

## CULTURA POLÍTICA E SERVIÇO SOCIAL

Carina Berta Moljo\*

### RESUMO

O presente artigo tem como objetivo debater algumas das questões referentes à construção da cultura e da cultura política dos assistentes sociais que trabalham na esfera pública, especialmente aqueles que se inserem na política de Assistência Social. Nesse sentido, procuramos capturar as interseções entre uma cultura baseada na "tutela" e uma cultura dos "direitos". Analisamos a participação política em diferentes organizações/partidos políticos ou sindicatos assim como o significado do que seja trabalhar na administração pública, dimensões presentes na construção da cultura política.

Palavras-chave: cultura, cultura política, serviço social.

### ABSTRACT

This article discusses some questions referring to the construction of culture and political culture regarding social workers in the public sphere, especially those covered by Social Work Policy. We sought to show the intersections between a culture based on "tutelage" and culture of "rights". We analyzed the political participation in different organizations/political parties or trade unions, as well as the meaning of working in the public administration. These are dimensions present in the constructions of political culture.

Key words: culture, political culture, social work.

### INTRODUÇÃO

Este artigo trabalha sobre as questões referentes à Cultura e à Cultura Política dos assistentes sociais que atuam na esfera pública, e é produto de uma pesquisa individual que, por sua vez, se encontrava inserida dentro de outra pesquisa desenvolvida no Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Trabalho e Profissão da Pós-Graduação da PUC/SP, denominada **O trabalho do assistente social na esfera pública: natureza, atribuições e particularidades**, coordenada pela Dra. Dilséa Adeodata Bonetti, e que realizou um estudo comparativo com a Universidade Federal de Juiz de Fora<sup>1</sup>.

\* Assistente Social pela Universidade Nacional de Rosário, Argentina. Mestre, doutora e pós-doutora em Serviço Social pela PUC/SP. Professora Adjunta da Faculdade de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora.

<sup>1</sup> A Equipe de São Paulo foi composta pela Dra. Bonetti, pela Profa. Dra. Maria Rosângela Batistoni, pela autora, e pelos alunos de Iniciação Científica da Faculdade de Serviço Social da PUC/SP: Amanda

Para capturar o nosso objeto de estudo, procuramos compreender as transformações que se vêm produzindo no mundo, sobretudo a partir da década de 70, já que essas têm tido um impacto direto na organização do trabalho, na organização do Estado, assim como na vida cotidiana dos sujeitos sociais. Tais transformações acabaram por impor "novas regras" ou, pelo menos, novas formas de organização do trabalho profissional do assistente social, que vieram a se somar e a se misturar com as antigas. Nesse sentido, Netto (1996) afirma que as transformações societárias afetam o conjunto da vida em sociedade e incidem diretamente sobre as profissões e suas áreas de intervenção.

Nossa preocupação central foi conhecer como essas transformações afetam a construção da cultura e da cultura política do assistente social que trabalha na esfera pública, tomando como universo empírico aqueles que trabalham na Secretaria de Assistência Social da Prefeitura de São Paulo. Realizamos entrevistas<sup>2</sup> em profundidade com pessoas consideradas como "informantes chaves", além de elaborarmos e implementarmos um questionário<sup>3</sup>, durante os meses de outubro, novembro e dezembro de 2004. No total, foram aplicados 46 questionários (representando aproximadamente 30% do total dos assistentes sociais que trabalham na SAS), nos quais se intercalaram perguntas de caráter quantitativo e qualitativo. Nesse período, estava acontecendo o processo de descentralização, que implicou na incorporação dos assistentes sociais da SAS (Secretaria de Assistência Social) às Subprefeituras. Sem dúvida, a nova reorganização na gestão da administração pública implicou um novo quadro na organização e execução da política de Assistência Social e daqueles que a implementam.

---

Guazelli, Marcus Henrique Bastazin, Janaína Gonçalves Nunes, Valéria Timóteo Oliveira e Priscila Emerich Lopes. A Equipe da UFJF foi coordenada pela Dra. Maria Aparecida Cassab.

<sup>2</sup> As entrevistas foram aplicadas em um momento de extrema complexidade, tanto para a administração municipal, como para as pessoas que entrevistamos, uma vez que o mandato da prefeita encontrava-se na sua fase final e era recente a incorporação dos assistentes sociais nas Subprefeituras. Também é importante considerar que foi justamente nesse período que a cidade sofria com as chuvas e enchentes, o que acabou por não disponibilizar todos os assistentes sociais para a concretização das entrevistas, já que o trabalho emergencial os requeria.

<sup>3</sup> Os dados quantitativos que apresentamos foram coletados pela equipe coordenada pela Dra. Bonetti do Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Trabalho e Profissão da Pós-Graduação em Serviço Social da PUC/SP.

## IMPACTOS DAS TRANSFORMAÇÕES SOCIETÁRIAS NA NOSSA PROFISSÃO

Como já sinalizamos, as mudanças que se vêm produzindo no capitalismo afetaram a sociedade no seu conjunto e, portanto tiveram conseqüências sobre o trabalho do assistente social. Entretanto, é importante datar alguns períodos, que serão chaves para compreender o que de fato mudou no Estado, especialmente no seu funcionamento, assim como na relação entre o Estado e as classes sociais.

Chamamos a atenção para o período que se segue à Segunda Guerra Mundial<sup>4</sup>, já que, será a partir dali, que os Sistemas de Proteção Social começaram seu processo de expansão, sobretudo nos países capitalistas "centrais". É nesse contexto que surge o Estado de Bem-Estar Social<sup>5</sup>, tendo como contraponto os Estados Socialistas, no contexto da guerra fria.

