

Cultura Política e Assistência Social: desafios à consolidação de uma singular política pública no âmbito da proteção social

HELOÍSA MARIA JOSÉ DE OLIVEIRA*

Resumo: O presente artigo discute a Política de Assistência Social no contexto dos sistemas de proteção social, sob a ótica da Cultura Política. Estudos nesse campo têm revelado sua pertinência no sentido de apontar alguns dos limites que se impõem à consolidação da Assistência Social em uma perspectiva democrática e cidadã. Diferentes atitudes e orientações, marcadas pela lógica do clientelismo e do favor e estimuladoras do atendimento residual e focalista às demandas sociais, minam o reconhecimento dessa política como pública, inviabilizando suas prerrogativas legais inscritas na Constituição e na Lei Orgânica da Assistência Social. O objetivo deste ensaio, portanto, é indicar algumas tendências presentes na Cultura Política da Assistência Social, de modo a contribuir para o desvelamento de seus dilemas e perspectivas no âmbito da proteção social.

Palavras-chave: Assistência social, cultura política, proteção social.

Abstract: The present article discusses the Policy of Social Assistance in the context of the social protection systems, under the Political Culture view. Studies in this field have been showing its pertinence to point some of the limits against to the consolidation of the Social Assistance in a democratic and citizen perspective. Different attitudes and orientations, marked by the logic of the and the favor, and stimulators of the residual and focal care to the social demands, undermine the recognition of this policy as public, making impracticable its legal prerogatives inscribed in the Constitution and in the Organic Law of the Social Assistance. The objective of this essay is, thus, to indicate some present trends in the Political Culture of the Social Assistance in order to contribute to reveal its dilemmas and perspectives in the scope of social protection.

Key-words: Social assistance, political culture, social protection.

* Doutora em Serviço Social pela PUC/SP; professora do Curso de Serviço Social na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail: helisoaloliveira@newsite.com.br

Ao inserir a Assistência Social como política integrante do sistema de Seguridade Social, a Constituição Federal de 1988 instaurou o princípio da cidadania como vetor dessa política e estabeleceu como parâmetro de sua organização a descentralização político-administrativa e a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação e controle de suas ações, em todos os níveis. Essa indicação é confirmada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), - Lei nº 8.742 - aprovada em 1993, que, ao estabelecer a descentralização como estratégia fundamental de gestão da Assistência Social, expressa o necessário redesenho das funções dos governos federal, estadual e municipal, no sentido de instituir a idéia de "pluralismo institucional, que incumbe ao Estado papel decisivo no enfrentamento da pobreza, de par com a sociedade" (Pereira, 1998, p. 74).

Esse caráter de responsabilidade social do Estado para com seus cidadãos pressupõe uma visão de proteção social que tenha como referência a universalidade de cobertura e de atendimento, em oposição a padrões restritivos e seletivos de acesso a serviços e benefícios sociais.

Como vêm apontando alguns analistas dos sistemas de proteção social, no entanto, no Brasil e no mundo,¹ é grande a distância entre o "ótimo abstrato" e o "péssimo concreto", como alude Vianna (1998, p. 12), ao afirmar que "muitos fatores concorrem para que, no Brasil, bem-estar, seguridade social e análogos, não passem de palavras."

A Assistência Social não escapa dessa conclusão pouco otimista, pois, ainda que tenha suas particularidades, não pode ser pensada sob uma ótica setorialista, como se suas dificuldades não fizessem parte de uma lógica mais ampla, que vem afetando, de maneira crescente, esses sistemas de proteção social. Nesse contexto, é salutar entender os dilemas da Assistência Social sob a ótica da Cultura Política. Esse é o intento deste artigo que pretende indicar algumas características dos tipos de comportamento político mais presentes quando se discute a Assistência Social no cenário de crise dos sistemas de proteção social. Para tanto, busca-se, inicialmente, compreender tais sistemas aí situando a Assistência

¹ Destacam-se, em nível mundial, Esping-Andersen (1991, 1995); Mishra, Ramesh (1995); Gough, Ian (1997) e, ainda, Marzal, A. (1997); Díaz e Garcia (1999) e, no Brasil, Draibe (1988, 1993, 1997); Draibe e Henrique (1988); Fleury(1994); Mota (1995); Arretche (1995), Vianna (1989, 1998).

Social para, em seguida, apontar elementos que permitam apreendê-la na perspectiva da Cultura Política.

A Assistência Social no contexto dos sistemas de proteção social

A literatura referente ao *Welfare State* é bastante profícua, no sentido de indicar seus principais modelos, bem como os elementos constitutivos de sua emergência, consolidação e crise. Não cabendo abordá-los com a amplitude que requerem, entende-se oportuno registrar a tipologia apresentada por Esping-Andersen (1991,1995), uma das mais referidas nessa literatura, de modo a oferecer elementos que facilitem o entendimento das condições geradoras dessa crise na Assistência Social, tal como está inscrita no atual sistema de Seguridade Social brasileiro.²

Para o autor, três são os regimes de *Welfare State*: o social-democrata (ou institucional-redistributivista), o regime ou modelo conservador/corporativista (também conhecido como meritocrático-particularista, na definição de Titmus/Ascoli (apud Draibe, 1993a), e o regime ou modelo residual ou liberal.

O primeiro, democrata, típico do norte da Europa, mais especificamente dos países escandinavos, caracteriza-se por ser um sistema de proteção social abrangente, com cobertura universal, e com benefícios garantidos como direitos, cujo valor é desvinculado de contribuição por parte do beneficiário. Ele procura assegurar mínimos vitais, conforme critérios de equidade, e não de mérito. É normalmente identificado como o modelo "inglês" de proteção social, ou modelo formulado por Beveridge, e tem caráter mais desmercadorizante e universalista.

O segundo, conservador/corporativista, ou meritocrático-particularista, característico da Europa continental, inclui países como Alemanha, Áustria, França, Japão, Bélgica e Itália. Esse padrão, fortemente marcado pelo corporativismo e por esquemas de estratificação ocupacional, vincula ao emprego o acesso a benefícios, e é conhecido como o modelo "alemão", ou modelo do "seguro",

² Cabe ressaltar que a idéia de proteção vinculada à Assistência Social é anterior à formação do *Welfare State*. Toma-se, no entanto, esse sistema como ponto de partida para a discussão de tal política, considerando que sua configuração, sob essa ótica, se deu, no Brasil, a partir da Constituição de 1988. A respeito da noção de Seguridade Social, consultar Mota (1996).

inspirado em Bismarck; adota, como fundamento, a previdência estatal e compulsória.

O terceiro padrão, residual ou liberal, é peculiar aos países de tradição anglo-saxônica, como Estados Unidos, Austrália, Canadá, Suíça e, em parte, peculiar à própria Grã-Bretanha. As políticas inspiradas nesse modelo caracterizam-se pelos testes de meios para eleger beneficiários. Estes serão atendidos a partir de critérios de seletividade e conforme seu mérito, sendo estreitos os limites para a intervenção estatal, e otimizados os espaços para o mercado na distribuição dos benefícios. É bastante conhecido como modelo de mercado, e a intervenção social do Estado, nesse caso, deve cessar com a eliminação da situação de emergência. Nesse sentido, os direitos dos beneficiários não são tão ligados a seu desempenho no trabalho e, sim, à comprovação das necessidades de subsistência. (Esping-Andersen, 1985, apud Arretche, 1995, p. 28-29).

Na América Latina (com exceção de Cuba) e no Brasil, segundo indicam estudos de Draibe (1988 e 1993a), predomina o modelo de tipo meritocrático-particularista, que repousa sobre a premissa de que "as pessoas devem estar em condições de resolver suas próprias necessidades, com base em seu trabalho, em seu mérito, no desempenho profissional, na sua produtividade" (Draibe, 1993a, p. 8).

