



## ENTRE A SUBMISSÃO E A RESISTÊNCIA: SUJEITOS, CULTURA POLÍTICA E ASSISTÊNCIA SOCIAL EM DUQUE DE CAXIAS/RJ

Eixo 5: Desenvolvimento nacional, regional, políticas sociais e desigualdade

CARLA CAROLINNE ALVES DE CARVALHO MOISÉS<sup>1</sup>

**RESUMO:** A formação social brasileira, marcada pela colonização, escravidão e dependência econômica, consolidou estruturas de desigualdade e exclusão que persistem hoje. Em Duque de Caxias, na Baixada Fluminense, essa herança histórica se reflete nas relações de poder, na participação social e na implementação das políticas públicas, especialmente da assistência social. Este artigo analisa a influência da formação social e da herança colonial na cultura política local, considerando o papel do território na construção das subjetividades e os desafios para a efetivação dos direitos sociais. Por meio de revisão bibliográfica, investigam-se como legados históricos estruturam desigualdades socioeconômicas e impactam a cidadania, avaliando o papel da assistência social na região. O estudo visa aprofundar o entendimento sobre a relação entre política social, território, sujeitos sociais e cultura política, oferecendo subsídios para aprimorar a proteção social no município.

**Palavras-chave:** Assistência social, cultura política, Duque de Caxias.

**ABSTRACT:** Brazilian social formation, marked by colonization, slavery, and economic dependence, consolidated structures of inequality and exclusion that persist today. In Duque de Caxias, in Baixada Fluminense, this historical legacy is reflected in power relations, social participation, and public policy implementation, especially social assistance. This article analyzes the influence of social formation and colonial heritage on local political culture, considering the role of territory in constructing subjectivities and challenges for realizing social rights. Through a literature review, it investigates how historical legacies structure socioeconomic inequalities and impact citizenship, evaluating social assistance's role in the region. The study aims to deepen understanding of the relationship between social policy, territory, social actors, and political culture, offering subsidies to improve social protection in the municipality.

**Keywords:** Social assistance, political culture, Duque de Caxias.

## INTRODUÇÃO

A formação social brasileira, com as particularidades de seu processo de colonização, escravidão e dependência econômica, moldou estruturas de desigualdade e exclusão perenes. No município de Duque de Caxias, situado na Baixada Fluminense do Estado do Rio de Janeiro, essa

<sup>1</sup> Doutoranda no Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense (UFF). Professora substituta no Departamento de Fundamentos do Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre em Serviço Social e Desenvolvimento Regional pela UFF. Assistente Social graduada pela Universidade do Grande Rio “Prof. José de Souza Herdy” (UNIGRANRIO). Atualmente está como assistente social na Organização Religiosa da Companhia das Filhas da Caridade de São Vicente de Paulo. E-mail: [carlamoises0309@gmail.com](mailto:carlamoises0309@gmail.com). Para acessar o currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1129477727705968>.



herança histórica é percebida na configuração das relações de poder, nas práticas de participação social e na atuação das políticas públicas, especialmente da assistência social. A cultura política local reflete um contexto em que redes clientelistas, dinâmicas de subordinação e dificuldades na efetivação de direitos convivem com experiências de resistência e mobilização social.

Diante disso, o presente artigo tem por objetivo analisar a influência da formação social brasileira e da herança colonial na constituição da cultura política em Duque de Caxias, considerando as particularidades do território na construção das subjetividades, nas práticas de participação social e o papel desempenhado pela política de assistência social na região. Analisa-se, ainda, em que medida essa política contribui para a consolidação de uma cultura política voltada à participação e mobilização social ou, ao contrário, reproduz lógicas clientelistas e paternalistas que limitam o engajamento e a autonomia dos sujeitos.

Este estudo adota como perspectiva teórico-metodológica o materialismo histórico-dialético, que permite compreender os fenômenos sociais a partir de suas determinações históricas, estruturais e relacionais. Tal abordagem considera a totalidade social, a historicidade dos processos e as contradições inerentes à sociedade capitalista, articulando as dimensões políticas, econômicas, territoriais e culturais que moldam a realidade concreta dos sujeitos. Ao abordar as tensões entre heranças coloniais, dinâmicas territoriais e atuação estatal, espera-se oferecer subsídios para reflexões e ações voltadas ao aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no município.