No caso brasileiro, a proteção estatal, remonta aos anos 30, mesmo que tenha sido feita através de programas e ações fragmentárias, eventuais e descontínuas (SILVA; YAZBEK; DI GIOVANNI, 2004). Os autores argumentam que os programas destinados às classes subalternas tinham um caráter "meritocrático", baseado no favor e no clientelismo político, portanto no campo do não direito. Estes elementos são fundamentais para a construção de uma cultura política que alguns denominam como "cultura do atraso", como veremos adiante.

Já os anos 50 tiveram como referência a política desenvolvimentista<sup>6</sup>, que mudava a "função" do Estado nas suas diferentes áreas de atuação. Propunha-se uma intervenção mais ativa, tanto no plano econômico, como no social. Sinteticamente

<sup>4</sup> De fato, foi a partir dos anos 30, com as mudanças produzidas no processo de acumulação, que o papel do Estado é redefinido, criando as bases econômicas, políticas e ideológicas para a implantação do Estado de Bem-Estar (VIANA, 1998).

<sup>5</sup> Considerando que existe uma vasta bibliografia acerca da concepção de Estado de Bem-Estar Social e que esse não é o nosso objeto de estudo, cf. Draibe & Aureliano (1989), Viana (1998), Oliveira (1998), Esping-Andersen (1991), entre outros. Vieira (1992) afirma que o Estado de Bem-Estar Social (e as políticas econômicas e sociais que o constituem) surge como uma estratégia das classes dominantes, que tiveram que ceder ante a pressão da classe trabalhadora. Quer dizer: o Estado de Bem-Estar está diretamente ligado a como se expressava naquele momento histórico a questão social, procurando garantir o "Pacto de classes sociais", que tinha como uma das suas bases de sustentação o período de crescimento econômico, conhecido como "os anos de ouro".

<sup>6</sup> Como sabemos, as políticas desenvolvimentistas não foram exclusivas do Brasil, elas compuseram um "marco" dentro das políticas adotadas pelos países latino-americanos, que tinham na CEPAL (Centro Econômico para América Latina) o seu centro de "irradiação". Também as Nações Unidas alimentavam esse tipo de políticas econômicas e sociais; entretanto é evidente que essas políticas assumiram características específicas em cada um dos países, conforme as particularidades dos mesmos.

podemos sinalizar que, durante esse período, se criaram novas empresas estatais e ampliaram as já existentes. Cresceram as instituições públicas e as funções que o Estado exercia. A política econômica favoreceu o crescimento das indústrias nacionais assim como a instalação de indústrias estrangeiras. É claro que isto também implicou na internacionalização da economia e no estímulo ao capital estrangeiro. A palavra de ordem era "planejar" e crescer economicamente.

O projeto de Nação se baseava num modelo de desenvolvimento nacional e sustentado amplamente difundido pela CEPAL, argumentando que o atraso dos países do Terceiro Mundo se devia em parte às insuficiências tecnológicas, ao precário sistema industrial (basicamente um modelo agrário-exportador). A isso se somava uma cultura considerada "atrasada", sobretudo porque seus valores não se adequavam aos "modernos" (que irradiavam os grandes centros urbanos) e tinham uma forte presença de valores "tradicionais ou arcaicos", que os desenvolvimentistas identificavam nas zonas rurais.

Acreditava-se que mediante a modernização cultural e econômica se lograria a modernização da sociedade, e assim se superaria o atraso econômico e social. Dessa forma os países periféricos deixariam de ser subdesenvolvidos, para alcançarem o mesmo patamar de desenvolvimento que os países centrais ou desenvolvidos.

Finalizando os anos 60 esse modelo mostrou o seu esgotamento. Ante esse "impasse", dois modelos de Brasil estavam em pugna: um que poderíamos considerar "progressista", que privilegiava as reformas democráticas; a outra alternativa privilegiava a reprodução de um capitalismo associado e dependente (NETTO, 1990). Essa foi a alternativa que imperou logo da instauração da ditadura militar em 1964. A economia brasileira se integrou completamente à economia internacional, só que de uma forma subalterna, respondendo aos interesses do grande capital.

A Doutrina de Segurança Nacional foi a que regulou as relações dentro do Estado, assim como com a Sociedade Civil. Portanto a cultura política que imperou foi a que privilegiou relações de hierarquia, de poder, de desigualdade e de desconfiança, entendendo que o "inimigo" pode localizar-se em qualquer âmbito, dentro e fora do país.

Nesse contexto, começava a construir-se uma cultura política absolutamente autoritária. É só observar com atenção a história política dos países do Cone Sul e veremos que esses têm se caracterizado pelas rupturas e descontinuidades dos sistemas democráticos, o que de alguma maneira tem favorecido a construção de uma cultura política autoritária, "rompendo" com os valores universais que pregava a sociedade moderna, inaugurada com a ilustração. O que estamos afirmando é que historicamente os nossos países não têm se caracterizado por se constituírem em torno de uma "cultura política democrática", pelo contrário, têm se caracterizado pela utilização da violência ou de outros modos de coação, como forma de dirimirem os conflitos sociais, econômicos, culturais e políticos (MOLJO, 2005).

Os anos 70 implicaram a instauração do neoliberalismo<sup>7</sup> e, portanto, a destruição do Estado de Bem-Estar Social e dos frágeis direitos sociais conquistados até então, fruto da luta dos trabalhadores.

Draibe (1998) entende que o neoliberalismo não constitui um corpo teórico, é uma ideologia com proposições práticas próximas do conservadorismo político e do darwinismo social, que propõe a liberdade e a primazia do Mercado sobre o Estado, assim como a primazia do individual sobre o coletivo. Trata-se de um "Estado Mínimo" que só deve intervir quando o mercado ou até a sociedade civil não consegue dar respostas à questão social, sobretudo por meio de ações filantrópicas.