No caso brasileiro, especialmente, conforme situa Draibe (1988, p. 34), o *Welfare State* tendeu a adquirir, nas suas relações com os grupos de interesse e com o sistema político, conotação corporativista, típica dos sistemas de base meritocrática-particularista, mas foi o caráter clientelista, o que mais marcou sua dinâmica.

Como alerta a mesma autora, contudo, não se pode considerar que esses modelos *sejam cristalizados* no tempo. Segundo ela adverte: "[...] um dos temas mais caros à literatura comparativa internacional neste campo, é a tendência à homogeneização dos sistemas, detectando um movimento em direção a padrões mistos, nos quais os *componentes* de tipo seguridade *social* tendem a se imporão componente seguro social" (Draibe, 1993a, p. 8).

Até que ponto o modelo de Seguridade Social proposto na Constituição altera o diagnóstico de que o país adota o modelo do tipo meritocrático-particularista? Novos estudos contribuem para esclarecer essa questão. É o caso do trabalho de Fleury (1994 p. 102), para quem as tipologias desenvolvidas sobre o *Welfare State* - dentre as quais algumas já são consideradas clássicas -

apresentam sua utilidade "provada tanto pela possibilidade de maior desenvolvimento teórico e explicativo, quanto pela capacidade de predição das possibilidades de evolução dos sistemas atuais, considerados em tais estudos".

Segundo Fleury, no entanto, os avanços obtidos por esses estudos, no sentido de que se afastaram significativamente da mera descrição histórica e incorporaram elementos gerais e específicos a essa análise, não foram capazes de superar "os principais problemas que costumam enviesar as análises neste campo, a saber, sua profunda identificação com um modelo de desenvolvimento europeu e seu comprometimento com a ideologia social-democrata" (Fleury, 1994, p. 102).

É oportuno, ainda, destacar o pensamento de Fleury quanto à busca de tipos ideais, no sentido weberiano que, para a autora, é atravessada pela recorrente idealização de:

Um modelo perfeito de Welfare State redistributivo, ao mesmo tempo produto e compatibilizador da coexistência virtuosa do capitalismo com a democracia de massas. Assim, face a este modelo idealizado, os demais deixam de ser vistos como tipos ideais, para serem considerados seja como modelos subótimos (sic), seja como etapas anteriores em um curso ascensional inexorável de aperfeiçoamento que culminaria com sua superação pelo modelo social-democrata. (Fleury, 1994, p. 102).

Discordando de autores que apresentam um dos tipos ideais na qualidade de "tipo perfeito" (grifo da autora), "seja por sua identificação com a ação governamental (institucionalista), seja com um programa político (social-democrata)", Fleury (1994, p. 107) afirma que "a problemática da proteção social tem que ser apreendida a partir de uma dupla dimensão: política e institucional."

A partir daí, a autora apresenta uma proposta que procura considerar as diferentes características de cada um dos tipos ideais formulados, conforme dois critérios: a natureza da proteção social, que expressa um modelo de organização da *engenharia social*, e a expressão jurídica e política, que articula a modalidade de integração Estado/sociedade. Considerando o primeiro critério, os modelos seriam *Assistência Social*, *Seguro Social* e *Seguridade Social*. Considerando o segundo critério, ter-se-iam, conforme Fleury (1994, p. 107), as relações de *Cidadania invertida*, *Cidadania regulada* e *Cidadania universal*.³

³ Fleury (1994) lembra que a expressão *cidadania regulada* foi cunhada por Santos (1979).

O *modelo de Assistência Social inserido na proposta de Fleury* (1994, p. 107) não é aquele considerado na perspectiva da Constituição de 1988 e regulamentado através da LOAS, mas é o que reconhece o "mercado como canal de satisfação das demandas sociais, onde (sic) as necessidades são preenchidas de acordo com os interesses individuais e a capacidade de adquirir bens e serviços".

Na perspectiva indicada, talvez o termo mais correto fosse *Assistencialista*, já que é esse o conceito que traduz o conteúdo proposto pela autora, quando se refere ao modelo *Assistência Social*. Da mesma forma, a relação Estado/sociedade que propõe a política de Assistência Social não é a *Cidadania Invertida*, típica do *assistencialismo*, mas a *Cidadania Universal*, vinculada, no texto de Fleury, ao modelo de Seguridade Social. As características que a autora relaciona a esses três modelos confirmam essa observação, pois práticas como caridade, filantropia e discriminação, dentre outras, estariam associadas, nesse estudo, ao chamado modelo de *Assistência Social*, cujo conteúdo é distinto da proposta inscrita na LOAS. A anotação que se faz nesse sentido poderia parecer desnecessária, mas é fundamental, dado o esforço incessante - de, principalmente, profissionais da área -, no intento de imprimir a essa política o sentido legal que lhe é atribuído: o do *direito social* e o da equidade com justiça social.

Pode-se acreditar que a classificação de Fleury obedece a uma percepção do que essa política tem, de fato, realizado; ainda assim, é preciso anotar a importância de se contextualizar tal conceito.

Sem pretender detalhar a proposta da autora - bastante profícua, na análise que faz dos sistemas de proteção social em países como Estados Unidos, Alemanha e Inglaterra, e, na América Latina, Argentina, Uruguai, Chile e Brasil -, cabe situar algumas ponderações feitas sobre o caso brasileiro. A respeito, ela esclarece: "A utilização do conceito de Seguridade representou uma inovação importante, na medida em que houve uma dissociação parcial entre proteção social e vínculo contributivo, assumindo, no mesmo nível, os benefícios contributivos e assistenciais" (Fleury, 1994, p. 224).

Conforme complementa Fleury, com apoio em Teixeira (1990):

No entanto, a manutenção da separação funcional entre previdência, saúde e assistência revela a incapacidade de se superar uma concepção da proteção social como seguro, à qual vão se superpondo programas assistenciais e diversificando-se a clientela, de tal forma

que se pode falar de um sistema de Seguridade Social híbrido, ou seja, orientado por princípios e práticas concorrentes, originadas de uma base contributiva individual, de um lado, e de programas distributivos assistenciais de outro. (Fleury, 1994, p. 224).

O trabalho de Vianna (1998), que examina a questão da Seguridade Social no Brasil, contribui para ampliar o entendimento da questão. Ao sustentar a tese de uma *americanização (perversa) da seguridade social no Brasil* (grifos da autora), Vianna sugere a incorporação, no país, dos padrões norte-americanos de proteção social:

Algumas das características sociais e políticas que nos EUA impedem arranjos neocorporativos, estimulando, outrossim, o lobismo, estão claramente presentes no Brasil. O regime presidencialista com seus conflitos latentes entre Executivo e Legislativo, a estrutura partidária fraca e pouco enraizada na sociedade, entidades de representação de grupos sociais segmentadas, com baixa capacidade de interlocução, e uma disseminada cultura do privatismo, por exemplo, se alinham como prováveis componentes de um quadro análogo ao americano e, pois, bastante favorável à prática lobista. (Vianna, 1998, p. 107).

Vianna admite ser delicado transportar conceitos de uma realidade para outra, ainda mais no caso do Brasil, que *também* (grifo da autora) possui evidente tradição de corporativismo no sentido 'antigo'.

Ainda assim, cabe considerar em que medida a chamada crise do sistema de Proteção social no Brasil, nele incluídas a Seguridade Social e a política de Assistência Social, tem suas origens, entre outros fatores também relevantes, já abordados pelos especialistas referidos, no fato de sua orientação legal ser inspirada no chamado modelo social-democrata, de caráter mais universalista, e sua vertente pragmática, ao *contrário*, seguir uma tendência mais liberal, de origem norte-americana, que estimula os indivíduos a se autoprotegerem.