## O LEGADO DA FORMAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

O capitalismo é uma realidade que extrapola a esfera econômica ao dominar e influenciar outras dimensões - política, social, ideocultural. Fernandes (1968), ao analisar as particularidades do desenvolvimento do capitalismo nos países periféricos, destaca que o caráter híbrido do capitalismo – desigual – é imanente de sua natureza combinada. Neste processo se acopla práticas “arcaicas” e “modernas” na perspectiva da garantia da acumulação de capital em moldes cada vez mais capitalistas.

A colonização portuguesa estruturou um capitalismo dependente, articulando grandes plantações, trabalho escravo e expropriação colonial (Fernandes, 1968). A escravidão foi um dos pilares fundamentais para a acumulação primitiva de capital no Brasil, garantindo mão de obra barata e explorada para a produção de riquezas, especialmente no setor agrícola, como nas plantações de

1005



açúcar e café. Não apenas sustentou a economia colonial, mas também permaneceu como um traço estrutural do capitalismo brasileiro que perpetua desigualdades raciais e socioeconômicas.

Souza (1998) parte do pensamento de Max Weber para tecer crítica à noção de "atraso" frequentemente associada ao Brasil. Weber, ao relacionar a ética protestante ao desenvolvimento do capitalismo moderno, argumentou que o protestantismo ascético criou uma mentalidade voltada para o controle racional da vida econômica e social, o que teria impulsionado a modernização em países onde essa matriz cultural se consolidou. Ainda, questiona a aplicação dessa ideia ao contexto brasileiro, onde o contraste entre "moderno" e "atrasado" costuma ser tratado de forma simplista. Ele argumenta que essa dualidade ignora as especificidades históricas e culturais que moldam a realidade nacional, sugerindo que a categorização do Brasil como um país "atrasado" deve ser analisada de forma mais profunda, sem recorrer a um modelo linear e eurocêntrico.

Nesse sentido, se torna fundamental considerar a influência de outros fatores, para além dos econômicos, para compreender esse processo. E a religião é um elemento de grande influência. Desde a colonização, a Igreja Católica desempenhou um papel central na formação social brasileira, moldando normas, valores e instituições. Com a chegada de africanos escravizados, suas tradições religiosas foram ressignificadas em um contexto de dominação e resistência, dando origem a um sincretismo característico do país. No século XX, o avanço do protestantismo, especialmente das denominações evangélicas, trouxe novas dinâmicas sociais e políticas, reforçando valores como disciplina e trabalho árduo – aspectos que, na tradição weberiana, são frequentemente associados ao desenvolvimento econômico.

Essa relação entre religião e modernidade se conecta diretamente ao conceito de "ideologia do atraso", que Souza (1998) critica. A ideia de que certas práticas culturais e religiosas retardariam o progresso do país reflete uma visão que ignora a complexidade da formação social brasileira. O sincretismo religioso e a pluralidade de crenças, por exemplo, são frequentemente vistos como obstáculos ao desenvolvimento, quando, na realidade, representam processos históricos de resistência e adaptação. Além disso, a religião tem sido um espaço de mobilização social, a exemplo de movimentos como a Teologia da Libertação, que atuam na defesa dos direitos humanos e no enfrentamento à pobreza.

Schwarcz e Starling (2017) apontam que o processo de construção da cidadania no Brasil, foi complexo e marcado por desigualdades históricas, que são percebidas até os dias atuais. A herança

1006



da escravidão deixou cicatrizes profundas na estrutura social do país, sendo percebida através do racismo estrutural e da exclusão de populações negras do acesso a direitos básicos, como educação e emprego. Mesmo após a Abolição em 1888, o Estado nunca garantiu mecanismos eficazes de reparação, perpetuando um ciclo de marginalização que ainda se manifesta nas altas taxas de encarceramento, na violência policial e nas barreiras sociais enfrentadas por esses sujeitos.

O Brasil é marcado por seu grande índice de desigualdade<sup>2</sup>, não apenas econômica – ela se entrelaça com fatores raciais, culturais e históricos. A despeito de uma “Constituição Cidadã” de 1988, a realidade cotidiana é bem diferente: preconceitos se mantêm enraizados, influenciando desde as oportunidades de ascensão social até as formas de tratamento nas instituições públicas. Ao mesmo tempo, a identidade brasileira é marcada por uma rica diversidade cultural, fruto da mistura de diferentes povos e tradições. O samba, a capoeira e outras expressões artísticas mostram essa potência, mas essa pluralidade nem sempre se traduz em inclusão real. Muitas vezes, a ideia de “povo miscigenado” é usada para mascarar desigualdades, como se a diversidade, por si só, fosse suficiente para garantir direitos (Schwarcz; Starling, 2017).