Os anos 90 foram marcados pela disputa entre dois projetos de Brasil, ou duas grandes correntes que conforme Oliveira (2000), poderiam ser sintetizados da seguinte forma<sup>8</sup>: aqueles que apontavam a necessidade de aprofundar as reformas em curso, quer dizer, o aprofundamento do modelo neoliberal e, portanto, o aprofundamento da Reforma do Estado, e a outra corrente, que pode ser identificada com os setores

---

<sup>7</sup> Anderson (1998) considera que o neoliberalismo constituiu um projeto econômico-social e político-ideológico que nasceu logo da Segunda Guerra Mundial na Europa capitalista e na América do Norte, tendo como uns dos seus principais expoentes Friedrich Hayek, e que somente conseguiu se impor em meados da década de 70, momento em que entra em crise o modelo de acumulação. Ainda aponta que o neoliberalismo não resolveu nenhum dos problemas que assinalava.

<sup>8</sup> É no auge dessa disputa que se instaura o debate conhecido como "custo Brasil" (OLIVEIRA, 2000), cujos elementos centrais eram: o alto custo da folha de pagamento, que incide sobre o setor produtivo, a alta carga tributária e, é claro, o "gasto excessivo" do Estado, sobretudo nas políticas sociais, consideradas "inefícazes", como já vimos.

progressistas ou da esquerda brasileira que viam a necessidade de manter o modelo desenvolvimentista.

Nesse contexto de crise fiscal, o Governo Federal fez a opção pelo aprofundamento do modelo neoliberal, desmontando os programas sociais existentes, limitando gastos no social (SILVA; YAZBEK; DI GIOVANNI, 2004) e desativando os programas sociais de caráter universal. Os neoliberais responsabilizavam o frágil Estado de Bem-Estar Social pela ampliação do déficit público, pela inflação, pela redução da poupança privada, pelo desestímulo ao trabalho, que não gerava uma cultura da produtividade. Portanto propunham a Reforma do Estado.

A proposta de um Estado Mínimo, moderno, flexível e eficiente projetou uma cultura política despolitizada, baseada na imediaticidade dos fatos. Um modelo de gestão social que se encontra sintonizado com o modelo de produção conhecido como toyotista que se baseia na produção flexível<sup>9</sup>. As Políticas Sociais propostas para esse modelo, possuem um caráter meramente assistencialista, enfocando o auxílio à pobreza como forma de complementar as ações filantrópicas, deixando de lado a noção de universalidade, para dar lugar às ações focalizadas e seletivas. Draibe (1998) aponta que só as políticas no campo da saúde, da educação e de infra-estrutura mantêm o caráter de universalidade, já que são consideradas de uma importância estratégica na formação dos recursos humanos, que devem se adaptar às novas tecnologias.

É interessante notar que uma das diretrizes propostas para o novo modelo de gestão é a descentralização, que até hoje continua sendo uma questão polêmica, não só no debate e na análise teórica - já que se alguns consideram que a descentralização pode ocasionar a desresponsabilização do Estado, para outros implicaria numa democratização do Estado e da sociedade civil - mas, sobretudo, nas formas em que a mesma vem sendo implementada nas diferentes esferas do governo. Isso ficou muito evidente na hora em que os nossos entrevistados avaliaram o processo de

---

<sup>9</sup> Harvey (1990) mostra a exaustão do padrão de acumulação do capitalismo monopolista chamado de Fordista Keynesiano, que, foi fundado num regime de acumulação rígido, dando lugar a um modelo de acumulação flexível, onde se processa a autonomização do setor financeiro, a produção segmentada, horizontalizada, descentralizada, uma des-territorialização dos pólos produtivos, uma verdadeira revolução tecnológica, que propicia a automatização e a informatização, a robótica, a microeletrônica.

descentralização na cidade de São Paulo. Como já colocamos, durante os últimos meses de 2004, a Política de Assistência Social se incorpora à gestão descentralizada, sendo a última a incorporar-se e passando a integrar as Coordenadorias de Ação e Desenvolvimento Social nas Subprefeituras, juntamente com Abastecimento, Trabalho, Cultura e Esportes.

De forma geral, podemos afirmar que a avaliação realizada sobre a implantação das supervisões dentro das subprefeituras não foi muito positiva, já que 54,3% analisaram esse processo como **desfavorável**, principalmente devido à falta de conhecimento que os subprefeitos e as Coordenadorias mostraram do trabalho profissional do assistente social, assim como da política de Assistência Social. Em segundo lugar se concentram as respostas que mostram a falta de articulação que teve esse processo e a perda de profissionais no mesmo. Em terceiro lugar, aparecem as dificuldades de não se possuir uma Coordenadoria própria, o que implicou ter que responder a dois comandos, o que fere a própria LOAS.

Só 17,4% das respostas mostram uma visão **favorável**, alegando, em primeiro lugar, que o processo de descentralização prioriza as ações locais, permitindo uma articulação intersetorial, além de aproximar as supervisões às Subprefeituras e às coordenadorias. Em segundo lugar as respostas mostram que esse processo, de fato, consolida a LOAS e, portanto, a política de Assistência Social. Em terceiro lugar, as respostas mostram a importância da descentralização do poder e da autonomia.

Como podemos observar, os mesmos motivos são os que aparecem para uma avaliação positiva ou negativa e isso tem uma relação direta com as funções que exerceram os nossos entrevistados dentro da administração pública durante esse período.

