

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL**



**POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DOIS CAMINHOS CONTRAPOSTOS
CONSEQUÊNCIAS PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL NO ESTADO
DO RIO DE JANEIRO**

Autora: Vanessa Etelvino Faria

**Rio de Janeiro
Primeiro semestre, 2007**

VANESSA ETEL VINO FARIA

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DOIS CAMINHOS CONTRAPOSTOS
CONSEQUÊNCIAS PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL NO ESTADO
DO RIO DE JANEIRO

Trabalho de Conclusão de Curso de
Graduação, da Escola de Serviço Social
da Universidade Federal do Rio de
Janeiro

Orientadora: Alejandra Pastorini

RIO DE JANEIRO
PRIMEIRO SEMESTRE, 2007

Aos meus pais, Luiz Carlos de Souza
Faria e Maria A. Etelvino Faria pela
esperança de vida que me deram.

À minha irmã, Aline Etelvino Faria.

A meu noivo e eterno amor, Bruno P.
Pinheiro pelos momentos felizes que
passamos e que ainda passaremos juntos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, meu porto seguro e fortaleza que nos momentos difíceis da vida, quando todos disseram que eu não ia conseguir alcançar a minha vitória, me deu força e segurança não deixando desistir jamais diante das adversidades.

Aos meus pais, principalmente a minha mãe, que não mediu esforços para me ajudar a concretizar os meus sonhos e pelo aprendizado de vida que me deste. Obrigado por sempre acreditar nas minhas potencialidades e me considerar uma vencedora, antes mesmo da vitória estar em minhas mãos. À minha irmã Aline que, com a sua diferença, me fez compreender o quão “chato” seria o mundo se todos fossem iguais.

Ao meu noivo, Bruno, que muito contribuiu para que este sonho se concretizasse. Muito obrigado pelas pesquisas na Internet, pelas digitações, pelas fotocópias e, principalmente, pelo amor e carinho que tens me dado e pelas palavras sábias e doces que afagaram o meu coração nos momentos de tristeza e de aborrecimento. Essa vitória é nossa, querido!

Aos mestres da Escola de Serviço Social da UFRJ pela dedicação e zelo que tens ministrado os ensinamentos e pelos momentos que sempre estiveram dispostos a nos ajudar com os questionamentos da profissão, principalmente, à orientadora deste trabalho, Alejandra Pastorini, pelos momentos exaustivos dedicados para que este trabalho fosse concluído. Obrigado pelo excelente exemplo de profissional competente e dedicado.

Às minhas amigas da faculdade, Amanda Lougon, Amanda Vermelho, Aline Pereira, Lorena Luana e Renata Tavares pelos felizes e divertidos momentos que passamos juntos nas festinhas do “bonde”. Jamais esquecerei de vocês e espero que os muros da universidade não findem com esta bela amizade que se formou entre nós. Afinal, sozinho nós não somos nada nesta vida!

Aos meus colegas do LOCUSS, Ana Carolina, Priscilla, Camila, Cristiane, Rita e Mariana. Em especial para Carolina Tayt-Sohn, pela prazerosa convivência no subgrupo de pesquisa. Muito obrigado, pelas contribuições que ajudaram na construção deste trabalho, pela companhia nas reuniões dos conselhos, pelas conversas nos momentos vagos e espero que esta amizade que se inicia, mesmo no final da universidade, perdure. Conte comigo!

A todas as pessoas, que embora não citadas, contribuíram para que este trabalho fosse concluído.

RESUMO

O Trabalho de Conclusão de Curso ora apresentado busca analisar o controle social exercido pelo Conselho Estadual de Assistência Social sobre a política de assistência social no Estado do Rio de Janeiro. O objetivo principal consiste em analisar a forma como o controle é exercido em relação aos programas assistenciais denominados “carros-chefes” do governo estadual, programas estes que possuem grande visibilidade pública e apresentam-se como uma das marcas no social dos governos Anthony Garotinho e Rosinha M. Garotinho.

Este trabalho estruturou-se em três capítulos, sendo que no primeiro apresentamos a trajetória da assistência social no Brasil, tomando como referência os avanços jurídico-legais da Assistência Social conquistados ao final da década de 80. Para tanto, analisamos o capítulo da Ordem Social e os artigos referentes à Seguridade Social constados na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993.

Assim como, examinamos as diretrizes impostas pela legislação da Assistência Social, referente ao processo de descentralização político-administrativa, no qual estabelece a participação da população no processo de formulação, gestão, controle e avaliação da política.

No segundo capítulo, desencadeamos uma discussão teórica em torno da categoria controle social, objeto de estudo do presente trabalho, buscando compreender as diversas concepções atribuídas a este termo, fundamentando-se no exposto na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica da Assistência Social. Objetivando compreender melhor este processo desenvolvemos uma discussão acerca da descentralização político-administrativa, democracia e participação social.

Ao longo deste capítulo, desenvolvemos um estudo crítico das instâncias que efetivam e operacionalizam o controle social, a saber: os conselhos, as conferências e os fóruns de participação popular.

No terceiro e último capítulo, focalizamos nossa discussão no espaço do Conselho Estadual de Assistência Social do Rio de Janeiro, no intuito de averiguar se a cultura política marcada pela lógica do favor, do clientelismo coloca limites ao exercício do controle social da política de assistência social e, conseqüentemente, contribui para a reprodução de práticas clientelistas, eleitoreiras e sem reconhecimento de direitos de cidadania.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1. CAPÍTULO I: Trajetória da assistência social no Brasil.....	12
2. CAPÍTULO II: Controle social: uma reflexão sobre os desafios para a consolidação dos espaços públicos.....	39
2.1. Elementos essenciais para a construção de uma gestão democrática.....	45
2.2. O controle social e seus determinantes para a efetivação das políticas sociais.....	57
2.3. A constituição dos espaços públicos: um desafio para a materialização do controle social.....	63
3. CAPÍTULO III: O exercício do controle social no conselho estadual de assistência social do Rio de Janeiro.....	75
3.1. Os mecanismos de controle social da política de assistência social.....	75
3.2. Secretaria de Estado da Família e da Assistência Social.....	83
3.3. A política de assistência social no Estado do Rio de Janeiro: os programas “carros-chefes”.....	89
3.4. O CEAS-RJ e as possibilidades de exercer o controle social.....	109
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	114
REFERÊNCIAS HEMEROGRÁFICAS.....	118
ANEXOS.....	119

SIGLÁRIO

CEAS – Conselho Estadual de Assistência Social

CES – Conselho Estadual de Saúde

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CNSS - Conselho Nacional de Serviço Social

COEGEMAS - Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social

FES - Fundo Estadual da Saúde

FIA - Fundação para Infância e Adolescência

FNAS - Fórum Nacional de Assistência Social

IAP's - Institutos de Aposentadorias e Pensões

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social

INPS - Instituto Nacional de Previdência Social

LBA - Legião Brasileira de Assistência

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MPAS - Ministério da Previdência e Assistência

PAIF - Programa de Atendimento Integral à Família

PNAS – Política Nacional da Assistência Social

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

PPA - Plano Plurianual

PMDB- Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores

PUC –Pontifícia Universidade Católica

SAS - Secretaria de Assistência Social

SEAC - Secretaria Especial de Ação Comunitária

SEFAS - Secretaria de Estado da Família e da Assistência Social

SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio

SENAI - Nacional de Aprendizagem na Indústria

SESC - Serviço Social do Comércio

SESI - Serviço Social da Indústria

SINPAS - Sistema Nacional de Previdência Social

SQDG - Subsecretaria de Qualificação e Descentralização da Gestão

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

TRE – Tribunal Regional Eleitoral

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

INTRODUÇÃO

O presente trabalho¹ estuda a atuação do CEAS-RJ quanto ao exercício do controle social da política estadual de assistência social, no sentido de verificar se a sua operacionalização condiz com os preceitos estabelecidos na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica da Assistência Social. Assim sendo, procuramos analisar a atuação e o funcionamento deste conselho em relação ao controle dos programas de assistência social implementados pelo governo do Estado na gestão Rosinha M. Garotinho.

Trabalhamos com a hipótese de que a cultura política marcada pela lógica do favor e do clientelismo coloca limites ao exercício do controle social da política de assistência social no Rio de Janeiro, do mesmo modo, que as dificuldades vivenciadas pelo Conselho contribuem para a reprodução de práticas clientelistas e eleitoreiras.

Entendemos que o estudo desta temática é relevante porque sendo as políticas sociais, o principal mecanismo de intervenção das manifestações da “questão social”, faz-se necessário conhecer o papel assumido no Estado brasileiro e os mecanismos legais existentes que possibilitam a participação da população nos processos de formulação, implementação, gestão e controle destas políticas, para que possamos estimular a inserção dos indivíduos nestes espaços e assim tornar a esfera pública mais democrática.

Partindo deste pressuposto, buscamos, inicialmente, conhecer os programas e projetos sociais implementados pela Secretaria de Estado da Família e da Assistência Social (SEFAS), por meio da pesquisa documental que consistiu no levantamento de informações no órgão gestor da política de assistência social, na Internet, em revistas de grande circulação nacional e em jornais do Estado do Rio de Janeiro, que resultou na construção de um mapa dos programas de assistência social implementados pelo governo estadual. Esse estudo foi complementado com a pesquisa teórica que permitiu refletir sobre assuntos relacionados ao objeto de estudo, tais como, participação social, democracia, descentralização político-administrativa, clientelismo, assistencialismo, entre outros.

¹ O presente trabalho é resultado da minha inserção no grupo de pesquisa “Reforma do Estado e a Assistência Social no Brasil: As mudanças no Sistema de Proteção Social e suas Repercussões nas Políticas Públicas”, coordenado pela professora Alejandra Pastorini, integrante do grupo de pesquisa LOCUSS da Escola de Serviço Social da UFRJ. Desenvolvo atividades neste grupo, há três anos, sendo uma das responsáveis pelo subprojeto “Mapeamento e Análise da Política e dos Programas de Assistência Social do Estado do Rio de Janeiro” e pela pesquisa empírica desenvolvida no Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS-RJ), os quais permitiram obter dados empíricos e insumos teóricos para a elaboração deste Trabalho de Conclusão de Curso.

As dificuldades e a grande quantidade de programas pertencentes a SEFAS fez-nos optar pelo aprofundamento dos programas assistenciais “carros-chefes” do governo do Estado do Rio de Janeiro, denominados dessa forma devido ao fato de possuírem uma maior visibilidade pública, atenderem a um grande número da população, terem maior área de abrangência e serem coordenados diretamente pelo governador (a), constituindo-se como elementos importantes da sua propaganda política.

Posteriormente, analisamos os dados obtidos no Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro relativos às eleições dos anos de 1998 e 2002 para o cargo de governador, a fim de verificar o desempenho eleitoral adquirido pela Rosinha Matheus no pleito para governadora do Estado do Rio de Janeiro.

A partir da seleção dos programas a serem analisados, averiguamos a dinâmica de funcionamento do CEAS-RJ, seus limites e possibilidades, e procuramos identificar se o fato destes programas se apresentarem como “carros-chefes”, e tão logo se constituírem como prioridades do governo estadual na execução de suas ações na área da assistência social, tem posto obstáculos à atuação deste conselho no que diz respeito ao exercício do controle social.

Este trabalho encontra-se estruturado em três capítulos. O primeiro capítulo intitulado “Trajetória da Assistência Social no Brasil”, buscou analisar a conformação da assistência social na história brasileira e a sua vinculação com as práticas assistencialistas e clientelistas, que perduram até os dias atuais, assim como, apresentou os avanços jurídicos legais conquistados pela assistência ao final da década de 80 com a Constituição Federal de 1998 e com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social em 1993.

No segundo capítulo “Controle social: uma reflexão sobre os desafios para a consolidação dos espaços públicos” estudamos a categoria controle social, objeto de análise deste trabalho. Para tanto, analisamos as diretrizes, impostas pela Constituição Federal de 1988 e pela LOAS, referente ao processo de descentralização político-administrativa que estabelece a participação da população como um elemento importante no processo de formulação, gestão, controle e avaliação da política de assistência social. Para fins de melhor compreensão do objeto de estudo, consideramos de vital importância relacioná-lo com as temáticas da democracia e participação social.

Posteriormente analisamos as configurações adquiridas pelo controle social historicamente na sociedade e as implicações que a Constituição Federal de 1988 e a LOAS propuseram a esta categoria no âmbito da assistência social, assim como, discutimos sobre os espaços públicos como um dos elementos imprescindíveis para a constituição de uma esfera

pública democrática, onde a população tem acesso para interferir nas questões de interesse coletivo e dar visibilidade às suas demandas, a saber, os conselhos, as conferências e os fóruns. Neste ponto, debruçamos o estudo sobre os conselhos gestores de políticas públicas e problematizamos algumas questões relacionadas a este conceito.

No terceiro e último capítulo, “O exercício do controle social no Conselho Estadual de Assistência Social do Rio de Janeiro” explicitamos as características deste conselho, a organização da SEFAS, as peculiaridades dos programas sociais inseridos na política de assistência social do Estado do Rio de Janeiro, assim como, traçamos um paralelo com os princípios que norteiam a referida política.

Por fim, apresentamos os resultados da pesquisa realizada junto ao CEAS-RJ, ao TRE e a SEFAS, onde identificamos que os programas sociais “carros-chefes” do governo estadual foram utilizados pelos ex-governadores Anthony Garotinho e Rosinha Matheus como instrumentos de consolidação de práticas clientelistas e eleitoreiras junto à população, bem como, evidenciamos as dificuldades vivenciadas por este conselho que colocam entraves ao exercício do controle social da política de assistência social do Estado do Rio de Janeiro.

CAPÍTULO I

1. TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Neste capítulo temos como objetivo primordial apresentar a trajetória histórica da assistência no Brasil, contextualizando-a no final da década de 80, no intuito de refletir sobre os avanços trazidos pela Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993.

A assistência, historicamente, desenvolveu-se em nossa sociedade vinculada às práticas de benemerência, filantropia, bondade e caridade ao próximo, como uma força moral de conduta (Sposati et al, 1992), o que vem permitindo a identificação da intervenção técnica com a ação voluntária. Pelo fato de ser implementada, desde sua gênese, por instituições religiosas e filantrópicas dedicadas ao exercício da caridade, a assistência social, atualmente, apresenta em sua estrutura marcas que a identificam com as ações praticadas pelo voluntariado.

Em consequência disso, a assistência social apresenta-se na sociedade identificada com o assistencialismo, paternalismo e clientelismo, através das doações de auxílios, revestida pela forma de tutela, benesse, de favor e transpassada pelo discurso humanitário de “ajuda ao próximo” e de “prática do bem”.

No intuito de marcarmos uma diferenciação entre assistência, filantropia e benemerência, práticas historicamente confundidas, e que demonstram na relação Estado-sociedade, o ocultamento da situação de desigualdade social que prevalece no país, traçarei a diferença explicitada por Mestriner (2001) acerca destes conceitos.

A filantropia é entendida como o amor do homem pelo ser humano, ao amor pela humanidade. No sentido mais estrito, constitui-se no sentimento, na preocupação de um indivíduo que tem condições para com o outro que nada tem, ou seja, é um ato voluntarista sem intenção de lucro. No sentido mais amplo, supõe o sentimento humanitário: a intenção de que o ser humano tenha garantido condição digna de vida. É a preocupação com o bem-estar público, coletivo. A autora acrescenta que o termo filantropia, por sua vez, se constitui em uma laicização da concepção católica da caridade.

Mestriner (2001) citando Sposati, diz que a benemerência, enquanto uma ação do dom, da bondade, que se concretiza pela ajuda ao outro, pode se apresentar de forma: *ad hoc*

ou *in hoc*. No primeiro caso, refere-se à ajuda na forma de esmolas, auxílios material ou moral. Enquanto a benemerência *in hoc*, se dá de forma institucionalizada através de obras de internação (asilos, hospitais, orfanatos, abrigos) destinadas para os indivíduos considerados como “desvalidos”.

Dessa forma, a assistência é entendida como um conjunto de ações e atividades desenvolvidas nas áreas pública e privada, com o objetivo de suprir, sanar ou prevenir, por meio de métodos e técnicas próprias, deficiências e necessidades de indivíduos ou grupos quanto à sobrevivência, convivência e autonomia social.

Na área privada, esta relação de proteção social se dá tanto, nas relações informais de famílias, de parentesco, de vizinhança, de compadrio, de conterraneidade, como também, por iniciativas institucionalizadas em organizações sem fins lucrativos, direcionadas a dificuldades específicas: relativas à criança, à terceira idade, ao deficiente ou ao portador de necessidades especiais, entre outras. Quando pública, poderá ter ou não, estatuto de política social, ou seja, as ações e programas públicos não lhe conferem o estatuto de política social, mesmo que incida na esfera pública.

Durante a Primeira República, o Estado brasileiro não intervinha nas relações estabelecidas na sociedade. A área da assistência era desenvolvida pela Igreja Católica e demais entidades privadas de ajuda. O Estado republicano não intervinha de forma direta no social, por entender que não era função pública já que a pobreza era decorrente da incapacidade pessoal, devendo assim ser alvo da filantropia e da benemerência.

A classe dominante desprezava a “questão social”² considerando-a como uma expressão revolucionária a ser tratada pelos aparelhos repressivos e de censura do Estado, já que não se consentia uma intervenção direta do governo nos problemas existentes na sociedade, no sentido de amenizá-los. Daí a ser considerada e tratada como “caso de polícia”.

Segundo Iamamoto e Carvalho (2003), o Estado republicano, devido a sua incapacidade de formular e implementar políticas que se apresentem eficazes para conter os movimentos desencadeados pelos operários, vai responder a este levante através da repressão policial, violência esta que continuará a ser utilizada constantemente na trajetória de luta dos movimentos operários pelos governos, umas vezes mais visíveis à sociedade e outras menos.

² “A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia [...]” (Iamamoto e Carvalho, In Netto, 2001:17).

O eminente processo de industrialização e urbanização, desencadeado neste período, associado à crescente organização do movimento operário urbano, decorrente do aumento *“das grandes massas empobrecidas em consequência da libertação dos escravos e agravada pelo intenso êxodo rural, pela forte imigração da virada do século, pela desqualificação e despreparo dos trabalhadores e pelo trabalho precário, limitado e explorado da época”* (Mestriner, 2001:68), fez com que a “questão social” ganhasse visibilidade não podendo, assim, ser ignorada e continuar a ser tratada como um “caso de polícia” pelas autoridades.

Tal inquietação possibilitou o surgimento de condições para a eclosão da Revolução de 1930 e a condução de Getúlio Vargas ao poder³. A Revolução de 30 trouxe ao governo profundas modificações em sua estrutura e no seu modo de atuação. Diante disso, o Estado se vê obrigado a “abandonar” a função de coerção exercida até então, passando assim, a buscar o consenso com a população para restabelecer a ordem interna.

O Estado que, até então, não intervinha nas questões econômicas e sociais, passou a ter um papel ativo nas determinações destes assuntos, passando a desempenhar funções que não desempenhara anteriormente, entretanto, ainda atuava mediante a ação das antigas oligarquias latifundiárias, que detinha grande força na sociedade. Para tanto, criará diversos aparelhos administrativos centralizados no seu âmbito de execução, com o objetivo de controlar e reprimir os levantes dos movimentos operários, oferecer serviços sociais e regular a economia, buscando adequar à sociedade brasileira ao avanço do capitalismo e aquietar as massas de proletariados industriais.

A “questão social” é, então, posta como uma “questão política”, que exige por parte do Estado a organização de ações mais sofisticadas, e não mais a intervenção da polícia, para contê-la. E pelo fato da classe operária, a partir desse fenômeno, ser considerada como o ator principal deste processo, o governo Vargas irá enquadrá-la no domínio jurídico, passando assim, a intervir ordenadamente no campo da relação capital-trabalho.

Vargas, ao mesmo tempo, que implementa na sociedade brasileira uma política de industrialização, constrói também uma ideologia de valorização do trabalho, conferindo-o um valor ético e moral como uma obrigação do indivíduo para com a sociedade e com o Estado. A partir disso, o trabalho assalariado atribui ao indivíduo, detentor da força de trabalho, o

³ Getúlio Vargas foi chefe do Governo Provisório de 1930 a 1934, quando então foi eleito constitucionalmente pelo Congresso como Presidente.

status de “cidadão” e por esta via do trabalho assalariado, é que os indivíduos adquirem proteção do Estado, reconhecimento e posição social.

Assim, o reconhecimento da “questão social” e o direito à proteção social, no governo Vargas, ocorre diretamente ligado ao trabalho, enquanto a assistência aos segmentos excluídos do mercado formal de trabalho é direcionada para o setor privado das organizações sociais filantrópicas, religiosas, entre outras, caracterizando o princípio da subsidiariedade, orientador das ações do Estado no campo da assistência.

O Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, criado em 1930, irá atuar diretamente com os trabalhadores, regulamentando gradativamente a legislação trabalhista, primando em desenvolver ações voltadas para a mão-de-obra ativa, com registro em carteira profissional. O Ministério da Educação e Saúde, também criado em 1930, atuará na garantia da capacitação e qualificação da mão-de-obra, oferecendo-lhe condições para o melhor desempenho da sua capacidade laborativa, questão esta entendida pelo governo como fundamental ao progresso social e à manutenção da ordem pública. Enquanto à grande massa remanescente da população, nela incluída os trabalhadores rurais, autônomos, desempregados, entre outros, resta apenas a filantropia privada, que passa a ser, com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), apropriada, subvencionada e controlada pelo governo.

O CNSS (criado pelo Decreto-lei nº. 525, de 01/07/1938) foi a primeira regulamentação da assistência no Brasil. Antes existia, a Caixa de Subvenções criada por meio do Decreto-lei nº. 20.351, que possuía o objetivo de auxiliar instituições de caridade e filantrópicas. Após a sua extinção em 1935, o presidente Vargas teve junto ao seu gabinete um conselho consultivo, que deveria desenvolver estudos sobre os problemas sociais, coordenar as obras sociais e estudar as convenções das subvenções, conselho este que vigorou até a criação do CNSS.

O Decreto-lei nº 525 de 01/07/1938 da mesma forma que institui o CNSS também fixa as bases de organização do serviço social⁴ em todo o país, decretando em seu artigo 1º, que:

O serviço social tem por objetivo a utilização das obras mantidas quer pelos poderes públicos quer pelas entidades privadas para o fim de diminuir ou suprimir as deficiências ou sofrimentos causados pela pobreza ou pela miséria ou oriundos de qualquer outra forma de desajustamento social e de reconduzir tanto o indivíduo como a família, na medida do possível, a um nível satisfatório de existência no meio em que habitam (BRASIL, 2006).

⁴ Aqui entendido não como Serviço Social, enquanto profissão, e sim como ações assistenciais desenvolvidas na sociedade, quer seja pelo poder público quer pelas entidades privadas.

O problema da pobreza deixa, então, de ser visto como uma questão inevitável e funcional à ordem socioeconômica para ser entendida como preocupação do Estado. Nesta lógica, o CNSS irá promover inquéritos e pesquisas relativas ao gênero de vida de todas as categorias de pessoas e famílias em situação de pobreza ou miséria, ou, que tenham qualquer outra forma de “desajuste social”. Percebe-se que, assim, a assistência acaba reduzindo-se a uma prática de ajustamento social, onde o Estado nacional irá atuar junto aos segmentos da população que se encontram excluídos do mercado formal de trabalho, buscando ajustá-los à ordem vigente.

Segundo Mestriner,

O Conselho é criado como um dos órgãos de cooperação do Ministério da Educação e Saúde, passando a funcionar em uma de suas dependências, sendo formado por figuras ilustres da sociedade cultural e filantrópica, substituindo o governante na decisão quanto a quais organizações escolher (2001:57-58).

O Decreto-lei nº 525 institui o CNSS “*como órgão consultivo dos poderes públicos e das entidades privadas, em tudo quanto se relacione com administração do serviço social*”, com a função de estudar todas as questões relativas à área da assistência. Em vista de se constituir num órgão de avaliação de subvenções às entidades filantrópicas, também lhe compete estudar a situação das instituições atuantes nesta área, a fim de opinar quanto às subvenções que devem ser concedidas pelo Governo Federal e encaminhar ao Ministério da Educação e Saúde os pedidos avaliados para sua aprovação e posterior remessa ao Presidente da República para designação da quantia a ser subsidiada.

Desta forma, o CNSS, conforme salienta Mestriner (2001), cumpre o papel do Estado de subsidiar as ações das instituições privadas, atividades estas que não recebem o tratamento de política social, mas sim de atos destinadas a socorrer as populações desamparadas socialmente.

No decorrer deste período, o Estado continuará incentivando a atuação do CNSS, nesta função de avaliador de subvenções, afirmando o papel subsidiador das ações desenvolvidas na área social pelas instituições privadas. Para Mestriner,

(...) na área social, a estratégia será a utilização do setor privado de organizações sociais já existentes, incentivando a sociedade civil para sua ampliação, demonstrando a persistência do componente liberal e do princípio de subsidiariedade, que sempre orientarão o Estado. Esta aliança interessará ao Estado, pois as organizações sociais (...) possuíam trabalhos dedicados a órfãos e crianças carentes, filhos de operários, ou ensino e alfabetização das classes populares (2001:72).

Entende-se por princípio de subsidiariedade o fato do Estado ser o último a responder diretamente pelas atenções sociais requeridas pela assistência. Responsabilizando-se somente

por situações extremas, emergenciais, transferindo para a sociedade civil as responsabilidades maiores. Para tanto, o Estado utiliza-se de alguns mecanismos para fornecer os recursos financeiros utilizados pelo setor privado no atendimento às necessidades sociais, tais como, *“estratégias de delegação, manipulando subsídios, subvenções e isenções por meio de mecanismos de convênios e atribuição de certificados, numa pretensa relação de parceria ou de co-produção de serviços sob o financiamento estatal”* (Mestriner, 2001:21), desobrigando-se assim das suas responsabilidades e liberando-se de sua intervenção no campo social.

Com isso, o Estado acaba regressando às práticas desenvolvidas no período colonial e no império, visto que delega dentre os homens e mulheres da sociedade, dedicados às práticas assistenciais, o mérito de conceber às organizações da sociedade civil auxílios e subvenções sociais.

De acordo com Sposati, o CNSS foi criado no intuito de se constituir em um órgão nacional de controle das ações de assistência que associasse iniciativas públicas e privadas e rompesse com o espontaneísmo da assistência esmolada, introduzindo uma organização racional e um saber no processo de ajuda (in Mestriner, 2001).

Entretanto, para esta autora, nesta primeira fase, o Conselho não se restringe somente à função de cadastro e atribuição de subvenções às organizações, como também desenvolve uma função normatizadora e fiscalizadora da área; apresenta projetos de lei ao governo, bem como elabora propostas de criação de serviços, como centros sociais. Constituindo-se como a primeira configuração de presença da assistência na burocracia do Estado republicano brasileiro, mesmo que, na condição de subsidiador de subvenções às organizações sociais que prestam ações de ajuda social.

Sintetizando, a regulação da assistência no Brasil começa na década de 30, com Getúlio Vargas, que inicialmente, concedia auxílios a organizações sociais, conforme seus próprios critérios e preferências, utilizando-se da caridade para realizar tais concessões. Em 1931, criou a Caixa de Subvenções (Decreto-lei nº 20.351), tendo o Ministério da Justiça como instituição responsável pela seleção e fiscalização dos processos de subvenções, em 1935 há a extinção da Caixa de Subvenções e a criação do conselho de caráter consultivo, vinculado ao próprio Presidente da República e finalmente, em 1938, através do Decreto-lei nº 525 cria-se o CNSS.

Fleury (1991) considera que esse tipo de política, desenvolvida pelo governo Vargas, onde se propõe um grau de proteção social destinado somente aos trabalhadores formais, orienta-se pela idéia da chamada “cidadania regulada”, na medida em que só são considerados

cidadãos, perante o Estado, àqueles que estão inseridos na estrutura produtiva e que possuem uma relação contratual trabalhista. Enquanto os que não são responsáveis pela produção da sua riqueza individual e pela riqueza da nação, isto é, não se constitui em um “cidadão-trabalhador”, são remetidos para o espaço da assistência, publicamente celebrado como espaço da inferioridade dos não-cidadãos.

É neste sentido que, Fleury (1991), fará menção à idéia da “cidadania invertida”, pois os segmentos da sociedade que não possuem uma profissão regulamentada pelo Estado serão reconhecidos como não-cidadãos, assim em função da situação de fracasso estes setores da população poderão ter acesso à assistência, ou seja, é pelo reconhecimento de sua incapacidade de exercer a condição de cidadão que o indivíduo acede à assistência e, como necessitado, estabelece com o Estado uma relação de beneficiário, relação denominada pela autora como “cidadania invertida”.

Pelo fato da legislação trabalhista de Vargas ser direcionada somente às categorias de trabalhadores mais mobilizadas, aquelas que não se encontram num patamar elevado de organização das suas reivindicações são excluídas das medidas trabalhistas implantadas pelo governo, passando juntamente com os desempregados e os inaptos para as atividades laborativas a serem alvos das ações assistenciais implementadas pelas entidades filantrópicas, aumentando assim, cada vez mais a necessidade de ampliação da sua atuação na área social.

Situação esta que explica, segundo Mestriner, o fato do CNSS ter uma grande força junto ao Ministério do Trabalho e ter ampliado o número de pedidos de subvenções sociais, já que há a necessidade de atender alguns segmentos de trabalhadores, não atendidos por este Ministério, mas que se apresentam como importantes e necessários para o progresso e desenvolvimento da nação. É neste sentido que Vargas desenvolve um modelo de incentivo a *“filantropia, não só como resposta às necessidades e reivindicações dos trabalhadores, mas como enfrentamento à pobreza, no entendimento de que, se disciplinados o operário e sua família terão reduzidas suas mazelas e o país, os males sociais”* (Mestriner, 2001:94).

Diante destas questões, percebe-se que embora a assistência tenha ingressado na agenda do Estado, este tem a atendido de forma ambígua, pois ao mesmo tempo em que a reconhece como sua responsabilidade, ele transfere para o conjunto das iniciativas organizadas da sociedade civil o atendimento da crescente massa populacional de excluídos da sua proteção social.

Desta forma, o reconhecimento estatal das necessidades da população como responsabilidade pública fica comprometido e mediado por estas organizações da sociedade

civil. E o que se constituiria como direito para os seus usuários, muitas vezes, são repassados como ações benéficas, já que no desenvolvimento das ações assistenciais as organizações nem sempre repassam para os usuários dos seus serviços a informação de que os serviços prestados são subsidiados pelo Estado, o que impede que estes segmentos mais fragilizados alcancem o seu direito de cidadania e reivindiquem por melhorias no atendimento prestado, já que os considera como “bondade” e “favor”.

Logo, pode se concluir que, desde sua gênese a assistência no Brasil foi direcionada para a introdução de mecanismos de apoio às organizações, e não diretamente à população, desenvolvendo-se numa relação público-privado, no qual, o Estado faz a regulação através do princípio da subsidiariedade.

É fundamental enfatizar que ao incentivar a filantropia e a solidariedade o Estado se exime da sua responsabilidade de oferecer aos indivíduos assistência como um direito de proteção social. E em consequência estimula-se, por parte das entidades filantrópicas, o desenvolvimento de práticas seletivas, que se baseiam numa lógica clientelista e de favor, sujeitando os beneficiários a critérios vexatórios de comprovação de necessidade a fim de fazê-los alcançáveis pelas benesses oferecidas através do uso dos recursos públicos. Vale ressaltar que esta lógica encontra-se presente na área da assistência até os dias atuais, já que ainda existem muitas prefeituras onde a secretária da instância responsável pela operacionalização da assistência social é a esposa do prefeito, ou seja, a primeira-dama.

No começo dos anos 40, surge no governo Vargas, a primeira instituição nacional de assistência, a Legião Brasileira de Assistência - LBA, então reconhecida como órgão de colaboração do Estado.

A LBA tem origem na mobilização do trabalho civil, feminino e de elite, em apoio ao esforço nacional representado pela entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial. Seu objetivo será o de prover atenção através de serviços assistenciais, diretamente ou em colaboração com instituições especializadas, às famílias dos convocados à guerra, os denominados “pracinhas”. Seu atendimento baseia-se na união de esforços tanto da iniciativa pública quanto da privada, com objetivo de aumentar a estrutura de atendimento assistencial. Segundo Fleury, *“a LBA compôs seu patrimônio, definindo o seu programa em torno da necessidade de substituir o antigo espírito filantrópico e religioso da assistência por formas de atendimento fundado no conhecimento técnico-científico”* (1989:63).

Estatutariamente a presidência da LBA foi destinada às primeiras damas da República. Surge assim, a relação entre assistência e o primeiro damismo, uma vez que Getúlio Vargas

concede a sua esposa a responsabilidade de direcionar esta instituição. Assim, o papel do Estado, no campo social, aparece mediado tanto pela presença massiva de organizações filantrópicas quanto pela representação da mulher “bondosa” do governante na execução das ações assistenciais.