Outro fator que molda a cidadania no Brasil é a sua trajetória política. O país passou por diversos períodos autoritários que enfraqueceram a participação popular e criaram uma cultura de distanciamento entre Estado e sociedade. Muitos sujeitos ainda veem as instituições como algo distante ou inacessível, o que dificulta o engajamento na luta por direitos. Além disso, a violência – tanto estatal quanto cotidiana – é um problema estrutural, profundamente normalizado. Desde o passado colonial, a coerção tem sido um instrumento de controle social, impactando, principalmente os sujeitos mais vulneráveis (Schwarcz; Starling, 2017).

Segundo Gomes (1999), o período do Estado Novo, sob o comando de Getúlio Vargas, teve um impacto profundo na maneira como os brasileiros passaram a se enxergar como cidadãos, especialmente no que diz respeito à identidade do trabalhador. O governo investiu fortemente na construção de uma imagem idealizada do “trabalhador brasileiro”, apresentando-o como peça-chave no desenvolvimento nacional. Mais do que apenas garantir direitos, essa estratégia ajudou a moldar um sentimento de pertencimento e valorização do trabalho.

---

<sup>2</sup> O índice GINI de 2024 foi 0,518. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/45/88270>. Acesso em 29 jan, 2025.



As políticas trabalhistas implementadas nesse período foram um marco. Com a criação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943, os trabalhadores passaram a ter direitos formais, como jornada regulamentada e férias remuneradas. Isso transformou a maneira como a classe operária se via: não mais como uma massa explorada sem amparo, mas como um grupo organizado, reconhecido pelo Estado. Ao mesmo tempo, essa aproximação entre governo e trabalhadores teve um viés estratégico, fortalecendo Vargas como líder popular e reduzindo a influência de movimentos sindicais independentes (Gomes, 1999).

Outro aspecto relevante foi a forma como a cultura popular se tornou ferramenta de construção dessa nova identidade nacional. A música, o rádio e o cinema passaram a exaltar valores como o esforço individual e a lealdade ao país, reforçando a ideia de que o progresso dependia da dedicação de cada cidadão ao seu trabalho. Esse discurso foi fundamental para consolidar a visão de um Brasil em crescimento, onde a ascensão social seria possível dentro da estrutura estabelecida pelo governo.

Além disso, o Estado Novo mudou a percepção sobre a pobreza. Se antes era vista como uma fatalidade natural da sociedade, passou a ser tratada como um problema a ser combatido por meio da intervenção estatal. Essa mudança influenciou tanto a forma como as políticas públicas eram formuladas quanto à maneira como os próprios cidadãos encaravam suas condições de vida e as possibilidades de melhoria.

O Estado Novo não apenas estabeleceu novos direitos trabalhistas, mas também redefiniu o conceito de cidadania e pertencimento social. Ao exaltar o trabalhador como figura central da nação, o governo de Vargas ajudou a construir uma nova consciência política e social, cujos reflexos ainda podem ser percebidos na maneira como os sujeitos entendem as relações entre Estado, trabalho, direitos e o exercício da cidadania (Gomes, 1999).

Em Da Matta (1997) a cidadania está intrinsecamente ligada à subjetividade dos sujeitos. As normas morais e as expectativas sociais moldam tanto a percepção sobre si quanto a relação com a coletividade. Em sociedades marcadas por desigualdades, a cidadania se constrói por meio de constantes negociações e busca por reconhecimento, como um fenômeno relacional.

## **TERRITÓRIO E SUBJETIVIDADE: AS PARTICULARIDADES DO MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS**



De acordo com Santos (2005), a compreensão da categoria território evoluiu ao longo da história, refletindo mudanças profundas nas dinâmicas sociais, políticas e econômicas. O território era concebido como uma entidade fixa e rigidamente associada ao Estado-Nação. Nesse contexto, o controle do espaço era um elemento central da soberania, determinando as relações de poder entre governantes e governados. A delimitação territorial era vista principalmente sob uma perspectiva jurídica e política, onde o Estado exercia autoridade absoluta sobre os limites que definia. Com o passar do tempo, essa concepção foi sendo reformulada diante das transformações sociais e econômicas. A mundialização do capital e os processos de transnacionalização trouxeram novos desafios, deslocando a noção de território de um espaço físico, sob controle estatal, para uma realidade mais dinâmica, interdependente e de múltiplas interações, onde agentes locais e globais disputam significados e usos do espaço. Assim, o território não pode mais ser reduzido a uma mera extensão geográfica delimitada por fronteiras. Ele é um espaço vivo, onde se desenrolam relações sociais complexas, influenciadas por redes globais de produção, circulação de informações e novas tecnologias.