Sintetizando, podemos constatar que como já foi analisado na nossa pesquisa:

Com a incorporação da política de assistência social às Subprefeituras, ela passa então a ser operada descentralizadamente, permanecendo a Secretaria como órgão regulador, financiador e gestor do conjunto dos serviços sócio-assistenciais na cidade. A incorporação não somente de todos esses serviços, mas de todo o aparato e funções técnico-administrativas, o corpo técnico e funcional, os equipamentos nas Subprefeituras constituem um novo quadro de organização e efetivação da política na cidade, (re) configurando, portanto, as condições de trabalho do assistente social. Dessa maneira, há uma ampliação de

demandas ao trabalho desse profissional, seja pela crescente lumpenização de amplos segmentos dos trabalhadores (OLIVEIRA, 2001), seja pelas novas exigências do empregador quanto a propósitos, demandas, regulamentações, funções e atribuições, determinações contratuais, remanejamentos dos locais de trabalho, jornada entre outras. A descentralização da PMSB, antiga bandeira da sociedade civil e meta da gestão municipal, ocorreu precisamente num contexto de políticas neoliberais, as quais longe de favorecerem a realização do seu significado maior – o partilhamento do poder – na relação Estado e sociedade civil, acabou por negar neste processo tal significado, constituindo-se como mais um mecanismo de precarização do trabalho, além de atualizar práticas fragmentadas, focalizadas e clientelistas<sup>10</sup>(BATISTONI; BONETTI; GUAZELLI; MOLJO, 2006).

Considerando o espaço concreto e real de atuação onde os nossos entrevistados realizam o seu trabalho profissional, procuramos desvendar a dimensão atribuída à cultura e à cultura política.

## O SERVIÇO SOCIAL E O DEBATE SOBRE A CULTURA E A CULTURA POLÍTICA

É consensual que o Serviço Social tem alcançado a sua maturidade intelectual (NETTO, 1996) e, como observam Yazbek e Silva (2005), hoje em dia contamos com um acúmulo teórico e uma massa crítica que possibilita o debate e intercâmbio de idéias.

Esse processo vem se construindo desde finais da década de 70, período em que convergem uma conjuntura de ampla mobilização popular, demanda crescentes da sociedade civil organizada na luta pela democracia, e, no campo específico do Serviço Social, podemos observar "o movimento de intenção de ruptura" (NETTO, 1990) com o conservadorismo, e uma preocupação pela produção teórica e pela pesquisa.

Um fator decisivo para que isso acontecesse foi a criação das pós-graduações em Serviço Social no Brasil, o que favoreceu para que esta profissão fosse ganhando estatuto teórico.

---

<sup>10</sup> Relatório de pesquisa: O Trabalho do Assistente Social na Esfera Pública: Natureza, Condições e Particularidades. Autoras: Dra. Dilsea Adeodata Bonetti, Dra. Maria Rosângela Batistoni, Dra. Carina Berta Moljo, AS. Amanda Guazelli.

É importante destacar que o debate acerca da "cultura" não é novo no Serviço Social<sup>11</sup>; já na década de 50, o Serviço Social de Comunidade acreditava que uma das variáveis que fazia reproduzir o ciclo da pobreza era o "atraso cultural" dos setores populares, sobre tudo daqueles que moravam em zonas rurais e que possuíam pautas culturais "arcaicas", que não condiziam com a modernização a que o desenvolvimentismo estava levando a sociedade. Nos anos 80, essa temática se instala dentro do coletivo profissional com diferentes características. Num primeiro momento, a preocupação estava centrada na "cultura popular", na "cultura do povo". Posteriormente e considerando a histórica relação entre a profissão e as políticas sociais, a aproximação à questão da cultura se realiza pela via da "cultura do atraso", que se expressa na construção de relações baseadas no patrimonialismo, mostrando como se constrói uma cultura da tutela, agora sim, associada ao debate do Estado e da "hegemonia". Mas foi recentemente que o debate sobre a cultura política começou a fazer parte do nosso universo.

Também o debate sobre a cultura é inserido no Serviço Social a partir de uma vertente pós-moderna, valorizando a dimensão da subjetividade, desde uma perspectiva fragmentada e, portanto, desconectada das outras dimensões da vida social, focalizada na sua imediaticidade. Assim, essa categoria de análise adquire os mais diversos e contraditórios conteúdos, relacionadas às mais diversas matrizes do pensamento social.

No debate específico sobre Cultura e Serviço Social, podemos destacar o trabalho de Marina Maciel de Abreu (2002), sobre como a prática do assistente social se insere no campo das atividades que incidem sobre a organização da cultura, e, portanto, como um elemento integrante da dimensão político-ideológica das relações de hegemonia.

O trabalho de Ivete Simeonatto (1999), também inspirado na tradição gramsciana, mostra a influência desse pensador no Brasil, assim como no Serviço Social.

---

<sup>11</sup> Entretanto a prof. Iamamoto (2004) mostra que somente 14,5% das linhas de pesquisa dos programas de Pós-graduação encontram-se dentro da linha de Serviço Social, Cultura e Identidade: processos e práticas sociais. A autora afirma que esta temática ultrapassa temas que historicamente foram centros de atenção do Serviço Social.

No campo específico da cultura política, em relação ao Serviço Social, existem alguns estudos que poderíamos considerar como pioneiros. O primeiro, da professora Heloisa Maria José de Oliveira (2003), denominado **Cultura política e assistência social: uma análise das orientações de gestores estaduais**<sup>12</sup>, assim como a tese de doutorado de Elenise Faria Scherer<sup>13</sup>.

A tese de doutorado<sup>14</sup> da professora da Universidade Federal de Rio Grande do Norte, Íris Maria de Oliveira, denominada **Assistência social pós LOAS em Natal, a trajetória de uma política social entre o direito e o atraso**, é exemplar na utilização da categoria de cultura política na relação com a Política de Assistência Social. A autora analisa o processo de implementação da Política de Assistência Social no nível municipal, tomando como referência a LOAS, identificando em que medida essa política é objetivada como direito social.

A própria autora sinaliza: "contudo, ainda são poucos os estudos voltados a analisar a assistência social em sua relação com os traços de uma certa cultura política caracterizada segundo relações de favor, de tutela, paternalista e clientelista. Estas relações, no âmbito da Assistência Social, se expressam, entre outras formas, no uso de relações pessoais com os governantes ou lideranças políticas, como o caminho para o acesso a bens recursos e serviços assistenciais. Mas, a existência deste tipo de relação social e política, não é um privilégio da assistência social. É algo que conforma a nossa cultura política, faz-se presente na política social como um todo e é inerente à história política, econômica e social brasileira (OLIVEIRA, 2005: 15-16).

