



ASSISTÊNCIA SOCIAL EM DUQUE DE CAXIAS/RJ: influências da história e da cultura política na consolidação de impasses e desafios a gestão democrática.

Marcio Eduardo Brotto¹

RESUMO:

O trabalho apresenta o debate sobre a influência da História e da Cultura Política na implantação e execução da Assistência Social no município de Duque de Caxias/RJ, onde se evidenciam contradições, que decorrem do processo histórico de formação local, explicitadas por intermédio de práticas permeadas pelo autoritarismo, assistencialismo, clientelismo e pela cultura do medo, que se perpetuam e agem sob novas configurações, mesmo em um cenário contemporâneo pautado por diretrizes democráticas.

Palavras-Chave: Assistência Social, Cultura Política, História.

ABSTRACT:

This work presents the debate about the influence of History and Political Culture in the implementation and execution of Social Welfare in Duque de Caxias / RJ, where contradictions are evident, stemming from the historical process of training local explained through practices permeated by authoritarianism, paternalism, clientelism and the culture of fear, which perpetuate themselves and act in new settings, even in a contemporary setting guided by democratic guidelines.

Keywords: Social Assistance, Political Culture, History.

¹ Doutor. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO). E-mail: meb.brotto@uol.com.br



1. NOTAS INTRODUTÓRIAS - HISTÓRIA E CULTURA POLÍTICA COMO FUNDAMENTOS INFLUENTES NO CENÁRIO DEMOCRÁTICO.

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

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

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

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

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



da fundação da *Revista Annales* que, publicada na França, no ano de 1929, se configurou o epicentro das mudanças ocorridas no campo do conhecimento histórico, passando a defender uma concepção de história total, na qual o econômico e o social ocupam lugar fundamental. Logo,

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

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

De modo expressivo, a nova história política apresenta análises sobre um conjunto de elementos que integram o jogo político, ocupando-se de estudos sobre a participação e em um conjunto de aspectos integrados a vida política. Seu interesse desloca-se para a esfera da história das formações política e das ideologias, passando a se firmar como uma área capaz de dispor de fontes palpáveis de qualificação e quantificação. Da mesma forma, torna-se possível considerar que a história se caracteriza como política quando, nesta esfera, conforma-se como o eixo de articulação do social e de suas representações.

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



Da mesma forma, a influência marxista foi levada adiante por diversos autores nos séculos XIX e XX, como foi o caso de Antonio Gramsci (1891-1937) que, partindo da obra de Marx, legou à filosofia política a concepção de que o poder não reside apenas no aparelho repressor do Estado, mas também na hegemonia cultural e política da classe dominante, a partir da qual os governantes educam e submetem os governados (Gramsci, 1978). Sob esse aspecto, a concepção de hegemonia é fundamental para a compreensão do pensamento de Marx, uma vez que Gramsci opõe-se a uma leitura esquemática da obra marxista que leve à compreensão de que as superestruturas (moral, direito, religião etc.) têm uma mera relação de dependência mecânica com as estruturas (base econômica). Nesse sentido:

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

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

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

Outros elementos de influência para renovação da história política referem-se ao redirecionamento dos estudos sobre revoluções, para estudos sobre rebeliões de



caráter político e cultural, o que proporcionou o desenvolvimento de revisões historiográficas que acabaram por privilegiar o debate sobre cultura e movimentos sociais, e, também, a sobreposição dos estudos direcionados às análises sobre o projeto democrático.

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

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

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

Assim, ressaltar as variáveis políticas e culturais nas abordagens dos estudos históricos se torna importante para o reconhecimento da realidade social, buscando, com base no presente, ou motivado pelo futuro, reinterpretar o passado, analisando suas influências. Nesses termos, pensar em cultura política, suas formas e expressões, remete-nos a correlações estabelecidas entre valores, normas e atitudes que permeiam e integram - num movimento de fluxo e refluxo de conjunturas históricas - os comportamentos, direções e diretrizes políticas na sociedade.