O que define o território, portanto, não é apenas sua existência física, mas o uso que dele se faz. É na prática social e nas experiências cotidianas que o território se torna um objeto de análise. Essa perspectiva exige uma revisão constante das formas como nos relacionamos com o espaço e como ele é apropriado por diferentes sujeitos. Mais do que um elemento estático, o território é um ambiente em constante disputa, onde se manifestam tensões entre tradição e modernidade, resistência e dominação, local e global (Santos, 2005).

Em contextos de opressão, a luta pela afirmação dos direitos territoriais é uma forma de resistência que expõe as violências estruturais que afetam as comunidades marginalizadas. Neste contexto, os sujeitos não apenas resistem, mas criam formas de existir e afirmar suas identidades (Haesbaert, 2021). Quando concebido como espaço de vida, o território é essencial na formação dos sujeitos, considerando a influência das condições de vida, dos laços sociais, do acesso (ou falta dele) aos recursos e serviços essenciais.

Olhando para o caso do município de Duque de Caxias, é possível constatar que a formação da subjetividade dos sujeitos é um processo marcado por múltiplas determinações sociais, políticas e econômicas, que atravessam a história do município e influenciam diretamente as formas de ser e estar no mundo dos sujeitos que o habitam. Localizado na Baixada Fluminense, o município carrega





em sua constituição histórica, desigualdades estruturais que impactam a construção das identidades locais, atravessadas por precarização das condições de vida, segregação socioespacial, lutas políticas e transformações impulsionadas pelo avanço das tecnologias de comunicação.

Historicamente, os sujeitos, no município, enfrentaram barreiras significativas na construção de sua identidade e na reivindicação de seus direitos. O município, marcado pela presença de grandes indústrias e pela precarização urbana, consolidou um cenário de profundas desigualdades, onde a classe trabalhadora enfrenta desafios como informalidade, falta de infraestrutura e violência cotidiana. Esses fatores impactam diretamente a subjetividade dos sujeitos (Luiz; De Moura, 2014).

A subjetividade, no entanto, não se desenvolve de maneira isolada, mas na relação dialética entre sujeito e sociedade. Segundo Peixoto (2015), a partir do materialismo histórico-dialético, os sujeitos sociais se constituem historicamente por meio das interações com seu meio, não sendo meramente condicionados por estruturas objetivas, mas também por suas experiências e práticas. Dessa forma, a formação da subjetividade está vinculada tanto às condições materiais – como o acesso à moradia, ao trabalho e aos serviços públicos – quanto às experiências simbólicas e políticas que moldam a percepção dos sujeitos sobre si mesmos e seu pertencimento ao território.

Os processos de formação subjetivam também são influenciados pelas disputas políticas e ideológicas que atravessam o município. Se, por um lado, os movimentos sociais e coletivos populares desempenham um papel central na mobilização de setores marginalizados, promovendo formas de resistência e articulação política, por outro, a ascensão de discursos conservadores tem reconfigurado as narrativas sobre identidade e pertencimento. O avanço da extrema direita e a disseminação de valores moralizantes nas periferias contribuem para a construção de subjetividades alinhadas a ideais excludentes, fortalecendo dinâmicas de polarização e tensionamento social (Therborn, 1996).

A formação da subjetividade não pode ser compreendida sem considerar o papel das novas tecnologias e das redes sociais, que se tornaram espaços fundamentais de disputa simbólica. A popularização das plataformas digitais transformou a maneira como os sujeitos constroem sua percepção sobre o mundo e sobre si mesmos, ao mesmo tempo em que ampliou a disseminação de discursos hegemônicos e contra hegemônicos. Se, por um lado, as redes sociais possibilitam a emergência de novas formas de engajamento político e mobilização social, por outro, reforçam bolhas



informativos que limitam a diversidade de perspectivas e dificultam o diálogo entre diferentes grupos (Luiz; De Moura, 2014).

Neste cenário, a subjetividade desses sujeitos se configura como um campo de disputas e ressignificações, onde distintas forças políticas e sociais atuam na tentativa de moldar identidades e orientar práticas individuais e coletivas. A compreensão crítica desse processo exige uma análise que vá além das determinações estruturais, considerando as vivências concretas dos sujeitos e as múltiplas formas de resistência que emergem no cotidiano. A luta pela afirmação das identidades populares e pelo direito à cidade continua sendo um elemento central na construção das subjetividades locais, demandando a articulação de forças políticas e sociais que possam disputar os sentidos do espaço urbano e fortalecer uma visão de sociedade inclusiva e democrática.