Entretanto é bom lembrar que existem estudos sobre a "cultura brasileira" ou como diria Carlos Guilherme Mota (1994) sobre a "ideologia da cultura brasileira", que mostram como historicamente essa foi construída no Brasil.

Gilberto Freyre (1975), ao analisar a cultura brasileira, o faz desde o "Casa Grande", desde uma visão senhorial, colocando a importância dos regionalismos e da "democracia racial". Buarque de Hollanda (1999), no seu estudo sobre Raízes do Brasil, mostra como a cultura política brasileira foi marcada pelas relações **personalistas**, que

---

<sup>12</sup> Originalmente tese de doutorado denominada *Cultura política e assistência social: uma análise das orientações dos gestores em Santa Catarina*. São Paulo, 2001. Tese (Doutorado em Serviço Social), PUC/SP.

<sup>13</sup> SCHERER, Elenise Faria. *Reformas estruturais e contra reformas sociais no Brasil*. São Paulo, 1997. Tese (Doutorado em Serviço Social), PUC/SP.

<sup>14</sup> Tese de Doutorado em Serviço Social defendida na PUC/SP, no ano de 2005.

favoreceram a construção de um tipo de Estado que também tinha como base de sustentação esse tipo de relações. Segundo Faoro (1958), se trataria de um Estado patrimonialista<sup>15</sup>, conceito tomado de Max Weber, referido à apropriação privada do que é público.

Nesse sentido, Raichelis (1998) considera que a privatização do Estado brasileiro, não é um fenômeno recente, senão que é intrínseca ao desenvolvimento capitalista da formação social brasileira.

A ausência da dimensão pública nas ações do Estado, nos seus diferentes níveis e esferas, tem marcado o exercício de sua intervenção na vida social. Historicamente, o Estado brasileiro usurpou a representação das classes sociais no seu interior, para inscrever no centro dos aparatos estatais os interesses da grande burguesia nacional e internacional. (RAICHELIS, 1998:65)

Então se faz difícil falar de uma "cultura política democrática", quando, de fato, o que se vem construindo é uma cultura que privilegia a apropriação privada do público e isso, não faz mais que solidificar a construção de uma "cultura política autoritária". Estudos como os de Chauí (1999) ajudam a desvendar as particularidades e especificidades que tem assumido a sociedade brasileira apontando, entre elas, o autoritarismo, com a predominância de relações sociais hierárquicas que reproduzem relações políticas que se baseiam em contatos pessoais, o que, sem dúvida, favorece a reprodução de uma "cultura da tutela, do favor e do clientelismo". A enorme concentração de renda, o encolhimento do espaço público e o alargamento do espaço privado, somados ao desemprego estrutural, só acabam por gerar uma maior exclusão social e política.

Na verdade, o debate sobre a "cultura política" também não é novo e é polêmico desde o seu surgimento, no final da década de 50, tendo como referência a Escola de Chicago, sendo Almond e Verba<sup>16</sup> os principais teóricos. Considerando o contexto de pós-guerra e, sobretudo, da guerra fria, esses autores estavam preocupados com a "saúde da democracia ocidental". Compreendiam a cultura política como o conjunto de atitudes

<sup>15</sup> Cf. FAORO, Raymundo. *Os donos do poder. Formação do patronato político Brasileiro*. Porto Alegre: E. Globo, 1958.

<sup>16</sup> Cf. *The civic culture, attitudes and democracy in five nations*, 1963. Existem importantes estudos que debatem essa categoria, assim como os próprios autores; entre eles destacamos Andrade (1995), Rennó (1998).

ao respeito dos objetos e processos políticos; as atitudes estariam baseadas nos conhecimentos crenças, sentimentos e valores adquiridos pelos indivíduos nos processo de socialização (ANDRADE, 1995). López<sup>17</sup> (sem data) considera que essa tradição se gesta nos marcos do estrutural funcionalismo, acreditando que a modernização econômica e cultural se constituía na via para a superação do estágio atrasado (tradicional subdesenvolvido) para passar ao moderno (desenvolvido).

A categoria cultura política vem recebendo inúmeras críticas, inclusive a realizada por Lechner (1987) que considera que até hoje nenhuma escola de pensamento (exceto a Escola de Chicago) tem se dedicado a trabalhar sobre a mesma e que vem sendo utilizada por todas as correntes de pensamento, mesmo que com significados diferenciados e até contrapostos.

Na América Latina, ao finalizar a década de 80, entrados os anos 90, as pesquisas que tiveram como objeto de estudos a cultura política voltaram a irromper no cenário e nas preocupações dos cientistas sociais, principalmente pelo desgaste das ditaduras militares, que foram típicas dos anos 70 e meados dos 80, mas, sobretudo, pelo processo de democratização das instâncias governamentais, como da sociedade civil. Um fato significativo foi a irrupção dos movimentos sociais<sup>18</sup> na esfera pública e a preocupação com a cultura democrática.

O Brasil dos anos 80 foi palco da revitalização da sociedade civil, do movimento sindical, dos movimentos sociais e foi justamente nesse contexto e tendo como base de sustentação esse cenário que foi sancionada, em 1988, uma nova constituição que, é bom lembrar, vinha na contramão das reformas neoliberais que estavam em curso. De fato, se tratava de ampliar e aprofundar os direitos sociais, possibilitando a construção de uma esfera pública democrática. A constituição de 1988, de fato, ampliou os direitos

---

<sup>17</sup> “Desde esta escuela, la cultura política es definida como el patrón de actitudes individuales y de orientación con respecto a la política para los miembros de un sistema político. Es el aspecto subjetivo que subyace en la acción política y le otorga significados. Tales orientaciones individuales incluyen diversos componentes: a) *orientaciones cognitivas*, conocimiento preciso -o no- de los objetos políticos y de las creencias; b) *orientaciones afectivas*, sentimientos de apego, compromisos, rechazos y otros similares respecto de los objetos políticos, y c) *orientaciones evaluativas*, juicios y opiniones sobre los aspectos políticos que, por lo general, suponen la aplicación de determinados criterios de evaluación a los objetos y acontecimientos políticos” (LÓPEZ).