Nova consulta a Vianna auxilia-nos a compreender esse paradoxo:

Não há [...] como reconstituir no Brasil, o percurso do *Welfare State* europeu. [...] o sistema previdenciário brasileiro, montado durante o Estado Novo em moldes bastante próximos àquele instituído na Alemanha por Bismarck nos anos 80 do século passado, embora tenha sido reformado à inglesa pela Constituição - no espírito universalista da 'social security' - vem se americanizando a passos largos. (Vianna, 1998, p. 14).

A americanização mencionada supõe que as provisões públicas fiquem para os pobres, e que o mercado se encarregue da oferta de proteção aos que dispõem de alguma renda para comprá-la. É a face privatista e liberalizante de uma opção econômica e política que impõe a um desenho universalista um perfil seletivo e escorchante.

Com apoio na assertiva referida, Vianna questiona o fato de cientistas políticos não terem colocado em dúvida a possibilidade de efetivação de um modelo social-democrata de *Welfare State* (conforme sugere a Constituição Brasileira) em um país onde os demais componentes da social-democracia inexistem:

No Brasil, nunca houve partido com as características (e as raízes) das agremiações social-democratas européias; políticas keynesianas não foram propriamente o forte das experiências de planejamento econômico no país; e, sobretudo, no campo das relações de trabalho e de movimento sindical, o arbítrio e a segmentação corporativa sempre predominaram, impedindo que qualquer idéia de 'pacto' vingasse. (Vianna, 1998, p. 167).

Reafirmando que, no país, a prática particularizante do *lobismo* se impôs, Vianna (1998, p. 168) indaga: "como, pois, construir um sistema de seguridade europeu, num país 'americanamente' recortado?"

Tudo indica, então, que se faz necessária uma revisão constante das tendências atuais que perfilam os modelos de proteção social no país, já que o padrão de tipo *meritocrático-particularista*, ou *corporativista*, entende-se, não dá conta, por si só, de explicar as especificidades do padrão contemporâneo de proteção social brasileiro. Como lembra Fleury,

As transformações em curso no campo das políticas sociais apresentam duas tendências de movimento que se deslocam desde o central para o local, e desde o público para o privado, podendo-se afirmar que se está processando uma readequação do padrão de relacionamento entre Estado e sociedade. [...] No cruzamento destes dois eixos encontramos possibilidades alternativas de combinações polares em substituição aos modelos central/público, prevalente nos governos populistas e central/ privado, característico dos regimes autoritário/burocrático, tais como local/público, local/privado, além de novos 'mix' público/privado. (Fleury, 1994, p. 233).

A análise dessas combinações não pode, contudo, deixar de considerar a tendência mundial (na qual a cultura norte-americana

se insere de forma mais hegemônica) que prerroga a lógica do mercado, a retração dos investimentos sociais,⁴ e defende uma cultura que estimula o repasse da responsabilidade pelas questões sociais para a sociedade, pois isso traz consequências diretas e danosas para o sistema de proteção social, particularmente, para a política de Assistência Social.

Draibe e Henrique, ao tematizarem a crise e a gestão da crise do *Welfare State*, caracterizam a matriz desse pensamento conservador, cujos princípios, entende-se, atingem claramente a Assistência Social. Para essa matriz, conforme elucidam:

[...] a provisão de renda, bens e serviços pelo Estado constitui uma ameaça aos interesses e liberdades individuais, inibe a atividade e concorrência privadas, gera uma extensão do controle da burocracia. A ação do estado no campo social deve estar restrita à área de caridade pública - auxílio à pobreza - e de preferência em caráter complementar à caridade privada. (Draibe e Henrique, 1988, p. 75).

Nessa perspectiva, completam as autoras, opera-se um corte entre política econômica e política social, sendo esta mero apêndice, pois que subordinada aos desígnios da primeira.

Sem a pretensão de esgotar essa polêmica, nem a literatura a respeito, as breves ponderações traçadas não têm por objetivo iniciar uma discussão sobre a crise do sistema de proteção social, mas, apenas, situá-la de modo a captar um dos elementos que tem sido apontado como interveniente nesse processo. Para tanto, entende-se oportuno adensar a posição de Vianna (1998), a qual sugere a existência de um comportamento político que afeta as diferentes áreas da Seguridade Social por igual, impedindo a sua consolidação nos moldes legalmente substanciados.

Ainda que a autora não inclua a Assistência Social em sua análise, pois que destaca mais a saúde e a previdência, considera-se que o argumento proposto também se aplica a essa política, pois suas especificidades só podem ser melhor compreendidas se consideradas, entre outros aspectos, sob a ótica da Cultura Política que permitiu a emergência, a consolidação e, principalmente, a crise dos sistemas de proteção social, tanto em nível mundial, como também na América Latina e Brasil.

⁴ Draibe e Henrique (1988) abordam com *clareza* o tema da "Crise e gestão da crise" do *Welfare State*. Essa é a mesma direção que imprime Mota (1995) no estudo da questão.

A LOAS é exemplo emblemático dos efeitos desse quadro na Assistência Social, pois, apesar dos avanços identificados a partir de sua aprovação, como a construção de uma nova dinâmica de gestão da Assistência Social,⁵ de que são exemplo os Conselhos dessa política, instalados em quase todo o país, há que considerar o que adverte Almeida:

O impulso reformador foi suficiente para inscrever uma concepção moderna de assistência social na Constituição e para produzir uma legislação orgânica racionalizadora, ainda que ambígua do ponto de vista da redistribuição de competências e funções. Entretanto, não logrou se (sic) instalar no Poder Executivo. Nesse território, quase sempre, a política assistencial continuou a ser concebida e praticada como moeda de troca de acordos políticos e como recurso de patronagem e de escambo eleitoral. (Almeida (1995, p. 100).

Conforme leciona a mesma autora: "[...] as características do aparato institucional da Assistência Social, não são as mais propícias ao surgimento de uma cultura organizacional reformista e racionalizadora. Parecem antes favorecer as resistências corporativas e burocráticas à mudança, tanto no plano federal quanto nos demais níveis de governo."

Essas indicações sugerem que a implementação efetiva do modelo de gestão da Assistência Social, pensado na perspectiva de uma cultura democrática, e imbuído de um perfil universalista e redistributivo de atendimento à população, é tarefa complexa pois, ao lado de proposições legais e práticas inovadoras, parecem conviver mentalidades e valores típicos das culturas de traço conservador, que estimulam ações emergenciais de caridade e pronto-socorro aos pobres.

É nessa perspectiva que se entende que, se o comportamento político não é elemento determinante desses conflitos, por certo é relevante, no sentido de demonstrar, conforme anota Draibe (1988, p. 56), que as prioridades com que são assumidas as questões de combate à pobreza e à desigualdade social, bem como as formas e *timings* de sua concretização, podem diferenciar posições conservadoras, liberais ou democráticas no trato da questão social. Ou seja, se a efetividade da Assistência Social, como política integrante do sistema de proteção social, está relacionada, entre outros fatores, à Cultura Política que sustenta suas ações, que

⁵ Sugere-se, dentre outras leituras sobre o assunto, Raichelis (1998a) e Stein (1999).

comportamentos políticos se inscrevem nesse contexto? A que modelos de Assistência Social dão origem?