A Baixada Fluminense é marcada por um passado agrário e escravista. Segundo Souza (2014), a baixada alimentava o comércio intercolonial com base na produção agroexportadora, via mão de obra indígena e de escravos africanos, para subsidiar o principal centro urbano de toda a colônia: o Rio de Janeiro. A exploração beneficiava um grupo de quatro proprietários que se apropriavam de mais de um engenho e delegavam aos parentes e familiares o controle de suas posses. Eram estes obviamente, os que também possuíam o poder político local.

A dinâmica e as exigências do modo de produção capitalista, na cidade do Rio de Janeiro, influenciaram dialeticamente o desenvolvimento da baixada e da capital. Até meados do século XX, o município de Duque de Caxias era um espaço rural que se urbanizou levando em conta o cortiço, a estrada de ferro e a indústria (Mumford, 1998). A expansão da malha urbana aprofundou a relação dependente centro-periferia. A baixada passou a ter importância estratégica no desenvolvimento capitalista e foi se constituindo como uma das principais fontes de produção e acumulação de capital, prestígio e poder.

De acordo com Oliveira (2003), o município se modernizou conservando elementos arcaicos e estruturantes. As práticas de violência, extermínio e a cultura do patrimonialismo, paternalismo, assistencialismo e clientelismo, são uma realidade. A falta de investimento do Estado em políticas públicas no processo de crescimento demográfico da Baixada Fluminense, que verdadeiramente atendessem aos interesses da população, viabilizou o surgimento de “coronéis” com práticas baseadas no binômio clientelismo e violência, nos denominados “centros sociais”: o espectro do curral eleitoral.





É comum pensar a Baixada como uma terra de ninguém, assemelhada às cidades-fantasma dos filmes de western norte americanos ou – opinião menos simplista, mas nem por isto mais consistente – como um simples transplante de um Nordeste brasileiro idealizado com os seus “coronéis”, “jagunços” e as suas sangrentas disputas por terra e poder (Monteiro, 2007, p. 488).

Neste sentido, “o resultado é a subsistência do “coronelismo” que se adapta, aqui e ali, para sobreviver, abandonando os anéis para conservar os dedos” (Leal, 1997, p. 284). Esses elementos da cultura política brasileira caracterizam o passado presente, ratificando, a nossa “condição colonial permanente” (Fernandes, 1968).

## ASSISTÊNCIA SOCIAL E CULTURA POLÍTICA EM DUQUE DE CAXIAS

A assistência social no Brasil tem sido historicamente marcada pela sua construção tardia e fragmentada em comparação a outros países da América Latina. Historicamente, a assistência tem sido prestada “sob a aparência de ação compensatória das desigualdades sociais” (Sposati et al., 2014, p.42), com a função de complementar aqueles que não tiveram condições ou “competência” para garantir sua subsistência.

A história da assistência social em Duque de Caxias/RJ, data da Lei de nº 741 de 02 de julho de 1986 que instituiu a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Trabalho e Habitação. A década de 1980 é um marco na história brasileira. O processo de redemocratização marcou um contexto histórico de profundas resistências em torno de projetos societários em disputa. A Constituição Federal de 1988, apesar de híbrida e ambígua (Fernandes 1989), é resultado de lutas e resistências dos segmentos progressistas para a consolidação de uma “Constituição Cidadã”. O processo de redemocratização do país reverbera, em Duque de Caxias, nos primeiros passos ao enfrentamento das práticas assistencialistas e clientelista no município, marcadas, sobretudo, pela cultura da ajuda de políticos locais.

Segundo Broto (2012), a Secretaria carecia de definições quanto suas funcionalidades e ações, desenvolvendo, portanto, atividades pontuais como o plantão social, colocação de mão de obra, triagem para emissão da carteira profissional e registro geral. Ainda, coordenava o Projeto Menino Caxiense e as creches municipais e comunitárias. Em 1990 integrou-se à Secretaria, o Programa de Orientação e Proteção ao Consumidor (PROCON), hibridificando suas competências e atribuições.



Com a Lei nº 1.072 de 23 de setembro de 1991, passou a denominar-se Secretaria Municipal de Ação Social.