Segundo Mestriner (2001), o governo baseando-se no princípio da subsidiariedade, começa a estimular o voluntariado, principalmente o feminino, por intermédio das amigas da primeira-dama e dos governos de estados, delegando assim, à sociedade civil a responsabilidade de intervenção na área social.

Apesar de todas estas questões, Vargas, durante seus quinze anos de governo, promulgou uma vasta legislação trabalhista em benefício dos trabalhadores, reunindo as normas dispersas da legislação social na Consolidação das Leis do Trabalho - CLT. Esse documento elaborado em 1943 estabeleceu as regras que conduziriam a relação patrão-empregado.

Em 1945 perpetra-se um golpe de Estado contra Vargas. Em seu lugar assume o general Eurico Gaspar Dutra que instala um novo perfil de relação com a área social, trazendo-a uma nova contribuição, já que *“pela primeira vez o Estado brasileiro admite a sua responsabilidade social, não só pela regulação do trabalho, mas também, pela educação pública”* (Mestriner, 2001:117).

Para tanto, Dutra consolida um aparato social juntamente com a emergente elite industrial para atuar frente à “questão social”. Cria no início do seu governo, em 1946, organismos direcionados ao seu enfrentamento, tais como o Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio-SENAC, Serviço Social do Comércio-SESC e Serviço Social da Indústria-SESI, oferecendo também apoio financeiro e administrativo aos já existentes, como a LBA e o Serviço Nacional de Aprendizagem na Indústria-SENAI, criados no Governo Vargas, a fim de ampliar a atuação na área social.

No que concerne à assistência, Mestriner assevera que, neste período, continuará a ser *“mantida com coerência, reafirmando o CNSS como instituição mediadora da regulação estatal da filantropia, que será utilizada como estratégia persistente no trato à pobreza, não só dos ‘sem condições de trabalho’, mas dos trabalhadores empobrecidos em geral”* (2001:118). Desta forma, o Estado continua a incentivar o voluntariado através do princípio da subsidiariedade, na medida em que continua a estimular as instituições, através de subsídios concedidos por este órgão, a desenvolver atividades na área social.

O CNSS continua com “ações voltadas para arbitrar auxílios e subvenções, não apresenta nenhuma iniciativa quanto a elaborar estudos, propostas e articulações entre as áreas pública e privada, embora tenham sido previstas no Decreto nº 5.697/43” (Mestriner, 2001:118). Para esta autora, esta situação pode ter ocorrido pelo fato do Decreto nº 5.698 (que amplia as regras para as subvenções concedidas pelo CNSS) apresentar uma solidez maior que o Decreto nº 5.697 (que amplia as funções do CNSS) já que com a crescente criação de novas instituições atuantes na área social e a desresponsabilização do Estado, faz-se necessário ampliar as regras para as concessões de subvenções de modo que se diminua a grande quantidade de pedidos realizados.

A ampliação de instituições sociais nesse período vai ser estimulada pela Constituição federal de 1946. Com a Carta Magna, que possibilita ao país o retorno à democracia, é criada para as instituições sociais uma nova perspectiva. Embora não estabeleça uma política para a área social nem clareie a concepção de assistência social ou filantropia, esta Constituição 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, 2001:119).

Em 1951, finda o governo de Dutra e Vargas devido à política paternalista e populista exercida anteriormente, retorna ao poder, dessa vez, por meio de eleições. Para mudar a imagem autoritária construída durante o Estado Novo, Vargas mostra-se comprometido com os ideais da classe trabalhadora, buscando o seu apoio, já que o país enfrentava enormes dificuldades neste momento. Segundo Mestriner (2001), Vargas, ao mesmo tempo, que buscava manter o controle das reivindicações dos trabalhadores, direcionando-as para os órgãos estatais e à filantropia, proporcionava ganhos a este segmento na medida em que investia na política previdenciária.

No que diz respeito ao CNSS, Vargas através do Decreto-lei nº 29.425/51 e da Lei nº 1493/51 reafirma a sua função de coordenador de estudos dos problemas sociais existentes no país, detalha o processo de subvenções ampliando esta possibilidade para as instituições públicas, autárquicas e semi-estatais, e não somente às entidades filantrópicas. Sendo, a partir desta lei que o Registro Geral de instituições no CNSS foi regulamentado e os recursos advindos para as subvenções foram incluídos no Orçamento Geral da União. O que segundo Mestriner (2001), confere uma nova condição às organizações sociais e amplia expressivamente as funções deste órgão, já que além de conceder os auxílios às instituições sociais passa também a reconhecê-la e denominá-la como entidades sem fins lucrativos.

Vargas, em seu governo, continua centralizando as atividades assistenciais na instância federal, por meio do CNSS, da LBA e dos demais órgãos, no entanto inicia o processo de implantação de setores de assistência nos governos municipais e estaduais como forma de ampliar a atuação desses órgãos a nível local, todavia, para Mestriner (2001), esta ampliação não garantiu a articulação e a conexão da política e sim o seu oposto, na medida em que as ações assistenciais continuaram fragmentadas, dispersas e direcionadas às situações emergenciais, não oferecendo à instância local autonomia para desenvolver políticas em conformidade com as suas particularidades.

Situação semelhante ocorre atualmente na sociedade brasileira, onde o governo federal cria programas a nível nacional e repassa para os municípios a responsabilidade de executá-los, e muitas vezes, tais programas não condizem com as especificidades locais, o que se apresenta como dispêndio de recursos públicos e um desrespeito à autonomia destes entes federados no desenvolvimento de políticas que, efetivamente, atendam as necessidades da população local.

Vargas, durante este período, sustentou-se no poder através do populismo que abrandava as pressões internas da classe trabalhadora, todavia as pressões externas e a situação econômica e social vigente, ressaltaram a dificuldade da sua permanência no poder, levando-o ao suicídio em agosto de 1954.

Em substituição a Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek é eleito presidente da República, baseando a sua proposta de governo num modelo desenvolvimentista que pretendia crescer 50 anos em 5 e levar o Brasil à situação econômica equivalente a dos países desenvolvidos. Para tanto, Juscelino Kubitschek desenvolveu um modelo de economia associado ao capital internacional através da implantação do Plano de Metas, considerado o primeiro plano global de desenvolvimento da economia brasileira. Este plano priorizava as obras de infra-estrutura e o estímulo à industrialização, não fazendo nenhuma menção à área social. O que existia era o discurso de que pelo desenvolvimento econômico o país alcançaria a solução de todos os problemas sociais.

Semelhante aos governos anteriores, a coordenação da área social continua centralizada na União, através do CNSS, da LBA e dos órgãos estatais (SESC, SESI, SENAI e SENAC). O CNSS irá sofrer algumas modificações, entre as quais, pode-se citar a mudança de comando, passando a atribuição da entrega das subvenções sociais, que desde o início era controlada pela sociedade civil, à área governamental. Ao tratar desta questão, Mestriner, considera que *“com a composição governamental, as indicações provavelmente passaram a*

ser negociadas pela área política (...), [iniciando assim], o processo de manipulação política do CNSS” (2001:128).

Juscelino Kubitschek através da expedição de várias leis e decretos amplia significativamente os incentivos à filantropia, transferindo sua responsabilidade com a área social para setores privados, financiando as atividades desenvolvidas por este setor com recursos públicos, através da isenção de impostos. As funções do CNSS são ampliadas, passando a ter a responsabilidade de comprovar o fim filantrópico das instituições sociais e expedir os respectivos certificados.

Diante disto, pode-se perceber que Juscelino Kubitschek em seu governo privilegiou sobremaneira a situação econômica brasileira deixando às margens o campo social. Nesta área, semelhantemente a outros governos, continuou com o atendimento indireto à manifestação da questão social via subvenções e isenções fiscais às instituições filantrópicas, isto é, utilizando-se do princípio da subsidiariedade.

Jânio Quadros, próximo presidente eleito, conquistou grande parte do seu eleitorado prometendo combater a corrupção e remover as irregularidades da administração pública, através de uma série de reformas estruturais. No que se refere à área social, regulamenta a Lei nº 091/35 que designa às instituições sociais a Declaração de Utilidade Pública, permanece auxiliando-as através do repasse de recursos públicos, por meio da isenção de taxas e impostos à União, além de absolver as instituições de caridade que possuem débitos junto ao governo através da afirmação da Lei nº 3.933/61.

Desta forma, continua-se a incentivar a atuação das instituições privadas no atendimento das necessidades da população e o Estado continua agindo de forma a entender que a área social não é de sua responsabilidade, no entanto, como possui um sentimento “caridoso” para com a população, “ajuda” estas instituições para que este segmento, que não possui condições de manter sua sobrevivência, não desestabilize a ordem do regime.

Apesar do prestígio popular, Jânio Quadros não contava com o apoio das forças políticas organizadas da sociedade para sustentá-lo no poder e diante das pressões teve que renunciar ao cargo de presidente, devendo ingressar no seu lugar seu vice João Goulart. Entretanto, por ser considerado uma ameaça e por estar supostamente envolvido com o comunismo as forças políticas, de então, quiseram impedir sua posse alegando questões de segurança nacional.

Contudo, João Goulart consegue sua posse na posse da Presidência da República, mas por desenvolver um projeto de governo voltado para as reformas de base (agrária, tributária,

fiscal, educacional, entre outras) as forças políticas da sociedade desestabilizaram o seu governo, encerrando-o com o golpe militar em março de 1964.

Referente a esse período, no âmbito da assistência, constata-se que houve por parte de todos os governantes um descaso com esta área, desenvolvendo apenas ações voltadas aos segmentos que consideravam importantes para o desenvolvimento econômico do país, ou seja, privilegiavam somente aquelas categorias de trabalhadores que possuíam capacidade organizativa e pressão, centrando-se nas medidas educacionais e de formação dos trabalhadores por meio das atividades desenvolvidas pelos órgãos estatais (SESI, SENAC, SESC e SENAI).

Enquanto para os que se encontravam fora desta relação formal de trabalho restavam somente as ações das entidades filantrópicas subvencionadas pelo CNSS, que devido à ampliação significativa da filantropia mantém-se como órgão responsável pelo repasse de auxílios e subvenções para as organizações sociais. Não se altera, portanto, neste período o modelo, historicamente instituído, de atendimento às manifestações da “questão social”.

A LBA, após o final da guerra, adquire uma nova estrutura nacional, com órgãos distribuídos nas três esferas governamentais. Seus estatutos foram reformulados, não mais atendendo as famílias dos convocados à guerra, centrando seu foco na defesa da maternidade e da infância, sendo nessa época, vinculada ao Departamento Nacional da Criança. Mestriner (2001) sinaliza que apesar de ter seu foco no atendimento a este segmento, a LBA adquiriu uma visibilidade passando a atuar em quase todas as áreas da assistência, implementando centros sociais, realizando cursos, pesquisas e diagnósticos sociais com o auxílio das escolas de Serviço Social, no intuito de suprir a ausência de profissionais qualificados para a execução das ações assistenciais.

Segundo a mesma autora, em decorrência da apropriação dos princípios, métodos e técnicas do Serviço Social na sua intervenção e a estimulação da contratação de profissionais da área, a LBA acaba por contribuir para a organização e ampliação da assistência.

Por influência do ensino do Serviço Social, as atividades de assistência, neste período, são negadas como benemerência e passam a absorver as técnicas e métodos da teoria do Serviço Social, carregando-se de cientificismo e sofisticação (...) No entanto, não se libertam do caráter adjutório, já que, negadas no âmbito de efetivas políticas sociais estatais, constituem-se apenas práticas sociais, mesmo contando com a orientação do Estado (...) (Mestriner, 2001:148).

Por meio do Golpe militar de 1964, os militares passaram a controlar a vida política brasileira e para manter o poder concentrado em suas mãos, centraliza o comando da nação no Executivo Federal, retirando a autonomia dos estados e municípios brasileiros.

Os governos militares resumiram seus governos ao discurso da segurança e desenvolvimento nacionais e para abranger tais objetivos utilizaram-se de várias medidas de força e arbitrariedade contra a nação brasileira. Entretanto, o referido desenvolvimento beneficiou a poucos e a segurança do Estado foi alcançada mediante a insegurança da população. Destituíram do campo jurídico os direitos já conquistados, excluíram a população das lutas políticas por meio dos atos repressivos e de violência, suprimindo todo espaço e forma de reivindicação da classe trabalhadora.

Aprofundaram, ainda mais, o relacionamento com o capital internacional, consolidando o modelo de desenvolvimento econômico coligado ao capital internacional. Tal associação desencadeou num agravamento da situação econômica e, principalmente, a social do país, prejudicando a grande maioria dos brasileiros que diante do aumento inflacionário via seu poder aquisitivo decair. Neste contexto, *“as ações assistenciais serão mais uma vez utilizadas para amenizar o estado de empobrecimento da população, inclusive dos trabalhadores”* (Mestriner, 2001:155).

Os governos de Costa e Silva e Castelo Branco investem no aceleração do desenvolvimento e na contenção da inflação, no entanto, as medidas adotadas só arrocharam os salários, tornando a situação da população cada vez mais difícil. No governo de Médici destaca-se um clima de euforia econômica no país, conhecido como “Milagre Econômico”, a partir do qual verificou-se uma elevação das taxas de crescimento. Edita o Plano Nacional de Desenvolvimento - PND I, que tinha como objetivo elevar o país à condição de desenvolvido mediante a redução da inflação, a elevação do PIB e da renda *per capita* e o aumento da taxa de emprego.

Ancorado nos empréstimos estrangeiros, Médici inaugurou uma série de obras faraônicas prometendo em seu discurso dividir o “bolo do crescimento”, contudo, em vista do não investimento no social, o seu governo somente ampliou o estado de pauperização da classe trabalhadora. Diante disso, *“a aliança com a elite, com vista à atenção à pobreza, se faz continuamente necessária, devendo ser incentivada para ampliar seu raio de ação em termos de programas, serviços e benefícios”* (Mestriner, 2001:157) a serem oferecidos à população empobrecida.

Posteriormente, Geisel edita o II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND que, dentre outras questões, salienta a problemática da assistência no país, sinalizando as áreas que se constituem como foco de pobreza. Coloca o Conselho de Desenvolvimento Social anexado à Presidência da República e cria o Ministério da Previdência e Assistência (MPAS), que

através da Secretaria de Assistência Social (SAS), será responsável pela coordenação das ações de assistência. Como também cria em 1977, o Sistema Nacional de Previdência Social (SINPAS).

A SAS compete, de acordo com o Decreto-lei nº 76.719 de 03/12/1975, supervisionar a execução da política relativa à prestação de auxílio a pessoas carentes de recursos materiais, educacionais ou culturais e outras medidas de proteção social para cuja concessão não se haja exigido contraprestação direta dos assistidos (Sposati et al, 1992:83).

João Baptista Figueiredo dá continuidade ao processo de redemocratização, iniciado com Geisel, concedendo anistia aos presos políticos, estabelecendo eleições diretas para os governadores dos Estados e permitindo o surgimento de novos partidos.

A “questão social” continua a ser tratada através de atos repressivos e violentos, reprimindo toda forma de manifestação dos trabalhadores que coloque em questão a ordem do regime. Não obstante, apesar de todo este controle, data deste período, o surgimento das primeiras greves no ABC Paulista, liderada pelo sindicalista Luís Inácio Lula da Silva.

Para Mestriner (2001), durante o período militar, firma-se um Estado assistencial⁵, como forma de ressarcir as compressões salariais, que conduziu uma grande parcela da população trabalhadora à situação de miséria absoluta. E sem a possibilidade de reagir a esta conjuntura, devido a constante repressão, as ações assistenciais expandem-se significativamente. Para tanto, a estrutura estatal é ampliada e os serviços e programas segmentados de acordo com as necessidades e problemas da população.

De acordo com esta autora (2001), há neste período o início da superposição das ações e a pulverização de recursos entre as três instâncias de governo. Apesar da criação do MPAS que se tornou o órgão, através da SAS, responsável pela coordenação das ações da assistência, este não desempenhou sua função de forma efetiva, uma vez que não instituiu um sistema que organizasse e hierarquizasse a prestação de serviços de assistência nos três entes federados. Em vista disso, persistiu-se a duplicação e a dispersão das ações assistenciais sem uma ação programática.

As ações assistenciais só serão ampliadas e descentralizadas devido às atividades desenvolvidas pelas instituições privadas, que neste período ampliam sobremaneira, consolidando definitivamente o princípio que sempre norteou o Estado nesta área, ou seja, de

⁵ “O Estado assistencial é identificado pelo seu fraco compromisso no enfrentamento à pobreza, quer pela falta de recursos, quer pela banalização da pobreza; ou ainda porque o Estado julga o patamar compensatório de atenção produzido em aliança com a sociedade civil, suficiente para dispersão das tensões sociais” (Mestriner, 2001: 164).

subsidiar com recursos públicos as ações desenvolvidas por estas instituições. Conforme relata Sposati e Falcão:

Esta passagem vai permitir que cresça o papel técnico-racionalizador do Estado, já que agora ele poderá desenvolver concepções de programas e atividades no campo social, mesmo que não os execute diretamente. E as entidades, pelo seu caráter não lucrativo, reproduzem a imagem de uma ação neutra, acima de interesses de grupos e classes sociais. Como braços prolongados de ação estatal na produção desses serviços, essas entidades – para responder às novas funções contratuais e a sua burocracia – começam a ‘adaptar-se’, em seu padrão jurídico-contábil (in Mestriner, 2001:166).

Com isso, o Estado acaba não assumindo efetivamente a responsabilidade pelas necessidades sociais da população e, em vista desta questão, o CNSS além da função de registro de entidades passa a selecionar as instituições sociais que auxiliarão o Estado na execução das ações na área da assistência.

A LBA constituir-se-á na instituição que mais se destacará neste período. Será transformada em Fundação em 1969, sendo então vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Como pessoa jurídica de direito privado, vai manter sua autonomia, sendo, no entanto, regida pelas normas orçamentárias da União. Como Fundação de Assistência à Maternidade, à Infância e à Adolescência, compete-lhe então a execução dos programas de assistência em geral, que poderá ser delegada (...), no todo ou em parte, mediante convênio ou contrato com outros órgãos, de serviços semelhantes (Mestriner, 2001:167).

Segundo Fleury (1989), no que diz respeito ao seu financiamento, mudanças significativas ocorreram neste período. Desde a sua criação até 1966, as ações da LBA foram financiadas com recursos provenientes dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's), bem como dos donativos vindos dos níveis governamentais ou da iniciativa privada. Com a unificação dos institutos em 1966 e a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) as receitas advindas dos IAP's foram substituídas por receitas da União, Estados e Municípios, quando em 1969, já transformada em fundação, passou a receber 40% dos recursos arrecadados pela Loteria Esportiva Federal.

Com o II Plano Nacional de Desenvolvimento, a direção da LBA sofreu modificações, *“ao lado do papel tradicional de mãe dos pobres, antes ocupado pelas primeiras damas, passou a incorporar uma racionalidade técnico-administrativa como consequência buscou elaborar um corpo conceitual, definir a população alvo e as ações prioritárias”* (Fleury, 1989:65). Com a criação do SINPAS, a LBA passou a ser a responsável pela implantação e execução da política nacional de assistência, tendo assim a função de coordenar e supervisionar outras entidades que executam ações nesta área.

Diante disso, a LBA terá sua estrutura ampliada e passará a executar novos programas e projetos na área da assistência. Apesar dos serviços médicos e hospitalares implementados, até então, pela LBA terem passado para o Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social (INAMPS), a partir da criação do SINPAS, esta instituição continuou com um quantitativo significativo de programas, o que segundo Fleury (1989) a induziu a celebrar contratos com várias entidades filantrópicas prestadoras de serviços na área da assistência.

Quanto ao CNSS o regime militar lhe atribui o estatuto de órgão estatal, ampliando sua atuação junto à regulação da assistência através das subvenções. No entanto, Adherbal de Oliveira ao dissertar sobre a rotina de trabalho do CNSS diz que,

(...) as subvenções já eram distribuídas por parlamentares. O procedimento era o Conselho enviar listagens das entidades com registro para a Câmara e o Senado, onde os parlamentares tinham uma cota no orçamento para distribuição. Eles devolviam as listas com as [entidades] contempladas, para o conselho encaminhar o pagamento, que era efetivado pelo Banco do Brasil (...) (in Mestriner, 2001:177).

Segundo essa autora, inicia-se, neste momento, o processo de cooptação desse espaço para a realização de práticas clientelistas e de manipulação política, perdendo assim, aos poucos a sua atribuição de distribuidor de subvenções para os parlamentares. Apesar disso, esta autora ressalta que o Conselho continua concentrando grande poder e se mantendo como uma “*instância simplesmente cartorial*” (2001:178).

A enorme concentração de renda, os elevados índices inflacionários e a intensa repressão e violência presentes neste período levaram a população a precárias condições de vida, agravando ainda mais, o processo de pauperização da população em geral. Tal situação fez com que setores da sociedade desencadeassem diversas discussões em torno dos direitos humanos, da democratização da sociedade brasileira e da necessidade de melhorar as condições de vida da população que, devido ao regime, encontrava-se em situação sub-humana. Para responder a este processo os governos militares viram-se obrigados a ampliarem as ações assistenciais a fim de manter o regime.

Porfírio et al ao discorrer sobre este período, conclui que,

Com a suspensão dos direitos civis e políticos, os direitos sociais implementados pela ditadura militar, por meio de suas políticas sociais, marcaram o início do desmonte do aparato de regulação da cidadania, uniformizando e ampliando os serviços sociais, com certa tendência universalizante. Porém não foram alteradas substancialmente as bases de financiamento das políticas sociais, o que gerou uma ampliação de serviços de baixa qualidade (2000:21).

O período militar buscou ampliar o alcance dos serviços sociais não restringindo o seu acesso somente aos trabalhadores de carteira assinada, como era feito com Vargas. Desta

forma, os militares utilizaram a ampliação destes serviços como um instrumento de legitimação da ordem. No entanto, o aumento de tal atendimento ocorreu, significativamente, devido ao repasse da responsabilidade da execução das ações de assistência para as instituições filantrópicas, instalando o que Mestriner convencionou chamar modelo de “*assistência por convênios*” (2001:170), no qual o Estado, através do princípio da subsidiariedade estabelece convênios com as organizações sociais de modo a incentivar a sociedade civil na sua responsabilidade social.

Em meio a este contexto ressurgem, no cenário brasileiro, movimentos sociais voltados para a defesa da cidadania e dos direitos sociais, adquirindo espaço e importância nas esferas social e política e, mais especificamente, na esfera da assistência.

Estes movimentos sociais organizados protagonizaram uma expressiva mobilização popular, objetivando participar do processo de elaboração da nova constituição. De acordo com Mestriner (2001), em decorrência da transição do regime militar para a abertura política ter ocorrido por movimentação e força das elites políticas, o processo de democratização da sociedade brasileira e o rompimento com o autoritarismo ocorreram de forma lenta e gradual.

O período que se segue é marcado por um contexto de profunda instabilidade econômica e social provocado, principalmente, pelo esgotamento do modelo de política econômica associado ao capital internacional, iniciado com Juscelino Kubitschek e intensificado com os militares. Diante desta crise, vários planos econômicos foram editados no intuito de combatê-la. Dentre estes planos, há o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (IPND/NR), que previa alcançar o desenvolvimento da nação brasileira através da restituição do poder aquisitivo dos salários e do investimento em programas sociais, principalmente na área da saúde, segurança alimentar, habitação e assistência.

Sarney também cria a Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC), vinculada diretamente ao gabinete do presidente cuja função principal era repassar recursos, para a área social, com características fundamentalmente políticas. Essa secretaria deu origem à Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária, resultando no Ministério da Habitação e Bem-Estar Social, onde a LBA esteve vinculada. Também reorganizou a SAS no âmbito do MPAS, mudando o seu perfil de atuação junto à população usuária,

[seus] propósitos são colocados em outro patamar, voltados para o reconhecimento do usuário como sujeito de direito, privilegiando programas de caráter preventivo, superadores da visão assistencialista, integrando e articulando programas e serviços com racionalização de recursos, descentralizando ações para os níveis de base e ampliando a participação dos usuários (Oliveira in Mestriner, 2001:187).

Apesar de todas estas estratégias para o enfrentamento da situação econômica e social apresentarem significativos avanços para a área da assistência, estes progressos infelizmente permaneceram somente no discurso, já que na prática, apesar do governo criar comissões setoriais destinadas a reestruturar e reformular a área da assistência, o governo reforçou o modo assistencialista de agir, uma vez que diante da pressão da população passou a implementar ações de assistência de cunho emergencial.

No final dos anos 80, a pressão social em torno da construção da nova Constituição aumenta e é mediante a uma crise social e política que irá se estruturar no país os fundamentos necessários para a consolidação de um Estado democrático.

De acordo com Pereira, a pressão da sociedade civil diante da crise econômica e social desencadeou avanços significativos tanto no campo político como no social, já que incorporou nas reformas institucionais uma maior atenção às políticas sociais, assim como, com a reformulação do sistema de proteção social o Estado adquiriu maior responsabilidade na condução das políticas sociais, inovando ao congregar o princípio da universalização e descentralização político-administrativa (In Marcos, 2005:12).

Assim a partir de 1988, a assistência social, com a Constituição Federal, assume um status de política pública em nosso país, direito do cidadão e dever do Estado, juntamente com a Saúde e a Previdência Social, integrando o tripé da seguridade social. O artigo 194 da Constituição Federal de 1988, diz que: *“A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”* (BRASIL, 1998).

Ou seja, as políticas setoriais que compõem a tríade da seguridade social devem ter uma gestão compartilhada e integrada entre si, não podendo agir de forma isolada.

Concomitantemente às ações do governo, os movimentos sociais organizados, que participaram ativamente do processo constituinte, permaneceram após a aprovação da Constituição de 1988 a atuar politicamente em questões específicas em vistas a elaborar leis complementares que materializassem, institucionalmente, os avanços conquistados em cada área. Entretanto, a luta para aprovação das leis orgânicas que caracteriza cada política setorial seguirá caminhos divergentes, impedindo a integração das três áreas componentes da seguridade social, conforme preconizado pela Constituição.

Apesar de todas as dificuldades, no governo de Fernando Collor de Mello, por força e pressão das organizações não-governamentais e movimentos atuantes na área, o Estatuto da

Criança e do Adolescente - Lei nº 8.069 é aprovado em 13/07/1990, a Lei Orgânica da Saúde – Lei nº 8.080 é aprovada em 19/09/1990 e a Previdência Social terá seu Plano de Benefícios – Lei nº 8.213 e a Lei Orgânica da Seguridade (Plano de Custeio – Lei nº 8.212) aprovados em 27/07/1991.

Quanto à elaboração da sua lei orgânica, a assistência social somente a terá regulamentada cinco anos após a Constituição Federal de 1988, devido principalmente a demora no estabelecimento de debates e propostas em torno deste tema pela sociedade e movimentos sociais organizados. Processo este que só se operacionalizou em 07/12/1993, quando o então presidente Itamar Franco aprova a Lei nº 8.742 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Durante esse período de cinco anos, entre o reconhecimento constitucional da assistência social e a sua regulamentação em lei, foram realizados seminários, debates e eventos regionais e nacionais, que objetivavam acumular informações, forças e alianças entre diferentes atores, principalmente organizações da categoria profissional dos assistentes sociais e instituições governamentais, com a finalidade de construir um projeto que expressasse a afirmação da assistência social como política de seguridade social pública e que também estabelecesse claramente os valores éticos e os caminhos orientadores dessa política em todo o território nacional.

Ao regulamentar os artigos 203 e 204 da Constituição Federal, a LOAS passa a reconhecer o campo da assistência social como uma política pública de seguridade social, direito do cidadão e dever do Estado, merecendo assim, uma atenção sistemática, isto é, planejada, com recursos regulares e, principalmente, com o reconhecimento legítimo do usuário desta política enquanto um cidadão, um sujeito de direitos.

A assistência social, desta forma, deixa de ser uma ação voluntária e espontânea, o que caracteriza, por exemplo, a filantropia para constituir-se em dever e responsabilidade do Estado, independente de contribuição dos indivíduos. Deixa, portanto de ser uma atividade desenvolvida por estímulo moral e ligada à noção de benesse para tornar-se uma questão de direito.

A LOAS, caracterizou a política de assistência social como política de seguridade social não contributiva, destinada a prover os mínimos sociais através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, objetivando garantir as necessidades básicas dos cidadãos (LOAS, art. 1º, 1993). Ou seja, ao definir este artigo a LOAS regulamenta a assistência social para todo o território nacional como uma política pública,

assumindo assim o compromisso de atender aos cidadãos que se encontram à margem das condições dignas de reprodução social, através da ação integrada entre o Estado e a sociedade, visando oferecer aos indivíduos o atendimento às suas necessidades.

Para tanto, considera-se indispensável que além do mínimo de bem-estar, através do atendimento às suas necessidades básicas, construa-se uma rede de equipamentos e serviços que permitam o acesso da população usuária aos seus direitos, bem como ofereça a possibilidade de conhecimento desses serviços e participação nos mesmos, a fim de que possam efetivamente desfrutar da sua condição de cidadão.

Sposati (2001) considera que, por mais que a assistência social responda exclusivamente às necessidades dos segmentos mais pobres da sociedade, isso não significa que ela seja considerada uma política direcionada unicamente para este público específico, ou seja, ela deve atuar, em articulação com outras políticas, no atendimento dos segmentos que ainda não se encontram em privação extrema, evitando assim, chegarem ao mínimo suportável à sua sobrevivência.

Esta noção de assistência social é equivalente à exposta por Pereira (1994) que toma como referência a noção de “privação relativa” que leva em consideração o padrão de vida de todos os membros de uma dada sociedade para definir a noção de pobreza, não privilegiando o mínimo vital de sobrevivência biológica como parâmetro para o desenvolvimento das ações assistenciais, sendo esta última norteadora da lógica dos programas sociais implementados pelo Estado brasileiro.

Uma das questões que fragiliza a política de assistência social no Brasil é a correlação que se estabelece entre mínimos sociais com mínimos vitais de sobrevivência. Valendo-se das reflexões de Carvalho (2000), entende-se que os mínimos sociais não podem se restringir aos mínimos vitais de sobrevivência, eles são muito mais abrangentes, sua definição deve estar próxima ao padrão médio de vida dos membros de uma sociedade. O que se pretende ressaltar com este ponto é que os mínimos sociais não são imutáveis, eles expressam o nível de desenvolvimento sócio-econômico de cada sociedade e podem ser alterados pela força e movimentação da própria coletividade.

Com isso, concordo com Carvalho (2000) quando afirma que o estabelecimento dos mínimos sociais é resultante de um pacto firmado com a sociedade, de um projeto fundado por seus membros, não podendo, desta forma, a sua definição ser atividade exclusiva de uma política, mais especificamente da assistência social.

A LOAS ao definir esta responsabilidade para a assistência social não regulamentou o ideal de mínimo existente na sociedade brasileira, deixando a cargo dos governantes o seu estabelecimento. Não que a definição dos mínimos pelos gestores desta política seja incoerente, já que conhecendo a realidade local atingiria, de forma mais completa, as necessidades da população. No entanto, a LOAS deveria sim, determinar que cada município regulamentasse uma lei que definisse os seus mínimos sociais, para que estes, verdadeiramente, se constituam como resultado de uma negociação com a sociedade e não algo delegado.

Logo, é importante que sejam definidas pela assistência social a segurança e as responsabilidades de cobertura que deve prover à população, a fim de que não seja considerada como suficiente para superar a pobreza e a desigualdade, fato este que exige mudanças estruturais na sociedade não competindo esta realização a uma política social, muito menos, à assistência social resolvê-la.

O texto constitucional em seu artigo 203 relata que “*a assistência social será prestada a quem dela necessitar*”. Desta forma, delimita o escopo de ação desta política, atribuindo-a a competência de garantir somente aos segmentos da população que se encontram em qualquer situação de fragilidade, sejam de forma temporária ou permanente, o acesso mínimo aos bens, serviços e direitos inerentes à sociedade, objetivando assegurar proteção, promoção, amparo, habilitação e reabilitação a estes indivíduos. Assim conformada, “*a assistência social não consegue assumir o perfil de uma política no campo da reprodução social (...), configurando-se (...) como espaço marginal e compensatório de atendimento aos segmentos excluídos da sociedade*” (Sposati, 1993:52).

Ao definir como seu objetivo o atendimento a segmentos que se encontram em situação de vulnerabilidade social, em decorrência de seu ciclo de vida (crianças, adolescentes e idosos), de alguma desvantagem pessoal (pessoas portadora de deficiência física) ou de uma situação circunstancial (desemprego, violência, abandono, fome, entre outros), a assistência social acaba direcionando sua atenção para o atendimento de segmentos desprovidos de proteção social e não alcançados pelos mecanismos e sistemas de segurança social obtidos pela via do trabalho, logo os que não possuem condições de manter sua reprodução social e a da sua família.