<sup>18</sup> A respeito, é ilustrativa a análise realizada por Sader: *Quando novos personagens entraram em cena*. 3a. reimpressão São Paulo: Paz e Terra, 1995.

sociais e introduziu a noção de Seguridade Social, dentro da qual se incorpora a política de Assistência Social, junto à política de Saúde e Previdência Social. Pela primeira vez, a Assistência Social foi considerada como política pública e dever do Estado.

Conforme Raichelis e Wanderley (2004) foi justamente a partir desse momento que se criaram espaços públicos ampliados de participação e gestão, como o do orçamento participativo, os fóruns, os conselhos, como estratégias de democratização simultânea, tanto da sociedade civil quanto do Estado.

Os conselhos se constituíram como uma nova "modalidade" de gestão do público, onde, de fato, a sociedade teria a possibilidade de participar e exercer o controle social do manejo dos recursos, dos fundos públicos. Nessa mesma direção Vieira (1998) considera que uma das principais funções dos conselhos seria a de exercer o controle social, isto é, participar do controle da gestão da administração pública. Entretanto o autor adverte que é preciso analisar a forma como são escolhidos os conselheiros já que a sobrevivência destes espaços depende, dentre outras razões, dos participantes dos conselhos, quer dizer, se tem autonomia do poder político para tomar decisões e fazer desse espaço um espaço público; do contrário, os conselhos correm o risco de converter-se em espaços burocráticos.

A questão da participação política, sem dúvida, faz parte do universo da construção de uma cultura política democrática e os conselhos aparecem como o principal espaço de participação dos nossos entrevistados. 78,3% afirmaram participar de algum conselho<sup>19</sup>.

A maioria dos nossos entrevistados avalia positivamente a função social dos conselhos, já que os consideram como um facilitador para o controle social da política. Acreditam que os conselhos podem se constituir em instâncias que facilitam e incentivam a participação popular, além de proporcionarem ferramentas para a atuação profissional. Entretanto ainda permanece um tipo de relacionamento com os conselhos baseado no "trabalho emergencial", o que não permite a construção de outro tipo de

---

<sup>19</sup> Como era de se esperar, o conselho que conta com mais participação é o Conselho de Assistência Social (27%). Em segundo lugar, encontram-se aqueles que participam ou têm relação com o Conselho Tutelar (17,5%). Quando perguntados acerca do tipo de participação nos conselhos, a maioria não respondeu (22,4%).

prática social nem de uma cooperação mais ativa. Os principais problemas apontados se referem à falta de organização, de integração e aos embates que surgem no trabalho.

Poderíamos sintetizar que os Conselhos, de fato, se constituem em espaços de democratização da esfera pública, mesmo que esses espaços estejam repletos de contradições e de problemas. De fato são espaços coletivos e abertos a serem construídos, que possibilitam a construção de uma cultura política que faça questão da participação real em todas as instâncias da gestão, assim como da intervenção na esfera pública. Raichelis (1998) nos fornece alguns elementos que são constitutivos da esfera pública: a visibilidade social, o controle social, a representação de interesses coletivos, a democratização e a cultura pública. A autora ressalta que todos estes elementos devem ser considerados como um conjunto dinamicamente articulado.

Além da participação nos conselhos, perguntamos se os nossos entrevistados tinham alguma outra participação, em partidos políticos, em sindicatos, em associações profissionais ou de outra natureza. O que pode ser observado é a falta de participação da grande maioria (69,6%).

Quer dizer, do total dos 46 entrevistados, só 9 participam em organizações da categoria profissional, sendo que a grande maioria participa ou participou no CRESS (Conselho Regional de Serviço Social); só uma entrevistada participou da ABEPSS (Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social).

No que se refere à participação em partidos políticos, essa é de 30,4%, o que pode ser considerado uma boa participação, se contraposto com índices mais amplos. O partido que mais congregou foi o Partido dos Trabalhadores, seguido pelo PSDB. Ainda é importante salientar que as décadas de 80 e 90 são os períodos de maior participação política, sendo que esse percentual vem caindo atualmente.

Os dados aqui colocados podem mostrar o caminho para uma nova pesquisa e, portanto, se coloca como um novo desafio. A pergunta é se a participação nos partidos políticos ou nas diferentes organizações vem caindo devido ao deslocamento para a participação nos conselhos ou se a participação, que teve o seu auge nos anos 80 e acompanhava as lutas sociais mais amplas, vem caindo de forma geral.

Outra variável que nos ajudou a conhecer a dimensão da cultura política foi a importância atribuída ao trabalho na administração pública. Para a grande maioria dos entrevistados, trabalhar na administração pública implica uma responsabilidade e, sobretudo, um compromisso com trabalho de qualidade, eficiência e bom desempenho técnico. A questão da responsabilidade refere-se principalmente ao manejo dos fundos públicos, mas também a responsabilidade em satisfazer as necessidades das demandas dos usuários, o que nem sempre acontece, devido aos poucos recursos. Os entrevistados entendem que garantir o acesso aos bens e serviços públicos faz parte da intervenção profissional, assim como possibilita a democratização desse processo.

Isso pode parecer uma questão menor, mas não é, sobretudo, se considerarmos a forma como a gestão pública vem sendo desenvolvida, sendo profundamente afetada pela "modernização conservadora" (RAICHELIS; WANDERLEY, 2004), onde prevalecem o clientelismo político, a corrupção e o autoritarismo. Como já sinalizamos, a responsabilidade e transparência no manejo dos fundos públicos são fundamentais para a democratização da sociedade civil e a construção de uma cultura política democrática.