A título de exemplo, podem-se indicar os principais modelos de Assistência Social recentemente identificados a partir de estudo comparativo feito por Gough et al. (1997, p. 26) sobre essa política nos 24 países da OECD (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), não estando incluídos os da América Latina. São eles: Estado de Bem-Estar Seletivo (Austrália e Nova Zelândia); Estado Assistencial (EUA); Estado de Bem-Estar Integrado a Redes de Proteção (Inglaterra, Irlanda e Canadá); Assistência Social Dual (Alemanha, França, Bélgica e Luxemburgo); baseado em direitos de cidadania, mas com assistência residual (países nórdicos - excluindo-se a Noruega e Holanda); Assistência Social Rudimentar (Europa Meridional e Turquia); Lenitivos Descentralizados e Discriminados (Noruega, Áustria e Suíça); Assistência Social Discriminatória e Centralizada (Japão).

Os autores responsáveis pelo estudo referido alertam que os regimes identificados não se enquadram perfeitamente na tipologia de Esping-Andersen, para os regimes de bem-estar social, pois "outros fatores aparecem para mediar as ligações entre os princípios de Esping-Andersen de estratificação do estado de bem-estar e os regimes por nós identificados" (Gough et al., 1997).

O estudo das características desses regimes, ainda que referente a outra realidade, permite que se identifique, em cada um deles, distintas orientações políticas, que podem ser favorecedoras de práticas democráticas, com efeitos mais universalizantes, ou favorecedoras de práticas elitistas e clientelistas, com efeitos mais restritivos frente aos que a demandam.

Não sendo oportuno avaliar as distinções entre esses regimes, pois que se referem a uma abordagem que foge ao interesse imediato deste estudo, cabe considerar sua pertinência, bem como a das demais análises pontuadas sobre o *Welfare State*, no sentido de apontar a existência de um conjunto de mudanças que afeta os sistemas contemporâneos de proteção social em todo o mundo e que incide no comportamento político da sociedade diante desses sistemas - de modo específico, na Assistência Social.

Dentre essas mudanças, incluem-se as crises dos modelos estruturais, do socialismo real, do estado de bem-estar e das

instituições clássicas da democracia representativa, em decorrência do que se assiste, para Cheibub e Lima (1996, p. 85), ao ressurgimento da preocupação com a "sociedade civil" e das teorias normativas da democracia, bem como a retomada da perspectiva da Cultura Política.

Assistência Social e cultura política: tendências presentes no comportamento político e sua incidência na LOAS

O conceito de Cultura Política,⁶ como acentua Moisés (1992, p. 13), apresenta uma história polêmica no desenvolvimento das ciências sociais. O autor esclarece: "Embora apareça já nas preocupações de autores tão diferentes como Rousseau, Burke, Tocqueville e Gramsci, associados aos longos e, por vezes, contraditórios processos de secularização da esfera política no mundo ocidental, ele deu origem a abordagens diferentes, e às vezes, contraditórias".

A retomada dos estudos no campo da Cultura Política se dá, nos anos 1990, privilegiando não mais comportamentos individuais, mas a identidade de um "coletivo de atores sociais, a partir de um conjunto de valores e de representações simbólicas que eles têm sobre a realidade social" (Gohn, 1999, p. 56).

Para Gohn (1999, p. 56), a convivência permanente entre novos e antigos valores é que permite que a Cultura Política seja o reflexo de um processo de construção permanente e que os valores dos atores sociais recebam a influência dos acontecimentos da política, conforme "a interpretação que captam das ações dos atores do mundo da política oficial, governamental".⁷

Podem interferir na formação desses valores, segundo Albuquerque (1992), atitudes políticas, tais como a identificação partidária e as orientações de tipo liberal ou conservador; pertinência cultural, como a filiação religiosa e a origem étnica; e as variáveis demográficas, como idade, sexo, nível de renda e grau de instrução. Como lembra o autor, as correlações entre essas variáveis sofrem

⁶ Para aprofundar a discussão sobre Cultura Política, sugere-se consultar Moisés (1992, 1995), Cheibub e Lima (1996), Avritzer (1996), Baquero, Castro e González (1998), Gohn (1999), dentre outros.

⁷ Adota-se, aqui, a posição de Gohn (1999, p. 59), segundo a qual falar de Cultura Política significa tratar do comportamento de indivíduos nas ações coletivas.

constantes correções, pois o que se busca é identificar aquelas que, num determinado contexto, melhor explicam a cultura observada. No Brasil, além dessas variáveis, algumas pesquisas vêm acrescentando outras, relevantes para a compreensão dos comportamentos estudados, como níveis de participação e informação política, opiniões sobre as instituições e a classe política, além de atitudes em relação às instituições e ao regime político (Albuquerque, 1992, p. 53-54).

É nesse sentido que o autor apresenta uma tipologia que não prioriza as variáveis demográficas e contextuais, mas aquelas relacionadas ao comportamento político.

Essa observação se faz necessária, dada sua importância para o entendimento dos fatores que podem favorecer determinadas culturas em relação à Assistência Social. É possível supor, nesse caso específico, que variáveis como identificação religiosa, identificação partidária e níveis de participação em espaços relacionados à Assistência Social podem contribuir para o conhecimento das orientações a ela referidas.

A par dessa informação, cabe lembrar que, no contexto das ações coletivas referidas por Gohn (1999), marcam presença distintas culturas políticas classificadas por Viola e Mainwaring (1987, p. 117) em cinco tipos principais: autoritárias de direita, autoritárias de esquerda, semidemocráticas, democráticas liberais e democráticas radicais. Nesse sentido, os autoritários de direita combinam o autoritarismo político com o elitismo social; o autoritarismo de esquerda combina igualitarismo social e autoritarismo político; os semidemocráticos têm uma atitude instrumental em face da democracia; os democráticos liberais defendem a democracia representativa de um ponto de vista não instrumental; os democratas radicais combinam a crença na democracia política com a preocupação com o igualitarismo social.

Não sendo pertinente detalhar tal tipologia, parece útil esclarecer que, no estudo das relações entre Cultura Política e democracia, as posições de alguns autores divergem no sentido de precisar qual delas é determinante. Para Cheibub e Lima (1996), "os estudos recentes sobre transição, abandonaram a idéia de que os fatores culturais são determinantes da democracia, mas continuam a considerá-los como relevantes para a consolidação democrática."

Na literatura sobre as novas democracias, como informam os autores, há consenso com relação a quando começa e termina a "primeira transição", que é o momento em que ocorre a queda do regime autoritário. O problema reside, no entanto, na chamada "segunda transição" ou, como alertam Cheibub e Lima (1996, p. 85), na fase de "consolidação da democracia" ou do funcionamento efetivo de um "regime democrático".

No Brasil, a eliminação do regime autoritário não significou a superação dos altos níveis de elitismo e clientelismo que caracterizam o estilo de fazer política no país.

É nesse sentido que distintas culturas políticas não só atravessam as ações coletivas dos grupos sociais, como incidem nos sistemas de proteção social. No caso da Assistência Social, essas culturas apresentam características que, de um lado, favorecem a "transição" para um modelo participativo, e, de outro, impedem sua consolidação, na medida em que mantêm atitudes e práticas perpetuadoras do elitismo e do clientelismo.

As culturas democrática, tecnocrática e clientelista podem ser apontadas como aquelas que mais incidem no conjunto dos elementos que compõem a Assistência Social. Tomando como referência a LOAS, pode-se considerar que a política de Assistência Social tem definidos claramente seu *conceito*, seus *pressupostos*, seus *destinatários*, bem como seu *modelo de financiamento e gestão*. Esses elementos, no entanto, pensados maioritariamente, na perspectiva da democracia participativa, convivem com tendências típicas da tecnocracia e do clientelismo, que embaçam a "consolidação" de uma Cultura Política democrática na Assistência Social.

