

Assistência Social: História e Cultura Política

BROTTO, Marcio Eduardo. *Assistência Social: História e Cultura Política.* Rio de Janeiro: Editora PUC-RIO: Reflexões, 2015, 220 p.

Por Herculis Pereira Tolêdo¹

Em “*Assistência Social: História e Cultura Política*”, o assistente social Marcio Eduardo Brotto (professor do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio), desenvolve minuciosamente, e com invejável rigor analítico, um estudo sobre os elementos centrais no debate contemporâneo a respeito das políticas sociais brasileiras, concentrando sua atenção na compreensão de como o campo da assistência social vem se desenvolvendo na garantia de direitos da população de Duque de Caxias, no estado do Rio de Janeiro.

A escolha pelo município fluminense deu-se a partir de um estudo inicial das regiões do estado do Rio de Janeiro, que definiu que a abordagem contemplaria municípios que integram a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMERJ) – considerada pelo IBGE (2008) a segunda maior área metropolitana do Brasil e o segundo maior polo industrial e de riqueza nacional, concentrando 70% da economia do Estado (dentre outros aspectos). Neste contexto, Duque de Caxias destacou-se por possuir o segundo maior PIB da região, apresentando, por outro lado, uma trajetória política e social marcada pelo autoritarismo e pela desigualdade.

O autor aceita o desafio e supera a concepção conservadora que considera a proteção social pública sinônimo de assistencialismo, de clientelismo e dos códigos culturais que se reproduzem historicamente em expressões de proteção social e, consequentemente, caracterizam as ofertas dos serviços socioassistenciais à sociedade.

A obra é destinada àqueles que se interessem pelo tema, especialmente docentes, pesquisadores, estudantes profissionais da iniciativa privada e dos movimentos sociais, que aceitem o instigante convite do autor à reflexão sobre os limites impostos à política de assistência social, subjugada a uma cultura política

conservadora, que não considera o papel da assistência social como política de Estado, garantidora do acesso aos direitos sociais e da promoção dos mínimos sociais de sobrevivência da população. No decorrer da leitura, evidencia-se o fato de que é necessário entender as formas pelas quais são concebidos o enfrentamento às desigualdades sociais e a relação direta com o sistema de proteção social.

O livro é resultado da pesquisa de doutorado do autor, realizada no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), e tem como parâmetro a trajetória da assistência social inscrita no sistema de seguridade social brasileiro, desde a Constituição Federal de 1988, passando pela implementação, em 1993, da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 2003, do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e, em 2004, da Política Nacional da Assistência Social (PNAS). Segundo o autor, a PNAS

institui como funções da assistência social a proteção social hierarquizada em básica e especial, a vigilância social e a defesa dos direitos socioassistenciais, que devem ser tratados de forma articulada, estabelecendo interseções contínuas e fortalecendo o sistema como um todo (p.83).

Brotto aproxima-se do objeto de pesquisa por meio da interpretação crítica de dados, das percepções dos atores que integram os espaços deliberativos da política da assistência social e da análise histórico-política, social e econômica de Duque de Caxias. Conduz esse percurso considerando que a cultura política reproduz valores, normas e atitudes que integram as conjunturas históricas, determinam comportamentos e diretrizes políticas. Para ele, a superação da cultura política autoritária só é possível quando são dados os primeiros passos em direção à compreensão e à identificação das suas manifestações.

Um aspecto a ser considerado refere-se à capacidade do autor em trazer de forma concisa e atilada conceitos e discussões que antecederam sua análise. Nesse percurso, não só articula argumentos de autores que são referências teóricas na compreensão da cultura política brasileira, mas também complementa tais contextos.

Não é demais destacar que a temática desperta posicionamentos, muitas vezes extremados no campo político brasileiro, em especial as ideias da assistência social e da filantropia na formação do estado brasileiro, bem como de suas influências na conformação das políticas sociais e nas correlações estabelecidas entre descentralização, gestão democrática, sobretudo sobre a cultura política como meio pelo qual se perpetuam conjunturas, muitas vezes distintas.

Cabe destacar que a construção da assistência social como política pública no Brasil é um compromisso constitucional, que assegurou a governabilidade democrática num cenário conservador. Talvez, por isso, sua concretização ainda não tenha se completado. É justamente na assistência social que o tradicionalismo atinge seu ápice.

No primeiro capítulo, “Estado brasileiro e políticas sociais”, Brotto convida o leitor à reflexão sobre o desenvolvimento da cidadania e da garantia dos direitos sociais, no contexto do processo democrático. Descreve, com acuidade, como a política de assistência social apresenta uma história marcada por vinculações ideológicas, religiosas e políticas, evidenciando práticas que se contrapõem à sua compreensão como política pública.