A assistência social é, portanto, uma política que se define em função de um público alvo marcado por uma grande diversidade, diferentemente das demais políticas básicas que possuem um público alvo definido: saúde e educação para todos, previdência para

trabalhadores que contribuem com o sistema de seguro social, entre outros. A condição de atender aos segmentos mais vulnerabilizados e “subalternizados” da sociedade, reflete na percepção que se tem da assistência social enquanto política “*secundária*” (Carvalho, 2001:149), complementar, que oferece um atendimento pobre com ações compensatórias e emergenciais para os segmentos pauperizados da sociedade. Desta forma, a assistência social, acaba funcionando como historicamente funcionou como “*governo paralelo da pobreza*” (Carvalho, 2000: 153).

Por ser considerada como uma ação paralela, marginal, desenvolve-se para a população programas e projetos compensatórios e emergenciais que, em última instância, somente reproduzem a condição de “subalternidade” em que se encontram seus usuários. E esse fato, segundo Carvalho, “*gera um círculo perverso; [que] acaba reforçando a seletividade e a meritocracia*” (2000:149) na prestação de serviços, onde se cria diversos mecanismos para selecionar dentre os pobres aqueles que se encontram em situação humilhante, e logo merecedores das ações assistenciais de emergência.

É importante destacar que a LOAS, do ponto de vista de seus princípios, faz opção pelo atendimento das necessidades sociais, sobrepondo-as as exigências da rentabilidade econômica (Art. 4º, inciso I). Trata-se, sem dúvida, de um importante avanço, contudo deve-se levar em consideração que o fato de ser reconhecida como uma questão legal não é condição suficiente para tornar-se legítima, uma vez que não há uma modificação desta orientação na prática cotidiana dos indivíduos pauperizados (Campos, 2001). Tal condição torna-se ainda mais delicada em uma sociedade onde a ordem social sempre foi subordinada à econômica e o trabalho a grande via de acesso à cidadania, onde ser trabalhador formal com carteira assinada é a condição essencial para se ter acesso aos benefícios públicos.

A LOAS ao definir em um de seus princípios (Art. 4º) o respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade como norte de suas ações traz um avanço para o usuário dessa política, em virtude da forma como a população pobre, historicamente, vem sendo tratada pelas elites e governantes brasileiros. Uma vez que, aos reconhecidamente pobres, só restava a bondade e benemerência daqueles que se encontravam ligadas às obras religiosas e filantrópicas, aos quais destinavam a estes segmentos somente ações assistenciais esporádicas, assistemáticas, irregulares e descaracterizadas da noção de direito.

Estes princípios na prática nem sempre são respeitados, já que existem muitos fatores que impedem a sua efetiva operacionalização. Dentre os quais podemos destacar, àqueles

relacionados à cultura política brasileira, perpassada pela lógica do favor e do clientelismo, que contribui para atrelar a assistência social às práticas caritativas e assistencialistas, do outro lado, tem o posicionamento dos atuais governantes frente às reformas estabelecidas pelo neoliberalismo que restringem cada vez mais os recursos destinados à área social, onde para solucionar a restrição de recursos, criam instrumentos e meios de direcionar os programas sociais para os estritamente pobres, através de critérios humilhantes de seletividade.

A LOAS, apesar de todos estes avanços apresentados anteriormente, não definiu a questão da distribuição dos recursos entre os três níveis de governo: federal, estadual e municipal. Diante de não haver uma lei que regule esta questão, o que ocorre é uma dispersão de recursos, restando à assistência social as sobras do orçamento, o que desencadeia para esta área uma prestação de serviços sociais precários a fim de dar conta das várias demandas apresentadas pelo seu público alvo.

Essa indefinição de recursos acaba tornando-se uma estratégia para a desresponsabilização do Estado e a reprodução desenfreada de atividades na esfera social implementadas pela sociedade civil com a utilização de recursos públicos, por meio de firmação de convênios e de acordos de cooperação, sem que a população atendida tenha clareza e conhecimento da origem dos serviços prestados e do seu direito de acesso aos mesmos.

A distribuição de recursos nesta área, historicamente, está associada com o desempenho do setor econômico o que tem gerado um espaço propício para a reprodução de práticas assistencialistas e clientelistas (Yazbek, 1993), no qual a população necessitada deste atendimento tem que se submeter para garantir a sua “sobrevivência”. Outra questão que envolve também esta área é que, precisando deste atendimento, a população usuária dificilmente reivindica por melhorias nos serviços, por receio de perder o único meio de satisfação, mesmo que mínimo, das suas necessidades.

No que tange à organização da assistência social, a LOAS estabelece três diretrizes que norteiam as suas ações, no entanto, com aprovação da Política Nacional de Assistência Social em 2004, insere-se uma quarta diretriz à organização desta política, a saber: I. A descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; II. Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III. Primazia da responsabilidade do Estado na condução da política em cada

esfera de governo e IV. Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos.

Neste capítulo apenas citaremos as diretrizes referentes à primazia da responsabilidade estatal na condução da política de assistência social e à centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos, haja vista que as diretrizes da descentralização política-administrativa e da participação da população na formulação, no controle e fiscalização da política em todos os níveis de governo serão objeto de discussão do próximo capítulo.

A diretriz que se refere à primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo reafirma que a assistência social enquanto uma política pública é de responsabilidade estatal, ou seja, é o Estado em suas diferentes instâncias federal, estadual e municipal, que tem a responsabilidade na condução desta política.

Entretanto, isso não o exime de realizar parcerias com organizações que desenvolvem serviços no âmbito da assistência social, desde que as informações necessárias sejam repassadas para a população usuária, para que as ações implementadas sejam reconhecidas como direitos advindos do âmbito estatal e que o mesmo tenha a primazia na sua execução, ou seja, as instituições sociais devem atuar apenas como colaboradoras e parceiras do Estado e não como gestoras.

É importante para o entendimento desta questão enfatizar que há uma profunda distinção entre a parceria no âmbito da assistência social e a prática da subsidiariedade. Segundo Sposati,

A prática da subsidiariedade nega ou fragiliza a responsabilidade do Estado e direciona a ação para que as organizações assumam os serviços. A prática de parcerias entende que o avanço da democracia exige a pressão de uma sociedade que se co-responsabilize pelas desigualdades sociais e pela redistributividade. Entretanto, qualquer parceria, deve estar assentada na política pública e no compromisso de Estado. Ela ajuda a avançar a universalização de direitos pela co-responsabilização social (Sposati, 2001:77).

Para Pereira (2003) se na relação firmada entre Estado e sociedade civil para a implementação das políticas não houver uma ação conjunta entre ambos, primando, no entanto, pela responsabilidade do Estado na condução das políticas, compromete-se à consolidação dos direitos sociais estabelecidos na legislação vigente, tornando-se em última instância ações baseadas na caridade e na generosidade, daqueles que a realizam para com aqueles que a recebem, e não como um direito conquistado legalmente.

Vale ressaltar que historicamente a relação da assistência social com os seus usuários se deu mediada pelas entidades filantrópicas, instituições estas que, muitas vezes, se apresentam como “beneficentes de assistência social” e nem sempre desenvolvem ações voltadas para o público específico desta política, mas recebem isenções do Estado.

Devido à indefinição de conceito existente no artigo 3º da LOAS quanto às entidades e organizações de assistência social, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em suas atribuições, criou em abril de 2005 um grupo de trabalho - com a participação paritária da sociedade civil e do governo -, a fim de discutir sobre este conceito, já que o estabelecido na LOAS é muito amplo e passível de interpretações.

Considerando tal discussão, no dia 10 de novembro de 2005 foi publicado, pelo CNAS, a resolução nº 191, que *“institui orientação para regulamentação do artigo 3º da Lei Federal nº 8742 (...), acerca das entidades e organizações de assistência social, mediante a indicação das suas características essenciais”*.

A definição das entidades e organizações de assistência social faz-se importante na medida em que possibilita ao Conselho, enquanto um órgão responsável pela fiscalização destas entidades, realizar o controle social das suas ações, evitando que práticas tradicionais, rompidas legalmente com a Constituição Federal de 1988 e com a LOAS, venham continuar a se reproduzir no domínio da assistência social, além de possibilitar o reconhecimento pela sociedade do *“caráter público das ações prestadas pelas entidades sociais, possibilitando sua inserção na rede socioassistencial do SUAS, a qualificação dos serviços de acordo com os objetivos gerais da PNAS”* (BRASIL, 2006).

Desta forma tal regulamentação apresenta-se importante para a assistência social, pois assim sendo, as atividades realizadas em seu campo, em favor dos seus usuários, poderá ser de melhor qualidade e conforme constante na Constituição Federal de 1988 e na LOAS.

Com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social no ano de 2004 insere-se uma nova diretriz à organização da assistência social, apesar de não constante na LOAS, a sua discussão faz-se necessária devido à orientação que a mesma tem dado aos programas na sua concepção e implementação. Esta diretriz refere-se à centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos.

A partir dessa diretriz a família passa a ser considerada como um lugar privilegiado de atuação da política de assistência social. De acordo com a PNAS, a matricialidade sócio-familiar passa a ter papel de destaque nas ações desta política baseando-se na *“premissa de que a centralidade da família e a superação da focalização (...), repousam no pressuposto de*

que para a família prevenir, proteger e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal” (BRASIL, 2004).

No entanto, o fortalecimento de possibilidades de convívio, educação e proteção social, na própria família, não restringe a responsabilidade pública de proteção social para com os indivíduos e a sociedade. Diante desta questão, há de se ter uma extrema cautela para que não se resgate a visão conservadora do papel da família, principalmente, por parte daqueles que atuam como prestadores de serviços da assistência social, responsabilizando-a pelas eventualidades que ocorrem com os indivíduos e retirando o Estado da esfera de sua responsabilidade.

Por isso, é importante que se garanta o acesso e a qualidade dos serviços para todas as famílias e indivíduos, para que não se exija das famílias atribuições que as mesmas não têm condições de desempenhá-las ou que seja função do Estado. No que concerne a esta questão há um amplo debate na sociedade, mas que não cabe discutir neste trabalho, já que ao centralizar as ações na família, o Estado pode retornar às práticas tradicionais retrocedendo, assim, os avanços conquistados para a política de assistência social.

Yazbek (1995) considera que, apesar de todos estes avanços, as redefinições postas pelo capitalismo na dinâmica da sociedade trazem para o campo da assistência social algumas contradições já que, ao mesmo tempo, que o Estado reconhece a assistência, a partir da Constituição Federal de 1988 e da LOAS como uma política pública, direito dos cidadãos e dever do Estado, por outro lado se ajusta a ordem capitalista, desmontando os direitos sociais conquistados pelas intensas lutas dos trabalhadores.

Após esta breve explanação sobre a constituição da política de assistência social no Brasil podemos chegar à conclusão que ela alcançou significativos avanços. Os avanços no plano legal são importantes e incontestes, no entanto devido à cultura política construída na assistência social, esta área vem naturalizando-se como local de reprodução de práticas de caridade e favor.

Todavia a instauração da assistência social, enquanto política pública, encerra desafios para além da legalidade adquirida. É necessário que os governantes legitimem os princípios e diretrizes que estruturam a política de assistência social e que suas ações sejam apropriadas como valores significativos à construção da cidadania.

CAPÍTULO II

2. CONTROLE SOCIAL: UMA REFLEXÃO SOBRE OS DESAFIOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS

Neste capítulo aprofundaremos a discussão acerca das diretrizes da política de assistência social que estabelecem a descentralização político-administrativa e a participação da população na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis do governo. Para tanto analisaremos seu processo de implementação relacionando-o com as temáticas da participação e da democracia. E por fim, nos deteremos na discussão do controle social e suas formas de operacionalização. Assim, trataremos do espaço do conselho, enquanto *locus* de efetivação do controle social.

Conforme já explicitado, a Constituição Federal de 1988 trouxe significativos avanços para o campo das políticas sociais e particularmente para a política de assistência social. Dentre estes avanços, pode-se destacar aqueles relacionados ao estabelecimento de princípios e diretrizes que norteiam a gestão das políticas sociais, tais como, a descentralização político-administrativa e a participação popular, apresentando-se como princípios que estabelecem a gestão democrática destas políticas. Assim sendo, com a Norma Constitucional pretende-se romper com a tradição histórica existente na gestão das políticas sociais, a saber, o centralismo, o elitismo e a sua utilização para fins clientelísticos.

Com o estabelecimento destas diretrizes, a Carta Magna altera normas e regras centralizadoras que mantinham a gestão das políticas públicas no âmbito do executivo federal, distribuindo as competências centralizadas, até então, na União para os poderes subnacionais (estados, Distrito Federal e municípios), dando-lhes mais autonomia no desenvolvimento das suas ações. Também, permite a realização de uma gestão democrática das políticas sociais, na medida em que possibilita a participação da sociedade civil⁶, através das suas organizações, no processo de planejamento, monitoramento, acompanhamento e avaliação dos seus resultados.

A Carta Magna, a partir da descentralização política-administrativa, passa a reconhecer os municípios como uma instância de extrema relevância, visto que se tornam elementos autônomos da Federação e adquirem responsabilidades, juntamente com a esfera

⁶ Segundo Coutinho, baseado em Gramsci, o termo sociedade civil “*designa, mais precisamente, o conjunto das instituições responsáveis pela representação dos interesses de diferentes grupos sociais, bem como pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos e de ideologias; ela compreende assim o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, as organizações profissionais, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico etc (...), funcionando como mediação necessária entre a base econômica e o Estado em sentido estrito*” (Coutinho, 1996:53-55).

estadual e o Distrito Federal quanto à execução de políticas no seu âmbito de atuação. Esta diretriz propicia uma partilha de poder entre os entes federados, a definição de suas responsabilidades na execução dos serviços públicos, mas também repassa a responsabilidade do Estado para a sociedade, na medida em que delega às entidades e organizações de assistência social a função de executar programas nesta área.

A descentralização política-administrativa, sob esta ótica, implica a existência de uma pluralidade de níveis de decisão exercidos de forma autônoma pelos órgãos independentes do centro. Ela é entendida, por Uga,

enquanto um processo de distribuição de poder que pressupõe, por um lado, a redistribuição dos espaços de exercício de poder - ou dos objetos de decisão -, isto é, das atribuições inerentes a cada esfera de governo e, por outro, a redistribuição dos meios para exercer o poder, ou seja, os recursos humanos, financeiros e físicos (in Jovchelovitch, 1997: 38).

A LOAS em seu artigo 6º, inciso II, reafirma e regulamenta o exposto no artigo 204 da Carta Magna, garantindo uma gestão descentralizada e participativa para a política de assistência social. Desta forma, as ações nesta área devem ser organizadas em sistema descentralizado e participativo, com a divisão de responsabilidades e competências dos três entes federativos e a participação da população em sua gestão a fim de torná-la uma política pública afiançadora de direitos.

Neste sentido, cabe a cada nível da Federação organizar em seu âmbito de atuação as ações na área da assistência social através do comando único, respeitando os princípios e diretrizes estabelecidos pela Política Nacional de Assistência Social. Para tanto, necessitam de alguns elementos fundamentais à gestão desta política, tais como, a implantação de um Conselho de composição paritária entre sociedade civil e governo; um Fundo, que compõe os recursos a serem empregados na área, sendo este controlado pelo órgão gestor e fiscalizado pelo Conselho e, por fim um Plano de Assistência Social, documento que norteará os rumos da política em sua esfera.

No que concerne ao comando único das ações em cada esfera de governo, a LOAS define esta diretriz com a finalidade de evitar que haja uma sobreposição de ações e recursos na área da assistência social em todo o território nacional, de forma que cada esfera tenha um órgão responsável pela coordenação das ações concernentes à área com vistas a eliminar a existência de ações paralelas que não sejam condizentes com o estabelecido pela legislação vigente.

No estabelecimento de competências, no que concerne às ações da assistência social, para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, a LOAS acaba delegando a estes últimos, a responsabilidade na execução de projetos e serviços assistenciais. Parte-se do pressuposto, que os municípios devido à proximidade e o reconhecimento das necessidades do local seria uma esfera privilegiada para a elaboração de políticas públicas que dêem conta das especificidades locais, ou seja, o município seria uma esfera que permitiria, teoricamente, uma maior eficiência e eficácia na execução das políticas públicas.

Entretanto, deve-se atentar para que o aumento das responsabilidades dos municípios não torne esta esfera a única responsável pelo atendimento das necessidades sociais e desresponsabilize os outros entes federativos⁷ e, em consequência aqueles que não possuem recursos financeiros para implementar programas desta natureza e solucionar sozinhos os problemas da sua localidade fiquem sem oferecer assistência à população, e é neste sentido que, Lima (2003) considera que o processo de descentralização não se deve traduzir em dissipação de responsabilidades dos outros níveis de governo.

Relativo a esta questão existe também outra problemática, que implica no fato dos governantes locais utilizarem os programas e projetos assistenciais para obter favoritismo político junto à população, através da reprodução de práticas clientelísticas e eleitoreiras, transformando a esfera local em um espaço de reduto eleitoral e o voto em moeda de troca de favores à população.

Para que a descentralização ocorra, conforme consta na legislação, é necessário que haja uma clara divisão de responsabilidades de cada nível em relação à assistência social a fim de evitar a existência de competências concorrentes entre as esferas governamentais, já que os programas e serviços que são dispendiosos para o governo não são assumidos por nenhum ente federado, suscitando numa desresponsabilização do Estado quanto à consolidação desta política, bem como, faz-se necessário a pauta de critérios de partilha de recursos que levem em consideração as diversidades regionais para que haja uma maior equidade na distribuição dos recursos.

Nesse processo, há também a existência de governantes que criam os programas para utilizá-los de forma personalista com o objetivo de demonstrar que tais ações foram realizadas por um determinado nível governamental. Com isso, as políticas públicas acabam sendo implementadas para dar mérito a determinados políticos e não para consolidar direitos à

⁷ Vale ressaltar que apesar de não caber às instâncias federal e estadual a execução dos programas, estas instâncias possuem a responsabilidade de oferecer apoio técnico e financeiro aos municípios, para que possam realizar o atendimento à população.

população e, em consequência ocorre uma superposição e uma descontinuidade das ações, visto que cada governante desenvolve seus programas e não continuam a implementar aqueles que possuem a característica de outro governo.

A capacitação dos governos locais é um elemento essencial para a implantação da descentralização visto que os preparam para exercer as competências adquiridas, fortalecem a sua autonomia na definição das políticas públicas e oferecem as condições necessárias para a criação de uma estrutura organizacional capaz de atender as novas demandas.

De acordo com a PNAS,

Descentralização efetiva com transferência de poder de decisão, de competências e de recursos, e com autonomia das administrações dos microespaços na elaboração de diagnósticos sociais, diretrizes, metodologias, formulação, implementação, execução, monitoramento, avaliação e sistema de informação das ações definidas, com garantia de canais de participação social. Pois esse processo ganha consistência quando a população assume papel ativo na reestruturação (BRASIL, 2004:38).

A partir desta exposição, verifica-se que a descentralização é um processo que necessita para a sua efetivação a consolidação da presença da população nos processos decisórios, através dos canais de participação social.

No que se refere à participação da população a Constituição Federal de 1988 e a LOAS a garantem como um direito e prevê a sua efetivação por meio das entidades e organizações de assistência social, na formulação das políticas e no controle das suas ações em todos os níveis do governo.

Na perspectiva da assistência social, como política pública, a presença da sociedade civil na formulação das políticas e no controle das ações é indispensável, uma vez que pode agir como interlocutora e representante de interesses coletivos na esfera governamental, no intuito de dar visibilidade às demandas dos segmentos usuários da política, incorporando-as à agenda do governo. A noção de participação, defendida neste trabalho, é aquela apresentada por Campos que a entende como uma forma de “protagonismo”, onde a população faz-se presente *“na condição de definidor de prioridades; de elaborador de políticas; de normatizador de critérios de acesso e, de fiscalizador das ações do governo nesta área (...)”* (2003:95).

Nesta perspectiva, a participação da população configura-se como um elemento imprescindível à efetivação da assistência social como política pública, já que seu objetivo consiste no direcionamento das ações do governo ao atendimento das necessidades da população, através da sua participação na definição dos critérios norteadores desta política, a fim de implementá-la conforme estabelecido em sua legislação.

Ao propor a participação da sociedade civil, através das suas organizações, na definição da política de assistência social a LOAS propõe a integração das ações do governo com as da sociedade civil objetivando garantir o atendimento à população que dela necessitar, não obstante, o Estado deve assumir a primazia na condução desta política em cada esfera de governo, enquanto a sociedade civil ao participar deste processo deve fazê-lo de forma a complementar a execução de serviços, programas e projetos e benefícios de assistência social, além de possuir o papel de executar o controle social sobre a mesma.

A participação da população nos espaços propícios para o exercício do controle social das ações do governo faz-se importante, já que é a partir desta participação que a sociedade pode exigir do Estado o cumprimento dos seus deveres, estabelecidos em lei, com a população, bem como, reivindicar por melhorias na prestação dos serviços compostos no sistema de proteção social do Estado.

O controle social é concepção advinda da Constituição Federal de 1988 que o entende como mecanismo de consolidação da participação popular no processo de gestão democrática das políticas sociais. Nesta perspectiva, a população exerce o controle das ações do Estado a fim de garantir o cumprimento dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos contidos no texto constitucional.

A legislação relativa à assistência social entende o controle social como influência da sociedade sobre as ações de assistência executadas pelo governo, no sentido de fiscalizá-las e propor em matérias que dizem respeito ao âmbito coletivo, visando assegurar que o atendimento oferecido venha ser de qualidade e compatível às necessidades da população usuária, evitando qualquer tipo de constrangimento a este segmento, isto é, o controle social atua objetivando consolidar a política de assistência social como uma política pública de responsabilidade do Estado e direito do cidadão.

O controle social, enquanto participação da população nos assuntos coletivos, pode atuar no sentido de evitar a desresponsabilização do Estado com a área social por meio do acompanhamento das ações desenvolvidas, com vistas a reivindicar atenção ao segmento demandatário desta política no sentido de impedir a transferência de suas responsabilidades para as entidades e organizações da sociedade civil. Uma vez que, juntamente, ao avanço do neoliberalismo e da estratégia de redução do Estado, propaga-se, na sociedade, o discurso de um Estado ineficiente para o atendimento das demandas sociais. E diante da freqüente expansão destas demandas sociais recorre-se à sociedade civil organizada para o atendimento dos indivíduos vulnerabilizados, através do discurso da solidariedade social.

Ao transferir para as entidades da sociedade civil⁸ a função de formular ações para atender a este segmento, o Estado acaba não atentando ao exposto na LOAS em seu artigo 5º (inciso III) que se refere “à *primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo*”. O Estado constitui-se, então, na instância responsável pela orientação da política de assistência social através da afirmação de políticas baseadas nos princípios legais e pela destinação de recursos para a sua execução, enquanto a sociedade civil, quando executa tais ações, deve fazê-la de forma complementar ao Estado.

As “parcerias” estabelecidas com a sociedade civil devem acontecer no sentido de ampliar o atendimento no campo da assistência social, contudo, as entidades e organizações que prestam serviços à área da assistência social e, tão logo, recebem recursos do fundo público, devem ser fiscalizadas e ter suas ações avaliadas a fim de evitar que tais recursos sejam utilizados no financiamento de práticas que desrespeitem o estatuto de direito adquirido. Assim como, verificar se o atendimento prestado visa proporcionar autonomia e dignidade aos usuários e se realmente atuam no domínio da assistência social, enquanto política pública alicerçada de direitos sociais, para que suas ações não resultem na sua caracterização como uma “não-política” e retrocedamos às práticas filantrópicas e assistencialistas de outrora.

Diante dessa situação, o controle social na política de assistência social agirá de forma a impedir que o Estado repasse para as entidades e organizações da sociedade civil responsabilidades que lhe diz respeito, lutando pela efetivação de uma política pública com primazia da ação estatal, que projete serviços socioassistenciais que visem à autonomia dos usuários e não a sua dependência, que lhes proporcionem dignidade e condições para saírem da situação de vulnerabilidade social que se encontram inseridos.

Para tanto, é preciso que a população participe ativamente deste processo, através da sua inserção nos espaços que lhes são reservados, para que requeiram do Estado uma política de assistência social que não seja tuteladora, assistencialista, clientelista e privatista, reivindicando por uma política que garanta direitos de cidadania aos seus usuários.

O controle social na política de assistência social deve existir no sentido de garantir o que foi legalmente conquistado, de modo que a assistência social não se torne apenas um discurso de campanha eleitoral. Para que seu estatuto legal seja materializado faz-se necessário que a população em geral, não somente aqueles que se encontram envolvidos com

⁸ Estamos nos referindo as organizações não-governamentais e/ou entidades filantrópicas que atuam no atendimento social.

a assistência social, se mobilize e exija do Estado prestação de contas acerca dos recursos alocados (ou que deveriam ser) com esta política.

Diante disso, afirma-se a necessidade de controlar os recursos destinados a esta área, participando das decisões que conformam sobre a sua alocação, no sentido de garantir que sejam utilizados no atendimento das necessidades da população que precisam deste serviço e não, para promover visibilidade e enaltecimento às ações do governo.

Assim sendo, o controle social das ações implementadas pela assistência social deve objetivar a sua consolidação como política pública que tenha como prioridade o atendimento às necessidades básicas dos indivíduos, por meio de serviços e benefícios assistenciais de qualidade, a fim de garantir-lhes uma vida digna em todos os seus aspectos, almejando a sua cidadania plena.

Para fins de efetivação de uma gestão democrática que viabilize a participação da população no controle das ações do Estado e na proposição de questões de interesse coletivo, a legislação vigente no campo da assistência social estabelece os conselhos⁹, as conferências e os fóruns como espaços privilegiados para a consolidação desta participação, não sendo, no entanto, os únicos, já que existem outros espaços que fazem parte desse processo.

Assim sendo, a gestão democrática das políticas sociais estabelece para a assistência social importantes inovações, visto que insere novos atores no processo de construção dos interesses coletivos, no sentido de interferir na direção das decisões públicas.

2.1. ELEMENTOS ESSENCIAIS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Uma gestão democrática pressupõe o reconhecimento da participação da população como um elemento imprescindível no exercício do poder político no intuito de promover uma socialização da política, tornando a esfera pública acessível à população.

Autores como Bobbio e Held entendem que a democracia *“não se limita à seleção de líderes políticos, mas supõe, igualmente, a participação dos cidadãos nas decisões coletivas que afetam suas vidas”* (In Oliveira, 2003:38). Desta forma, tais autores defendem a idéia de que a democracia não se reduz ao processo eleitoral, onde os indivíduos, através do direito ao voto, elegem um candidato para representar-lhes no poder, mas sim se concretiza através da

⁹ A LOAS a fim de consolidar a participação da população institucionalizou os Conselhos de Assistência Social em todos os níveis de governo, constituindo-se, desta forma, como instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social.

democratização e publicização do Estado, no qual a população encontra-se inserida e atuante no espaço público.

A democracia, desta forma, apresenta-se como um regime político que proporciona aos cidadãos condições para participar plenamente das questões que lhes dizem respeito, além de favorecer sua autodeterminação, soberania e autonomia, reconhecendo e respeitando as diversidades com vistas a incorporar indivíduos ou grupos sociais que se encontram alheios à participação.

A Constituição Federal de 1988 ao introduzir mecanismos que permitem a participação da população nas decisões que dizem respeito ao interesse público expressa o compromisso com a construção de uma sociedade baseada nos princípios da democracia participativa.

Poulantzas avalia que *“a democracia participativa (...), envolve a articulação entre a transformação do Estado e o desenvolvimento da democracia direta na base, o que supõe o suporte decisivo e contínuo de um movimento sustentado em amplas alianças populares”* (In Oliveira, 2003:38).

Em vista disso, o autor considera que a consolidação da democracia participativa ocorre por meio da democratização do Estado, ou seja, através da ampliação de instâncias que possibilitem a participação da sociedade civil nesta esfera, pois, desta forma, o Estado se tornaria mais permeável às reivindicações da população.

A participação social, conforme esta idéia, seria um fator primordial para a ampliação do acesso das demandas dos setores populares à esfera governamental, objetivando a garantia do atendimento das suas necessidades por meio de políticas públicas condizentes as suas demandas.

A participação é um elemento que pode conferir maior visibilidade aos grupos sociais que se encontram historicamente excluídos do processo decisório uma vez que possuem a possibilidade de adentrar em espaços antes pouco penetrados, assim como lhes permite interferir em questões que dizem respeito as suas condições de vida.

Neste sentido, conforme retratam Campos e Maciel (1997:150), a participação se apresenta como um processo que visa interferir na dinâmica societária, através da inserção da população nos sistemas decisórios que conformam questões que lhes dizem respeito, confrontando, desta forma, com a idéia de participação que a considera como um mero comparecimento dos usuários dos serviços em encontros e eventos planejados pelos

organismos governamentais, sem levar em consideração a capacidade propositiva deste segmento.

Para fins de entendimento, utilizaremos a idéia de participação democrática de Pateman. Esta autora considera a participação democrática relevante na medida em que reduz a distância existente entre a população e o centro do poder decisório, além de proporcionar uma ampliação do interesse da população por questões que dizem respeito ao âmbito público. Considera que o indivíduo só poderá ter o controle sobre o desenvolvimento do local em que vive e sobre os assuntos públicos que incidem sobre a sua vida quando participarem diretamente do processo de decisão dos interesses da coletividade e na escolha de seus representantes, já que *“o tipo de participação que limita os direitos à autodeterminação apenas para a esfera do governo reduz a democracia ao voto ocasional e periódico, pouco contribuindo para a melhoria da qualidade de vida de muitas pessoas”* (In Oliveira, 2003: 40).

Jean Fraçois Aubert (In Campos, 2003) analisando a democracia direta expõe três considerações relevantes sobre a mesma. Para este autor, a democracia direta (participativa) permite aos cidadãos interferirem nos assuntos do governo; oferece oportunidade aos cidadãos de levarem para o espaço público questões relevantes do seu tempo a serem discutidas e por fim desfaz a idéia de que a construção da agenda pública é uma prioridade governamental.

Esta idéia de participação, na perspectiva da democracia direta, pressupõe a existência de espaços de socialização nos quais os indivíduos possam expressar os seus ideais, contrapor as deliberações do governo que ferem os princípios democráticos dispostos na legislação, com o objetivo de construir decisões públicas que incorporem com prioridade os interesses e concepções político-sociais emanados da população.

No entanto, tal situação não é vislumbrada em países da América Latina, como o Brasil. O nosso sistema, ao mesmo tempo em que prevê alguns mecanismos da democracia direta, desenvolve, de forma combinada, uma democracia do tipo representativa, no qual a população por meio da força do voto elege os governantes para representar-lhes e encaminhar suas demandas à esfera governamental.

Entretanto, devido à cultura política existente, o voto é, muitas vezes, utilizado como moeda de troca de favores, como acesso da população a benefícios e não a direitos. Nesta perspectiva, a democracia representativa limita-se ao voto e não considera a participação da

população como um elemento importante para a construção das decisões públicas, sendo solicitada, somente, nos períodos eleitorais a fim de conseguir seu apoio e barganhar votos.

Neste sentido, que O'Donnel considera que no caso do Brasil seria mais pertinente falar em democracia delegativa e não representativa, conforme existente nos países desenvolvidos, afirmando que as

democracias delegativas, ou seja, democracias que não são consolidadas ou institucionalizadas, mas que podem ser duradouras, (...) se fundamentam na premissa de quem ganha uma eleição está autorizado a governar o país como melhor lhe aprouver (In Oliveira, 2003:48-49).

Este autor ao analisar os processos de democratização em países da América Latina pondera que devido às crises econômicas e sociais advindas principalmente dos regimes autoritários, estes países não desenvolvem regimes democráticos representativos e sim delegativos.

Segundo O'Donnel, esta crise se expressa em termos de ineficiência da atuação dos Estados no que diz respeito à garantia da consolidação da lei e ao estabelecimento de questões que visem o interesse coletivo, o que propicia o desenvolvimento de práticas de cunho centralizador e clientelista, no qual o governante por considerar que tem o poder em suas mãos, age de forma unilateral e autoritária, sem levar em consideração os interesses da coletividade, esquecendo de todas as promessas realizadas durante o período eleitoral. Os governantes exercem o poder como se a sua ascensão a um cargo político lhe desse autoridade suficiente para dispor dos bens públicos de forma privada.

No que concerne às democracias delegativas, diferentemente do que é vislumbrado nas democracias consolidadas, há um número expressivo de decisões tomadas pelo nível Executivo, por meio do qual O'Donnel denomina de *decretismo*, o que não implica, necessariamente, na implementação destas ações. Situação esta evidenciada no Brasil por meio das inúmeras medidas provisórias e emendas constitucionais emitidas pelo governo que, nem sempre corresponde a melhorias na qualidade de vida da população, mas principalmente aos interesses dos grupos dominantes na condução do governo.

Ao compararmos com a situação existente no governo do Estado do Rio de Janeiro, nas gestões Anthony Garotinho e Rosinha M. Garotinho, estudadas neste trabalho, referente à democracia delegativa constata-se que ambos governantes usaram a máquina pública de forma a reproduzir práticas clientelistas e patrimonialistas no campo das políticas sociais.