Algumas considerações gerais em torno dessas diferentes concepções que orientam a política de Assistência Social e imprimem a seus conteúdos e estratégias características distintas, podem contribuir para o entendimento dos múltiplos desafios que lhe são inerentes.

Considera-se, em primeiro lugar, a perspectiva **democrática e participativa**, sob a qual, pode-se inferir, a LOAS foi pensada. Nesse sentido, a par de algumas restrições nessa legislação, conforme referidas por Pereira (1996), fica bastante claro que a Assistência Social é política pública que, inserida no sistema de Seguridade

Social, deve prover os mínimos sociais a quem dela necessitar. Nesses moldes, a condução da Assistência Social deve pautar-se em marcos descentralizados e participativos, o que implica, de um lado, a gestão negociada e articulada dessa política entre União, Estados e Municípios, com definição de atribuições e comando único em cada uma dessas esferas de governo, e, de outro, a organização e o efetivo funcionamento de instâncias paritárias e deliberativas de gestão, por meio dos Conselhos de Assistência Social nesses três níveis de poder.

Esses Conselhos supõem a participação de organizações governamentais (OG's) e não-governamentais (ONG's), sendo função destas representar a sociedade civil organizada, através de entidades prestadoras de serviços assistenciais e de assessoria, organizações dos usuários e organizações dos trabalhadores (Raichelis, 1998a, 1998b, 1999).

Nessa perspectiva, o Estado não perde a centralidade⁸ na gestão do social (Carvalho, 1999), ou a primazia de sua responsabilidade na condução da Assistência Social (artigo 5º da LOAS).

Ao contrário, esse novo desenho para a Assistência Social remete à idéia de pluralismo institucional, que incumbe ao Estado papel decisivo no enfrentamento da pobreza, de par com a sociedade (Pereira, 1998), no sentido de garantir padrões de redistributividade e proteção social compatíveis com a democracia e a cidadania.

A cultura **tecnocrática**, por outro lado, como diversos estudos⁹ têm indicado, confere a essa política um perfil limitado e ambíguo (Yasbek, 1993, p. 50-53), que estimula ações emergenciais e descontínuas no enfrentamento da pobreza e da desigualdade social.

As reformas político-administrativas, no âmbito do aparato estatal, ao tempo em que reforçam o núcleo tecnocrático do governo (Diniz, 1998), introduzem, sob essa ótica, uma série de dispositivos "legais" que incidem diretamente na LOAS e despolitizam os mecanismos de participação da sociedade nos espaços decisórios de gestão dessa política.

⁸ A noção de centralidade indica o caráter principal da responsabilidade estatal na condução da Assistência Social; não significa o mesmo que centralização ou centralismo na gestão dessa política.

⁹ Dentre outros, registra-se Draibe (1993b), Yasbek (1993, 1998), Pereira (1998).

Cristaliza-se, desse modo, a noção de que a Assistência Social se constitui em ação compensatória de desigualdades, destinada apenas a neutralizar os riscos que os "miseráveis" podem trazer às liberdades individuais e à concorrência privada. Afinal, o mercado deve ser capaz de atendê-los, pois essa tarefa não é "exclusiva" do poder estatal.

A descentralização da Assistência Social, sob esse enfoque, restringe-se a um processo administrativo, que busca, na "parceria" com a sociedade, uma forma de homologar e legitimar a lógica focalista e seletiva que orienta essa estrutura político-administrativa no atendimento aos "necessitados".

O respeito à hierarquia, à autonomia das esferas decisórias e ao "discurso competente" e "instituído" (Chauí, 1981) são as "regras de ouro" dessa cultura, que encontra na racionalidade técnica e nas soluções ágeis e eficientes, o suporte necessário a uma gestão livre dos controles e procedimentos públicos.

A incidência do **clientelismo** na Assistência Social, por fim, pode ser caracterizada como decisiva, no sentido de imprimir a essa política uma cultura que fragiliza a idéia do direito e fortalece a idéia da dádiva e do favor.

A história da Assistência Social tem sido pródiga em demonstrar o quanto essa Cultura Política tem sido capaz de legitimar a Assistência Social como ação emergencial e restrita aos exclusivamente pobres, carentes e desassistidos de toda sorte. A esses predestinados cabe o apoio moral da sociedade que, imbuída do desejo de socorrê-los da miséria e da pobreza, termina confirmando sua submissão e dependência a uma lógica perversa e legitimadora das desigualdades.

A gestão da Assistência Social, sob esse enfoque, como não poderia deixar de ser, é desarticulada e fragmentada, e seus efeitos se reduzem a ajudas e concessões pontuais e descontínuas que, longe de superar a miséria, podem reproduzir uma forma de relação clientelista entre ricos poderosos e pobres desafortunados. A estes não cabem direitos, mas restam favores de protetores e provedores privados que, muitas vezes, munidos de poderes e recursos públicos, deles podem se apropriar como forma de controlar e manter sua rede de clientela.

Em tempos de crise social e exclusão, as necessidades sociais transformam-se em moeda de troca para a obtenção de favores, alimentando esse ciclo hostil que inviabiliza o caráter público e afiançador de direitos da política de Assistência Social, e estimula ações efêmeras da rede privada, junto aos necessitados.

A par dessas considerações, vale *esclarecer* algumas variáveis implícitas nessas diferentes tendências da Cultura Política da Assistência Social e que possibilitam o aprofundamento dos elementos que a compõem. Embora cada um dos temas que se passa a abordar remeta a infindáveis mediações teóricas, pontuam-se apenas seus aspectos principais, de modo a oferecer mais subsídios para o entendimento das questões que configuram o arcabouço teórico explicativo da Assistência Social.

Traz-se, em primeiro lugar, a discussão sobre a **centralização** ou **centralismo** do Estado na condução das políticas sociais, questão compatível com a cultura clientelista, e que é importante desvelar dada sua incidência na Assistência Social.

Essa discussão, vale lembrar, *não remete* imediatamente à questão da *descentralização*, mas ao tema da "*não-centralização*", ou à idéia de Federalismo. Se a primeira supõe uma pirâmide de governos, com o poder fluindo do topo para baixo, a segunda é melhor conceitualizada como uma matriz de governos com poderes distribuídos (Elazar, apud Almeida, 1995).

Como estruturas não-centralizadas, os sistemas federais implicam modalidades de interação baseadas na negociação entre esferas de governo e têm sua expressão mais clara na existência de competências comuns entre essas esferas (Almeida, 1995).

Diferentemente do "federalismo centralizado", o "federalismo cooperativo" supõe que se guarde, entre as unidades subnacionais, significativa autonomia decisória e capacidade própria de financiamento.

Como informa Almeida (1995, p. 91), no entanto, a não-centralização, típica do ordenamento federativo, convive de forma conflitante com a lógica da centralização-descentralização.¹⁰ Esta, especialmente no caso das políticas sociais, transformou-se em mote

¹⁰ Sobre *descentralização* das políticas públicas, inclusive da Assistência Social, consultar, além de Almeida (1995), Fleury (1994), Arretche (1996), e Melo (1996).

contra padrões de proteção social hipercentralizados, fragmentados e ineficientes, do ponto de vista dos serviços e benefícios ofertados.

No caso da Assistência Social,¹¹ as reformas de cunho descentralizador,¹² instaladas a partir da LOAS, não implicaram, necessariamente, a realocação de capacidade decisória e de recursos para as instâncias subnacionais. O que parece ter ocorrido é a centralização dessa capacidade nos aparatos federais, prática que, combinada com extrema pulverização na execução dos serviços sociais, além de inviabilizar a meta da equidade social, pode incentivar disputas regionais e minara estabilidade do pacto federativo (Almeida, 1995).¹³

A própria LOAS, segundo Almeida, não expressa como preocupação central a descentralização, mas o estabelecimento de um modelo baseado em mecanismos participativos de decisão.