A assistência social, junto à saúde e à previdência social, passou a compor o tripé da proteção social no artigo 194 da Constituição. Das políticas de seguridade social, a assistência social foi a última a ser regulamentada. Somente em 1993 foi juridicamente formalizada através da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Com a LOAS, a Secretaria teve de se adequar às diretrizes da política de assistência social e enfrentar o amplo desafio de efetivá-la como uma política pública. Nesse campo, concepções acerca da descentralização política-administrativa, é tensionado por um projeto neoliberal de assistência, com a conservação de seus traços mais tradicionais em oposição a uma política de assistência social efetivamente democrática e participativa (Boschetti, 2006).

A proposta de gestão compartilhada com a definição das atribuições de cada ente da federação sobre a política de assistência social é o desejo daqueles que labutam em direção oposta à contrarreforma política-administrativa que “repõe o patrimonialismo sobre bases racional-legais” (Souza filho, 2011, p.215). Às elites locais, a descentralização significa autonomia econômica e política, configurando um “neolocalismo” (Melo, 1996).

Em 2004, o governo Lula promulgou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS)<sup>3</sup> na perspectiva da implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), uma das propostas de sua campanha em 2002 que falaciosamente “romperia” com alguns elementos da cultura política brasileira que assombram a política de assistência social. A PNAS (2004) estabelece a racionalidade da organização e prestação dos serviços socioassistenciais, bem como define os princípios, diretrizes, objetivos, sujeitos e as proteções afiançadas, voltadas para a sua consolidação nas áreas de abrangência. Os benefícios, serviços, programas e projetos são ofertados pela rede socioassistencial do SUAS cujo foco prioritário encontra-se na diretriz instituída, a matricialidade sociofamiliar com base nas capilaridades dos territórios.

Em 2006 o decreto nº 4973 altera, considerando as recomendações desta política, a denominação para Secretaria Municipal de Assistência Social e Trabalho. Em 2009, ano da

---

<sup>3</sup> A primeira PNAS data de 1998 junto de sua segunda Norma Operacional Básica (NOB/97 e NOB/98), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). A NOB/SUAS de 2005, atualizada em 2012, recupera as anteriores e avança mediante ao pacto entre os entes federativos, pontuando as diretrizes estruturantes da gestão do SUAS.



publicação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, a secretaria sofreu, até então, a última alteração de nomenclatura: Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH) na perspectiva de executar os programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais de acordo com os marcos regulatórios da política pública.

A história da política de assistência social, em Duque de Caxias, não esconde, sobretudo no âmbito da gestão, as marcas do primeiro damismo desde a instituição da Legião Brasileira de Assistência (1942). A respeito do assunto, Silva (2009) aborda as características do primeiro-damismo em diversas cidades do Estado do Rio de Janeiro, incluindo Duque de Caxias, conforme será apresentado a seguir.

Eu tenho que passar a imagem de uma esposa, de uma boa mãe, de uma cidadã, de uma boa secretária, de uma boa companheira do meu marido, eu tenho que ajudá-lo politicamente, porque as minhas atitudes passam [...] eu agindo corretamente as pessoas vão sentir orgulho das minhas atitudes, da minha maneira de ser com as pessoas, então isso já reverte voto para ele. A minha imagem passa a ser a imagem dele, tudo que faço reflete para ele, tanto positivo, como negativo (Primeira-Dama do Município de Duque de Caxias. In: Silva, 2009, p. 116 - 121).

A entrevista da primeira-dama evidencia o traço da cultura política local e a imagem socialmente construída da família e do papel social da mulher, condutos intrínsecos à proposta assistencial das políticas públicas e sociais. Mais que isso, a garantia do assento por práticas nepotistas inviabiliza a realização de concursos públicos, o que implica na alta rotatividade dos profissionais e, consequentemente, na descontinuidade dos serviços prestados. O primeiro e único concurso público de regime estatutário para os profissionais de Serviço Social no SUAS em Duque de Caxias ocorreu no ano de 2004. O que se observa desde então, são modalidades precárias de contratação, via Processos Seletivos Simplificados e cargos comissionados.

O SUAS regula e organiza a política de assistência social no Brasil (PNAS, 2004) “sob a forma de sistema público não contributivo, descentralizado e participativo” (NOB/SUAS, 2012, p.16). Contudo, no município de Duque de Caxias, a real implementação, como defende Figueira (2012), iniciou pela luta dos sujeitos profissionais, na gestão de 2009-2012. Em 2009, o município possuía três CRAS, todos em desacordo das orientações técnicas do CRAS (2009) e a Resolução nº.109 de 2009 no que tange a estrutura física, recursos humanos e os serviços socioassistenciais prestados. Os CRAS encontravam-se dentro dos “centros sociais”.