Como indicativo desta questão temos o fato destes governantes utilizarem os recursos e o espaço público com fins privados, expedindo decisões e criando programas sociais sem o

conhecimento do Conselho. Portanto, em muitos casos, pode-se verificar que ao longo dessas duas gestões não foram prestadas contas junto à população do uso que foi feito dos recursos públicos, governando conforme a sua própria vontade e não segundo a vontade geral. A fim de garantir o apoio da população criaram diversos programas de cunho assistencialista, não contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da população usuária, mas apenas reforçava a sua dependência, tornando-a clientela do governo que para ter acesso ao programa oferecia o seu voto como garantia da continuidade desses programas.

É neste sentido, considerando as dificuldades e limites existentes neste tipo de democracia (representativa), que se faz necessário a complementação entre este sistema e o participativo, já que, apesar de serem considerados como contraditórios, a união de ambos pode auxiliar no rompimento de práticas de uso privatista do espaço público haja vista que a população, inserida neste processo, tem autoridade para fiscalizar as ações desenvolvidas pelo poder público. Bobbio, ao explanar acerca desta questão, considera que

os dois não são sistemas alternativos, como se a existência de um não pudesse implicar a existência do outro, mas dois sistemas que se podem integrar, já que nenhum, isoladamente, é suficiente para garantir a efetividade da democracia (...). O processo de alargamento da democracia, contudo não depende apenas da integração das formas de democracia direta [participativa] e representativa, mas principalmente, da extensão da democratização, o que pode ser aferido pelo número de instâncias (diversas da política) ou espaços nos quais o cidadão pode exercer seu próprio poder de eleitor (In Oliveira, 2003:41, 42).

Entende-se que em sociedades complexas como são as modernas, fica inviável pensar somente em instrumentos de democracia direta, já que é difícil que a população em sua totalidade participe ativamente nos espaços onde as questões referentes ao âmbito público são decididas, necessitando de mecanismos de representação, a fim de fazer os interesses da coletividade chegarem ao âmbito governamental, no entanto, é necessário que a população fiscalize e avalie as ações desenvolvidas por aqueles que lhe representam para que venham governar objetivando materializar os interesses de todos.

Benevides (In Bravo e Souza, 2002) ao analisar a concepção de participação social contida no texto constitucional esclarece que esta legislação compreende um tipo de cidadania ativa, no qual o cidadão tem papel protagônico nas questões públicas, possuindo direitos como também deveres em relação ao Estado. Acrescenta que essa possibilidade de participar nos processos que conformam os interesses públicos confirma a soberania popular como um elemento fundamental da democracia; para esta autora, a democracia direta opera como um “corretivo” à democracia representativa, contribuindo com o processo de democratização da sociedade civil e do Estado.

É importante destacar que a participação social tem como principal objetivo, segundo Borja, *“facilitar, tornar mais direto e mais cotidiano o contato entre os cidadãos e as diversas instituições do Estado, e possibilitar que estas levem mais em conta os interesses e opiniões daqueles antes de tomar decisões ou de executá-las”* (In Jacobi, 2002: 27). À realização da noção de participação social, acima citada, acrescenta-se a redefinição do setor público, com fins a descentralizar e distribuir o poder para que os sujeitos possam aceder ao processo decisório das questões públicas por meio de espaços que incentivem sua autonomia e protagonismo, enquanto cidadãos ativos.

A participação social, num contexto de reestruturação do Estado e de afirmação da lógica do mercado, é de extrema relevância já que propicia à população uma possibilidade de interferência nas decisões que contrapõem à lógica de democratização do Estado, podendo levar ao processo de elaboração e execução das políticas públicas objetivos e propostas em prol da coletividade. A partir dessa inserção, os cidadãos podem delinear estratégias a fim de abolir do domínio público ações e práticas privatistas que não atendem aos interesses e necessidades da população.

Diante do exposto, pode-se considerar que a participação social é um instrumento crucial para a ampliação do espaço público, no sentido de desmistificar a idéia de que este espaço é restrito aos agentes governamentais, construindo um ambiente onde a sociedade possa incluir-se na agenda governamental e discutir sobre questões coletivas, buscando romper com a lógica clientelista que faz com que os governantes utilizem o espaço público de forma privada, onde a população é reconhecida apenas como clientela e não como cidadãos que possuem o direito de interferir na gestão dos serviços públicos.

Compreendendo que a participação da sociedade é de extrema relevância para a consolidação de uma gestão descentralizada e participativa, conforme prescrito na legislação, faz-se necessário analisar a relação existente entre participação social e descentralização.

Jacobi (2002) considera que a descentralização e a participação são aspectos importantes para se efetivar o controle e a eficiência do gasto público, e que a descentralização permite uma maior participação dos cidadãos, na medida em que há uma transferência dos poderes para as esferas locais onde a população, devido à proximidade, pode ter um maior controle.

Entretanto, o autor prossegue dizendo que por mais que a descentralização pareça propiciar maior participação, ela necessariamente não a garante, já que depende da vontade política do nível central em promover a descentralização do poder decisório por meio do

reforço da autonomia política dos governos locais, do repasse de recursos e da criação de mecanismos que garantam a participação da população nos processos que conformam as matérias de interesse público. Assim como, não garante que seja benéfica aos grupos “*mais vulneráveis*” pois em geral são os que não possuem organização e encontram-se desprotegidos e, tão logo, não participam dos espaços destinados à população para a discussão dos interesses públicos.

A descentralização somente propiciará maior participação, caso haja, por parte dos governantes locais vontade política de consolidá-la como um valor estruturante para o desenvolvimento de ações que atendam aos reais interesses da população local, permitindo que exerçam influência nas decisões coletivas, no intuito de tornar o espaço público mais democrático.

De acordo com Lima (2003) o tema da descentralização assumiu diversas concepções no cenário brasileiro, entretanto há duas que o referido autor enfatiza, a saber: a política e a econômica.

Na dimensão econômica, a descentralização foi pensada como uma solução para a crise fiscal, para a perda da capacidade do Estado em atender as demandas sociais e neste sentido, ela foi entendida como uma forma de superar os problemas econômicos e reduzir os gastos públicos do nível central através do repasse de responsabilidades aos entes subnacionais. Já na dimensão política, a descentralização foi vista como um processo de democratização do Estado brasileiro, por meio da inserção de novos atores políticos no domínio público, como forma de romper o centralismo das ações no nível central que dificultava o controle dos gastos e dos serviços públicos pela população.

Souza (2000) apropriando-se de Pimenta afirma que a descentralização é um processo que pode ser entendido sob diversas perspectivas: 1) enquanto restrita ao âmbito do aparelho do Estado, no qual subdivide-se em: 1.1) intragovernamental, quando ocorre no mesmo nível de governo através do estabelecimento de funções e responsabilidades entre os níveis hierárquicos e 1.2) intergovernamental, refere-se à transferência de poder entre os níveis governamentais (União, estados e municípios) e 2) relacionado com o deslocamento de poder do Estado para a sociedade.

O autor explicita que a descentralização em direção à sociedade pode ocorrer de diversas formas, como, transferência de empresas estatais para a propriedade privada (privatização); transferência de serviços públicos para empresas privadas; terceirização de

serviços de apoio à Administração Pública e inserção da população nos processos decisórios e no controle social das políticas públicas.

A descentralização política-administrativa, como perspectiva deste trabalho, é entendida como um processo intergovernamental e de deslocamento de poder do Estado para a sociedade. Neste sentido, envolve a distribuição de poder decisório e dos recursos financeiros, materiais e humanos da instância central para os níveis regional e local, a fim de possibilitar-lhes uma maior autonomia na formulação de suas políticas, elaborando-as de acordo com as especificidades locais e com a participação da população na construção das decisões públicas, ou seja, a descentralização intergovernamental deve ocorrer concomitante a descentralização que se processa em direção à sociedade.

Contrapondo-se a esta idéia, Tavares (2002) considera que a descentralização tem se apresentado como um processo de transferência de programas sem resolutividade do nível central para os governos locais. Estratégia utilizada não, no sentido de descentralizar os serviços e oferecer um melhor atendimento à população e sim, no intuito de reduzir os encargos sociais, repassando-os para outro nível, onde muitas vezes, devido aos escassos recursos, não conseguem dar continuidade aos programas e como consequência acabam sendo fechados.

Pondera que, no caso brasileiro, tem se implementado um tipo particular de *descentralização destrutiva*, onde ao se transferir as responsabilidades para os níveis locais, o governo central desmonta as políticas de âmbito nacional existentes, deixando um vácuo no atendimento anteriormente realizado e, por conseguinte delega aos municípios a responsabilidade de criar políticas a nível local sem repassar os recursos adequados para a sua execução, desencadeando na proliferação de serviços precários e sem qualidade.

Também salienta que, a descentralização dos recursos e do poder pode acentuar as desigualdades regionais, devido à ausência de critérios de distribuição de recursos que considerem as heterogeneidades dos níveis locais, o que prejudicaria principalmente as regiões que possuem baixa arrecadação e capacidade de intervenção em criar políticas que atendam a situação de vulnerabilidade social da população, assim como, pode propiciar a reprodução de práticas coronelistas e de clientelismo político, onde os programas sociais são utilizados como moeda de troca política no qual o voto torna-se o elemento principal que confere à população acesso a estes programas.

Os direitos sociais, neste contexto, tornam-se benesses e o Estado direciona sua intervenção somente às situações de emergência e/ou àquelas que conferem visibilidade ao

governo e, desta forma, conforme salienta Yazbek (2000), o atendimento no âmbito da proteção social é deslocado para a esfera privada, descaracterizando os mecanismos institucionalizados do Estado destinados para tal fim, reduzindo seu papel na responsabilidade das políticas sociais e adquirindo força elementos como a família, a sociedade e suas organizações beneficentes no atendimento da “questão social”.

Diante disto, há uma crescente ampliação das organizações da sociedade civil que através da gestão dos recursos públicos, concedidos por meio de isenções fiscais, realizam atendimento no campo dos serviços sociais públicos, transferindo-os da esfera dos direitos afiançados legalmente para a da solidariedade e da beneficência.

Despolitiza-se, então, a “questão social” através do seu deslocamento do campo da política, da intervenção pública direcionando-a para a responsabilidade ética e moral da sociedade em amparar os indivíduos que não conseguiram, de forma autônoma, satisfazer suas necessidades sociais no mercado e, neste sentido, os direitos sociais não são reconhecidos enquanto tais e os critérios pautados para que tenham acesso a esses atendimentos são baseados em aspectos moralistas e solidários, transformando a esfera social em um local distante da intervenção estatal.

Do ponto de vista das políticas públicas, a descentralização é implementada no sentido que pressupõe uma maior democratização dos serviços e uma maior eficiência na alocação dos recursos, já que devido à proximidade existente entre o poder público e a população beneficiária há um maior controle dos recursos utilizados pelo governo na execução de suas ações.

No entanto, Lima (2003) desconsidera que a descentralização, necessariamente, pode propiciar tais benefícios já que, por mais que ela vise à redistribuição do poder decisório e os meios para a sua execução, freqüentemente, a realidade local não se apresenta de forma a possibilitar a democratização dos serviços devido a não-existência de vontade política para a sua consolidação, assim como, pondera que a proximidade, simplesmente, não garante a efetivação destas questões já que o uso clientelista dos recursos públicos está relacionado com o caráter das relações estabelecidas no âmbito governamental e que a diminuição destas práticas dar-se-á com a construção de instituições que estejam totalmente à parte de pressões partidárias e que considere a participação da população como um elemento essencial de controle das ações do Estado.

Para Campos e Maciel,

descentralizar significa aproximar o poder público (governo) das reivindicações da sociedade; associa-se à simplificação das estruturas burocráticas que aprisionam as ações do governo; sugere a democratização do poder público contemplando novas experiências governamentais e reconhecendo novos atores políticos (1997:147).

Neste sentido, a descentralização não se apresenta apenas como uma simples distribuição de poder, ela requer questões muito mais amplas, tais como, o ordenamento do aparato burocrático do Estado, que se realiza através da redistribuição de competências entre os níveis governamentais e a partilha dos recursos necessários à sua implementação, assim como, a redefinição da relação Estado-sociedade através da criação de instrumentos de participação que permitam a inserção da população neste espaço, mas não somente isto, que possibilite a sua participação como forma de influir nas decisões públicas, reconhecendo-a como um elemento importante para a gestão da coisa pública.

A descentralização, segundo Silva et al (2001), é um processo que pressupõe um redimensionamento na relação historicamente instituída entre o Estado e a sociedade civil, tendo em vista que estabelece a inserção da população no espaço público que, historicamente, foi ocupado pela elite tecno-burocrática.

A partir desse entendimento, verifica-se a necessidade de fortalecimento da população e de seu aperfeiçoamento técnico para que tenham capacidade de discutir nos locais direcionados a sua participação, em nível de igualdade, juntamente com os técnicos do governo acerca das políticas públicas. No entanto, é necessário que o Estado desburocratize suas ações, não relegando seu entendimento somente a este corpo técnico-burocrático, onde as questões que devem ser por excelência pública, tornam-se exclusivas de um grupo, impossibilitando seu controle pela sociedade.

É importante destacar que apesar de existir um arcabouço legal-institucional que estabelece a descentralização como um princípio orientador das políticas sociais, freqüentemente há um privilegiamento de ações de cunho desconcentrador, na medida em que a União delega competências para os níveis subnacionais sem a definição de responsabilidade quanto ao custeio das ações repassadas, retirando do centro o ônus da sua execução, sem atribuir-lhes a autonomia de decidir quanto às políticas a serem implementadas já que vêm prontas do nível central e, neste sentido, os níveis locais têm que se subordinarem e submeterem às coordenadas do governo federal.

Assim sendo, as ações que demandam recursos do orçamento por não haver esta definição quanto à responsabilidade e competência de cada órgão, acabam por não serem realizadas e em vista disto a população acaba sendo a mais prejudicada já que suas

necessidades sociais não são supridas e não possuem referência, em relação ao nível de governo, na cobrança dos serviços sociais não prestados pelo poder público.

Para que a descentralização não seja assumida em nossa sociedade, nesta perspectiva, cabe o estabelecimento das responsabilidades inerentes a cada esfera de governo a fim de não existir competências concorrentes, que desencadeiam na não efetivação das ações. A definição quanto aos recursos, as suas formas de distribuição e as contrapartidas de cada nível é um fator relevante para a descentralização, pois com esta definição no âmbito legal a sociedade através dos mecanismos de controle social pode requerer o cumprimento da legislação.

Jacobi discutindo acerca da descentralização, na perspectiva de democratização do Estado, considera-a como um

(...) meio de operar transformações socioeconômicas, de promover a socialização dos grupos sociais mais excluídos, a ampliação de direitos, a autonomia e a revalorização dos poderes locais, a participação cotidiana dos cidadãos na gestão pública e a redistribuição e o uso mais eficiente dos recursos públicos, incorporando na lógica de gestão os setores excluídos (In Jacobi, 2002:37).

Nesta ótica, a descentralização constitui-se em um processo que visa promover o aprofundamento das relações democráticas no âmbito do Estado permitindo a inserção de novos atores neste processo, com vistas a estabelecer um maior controle das ações públicas por parte da população, assim como, implica no reforço da autonomia política dos governos locais por meio da transferência dos recursos financeiros compatíveis às competências políticas-administrativas repassadas a fim de que a descentralização não seja operacionalizada sob a forma de desconcentração das responsabilidades do nível central para os níveis subnacionais.

É preciso fazer uma distinção entre descentralização e desconcentração, pois se verifica que estes termos têm sido utilizados como sinônimos e tem aparecido nas ações do governo, mascarando a sua desresponsabilização, principalmente, com as áreas sociais. Apresenta-se através do repasse das responsabilidades para o governo local sem o respectivo repasse de recursos e por outro, pela transferência de responsabilidades na execução dos programas e serviços de uma dada política para o campo das entidades e organizações beneficentes, que, diante da ausência das ações do Estado, se sentem no dever de prestar atendimento à população desprotegida.

Esta lógica da desconcentração contrapõe a idéia de sistema descentralizado e participativo exposto na Constituição Federal e na LOAS, já que supõe a participação das três

esferas governamentais e da sociedade civil nos processos que conformam a decisão das políticas públicas com vistas a torná-la de qualidade a seus usuários, primando pela responsabilidade do Estado na sua condução.

O processo de descentralização, conforme consta na Constituição Federal, atribui maiores responsabilidades para os municípios. A municipalização consiste na transferência da prestação de serviços para o nível mais próximo da realidade da população, no entanto ela não deve ser entendida, apenas, como repasse de encargos para a prefeitura, ela é mais ampla do que a figura do prefeito e de seus assessores e envolve a coletividade local, ou seja, todos os cidadãos que juntamente com as organizações da comunidade agirão de forma a cooperar no processo de municipalização dos serviços (Jovchelovitch, 1996).

A municipalização restrita ao âmbito da prefeitura consiste na prefeiturização que significa a *“incorporação e gestão, pela prefeitura, dos recursos institucionais federais e estaduais instalados no município. Seria, pois, a ‘descentralização’ atrelada ideologicamente aos interesses centrais, em detrimento dos locais”* (Sposati & Falcão, In Souza, 2000:146).

Muitos autores consideram o processo de descentralização importante devido as enormes diferenças existentes entre os municípios brasileiros e por isso desconsideram a efetividade das ações centralizadoras que planejam serviços comuns para municípios que possuem realidades, potencialidades, estruturas e capacidade organizacional-administrativa distintas.

Entretanto, a municipalização não deve acontecer sem a existência de infra-estrutura adequada e preparo técnico e administrativo dos gestores para a realização das novas responsabilidades adquiridas, de forma a garantir à população respostas condizentes as suas necessidades e possibilidades de participação, com vistas à democratização da esfera pública a fim de que não se tornem *“meros administradores de carências”* (Jovchelovitch, 1996:36).

Desta forma, se a municipalização não for somente compreendida como repasse de encargos, mas também de recursos suficientes para a implementação das ações, como proposta de oferecer aos municípios autonomia na gestão e execução dos serviços públicos que atendam aos interesses da população, sem a ocorrência de práticas clientelistas e patrimonialistas. O município, enquanto poder local, poderá oferecer melhores condições de vida à população, desenvolver serviços que melhor atendam as suas demandas e propiciar um maior controle social das ações públicas.

Apesar das complexidades envoltas neste tema, a descentralização político-administrativa é um dos princípios importantes para a democratização do Estado e

socialização do poder, mas precisa para a sua efetivação romper com práticas centralizadoras, que concentram as decisões nas mãos do Executivo e que exclui a sociedade deste processo. Também é necessário uma mudança na cultura política, clientelista e patrimonialista que contribui com a apropriação privada dos recursos públicos. Para Beretta e Martins,

a descentralização ainda tem dificuldades em se realizar pela concentração das decisões nas mãos do executivo, dada pela cultura do patrimonialismo e de clientelismo, apropriação da máquina pública, tendência à burocratização e especialmente pela falta de tradição de enfrentamento das questões sociais (2004:75).

Para a efetivação de uma gestão descentralizada e participativa que atenda aos princípios legais, faz-se necessário à constituição de espaços públicos que permitam a inserção da população nos processos decisórios a fim de alcançar a democratização da sociedade e o controle social do espaço público. Nesta direção alguns mecanismos de controle social foram instituídos¹⁰ para viabilizar a prática da democracia participativa na sociedade brasileira, a saber, os conselhos gestores de políticas, as conferências e os fóruns.

Entretanto, antes de iniciarmos uma discussão acerca destes espaços desenvolveremos uma reflexão teórica em torno da noção de controle social.

2.2. O CONTROLE SOCIAL E SEUS DETERMINANTES PARA A EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

O termo controle social expressa em nossa sociedade significados ambíguos, podendo ser entendido sob duas perspectivas bem distintas. A primeira, limita-se a compreender como controle exercido pelo Estado sobre a sociedade e a segunda, entende-o como exercício por parte da sociedade sobre as ações do Estado.

A concepção que entende o controle social, como controle do Estado sobre a sociedade, está historicamente presente em nossa sociedade. Esta idéia é compartilhada e defendida por teóricos clássicos, tais como Hobbes. Campos (2006:103), analisando a obra deste autor nos mostra que Hobbes entendia o Estado como um instrumento de controle sobre a sociedade, apresentando-se um defensor incondicional do Estado nesta posição. Para este autor, a natureza humana tem características¹¹ que tornam os homens “competidores” e

¹⁰ Estes dispositivos legais referentes à Assistência Social foram instituídos pela Constituição Federal de 1988, pela Lei Orgânica da Assistência Social e pela Política Nacional de Assistência Social, respectivamente.

¹¹ “A primeira característica refere-se à *competição* que impulsiona os homens a atacarem os outros em vista do lucro; a segunda é a *desconfiança*. Neste caso, por medida de segurança, o homem precisa ver nos outros uma ameaça constante. A terceira característica é a *glória*. Os homens, egoístas que são buscam a reputação, o

“predadores” e que devido ao sentimento “egoísta” que possuem, eles precisam de uma instância de poder que limite seus apetites, ou seja, justifica a existência do soberano, pela necessidade de pôr freio aos seus impulsos e evitar que destruam a si mesmo. Desta forma, defende um Estado forte, que seja capaz de controlar as ações dos sujeitos.

Na contemporaneidade, Bobbio defende a idéia que o Estado exerce o controle social sobre a sociedade sob duas perspectivas: uma relacionada ao controle externo sobre os sujeitos e a outra, ao controle interno.

Para este autor, a primeira forma refere-se aos mecanismos utilizados pelo Estado sobre a sociedade no sentido de promover a manutenção da ordem; cita como exemplo, a polícia, os tribunais, as legislações, entre outros, definindo-o como um controle praticado de forma vertical, centralizada e quase sempre autoritária.

Já a segunda forma de controle, interno, refere-se a mecanismos mais sutis que agem de forma a não ser visivelmente perceptível à sociedade. Este tipo de controle é aquele no qual o Estado limita a sociedade através da socialização, das normas e valores historicamente construídos que acabam por conformar a identidade sociocultural do indivíduo, impedindo que ele aja no sentido de romper com estes valores sacramentados. Forma de controle este, que segundo o autor, naturaliza as relações sociais e legitima ações discriminatórias (ver Bobbio, in Campos, 2006:103).

Ao analisarmos esta concepção, alguns autores, tais como Correia (2002), considera que o Estado, nesta perspectiva, controla a sociedade a fim de defender os interesses da classe dominante; para tal fim, utiliza-se de alguns mecanismos, dentre os quais, as políticas sociais¹².

No entanto, a perspectiva que norteia este trabalho é aquela que compreende o controle social como controle exercido pela sociedade civil às ações do Estado e sobre o público (políticas sociais, recursos públicos etc).

O sentido de controle social inscrito no texto constitucional (art. 204) refere-se à *“participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das*

reconhecimento e a admiração dos outros” (Hobbes in Campos, 2006:103).

¹²Entendidas conforme Netto (2001), como resposta do Estado burguês no capitalismo monopolista. Segundo este autor, é através das políticas que o Estado burguês atende as demandas advindas dos segmentos populacionais afetados pelas expressões da “questão social”, assim como, consegue alcançar o consenso da população, a manutenção e a legitimação da ordem. Neste sentido, entende-se que o capitalismo monopolista necessita de instrumentos que o legitimem e promovam no seio da sociedade, o consenso, para que a ordem não seja questionada. Papel este assumido, não só, pelas políticas sociais, como também pelas instituições existentes no interior do Estado, atuantes junto à sociedade civil, tais como, a escola, a igreja, etc, que ditam normas de conduta a serem seguidas pelos indivíduos para a sua boa convivência em sociedade, induzindo-o a um comportamento regado e “socialmente” aceito.

políticas e no controle das ações em todos os níveis”. Insere-se, portanto, o controle social no processo de ampliação e consolidação da cidadania, haja vista que os usuários, de uma dada política, passam a ter respaldo legal para participar do seu processo de formulação, podendo assim, interferir, no sentido de transformá-las em respostas adequadas às necessidades da maioria da população.

É neste sentido que Correia (2002) considera o campo das políticas sociais contraditório, visto que, ao mesmo tempo em que se apresenta como um instrumento legitimador da ordem burguesa, tão logo, controlador da sociedade via Estado; as políticas sociais apresentam-se também como instrumentos que atendem as demandas da população afetada pelas expressões da “questão social”. Partindo deste princípio, que o controle social mostra-se como um fator relevante, pois permite à população um maior controle na elaboração destas políticas, fazendo com que possam absorver as demandas e os interesses sociais, direcionando a ação do Estado a este fim. Para este autor,

O controle social envolve a capacidade que a sociedade tem de interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses da maioria da população. Conseqüentemente, implica o controle social sobre o fundo público (Correia, 2002:121).

Uma questão relevante a ser considerada, quando se discute controle social é que este, muitas vezes, é compreendido somente sob a perspectiva fiscalizadora, onde a população possui a competência de, apenas, vigiar as ações do governo a fim de verificar se estão sendo aplicadas conforme estabelecido nos documentos referentes às políticas, deixando em segundo plano, a perspectiva propositiva, onde a sociedade tem voz ativa junto ao governo, propondo questões e direcionando as ações do Estado para o atendimento das demandas da população.

Por controle social entende-se a participação da sociedade na elaboração, implementação e fiscalização das ações que orientam as políticas públicas em cada esfera de governo, com vistas a direcioná-las às demandas da população. Esta concepção está relacionada com a democratização do Estado na medida em que insere novos sujeitos na esfera pública, redimensionando a relação estabelecida com a sociedade.

Vários autores têm definido a expressão controle social, nesta perspectiva de controle do Estado pela sociedade.

Para Raichelis (2005) o controle social é entendido como um dos elementos importantes para a constituição da esfera pública, na medida em que possibilita à população o

acesso aos processos que conformam as decisões de caráter coletivo, apresentando-se como uma ação que tem a finalidade de interferir nos rumos da política e acompanhar se as decisões estão sendo implementadas segundo os critérios estabelecidos nas negociações.

O controle social, neste sentido, está inserido na estratégia de publicização e democratização da esfera pública, onde a sociedade civil organizada configura-se como representante dos interesses coletivos, mediando a relação Estado-sociedade civil, haja vista que insere na esfera política, de forma visível, os interesses dos distintos sujeitos sociais.

Já Bravo (2005) considera essencial na dinâmica do controle social a participação da população na elaboração, fiscalização e implementação das políticas sociais. Nesta perspectiva, entende-o como um instrumento de democratização do Estado, no qual a inserção dos cidadãos na gestão das políticas públicas torna-se um elemento crucial para a consolidação deste processo.

Barros (In Correia, 2002) entende que o controle social pode reduzir as práticas clientelísticas que impulsionam o desenvolvimento de atitudes privatistas no âmbito do Estado. Sob esta perspectiva, pondera-se que a sociedade é capaz de romper com a cultura política existente, que utiliza os recursos públicos em prol de interesses privados. Entretanto, para que se rompa com esta tradicional prática é necessário haver um controle rigoroso sobre os fundos públicos, pois somente assim os recursos destinados às áreas sociais chegarão a seu destino.

É neste sentido que Correia (2000) profere que o controle social só ocorrerá, concretamente, sobre as políticas públicas quando a população participar do processo que define a repartição dos recursos públicos. Enfatiza que a lógica que rege o controle social destes recursos é a de que, a população através do pagamento dos impostos, seja direto ou indireto, é a financiadora das políticas sociais, logo possui o poder de decidir onde e como os recursos públicos serão alocados e gastos, a fim de direcioná-los ao atendimento das necessidades da população para que não sejam apropriados de forma privada, financiando ações e práticas que não atendam ao interesse coletivo.

O controle social enquanto controle do Estado pelo cidadão, no intento de torná-lo a serviço do interesse público, pressupõe a ação da sociedade civil no espaço público de modo a interferir nas questões relevantes para o desenvolvimento de uma sociedade democrática. Para tanto, a população necessita reconhecer que a esfera pública não é um local restrito ao âmbito governamental e que as decisões tomadas neste espaço devem ser orientadas pela vontade da maioria e não de um grupo em particular e que ao escolherem representantes para

atuarem neste domínio, isto não os confere o poder de agir volitivamente, sem consultar a sua opinião na conformação de questões de interesse coletivo.

Outro ponto de semelhante importância consiste na fragilidade política dos usuários da política de assistência social, já que por não considerarem que as ações que lhes são oferecidas são um direito legalmente adquirido, não desenvolvem resistência política e voz ativa junto aos organismos estatais, no intuito de reivindicar por melhorias no atendimento assistencial, conformando-se com as “sobras” que o governo lhes oferecem.

Tal situação é vislumbrada devido à cultura política existente no âmbito da assistência social que, simplesmente, nega aos usuários os direitos que lhes competem e reproduz práticas assistenciais que tutelam e aprisionam esse segmento às ações de caridade que não oferecem autonomia e condições para se auto-afirmarem como cidadãos portadores legítimos de direitos.

Diante desta situação, como podem desenvolver o controle da política de assistência social, já que não a reconhecem como um direito e não há um segmento politicamente organizado e ativo para atuar frente a esta questão? De acordo com Campos, essa não-consideração da assistência social como um direito traz como consequência o distanciamento dos usuários desta política dos espaços públicos destinados para a sua participação, deste modo, *“o assistido na condição de beneficiário não se constitui como sujeito do seu destino ou como porta-voz de seus direitos e reivindicações. A sua condição subalterna autoriza que outros – os benfeitores – representem os seus interesses”* (2006:109).

Para que uma sociedade tenha uma gestão democrática e descentralizada primando pela participação da população é indispensável que se tenha governantes comprometidos com essa lógica e que estejam dispostos a efetivar a partilha do poder, já que sem isto, não há como se construir instrumentos e locais que efetivem esta participação na proposição e fiscalização das questões de interesse público.

No entanto, quando envolve assunto de poder, a situação torna-se mais emblemática já que nem todos estão dispostos a perdê-lo ou reduzi-lo, principalmente, em nossa sociedade que, historicamente, desenvolveu relações autoritárias e antidemocráticas, tudo a serviço da manutenção e aquisição do poder.

O protagonismo da população seria, portanto, um importante recurso para pressionar o governo na construção desses canais de participação a fim de se construir uma sociedade menos autoritária com a prevalência de valores democráticos e participativos. Para tal fim

deve-se romper com essa cultura política que exclui a população dos espaços políticos, fazendo-a permanecer estática aos desmandos do governo.

Ao apreciar o processo democrático brasileiro apreende-se que a concepção de democracia reduz-se ao voto, não levando em consideração os outros recursos e mecanismos de exercício democrático que a envolvem, como se a mesma se consolidasse com o processo eleitoral. Esta concepção, baseada no conceito de democracia delegativa, encontra-se enraizada na sociedade brasileira de forma que a população após exercer o seu direito de voto esquece que o processo democrático não finda neste ponto e transfere para seus representantes todo o poder de governar a seu favor, sem avaliar e fiscalizar as ações desenvolvidas a fim de constatar se estão representando-lhes com seriedade.

É neste sentido que a sociedade brasileira deve resignificar seus valores, atentando para o direito adquirido legalmente por meio de intensas lutas e reivindicações, para que o processo democrático, isento durante todo o período ditatorial e tão almejado por aqueles que o vivenciaram, não se reduza ao voto eleitoral, mas que possa, verdadeiramente, possibilitar a construção de uma sociedade, com cidadãos ativos, que se baseia no interesse coletivo e não das grandes elites.

A valoração da sociedade possibilita a mudança dessa cultura de não-participação, contudo para que a participação da população venha surtir efeitos em nível de melhoria na sua qualidade de vida é preciso que aqueles que se encontram envolvidos com o controle das questões públicas venham estar munidos de conhecimento técnico, que lhes possibilitem agir com probidade na proposição e fiscalização destas questões. Deste modo, a participação da população nos processos orientadores das políticas públicas é visualizado sob a ótica da democratização do Estado na medida em que a possibilita intervir nas decisões governamentais, contribuindo para a construção de uma sociedade alicerçada nos princípios da democracia participativa, que considera as demandas provenientes de outros grupos sociais e não somente daqueles que se encontram no poder.

O controle social, enquanto ação que conjectura interferência na gestão pública, demanda conhecimentos específicos em diversas áreas, como também conhecimento da política a ser avaliada, do local onde está sendo implantada e dos potenciais usuários atendidos, não só envolve a fiscalização da gestão, mas também, o controle dos recursos financeiros e isto exige conhecimento da origem dos recursos, das suas fontes, critérios de distribuição e alocação, contrapartida das três esferas governamentais e responsabilidades exclusivas e comuns de cada órgão quanto aos recursos.

Entretanto, existem algumas limitações que impedem e/ou tornam a realização desta fiscalização mais difícil, uma está relacionada à transparência do governo quanto à divulgação das suas fontes e recursos, já que muitos gestores não apresentam seus relatórios de gestão para apreciação aos espaços, ditos por excelência, públicos, tais como, os conselhos. Assim sendo, as informações ficam circunscritas ao corpo técnico-burocrático governamental, inviabilizando o controle por parte daqueles que se encontram responsáveis por tal fiscalização e propaga-se o discurso de que tais informações são de difícil entendimento e que a população não mostraria interesse para compreendê-la; a outra se refere à falta de capacitação das pessoas que são habilitadas para o exercício desta competência, tornando o processo de controle da gestão pública deficiente.