A respeito, Stein (1999) esclarece que a organização do sistema descentralizado pode se dar em duas direções: da esfera federal para a estadual e municipal, comumente chamada de municipalização, e do Estado para a sociedade.

Neste sentido, a idéia de descentralização prevista na LOAS (artigo 5º) representa um rearranjo político, que pode possibilitar o aprofundamento da democracia e da participação.¹⁴ Essa lei, portanto, defende a descentralização política e administrativa da Assistência Social e não apenas a descentralização administrativa, esta compatível com a tecnocracia. Isso porque, pensada numa perspectiva meramente administrativa, a descentralização das políticas públicas nada mais significa do que a *desconcentração de*

¹¹ Sposati e Falcão (1990) discutem o processo de descentralização e municipalização da Assistência Social na década de 80. Da mesma forma, Yasbek (1998) e Stein (1999) abordam essa temática, referindo-se a esse processo em período mais recente, sob a vigência da LOAS.

¹² Kugelmas e Sola (2000), ao referirem que o Brasil alterna períodos de centralização e descentralização, informam que o alcance das esperadas vantagens da descentralização, como maior eficiência, transparência e abertura de espaços de participação, não dependem apenas de um certo figurino institucional, mas de um contexto social e cultural mais amplo.

¹³ Arretche (1997, p. 22-23) afirma que o governo federal vem desenvolvendo políticas explícitas em direção à distribuição de competências entre os níveis de governo e consolidando um projeto de atribuições de gestão de política social para Estados e municípios. Há, contudo, programas federais que ainda são geridos de forma centralizada.

¹⁴ No trabalho referido, Stein (1999) sintetiza as conclusões da II Conferência Nacional de Assistência Social, instância em que se avaliou o sistema descentralizado e participativo dessa política, e se indicou, a par de algumas conquistas, a grande concentração de poder no Executivo, nas três esferas de governo, além da existência de poder paralelo ao comando único de Assistência Social, com forte presença de "primeiras-damas".

tarefas e atribuições, seja do nível central para os demais níveis de *governo*, seja do Estado para a sociedade, *sem* que a eles se repassem recursos e poder decisório.

Como lembra Nogueira (1997, p. 9), "é muito mais difícil descentralizar de modo participativo do que simplesmente 'municipalizar' ou remeter a responsabilidade pela gestão dessa ou daquela política para outras instâncias de governo que não as 'centrais'".

A *desconcentração*, nessa perspectiva, não ameaça tanto as estruturas consolidadas e imprime à descentralização uma face renovadora, a qual encobre reformas de cunho eminentemente administrativo (Stein, 1997, p. 82).

Essa forma de descentralização, característica da ideologia neoliberal, associada às suas estratégias de privatização e focalização, pretende reorientar o gasto social público, tarefa que cumpre eficazmente, reduzindo o atendimento às demandas sociais.

Nesse sentido, como sugere Carvalho (1999, p. 22), a idéia de um Estado mínimo e a primazia do mercado se impõem como receita mágica para enfrentar a crise; consolida-se, assim, um "*Welfare dualizado* [...], no qual o mercado cuida daqueles com poder de compra e deixa os mais vulneráveis sob a responsabilidade das instituições locais."

Nesses moldes, não se dispensa, no entanto, o poder discricionário de governo, que convive, paradoxalmente, com a defesa da intervenção mínima nas questões sociais.

Por outro lado, interessa compreender como se define o **conteúdo da Assistência Social**, questão que contribui para o entendimento do tipo de interação que se estabelece entre Estado e sociedade - esta representada pelos Conselhos -, na condução da Assistência Social, conforme prevê sua dimensão democrática. Tal questão remete ao protagonismo desses Conselhos como atores relevantes *no processo de fazer políticas* (Viana, 1996). Os *fazedores de política*, expressão que Viana utiliza para qualificar os gestores da Assistência Social, são aqueles que participam do processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.¹⁵

¹⁵ Viana (1996) inclui entre os *fazedores de política* tanto atores governamentais como não governamentais, a quem chama de participantes ativos que se inserem no processo de construção da agenda governamental.

As possibilidades de inserção da sociedade civil organizada no debate referente à Assistência Social, ou a perspectiva de sua caracterização como *fazedora de política*, instalam-se mais precisamente a partir da aprovação da LOAS, que estabelece como condição para o repasse de recursos da Assistência Social aos Estados e municípios, a instalação e o funcionamento dos Conselhos paritários e deliberativos, além dos Fundos e Planos de Assistência Social (artigo 30).

Desnecessário recuperar esse processo histórico, apropriadamente localizado por Raichelis (1998) em estudo sobre o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), cuja lógica de constituição, composição e organização é similar à dos Conselhos estaduais e municipais dessa política.¹⁶

O que interessa aqui destacar é esse novo caráter que adquire a sociedade organizada, no sentido de, através dos Conselhos, participar da gestão da *coisa pública* (Raichelis, 1998), ou de se constituir como *fazedora de política* (Viana, 1996).

Como informam Dagnino et al. (1998, p. 15), esse novo caráter representa uma concepção ampliada do espaço da política, "que extrapola os limites da política institucional configurada pela ação do Estado e dos partidos, e enfatiza o terreno da sociedade civil".¹⁷ Essa concepção, vinculada à ampliação da democracia, expressa um questionamento em relação aos estilos tradicionais de se fazer política no país, pautados em uma visão centralizadora e estatista que percebe o Estado como único agente das transformações da sociedade (*idem*).

Mais uma questão permite ampliar a discussão sobre a Assistência Social -a **filantropia**, conceito compatível de forma mais característica com as culturas tecnocrática e clientelista.

Tema polêmico e controverso, a filantropia acompanha, historicamente, o debate relativo à Assistência Social. Ao destacar as particularidades da política citada, Ferreira (2000, p. 67) registra

¹⁶ Em Oliveira e Tapajós (1999), encontra-se uma avaliação do processo de descentralização da Assistência Social em Santa Catarina, na qual se contempla a instalação do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS/SC).

¹⁷ Indispensável situar, nesse contexto, o protagonismo dos movimentos sociais. A respeito, pesquisar Scherer-Warren (1993, 1995). Sobre o conceito de sociedade civil, consultar Simionatto (1998).

que "a eterna (e muitas vezes intencional) confusão entre assistência e filantropia é reforçada pela opacidade entre as relações do público e do privado no Brasil". Essa confusão, alerta, não resulta de mero desconhecimento das diferenças e antagonismos existentes entre essas duas expressões. Conforme complementa: "trata-se, na verdade, de uma atitude orientada por uma intencionalidade de manutenção da assistência sob a ótica do dever moral e submetida a interesses clientelistas e paternalistas".

A complexidade de que este assunto se reveste adquiriu maior densidade a partir da aprovação da LOAS. A necessidade de regulamentar seu artigo 18, que trata da responsabilidade do CNAS, no sentido de normatizar o registro e a concessão do certificado de filantropia para as entidades sociais que o pleiteiam, trouxe à baila outras questões igualmente importantes, como a premência de se definir o que é uma Entidade de Assistência Social, bem como os critérios básicos para sua inscrição nos Conselhos de Assistência Social.¹⁸

No contexto dessa discussão, foram estabelecidos alguns consensos, no sentido de reiterar que a filantropia, como espaço da ação voluntária e espontaneísta, se move na contramão do direito, reduzindo a visibilidade do caráter público que deve pautar a Assistência Social. A filantropia, informa Faleiros (1997, p. 8), surge "... na relação entre grupos ou classes dominantes e dominadas [...] enquanto doação do supérfluo dos ricos aos pobres, tratando-se, pois, de uma relação de poder através da doação". Não sendo pertinente avaliar, neste espaço, as práticas de filantropia, interessa demarcar que o campo da Assistência Social é radicalmente distinto. Se a filantropia pertence ao domínio das motivações particulares, a Assistência Social se insere no domínio do que é público, cabendo-lhe instaurar direitos e não favores.