A superação dessa cultura política autoritária e centralizadora, contudo, envolve a apreensão de seus conteúdos e a identificação de suas manifestações, o que



fundamenta o olhar investigativo sobre a gestão da assistência social no município de Duque de Caxias/RJ.

2. INFLUÊNCIAS DA HISTÓRIA E CULTURA POLÍTICA NA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM DUQUE DE CAXIAS/RJ: IMPASSES E DESAFIOS A GESTÃO DEMOCRÁTICA LOCAL.

Os impactos e a permanência de uma determinada cultura política em Duque de Caxias puderam ser compreendidos a partir da análise histórica de determinados aspectos políticos, sociais e econômicos do município. Por essa razão destaca-se, a importância de resgate, a partir da figura de Tenório Cavalcanti, líder político caxiense nas décadas de 1940 a 1960, de todo um conjunto de práticas, usos e modos de operar a política local, cuja permanência desafia, ainda hoje, a perspectiva democratizante da Constituição Federal de 1988, presente na análise da trajetória e da atuação política do atual prefeito caxiense, José Camilo “Zito” dos Santos Filho. Contudo, não se quer, com isso, apontar que Zito é um “novo Tenório”.

Para além das análises focadas em líderes e potentados locais, importa mais reconhecer, na permanência de certas práticas, a continuidade de traços determinantes da cultura política local, baseada no autoritarismo, centralização, clientelismo e, também, na violência e no medo. Consequentemente, as expressões de continuidade no campo político caxiense remetem à constatação de que a história do município é marcada por relações conservadoras e autoritárias, expressas em diferentes formas. Nesse sentido, a prática da “troca de favores” é um elemento presente não só na relação entre políticos e a população desassistida, mas também entre políticos, gestores e profissionais da rede socioassistencial. O uso do poder político e de gestão é utilizado para garantir a cooptação e a persuasão de representantes da sociedade civil que, dependentes de convênios e verbas, veem-se impedidos de questionar ou refutar pautas pré-definidas.

Os traços determinantes dessa cultura não impactam somente a esfera do “fazer política”, refletindo-se na realidade social e econômica de Duque de Caxias. Nessa concepção, de forma integrada às características da trajetória da política caxiense, agregam-se outros aspectos, expressivos para o entendimento da realidade local. Sobre o



assunto, a investigação revelou a existência de uma profunda contradição na realidade econômica atual do município, qual seja, ao lado de investimentos industriais de grande porte, que agregam tecnologia de ponta e geram recursos fiscais para o governo local, convive-se com o risco ambiental e com altos índices de marginalização, pobreza e desassistência.

Assim, a contradição entre essas “duas Caxias”, uma pobre, e outra rica, tem como síntese a compreensão de que o modelo de desenvolvimento do município está pautado na predominância do fiscal sobre o social, conforme demonstrado pelo fato de que, em 2011, os investimentos em assistência social representaram apenas 0,11% do PIB municipal. Isso explica porque, de um lado, Duque de Caxias ostenta a posição de segundo maior PIB estadual, e décimo quinto do país e, de outro lado, apresenta um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,753, inferior à média de 0,764 obtida pelo Estado do Rio de Janeiro, ocupando a 52ª posição entre os municípios fluminenses. Deste modo, Duque de Caxias, em que pese apresentar altos níveis de arrecadação fiscal, praticamente limita as suas ações - no campo da assistência social - àquelas organizadas, criadas e financiadas pela esfera federal e estadual.

Nesse contexto de profunda desigualdade social, adotou-se, neste trabalho, uma perspectiva contra-hegemônica para a qualificação da democracia, enquanto forma sócio-histórica capaz de romper com diretrizes estabelecidas e de instituir novos padrões de participação política. Nesse sentido, não é somente através de rupturas e de outros “grandes eventos” que a trajetória histórica e a cultura política podem ser alteradas. Assim, a democracia é compreendida não tanto como um método de autorização de governos, mas como uma forma de exercício coletivo do poder político, que permite que modalidades democráticas participativas ganhem visibilidade e evidência. Nesses termos, a investigação do processo democrático brasileiro destaca o papel chave das políticas voltadas para a descentralização do poder estatal, que devem passar a fundamentar uma nova lógica de relações entre Estado e sociedade civil.