No processo de construção da rede socioassistencial, Duque de Caxias apresenta um expressivo quantitativo de instituições que solicitam reconhecimento, mas não executam ações ou apresentam estruturas suficientes para qualificá-las como de assistência social nos moldes definidos pela Resolução nº 16 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) (Broto, 2012, p.173). Os centros sociais se prevalecem da precarização das políticas públicas e sociais para reforçar a ideia da benemerência dos (candidatos) vereadores. Desse modo, enquanto a rede socioassistencial do SUAS foi planejada no sentido do atendimento aos direitos sociais, redes sustentadas em laços de patronagem e escambo eleitoral com a oferta de atividades descontínuas e isoladas, convivem no mesmo território: traço constitutivo de uma realidade dinâmica.

De acordo com Figueira (2012) dos três CRAS implantados, um encontrava-se dentro de “centro social” e o outro compartilhava o espaço físico junto aos serviços de saúde do município. Para alguns vereadores, os CRAS são uma extensão do seu “centro social”, uma realidade complexa e controversa do ponto de vista das conquistas sociais ao cogitar a possibilidade destas unidades terem sua dinâmica organizacional e administrativa modificada por influências políticas.

Nessa gestão, incorporaram-se mais cinco CRAS, considerando as diretrizes da PNAS (2004) e da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS). A formação da equipe técnica dos CRAS foi um desafio à direção da Proteção Social Básica, pela sua composição incompleta e irregular. Outro era o entendimento do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, compreendido distintamente pelos profissionais.

Em novembro de 2009 com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, as orientações técnicas CRAS (2009) e o documento “O CRAS que temos o CRAS que queremos” (2010/2011), mais um norte foi dado à gestão que enfrentava dificuldades ao preenchimento do Censo SUAS pela insuficiência de dados. A descentralização dos serviços da SMASDH representou um avanço na implementação deste sistema. Logo, há de considerar e visibilizar o trabalho destes sujeitos profissionais.

A descentralização esconde e ao mesmo tempo revela práticas centralizadoras e conservadoras que, em Duque de Caxias, se expressa na manutenção do poder pela elite local que “sobrevive e assume novas configurações, influenciando e deformando o desenvolvimento de ações e projetos democratizadores estabelecidos pela Constituição de Federal de 1988 e pela legislação social atualmente vigente” (Broto, 2012, p.193). Isto é, proposições legais se misturam com a natureza



e cultura clientelista do Estado brasileiro ao atendimento emergencial e assistencial às necessidades dos sujeitos sociais.

Neste sentido é possível afirmar que a trajetória do SUAS no município de Duque de Caxias/RJ é marcada por um passado presente que obstaculiza a efetivação de suas diretrizes. A assistência social continua a ser tratada como um paliativo, acessado através de programas como o “Bolsa Família”, que não promovem uma verdadeira equidade social. A alta desigualdade, a informalidade no mercado de trabalho e a dependência de ciclos econômicos limitam a expansão do sistema de proteção social no Brasil. O futuro da proteção social na região dependerá de estratégias que articulem eficiência econômica, justiça social e coalizões políticas que priorizem a equidade de gênero e geracional, em um modelo ajustado às demandas locais. Por isso, o SUAS é uma construção permanente e coletiva. Construído e qualificado no cotidiano da vida dos sujeitos sociais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A persistência da herança colonial na conformação da cultura política de Duque de Caxias revela um legado histórico de desigualdades estruturais. O processo de colonização estabeleceu padrões de dominação que ainda moldam as relações de poder, resultando na concentração de renda e impactando diretamente a vida dos sujeitos. Essa herança se reflete nas condições de vida, no pertencimento e na participação política na região, estruturando uma cultura política excludente.

A ausência de infraestrutura, o acesso limitado a serviços públicos e a prevalência da informalidade no trabalho, configuram barreiras não apenas à melhoria das condições de vida, mas também à formação de identidades políticas e coletivas capazes de fortalecer a reivindicação de direitos. Historicamente, sua população enfrentou grandes desafios no exercício da cidadania, embora movimentos sociais e coletivos populares tenham desempenhado papel relevante na mobilização dos setores subalternizados, promovendo resistência e formas alternativas de participação política.