Cabe registrar, neste ponto, o alerta inscrito no Relatório da Oficina sobre Entidades e Organizações Sociais (Paiva, 1997), no sentido de que não é a Assistência Social que precisa descaracterizar-

¹⁸ Consultar, a respeito, *Cidadania ou filantropia: um dilema para o CNAS*, organizado por Sposati (1994) e o Relatório da Oficina de trabalho sobre Entidades e Organizações de Assistência Social, organizado por Paiva (1997). Da mesma forma, sugere-se a leitura de Gomes (1999) sobre a nova regulamentação da filantropia, e dos Anais do II Seminário Nacional de Assistência Social (Brasília, 2000), que abordam o tema *Filantropia: marco legal e a universalização dos direitos*. Essa discussão se torna complexa em função da perda do certificado de filantropia por parte de Entidades Sociais tradicionalmente portadoras desse documento, que possibilita a isenção de uma série de contribuições sociais.

se para contemplar ações no campo da filantropia; na verdade, as entidades de Assistência Social que se dispuserem a se constituir como tal é que poderão ser parceiras do Estado na implementação dessa política, conforme a perspectiva dos direitos sociais que a legislação pertinente prevê.

A respeito, Sposati (1998, p. 24) esclarece que não se trata de enquadrar a liberdade de organização e colaboração da sociedade, ou de o Estado institucionalizar a solidariedade, mas, sim, de subsidiá-la, desde que imbuída do caráter público da política de Assistência Social.

A questão da **responsabilidade financeira da população** no atendimento às demandas sociais é outro tema controverso no âmbito da Assistência Social e pode ser melhor compreendido no contexto da discussão anterior sobre a filantropia, dada sua interface com o caráter moral que deve pautar o atendimento aos necessitados, atitude típica do clientelismo.

Cabe ressaltar que, em tempos de retração dos investimentos estatais, no campo das políticas públicas, ganha fôlego a lógica segundo a qual a sociedade é a responsável principal pelo custeio das despesas com a pobreza e a desigualdade. A cultura que estimula a contribuição financeira da população entende que cabe aos mais favorecidos auxiliar aqueles que, por razões diversas, não dão conta de suprir suas necessidades sociais.

Emblemático dessa cultura é o Fundo de Combate à Pobreza,¹⁹ cujas receitas, de fontes diversas, incluem contribuições "voluntárias" dedutíveis do Imposto de Renda.

Essa tendência pode favorecer ações que deslocam "a produção de bens e serviços públicos para o setor privado não-lucrativo, composto por associações de filantropia e organizações comunitárias, ou as novas formas de organizações não-governamentais" (Draibe, 1993b, p. 97). Resulta, daí, o caráter *seletivo* e *focalista* das ações de atendimento às demandas sociais que, sob essa ótica, livram-se dos controles e garantias públicas e

¹⁹ Paiva, Oliveira e Gomes (2000) discutem o referido Projeto, ressaltando seu caráter centralizador e personalista, que reitera os problemas de superposição e paralelismo presentes nas políticas sociais.

favorecem a arbitrariedade dos que decidem sobre o grau de necessidade dos beneficiários (*idem*).

Por fim, apresenta-se a discussão sobre o que se pode chamar de **Republicanismo na Assistência Social**, tema compatível com a democracia.

Para discuti-lo, é preciso situar, inicialmente, que, a par das divergências entre esquerda e direita quanto aos sentidos da palavra República,²⁰ o debate sobre o Republicanismo supõe alguns consensos quanto aos valores a ele intrínsecos. Os valores republicanos, informa Benevides (1996), supõem, basicamente, "o respeito às leis, o respeito ao bem público e o sentido de responsabilidade no exercício do poder." Desses três valores, interessa destacar o que se refere à questão do *bem público*, pela oposição que representa em relação ao interesse privado, típico da estrutura político-administrativa clientelista. A noção do *público* se distingue da noção do *súdito*, pois que se vincula ao conceito de *cidadão* (*idem*).

Os elementos centrais que definem o caráter do que é público, conforme Wanderley (1996, p. 96), são a *universalidade*, que supõe o acesso de todos aos bens e serviços públicos; a *publicidade*, que remete à transparência e à eliminação do segredo burocrático; o *controle social*, a ser exercido sobre o Estado, e institucionalizado por normas conhecidas e legitimadas, e a *democratização da sociedade civil*, base para a redemocratização do Estado.

É sob esses parâmetros que se propõe inserir a discussão da *gratuidade*, condição *sine qua non* para que a política de Assistência Social se confirme como pública.

Em seu papel *processante no reconhecimento da cidadania* (Carvalho, 2000), a Assistência Social demanda a consolidação desses valores e princípios republicanos, sem o que se poderá constituir, ainda mais, como ação privatista, "semeadora"²¹ de atendimentos eventuais e descontínuos, que legitimam as desigualdades.

²⁰ Essa questão é abordada por Oliveira, Francisco (2001) e Cohn (2000), a partir do título *Pensar a República* organizado por Newton Bignoto (2000).

²¹ No sentido que Sérgio Buarque de Holanda (1995) atribui à cultura do "semeador", de origem lusitana, e que se orienta pela rotina e não pela razão abstrata.

A efetivação de uma Cultura Política republicana na Assistência Social exige, portanto, uma ética pública que se contraponha aos particularismos que balizam o mundo privado.

Esse conjunto de questões, pode-se facilmente deduzir, exige *um aprofundamento constante*, pois incide diretamente na forma de se fazer e pensar a Assistência Social. Ficam evidentes, a partir da leitura de seus conteúdos, os numerosos conflitos que essa política aglutina e os distintos valores que pode traduzir.

Não cabendo resolver o dilema da relação de determinação entre Cultura Política e democracia, é preciso acentuar que a Cultura Política, oferece, por certo, instrumentos para a compreensão dos óbices que impedem a consolidação da Assistência Social no conjunto do sistema de proteção social público.

Como esclarece Vianna (1998), parece prevalecer, no Brasil, uma cultura *americanizada*, que desmonta o ideal de um modelo mais universalista de atendimento às demandas sociais. Essa cultura não encontra maiores dificuldades de se instalar nesse país de cultura *híbrida*,²² facilitadora de arranjos tecnocratas e clientelistas, que convivem em harmonia com valores pautados na democracia. Resta saber em que intensidade a Cultura Política da Assistência Social traduz esse *hibridismo*.

Bibliografia

- ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. Identidade, oposição e pragmatismo: uma teoria política do voto. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 26, p.53-79, 1992.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. *RBCS: Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 10, n. 28, jun. 1995.
- ARRETCHE, Marta T. S. Emergência e desenvolvimento do *Welfare State*: Teorias explicativas. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 39, p. 3-40, 1. sem. 1995.
- _____. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *RBCS: Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 11, n. 31, jun. 1996.

²² Conforme Santos (1993,1998).