Do ponto de vista dos usuários da política avaliada, a capacitação é um elemento crucial já que possibilita uma avaliação acerca da política implementada, da qualidade dos serviços prestados à população usuária, no sentido de identificar se estão compatíveis com o determinante na legislação e se respondem às necessidades apresentadas pelos demandantes, a fim de verificar se não há dispêndio de recursos públicos e se a política avaliada está efetivamente proporcionando mudanças significativas na vida dos seus usuários.

Para se desempenhar atividades de avaliação das práticas do governo no campo da assistência social, segundo Campos (2006), é imprescindível promover uma ruptura com as práticas históricas de não-avaliação dessas ações, uma vez que tal atitude apresenta-se como um obstáculo para a realização do controle social e, desta forma, não há como verificar se a sua implementação está sendo efetiva ao atendimento das demandas da população.

2.3. A CONSTITUIÇÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS: UM DESAFIO PARA A MATERIALIZAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL

Como discutido anteriormente, a idéia de controle social está relacionada a um modelo de democracia participativa que entende a inserção da população nos canais participativos como um elemento imprescindível para a constituição de uma esfera pública democrática.

Entretanto, para a materialização desta participação a Constituição Federal de 1988 criou alguns mecanismos que viabilizassem as práticas da democracia participativa, constituindo-se como espaços públicos, nos quais a população tem acesso para interferir nas questões de interesse coletivo e dar visibilidade às suas demandas.

Os espaços públicos são os locais privilegiados para os indivíduos explicitarem e defenderem suas idéias quanto ao andamento das políticas sociais e contestar aos interesses do Estado que contrapõem a lógica de universalização das políticas e tão logo, o seu atendimento à população, visando direcionar as ações estatais às demandas da sociedade.

Nesta direção, entendemos que a constituição de espaços públicos é um passo extremamente relevante para a ampliação da cidadania, visto que nestes espaços os indivíduos poderão manifestar plenamente suas idéias, contrastar com os projetos apresentados pelo governo que contrapõem ao interesse coletivo, almejando direcionar as ações governamentais ao atendimento das necessidades da maioria da população.

Os espaços públicos constituem-se, então, como locais de discussão e debate político, nos quais diversos grupos da sociedade civil expressam seus ideais e apresentam os problemas que atingem a coletividade. São espaços de interação entre a sociedade civil e o governo, onde aquela busca direcionar suas demandas à agenda do governo.

De acordo com Dagnino (In Bidarra 2006) o espaço público enquanto um *locus* da gestão democrática deve ter a função de desencadear na sociedade debates sobre assuntos que se encontram isentos da esfera estatal, com vistas a promover a sua democratização. Logo, estes espaços serviriam para que os homens pudessem dialogar sobre questões, até então, ausentes da esfera pública, buscando torná-las visíveis àqueles que nos representam no poder, com objetivo de tornar a sua gestão compatível com as demandas dos seus representados e confrontar com os ideais elitistas e centralizadores que somente excluem a população das decisões que lhes dizem respeito.

Desta forma, para que ocorra a ampliação e consolidação da democracia é imprescindível a defesa da existência de espaços onde as demandas da população possam adquirir visibilidade e poder para interferir nas questões públicas, a saber, os conselhos, as conferências e os fóruns.

Os conselhos são espaços públicos democráticos que servem como instrumentos relevantes à construção de uma esfera pública que atente aos interesses políticos da coletividade. Como atenta Raichelis (1998) a experiência de conselhos, como instrumentos que visam à democratização da sociedade, não é algo novo, a autora explicita que há diversas experiências neste sentido, tais como, as práticas operárias do início do século XX e as comissões de fábrica, estimuladas pelas oposições sindicais nas décadas de 70 e 80.

No entanto, com a Carta Magna os conselhos adquiriram uma legalidade jurídico-formal e sua expansão se tornou evidente na sociedade brasileira, atuando na defesa de

direitos de alguns segmentos específicos, como também, na defesa das políticas setoriais enquanto políticas públicas.

Os conselhos são, em geral, órgãos paritários¹³ e deliberativos com representação tanto de órgãos governamentais quanto da sociedade civil¹⁴, com vistas a discutir e propor sobre questões relativas a uma determinada política, assim como, possui a função de avaliar e fiscalizar os serviços desenvolvidos pelo órgão gestor da área. Enquanto instrumentos de uma gestão democrática possuem a finalidade de garantir o princípio da participação da população nos processos decisórios de proposição e formulação das políticas, objetivando tornar a gestão pública mais democrática e efetivar o controle social das ações do Estado em relação aos interesses coletivos.

Neste sentido, o conselho atua como um *locus* de fazer política, de negociação e de disputas entre propostas e projetos societários distintos, visando oferecer à população uma política pública de qualidade e garantidora de direitos, no entanto, tal questão só pode ser atingida a depender da correlação de forças existentes em seu interior, que evidenciará a que tipo de projeto societário está vinculado, e da capacidade dos conselheiros na defesa e construção de uma política que garanta direitos aos seus usuários.

De acordo com Bravo e Souza (2002) existem diversas concepções acerca dos conselhos gestores de políticas públicas.

A primeira concepção é aquela que concebe os conselhos como palco de conflitos, nos quais diferentes interesses de grupos sociais estão em disputa e está baseada em Gramsci. Para este autor, a partir dos finais do século XIX inicia-se um processo de “socialização da política” que se expressa através da inserção de novos atores políticos na esfera pública, onde os locais que antes eram freqüentados, exclusivamente, pelo governo passam a admitir a presença de outros sujeitos sociais.

Ao remetermos esta concepção para o campo da assistência social, os conselhos passam a ser concebidos como locais onde tanto os representantes do segmento que compõe a ala da sociedade civil quanto os do governo colocam em pauta de discussão projetos societários distintos, sob esta ótica, o conselho é visualizado como um *locus* de disputa e de negociação, no qual os rumos da política serão norteados a depender da correlação de forças

¹³ No que concerne à paridade este ponto pode ser questionado em vista que, na maioria dos conselhos, o segmento da sociedade civil é composto em sua maioria por pessoas indicadas pelo governo e nem sempre contam com a presença dos usuários da política. Logo, essa paridade é camuflada e este segmento acaba cooptado pela ala governamental.

¹⁴ Neste segmento, incluem-se os usuários da política, profissionais e entidades que prestam serviços nesta área.

existentes em seu interior, podendo assim estar ligado a um projeto de democratização ou de privatização do Estado.

A concepção que considera os conselhos enquanto um espaço de consenso, no qual os distintos interesses sociais convergem para o interesse da coletividade baseia-se em Habermas. A observação quanto a esta concepção traduz-se no fato de não se considerar a correlação de forças existentes no interior do conselho e os interesses distintos que existem no âmbito da sociedade, como se todos os sujeitos que penetrassem o espaço do conselho tivessem o mesmo objetivo e não discordassem em suas opiniões.

A terceira posição, baseada nas idéias de Althusser, considera os conselhos como espaços de cooptação da sociedade civil por parte do Estado, onde este último utiliza o espaço do conselho para legitimar suas ações através da dominação e cooptação da sociedade civil. Para Bravo e Souza (2002) esta concepção não acredita na capacidade do conselho e por isso tem defendido a saída das entidades e organizações da sociedade civil deste espaço.

E por fim, existe a concepção que ignora a existência do conselho já que não considera a democracia participativa, ou seja, não assimila a participação da população como um elemento importante para a construção das políticas públicas, uma vez que contempla a gestão pública somente por vias do sistema de democracia representativa.

Os conselhos gestores de políticas públicas apresentam-se como mecanismos que possibilitam a democratização da sociedade já que estabelecem um novo direcionamento na relação existente entre o Estado e a sociedade civil na medida em que a população pode vocalizar suas demandas e defender seus interesses junto ao governo, lutando para consolidar a sua participação e inserir seus ideais políticos nos processos decisórios que conformam os interesses da coletividade. Podendo assim, ser identificado como uma inovação no processo de gestão das políticas públicas, uma vez que insere novos sujeitos nesta dinâmica.

Os conselhos são espaços públicos onde os sujeitos têm a possibilidade de se afirmarem como co-participantes do processo de constituição das matérias políticas que nortearão o futuro da coletividade e superar as práticas políticas históricas baseadas em ações centralizadoras, privatistas e descaracterizadas da noção de direito. Sendo, desta forma, criado para garantir aos cidadãos o seu direito em ter um atendimento qualificado, que supra as suas necessidades específicas, e as condições e meios de interferir no andamento da política com vistas a torná-la mais alcançável a toda população.

De acordo com Ferraz (2006) os conselhos gestores de políticas públicas têm sido definidos como locais de disputa de interesses distintos, tanto de representantes da sociedade

civil quanto do Estado, que adentram estes espaços no intuito de pleitear recursos públicos e direcioná-los às suas prioridades e impetrar junto ao governo maiores quantias de recursos a serem disponibilizados para a área, contudo, nem sempre ambos segmentos possuem projetos societários ligados à melhoria da qualidade de vida da população através da ampliação da prestação de serviços públicos estatais, podem expressar demandas coniventes com o ideário de privatização do Estado.

Os conselhos têm como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes postas pela conferência; a aprovação do plano; a apreciação e aprovação da proposta orçamentária e do plano de aplicação do fundo, com a respectiva definição dos critérios de partilha dos recursos a serem aplicados em cada instância em que se encontram estabelecidos.

O conselho é, constantemente, considerado pela perspectiva da fiscalização da política, contudo sua função vai além deste aspecto. O conselho possui a competência de desencadear, entre os representantes governamental e da sociedade civil, discussões acerca do desenvolvimento da política em seu âmbito de atuação, formular propostas e delinear estratégias para a sua melhoria, definir melhores formas de distribuição e alocação dos recursos, como também, desenvolver um debate no interior do conselho direcionando-o, sempre, para a melhoria da qualidade de vida dos usuários da política a fim de oferecer-lhes um atendimento digno.

Segundo Campos, devido a sua constituição paritária, os conselhos configuram-se como locais efetivos para o estabelecimento de relações democráticas entre a sociedade civil e o governo. Assevera que seu funcionamento deve se orientar para a erradicação de interesses privatistas e para a construção de consensos e práticas que visem à cooperação. Entretanto, o referido autor, expõe que o alcance de práticas consensuais não pode ocorrer via supressão dos conflitos, mas sim, como resultado da capacidade de explicitação dos interesses distintos, do estabelecimento de diálogos e da negociação. Conforme declara, “*a explicitação democrática dos interesses em conflito concorre para, por meio de diálogos, encontrar pontos de identidade necessários à construção de uma agenda comum*” (2006: 112).

Os conselhos possuem um potencial político de interferência na gestão pública apresentando-se como um instrumento da democracia participativa que referencia a população como um sujeito político importante neste processo, tornando esta gestão alcançável aos segmentos populacionais que, historicamente, não tiveram acesso aos assuntos públicos, no sentido de romper com a utilização dos recursos públicos com fins privados. Para tanto, é

indispensável que aqueles que possuem assento no conselho lutem para que se consolide enquanto *locus* de fazer política, onde os interesses defendidos, mesmo que distintos, sejam sempre em prol dos usuários para que as suas demandas sejam contempladas na agenda governamental.

Considerando a complexidade da sociedade moderna que dificulta a participação direta dos cidadãos no espaço do conselho faz-se necessário a eleição de um representante, eleito pelo público usuário, que melhor represente suas demandas e a insira na discussão política travada neste espaço, como forma de consolidar sua participação nos assuntos que lhes dizem respeito.

Para que haja uma representação real dos usuários da política de assistência social neste espaço político é imprescindível que seus representantes estabeleçam um vínculo com seu público alvo, através de contato contínuo com os mesmos e as entidades e/ou organizações representadas, como forma de vocalizar suas demandas e decidir sobre questões que sejam de seus interesses. Condição que nem sempre é contemplada nas representações, visto que, muitos dos segmentos dos usuários que possuem assento no conselho não se encontram à par das questões discutidas neste espaço, assim como, não são estimulados a expor sua opinião acerca da política em que se encontra inserido o que põe em dúvida a legitimidade desta representação.

Quanto a esta questão, Ferraz expõe que tal situação desencadeia conflitos em torno da legitimidade destes representantes junto ao Poder Executivo. E assevera, com base em Bava que:

Tais conflitos – expressos especialmente na recusa dos ocupantes do Executivo de partilhar poder com os conselhos e na afirmação de que o programa de governo foi sancionado na escolha realizada no processo eleitoral e de que, portanto, devem prestar contas de seus atos aos eleitores, e não a representantes de organizações da sociedade civil com assento nestes espaços – colocam em debate a (in) existência de um consenso social e político acerca do papel e das responsabilidades dos conselhos (Ferraz, 2006:62).

Esta ressalva serve para impulsionar os segmentos de usuários que possuem representação no conselho a requerer daqueles que têm o poder de representar-lhes, uma atuação que, efetivamente, corresponda aos seus interesses e que exijam o repasse das informações discutidas no conselho, bem como, a elaboração, juntamente com eles, de uma pauta a ser discutida neste espaço, para que a sua representação não seja negligenciada e o conselho não perca a sua finalidade de lutar pela consolidação dos direitos dos usuários da política em questão.

Esta preocupação, por parte dos usuários, faz-se legítima para que o conselho não se torne um local de participação elitista, onde seus representantes o ocupam somente na intenção de defesa de interesses particulares e/ou para obter vantagens para as entidades representadas, não travando lutas pela manutenção e conquista dos direitos dos usuários da política representada.

A falta de representação de interesses coletivos no espaço do conselho, aliado a outros fatores, impedem a construção dos “elementos constitutivos” (Raichelis, 1998) para a consolidação de uma esfera pública no campo da assistência social. Para a construção desta esfera pública, a autora enumera em seu artigo os elementos que considera imprescindível para a consolidação deste processo, a saber:

- Visibilidade: refere-se à transparência das ações e informações que norteiam as decisões de interesse público;
- Controle Social: designa o acesso e a participação da população nos processos que conformam a decisão das políticas públicas;
- Representação de interesses coletivos: implica na constituição de sujeitos sociais ativos que participem na esfera pública comprometidos com as demandas da coletividade;
- Democratização: refere-se à ampliação dos espaços de decisão política que permitem a incorporação de novos sujeitos sociais no processo de construção das políticas públicas, de modo que os distintos interesses possam ser confrontados;
- Cultura pública: supõe o enfrentamento da cultura de apropriação do público pelo privado e a construção de uma esfera pública que reconheça os interesses dos diferentes sujeitos sociais.

Portanto, estes elementos são imprescindíveis para a construção de uma esfera pública democrática no campo da assistência social que consolide direitos aos seus usuários e considere sua participação importante para a construção de políticas públicas que sejam direcionadas aos seus interesses.

Raichelis (2005) ao discutir acerca da ausência de representação dos usuários da política de assistência social nos espaços do conselho ressalta que, pelo fato de se constituírem de camadas que possuem um elevado grau de pobreza e com dificuldades de organização, não ocupam os espaços que lhes são destinados. Pondera que, esta situação se intensifica devido à “cultura do assistencial” que tutela os segmentos mais pobres, por meio,

principalmente, das práticas assistenciais que lhes negam os direitos sociais, o seu reconhecimento como cidadãos e tão logo, a sua capacidade de auto-representação nos espaços públicos.

Portanto, sem a auto-representação dos usuários da assistência social as classes médias têm ocupado o espaço do conselho de forma a substituir os vazios existentes nos assentos que dizem respeito a este segmento, condição esta que a autora, ao incorporar a análise de Oliveira, chama de “substituísmo” das classes médias. Diante deste fato, como pode haver a defesa de uma política de assistência social que atenda as reais necessidades dos seus usuários, já que não se encontram inseridos e nem representados nos locais que possuem legalidade jurídica para conduzir esta política, com caráter de direito, às ações governamentais.

Um ponto relevante quanto ao conselho, também discutido por esta autora, constitui-se no fato de ser considerado apenas como um local de participação da sociedade civil, descartando a representação governamental como um elemento importante para o funcionamento e a consolidação deste instrumento de controle social.

A consideração de que os conselhos são instâncias de interesse quase que exclusivo da sociedade civil traz como consequência sua desqualificação como espaço público, na medida em que o outro, o interlocutor governamental, peça-chave de legitimação desse espaço como mecanismo de articulação e negociação entre governo e sociedade civil, nem sempre está presente e, quando está, sua intervenção não é investida de representação (Raichelis, 2005:205).

Santos (In Pinheiro, 2001) ao realizar sua análise acerca deste espaço considera que o conselho é tanto sociedade civil quanto Estado atuando de ambas formas nos processos que orientam as decisões de interesse coletivo. Assevera que, enquanto sociedade civil precisa alcançar, através das negociações, unanimidade entre os representantes do conselho a fim de adquirir forças e lutar pela consolidação de políticas públicas de qualidade e age como Estado quando suas deliberações são publicadas no Diário Oficial e torna-se um ato de governo, interferindo assim, no gerenciamento da máquina estatal.

A concepção de que o conselho é espaço exclusivo da sociedade civil é constantemente difundida, já que há uma idéia de este seria o segmento mais apropriado para a defesa de políticas que tenham como objetivo o interesse da coletividade, enquanto o Estado seria aquele que tem como finalidade a destruição dos direitos dos indivíduos.

Não obstante, deve-se atentar que nem sempre os representantes do segmento da sociedade civil possuem um projeto político direcionado para a construção de uma política pública afiançadora de direitos, podem tender a desenvolver práticas que reproduzem ações

assistencialistas, descaracterizadas da noção de direito; enquanto o Estado pode estar direcionado à construção de políticas públicas universalizantes que tenham como principal objetivo a consolidação dos direitos dos usuários e a sua qualidade de vida. Pois, conforme relata Coutinho, *“somente uma concreta análise histórica da correlação de forças presentes em cada momento pode definir, do ângulo das classes subalternas, a função e as potencialidades positivas ou negativas, tanto da sociedade civil como do Estado”* (In Pinheiro, 2001:9).

Desta forma, o conselho deve ser um mecanismo que permita à sociedade o exercício do controle social das ações do governo, para tanto, deve estar desvinculado das práticas históricas de clientelismo e favoritismo político que somente prejudicam a população, já que não consolidam direitos e baseiam suas ações em favor de interesses privados e não coletivos, primando pela participação da população da sociedade civil como um elemento fundamental para a construção e ampliação de uma esfera pública democrática.

Vale ressaltar que todas as questões, discutidas anteriormente, são pertinentes a todos os conselhos de política. No que concerne aos conselhos de assistência social, estes além das funções apontadas anteriormente, têm como atribuições normatizar, disciplinar, acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência social prestados pela rede sócio-assistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento e os critérios para o repasse dos recursos financeiros (artigo 18, da LOAS).

Outro canal de participação da população no qual o exercício do controle social sobre as ações do Estado se efetiva, são as conferências. Estas são compreendidas como instâncias de participação da sociedade civil e do governo, com o objetivo de debater e avaliar sobre a situação da política de assistência social e propor diretrizes para aperfeiçoar, implementar e consolidar o Sistema Único de Assistência Social, conforme previsto no artigo 18, inciso IV da LOAS¹⁵. Sua convocação ocorre por intermédio dos conselhos das respectivas esferas governamentais e suas deliberações devem orientar a formulação e a condução da política de assistência social, no seu âmbito de atuação.

A conferência, portanto, é um espaço de extrema relevância, já que permite à população participar da condução da política de assistência social, avaliando as ações implementadas e a realidade atual que se encontra a referida política, além de ser um espaço

¹⁵ Segundo este artigo, a Conferência deve ser convocada a cada 02 (dois) anos, ou extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, no entanto com a aprovação da Lei nº 9720/98, as conferências passam a ser convocadas de 4 em 4 anos, porém com o governo do presidente Lula, as conferências voltam a ocorrer de 2 em 2 anos.

essencial para mobilizar a sociedade civil acerca da sua importância, constituindo-se como um *locus* de articulação política e de proposição de aspectos que nortearão seus rumos.

Desta forma, as conferências configuram-se, também, como espaços propícios para a expansão da democracia e o exercício efetivo do controle social, primando pela participação da população como um elemento essencial neste processo.

Os fóruns, assim como os conselhos e as conferências, são locais propícios para a participação da população no exercício do controle social sobre as ações governamentais e para a ampliação e consolidação do processo democrático. São espaços de discussão política, no qual diversos segmentos organizados da sociedade civil se reúnem para tratar acerca dos rumos de uma determinada política.

Os fóruns constituem-se em espaços de fortalecimento e articulação da sociedade civil organizada com fins de construir uma política pública de qualidade e exercer o controle social sobre a mesma. Apresentam-se como instrumentos importantes na resistência do desmonte dos direitos sociais, causados pelas políticas de ajuste implementadas pelo Neoliberalismo, no intuito de defender a construção de uma política afiançadora de direitos.

Referente à assistência social, o Fórum Nacional de Assistência Social (FNAS) foi instituído em 19 de agosto de 1999, devido à realização de uma reunião ampliada do Conselho Nacional de Assistência Social na cidade de Salvador. Sua instalação é resultado da iniciativa de um conjunto de organizações da sociedade civil que atuavam no campo da assistência social, com a tarefa de articular e mobilizar a sociedade civil organizada frente à condução da política de assistência social a fim de exercer o controle social e defendê-la enquanto política pública.

A criação do fórum significa a possibilidade de ampliar o espaço público da assistência social para arenas coletivas de debate e de alianças em torno de uma agenda de prioridades a serem enfrentadas. Trata-se de uma instância ampliada de participação e representação política, não institucionalizada, e por isso mesmo mais permeável à participação de segmentos sociais com menor acesso aos espaços tradicionais de deliberação política (Raichelis e Paz, 2000:115).

Neste sentido, o Fórum trata-se de um espaço imprescindível para a participação de segmentos sociais que, historicamente, encontraram-se excluídos dos canais de participação, tão logo, não podendo, discutir acerca dos rumos da política de assistência social. Outro ponto relevante acerca deste espaço é a sua condição de não estar vinculado a órgãos governamentais, o que permite à sociedade civil uma maior autonomia na afirmação de questões concernentes à política defendida, bem como, propicia a este segmento o

estabelecimento de estratégias mais perspicazes que visem à consolidação da assistência social como política pública, já que não contam com a presença do segmento governamental para intimidá-los.

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro existe o Fórum Popular Permanente de Direito à Assistência Social, instituído no ano de 1994, por meio de um amplo processo de discussão travado por vários segmentos da sociedade civil atuantes no campo da assistência social, tais como, instituições prestadoras de serviços na esfera da assistência social, usuários, movimentos sociais, sindicatos, entre outros.

O Fórum Estadual, segundo Regimento Interno, é um espaço importante para a consolidação da política estadual de assistência social, já que acompanha o desenvolvimento das ações travadas dentro do CEAS-RJ, discutindo e propondo questões importantes para a sua operacionalização na perspectiva dos direitos sociais. Logo a sua existência faz-se necessária, haja vista que estimula a participação da sociedade civil nos processos que conformam a política de assistência social, bem como, desencadeia debates na sociedade acerca desta política, no intuito de torná-la responsabilidade do Estado e direito do cidadão.

Para tal fim, o Fórum Estadual designou alguns objetivos a serem seguidos, conforme consta na sua Carta de Princípios: 1) Buscar mobilizar permanentemente a opinião pública no sentido da indispensável participação dos diferentes segmentos da sociedade civil com vistas à superação do cenário de desigualdade social em nosso Estado; 2) Apoiar sistematicamente a representação da sociedade civil no Conselho Estadual de Assistência Social. Essa qualificação permanente da representação da sociedade civil far-se-á, sobretudo pelo asseguramento de seu comprometimento com os interesses coletivos dos três segmentos que a integram; 3) Monitorar as ações do Conselho Estadual de Assistência Social, discutindo e propondo ações, elaborando estudos e pesquisas no âmbito da assistência social em nosso Estado; 4) Realizar ações visando a municipalização da política da assistência social em nosso Estado.

Diante da tentativa das forças neoliberais de desmonte dos espaços onde a população pode participar do processo decisório das políticas públicas, a existência de locais, como os fóruns, mostra-se imprescindível, pois fortalece o processo de democratização da sociedade brasileira na medida em que oferece aos segmentos envolvidos com a política de assistência social uma maior visibilidade às suas demandas, assim como, possibilita a sua mobilização e discussão em questões que norteiam a assistência social, com a finalidade de estabelecê-la como política pública de qualidade e afiançadora de direitos aos seus usuários.

Por isso é importante que espaços como, os conselhos, as conferências e os fóruns se consolidem na sociedade brasileira, a fim de que as demandas da população adquiram maior visibilidade junto ao governo e para que a sociedade civil organizada continue traçando lutas em favor de uma política pública de qualidade aos seus usuários.

No próximo capítulo, pretendemos desenvolver um estudo em torno do Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS-RJ e analisar as formas de controle social exercidos por este espaço sobre as ações de assistência social do Estado do Rio de Janeiro. Tomando como referência a pesquisa realizada, buscaremos estabelecer uma discussão em torno da hipótese que norteia este trabalho, de que a possível ausência de controle social do CEAS-RJ em relação aos programas de assistência social “carros-chefes”, em virtude da cultura política marcada pela lógica do favor, tem contribuído para a reprodução de práticas clientelistas, eleitoreiras e sem perspectiva de direitos em torno destes programas.

CAPÍTULO III

3. O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL NO CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO RIO DE JANEIRO

3.1. OS MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

No terceiro e último capítulo apresentaremos as dificuldades vivenciadas pelo Conselho Estadual de Assistência Social do Rio de Janeiro (CEAS-RJ) no que diz respeito ao exercício do controle social da política de assistência social no Estado do Rio de Janeiro. Para tanto, explicitaremos as características do Conselho, a organização da Secretaria de Estado da Família e da Assistência Social (SEFAS) e os programas sociais, considerados como “carros-chefes”, que no nosso entendimento foram utilizados pelos ex-governadores Anthony Garotinho e Rosinha M. Garotinho para consolidar práticas clientelistas e eleitoreiras junto à população.

Tal estudo só foi possível devido a nossa inserção no CEAS-RJ, desde o início de 2003 até os meados do ano de 2007¹⁶, na condição de ouvintes das assembleias ordinárias do referido Conselho, a partir das entrevistas realizadas com os conselheiros da gestão 2003/2005¹⁷, da análise crítica dos documentos referentes ao CEAS-RJ e do material produzido durante esse período na pesquisa, tais como, Trabalhos de Conclusão de Curso e relatórios.

Concomitante a esta pesquisa, realizamos um levantamento dos programas sociais “carros-chefes” do governo do Estado do Rio de Janeiro, através da leitura e análise do Plano Plurianual (PPA) do Estado do período de 2004 a 2007, notícias publicadas em jornais e revistas de grande circulação, pesquisas na Internet, assim como, fizemos entrevistas com os técnicos e gestores dos programas e levantamento de dados da votação dos anos de 1998 e

¹⁶ A nossa participação no espaço do CEAS-RJ ocorreu devido à inserção no grupo de pesquisa: “*A Reforma do Estado e Assistência Social no Brasil: mudanças no sistema de proteção social e suas repercussões nas políticas públicas*” vinculado ao Núcleo de pesquisa LOCUSS: Poder local, Políticas Urbanas e Serviço Social da Escola de Serviço Social da UFRJ.

¹⁷ Vale ressaltar que as entrevistas foram realizadas por duas integrantes do grupo de pesquisa que participaram das reuniões do CEAS-RJ entre os anos de 2003 e 2005, quando então passei a ocupar este espaço a fim de dar continuidade a pesquisa.

2002 para o cargo de governador do Estado do Rio de Janeiro junto ao Tribunal Eleitoral Regional desta localidade.

O Conselho Estadual de Assistência Social do Rio de Janeiro foi instituído pela Lei Estadual nº 2554, em 14 de maio de 1996, após 8 (oito) anos da promulgação da Constituição Federal de 1988 e 3 (três) anos da aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social. Constitui-se em uma peça fundamental do sistema descentralizado e participativo da assistência social configurando-se como um *locus* privilegiado de participação da população. O conselho entendido como espaço público possui caráter permanente, deliberativo e tem uma composição paritária entre governo e sociedade civil, com vistas a propiciar o controle social da política de assistência social.

O CEAS-RJ tem a função de acompanhar a gestão, fiscalizar e avaliar a implementação da política de assistência social no Estado do Rio de Janeiro, bem como, normatizar e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada implementadas no campo da assistência social, a fim de que esta política social se apresente para a população como afiançadora de direitos.

O CEAS-RJ, segundo Regimento Interno (aprovado em 2004), é composto de 20 (vinte) conselheiros titulares e seus respectivos suplentes, com paridade entre os representantes governamentais e da sociedade civil, tendo um presidente eleito entre os seus membros em reunião plenária, com alternância entre os representantes do governo e da sociedade civil, com mandato de 01 (um) ano, sendo permitida uma única recondução por igual período. O mandato dos conselheiros e dos seus respectivos suplentes será de 02 (dois) anos, sendo permitida uma recondução por igual período.

Os representantes governamentais e seus suplentes são indicados e nomeados pelo governador do Estado. Dos 10 (dez) representantes governamentais, 8 (oito) são indicados pelo governo do Estado do Rio de Janeiro, dentre os funcionários dos órgãos públicos que possuem atuação vinculada com a política de assistência social: Secretaria de Educação, Secretaria de Saúde, Secretaria de Trabalho, entre outras, conforme consta no capítulo III, artigo 4º do Regimento Interno do CEAS-RJ. Os outros 02 (dois) representantes governamentais são oriundos dos municípios, no caso do Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social (COEGEMAS).

Os representantes da sociedade civil são eleitos em fórum próprio com acompanhamento do Fórum Estadual e sob fiscalização do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, sendo necessária a representação de usuários ou de organização de usuários da

assistência social, entidades e organização da assistência social, entidades de trabalhadores do setor, do Conselho Regional de Serviço Social e de representantes dos usuários nos Conselhos Municipais de Assistência Social. Esta classificação está disposta no capítulo III, artigo 6º, parágrafo 1º do Regimento Interno do CEAS-RJ. Vale ressaltar que os membros do CEAS-RJ não recebem qualquer tipo de remuneração, já que o seu exercício é considerado como de interesse público prestado ao Estado.

No que diz respeito às dinâmicas das reuniões, é obrigatório à plenária reunir-se 01 (uma) vez ao mês a fim de discutir as questões referentes à política de assistência social e, extraordinariamente, por convocação de seu presidente, ou por 1/3 (um terço) de seus membros, assim que se fizer necessário.

O CEAS-RJ encontra-se vinculado à Secretaria de Estado da Família e da Assistência Social¹⁸, instância responsável pela coordenação da política de assistência social do Estado do Rio de Janeiro, que além desta função, possui a responsabilidade na execução e prestação de suporte técnico às ações desenvolvidas pelo Conselho.

A partir da pesquisa iniciada no CEAS-RJ, desde o ano de 2003, início da gestão Rosinha M. Garotinho, identificamos a existência de fatores que dificultam o exercício do controle social da política de assistência social no Estado do Rio de Janeiro por parte dos conselheiros.

Um dos impasses externos que dificultam o efetivo exercício do controle social refere-se à forma como o governo do Estado do Rio de Janeiro elabora e executa programas de assistência social. Tais programas são criados sem haver um diagnóstico sócio-econômico das necessidades da população residente no Estado, além de sua implementação ocorrer, em muitos casos, sem a existência de uma análise e uma aprovação prévia pelo Conselho. Desta forma, não há como antever os impactos que estes programas acarretarão a seus beneficiários, ou seja, os efeitos que incidirão sobre sua população usuária.

Neste sentido, a SEFAS, ao invés de oferecer suporte ao Conselho no exercício do controle social, por meio do fornecimento das informações importantes para o desenvolvimento das suas atribuições, apresenta-se como uma limitação a seu funcionamento,

¹⁸ A partir da posse do governador Sérgio Cabral a Secretaria responsável pela coordenação da política de assistência social do Estado do Rio de Janeiro, passou a ser nomeada como Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos (SEAS-DH). No entanto, para fins deste trabalho utilizaremos a Secretaria da gestão anterior (Rosinha M. Garotinho), devido ao estudo que realizamos referente aos programas de assistência social implementados na sua gestão.

já que não oferece os subsídios essenciais¹⁹ para que o mesmo cumpra com as suas responsabilidades.

De acordo com Marcos (2005) a relação estabelecida entre a SEFAS e o CEAS-RJ apresenta-se como problemática, visto que as atitudes da Secretaria perante o Conselho demonstram o não-reconhecimento da importância deste espaço para o exercício do controle social pela população, fato este constatado na medida em que a Secretaria não realiza o repasse das informações acerca dos programas, critérios utilizados para definir as necessidades da política, suas fontes de financiamento e do uso dos recursos públicos. De acordo com a fala de um conselheiro²⁰:

A secretaria de Estado não respeita plenamente o Conselho, algumas informações não são dadas com clareza e as deliberações importantes sobre os programas não são socializadas, discutidas. Ele (o governo) preocupa-se em relação as legislações em cumpri-la, uma coisa que pudesse dizer é a intromissão do Estado no momento de eleição da representação da sociedade civil (Entrevistado 1).

