



DESCENTRALIZAÇÃO / INTERSETORIALIDADE / TERRITORIALIDADE NO CAMPO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL:

o município de Campos dos Goytacazes como referência

Anderson Fontes da Silva¹
Bruna Sgró Barroso²

RESUMO

O objetivo deste trabalho é realizar uma análise inicial dos fenômenos que estão historicamente presentes na sociedade brasileira, e que são ainda entraves à efetivação de direitos, via políticas públicas: o assistencialismo e o clientelismo. Trata-se de um breve debate no campo da assistência social em torno da intersectorialidade / descentralização / territorialidade, enquanto modelo de construção / implementação de políticas públicas.

Palavras-chave: intersectorialidade; descentralização; territorialidade.

ABSTRACT

This article aims to make a short analysis about the history phenomenons of the Brazilian society, which are obstacles to realize rights by public politics: assistencialismo and clientelismo. It's a brief discussion upon the intersectoriality; descentralização and territoriality in the heart of the social assistance. These elements are the real possibility of the construction/execute of pubic politics.

Keywords: intersectoriality; descentralização; territoriality.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho traz, em síntese, nossas primeiras considerações acerca do estudo que objetivamos estar realizando, nos próximos dois anos, junto ao mestrado acadêmico em serviço social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ. Trata-se de aprofundar o debate em torno da intersectorialidade / descentralização / territorialidade, enquanto modelo de construção / implementação de políticas públicas, sob dois importantes eixos:

a- Realizar um estudo tendo por base a realidade do município de Campos dos Goytacazes -RJ, enquanto “mais antiga instituição política do Brasil” (SOUZA, 2004, 01) e onde concluímos haver ainda uma herança, em termos de valores culturais, do sistema escravocrata e latifundiária que mantém viva uma:

¹Mestrando em Serviço Social - Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

²Graduanda em Serviço Social - Universidade Federal Fluminense.

Prática política arraigada na cidade, que faz com que expressivos setores da população encarem os líderes políticos e, por extensão, o Estado como uma entidade paternalista a quem cabe recorrer para solução de problemas individualizados. (SOUZA, 2004, p. 8)

b- Trabalhar nossas análises à luz da política de Assistência Social, uma vez considerada a relevância de seus avanços e entraves enquanto política pública para efetivação de Direitos Sociais, extremamente pertinentes aos nosso estudo.

Nosso ponto de partida reside no fato de que a sociedade contemporânea vivencia ainda neste início de século, em razão da chegada de uma nova ordem econômica marcada pela revolução tecnológica e científica, uma série de profundas transformações, que são aceleradas pela rápida globalização econômico-cultural e a flexibilização do trabalho, substituindo gradativamente os paradigmas fordista e taylorista.

Na afirmação de Schons (1999, p. 14):

a eliminação ou redução dos direitos trabalhistas tem uma implicação imediata: a ampliação da exclusão, entendida como falta de acesso às garantias mínimas de saúde, educação e velhice digna.

O maior reflexo desse cenário de transformações recaiu, sobretudo, no espaço territorial dos municípios, que passam a ter que lidar com uma série de problemas nas áreas da saúde, habitação, saneamento etc, tendo que superar a atuação irrisória que até então exerciam na gestão das políticas públicas, empurrados a tal responsabilidade pela descentralização que se consolida com a Constituição de 1988.

Segundo Sposati (2006, p. 135):

O desmanche do modelo autoritário e centralizador da ditadura militar, no caso brasileiro, trouxe a forte indicação em se adotar a descentralização no formato democratizador da gestão pública e, com ele, a municipalização.

É necessário ressaltar que, no Brasil, a municipalização não é um processo homogêneo, esbarrando nos limites impostos pelo porte administrativo, político e econômico de cada município e, como era de se esperar, nas características peculiares a cada política.

Assim, está formado um campo de complexidades diante do qual o próprio modelo setorial de gestão irá esgotar-se aos poucos, dando força ao debate da intersectorialidade como um novo paradigma de construção/ implementação de políticas públicas, renovando-se a importância dos conceitos de descentralização e territorialidade.

A intersectorialidade como um novo paradigma de gestão para políticas públicas é um caminho já sinalizado pela Lei Orgânica da Assistência Social – Lei 8.742 de 07 de dezembro de 1993, em seu Art 2ª / Parágrafo Único: *A Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando o enfrentamento da pobreza, à garantia dos*

mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências e à universalização dos direitos sociais.