A descentralização governamental e, posteriormente, das políticas municipais surgem, assim, voltadas para uma valorização das instituições democráticas, garantindo autonomia às estruturas de gestão local. Neste sentido, a descentralização de programas sociais caracteriza-se, no Brasil, como uma tendência atual, sendo reafirmada como a



principal força de reordenação e dinamização de novas políticas, de viés democrático e participativo. Para que se consolidem, contudo, é necessária uma orientação clara, contínua e coordenada que permita estabelecer a adequada simetria entre seu caráter fiscal e de competência e encargos, o que somente pode ser alcançado por intermédio de sistemas ágeis e transparentes de monitoramento, avaliação e informação.

Desenvolve-se, dessa forma, uma “nova” cultura vinculada não só a garantia de direitos sociais inscritos na Constituição Brasileira, mas também a participação de um conjunto significativo de atores sociais que, por vivenciarem o cotidiano das lutas por melhorias sociais, passam a se tornar fundamentais na reorganização da esfera pública e de seus valores.

Contudo, sobre esse aspecto, é possível observar que, em Duque de Caxias, o controle social desses programas ainda é incipiente. Em regra, as estruturas e órgãos de controle já foram criados, mas a atuação dos mesmos encontra-se, ainda, condicionada a relações hegemônicas estabelecidas e mantidas pela coação ou, mais frequentemente, pelo “apadrinhamento”. Da mesma forma, verifica-se que a insuficiência técnica dos representantes da sociedade civil nesses órgãos fragiliza, quando não impede, o seu funcionamento adequado. Esse desconhecimento contribui, também, para a falta de aplicabilidade do Plano Municipal de Assistência Social. Neste aspecto, constata-se que este se limita a compilar as ações previstas no Plano Nacional, sem especificar de que forma serão executadas em âmbito local.

Ainda no que se refere à qualificação dos atores envolvidos no campo da assistência social, em Duque de Caxias, a abordagem empírica permite reconhecer uma realidade preocupante. Na esfera governamental, fica evidente que a Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos - instância administrativa que tem por função implementar o Plano Municipal de Assistência Social - não possui quadro técnico apropriado. De fato, a qualificação profissional é baixa, refletindo o pouco investimento do governo municipal na formação de seus agentes e a ausência de uma política de recursos humanos para o órgão. Por outro lado, no que se refere ao vínculo empregatício desses profissionais, verifica-se que a Secretaria não possui funcionários estatutários, mantendo,



atualmente, vinculações através de cargos comissionados ou por convênios e/ou contratações, o que reforça ainda mais as práticas clientelistas no município.

Neste cenário, também ganha destaque o papel dos centros sociais em Duque de Caxias, sendo possível afirmar que eles ocuparam lacunas deixadas pela “inoperância do poder público”. Nesse sentido, destacou-se que a insuficiência da rede socioassistencial pública manifesta-se de variadas formas, desde a ausência de equipamentos socioassistenciais até a má distribuição no território municipal. Da mesma forma, os centros sociais são, frequentemente, utilizados por políticos que, em busca de dividendos eleitorais, mantêm equipamentos socioassistenciais até mais sofisticados do que aqueles oferecidos pelo poder público. Paradoxalmente, esses centros sociais são, em regra, financiados pelo fundo público. Essa constatação permite identificar a existência, em Duque de Caxias, de um ciclo vicioso, no qual o vereador passa a não desempenhar o seu papel de fiscalizador e proponente de melhorias, investindo, ao contrário, nas lacunas e limitações da atuação do Estado para intervir de forma pontual e eleitoreira, na tentativa de suprir as lacunas existentes e, assim, ser reconhecido como “benfeitor”.