Esta ausência de transparência das ações desenvolvidas pela Secretaria perante o Conselho fragiliza e impossibilita o monitoramento, por parte dos conselheiros, das ações desenvolvidas no âmbito da assistência social. Sem as informações relevantes para o desenvolvimento do controle social não há como os conselheiros verificarem se as ações estão sendo implementadas conforme o previsto no Plano da Assistência Social e na legislação vigente na área, assim como, não há como constatar se os serviços prestados estão, efetivamente, proporcionando melhorias na qualidade de vida dos usuários.

Diante deste fato, o Conselho fica impossibilitado de controlar os programas sociais e colocar limites às práticas assistencialistas e clientelistas e, neste sentido, os programas que deveriam ter caráter de direito são repassados para a população, em muitos casos, como benesses, o que contribui para a propagação de tais práticas e para a legitimação destas ações junto à população usuária.

A divulgação das informações relativas às políticas sociais para os usuários é importante, pois em sociedades, como a brasileira, onde a cultura do favor e do clientelismo está muito presente, o conhecimento tem sido utilizado pelas elites, como instrumento de dominação e autoritarismo sobre as camadas mais pauperizadas da sociedade. Diante disso, os usuários só poderão ter uma participação efetiva e qualificada no âmbito das políticas sociais

¹⁹ Os subsídios essenciais são: informações, infra-estrutura, técnicos e funcionários, recursos financeiros, entre outros.

²⁰ Tal fala foi retirada das entrevistas realizadas com os conselheiros governamentais e não-governamentais do CEAS-RJ da gestão 2003/2005.

quando tiveram em seu domínio as informações e os instrumentos necessários para realizar um diagnóstico preciso da realidade e tão logo o controle social das políticas públicas.

Um outro ponto dificultador do exercício do controle social no CEAS-RJ, citado por Marcos (2005), consiste na não-publicação das atas das reuniões do Conselho no Diário Oficial do Estado, assim sendo não há como haver uma publicização das deliberações para a população usuária desta política e o conjunto da sociedade, bem como, o acompanhamento dos seus rumos. Conjuntamente a esta questão, temos o fato da SEFAS não cumprir com algumas deliberações tomadas por este conselho, o que demonstra o seu não-reconhecimento como um espaço de proposição e exercício do controle social da política de assistência social.

Além destes aspectos identificados no CEAS-RJ percebemos que há uma ausência de discussão dentro do Conselho acerca da política de assistência social e da realidade do Estado do Rio de Janeiro. Desta forma, as ações desenvolvidas ficam restritas e concentradas nos técnicos da Secretaria, já que para a realização do controle social é necessário que os conselheiros tenham conhecimento acerca da localidade onde a política está sendo implementada, e diante desta falta de discussão, o que ocorre é uma centralização da política estadual de assistência social no âmbito deste órgão.

A ausência de uma equipe técnica para assessorar o CEAS-RJ apresenta-se como um obstáculo para a operacionalização da política na medida em que esta equipe poderia facilitar a troca de informações entre a Secretaria e os conselheiros, assim como, capacitá-los em assuntos referentes à assistência social, auxiliando-os na tomada de decisões para uma melhor condução desta política.

A tecnoburocratização dos assuntos tem sido um aspecto recorrente em vários conselhos, não somente no CEAS-RJ, o que ocasiona uma restrição quanto ao controle social exercido pelos representantes da sociedade civil, já que supervalorizam o conhecimento científico, transformando as decisões dos conselhos em questões burocráticas. Desta forma, os assuntos que são importantes para a defesa dos direitos dos usuários são direcionados aos representantes do segmento governamental, excluindo os representantes da sociedade civil deste processo.

Tal situação, muitas vezes, ocorre devido à cultura de apropriação do espaço público pelo governo como um local privado, como se as decisões referentes às questões públicas somente lhe dissessem respeito, em vista disso, o que ocorre é uma falta de transparência da política estadual de assistência social, impedindo uma intervenção concreta na sua condução pelos conselheiros, reduzindo sua autonomia e a sua participação na tomada de decisões

importantes. Fato este constatado, ao identificarmos que a SEFAS influencia a elaboração das pautas das reuniões, direcionando as discussões do Conselho conforme seus interesses.

Partindo deste pressuposto, não há como o CEAS-RJ estabelecer junto ao governo acordos que tenham como finalidade o atendimento das demandas da população usuária da assistência social, já que o mesmo consente com as propostas que já vêm prontas da Secretaria e não realiza a sua função de propor na elaboração da política estadual de assistência social.

Esta problemática acaba por desencadear, também, em um processo de esvaziamento do Conselho, devido à descrença, por parte dos que possuem assento neste espaço, de tomar decisões a respeito dos rumos da política já que, muitas vezes, estas acabam por serem tomadas em outros locais, onde não há a participação da sociedade civil. Estratégia utilizada no sentido de excluir a população dos processos de construção dos assuntos coletivos e desta forma, não permitir a sua influência no direcionamento das ações estatais. Para Ferraz,

O esvaziamento e a conseqüente anulação da presença dos conselhos no circuito decisório têm sido a mais forte estratégia usada por representantes de blocos no poder e forças de caráter antidemocrático para resistir à partilha efetiva de poder e à promoção de alterações mais profundas na direção dada ao uso dos recursos públicos no sentido de efetivar políticas que garantam o acesso da maioria da população a bens e serviços capazes de assegurar a efetividade de seus direitos (2006:68).

Diante disso, o Conselho acaba não assumindo sua função de lutar por uma política de assistência social pública e de qualidade, que atenda as reais necessidades de seus usuários e consolide seus direitos enquanto cidadãos. Neste sentido, deve articular e instituir negociações com o Executivo a fim de estabelecer alterações na direção política do governo, direcionando-as aos interesses da coletividade.

O esvaziamento dos espaços do Conselho, inclusive do CEAS-RJ, não se restringe somente aos seus representantes, mas também aos usuários dos seus serviços que não comparecem neste espaço para verificar o andamento da política e lutar pela conquista dos seus direitos, fato este que pode ser explicado, pela inexistência de mecanismos que o divulgue como um local de participação dos usuários no exercício do controle social. Questão esta, que se apresenta como uma problemática visto que o conselho é um espaço público onde os usuários da assistência social podem interferir nos rumos desta política.

Essa cultura de não-participação impede, portanto, a ação propositiva dos usuários e a garantia de seus reais interesses, levando, muitas vezes, à defesa de interesses particulares e a não-representatividade dos usuários na figura dos conselheiros.

No que concerne ao CEAS-RJ, este esvaziamento também está relacionado com a ocorrência de atrasos no início das reuniões devido ao não alcance do quorum mínimo (50% mais um) para o início da plenária no avançar do horário, dificultando a discussão e deliberação de matérias importantes para a implementação da política de assistência social, tais como, alocação dos recursos do fundo, aprovação dos planos e relatórios, fiscalização das entidades que prestam serviços na área, bem como, demonstra o não envolvimento dos conselheiros e o não reconhecimento da importância do controle social para a consolidação da política de assistência social. Aliada a esta questão, existe o fato das reuniões ocorrerem uma única vez por mês o que direciona a discussão do CEAS-RJ para assuntos que necessitam de respostas imediatas, tão logo, coloca-se em segundo plano a discussão em torno da política, suas prioridades e os recursos destinados para a sua execução.

Um dado relevante a ser considerado (ver anexo 1) é a vinculação da assistência social com entidades religiosas e filantrópicas, representando 80% da representação do segmento não-governamental do CEAS-RJ e apesar da LOAS ter alçado a responsabilidade da política de assistência social ao Estado, ela permitiu a firmação de convênios com as entidades beneficentes para a execução de ações no domínio da assistência social, conforme tratado no capítulo I deste trabalho. Percebe-se na análise desta composição, que o Estado tem atribuído a estas entidades a responsabilidade na execução desta política, todavia na relação estabelecida com os usuários nem sempre as mesmas desenvolvem suas ações alicerçadas no exercício do direito, mas sim no seu avesso, ou seja, evidenciam o caráter de bondade e favor de sua atuação.

Dentre esta composição do CEAS-RJ, referente aos representantes da sociedade civil, pode-se observar que 50% deste segmento pertence às entidades de cunho religioso. Apesar desse número de entidades religiosas ocupando este espaço, não podemos afirmar que estas instituições/ entidades desenvolvem as ações de assistência social fundamentadas em princípios religiosos, uma vez que durante a nossa inserção no Conselho podemos verificar que há muitos conselheiros, representantes dessas entidades, que defendem a assistência social conforme seus marcos legais. Entretanto, é importante salientar que esta vinculação com as entidades religiosas pode comprometer a atuação da assistência social enquanto política pública, visto que a presença de tais instituições na execução das ações assistenciais ressalta os elementos conservadores e/ ou práticas moralizantes presentes outrora nesta esfera.

Outro ponto concernente a esta questão, refere-se ao fato de 30% desta representação ser composta por segmentos orientados para demandas específicas – pessoas portadoras de

deficiência e idosos. O que pode se tornar um comprometimento ao exercício do controle social no espaço do CEAS-RJ, caso estes representantes direcionem sua intervenção somente à defesa dos interesses destes segmentos específicos e não dos usuários da assistência social em sua totalidade.

Na relação estabelecida entre os representantes da sociedade civil do CEAS-RJ e os usuários da assistência social, espera-se que os primeiros representem os direitos dos usuários e lutem pela garantia da sua permanência, que possuam uma relação fluída com o segmento representado, repassando as informações e as deliberações tomadas pelo Conselho e que ouçam as suas demandas e direcione-as para a plenária a fim de serem discutidas e incorporadas às deliberações do CEAS-RJ.

De acordo com Marcos (2005) os conselheiros do CEAS-RJ repassam as discussões desencadeadas no Conselho para as entidades representadas por meio de materiais impressos (jornais, cartazes e cópias das atas), grupos de discussão e reuniões mensais, entretanto, no que concerne à afirmação de uma relação articulada com os usuários, os mesmos afirmam que não há outros instrumentos e mecanismos que estabeleçam uma maior proximidade, assim como, não há um estímulo à sua participação neste espaço. Neste sentido, como um segmento pode ter suas demandas representadas na esfera pública, se não há um espaço reservado à sua escuta, já que as reuniões realizadas pelas entidades são restritas aos seus funcionários. O que explica a ausência de participação dos usuários da assistência social no CEAS-RJ, uma vez que não conhecem a importância deste espaço para consolidar seus direitos.

Similar a esta questão existe também os conselheiros que atuam direcionando suas ações somente à defesa dos interesses das entidades que representam e não aos interesses dos usuários desta política em sua totalidade. O conselheiro não deve atuar na perspectiva de defender somente os interesses do segmento que representa, o seu mandato é coletivo, logo todos que possuem assento no espaço do conselho devem ter um objetivo comum, ou seja, a defesa de uma política pública que garanta direitos para todos os usuários, independente do setor e/ou organização que se encontra inserido.

Desta forma, os conselheiros que possuem representação em um conselho, com a responsabilidade de representar um determinado segmento, deve exercê-la de forma a viabilizar a construção de políticas que atuem na defesa dos direitos dos usuários.

Apesar de todas as questões enunciadas anteriormente, o CEAS-RJ é um espaço importante para o exercício do controle social e para a construção de uma política de assistência social pública e de qualidade, que garanta os direitos de cidadania dos seus

usuários. Neste sentido, a sua defesa é importante para que práticas assistencialistas e clientelistas, historicamente desenvolvidas na sociedade brasileira, venham ser eliminadas do domínio da política de assistência social do Estado do Rio de Janeiro.

3.2. SECRETARIA DE ESTADO DA FAMÍLIA E DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Secretaria de Estado da Família e da Assistência Social²¹- SEFAS foi a denominação que a secretaria responsável pela implementação, formulação, coordenação e supervisão da política de assistência social no Estado do Rio de Janeiro adquiriu na gestão da governadora Rosinha M. Garotinho. Esta secretaria executa e/ou coordena programas e projetos sociais que possuem como público alvo crianças e adolescentes, idosos, pessoas portadoras de necessidades especiais, dependentes químicos e famílias em situação de pobreza. Para o desenvolvimento de tais ações a Secretaria conta com o apoio de duas fundações estaduais: a Fundação Leão XIII e a Fundação para a Infância e Adolescência – FIA.

A SEFAS para organizar suas ações mantém em sua estrutura duas subsecretarias: a) Subsecretaria de Ação Social e b) Subsecretaria de Qualificação e Descentralização da Gestão, sendo cada uma responsável por um conjunto de programas e projetos sociais diferentes.

A Subsecretaria de Ação Social (SAS) coordena, promove e executa diversos programas, projetos e serviços na área de segurança alimentar, atenção à população em situação de risco social e projetos especiais. É importante mencionar que esta subsecretaria é responsável pela maior parte dos programas denominados “carros-chefes” do governo do Estado do Rio de Janeiro. Os programas sociais inseridos nesta subsecretaria, de acordo o Relatório de Gestão (2005), são:

1. **Programa Amigos da Comunidade – Jovens Amigo da Comunidade:** apresenta um conjunto de intervenções sociais em comunidades de baixa renda, visando melhorar o índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Tal projeto envolve jovens, moradores de comunidade, que são capacitados para acompanhar famílias da comunidade;
2. **Oficina de Cozinha & Cia Ana Maria Braga:** visa capacitar a população de baixa renda da Região Metropolitana do Rio de Janeiro na economia doméstica, oferecendo cursos de produção de doces e salgados decorativos à panificação e congelados;

²¹ Informações obtidas no site da Secretaria de Estado da Família e da Assistência Social, a saber: www.social.rj.gov.br

3. **Programa Compartilhar – Cheque Cidadão:** beneficia famílias do Estado do Rio de Janeiro, cuja renda máxima por pessoa seja de um terço (1/3) do salário mínimo. As famílias devem atender a alguns requisitos, tais como, ter filhos menores de 14 anos matriculados em escolas e a carteira de vacinação das crianças atualizadas. Cada família recebe um cheque nominal no valor de R\$ 100,00 para aquisição de gêneros alimentícios e de higiene pessoal nos supermercados conveniados;
4. **Central de Cartas Populares Fernanda Montenegro:** tem como objetivo possibilitar a comunicação escrita através de envio de cartas gratuitas para todo o Brasil;
5. **De Volta para o Meu Aconchego:** tem como objetivo atender as pessoas que migraram para o Estado do Rio de Janeiro e desejam retornar para a cidade de origem, mas não possuem condições financeiras para este deslocamento;
6. **Programa Clínicas Populares para Dependentes Químicos:** destinado à internação eletiva para tratamento de usuários de álcool e outras drogas, de ambos sexos, acima de 18 anos de idade, pelo período máximo de 60 dias, que estejam em quadro de risco social e clínico;
7. **Restaurantes Populares:** tem por objetivo oferecer refeições a preço de R\$ 1, 00, seguindo as normas do Programa de Alimentação do Trabalhador do governo federal, para os trabalhadores e a população carente do Estado do Rio de Janeiro e,
8. **Café da manhã nas Estações de Trem:** tem por objetivo combater à desnutrição, oferecendo a primeira refeição aos trabalhadores em seis estações de trem²².

A Subsecretaria de Qualificação e Descentralização da Gestão (SQDG) concentra os programas e projetos direcionados à família, atendendo da criança ao idoso, além de possuir o papel de capacitar, supervisionar e interligar toda a rede de atendimento social do Estado. Seus programas são:

1. **Programa de Atendimento Integral à Família – PAIF:** visa oferecer atendimento integral às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade e risco social;
2. **Programa de Qualificação das Ações Sociais:** tem por finalidade assegurar a melhoria da qualidade no desempenho dos atores sociais que trabalham na gestão, organização e execução da Política Pública da Assistência Social;

²² Segundo as normas do programa, as estações de trem foram escolhidas em função do baixo Índice de Desenvolvimento Humano e do alto fluxo de passageiros.

3. **Benefício de Prestação Continuada – BPC:** benefício, financiado com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, que concede um salário mínimo aos idosos com 65 anos ou mais e às pessoas com deficiência, com renda *per capita*, em ambos casos, inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo;
4. **Programa de Atendimento ao Idoso:** visa atender aos idosos vulnerabilizados pela pobreza, abrangendo diferentes projetos, tais como, Ligue Idoso Ouvidoria, Sistema de Informações Gerenciais de Atendimento ao Idoso (SIGAI), Vida Saudável, Centros de Convivência, Centros-Dia e Cidade da Melhor Idade;
5. **Programa de Erradicação do Trabalho Infantil –PETI:** programa de transferência de renda, com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), para famílias de crianças e adolescentes na faixa etária de 0 a 16 anos, envolvidos no trabalho precoce, com acompanhamento de ações socioeducativas desenvolvidas através dos municípios;
6. **Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano:** é uma ação do MDS em parceria com a SEFAS, de proteção social básica que concede uma bolsa aos jovens, entre 15 e 18 anos. É um programa operacionalizado pelo município, no entanto conta com a coordenação estadual para o desenvolvimento de atividades que proporcionem a estes jovens experiências práticas e o desenvolvimento do protagonismo juvenil;
7. **Programa Bolsa Família:** trata-se de um programa de transferência de renda com condicionalidade do governo federal, que objetiva melhorar a qualidade de vida das famílias pobres e de extrema pobreza.

Devido à grande quantidade de programas e projetos pertencentes a SEFAS, onde muitos deles são executados pela Fundação Leão XIII e pela FIA optei por mencionar somente aqueles executados pelas subsecretarias acima citadas.

Ao iniciarmos a pesquisa em torno da Política de Assistência Social do Estado do Rio de Janeiro, no ano de 2004, procuramos analisar os programas e projetos sociais implementados pelo respectivo Estado, nas gestões dos governadores Anthony Garotinho e Rosinha M. Garotinho.

Num primeiro momento, buscamos conhecer os programas e projetos sociais implementados pelo governo do Estado, por meio de pesquisa documental que consistiu no levantamento de informações relativas aos programas em sua coordenação, na Internet, em revistas de grande circulação nacional e em jornais do Estado do Rio de Janeiro. Este

levantamento de informações resultou em um mapeamento dos programas de assistência social do governo estadual.

É importante ressaltar que nesta etapa de sistematização dos programas de assistência social do Estado do Rio de Janeiro, encontramos dificuldades no levantamento de informações de alguns programas²³, o que nos impossibilitou de ter um conhecimento completo para a realização de uma análise crítica destes programas em sua totalidade. A falta de continuidade e permanência de alguns programas apresentou-se como um fator complicador, já que transformou a elaboração desse mapa numa tarefa constante e sujeita a atualização permanente.

Devido a estas dificuldades e a grande quantidade de programas de assistência social pertencentes a esta secretaria, optamos por aprofundar o estudo nos programas considerados “carros-chefes” do governo do Estado do Rio de Janeiro, devido ao fato de possuírem uma maior visibilidade pública, atenderem a um grande número da população, terem maior área de abrangência e serem coordenados diretamente pelo governador (a). Tais programas possuem maiores informações, uma vez que se apresentam como uma das marcas no social dos dois governos anteriores, a saber: Restaurante Popular, Cheque Cidadão, Café da Manhã nas Estações de Trem e Farmácia Popular²⁴.

A partir da seleção dos programas a serem analisados buscamos verificar junto ao CEAS-RJ se o fato destes programas se apresentarem como “carros-chefes” e, tão logo, se constituírem como prioridades do governo estadual na execução de suas ações na área da assistência social, tem prejudicado a atuação deste Conselho no que tange ao exercício do controle social.

Ao iniciarmos a pesquisa no CEAS-RJ percebemos que este órgão possui somente informações acerca dos programas existentes em uma das subsecretarias da SEFAS, a Subsecretaria de Descentralização e Qualificação da Gestão, uma vez que é a única que apresenta vínculo com o Conselho e por isso Silvia Barreto²⁵, subsecretária do referido órgão, era presidente do CEAS-RJ. A ausência de informação dos programas sociais executados pela SAS pode ser explicada pelo não-comparecimento de seus representantes no Conselho, fato

²³ Vale ressaltar que além da pesquisa documental realizamos visitas nas coordenações dos programas a fim de conseguir materiais necessários para o aprofundamento da análise dos programas, no entanto, tivemos muitas dificuldades devido a falta de informações relativos aos mesmos.

²⁴ Apesar do programa Farmácia Popular não estar inserido na SEFAS e sim, vinculado à Secretaria Estadual de Saúde, seu estudo se torna relevante por ser considerado, como já dito anteriormente, como um programa “carro chefe” do governo do Estado do Rio de Janeiro e pelas características da população atendida.

²⁵ Vale ressaltar, que a pedagoga Silvia Barreto permaneceu na presidência do CEAS-RJ até o dia 16/10/2006, quando então houve eleição, ascendendo ao cargo o representante do segmento não-governamental Marco Castilho.

este que evidencia uma restrição quanto ao exercício do controle social da política estadual de assistência social, haja vista que este espaço limita suas funções àquela subsecretaria. Ao remetermos à avaliação que os conselheiros da gestão (2003/2005) possuem a propósito desta relação, no âmbito do controle social, temos:

É muito problemático. Uma das coisas que constatamos é que existem 2 secretarias, uma parte comandada pela Silvia Barreto, que tem trabalhado, discutido as questões pertinentes ao CEAS-RJ, uma pessoa comprometida, mas que representa as questões do CEAS-RJ. Por outro lado, temos uma outra parte a secretaria, a qual implementa realmente os programas da Assistência Social, que não tem esta articulação, não passa para esta primeira secretaria as informações do que é implementado pelo governo (Entrevistado 2).

Também acho muito complicada até pela natureza daquela secretaria, que está subdividida em subsecretarias, de forma que não temos a visão geral da política, enquanto gestores. Tem a Subsecretaria de Descentralização e Qualificação da Gestão que está nas mãos da Silvia Barreto, tem a Subsecretaria de Assistência Social que está nas mãos do Ricardo Bittar (é outro subsecretário), esta segunda subsecretaria raramente aparece no CEAS para interagir conosco. Por outro lado tem uma secretaria executiva que é muito competente no que tange à execução, porém sendo totalmente parcial ao governo. Então fica uma relação muito complicada neste aspecto. Parece que a secretaria vê, eu até dizia isto para o Fernando Willian, o grupo de conselheiros como um grupo de opositores e na verdade não somos. O CEAS existe para fiscalizar sim, monitorar sim, mas também, para propor. A minha avaliação é que o gestor deveria ver no conselho um parceiro para propor soluções políticas que ele vai executar. Isto não ocorre no CEAS. A coisa é tão estranha que vemos conselheiros governamentais procurando uma referência para pautar suas votações, geralmente esta referência é a Silvia Barreto. Só se manifesta depois que vê a sua manifestação. Isso é muito ruim, não sei se a orientação é dada desta forma ou se as pessoas ficam com receio de se colocar e sofre algum tipo de sansão (Entrevistado 8).

É uma secretaria que apresenta duas subsecretarias, acho que, em relação a uma delas, o CEAS tem uma interface muito boa; em relação a outra a interface precisa ser melhorada, a gente deveria estar incitando mais a busca de um canal de comunicação com ela para trazer as informações que necessitamos para exercermos nossas atividades (Entrevistado 3).

Ao estabelecer relações apenas com uma parte da secretaria, o Conselho é limitado nas suas competências, não podendo desenvolver um controle efetivo sobre as ações desenvolvidas no âmbito da assistência social em sua totalidade.

A inexistência de articulação entre as subsecretarias evidencia uma não-complementaridade das ações de assistência social desenvolvidas no domínio de um mesmo órgão. Esta desarticulação fere a diretriz da LOAS quanto ao que expõe o seu artigo 5º, inciso I que estabelece o comando único das ações em cada esfera de governo, uma vez que uma das subsecretarias não possui conhecimento acerca dos programas sociais executados pela outra, funcionando com secretários separados que agem autonomamente.

Desta forma, as ações da assistência social ficam desarticuladas e o Conselho não consegue ter controle dos programas e dos recursos do Fundo da Assistência Social utilizados por essa subsecretaria, o que explica as diversas denúncias de irregularidades em relação à utilização dos recursos públicos investidos nos diferentes programas sociais executados pela SAS.

O conselho tem como uma de suas atribuições, conforme consta no artigo 2º do seu Regimento Interno, aprovar a política estadual de assistência social e seus relatórios de gestão, entretanto, a SEFAS além de estar subdividida, somente um segmento comparece ao CEAS-RJ só tendo ciência das ações executadas por uma subsecretaria.

Quando a SEFAS necessita enviar ao conselho os documentos para aprovação, apesar de estar subdividida, emite documentos unificados, ou seja, por mais que os programas sociais sejam operacionalizados por subsecretarias distintas aparecem no Relatório de Gestão e no PPA apresentados no conselho sem essa separação. Logo, apesar de não haver conhecimento sobre alguns programas, o conselho acaba aprovando os documentos relativos aos mesmos, devido ao caráter de urgência que, quase sempre, chegam esses relatórios e planos ao CEAS para serem aprovados. Já que a não aprovação remete ao não repasse de recursos financeiros para a assistência social, os conselheiros acabam aprovando tais matérias.

Durante a nossa inserção no CEAS-RJ percebemos que o caráter de urgência de aprovação das matérias encaminhadas a este espaço tem sido uma estratégia utilizada constantemente pela SEFAS, para a aprovação de questões de conhecimento parcial ao Conselho. Essa falta de informação é um agravo para a consolidação do controle social, já que, muitas vezes, aprovam-se assuntos que não se tem ciência, a fim de não comprometer o repasse dos recursos.

A linguagem técnica é um instrumento utilizado para encobrir as falhas da Secretaria no que tange ao repasse das informações, já que mediante a requisição dos conselheiros pela presença dos gestores da política para o conhecimento de determinados programas operacionalizados pela SEFAS, os mesmos, após diversas tentativas, comparecem ao CEAS, utilizando-se de termos técnicos e não explicam, concretamente, a efetividade alcançada pelo programa junto à população usuária e os recursos destinados pelo fundo para a sua operacionalização. Em geral, tais relatórios orçamentários são sucintos e não demonstram a alocação das verbas com os programas, tão logo, impedem que o conselho tenha um monitoramento efetivo dos recursos do Fundo Estadual da Assistência Social, entretanto,

entendemos que o CEAS necessita se apropriar destas informações para que possa realizar um controle sobre a política de assistência social do Estado do Rio de Janeiro.

3.3. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: OS PROGRAMAS “CARROS-CHEFES”

Neste ponto, buscar-se-á conhecer as características dos programas sociais que compõem a Política de Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro, assim como, traçaremos um paralelo com os princípios que norteiam a referida política.

No que concerne aos princípios orientadores da política de assistência social, segundo consta no Plano Plurianual (2004-2007), temos os seguintes:

1. Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências da área econômica;
2. Universalização e acessibilidade aos direitos sociais;
3. Primazia da responsabilidade do Estado em cada esfera de governo na condução da política de assistência social;
4. Descentralização da gestão político-administrativa;
5. Controle social e participação da população na formulação da política de assistência social;
6. Qualificação e capacitação dos agentes sociais;
7. Intersetorialidade das políticas públicas e,
8. A centralidade na família.

A partir desta enunciação, traçaremos as principais características dos programas sociais do governo estadual no intuito de realizar um contraponto com os princípios que os orientam a fim de verificar sua congruência com o estabelecido nos marcos legais.

Os programas descritos como “carros-chefes” da SEFAS são aqueles pertencentes ao eixo de Segurança Alimentar e Combate à Desnutrição²⁶ que visam, através do suprimento das necessidades alimentícias, viabilizar a cidadania da população usuária.

Estes programas sociais, enquanto políticas públicas, entendem a “cidadania” como possibilidade do indivíduo ter acesso a um mínimo de condições que garantam a sua sobrevivência biológica, associando a condição de cidadão unicamente ao acesso à alimentação e não a totalidade dos direitos sociais, conforme previsto na Constituição Federal de 1988.

A LOAS em seu artigo 1º profere que “*a assistência social direito do cidadão e dever do Estado (...) provê os mínimos sociais (...) para garantir o atendimento às necessidades básicas*”, entretanto ao analisarmos os programas sociais do governo do Estado percebemos que além de reduzir a cidadania à alimentação não oferece, através dos seus programas, os mínimos para que os indivíduos possam suprir suas necessidades, visto que ao definir a quantia a ser repassada aos usuários do Cheque-Cidadão, por exemplo, os proporciona uma importância inferior ao valor de uma cesta básica²⁷ no Estado do Rio de Janeiro, além de considerar que ao ter acesso a um prato de comida, caso tenha R\$ 1, 00, o indivíduo resgata a sua condição de cidadão.

A efetivação da cidadania está condicionada ao acesso de todos os indivíduos aos bens produzidos socialmente e não somente a satisfação de uma necessidade pontual, bem como a possibilidade de participação nos processos que conformam questões de interesse coletivo, para que possam direcioná-las ao atendimento das suas demandas.

Desta forma, os programas ora apresentados ao invés de conferirem aos seus usuários a qualidade de cidadãos somente intervêm nas suas necessidades pontuais, específicas, não oferecendo as condições necessárias para saírem da situação de pobreza em que se encontram, pelo contrário, a perpetuam na medida em que suas ações são direcionadas ao atendimento dos problemas de subsistência dos indivíduos que se encontram com o mínimo vital de sobrevivência ameaçado ou deteriorado (Pereira, 1994:92), não modificando o cerne da

²⁶ O PPA estrutura as ações assistenciais (programas e projetos) de acordo com eixos temáticos. Cada eixo temático concentra os programas e projetos focados num determinado público alvo. São oito eixos: 1) Promoção Social e Cidadania; 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 e 8) Programa de Gestão Administrativa.

²⁷ Vale ressaltar que o valor da cesta básica no estado do Rio de Janeiro encontrava – se em dezembro de 2000 na faixa de R\$113, 27 chegando a R\$ 146,59(dez/2002) e R\$ 167,21 em dez/2004, entretanto o valor do Cheque-Cidadão permaneceu em R\$100,00. Fonte: DIEESE.

questão que se encontra no âmbito estrutural. Neste sentido, as soluções utilizadas pelo Estado para retirá-los da situação em que se encontram são ligadas ao próprio processo de reprodução do sistema capitalista no intento de integrá-los à sociedade do consumo (Martins, 2002).

Neste sentido, apesar do Estado resgatar a concepção de cidadania nos programas sociais implementados, utiliza-se erroneamente deste termo, na medida em que desenvolve programas baseados na lógica do favor e ajuda aos necessitados, distanciando os usuários do acesso real aos direitos sociais.

Tais programas revelam-se inócuos uma vez que não oferecem à população usuária condições de alcançarem sua autonomia e romper com a situação que lhes conferem a posição de “clientes” do governo do Estado e, tão logo, dependentes dos seus programas, mantendo-os no mesmo patamar social que havia quando acederam ao programa. De acordo com Yazbek,

As políticas sociais brasileiras, e nelas as de assistência social, embora aparentem a finalidade de contenção da acumulação da miséria e sua minimização através da ação de um Estado regulador das diferenças sociais, de fato não dão conta deste efeito (1995:8).

Apesar dos programas sociais implementados pelo Estado do Rio de Janeiro nortearem-se pelo princípio de assistência à pobreza da população, agem de forma contrária, na medida em que transforma o direito em “ajuda”, onde os indivíduos para acederem a estes programas submetem-se a critérios seletivamente rígidos, transformando-os em necessitados e evidenciando a sua incapacidade de prover por meios próprios a sua sobrevivência.

Analisando os critérios de acesso e o público alvo dos programas sociais ora apresentados constata-se que todos possuem como objetivo o atendimento à população de baixa renda, não se orientando pelo princípio da universalidade e sim da focalização, já que discrimina o acesso da população e não os coloca à disposição de todos que deles necessitam.

No que concerne ao programa Restaurante Popular, um dos técnicos envolvidos na gestão do programa nos disse que *“essa população é sempre atendida, pois a fila é um limitador, quem vai para lá é porque realmente necessita /precisa”*. A partir dessa fala, infere-se que a fila demorada torna-se um fator condicionante da demanda, restringindo o acesso àqueles que dispõem de tempo para a espera, associado a esta questão, tem-se o fato do Restaurante Popular atender até 3.000 pessoas /dia²⁸.

²⁸ Vale ressaltar que os Restaurantes Populares de Itaboraí e de Campos oferecem uma quantidade de 1.000 e 1.500 refeições, respectivamente.

Quanto ao programa de transferência de renda mínima, Cheque-Cidadão, há outras implicações que o torna polêmico, já que ao mesmo tempo em que pretende atenuar as condições de vida de uma parcela da população do Estado do Rio de Janeiro que se encontra marcada pelos processos de pobreza e “exclusão social”, através da transferência de uma renda mínima, desenvolve-se relacionado com a imagem da filantropia religiosa e tão logo, focaliza suas ações em um segmento, o evangélico, discriminando e impedindo o acesso da população carente de outras religiões e seitas.