O autor chama atenção para o binômio indissociável Estado e sociedade civil e para as novas significações das teorias liberais clássicas, que incentivaram a preponderância da iniciativa privada em responder as demandas sociais, colaborando para redefinições nas relações entre público e privado. A sociedade civil ganha importância, em especial, as organizações não governamentais, na medida em que, cada vez mais, é convocada a assumir responsabilidades políticas e sociais. Esse cenário constitui, segundo o autor, um dos exemplos de uma lógica perversa pela qual se efetiva a transferência de responsabilidade, mas que, por outro lado, não garante o poder decisório da sociedade civil, entendida como espaço de lutas sociais. O autor aponta ainda para a necessidade de pensar a história política como ponto de partida do exercício reflexivo sobre a importância de estudos que tenham como objeto “temas políticos”, capazes de desvendar suas influências quando relacionados à execução de práticas políticas de cunho social.

O segundo capítulo, intitulado “Gestão democrática e cultura política da assistência social”, aprofunda a discussão da assistência social como sistema descentralizado e participativo. Partindo dos eixos estruturantes da gestão do SUAS, Brotto ressalta as responsabilidades das três esferas do governo na execução da PNAS, que terão como meta o fortalecimento de uma gestão articulada no âmbito do pacto federativo. Nessa estrutura, ganham visibilidade as diretrizes sobre o financiamento da política de assistência social, assim como as instâncias de articulação, deliberação e pactuação da gestão democrática. Constata o autor um cenário de dificuldades e incertezas que ainda expressa o esforço de reconceituação e consolidação da política de assistência social, iniciado com a LOAS. Brotto demonstra as influências da cultura na história política da assistência social e revela a complexidade do campo da assistência social, que tem o desafio de implementar, por

exemplo, diretrizes de forma homogênea, em um país repleto de diversidade e de realidades municipais marcadas por histórias políticas também distintas.

Brotto problematiza aspectos que permitem ao leitor compreender as culturas políticas no âmbito da assistência social, dando destaque a algumas variáveis. Uma delas, diz respeito, segundo o autor, à chamada “cidadania fortuita”, que define a “pobreza” e a forma negativa das pessoas que se encontram nessa situação. Para Brotto, “trabalha-se não com a defesa de direitos do cidadão, mas com a dimensão da carência como fundamento para delimitar e definir critérios de acesso aos serviços” (p. 93).

Outra variável considerada refere-se à filantropia, muitas vezes compreendida numa instância de ação voluntária e na relação entre grupos dominantes e dominados. Nessa lógica, cabe à parcela da população mais favorecida colaborar com os mais vulneráveis, que ficam livres dos controles e garantias públicas, favorecendo a arbitrariedade dos que decidem sobre o grau de necessidade dos beneficiários. Diante dos elementos abordados, conclui o segundo capítulo afirmando que “as relações entre público e privado, no Brasil, vêm se estabelecendo historicamente como uma trama clientelista” (p.94). Nessa direção, há uma ação de troca entre sujeitos que colabora com a perpetuação “de uma relação socialmente perversa e excludente, que desqualifica as demandas sociais e suas possibilidades de transformação em políticas sociais de cunho democrático e garantidora de cidadania” (p. 96).

No último capítulo, “Traços da cultura política: a assistência social em Duque de Caxias (RJ)”, Brotto aborda aspectos históricos, políticos e econômicos que caracterizam e influenciam na operacionalização da política de assistência social no município de Duque de Caxias, caracterizado por expressivos índices de pobreza e de pessoas vivendo em situações de grande vulnerabilidade social, mas que reúne uma trajetória de desenvolvimento e de grande potencial econômico em sua história. Os elementos analisados pelo autor permitem constatar que as contradições sociais são resultados do modelo econômico adotado, que conjuga baixa distribuição da riqueza produzida no município, incapacidade de gestão e inexpressivos investimentos públicos locais.

O autor reconhece o medo, como aspecto relevante para a compreensão dessa cultura política local, pautado no uso de ameaça, da força física e até mesmo do extermínio como parte do jogo político, que tem a figura icônica de Tenório Cavalcanti, também conhecido como “o homem da capa preta” e, recentemente, de José Camilo Zito dos Santos Filho, que vinculou o clientelismo a elemento da cultura e da resposta às condições precárias da população local.

A trajetória da assistência social no município de Duque de Caxias, como política pública, ocorre com a criação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Trabalho e Habitação, em 1986; mas ela não altera e sim reconfigura as velhas práticas patrimoniais que se perpetuam e se expressam sob novas roupagens, na figura das primeiras damas e confortável, também, no âmbito da filantropia de patronos, empresários ou benfeitores locais.

Segundo o autor, foi recorrentemente citado pelos entrevistados o domínio das lideranças locais na organização e na oferta dos serviços em centros sociais que têm atuação nos mais diversos campos das políticas sociais e que, em certos casos, oferecem serviços ainda inexistentes na rede pública e se legitimam de forma paralela aos serviços instituídos e reconhecidos oficialmente. Brotto identifica os centros sociais como estruturas eficientes e que não recebem qualquer tipo de monitoramento, por não serem reconhecidos nem se enquadrarem nas modalidades definidas para o atendimento socioassistencial, mas que até 2008 possuíam convênios firmados com a prefeitura para a realização de atividades e serviços complementares à rede de serviço “oficial”. Destaca o autor que, na maioria das vezes, os políticos assumem uma posição ambígua:

Junto à população reforçam os vínculos que estabelecem a partir dos serviços que prestam, mas, na frente às instituições públicas, sobretudo as fiscalizadoras, passam a intitular meros colaboradores, doadores e patronos desses centros sociais.