Nesse cenário, a política de assistência social apresenta um caráter ambíguo: concebida para garantir proteção social, muitas vezes reproduz lógicas clientelistas e paternalistas que perpetuam desigualdades e limitam a autonomia dos sujeitos. Embora o SUAS tenha como princípios a descentralização e a participação social, sua implementação em Duque de Caxias é marcada por desafios estruturais, com oferta de serviços fragmentada e insuficiente, o que gera a ilusão de proteção sem mudanças efetivas na realidade dos usuários.





Apesar disso, a assistência social ainda carrega potencial desde que orientada por princípios que fortaleçam a organização coletiva e o reconhecimento dos direitos. Para tanto, é necessário avançar na superação do assistencialismo, investindo na profissionalização do SUAS e em estratégias que consolidem uma cultura política mais participativa — o que implica a adoção de um projeto societário em contradição com o modelo vigente, comprometido com a equidade, a justiça social e a emancipação dos sujeitos.

## REFERÊNCIAS

- BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Brasília: Letras Livres/ UNB, 2006.
- BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, novembro, 2004.
- BRASIL. **Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Brasília: MDS, 2012.
- BRASIL. **Lei Orgânica de Assistência Social**. Dezembro, 1993.
- BROTO, Marcio Eduardo. **Mudar para permanecer?** História, Cultura Política e Assistência Social em Duque de Caxias/RJ. Tese de Doutorado, PUC-RJ, 2012.
- DA MATTA, Roberto. **A casa e a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil**. São Paulo: Rocco, 1997.
- FERNANDES, Florestan. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento**. Biblioteca de Ciências Sociais. RJ: Zahar, 1968.
- \_\_\_\_\_. **O desafio educacional**. SP: Cortez: Autores Associados, 1989.
- FIGUEIRA, Márcia Sanches Braga. **Os desdobramentos do SUAS e a mediação técnica no trabalho das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família acompanhadas no PAIF nos CRAS de Beira Mar e Jardim Gramacho –D.C.** Monografia. União Brasileira de Cultura e Educação; Faculdade Flama. Pós-graduação em Política Social e Sistema Único de Assistência Social. Duque de Caxias, 2012.
- GOMES, Angela Maria de Castro. Ideologia e Trabalho no Estado Novo. In: PANDOLFI, Dulce (org). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- HAESBAERT, Rogério. **Território e descolonialidade: sobre o giro (multi) territorial/de(s)colonial na América Latina** / Rogério Haesbaert. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Niterói: Programa de Pós-Graduação em Geografia; Universidade Federal Fluminense, 2021.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997.
- LUIZ, D. E. C.; DE MOURA, R. R. A Categoria Sujeitos: concepções e desafios no contexto brasileiro / The Subject Category: concepts and challenges in the Brazilian context. **Textos &**





**Contextos** (Porto Alegre), [S. l.], v. 13, n. 1, p. 31–46, 2014.

MELO, M. A. Crise federativa, guerra fiscal e ‘hobbesianismo municipal’: efeitos perversos da descentralização? **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, 1996.

MONTEIRO, Lindeval Augusto. **Retratos em movimento**. Vida política, dinamismo popular e cidadania na Baixada Fluminense. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em História Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007.

MUMFORD, Lewis. **A Cidade na História**: suas Origens, Transformações e Perspectivas. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

OLIVEIRA, Francisco de. **Economia Brasileira**: Crítica à Razão Dualista. São Paulo: Boitempo, 2003.

PEIXOTO, J. Relações entre sujeitos sociais e objetos técnicos, uma reflexão necessária para investigar os processos educativos mediados por tecnologias. **Revista Brasileira de Educação**, 20(61), 317–332, 2015. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S1413-24782015206103> Acesso em 03 jan. 2025.

SANTOS, Milton. **O retorno do território**. En: OSAL: Observatorio Social de América Latina. Año 6 nº. 16 (jun.2005-). Buenos Aires: CLACSO, 2005.

SCHWARCZ, Lilian; STARLING, Heloisa, M. **Brasil**: uma biografia. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

SOUZA, J. A Ética Protestante e a Ideologia do Atraso Brasileiro. **Revista Brasileira De Ciências Sociais**, 13(38), 97–116, 1998.

SOUZA FILHO, R. de. **Gestão pública e democracia**: a burocracia em questão. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

SOUZA, MarluCIA Santos de. **Escavando o passado da cidade**: história política da Cidade de Duque de Caxias. Duque de Caxias, RJ: APPH-CLIO, 2014.

SPOSATI, A. et.al. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. 12.ed. São Paulo: Cortez, 2014.

THERBORN, Göran. A formação ideológica dos sujeitos humanos. **Lutas sociais**, n. 1, p. 49-60, 1996.