- _____. O Sistema de Proteção Social Brasileiro: em direção a um modelo descentralizado. *São Paulo em Perspectiva: Revista da Fundação SEADE*, São Paulo, v. 11, n. 3, p. 20-31, jul./set. 1997.
- AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo: Perspectiva, Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1996.
- BAQUERO, M; CASTRO, H; GONZÁLEZ, R.S. (Orgs.). *A construção da democracia na América Latina: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política*. Porto Alegre/Canoas: Ed. Universidade/UFRGS/Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1998.
- BENEVIDES, Maria Vitória de M. Educação para a democracia. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 38, p.223-237, 1996.
- CARVALHO, Maria do Carmo B. Gestão Social: alguns apontamentos para o debate. In: MELO RICO, E.; RAICHELIS, R. (Org.). *Gestão social: uma questão em debate*. São Paulo: EDUC, IEE, 1999. p. 19-29.
- _____. A política de Assistência Social no Brasil: dilemas na conquista de sua legitimidade. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, v. 21, n. 62, p. 144-155, mar. 2000.
- CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. 2. ed. São Paulo: Moderna, 1981.
- CHEIBUB, Zairo B.; LIMA, M. Regina S. Instituições e valores: as dimensões da democracia na visão da elite brasileira. *RBCS: Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 83-110, jun. 1996.
- COHN, Gabriel. Virtude, interesse, desejo (sobre *Pensar a República*). *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 51, p. 162-168, 2000.
- DAGNINO, Evelina et al. Cultura democrática e cidadania. *Opinião Pública*, Campinas, v. 5, n. 1, p. 11-43, nov. 1998.
- DINIZ, Eli. Uma perspectiva analítica para a Reforma do Estado. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 45, p. 29-48, 1998.
- DRAIBE, Sônia M. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. *Revista de Ciências Sociais*, São Paulo, 1988.
- _____. Qualidade de vida e reformas de programas sociais: o Brasil no cenário latino-americano. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 31, p. 5-46, 1993a.
- _____. As políticas sociais e o neoliberalismo. *Revista USP, Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo*, n. 17, p. 86-101, mar./maio, 1993b.
- _____. Uma nova institucionalidade das Políticas Sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas e

programas sociais. *São Paulo em Perspectiva*, Revista da Fundação SEADE, São Paulo, v. 11, n. 4, p. 3-15, out./dez. 1997.

DRAIBE, Sônia M.; HENRIQUE, Wilnês. *Welfare State*, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. *RBCS: Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 6, v. 3, fev. 1988.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *Welfare State*. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991.

_____. O futuro do *Welfare State* na nova ordem mundial. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 35, p. 73-111, 1995.

FALEIROS, Vicente de Paula. *Entidades de Assistência Social*, relatório final de consultoria ao CNAS sobre regulamentação dos artigos 3º e 9º da LOAS. Brasília, maio 1997.

FERREIRA, Ivanete S. B. *Assistência Social: os limites à efetivação do direito*. *Katálysis*, Florianópolis, n. 4, 2000.

FLEURY, Sônia. *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.

GOHN, Maria da Glória. *Educação não-formal e cultura política*. São Paulo: Cortez, 1999. (Coleção questões de nossa época, v.71).

GOMES, Ana Ligia. A nova regulamentação da filantropia e o marco legal do terceiro setor. *Serviço Social e Sociedade*, v. 20, n. 61, p. 91-108, nov. 1999.

GOUGH, Ian et al. *Assistência Social nos países da OECD - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico*. Tradução e Organização de Aldaiza Sposati. São Paulo: PUC/SP 1997. (Assistência Social: tendências e debates. Caderno de textos).

HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 63-81, fev. 2000.

MELO, Marcus André. Reformando a Reforma: interesses, atores e instituições da Seguridade Social no Brasil. *Perspectiva: Revista da Fundação SEADE*, São Paulo, v.10, n. 4, p. 69-77, out./ dez. 1996.

MISHRA, Ramesh. *O Estado-Providência na sociedade capitalista: estudo comparativo das políticas públicas na Europa, América do Norte e Austrália*. Tradução de Ana Barradas. Oeiras, Portugal: Celta Editora, 1995.

- MOISÉS, José Álvaro. Democratização e cultura de massas no Brasil. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 26, p.5-51, 1992.
- MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da crise e Seguridade Social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. São Paulo: Cortez, 1995.
- _____. Seguridade Social. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, v. 17, n. 50, p. 191-195, abr. 1996.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. A dimensão política da descentralização participativa. *Perspectiva*, Políticas Públicas: o Estado e o Social, São Paulo, v. 11, n. 3, jul./set. 1997.
- OLIVEIRA, Francisco. O lugar da República. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 10 fev. 2001. Jornal de resenhas, p. 3.
- OLIVEIRA, Heloísa M. J.; TAPAJÓS, Luziele M. S. . O processo de descentralização da política de Assistência Social em Santa Catarina: realidade e análise preliminar. In: A CAMINHO da cidadania: 5 anos de LOAS. Florianópolis, Editora da OAB/SC, 1999.
- PAIVA, Beatriz A. (Org.). Os novos conteúdos da Assistência Social como política pública. In: RELATÓRIO síntese: oficina de trabalho sobre entidades e organizações de Assistência Social. Brasília, 1997.
- PAIVA, B.; OLIVEIRA, M. N.; GOMES, A. L. Medidas de combate à pobreza: a propósito das iniciativas legislativas do senador Antônio Carlos Magalhães. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, v. 21, n. 63, p. 27-44, jul. 2000.
- PEREIRA, Potyara A. P. *A Assistência Social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília: Thesaurus, 1996.
- _____. A política social no contexto da seguridade social brasileira: a particularidade da Assistência Social. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, v. 19, n. 56, p. 60-76, mar. 1998.
- RAICHELIS, Raquel. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998a.
- _____. Assistência Social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, v. 19, n. 56, p.77-96, mar. 1998b.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. *Razões da desordem*. 3 ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.
- _____. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

- SCHERER-WARREN, Ilse. *Redes de movimentos sociais*. São Paulo: Loyola, 1993.
- _____. ONG's na América Latina: trajetória e perfil. In: MEIO Ambiente, desenvolvimento e cidadania. São Paulo: Cortez, Florianópolis: EDUFSC, 1995, p. 161-180.
- SEMINÁRIO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2., 2000, Brasília. *Filantropia: marco legal e a universalização dos direitos*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coord. de Publicações, 2000.
- SIMIONATTO, Ivete. Globalitarismo e sociedade civil. *Plural*, Florianópolis, v. 7, n. 10, p. 28-35, ago./dez. 1998.
- SPOSATI, Aldaíza. *Cidadania ou filantropia: um dilema para o CNAS*. São Paulo: Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP, 1994.
- _____. (Org.). *Especificidade orçamentária da Assistência Social*. 1998. (Mimeogr.).
- _____. *A Assistência Social brasileira: descentralização e municipalização*. São Paulo: EDUC, 1990.
- STEIN, Rosa Helena. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, v. 18, n. 54, p. 75-95, jul. 1997.
- _____. A descentralização político-administrativa na Assistência Social. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 24-46, mar. 1999.
- VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *RAP: Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, marVabr. 1996.
- VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. A emergente temática da Política Social na bibliografia brasileira. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 28, p. 3-41, 2. sem. 1989.
- _____. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revan, UCAM, IUPERJ, 1998.
- VIOLA, Eduardo; MAINWARING, Scott. Novos movimentos sociais: cultura política e democracia: Brasil e Argentina. In: *Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- YASBEK, M. Carmelita. *Classes subalternas e Assistência Social*. São Paulo: Cortez, 1993.
- WANDER LEY, Luiz Eduardo. Rumos da ordem pública no Brasil: a construção do público. *Perspectiva: Revista da Fundação SEADE*, São Paulo, v. 10, n. 4, p. 96-106, dez. 1996.