É com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social, em outubro de 2004, no âmbito do Sistema Único da Assistência Social/ SUAS, que se criam as bases de atuação sob uma perspectiva descentralizada e territorializada, com possibilidades reais para a construção de estudos, planejamentos, e diagnósticos enfatizando a realidade local de cada município/ região.

Essas considerações nos impulsionaram a realizar uma análise dos fenômenos que estão historicamente presentes na sociedade brasileira, e que são ainda entraves à efetivação de direitos, via políticas públicas: o assistencialismo e o clientelismo.

2 PENSANDO A TERRITORIALIDADE NO CAMPO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A assistência não é algo novo, mas coexiste com a própria história da humanidade enquanto *“possibilidade de proteção social através de subsídios, apoio, orientação, referência”* (SPOSATI, 2003, p. 63), primeiramente tendo por base uma relação informal, e mais tarde enquanto legislação social: *“política pública de proteção ou de seguridade social que decorre do padrão ético e civilizatório que uma sociedade deseja garantir a todos”* (ibid, p. 64).

O elo histórico entre a assistência e a ação solidária foi com tempo convertendo-se em práticas de dominação e, com a sociedade capitalista adquiriu novas formas, passando a ser privatizada *“de modo a transformar-se em campo de lucro e acumulação, ou ainda, tratada de forma seletiva e subsidiada, ou ainda, vinculada ao princípio da subsidiariedade* (ibid, p. 69)”, através do qual o Estado passa a responsabilizar-se por aquilo que escapa ao alcance da sociedade e da família, pelo cotidiano dos comprovadamente mais pobres, reduzindo o conjunto de políticas públicas em ações paliativas e residuais.

Essa é uma direção que, levada ao extremo, consolida o projeto do Estado mínimo neoliberal e *“historicamente vem sendo tomada como eixo das políticas sociais capitalistas, afigurando-se como antítese da assistência social”* (PEREIRA, 2004, p.60), enquanto política pública para garantia de direitos sociais.

Mesmo ao consolidar-se enquanto política pública de seguridade social – a partir da constituição de 1988, ao lado da previdência e saúde, a *“constituição política institucional da assistência social se deu pela via negativa, ou seja, passou a ser do campo da assistência social o que não era previdência por não ser decorrente de contribuições prévias”* (SPOSATI, 2004, p. 33).

O próprio processo de descentralização, que se construiu a partir da Constituição de 1988, e que supôs o reconhecimento da instância local (município) como competente em *“elaborar e propor ações de política, em consonância com as diretrizes estaduais e nacionais”* (COÊLHO, 1999, p. 93) teve que enfrentar – e de modo especial no campo da assistência social, o desafio de romper com os fenômenos do assistencialismo e clientelismo, onde ela surge como concessão pela via da benesse e, em uma relação que faz do usuário um dependente, receptor apadrinhado de uma doação, reforçando as teses que definem a assistência como contraponto da noção de direitos sociais.

Muito já se discutiu sobre as possibilidades de

Como incluir, como quebrar com o jogo da subordinação, como transformar a política de assistência social e os serviços que dela derivam em ferramentas estratégicas de resgate da cidadania e do poder de se intervir na esfera das decisões e das ações públicas. (CARVALHO, 2000, p. 153)

Nesse sentido, foram avanços significativos: a regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social em dezembro de 1993 e, o Sistema Único da Assistência Social / SUAS em outubro de 2004, por assumirem novos patamares de gestão, com ênfase para uma perspectiva descentralizada e territorializada.

Sobretudo a perspectiva territorial, tal como a define a Política Nacional de Assistência Social que regulamenta o SUAS, evidencia a importância de se levar em conta *“a realidade local, regional, o porte, a capacidade gerencial e de arrecadação dos municípios, e o aprimoramento dos instrumentos de gestão, introduzindo o geoprocessamento como ferramenta da Assistência Social”* (BRASIL, 2004, p. 40).

No entanto, não se trata de considerar a assistência como política que permita a criação de programas, ações e benefícios voltados a bolsões de pobreza geograficamente localizados, mas o território tal como o define Milton Santos: *“[...] Só se torna um conceito utilizável para a análise social quando o consideramos a partir do seu uso, a partir do momento em que o pensamos juntamente com aqueles atores que dele se utilizam”* (apud KOGA, 2003, p. 42).

Como esclarece Dirce Koga (2003, p. 24), a idéia que tomamos de território se contrapõe justamente à noção de bolsões de pobreza porque se trata de reconhecer as particularidades locais sem negar as questões universais; de pensar política pública voltando-se para a história, a cultura e as relações de quem vive nesse território, contrapondo-se a um processo de seleção de municípios que restringe Direitos, agudizam algumas situações e não universalizam um padrão de cidadania.