As instituições religiosas, de qualquer credo, apesar de serem compostas em sua maioria por evangélicas, são as responsáveis pela execução do programa, cadastramento e seleção das famílias beneficiárias. Sendo neste ponto que se encontra um dos principais problemas ligados a este programa, uma vez que historicamente estes espaços desenvolveram práticas filantrópicas e caritativas à sociedade, onde a noção de direito de cidadania fica comprometida pela idéia de ajuda, tão logo, os critérios de seletividade dos usuários tornam-se duvidosos já que se baseiam em questões de aspectos morais e religiosos e não em matéria de direito.

A LOAS ao versar que a assistência social deve ser implementada “*vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade*” (art.4º), expõe que os indivíduos para acederem aos programas sociais não devem ser submetidos à comprovação humilhante de necessidade, entretanto, os critérios de seletividade usados pelo Cheque-Cidadão contrapõem ao exposto na legislação, à proporção que os usuários precisam apresentar a nota fiscal para comprovação dos produtos adquiridos. A conferência das notas fiscais é feita para confirmar a necessidade da família receber o benefício, porque, segundo dados obtidos na SEFAS, aqueles que realizam compras de gêneros alimentícios que não condizem com a situação de pobreza em que vivem devem ser orientados e questionados quanto à necessidade de recebimento do cheque.

Partindo deste pressuposto, percebe-se que os usuários do referido programa não possuem autonomia para satisfazer as suas necessidades, uma vez que não podem adquirir os produtos que consideram importantes para o seu consumo, caso não se enquadrem nos artigos considerados básicos pelo governo à sobrevivência de um indivíduo.

Quanto à articulação e integração com outras políticas públicas confere-se que o único meio de contato vislumbrado nestes programas reduz-se ao estabelecimento de pré-requisitos que perpassam as outras políticas sociais, tais como, inserção de crianças em unidade escolar, carteira de vacinação em dia. Critérios estes, que não modificam a qualidade de vida da

população pauperizada, somente atuam de maneira superficial sobre necessidades pontuais, tão logo, não contornam a situação de pobreza da população usuária destes serviços. A ausência de programas e projetos articulados com a política de geração de emprego e renda tem propiciado o aumento da pobreza e miséria do país e tornado a população mais dependente dos programas oferecidos pelo governo, já que não desenvolvem meios de inseri-la no mercado de trabalho.

A cultura da dádiva e do favor persistentes nos programas sociais do Estado do Rio de Janeiro contribui para o seu não-reconhecimento como um direito social, já que a maioria da população usuária identifica os ex-governadores Anthony Garotinho e Rosinha M. Garotinho como os responsáveis pela sua existência, transformando uma política pública em política de governo. Esse personalismo com o qual os programas são identificados evidencia o caráter de ajuda de tais ações e atribui o benfeitorismo aos seus criadores. Desta forma, tais políticos são exaltados e enaltecidos pelos seus “bons” feitos, apresentando-se como doadores, legitimando assim suas práticas assistencialistas.

Esta visão paternalista de “bons” governantes, direcionados à prática do bem e de amparo aos necessitados, faz com que a população lhes deva gratidão eterna pela prática realizada no qual o voto torna-se, muitas vezes, o elemento principal desta troca de favores. Neste prima, é a pessoa do governante que recebe o voto de gratidão dos beneficiários tornando a relação público-privado indissociável. No caso específico do Estado do Rio de Janeiro, as igrejas evangélicas têm atuado como um *locus* de conquista de fiéis eleitores que apóiam e legitimam as ações do governo, devido principalmente a criação de programas sociais destinados a este público alvo.

A não-existência de avaliação das atividades desenvolvidas pelos programas sociais evidencia o não-comprometimento com a qualidade dos serviços prestados à população e a falta de conhecimento da efetividade que os programas têm alcançado junto aos usuários. No caso do Restaurante Popular, conforme relato de um de seus administradores, o que há são pesquisas de satisfação dos serviços que são realizados nos restaurantes pelas empresas particulares que os administram, uma vez que “*não faz sentido fazer pesquisas de satisfação porque a maioria é satisfeita (...) ninguém reclama da qualidade do alimento*”. Desta forma, tais pesquisas direcionam-se somente para a comprovação da qualidade do serviço prestado e não buscam apreender a efetividade do programa na qualidade de vida da população, o que nos leva a concluir que estas atividades são realizadas no intuito de conferir visibilidade às ações do governo e atribuir méritos aos seus criadores.

Na análise dos programas sociais implementados pelo governo do Estado percebe-se que a concepção que o referido nível governamental possui acerca da descentralização político-administrativa está aquém do contido nos dispositivos legais da assistência social, na medida em que não realiza a redistribuição de poder para os outros entes federados e não publiciza os espaços de participação da população nos processos decisórios de âmbito coletivo.

A descentralização, conforme já discutido, envolve a redistribuição de poder decisório e dos recursos do nível central para os subnacionais, com ação articulada entre os três níveis governamentais, bem como sugere a participação da população na formulação, implementação e controle das ações desenvolvidas pelo poder público.

No entanto, constata-se algo bem distinto na realidade da política estadual visto que o Estado continua executando ações que são de competência dos municípios, o que propicia a existência de programas concorrentes nos níveis estadual e municipal já que possuem objetivos, público alvo e critérios de adesão semelhantes.

A criação desmedida de programas sociais pelo governo do Estado também acarreta a ocorrência de programas com fins semelhantes no mesmo nível governamental, tais como o Cheque-Cidadão e o Nutrição 10²⁹, assim como, colabora para a ausência de articulação entre os programas e projetos implementados por uma mesma secretaria, configurando-se como ações pulverizadas que não conseguem atingir a finalidade pretendida.

A Fundação Leão XIII e a FIA, órgãos vinculados a SEFAS, através de alguns dos seus programas, acabam colaborando com o não-cumprimento do princípio da descentralização uma vez que implementam programas de proteção social básica, que segundo a PNAS (2004), são de responsabilidade dos entes municipais, como exemplo temos o programa Nutrição 10, executado pela Fundação Leão XIII, que tem por objetivo distribuir cestas básicas às famílias em situação de extrema pobreza do Estado do Rio de Janeiro.

Uma amostra concreta da não-observância do princípio da descentralização é o fato do Estado do Rio de Janeiro ter unidades da Fundação Leão XIII presentes em todos os seus municípios, atuando em áreas que não são de sua competência e tutelando a implementação de programas estaduais que deveriam ser operacionalizados pelos municípios a fim de não despersionalizá-los e tão logo, retirar o mérito dos governantes que o criaram.

²⁹ O programa Nutrição 10 tem por objetivo distribuir cestas básicas às famílias em situação de extrema pobreza do estado do Rio de Janeiro

A própria operacionalização dos programas sociais Restaurante Popular e Farmácia Popular constituem-se como processos alheios à descentralização, visto que, por mais que sejam implementados no âmbito municipal, os gestores deste nível não possuem ações coordenadas, nem participam e intervêm na sua execução.

Apesar de na LOAS constar que aos estados cabe o co-financiamento das ações da política de assistência social e aos municípios, além deste, a execução dos programas temos assistido no cenário estadual um descumprimento desta legislação, uma vez que programas sociais que, segundo a PNAS (2004), seria de responsabilidade municipal, pois atendem no âmbito da proteção social básica, ainda encontram-se sob encargo do Estado.

Somam-se forças a este processo, conforme já discutido, a centralização das informações sobre os programas no domínio da secretaria, o não cumprimento do comando único das ações da assistência social em cada esfera de governo e a ausência da população nos canais de participação na formulação das políticas públicas. A partir dessa breve explanação, pode-se concluir que o processo de descentralização, segundo previsto nos marcos legais referentes à assistência social, está longe de se concretizar no Estado do Rio de Janeiro.

Uma situação também evidenciada na administração da máquina estatal do Rio de Janeiro é a presença do clientelismo na execução dos programas sociais “carros-chefes”.

O clientelismo é uma prática política que se constitui na utilização dos órgãos e/ou recursos da administração pública com a finalidade de prestar serviços a um determinado grupo em detrimento da grande maioria da população.

Esta prática, que impregna a cultura política no Brasil possui raízes profundas na história da sociedade brasileira, no qual vários políticos a fim de angariar votos utilizam-se dos cofres públicos para remediar favores à população. Essa forma de relação estabelecida entre o Estado e a sociedade, baseada na cooptação da população e na conquista de votos, estimula a ocorrência de práticas de corrupção em torno da máquina administrativa pública, na medida em que os “benefícios” sociais do governo não são utilizados de maneira a universalizar direitos à população.

Nas relações clientelistas, sempre há um indivíduo que se apresenta como benfeitor aquele que realiza “bondades” aos outros, no intuito de receber algo que lhe favoreça em troca, neste caso, o voto político, que aparece como recompensa, dívida de gratidão ao favor recebido. Para Schwartzman (In Oliveira, 2003), este tipo de relação baseada na troca entre os sujeitos, intermediada pelo favor é caracterizada como “neopatrimonialista”, cujo clientelismo é um de seus elementos constitutivos.

O clientelismo desencadeia no âmbito das relações sociais uma indissociação entre as esferas pública e privada, onde não há como identificar o início de uma e o fim da outra. Nesta ótica, os recursos públicos são utilizados em benefício dos interesses dos grupos dominantes locais, formando uma rede clientelista onde o “*círculo de apadrinhamento – eleições - apadrinhamento fortalece os valores do próprio sistema clientelista, baseado na troca de gratidão por favor*” (Graham, In Oliveira, 2003:94).

Ao remetermos às relações desenvolvidas historicamente no Brasil pode-se verificar que os políticos locais a fim de alcançar a vitória eleitoral estabeleciam relações de apoio com outros políticos oferecendo-lhes proteção, ajuda financeira e cargos importantes no governo, em troca da lealdade política e da conquista de votos para a sua ascensão ao poder. De acordo com Chauí,

As relações entre os que se julgam iguais são de ‘parentesco’, isto é, de cumplicidade ou de compadrio, e entre os que são vistos como desiguais o relacionamento assume a forma do favor, da clientela, da tutela ou da cooptação (In Oliveira, 2003:83).

Para Avelino Filho (In Oliveira, 2003), na contemporaneidade o clientelismo tem se apresentado mais competitivo do que outrora, pois ao invés de se basear nos antigos laços de lealdade tem se fundamentado na oferta de benefícios materiais à população, fato este que legitima o domínio exercido sobre a mesma, já que mediante o recebimento de vantagens acabam consentindo esta dominação.

Atualmente, essas práticas se desenvolvem em torno dos programas sociais onde os governantes os implementam no sentido de adquirir legitimidade, através da conquista de votos, estabelecendo uma relação de favor com a população beneficiada uma vez que na prática estes programas não se configuram pela noção de direito social. A via de acesso aos mesmos ocorre por meio do mérito e da gratidão onde somente se acede aos “benefícios” sociais aqueles que possuem algum tipo de relação com o governo, seja a nível horizontal ou vertical.

Neste sentido, a lógica do favor apresenta-se como o único meio de acesso da população pobre aos resultados da riqueza socialmente produzida, o que colabora para o desenvolvimento de estigmas em torno daqueles que carecem da “ajuda” estatal, já que estando nessa condição se submetem as mais perversas situações para manterem sua sobrevivência.

No que se refere à área social, é onde se observa a reprodução massiva desta prática no qual programas de cunho assistencialista são usados como instrumentos de manipulação da população, mantendo-a dependente e eterna devedora das ações estatais, situação esta que somente a fidelidade e a lealdade políticas, através do voto, pagam o favor recebido. E é nesse contexto que os direitos sociais se transformam em benesses dos governantes.

Conforme reitera Abranches (In Oliveira, 2003) a prática clientelista, no Brasil, não desapareceu; ao contrário, tem-se acentuado em diversas regiões brasileiras com uma nova aparência. E é nesta perspectiva, que analisaremos a atuação dos políticos Rosinha M. Garotinho e Anthony Garotinho no Estado do Rio de Janeiro.

O clientelismo não é prática recente no Brasil, nem ao menos no Estado do Rio de Janeiro, o casal Garotinho somente acentuou e atribuiu novos elementos a este artifício político. A política carioca, na metade do século XX, tornou-se um espaço fecundo a tais práticas, no qual Antônio de Pádua Chagas Freitas foi um dos principais políticos a realizá-la.

Chagas Freitas adquiriu uma grande visibilidade na política carioca devido à intensa propaganda que realizava nos meios de comunicação de massa, principalmente nos jornais populares, que penetravam nos subúrbios cariocas. Chagas foi ampliando seu espaço a partir das propagandas políticas, consolidando uma ampla rede de apoio político local; e em 1970, por meio das suas bases clientelistas, foi eleito indiretamente governador do Estado da Guanabara.

Chagas desenvolveu um tipo de política de corte local, baseada na prática do favor e do clientelismo, implementando as obras do governo de forma personalista a fim de conquistar legitimidade e votos eleitorais para seus aliados políticos. Utilizou-se da máquina estatal para aglutinar interesses em sua volta, dando forma a uma rede de obrigações recíprocas, no qual sendo o mediador entre os recursos públicos e a população cooptou diversos segmentos ao apoio de sua política, estendendo assim, o seu domínio a todo Estado do Rio de Janeiro.

Percebe-se que Chagas Freitas adquiriu prestígio na política carioca por causa do uso freqüente da prática da troca de votos por favoritismo político, e é neste sentido que vem se desenvolvendo a atual política do Estado do Rio de Janeiro fundada nas bases locais e clientelistas. O que torna significativa a declaração da governadora Rosinha M. 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, “*porque não o garotismo?*” (Versiani, 2005:8).

O clientelismo desenvolvido no Estado do Rio de Janeiro durante a gestão Anthony Garotinho e Rosinha M. Garotinho não se restringiu ao político, mas foi acrescido de um novo componente, a mediação da religião. De acordo com o filósofo Renato Janine Ribeiro (In Machado, 2006: 84) a descrença que a população tem apresentado pelos diversos políticos atuantes no cenário brasileiro tem propiciado o surgimento de líderes que recorrem a aspectos morais e/ou religiosos para conseguir a confiança e a simpatia do eleitorado. No caso específico do casal Garotinho investiu-se, primordialmente, na identidade religiosa, onde se buscou evidenciar as qualidades pessoais e morais dos candidatos, objetivando conseguir votos suficientes para ascender a um cargo político.

A religião (evangélica) nos processos eleitorais foi utilizada por Rosinha M. Garotinho e Anthony Garotinho como um meio para atrair as pessoas, que professam a mesma crença, ao seu projeto político-eleitoral realizando uma associação perigosa entre política e religião. A identidade religiosa foi um elemento que se sobrepôs à política no processo de escolha dos representantes do Executivo do Estado do Rio de Janeiro, visto que exerceu forte influência na decisão dos votos do eleitorado nas eleições de 2002, fato este consumado com a ascensão da candidata Rosinha M. Garotinho ao cargo de governadora, que ao professar a mesma fé do seu esposo e ex-governador Anthony Garotinho, conseguiu manter a máquina estatal no controle da sua família, apesar de nunca ter disputado cargos políticos anteriormente.

De acordo com Machado (2006), Rosângela Matheus³⁰ Garotinho, durante o período eleitoral, utilizou-se de várias estratégias para adquirir legitimidade junto à população, aproveitando da sua relação conjugal com Anthony Garotinho e dos programas assistencialistas criados pelo mesmo, principalmente, o Cheque-Cidadão que possuía uma maior abrangência entre as famílias pauperizadas do segmento evangélico. O seu discurso demonstrou forte apelo às suas características pessoais, de mulher religiosa, dona de casa, mãe e esposa, apresentando um perfil associado à esfera privada e próximo ao ideário feminino existente nas classes populares, o que justifica a enorme adesão obtida entre o eleitorado feminino, pobre e evangélico fluminense.

A inserção da religião, que expressa uma questão de foro íntimo privado, em um domínio público fere o princípio constitucional de um Estado laico, separado dos preceitos religiosos, para a concretização das matérias de assunto coletivo. E apesar de no plano legal existir essa idéia de desvinculação entre política e religião, no caso específico do Estado do Rio de Janeiro, essa separação não é verdadeira, pois é sabido que o cadastramento e

³⁰ Vale ressaltar que a candidata para fins eleitorais começou a se intitular Rosinha Garotinho com intuito de personalizar-se com a imagem do seu marido e ex-governador Anthony Garotinho.

distribuição do chamado “Cheque-Cidadão” é de responsabilidade das entidades religiosas, principalmente as evangélicas. Cabe registrar que o referido programa, abrange 89 municípios do Estado³¹, possuindo uma atuação massiva na região da Baixada Fluminense³², região na qual a candidata Rosinha M. Garotinho obteve mais de 60% dos votos válidos.

O programa Cheque-Cidadão tem se configurado como um palco de diversas denúncias envolvendo o uso do dinheiro público para o beneficiamento dos segmentos pobres evangélicos e para a obtenção de votos para candidatos ligados ao casal Garotinho, transformando-se em um instrumento político num Estado com uma política de raízes patrimonialistas e clientelistas, no qual as igrejas evangélicas estão se tornando o seu principal reduto eleitoral.

No que concerne às denúncias relacionadas ao uso do programa para a obtenção de votos para candidatos ligados ao partido do governo, a *Folha de São Paulo* on line do dia 14 de outubro de 2004 publicou que em Campos, cidade natal do casal Garotinho, foi descoberto um posto clandestino de cadastramento de beneficiários do programa Cheque-Cidadão exatamente a 2 semanas do 2º turno da eleição para o cargo de prefeito, no qual um dos candidatos na disputa, Geraldo Pudim, pertencia ao partido (PMDB) da então governadora do Estado do Rio de Janeiro, Rosinha M. Garotinho. Foi verificado que na ocasião foram distribuídos, durante o período eleitoral, 5000 cheques, além da realização de cadastramento de novos beneficiários, o que caracteriza o uso da máquina pública estatal em benefício de uma campanha política particular.

As denúncias em torno da exigência da apresentação do título eleitoral em troca do acesso ao benefício, além de contradizer aos critérios³³ exigidos pela coordenação do programa, demonstram o uso clientelístico do Cheque-Cidadão pelos seus criadores, visto que somente possuem direito a seu recebimento aqueles que comprovem votar no local onde o benefício está sendo distribuído, o que colabora para a formação de um reduto eleitoral em favor dos candidatos do governo.

³¹ Do total dos 92 municípios existentes no estado do Rio de Janeiro há a exceção de Itatiaia, Nova Friburgo e Rio Bonito.

³² A região da Baixada Fluminense do estado do Rio de Janeiro engloba os municípios de Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São João de Meriti e Seropédica.

³³ Os critérios exigidos para os usuários acederem ao programa são: famílias com crianças em idade escolar e que estejam matriculadas na escola; carteira de vacinação em dia; renda per capita igual ou inferior a 1/3 (um terço) do salário mínimo; possuir CPF e morar próximo à entidade religiosa responsável pelo cadastro e distribuição do Cheque.

Outro ponto que revela a presença do clientelismo religioso neste programa é o fato dos líderes religiosos, especialmente os pastores das igrejas evangélicas que representavam, à época, cerca de 84% das entidades religiosas, terem liberdade para escolher os beneficiários do programa. A utilização destes espaços privados para a efetivação de matérias relacionadas ao âmbito público põe em dúvida a legitimidade do direito social. Segundo crítica do então deputado estadual Chico Alencar (PT), publicado no *Isto É* on line do dia 24 de abril de 2001, o governador “*Garotinho está praticando o populismo messiânico*”, visto que tem transformado o altar religioso em *locus* de candidatura política.

Quanto aos critérios de distribuição dos cheques, muitos usuários denunciaram que os líderes religiosos estavam obrigando os beneficiários a assistirem as cerimônias religiosas para não terem o recebimento do cheque suspenso. Conforme notícia do jornal *O Dia* de 10 de abril de 2000, um usuário do programa disse ter tido seu cheque cancelado em vista do seu não-comparecimento à entidade religiosa. O responsável pela instituição, ao se defender, disse que não condiciona a concessão do programa à participação nos cultos religiosos, mas afirma que as informações referentes ao mesmo são repassadas durante a sua celebração. O que, ao nosso entender, impede a visibilidade pública do programa social e acentua a sua destinação quase exclusiva aos segmentos pobres evangélicos e, desta forma, o governo do Estado acaba praticando discriminação religiosa na distribuição do Cheque-Cidadão.

Referente a esta questão, Garotinho, segundo publicado no *Isto É* on line de 25 de abril de 2001, admite e justifica o uso do dinheiro público para fortalecer igrejas de seu credo, uma vez que para ele, não há problema em um pastor distribuir cheques convidando cidadãos para o culto, segundo seu relato, “é até um bem que eles fazem”. O que revela o uso constante dos recursos públicos para o beneficiamento de questões de foro privado.

Ao analisarmos as áreas onde inicialmente o programa foi implementado constatamos que as cidades fluminenses mais pobres não estavam sendo contempladas pelo Cheque-Cidadão, não atingindo a população carente dos dez municípios³⁴ que possuíam o menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Estado do Rio de Janeiro. O que caracteriza a ausência de planejamento na execução do referido programa, haja vista que as localidades que tinham um enorme índice de pobreza não estavam sendo beneficiadas, enquanto as que apresentavam os melhores IDH's do Estado e, coincidentemente, um grande número de eleitorado estavam recebendo o cheque.

³⁴ Os 10 municípios que possuíam os piores Índices de Desenvolvimento Social do estado do Rio de Janeiro, no ano de sua criação (1999) eram: Paty dos Alfêres, São José de Ubá, Silva Jardim, Tanguá, Laje do Muriaé, Sumidouro, Duas Barras, Varre-Sai, Cardoso Moreira e São Francisco de Itabapoana. Fonte: PNUD

Associado a esta questão, existe o interesse político que impede que os programas sociais cheguem aos locais onde os dirigentes não são compatíveis com a base política do governo, com isso os recursos públicos acabam nem sempre atingindo a população e os municípios mais necessitados do Estado e a máquina estatal acaba sendo utilizada como instrumento de captação de votos e de favorecimento de políticos inseridos na rede clientelista local, desencadeando práticas de corrupção e irregularidades neste âmbito.

Assim, o Cheque-Cidadão apesar de atenuar a situação de pobreza de uma grande parcela da população necessitada do Estado do Rio de Janeiro tem se revelado como um programa clientelístico, visto que se tem voltado para a conquista de eleitores e fiéis evangélicos e não se tem apresentado como uma política pública que visa promover o direito de cidadania da população usuária e é, neste sentido, que considero conveniente a fala do cientista político Antônio Carlos Alckmin da PUC-RIO ao referir-se que “*Garotinho usou as igrejas, o templo, como fórum de intermediação política, assim como fazia Brizola com as associações de moradores e Chagas com os seus líderes locais*”³⁵.

Ao analisarmos os outros dois programas, Restaurante e Farmácia Popular³⁶, identificamos que ambos são expressões do clientelismo na política de assistência do Estado do Rio de Janeiro e que há uma íntima relação entre os locais onde foram implantados com o número de votos recebidos pelos candidatos Anthony Garotinho e Rosinha M. Garotinho nas eleições de 1998 e 2002, respectivamente, para os cargos de governador.

Quando observamos os municípios onde estes programas foram implantados (ver tabela 1) e comparamos com os dados das votações obtidos no Tribunal Regional Eleitoral e no Tribunal Superior Eleitoral, constatamos que a maioria dos locais que possuem os programas Restaurante e Farmácia Popular é administrado por prefeitos pertencentes ao mesmo partido ou a base aliada de Anthony Garotinho e de Rosinha M. Garotinho. Existem alguns municípios como Rio de Janeiro, Petrópolis e São Gonçalo que não se incluem nesta condição, mas trata-se de locais que possuem um eleitorado elevado e, portanto, oferecem um retorno político significativo.


Tabela 1

Municípios que possuem RP e FP	Eleitorado 2002	Programas	Partido Político
1. Campos	283.864	RP e FP	Base aliada do PSB

³⁵ Nota retirada da *Folha de São Paulo* on line do dia 03 de janeiro de 2002.

³⁶ Esta análise 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”, desenvolvido conjuntamente com a aluna Carolina de Oliveira Tayt-Sohn e que será publicado na III Jornada Internacional de Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão no mês de agosto de 2007.

2. Duque de Caxias	506.886	RP e FP	Base aliada ¹
3. Niterói	382.994	RP e FP	Base aliada do PSB
4. Nova Iguaçu	453.494	RP e FP	Base aliada ¹
5. Rio de Janeiro	4.327.481	RP e FP	PFL
6. Barra Mansa	116.488	RP	PSB
7. Itaboraí	110.843	RP	PSB
8. Araruama	60.088	FP	Base aliada do PSB
9. Itaperuna	65.522	FP	PMDB ²
10. Nova Friburgo	124.572	FP	PSB
11. Petrópolis	207.877	FP	PSB ²
12. Resende	71.264	FP	PSB
13. São Gonçalo	561.405	FP	PDT
14. São João de Meriti	320.350	FP	Base aliada ¹
15. Volta Redonda	187.626	FP	PSB

 Locais onde os prefeitos não pertenciam à base aliada do governo.

1. Os prefeitos dos municípios de Duque de Caxias, Nova Iguaçu e São João de Meriti pertenciam à coligação PMDB, que na ocorrência das eleições de 2002, aliaram-se à candidata Rosinha M. Garotinho (PSB). Entretanto, cabe ressaltar que nem todos os políticos ligados a esta coligação uniram-se em apoio à referida candidata.

2. Estas informações referem-se aos prefeitos eleitos nas eleições de 2004, quando então a governadora Rosinha M. Garotinho transitou para o PMDB.

Os dados contidos na tabela são relativos à eleição de 2000 para o cargo de prefeito, com exceção dos municípios de Itaperuna e Petrópolis que se referem à eleição de 2004. Anthony Garotinho no ano de 2001, enquanto governador, passou do PDT para PSB, partido no qual a candidata Rosinha M. Garotinho disputou as eleições de 2002. Já no exercício do Poder Executivo, seguindo seu marido Anthony Garotinho, a governadora mudou de partido indo em finais de 2003 para o PMDB. Vale ressaltar que essa mobilidade entre partidos é uma ação comumente realizada no cenário brasileiro entre os políticos.

Quanto ao critério de escolha dos locais para a implementação dos programas o indicador utilizado, segundo os entrevistados, é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), contudo, constatamos (ver tabela 2 e 3) que no processo de seleção dos municípios a serem beneficiados com o Restaurante e Farmácia Popular, este critério não foi levado em consideração, visto que aqueles que possuem os 10 piores IDH's do Estado do Rio de Janeiro não foram contemplados.

Tabela 2

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	52°
4. Nova Iguaçu	453.494	RP e FP	45°
5. Niterói	382.994	RP e FP	1°
6. São João de Meriti	320.350	FP	35°
7. Campos dos Goytacazes	283.864	RP e FP	55°
8. Belford Roxo	248.385	Café da Manhã nas estações	59°
9. Petrópolis	207.877	FP	3°
10. Volta Redonda	187.626	FP	4°

Tabela 3

Municípios com piores IDH's do Estado do Rio de Janeiro (2002).	Eleitorado	Votos da Rosinha
1. Varre e Sai	6.572	78,72%
2. São Francisco de Itabapoana	31.252	83,26%
3. Cardoso Moreira	10.817	83,14%
4. Laje do Muriaé	6.291	69,46%
5. Sumidouro	11.302	73,06%
6. Duas Barras	8.204	66,77%
7. São José de Ubá	5.540	88,98%
8. Paty dos Alferes	18.019	79,61%
9. São José do Vale do Rio Preto	11.809	70,33%
10. Tanguá	17.550	75,6%

Em 1999 (governo Anthony Garotinho), na ocorrência da inauguração do primeiro Restaurante Popular o município com pior IDH era São Francisco do Itabapoana, que na referida ocasião não foi beneficiado com o programa. Já em 2003, na gestão Rosinha M. Garotinho, quando foi implantada a Farmácia Popular, a localidade com menor IDH era Varre e Sai, entretanto, Niterói, que possui o melhor IDH³⁷ do Estado foi o primeiro a ser favorecido. O que pode ser explicado pelo fato da instituição coordenadora, Instituto Vital Brazil³⁸, estar localizada em Niterói e, conforme relatou um dos conselheiros do CEAS, devido ao pedido feito à governadora pelo então secretário estadual de saúde, que residia no respectivo município³⁹.

³⁷ Fonte: PNUD 2000

³⁸ O Instituto Vital Brazil é um órgão da Administração Pública Indireta do estado do Rio de Janeiro vinculado à Secretaria de Estado da Saúde, sendo responsável pela implantação e coordenação do programa Farmácia Popular.

³⁹ Esta informação foi obtida através de entrevista realizada a um dos conselheiros do CEAS da gestão 2003/2005.

Percebe-se que os 10 (dez) municípios com piores IDH's do Estado (ver tabela 3) possuem um colégio eleitoral inferior àqueles que têm Restaurante e Farmácia Popular. Pode-se inferir que esses locais podem não ter sido beneficiados devido ao baixo eleitorado existente, o que não traria vantagem política para os ex-governadores, enquanto os que têm um eleitorado elevado, mesmo com melhores IDH's, foram beneficiados com um dos dois programas. Como é o caso de Niterói que, apesar de ter o IDH mais elevado do Estado, possui tanto Restaurante quanto Farmácia Popular, seja por questões de favoritismo político (prefeito de base aliada e pedido de secretário de saúde), ou pelo fato de ter um colégio eleitoral significativamente elevado.

É interessante observar que os municípios com piores IDH's possuem uma votação expressiva para a candidata Rosinha Matheus, abrangendo em média 80% dos seus votos válidos. Ao analisarmos os programas estaduais existentes nestes locais, percebemos que há a predominância do Cheque-Cidadão, PAIF e Agente Jovem de Desenvolvimento Social. Entretanto, não podemos afirmar, com precisão, se estes programas são os únicos responsáveis pela elevada votação da referida candidata, já que não conseguimos verificar a atuação destes governantes nestas localidades.

Dos cinco municípios onde os Restaurantes Populares foram implantados, no período anterior as eleições de 2002 (ver tabela 4), três deles tiveram um aumento significativo nos votos recebidos pela candidata Rosinha M. Garotinho em relação à seu predecessor, com exceção dos municípios do Rio de Janeiro, que manteve a votação, e de Niterói, que teve uma redução.

Tabela 4

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 (+)

O caso específico de Niterói pode ser explicado pelo fato do prefeito da região, Roberto Silveira, ter se candidatado ao cargo de governador do Estado, o que explica a diminuição dos votos recebidos pela referida candidata nesta localidade. Além deste aspecto,

existe o fato de Niterói ter uma história política ligada ao PT⁴⁰, que proporcionou ao município diversas experiências democráticas, entre as quais, o orçamento participativo, que ofereceu à população uma cultura política diferente da maioria dos municípios do Estado do Rio de Janeiro.

A partir da análise dos dados eleitorais (ver anexo 2) apreende-se que a votação da Rosinha M. Garotinho foi elevada em todo Estado do Rio de Janeiro, mesmo nos municípios onde não havia nenhum dos programas analisados neste trabalho, o que pode ser explicada pelo fato da candidata ter um carisma muito grande junto à população e de seus concorrentes não terem muita popularidade no Estado⁴¹. Carisma este conquistado por meio de uma campanha eleitoral massiva, que explorou tanto sua identidade feminina quanto a religiosa, como atributos eleitorais.

É importante ressaltar que nesses municípios em que não há estes programas sociais, os ex-governadores podem ter se utilizado de outros instrumentos de campanha política, tais como, obras de infra-estrutura: pavimentação de ruas, construção de praças públicas, desenvolvimento de saneamento básico, entre outras obras emergenciais, que se constituem dever do Estado, mas que são utilizadas como favores para obtenção de votos.

Em municípios de pequeno porte, que não chegam a 20.000 habitantes, estes tipos de obras adquirem uma enorme magnitude, assim como o nome de quem as realizaram, facilitando a sua utilização para fins eleitoreiros. Essas localidades, geralmente, são esquecidas pelas autoridades governamentais e a simples presença de uma “figura” considerada importante, faz com que a população se sinta privilegiada, oferecendo gratidão eterna que, muitas vezes, se expressa por meio dos votos, para aqueles que realizaram algum feito em benefício da comunidade.

Uma estratégia que foi muito utilizada pelos ex-governadores Anthony Garotinho e Rosinha M. Garotinho com o programa Restaurante Popular que demonstra esta situação, diz respeito à realização de reinaugurações na ocasião de troca de governo, assim como, a retirada de cartazes fixados nas instalações dos restaurantes que referenciavam alianças feitas anteriormente com políticos que, na ocasião, deixaram o partido do governo ou que já

⁴⁰ Vale ressaltar que quando Anthony Garotinho se candidatou a governador do estado ele estava aliançado com o PT.

⁴¹ Vale ressaltar que os concorrentes da referida candidata que possuíam maior credibilidade era Jorge Roberto Silveira (ex-prefeito de Niterói) que conseguiu 14, 3% dos votos válidos do estado do Rio de Janeiro e Benedita da Silva (então governadora do estado do Rio de Janeiro) que obteve 24,4%.

cumpriram o seu mandato, no intuito de evidenciar que o governo do Estado é responsável pela sua criação e não governantes ligados a outros partidos⁴².