Outras respostas freqüentes, quando perguntados acerca da importância de trabalhar na administração pública, estão claramente relacionadas à orientação que a política de Assistência Social teve nessa gestão: atenção aos setores mais vulneráveis, assim como a necessidade de fortalecer a cidadania e os processos de autonomia. Para os nossos entrevistados, a concepção da política de Assistência Social como direito é fundamental na hora de compreender a própria intervenção, e isso também é fundamental na hora de se contrapor a histórica relação da política de assistência social com o clientelismo político, com a concepção da assistência social como ajuda, e, é claro, com a prática do "primeiro damismo", infelizmente ainda muito freqüente nos municípios.

De fato, essa nova dimensão dada ao trabalho na administração pública procura "romper" com a histórica forma de compreender a cultura política, assim como a intervenção no espaço público. Mesmo que permaneçam algumas características típicas

do patrimonialismo, vão se consolidando novas formas de apreender o público, visando a sua democratização.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observamos que a "cultura do Serviço Social" se encontra permeada pela herança da "tutela", da moralização dos pobres, que vem desde a gênese do Serviço Social na sua intrínseca relação com a Igreja Católica e com o Positivismo, que Iamamoto (1982) denominou como "arranjo teórico - doutrinário".

Desde meados da década de 60, no que foi denominado como processo de "intenção de ruptura", vem sendo quebrada a histórica relação com o conservadorismo e, portanto, com uma cultura política conservadora. Entretanto é bom observar que isso não é específico do Serviço Social. De fato, todas as ciências sociais passavam por um processo de reconceituação, assim como também não foi específica a herança conservadora do Serviço Social, senão que era comum à sociedade, e o Serviço Social apropriou-se conforme as suas particularidades.

Entretanto, a herança conservadora ainda continua permeando o campo profissional, e não poderia ser de outra forma, já que a profissão de Serviço Social, como qualquer outra, é a expressão dos interesses de classes contrapostos da sociedade.

Nesse sentido Luciano Martins mostra como a cultura política no Brasil ainda está permeada pela herança colonialista e patrimonialista.

A cultura política do Brasil é profundamente enraizada em uma herança colonial patrimonialista. Apesar das enormes mudanças econômicas e sociais que o País sofreu, o nepotismo, o favoritismo e o clientelismo, sob diferentes formas, tornaram-se características culturais persistentes, e têm sido reforçadas através do populismo. Isso moldou tanto a percepção da sociedade com respeito ao Estado como a organização da administração pública. (MARTINS, 1997: 9)

Os principais avanços na conformação da cultura política levantados em nossa pesquisa referem-se especialmente à concepção de política de Assistência Social. Para todos os entrevistados, a Assistência Social implica num direito do cidadão e dever do Estado. A noção de direito é o grande avanço. Mesmo sendo cientes que esses direitos ainda não conseguem concretização e que vão perdendo a expressão de universalidade,

conforme se encontra na própria constituição. A grande dificuldade talvez seja a incapacidade para delimitar claramente o que é o Serviço Social e o que é a política de Assistência Social.

Quando os nossos entrevistados foram perguntados sobre a concepção de Serviço Social, a questão da participação, da inclusão, de serem mediadores, apareceu como a principal resposta (35,4%). Logo, 15,4% das respostas mostram a importância e a responsabilidade de trabalhar na esfera pública e, em terceiro lugar, com 12,3%, as respostas remetem à Política de Assistência Social.

Quando expressam a importância que adquire o trabalho na esfera pública, a importância da transparência e a clareza que o trabalho profissional deve privilegiar as classes subalternas, estão de fato construindo uma cultura política democrática que se opõe ao autoritarismo e ao patrimonialismo, uma cultura política do público. Isso pode parecer insuficiente e, de fato, é insuficiente. Mas, se considerarmos a escandalosa distribuição da riqueza e da propriedade no país, lutar pela concreta realização e satisfação das necessidades sociais nos mostra que estamos avançando, mesmo que a passos muito mais lentos do que gostaríamos. Sabemos que lutar contra uma cultura que foi construída durante séculos reproduzindo a herança do colonialismo e do patrimonialismo é um trabalho de construção para muito tempo e que nesse árduo caminho, existem avanços e retrocessos. Mas se não entrarmos nessa luta, ela estará perdida. Nesse sentido, é indispensável trabalhar para a democratização da cultura e da cultura política e, portanto, para a democratização no sentido mais amplo e pleno da sociedade.

Como sinaliza Chauí:

O laço que une a esquerda e a cultura é indissolúvel porque é próprio da esquerda a posição crítica, visando a ruptura das condições estabelecidas, nas quais se reproduzem a exploração e a dominação, assim como lhe é próprio afirmar a possibilidade de justiça e da liberdade, isto é, da emancipação, por meio da prática social e política. Para a esquerda, a cultura é a capacidade de decifrar as formas da produção social da memória do esquecimento, das experiências, das idéias e dos valores, da produção das obras de pensamento e das obras de arte e, sobretudo, é a *esperança racional* de que dessas experiências e idéias, desses valores e obras surja um sentido libertário, com força para orientar novas práticas sociais e políticas das quais possa nascer outra sociedade. (2006: 8-9)

## BIBLIOGRAFIA

ABREU, M.M. de. *Serviço social e organização da cultura: perfis pedagógicos da prática profissional*. São Paulo: Cortez, 2002.

ALMOND; VERBA. *The civic culture, attitudes and democracy in five nations*. 1963.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER; GENTILI (orgs.). *Pós-neoliberalismo. As políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

ANDRADE, M.A.A. de. *As representações da política. Por uma redefinição do conceito de cultura política*. Brasília, 1995. Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade de Brasília.