Diante destes fatos, seria possível considerar que o quadro da assistência social, em Duque de Caxias, avança com limitações e restrições perpetuadas nos últimos anos. De fato, os resultados gerais da pesquisa indicam a manutenção de uma cultura política perversa que se adapta formalmente a princípios e diretrizes democráticos sem, contudo, sofrer modificação em seu conteúdo.

Ainda assim, é preciso apontar que a investigação também identificou avanços, cabendo mencionar que a última versão do Plano Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias foi constituída por uma comissão composta por representações do governo e da sociedade civil, com posterior aprovação do Conselho Municipal de Assistência Social.

Nesse sentido, é possível reconhecer que novos espaços democráticos (ainda que imperfeitos) vêm sendo abertos, permitindo a participação da sociedade civil no debate sobre a política de assistência social em Duque de Caxias. Destaca-se, neste aspecto, a experiência do Fórum de Assistência Social, que é caracterizado como um



movimento independente da gestão municipal, sendo explícito que sua força está condicionada a participação das instituições sociedade civil, que os financiam.

Diante do exposto, pode-se afirmar que o processo histórico ocorre em meio a contradições, avanços, recuos e permanências. Em Duque de Caxias, o quadro apresentado indica que a assistência social local ainda conserva traços de um modelo conservador, pautado, por um lado, na ausência de registros e de dados qualificados e, de outro, em posturas políticas conservadoras e na ausência de investimentos para o setor.

3. BREVES CONSIDERAÇÕES

Não obstante as possíveis limitações deste estudo, os resultados obtidos com a pesquisa, bem como as questões que suscitaram, longe de serem conclusivos, revelam a necessidade de que novos estudos e aprofundamentos sobre o tema sejam realizados.

Nesta ótica, cabe mencionar que o tratamento dado ao tema buscou expressar o compromisso com a construção de conhecimentos capazes de qualificar as políticas sociais e permitir a adoção de princípios e diretrizes democráticos para a consolidação da política de assistência social, como política pública e garantidora de direitos, em Duque de Caxias e em diferentes localidades brasileiras que apresentam problemas e complexidades semelhantes, permeadas por relações de mando, autoritarismo, clientelismo e cultura do medo.

Através do estudo é possível considerar que os impasse e desafios a implantação da Política de Assistência Social são múltiplos. Neste cenário, mudar significa alterar práticas, empreender novas estratégias e caminhos capazes de fortalecer o sistema público garantidor de direitos; mudar não significa permanecer preso e refém de práticas que continuam beneficiando aqueles que detêm o poder.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 1998.

FALCON, Francisco. História e Poder. In: C.F. Cardoso e R. VAINÉAS (orgs.). *Domínios da História: ensaios de teoria e metodologia*. Rio de Janeiro, Campus, 1997, p. 76.

FERREIRA, Marieta de Moraes. A Nova “Velha História”: o retorno da história política. *Revista de Estudos Históricos*. Vol. 10. Rio de Janeiro, 1992, p. 268.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. 8ª edição. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1989, p. 221.

GRAMSCI, Antonio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

HILÁRIO, Janaína Carla S. Vargas. História Política – cultura política e sociabilidade partidária: uma proposta metodológica. *Revista de História da Unisinos*. Vol.10. Nº 02. São Paulo, 2006, p. 144.

OLIVEIRA, Ione. História Política e historiografia do Brasil República. In: *Textos de História*. Vol. 15. Nº 1/2. Rio de Janeiro, 2007, p. 95.

ROSANVALLON, Pierre. Por uma História Conceitual do Político. *Revista Brasileira de História*. Vol.15. Nº 30. São Paulo, 1995.

TORTORELLA, Aldo. *Vocabulário Gramsciano - filosofia e questões teóricas*. Fundação Lauro Campos. Disponível em: <http://www.socialismo.org.br/portal/filosofia/152-documento/246-vocabulario-gramsciano>. 2008. Acessado em 25 de maio de 2012, s/p.