Segundo Brotto, essa dinâmica é o que gera um ciclo vicioso em que o político local passa a não desempenhar o seu papel de fiscalizador e proponente de melhorias, e sim intervir de forma pontual e eleitoreira, na tentativa de suprir as lacunas existentes e ser reconhecido como benfeitor.

Em ambas as situações descritas – o primeiro *damismo* e o benfeitor – configura a relação onde o doador tutela ou subordina aquele que recebe a doação, o que configura um entrave para a execução de uma política pública, qualificada e coerente com os princípios democráticos.

De acordo com o autor, apesar de pouco expressivo, os recursos provenientes de práticas ilícitas de traficantes e milicianos são recebidos, o que confirmaria a tendência atual da ocupação dos expressivos espaços públicos por representantes vinculados ao crime.

A partir do cenário exposto pelo autor, é possível constatar que a disposição dos equipamentos públicos em Duque de Caxias ainda não atende às di-

retrizes de territorialidade do SUAS. Nos discursos analisados, é perceptível a ausência de viabilidade da política de assistência social e de oferta das suas modalidades de serviços à população, frequentemente identificada como uma política partidária ou de favor, daqueles representantes políticos que detêm algum tipo de poder no contexto local e, portanto, pouco exigente com a qualidade de trabalho técnico profissional para garantir resultados em suas ações, serviços, atividades e programas.

É riquíssima a análise que o autor traz no último capítulo sobre a política da assistência social em Duque de Caxias, mas que em sentido contrário às práticas anteriormente descritas, também vislumbra a atuação das instâncias de controle social, exercício pelo Fórum Municipal de Assistência Social, pelas conferências municipais e pelo Conselho Municipal de Assistência Social.

O exame da política de assistência social em Duque de Caxias demonstra que este é um campo permeado por contradições. Se de um lado é possível reconhecer a existência de iniciativas democratizantes, do outro se identifica a perpetuação das velhas práticas de proteção social pública, que fragilizam a força do cidadão ao invés de fortalecê-la. O autor conclui que a trajetória da assistência social é marcada por avanços, retrocessos e, principalmente, permanências, oriundas da dificuldade de aplicar no âmbito municipal as diretrizes e os princípios da PNAS. Contudo, tem-se à frente a possibilidade de fazer mudar um processo ainda inconcluso, mesmo que, muitas vezes, sua realização pareça mais desejo do que possibilidade.

Brotto destaca, na conclusão, que o tratamento dado ao livro expressa o compromisso com a construção de conhecimentos que qualifiquem as políticas sociais e permitam a adoção de princípios e diretrizes democráticos para a consolidação da política social em Duque de Caxias, e em diferentes localidades brasileiras que apresentam problemas e complexidades semelhantes.

O livro de Brotto tornar-se-á brevemente uma referência para todos os interessados na compreensão da reformatação das políticas sociais no Brasil. Focando-se empiricamente em Duque de Caxias, os temas abordados entrelaçam uma série de eventos da história da formação no Brasil com os campos do Serviço Social.

A obra contribui não só por visibilizar a importância da cultura política, mas também por problematizar a tendência atual da descentralização, como mecanismo de consolidação democrática; mas que ainda não contemplou os processos relativos à tomada de decisões, que fundamentariam uma nova lógica de relações entre Estado e sociedade civil.

Cabe lembrar que a obra ainda conta com as especiais apresentações de Ana Maria Quiroga, Inez Stampa e suntuoso prefácio de Aldaíza Sposati. Como escreve Stampa de forma definitiva, o livro é uma reflexão “abrangente e inovadora, uma conversa franca e séria” sobre a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e

(...) constitui-se num cuidadoso estudo que representa o esforço teórico-metodológico e a experiência do autor nos processos que apresenta, não sendo exagero dizer que trabalhos deste porte contribuem para o aprimoramento da democracia brasileira.

Nota

- 1 Mestrando em Serviço Social pela PUC-Rio, graduado e licenciado em Ciências Sociais e Relações Internacionais. É coordenador da Comissão de Normas do Conselho Municipal de Assistência Social da cidade do Rio de Janeiro, já exercendo as funções de coordenador da Comissão de Orçamento e Finanças e Presidência em gestões anteriores. Está vinculado ao Programa de Defesa de Direitos e Cidadania do Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM e aos grupos de pesquisa Trabalho, Políticas Públicas e Serviço Social e Núcleo Integrado de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social, ambos da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Também já participou de pesquisas na temática de gênero, raça e violência no Centro de Estudos Afro-Brasileiro da Universidade Cândido Mendes – UCAM.

Artigo recebido em fevereiro de 2016 e aceito para publicação em março de 2016.