Ora, por estarmos em busca de compreender como práticas arraigadas de assistencialismo e clientelismo são ainda entraves para consolidar tais perspectivas propostas pelo SUAS: intersectorialidade / descentralização / territorialidade, partir da história

e da cultura local é algo primordial para entender como esses fenômenos se criam e recriam ainda neste início do séc. XXI: *“Partir dos espaços concretos de vivência pode significar também uma imersão na história do lugar onde se vive e dos seus sujeitos construtores”* (ibid, p. 39).

Em trabalho anterior de pesquisa (SILVA, 2006), realizado em São Francisco de Itabapoana - RJ, destacamos a força destas práticas em uma região imersa em valores conservadores e dominadores gerados a partir do poder econômico e político de algumas famílias, herança do pioneirismo de algumas atividades como o plantio de mandioca e cana-de-açúcar, que fizeram da mesma a maior fornecedora de mão-de-obra escrava do Norte-Fluminense.

O que encontramos em nosso trabalho de pesquisa foram Secretarias Municipais que ainda atuam de forma isolada, seccionadas em setores e incapazes de criar efetivos diagnósticos que traduzam a difícil realidade a ser enfrentada via políticas públicas, incapazes de romper a cultura da não-participação, de formular novos engendramentos que garantam efetiva participação popular para que finalmente possamos pensar em controle social:

Ter a lei por si só não garante que ela se realize. Temos que enfrentar desafios que atingem os aspectos sociais, políticos e culturais. É preciso uma nova cultura política para enfrentar as resistências por parte das autoridades e gestores nos âmbitos federal, estadual e municipal, para existir um trabalho intersetorial e participação efetiva nos Conselhos. Um dos grandes desafios hoje, dos Conselhos, é enfrentar as estruturas tradicionais da gestão política, em que as instâncias de decisão e a sua implementação concentram-se em esfera de burocracia estatal. (Beatriz, Assistente Social entrevistada em São Francisco de Itabapoana - 36 anos).

É sobremaneira interessante pensar a afirmação de que território, tal qual está firmado na perspectiva da Política Nacional de Assistência Social, *“ultrapassa sua circunscrição político-jurídica enquanto Estado-nação e, por outro lado, não se restringe ao âmbito do chamado lugar (the place), este, diferentemente do território abole a distância”* (KOGA, 2003, p. 37), quando podemos constatar de nossa própria experiência junto aos usuários da política de assistência social, o modo como o termo “distância” marca significados, tanto reais quanto representativos, de sua existência: a distância do posto médico, da escola, do transporte; e a distância de melhores condições de vida, de um futuro seguro para seus filhos.

Ora, não estamos tratando de elementos distantes e desnecessários ao ato de pensarmos política pública, mas de novas possibilidades, de novos elementos que incluem o subjetivo, a relação que se estabelece com o lugar onde se vive e as práticas que se criam nessas relações, estas muitas vezes nocivas: assistencialistas e clientelistas, sob as quais não se pode deixar de debruçar se o que objetivamos é, de fato, escapar à focalização cada vez maior das políticas, programas e ações que delas derivam.

3 CONCLUSÃO

Parece-nos, pensando o Sistema Único da Assistência Social, que estão postas as bases legais sob a qual se pode inaugurar um novo modelo de construção/implementação de política pública, com vista a uma prática intersetorial, descentralizada e territorializada, e não são poucas as recentes experiências com as quais nos deparamos nesse sentido:

Uma primeira foi desenvolvida no município de Curitiba, através de intervenções gradativas e que vão inovando o aparato administrativo, através da transformação de propostas de campanha em projetos intersetoriais que percorrem os diversos setores e órgãos da prefeitura municipal.

Esse modelo, segundo Westphal e Mendes (2000, p. 57), criou uma grande capacidade organizacional, preservou as funções específicas de cada setor e possibilitou o surgimento de canais de participação da população usuária. Contudo, em uma primeira abordagem, essa experiência não desperta muito interesse por entendermos que estamos tratando de uma perspectiva que é mais que *“um conjunto de projetos que eventualmente estabelecem alguns diálogos na hora da formulação e avaliação”* (CKAGNAZAROFF; MOTTA; 2003, p. 33).

Um segundo modelo é que encontra poucas experiências semelhantes, é o da articulação de setores em redes de parcerias entre órgãos governamentais e entre estes e aqueles não-governamentais e comunidades, com ênfase para uma perspectiva territorializada.