Os municípios em que a candidata Rosinha M. Garotinho teve um aumento significativo de votos em relação ao governador Garotinho concentram-se na região metropolitana⁴³, 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 referida candidata intensificou sua propaganda por conta 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, que lhes ofereceu 67,5% dos votos válidos da região.

Rosinha M. Garotinho desenvolveu sua propaganda, principalmente, em regiões que dariam maior visibilidade política a sua candidatura, enquanto localidades que possuíam municípios menores e tão logo, um colégio eleitoral reduzido, a referida candidata não realizou uma campanha massiva tão como fez em regiões com um eleitorado superior. Apesar disso, os dados eleitorais do TRE/ TSE comprova que os municípios pertencentes à região noroeste fluminense tiveram um percentual de votos para a candidata Rosinha superior a faixa de 80% do eleitorado de cada localidade, o que nos causou uma indagação já que são municípios que não são alcançados pela totalidade dos programas sociais do Estado⁴⁴. Ao compararmos com os votos recebidos por Anthony Garotinho, nesta região, nas eleições de 1998, percebemos que Rosinha teve um acréscimo superior a 40%, com destaque para os municípios de São José de Ubá, Varre e sai e Aperibe (ver tabela 5).

Tabela 5

Municípios –Região Noroeste	Votos em 1998 (Garotinho)	Votos em 2002 (Rosinha)	Variação de votos	Variação em porcentagem
1. Aperibe	1472-40,47%	4415-83,13%	2943 (+)	42,66% (+)
2. Bom Jesus do Itabapoana	10231-65,1%	15388-76,39%	5154 (+)	11,29% (+)
3. Cambuci	5455 - 70,51%	7011 - 85,79%	1556 (+)	15,28% (+)
4. Italva	4488 - 73,86%	6147 - 79,92%	1659 (+)	6,06% (+)

⁴² Um exemplo específico é o caso do município de Nova Iguaçu da Baixada Fluminense que em 2004, quando Lindberg Faria acedeu ao cargo de prefeito, sendo este do PT e não compatível com as propostas do governo estadual, o restaurante localizado nesta cidade foi reinaugurado, sua fachada foi pintada e as placas arrancadas, pois na implantação do programa em 2002, o prefeito era Nelson Bornier, que na ocasião era pertencente à base aliada do governo e logo havia placas que evidenciavam a parceria entre os dois entes federados.

⁴³ É importante enfatizar que a candidata Rosinha recebeu na região metropolitana 2.885.908 votos, o equivalente a 70,4% da sua votação no estado do Rio de Janeiro.

⁴⁴ Os programas sociais que chegam a estas localidades do interior são, principalmente, o PAIF e o Cheque Cidadão.

5. Itaocara	5720 - 54,71%	11036 -83,20%	5316 (+)	28,49% (+)
6. Itaperuna	28156 - 71,61%	33955- 69,23%	5799 (+)	2,38% (-)
7. Laje do Muriaé	2559 - 73,01%	3077 - 69,46%	518 (+)	3,55% (-)
8. Natividade	3568 - 60,06%	6229 - 74,77%	2661 (+)	14,71%(+)
9. Miracema	8148 - 74,15%	9238 - 65,91%	1090 (+)	8,24% (-)
10. Porciúncula	3996 - 61,84%	6207 - 74,99%	2211 (+)	13,15% (+)
11. Santo Antonio de Pádua	10646 - 66,83%	16148- 77,46%	5502 (+)	10,63%(+)
12. São José de Ubá	1332 - 42,69%	3648 - 88,98%	2316(+)	46,29% (+)
13. Varre e Sai	1199 – 34,80%	3717 – 78,72%	2518(+)	43,92% (+)

A análise do Plano Plurianual (2004-2007) permitiu-nos constatar que a maioria dos programas existentes nesta região é direcionada a ações pontuais que não possuem continuidade, exceto o PAIF e Cheque-Cidadão, visto que ao buscarmos informações na sua coordenação muitos deles não haviam nem sido implementados, enquanto aqueles que foram tiveram uma durabilidade curta, fato este que não ocorre com os programas “carros-chefes” que oferecem visibilidade ao governo.

Entretanto, por mais que nas regiões pequenas, como a noroeste, a quantidade de votos recebidos pela Rosinha M. Garotinho sobre Anthony Garotinho tenha aumentado expressivamente, o equivalente a 75% dos votos válidos da região, este acréscimo em relação ao número de eleitores do Estado do Rio de Janeiro não é significativo, visto que representa apenas 2,3% do seu eleitorado e 3,1% dos votos totais recebidos pela candidata.

A apreciação dos dados do TRE acerca do eleitorado do Estado do Rio de Janeiro por regiões e o levantamento dos locais onde os Restaurantes e Farmácias Populares foram implementados, nos possibilitou elaborar um mapa da distribuição espacial destes programas sociais pela quantidade de eleitores existentes em cada localidade.

Mapa do Estado do Rio de Janeiro, número de eleitorado e distribuição de programas sociais por região

7.530.635 eleitores	446.124 eleitores
573.035 eleitores	231.637 eleitores
555.995 eleitores	194.606 eleitores
499.340 eleitores	182.146 eleitores



O mapa nos mostra que a distribuição dos programas sociais “carros-chefes” do governo Anthony Garotinho⁴⁵ e Rosinha Matheus concentram-se, maciçamente, na região metropolitana, local que reúne o maior eleitorado, representando 73,7% dos eleitores do Estado do Rio de Janeiro. Percebe-se que, à proporção que este número diminui o número dos programas Restaurante e Farmácia Popular nas outras regiões decresce progressivamente, inexistindo nas localidades que possuem um quantitativo baixo, prejudicando a população que necessita desses serviços para a sua sobrevivência.

O que nos leva a deduzir que os ex-governadores privilegiaram no processo de implantação dos seus programas “carros-chefes” as localidades que lhes ofereciam um retorno político satisfatório e rentável, sejam para uma possível reeleição ou para a indicação de seus aliados políticos, uma vez que os municípios que se enquadravam nos critérios de seleção dos locais a serem construídos o Restaurante e a Farmácia Popular não foram contemplados, devido ao reduzido eleitorado ou ao fato do dirigente local não pertencer ao mesmo partido ou a base aliada do governo.

⁴⁵ Estamos também nos referindo ao governo Anthony Garotinho, pois os primeiros restaurantes populares foram implantados durante a sua gestão, enquanto Rosinha Matheus deu continuidade ao programa e criou o programa Farmácia Popular.

Desta forma, localidades que se beneficiariam com a presença destes programas, seja pelo número de idosos ou pela crescente população em condição de pobreza, não são favorecidas por questões políticas. Apesar de municípios com IDH elevado possuírem locais em que se concentra e cresce a pobreza, justificativa esta apresentada para a implementação destes programas em cidades com IDH's elevados, devem-se levar em consideração àquelas que o território é, como um todo, uma extrema miséria, mas que não os receberam.

A concentração dos dois programas em um mesmo município, no caso específico da cidade do Rio de Janeiro que reúne sete Farmácias, três Restaurantes Populares e mais cinco que se encontram em processo de construção⁴⁶, faz-nos questionar o porquê da ausência em outras localidades que apresentam necessidades compatíveis com as atingidas por estes programas. Ao remetermos à cidade de Nova Iguaçu, localizada na Baixada Fluminense, percebemos que além de possuir os dois programas do governo estadual, também se encontram disponíveis a Farmácia e o Restaurante⁴⁷ do governo federal, localizados próximos aos estaduais, ou seja, ao invés destes níveis implementarem suas ações articulados, de forma a impedir a sobreposição de atividades semelhantes em um mesmo lugar e buscar abranger outros territórios não beneficiados, como é o caso das regiões costa verde e centro sul-fluminense, agem concorrendo politicamente.

Outro ponto de relevância que comprova o uso clientelista e eleitoreiro desses programas é o fato de ambos se constituírem em elementos centrais da campanha política realizada por estes políticos, visto que em seus discursos a candidata Rosinha M. Garotinho sempre mencionava o Restaurante Popular como uma criação do ex-governador Anthony Garotinho, com intuito de enfatizar que, caso não ganhasse a eleição, o referido programa deixaria de existir e, não mais beneficiaria uma grande parcela da população pobre fluminense, situação esta que contribuiu para a conservação da máquina estatal em poder da família Garotinho, transformando o que seria direito dos cidadãos em dádiva das autoridades e moeda de troca de favores políticos.

3.4. O CEAS-RJ e as possibilidades de exercer o controle social

Neste último ponto, analisaremos a atuação do CEAS-RJ sobre os programas “carros-chefes” do governo do Estado, no sentido de identificar se a cultura política marcada pela

⁴⁶ Refere-se aos Restaurantes Populares dos bairros de Madureira, Méier, Irajá, Campo Grande e Bonsucesso, todos localizados na cidade do Rio de Janeiro.

⁴⁷ Cabe ressaltar que o restaurante do governo federal encontra-se em processo de construção.

lógica do favor impõe limites ao exercício do controle social e, conseqüentemente, contribui para a reprodução de práticas clientelistas e eleitoreiras em torno destes programas assistenciais.

O acompanhamento das reuniões do CEAS-RJ nos permitiu realizar um levantamento das atividades desenvolvidas neste espaço, durante os anos de 2005 a 2007, entre as quais, temos:

- discussão e organização do processo eleitoral do conselho;
- análise do Regimento Interno, com propostas de alteração de alguns de seus artigos;
- convocação da Conferência Estadual de Assistência Social e a escolha dos representantes do CEAS-RJ;
- discussão sobre a recorrente ausência de quorum para o início da plenária e a proposição de mudanças no horário e dia das reuniões;
- discussões residuais sobre a política de assistência social e o SUAS;
- análise de processos de entidades que solicitam inscrição junto ao CEAS-RJ;
- prestação de contas dos recursos alocados no Fundo Estadual de Assistência Social;
- apresentação de alguns programas de assistência social, tais como o PAIF e o Bolsa Família;
- organização de comissões especiais para verificar as irregularidades de algumas instituições de assistência social, entre as quais, a FIA.

Ao compararmos as ações desenvolvidas pelo CEAS-RJ, durante este período, com o estabelecido no artigo 2º do seu Regimento Interno percebemos que o referido conselho não cumpre com a totalidade das atribuições que lhes são delegadas, o que contribui para o exercício parcial do controle da política estadual de assistência social e para o surgimento de práticas com vieses assistencialistas e clientelistas em torno da mesma, que impedem o seu reconhecimento como política pública e a sua operacionalização conforme seus marcos legais.

Tomando como referência os programas sociais existentes na SEFAS e o proposto no artigo 24 da LOAS, o qual prevê que devem ser definidos pelos respectivos conselhos de assistência social, contatamos, a partir da nossa pesquisa, que o CEAS-RJ não participa e nem intervém no processo de elaboração destes programas, uma vez que são criados dentro do

gabinete do governador (a) e, nem sempre, respeitam os princípios e diretrizes contidos na legislação da área.

A criação de diversos programas assistenciais pelo Executivo sem a passagem pelo Conselho impede que os conselheiros tenham um domínio sobre a política de assistência social implementada no Estado e, desta forma, muitos programas, sem controle do CEAS-RJ, acabam sendo efetuadas de forma clientelista, assistencialista e não conferem aos seus usuários a qualidade de cidadão, mas ao contrário perpetuam a sua situação de pobreza.

No que diz respeito à aprovação dos programas “carros-chefes” e o seu reconhecimento pelo CEAS-RJ um conselheiro relata que,

O Restaurante Popular não [o conselheiro está se referindo a sua aprovação pelo CEAS-RJ]; o Cheque Cidadão foi passado no PPA [Plano Plurianual] e no orçamento. Mas não dissecado enquanto programa governamental. Agora o Restaurante Popular não passou em nenhum momento para a aprovação do CEAS, ele vem todo no PPA; a Farmácia Popular não passou pelo conselho, mesmo o programa sendo da saúde, porém o seu recurso sai do Fundo de Combate à Pobreza, vinculado à SAS (Secretaria de Ação Social). (...) nada disso o CEAS tem conhecimento (Entrevistado 8).

Na fala do conselheiro, há vários elementos a serem analisados que comprometem o controle da política de assistência social. O primeiro ponto refere-se ao fato do CEAS não possuir um conhecimento aprofundado dos programas assistenciais implementados pelo governo, desta forma, não há como este órgão exercer sua função, visto que não tem informações básicas da operacionalização dos programas e, tão logo, não se encontram à par das instituições que os implementam, da sua efetividade e do impacto social que realizam sobre a vida do usuário. Assim sendo, como podem lutar pela efetivação de uma política de assistência social de qualidade se não a conhecem verdadeiramente.

Outro ponto importante a ser ressaltado é o fato destes programas estarem incluídos no PPA e o conselho ter que aprová-los sem obter nenhum conhecimento a seu respeito, o que incide com muitos programas contidos neste plano, que nunca saíram do papel. Tais ações facilitam a ocorrência de práticas de corrupção em torno dos recursos públicos, visto que mediante a aprovação do Relatório de Gestão, onde se encontra a distribuição e a alocação dos recursos, muitos deles são destinados a programas que jamais passaram pelo conselho. Um exemplo disso foi o Relatório de Gestão de 2005 que o CEAS-RJ aprovou, mesmo contendo a explicitação dos recursos do Cheque-Cidadão e do Restaurante Popular que não foram repassados durante as suas reuniões para a sua ciência e controle.

Tratamos no início deste capítulo que um dos problemas relacionados ao CEAS-RJ com relação a SEFAS refere-se ao não-repasse de informações dos programas sociais por esta secretaria, entretanto, quando a atividade do conselho faz-se necessária para a aquisição de recursos, como a aprovação dos relatórios, a linguagem técnica foi um instrumento muito utilizado nestas exposições, nos quais os apresentavam de forma sintética somente no intuito de conseguir a sua aprovação, não permitindo a apropriação concreta pelos conselheiros dos dados referentes à alocação dos recursos do Fundo Estadual de Assistência Social.

Um dos conselheiros do CEAS-RJ nos relatou em entrevista que o Conselho não tem controle dos recursos utilizados e repassados para as entidades religiosas que realizam a distribuição do Cheque-Cidadão e nem ao menos tem seus cadastros. Essa ausência de controle e fiscalização das entidades privadas que desempenham atendimento na área da assistência social possibilita a destinação dos recursos públicos para a concretização de práticas assistencialistas e religiosas.

Ao analisarmos o Relatório de Gestão da Assistência Social (2005) percebemos que alguns programas sociais pertencentes a SEFAS possuem recursos provenientes tanto do Fundo Estadual da Assistência Social quanto do Fundo Estadual da Saúde (FES), como é o caso do Restaurante Popular e, no caso específico do Cheque-Cidadão, apesar de estar inserido nesta secretaria e ser um programa de transferência de renda não recebe recursos do fundo da assistência somente da saúde.

De acordo com a matéria publicada no jornal *O Dia*, em 12 de março de 2002, uma resolução firmada entre as secretarias de Ação Social e de Saúde autorizou a governadora Rosinha M. Garotinho a movimentar o FES para os programas Leite Saúde, Restaurante Popular e Cheque-Cidadão, retirando verbas de quatro unidades hospitalares do Estado do Rio de Janeiro. Segundo um integrante do Conselho Estadual da Saúde (CES), entrevistado nesta matéria, a ação da governadora fere as leis federais 8.080/90 e 8.142/90 e o artigo 286 da Constituição Federal de 1988 já que pressupõem que o CES deve ser consultado quanto a qualquer alteração no Fundo, fato este que, segundo seu relato, não ocorreu na referida gestão.

Além desta questão, existe o fato destes programas serem contemplados por recursos dos dois fundos e não passarem nem pelo controle da saúde nem pelo da assistência social, o que facilita a sua utilização e, conseqüentemente, dos recursos públicos para fins políticos e eleitorais, pois sem a definição da sua proveniência e alocação numa secretaria específica, já que se encontram apenas formalmente na SEFAS, não há um órgão que se responsabilize pela sua fiscalização e controle. O que aparenta ser uma estratégia utilizada pelo governo para

permanecer executando seus programas “carros-chefes” e evitar que sejam reprovados no âmbito do conselho, uma vez que escapam totalmente aos princípios expostos na LOAS.

Tomando como referência os problemas existentes no âmbito do CEAS-RJ, que perpassam pela ausência de informações dos programas sociais, falta de prestação de contas dos recursos do Fundo da Assistência Social, que acarretam no exercício parcial do controle desta política, constatamos que estas questões impedem a construção dos “elementos constitutivos” analisados por Raichelis (1998) para a consolidação de uma esfera pública democrática e, desta forma, o CEAS-RJ possui grandes obstáculos a enfrentar a fim de concretizar os princípios estabelecidos pela Constituição Federal e pela LOAS.

Neste trabalho, procuramos analisar o CEAS-RJ, enquanto um *locus* de efetivação do controle social, buscando verificar sua dinâmica de funcionamento, seus limites e possibilidades para o pleno exercício da política estadual de assistência social, assim como, procuramos analisar os programas sociais “carros-chefes” do governo do Estado, no intuito de conferir se a sua utilização tem objetivado fins políticos e eleitoreiros.

Para tanto, realizamos uma análise dos dados eleitorais obtidos no TRE e TSE e comparamos com os locais onde estes programas foram implantados e concluímos que as regiões que possuem um elevado eleitorado são onde se concentra a maioria dos programas “carros-chefes”, visto que conferem maior visibilidade às ações do governo e, conseqüentemente, oferece um retorno político e eleitoral mais significativo. Assim como, identificamos que o casal Garotinho utilizou-se de vários elementos para obter votos, tais como, o apelo à sua identidade religiosa, usando o Cheque-Cidadão como um meio de adquirir apoio dos seus “irmãos de fé” à sua carreira política.

Defendemos a hipótese de que a cultura política marcada pela lógica do favor, do clientelismo coloca limites ao exercício do controle da política estadual de assistência social do Rio de Janeiro, ao mesmo tempo, que as dificuldades vivenciadas pelo CEAS contribuem para a reprodução de práticas clientelistas e eleitoreiras em torno destes programas assistenciais.

Partindo deste pressuposto, identificamos que o CEAS-RJ possui diversos obstáculos a enfrentar para o pleno exercício do controle social da política de assistência social do Estado. Percebemos que o CEAS-RJ não tem autonomia para interferir no processo de construção desta política, atuando como um órgão burocrático e legitimador das decisões da Secretaria, desempenhando a função de um agente burocrático, o que tem facilitado a continuidade de programas assistencialistas e clientelistas no âmbito do governo, que não

conferem direitos aos seus usuários. Assim, avaliamos que este espaço só conseguirá impedir a proliferação destas práticas quando deixar de desempenhar um papel legitimador das ações do governo e passar a ter protagonismo no processo de elaboração das políticas públicas, fazendo-as convergir com os princípios e diretrizes expostos na LOAS.

Para tanto, considero ser indispensável o rompimento com a cultura privatista no âmbito público e com as práticas históricas de filantropia, caridade e assistencialismo, que transformam direitos sociais em benesses, assim como, reafirmo a necessidade de fortalecimento dos espaços de participação da sociedade civil, a fim de que possa realizar o controle social sobre as ações do governo e lutar pela consolidação de uma política pública de assistência social, direito do cidadão e dever do Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BERETTA, Regina Célia de Souza; MARTINS, Lilia C.O. “**Estado, municipalização e gestão social**”. In: Serviço Social e Sociedade nº 77, ano XXV, São Paulo: Ed. Cortez, 2004, p.63-77.
- BIDARRA, Zelimar Soares. “**Conselhos gestores de políticas públicas: uma reflexão sobre os desafios para a construção dos espaços públicos**”. In: Serviço Social e Sociedade nº 88, ano XXVI, São Paulo: Ed. Cortez, 2006, p. 41-58.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. “**Lei Orgânica da Assistência Social**”. Brasília: Dezembro de 1993.
- BRASIL. Fórum Popular Permanente de Direito à Assistência Social. “**Regimento Interno do Fórum Popular Permanente de Direito à Assistência Social**” Governo do Estado do Rio de Janeiro, 1998.
- BRASIL. Fórum Popular Permanente de Direito à Assistência Social. “**Carta de Princípios do Fórum Popular Permanente de Direito à Assistência Social**”. Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2000.
- BRASIL. “**Constituição Federativa do Brasil**”: promulgada em 5 de Outubro de 1988/ obra coletiva de autoria da editora Saraiva com a colaboração de Antônio Pinto, Márcia das Santos e Livia Céspedes-29 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. “**Política Nacional de Assistência Social**”. Brasília: Novembro de 2004.
- BRASIL. Conselho Estadual de Assistência Social. “**Regimento Interno do Conselho Estadual de Assistência Social**”. Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2004.
- BRASIL. Secretaria de Estado da Família e da Assistência Social. “**Plano Plurianual da Assistência Social**”. Governo do Estado do Rio de Janeiro, período 2004-2007.
- BRASIL. Presidência da República. “**Decreto-lei nº 525 de 01 de julho de 1938**”. Disponível em www.usu.br/cespi/1938b. Acesso em 15 dez. 2005.
- BRASIL, Secretaria de Estado da Família e da Assistência Social. “**Relatório de Gestão 2005**”. Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2005.
- BRASIL, Conselho Nacional de Assistência Social. “**Resolução nº 191, de 10 de novembro de 2005**”. Disponível em www.mds.gov.br. Acesso em 22 mar. 2006.
- BRASIL, Conselho Nacional de Assistência Social. “**Resolução nº 237, de 14 de dezembro de 2006**”. Disponível em www.mds.gov.br. Acesso em 15 de abril. 2007.
- BRAVO, Maria Inês Souza. “**Desafios atuais do controle social no Sistema Único de Saúde**”. In: In: Serviço Social e Sociedade nº 88, ano XXVI, São Paulo: Ed. Cortez, 2006, p. 75-100.

- BRAVO, Maria Inês e SOUZA, Rodriane de Oliveira. “**Conselhos de Saúde e Serviço Social: luta política e trabalho profissional**”. In: Revista Ser Social, n ° 10, Brasília: SER Social UNB, 2002. Disponível em www.assistentesocial.com.
- CAMPOS, Edval Bernardino. “**Controle Social na política de Assistência Social**”. In: Caderno de textos: IV Conferência Nacional de Assistência Social, Brasília, dez. 2003.
- _____. “**A assistência social vulgarizada: o avesso do direito**”. Disponível em www.nead.unama.br/bibliotecavirtual. Acesso em 08 set.2006.
- _____. “**Assistência social: do descontrole ao controle social**”. In: Serviço Social e Sociedade n° 88, ano XXVI, São Paulo: Ed. Cortez, 2006, p. 101-121.
- CAMPOS, Edval Bernardino e MACIEL, Carlos Alberto Batista. “**Conselhos Paritários: o enigma da participação e da construção democrática**”. In: Serviço Social e Sociedade n° 55, ano XVIII, São Paulo: Ed. Cortez, 1997, p. 143-155.
- CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. “**A política de Assistência Social no Brasil: dilemas na conquista de sua legitimidade**”. In: Serviço Social e Sociedade n° 62, ano XXI, São Paulo: Ed. Cortez, 2000, p.144-155.
- CORREIA, Maria Valéria Costa. “**Que Controle Social na Política de Assistência Social?**”. In: Serviço Social e Sociedade n° 72, ano XXIII, São Paulo: Ed. Cortez, 2002, p. 119-144.
- COUTINHO, Carlos Nelson. “**Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios**”. 2ª edição, São Paulo: Ed. Cortez, 1996.
- 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, Maranhão, 2007.
- FERRAZ, Ana Targiba Rodrigues. “**Cenários da participação política no Brasil: os conselhos gestores de políticas públicas**”. In: Serviço Social e Sociedade n° 88, ano XXVI, São Paulo: Ed. Cortez, 2006, p. 59-74.
- FLEURY, Sônia Maria. **Estado sem cidadãos**. Fio Cruz. Rio de Janeiro, 1994, pp. 101-110.
- _____. “**Assistência na Previdência Social: uma política marginal**”. In: Os direitos dos desassistidos sociais. SPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, Maria do Carmo; FLEURY, Sônia Maria. São Paulo: Ed. Cortez, 1989.
- GOMES, Ana Lígia Gomes. “**Os Conselhos de política e de direitos**”. In: Curso de Capacitação em Serviço Social e Política Social, Módulo n° 4. Brasília: CFESS-ABEPSS-CEAD/UNB, 2000.
- IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. “**Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**”. 15ª ed. São Paulo: Ed. Cortez, 2003.

- JACOBI, Pedro Roberto. **“Políticas sociais e ampliação da cidadania”**. 2ª edição, Rio de Janeiro, Editora FGV, 2002.
- JOVCHELOVITCH, Marlova. **“O processo de descentralização e municipalização no Brasil”**. In: Serviço Social e Sociedade nº 50, ano XVII, São Paulo: Ed. Cortez, 1996, p. 34-49.
- LIMA, Angela Dayrell de. **“As regras legais e o processo de descentralização da Assistência Social”**. In: Revista Ser Social, nº 12. Brasília: UNB: 2003 pp. 87-114.
- MACHADO, Maria das Dores Campos Machado. **“Política e Religião: a participação dos evangélicos nas eleições”**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- MARCOS, Rita de Cássia Cristino. **“O exercício do controle social da política de assistência social no Estado do Rio de Janeiro”**. 2005. 102f. Trabalho de Conclusão de Curso defendido no curso de Graduação da Escola de Serviço Social da UFRJ.
- MARTINS, José de Souza. **“A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais”**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2002.
- MESTRINER, Maria Luiza. **“O Estado entre a filantropia e a assistência social”**. São Paulo: Ed. Cortez, 2001.
- NETTO, José Paulo. **“Capitalismo Monopolista e Serviço Social”**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- OLIVEIRA, Heloísa Maria José de. **“Cultura Política e Assistência Social: uma análise das orientações de gestores estaduais”**. São Paulo, Ed. Cortez, 2003.
- OLIVEIRA, Monique Rodrigues de. **“O controle social e a política de assistência social”**. 2006. 180f. Trabalho de Conclusão de Curso defendido no curso de Graduação da Escola de Serviço Social da UFRJ.
- PASTORINI, Alejandra. **“Reforma do Estado e Assistência Social no Brasil: As mudanças no sistema de proteção social e suas repercussões nas políticas sociais”**. 2003. Projeto de Pesquisa vinculada a ESS/UFRJ.
- PEREIRA, Potyara. **“A nova divisão social do bem estar e o retorno do voluntariado”**. In: Serviço Social e Sociedade nº 73, ano XXIV, São Paulo: Ed. Cortez, 2003, p.75-100.
- _____. **“A assistência social no Brasil contemporâneo: dilemas e perspectivas de uma política social relutante”**. In: Cadernos do Núcleo de Seguridade Social e Assistência Social –Assistência Social: polêmica e perspectivas. São Paulo: PUC, 1994, pp. 91-98.
- PINHEIRO, Márcia Maria Biondi. **“Os fóruns de assistência social, o controle social e o fortalecimento da participação dos usuários”**. Texto elaborado para apresentação na Plenária Simultânea três da III Conferência Nacional de Assistência Social no ano de 2001.

- PORFÍRIO, Mariléa Venâncio; FILHO, Rodrigo de Souza; BACKX, Sheila. **“Assistência Social: Contextualização e Legislação”**. UFRJ, 2000.
- RAICHELIS, Raquel. **“Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática”**. 3ª edição, São Paulo, Ed. Cortez, 2005.
- _____. **“Assistência Social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social”**. In: Serviço Social e Sociedade nº 56, São Paulo: Ed. Cortez, 1998, p. 77-96.
- RAICHELIS, Raquel e PAZ, Rosângela. **“Fórum Nacional de Assistência Social: novo marco de interlocução entre sociedade civil e governo federal”**. In: Serviço Social e Sociedade, São Paulo, 2000, p. 109-116.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e, et al. **“A descentralização da política de assistência social: da concepção à realidade”**. In: Serviço Social e Sociedade nº 65, ano XXII, São Paulo: Ed. Cortez, 2001, p. 124-145.
- SOUZA, Rodriane de Oliveira. **“Serviço Social na Saúde: Contribuições políticas e profissionais do exercício do controle social”**. Tese de Mestrado defendido na Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2000.
- SPOSATI, Aldaíza. **“Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania”**. In: Serviço Social e Sociedade nº 55, ano XVIII, São Paulo: Ed. Cortez, 1997, p. 9-38.
- _____. **“Desafios para fazer avançar a Política de Assistência Social no Brasil”** In: Revista Serviço social e Sociedade n.º 68. São Paulo: Ed. Cortez, 2001, pp. 54-82.
- SPOSATI, Aldaíza et al. **“Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise”**. 5ª ed. São Paulo: Ed. Cortez, 1992.
- TAVARES, Laura Tavares. **“Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina”**. 2ª ed. São Paulo: Ed. Cortez, 2002.
- VERSIANI, Maria Helena. **“A política carioca nos anos 1960: cassações e clientelismo”**. In: XXIII Simpósio Nacional de História, História: Guerra e Paz. Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 2005.
- YAZBEK, Maria Carmelita. **“A Política Social Brasileira nos anos 90: A refilantropização da questão social”**. In: Subsídios à Conferência Nacional de Assistência Social – 3. Cadernos ABONG, São Paulo: ABONG, 1995.
- _____. **“Classes Subalternas e Assistência Social”**. São Paulo, Ed. Cortez, 1993.
- _____. **“Terceiro Setor e despolitização”**. In: Dossiê CFESS. Brasília: CFESS, 2000.

REFERÊNCIAS HEMEROGRÁFICAS

Conselho Nacional de Assistência Social – **www.assistenciasocial.gov.br**

Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos – **www.dieese.org.br**

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – **www.mds.gov.br**

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – **www.pnud.org.br**

Secretaria de Estado da Família e da Assistência Social – **www.social.rj.gov.br**

Tribunal Regional Eleitoral – **www.tre.rj.gov.br**

Tribunal Superior Eleitoral – **www.tse.gov.br**

ANEXOS

Anexo 1- Composição do CEAS-RJ

A representação governamental da gestão 2007/2009⁴⁸ no CEAS-RJ está composta da seguinte maneira:

1. um representante da Secretaria de Estado da Família e da Assistência Social⁴⁹ - SEFAS;
2. um representante da Secretaria de Estado de Educação;
3. um representante da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão;
4. um representante da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento;
5. um representante da Secretaria de Estado de Cultura;
6. um representante da Secretaria de Estado de Saúde;
7. um representante da Defensoria Pública Geral do Estado e,
8. dois representantes dos Municípios - Colegiado Estadual dos Gestores Municipais de Assistência Social (COEGEMAS).

No que concerne à representação da sociedade civil no CEAS-RJ, temos as seguintes representações:

1. Instituto Espírita Bezerra de Menezes;
2. Federação de Instituições Beneficentes do Estado do Rio de Janeiro – FIB;
3. Instituto Vivendo de Desenvolvimento Integral da Terceira Idade;
4. Associação de Pais e Amigos de Pessoas Portadoras de Deficiência dos Funcionários do Banco do Brasil;
5. Associação Beneficente Cristã;
6. Federação Espírita Brasileira;
7. Federação Estadual das Instituições de Reabilitação do Estado do Rio de Janeiro – FEBIEX;
8. Conselho Regional de Serviço Social – CRESS 7ª Região;
9. Federação Nacional das Associações Pestalozzi – FENASP e,
10. Centro de Integração Empresa Escola – CIEE/RJ.

⁴⁸ Apesar de citarmos a representação atual (2007/2009) utilizaremos as entrevistas realizadas com os conselheiros da gestão (2003/2005), que teve a sua recondução na gestão (2005/2007) devido à falta de disponibilidade de tempo para realizarmos as entrevistas com os conselheiros atuais, visto que esta gestão iniciou seu mandato no início deste ano. E no que se refere à gestão governamental, devido à mudança de governo, até os meados do mês de abril o cadastro deste segmento ainda não estava completo.

⁴⁹ A partir da posse do governador Sérgio Cabral passou a ser nomeada como Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos.

Anexo 2 – Dados eleitorais obtidos no TRE/TSE

Eleições 2002- Candidata Rosinha Matheus - cargo governador.

Localidade	Eleitorado (E)	Votos válidos (VV)	Votos nominais (VN)	VN/VV
Estado do Rio de Janeiro	10.213.518	7.994.454	4.101.423	51,3%
Região Metropolitana	7.530.635*	5.931.497	2.885.909 ¹	48,65%
Baixada Fluminense ⁵⁰ :	2.130.362 ²	1.695.809	1.144.892 ³	67,5%

Fonte: TRE (2002)

***Eleitorado da Região Metropolitana:** equivale a **73,7%** do eleitorado do Estado do Rio de Janeiro.

¹Votos nominais: equivale a **70,4%** da votação da candidata Rosinha no Estado do Rio de Janeiro.

²Eleitorado da Baixada Fluminense: equivale a **20,8%** do eleitorado do Estado do Rio de Janeiro.

³Votos nominais: equivale a **27,9%** da votação da candidata Rosinha no Estado do Rio de Janeiro.

⁵⁰ 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 Garotinho.

ANEXO 3 – Regimento Interno CEAS-RJ

Anexo 4- Carta de Princípios do FEAS-RJ

Anexo 5- Modelo das entrevistas realizadas com os conselheiros do CEAS-RJ