BASTAZINI, M.H.G. *Atribuições privativas dos assistentes sociais na área da assistência social no município de São Paulo*. Trabalho de Iniciação Científica, São Paulo, 2006.

BATISTONI, M.R.; BONETTI, D.A.; CASSAB, M.A.T.; MOLJO, C.B. *Cultura e ação política no trabalho profissional do assistente social na esfera pública*. Projeto apresentado ao CNPq, jun./2004.

BATISTONI, M.R.; BONETTI, D.A.; GUAZELLI, A.; MOLJO, C.B. *As novas configurações do trabalho profissional diante do processo de desmanche do Estado*. Trabalho apresentado ao 33º Congresso Mundial em Serviço Social, Chile, 2006.

\_\_\_\_\_. *O trabalho do assistente social na esfera pública: natureza, condições e particularidades*, 2005.

BORÓN, A. *Estado Capitalismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires: Ed UBA, 1997.

CHAUÍ, M. *Cultura e Democracia: o discurso e outras falas*. São Paulo: Cortez, 1999.

\_\_\_\_\_. *Cidadania cultural e o direito à cultura*. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2006.

DRAIBE, S. As políticas sociais e o neoliberalismo. Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. *Revista da USP*, São Paulo, 1998.

\_\_\_\_\_. AURELIANO, L. A especificidade do 'Welfare State' brasileiro. *Economia e desenvolvimento*, Brasília, CEPAL/MPAS, n.3, 1989.

ESPING-ANDERSEN. As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, 1991.

FAORO, R. *Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre: E. Globo, 1958.

FREIRE, G. *Casa grande e senzala. Formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. 17 ed. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 1975.

HARVEY, D. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1989.

HOLLANDA, S.B.de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 1999.

IAMAMOTO, M.V. *Os caminhos da pesquisa em serviço social*. Conferência proferida no XI ENPESS, Porto Alegre, 2004.

\_\_\_\_\_; CARVALHO, R. de. *Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 12 ed. São Paulo: Cortez/CELATS, Peru, 1998.

LECHNER, N. (comp.). *Cultura política y democratización*. Santiago de Chile: CLACSO-FLACSO-ICI, 1987.

LÓPEZ, F. de la R. *Aproximaciones al concepto de cultura política*. Disponível em: <[www.coleciencias.gov.co/seiaal/congreso/ponen8/lopez.htm](http://www.coleciencias.gov.co/seiaal/congreso/ponen8/lopez.htm)>.

MARTINS, L. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. *Cadernos ENAP*, Brasília, n.8, 1997.

MOLJO, C.B. *Mujeres en la sobrevivencia: construyendo con el trabajo social*. Rosario, Argentina: Ed. Universidad Nacional de Rosario, 2001.

\_\_\_\_\_. La historia oral y su relación con el trabajo social. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 63, 2000.

\_\_\_\_\_. *Trabajadores sociales en la historia: una perspectiva transformadora*. Argentina: Ed. Espacio, 2005.

MOTA, C.G. *Ideologia da cultura brasileira (1933-1974)*. São Paulo: Ática, 1994.

NETTO, J.P. *Ditadura e serviço social. Uma análise do serviço social no Brasil pós 64*. São Paulo: Cortez, 1990.

\_\_\_\_\_. Transformações societárias e serviço social. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n.50, 1996.

OLIVEIRA, D. A cultura dos assuntos públicos: o caso do custo Brasil. *Sociologia e Política*, Curitiba, n.14, 2000.

OLIVEIRA, F. Neoliberalismo à brasileira. In: SADER; GENTILI (org.) *Pós-neoliberalismo. As políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

\_\_\_\_\_. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: *Os sentidos da democracia*. Petrópolis: Vozes, 1999.

OLIVEIRA, H.M.J.de. *Cultura política e assistência social. Uma análise dos gestores estaduais*. São Paulo: Cortez, 2003.

OLIVEIRA, I.M.de. *Assistência social pós-LOAS em Natal: a trajetória de uma política social entre o direito e a cultura do atraso*. São Paulo, 2005. Tese (Doutorado em Serviço Social), PUC/SP.

RAICHELIS, R. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_; WANDERLEY, L.E. Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n.78, 2004.

RENNO, L.R. Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre América Latina. *Sociologia Política*, 2003.

SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena*. 3<sup>a</sup>. reimpressão. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

SCHERER, E.F. *Reformas estruturais e contra reformas sociais no Brasil*. São Paulo, 1997. Tese (Doutorado em Serviço Social), PUC/SP.

SILVA, M. O.da S. e; YAZBEK, M.C.; DI GIOVANNI, G. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2004.

SIMEONATTO, I. *Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no serviço social*. 2.ed. São Paulo: Cortez, UFSC, 1999.

SPOSATI, A. *A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*. São Paulo: Cortez, 1986.

\_\_\_\_\_. A inclusão social e o programa de renda mínima. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n.66, 2001.

\_\_\_\_\_. *Assistência social: avaliação da política municipal*. São Paulo: Ed. Instituto Polis, 2002.

VIANNA, M.L.T.W. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ed. Revan: UCAM, IUPERJ, 1998.

VIEIRA, E. *Democracia e política social*. São Paulo: Cortez, 1992.

\_\_\_\_\_. *As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos*. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 53, 1997.

\_\_\_\_\_. *Os direitos e a política social*. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. *O Estado e sociedade civil perante o ECA e a LOAS*. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n.56, 1998.

YAZBEK, M.C. *Classes subalternas e assistência social*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1996.

\_\_\_\_\_. *Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social*. *Serviço Social e Sociedade*, n. 56, 1998.

\_\_\_\_\_; SILVA, M.O.da S. e. *Das origens à atualidade da profissão: a construção da Pós-graduação em serviço social no Brasil*. In: *Serviço social, pós-graduação e produção de conhecimento no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2005.