Segundo Menicucci (2002, p.12), a formação de redes:

ganha proeminência na perspectiva da intersectorialidade, princípio de acordo com o qual a necessidade de estabelecer vínculos, relações entre organizações, mediadas por atores, se justifica pela necessidade de entender de maneira compartilhada a realidade social.

Uma terceira experiência, apresentada por Westphal e Mendes (2000, p.57), envolve o modelo desenvolvido no município de Fortaleza, onde secretarias e órgãos municipais foram substituídos por secretarias regionais, tendo como função de identificar os problemas dentro de um território geograficamente limitado.

Esse modelo é semelhante ao apresentado por Sposati (2006, p.136) e que foi implementado na cidade de São Paulo, onde a centralidade e homogeneidade do governo municipal foram substituídas por Núcleos Regionais de Planejamentos.

Finalmente, a combinação intersectorialidade / descentralização / territorialidade, é a base para o modelo de gestão intersectorial realizado no município de Belo Horizonte (ROCHA, 2006, p. 09), através do Projeto Cidadania BH, onde foram construídos mapas da exclusão social com o objetivo de identificar e organizar ações a partir de cortes regionais intermunicipais.

Segundo Filgueiras (2004 apud ROCHA, 2006, p. 10):

O enfoque territorial para os programas sociais representa um avanço, dado que é possível, através desta abordagem, identificar no âmbito intra-urbano, as peculiaridades e as carências destas populações e, portanto, de aumentar as chances de uma intervenção pública acertada.

Não se trata de uma “fórmula mágica” que vá dar conta dos problemas estruturais e conjunturais resultantes das várias expressões da questão social, também não é algo efetivo se restrito ao plano teórico, por exigir experiências práticas que gerem resultados a partir dos quais se pode continuar o processo.

Sua construção exige romper com uma série de valores conservadores que dão origem aos formatos organizacionais predominantes, até então, nas instituições. Envolve cooperação e parceria, não esperando grandes resultados em curto prazo, mas, enquanto um “novo paradigma da gestão” (MENICUCCI, 2002, p. 14), as experiências e estudos, até aqui realizados, têm demonstrado valiosos avanços que devem ser considerados e melhor pensados.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Política nacional de assistência social**, Brasília, 2004.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Assistência Social como política pública. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, V. 20, n. 62, p. 144-155, mar. 2000.

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck; MOTA, Nomaston Rodríguez. Considerações sobre a relação descentralização e intersectorialidade como estratégias de modernização de prefeituras municipais. **E & G Economia e Gestão**. Belo Horizonte: PUC/MG, n. 6, p. 23-41, dez 2003.

COELHO, Ailta Barros de Souza Ramos. Política de proteção à infância e adolescência e descentralização. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, v.20, n. 60, p.92-105, jul 1999.

KOGA, Dirce. **Medidas de cidades**: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo, Cortez, 2003.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Intersectorialidade, o desafio atual para as políticas sociais. **Pensar BH/Política Social**. Belo Horizonte: Prefeitura, n. 03, p. 10-13, Maio/Jul. 2002.

PEREIRA, Potyara A. Como conjugar especificidade e intersetorialidade na concepção e implementação da política de assistência social. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, v. 25, n.77, p. 54-62, 2004.

SCHONS, Selma Maria. **Assistência social**: entre a ordem e a desordem. São Paulo: Cortez, 1999.

SILVA, Anderson Fontes da. **INTERSETORIALIDADE**: debate sobre um novo modelo para gestão de políticas públicas. Campos dos Goytacazes, 2006. Trabalho de conclusão de curso (Bacharel em Serviço Social) - Departamento de Serviço Social de Campos, Universidade Federal Fluminense, 2006.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. A Trajetória dos programas de transferência de renda e seus desafios atuais: articulação com políticas estruturais e unificação. **Pensar BH/Política Social**. Belo Horizonte: Prefeitura, n. 15, p. 27-30, Abr./Jun. 2006.

SOUZA, Renato Barreto de. **Clientelismo e voto em Campos dos Goytacazes**. Dissertação apresentada ao Centro de Ciência do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense para obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais. Campos dos Goytacazes, 2004.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira et al. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____.Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, v. 25, n.77, p. 30-53, mar.2004.

_____.Gestão pública intersetorial: sim ou não? Comentários de experiência. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, v.27, n.85. p. 133-141, mar. 2006.

WESTPHAL, Márcia Faria; MENDES, Rosilda. Cidade saudável: uma experiência de interdisciplinaridade e intersetorialidade. **Administração pública**. Rio de Janeiro: FGV, v.6, n. 34, p. 47-61, 2000.