

## A CULTURA DO FAVOR E A ASSISTENCIA SOCIAL NO BRASIL: um estudo em Caxias do Sul, RS.

João Ignacio Pires Lucas<sup>1</sup>

### RESUMO

O objetivo é analisar a avaliação das políticas brasileiras de assistência social a partir de dados coletados em pesquisas de cultura política na cidade de Caxias do Sul, em 2002 e 2009. A primeira parte analisa a cultura política como dimensão da hegemonia e os contextos culturais do Brasil e de Caxias do Sul. A segunda parte analisa a avaliação das políticas de assistência social. A hipótese central é que existem resistências na cultura política para a construção de uma cidadania autônoma e participativa, princípios da política de assistência.

**Palavras-chave:** hegemonia, cultura política, assistência social.

### ABSTRACT

The goal is to analyze evaluation of Brazilian social assistance policies from data collected in surveys of political culture in the city of Caxias do Sul, in 2002 and 2009. The first part analyses the political culture as a dimension of hegemony and cultural contexts of Brazil and Caxias do Sul. The second part analyzes the assessment of welfare policies. The central hypothesis is that there is resistance in the political culture to the construction of an autonomous and participative citizenship, principles of assistance policy.

**Keywords:** hegemony, political culture, social assistance.

## I – INTRODUÇÃO

O objetivo desta comunicação é analisar a avaliação das políticas públicas brasileiras de assistência social a partir de dados coletados em pesquisas de cultura política na cidade de Caxias do Sul, Rio Grande do Sul, ao longo da primeira década do século XXI<sup>2</sup>. Para tanto, serão analisados dados coletados numa pesquisa com os usuários dos CRAS – Centro de Referência em Assistência Social (básica) –, no ano de 2009, e dados coletados numa pesquisa de cultura política com eleitores de Caxias do Sul no ano de 2002. Antes, na primeira

<sup>1</sup> Doutor. Universidade de Caxias do Sul. [jiplucas@yahoo.com](mailto:jiplucas@yahoo.com)

<sup>2</sup> A pesquisa de 2009 com os usuários do CRAS contou com o apoio da Prefeitura de Caxias do Sul e do CNPq. A pesquisa de 2002 com os eleitores de Caxias do Sul contou com a coordenação das Universidades de Pittsburgh e Houston.



parte da comunicação, será tratada a dimensão teórica, a partir da reflexão da cultura política como dimensão da hegemonia, numa perspectiva geral do país, e da realidade de Caxias do Sul (local das pesquisas), numa perspectiva particular. Na segunda parte, portanto, serão analisados os dados das pesquisas, no sentido de serem debatidos os desafios apresentados no âmbito da cultura política para a efetivação das políticas públicas de assistência, em especial àquelas ligadas à assistência básica, numa proposta de afirmação dos direitos e construção de uma cidadania crítica, participativa e autônoma.

## II – A CULTURA POLÍTICA NO BRASIL E CAXIAS DO SUL

Segundo Coutinho (1999), no Brasil (até então) não havia sido construído o mesmo padrão de ocidentalização e de hegemonia capitalista-liberal como havia acontecido com os países mais desenvolvidos, como os EUA, a França e a Inglaterra. Isso gerara, na visão de Coutinho (1999, 2000), processos de dominação e de relação entre a *sociedade civil* e a *sociedade política* marcados pelo autoritarismo e desequilíbrio, mais poder com a sociedade política, menos força com a sociedade civil. Nesse sentido, esse autor e outros analistas adeptos das teses de Gramsci<sup>3</sup>, procuraram nas concepções de *via prussiana*<sup>4</sup> e *revolução passiva* termos mais adequados para a caracterização da formação política no Brasil. Depois dos oito anos do Governo Fernando Henrique Cardoso – FHC - (1995-2002) e oito anos do Governo Lula (2003-2010) isso mudou.

Os anos de FHC foram importantes no processo de ocidentalização nem tanto pela continuidade institucional e democrática de um Presidente eleito (e reeleito) depois ditadura militar, mais porque durante esses anos acabou acontecendo algo que o próprio FHC previra poucos anos antes de assumir a Presidência:

De novo vê-se o mercado como sinônimo de democracia e de liberdade. Fala-se em 'desregulamentar'. Tudo o que foi construído como um passo necessário para assegurar a democracia, a regulamentação para corrigir as distorções do mercado, dá marcha à ré. É preciso acabar com o Estado, dizem os neoliberais, porque o Estado é necessariamente a burocracia, e porque ele impede a livre expansão do indivíduo. Renasce assim a esperança de um mercado *soft*, suave, doce. (Cardoso, 1993: 25)

3 Os conceitos como ocidentalização, hegemonia e revolução passiva são desenvolvidos nos cadernos do cárcere (Gramsci, 1977). Hegemonia como um processo de dominação por consenso, e pela utilização da ideologia, em que um setor da classe dominante consegue dirigir o conjunto da própria classe na dominação em relação às classes subalternas. A ocidentalização é a condição social, econômica, política e institucional na qual é possível criar-se o processo da hegemonia (como no contexto econômico que permite a existência do Estado democrático de direito). A revolução passiva é um processo de transformação pela guerra de posição sem as brigas e lutas da revolução ativa (tomada violenta do poder).

4 Via prussiana é um termo cunhado por Lênin para a caracterização de um processo de transformação e capitalista pelo alto, com direção pelo Estado e não pela burguesia. Para tanto, ver Coutinho (2000).



Isto é, o Governo FHC avançou uma ocidentalização neoliberal que procurava desregular o Estado autoritário e burocrático no Brasil em vantagem de uma versão de mercado (global e controlado pelas grandes empresas) travestido de *sociedade civil* democrática e individualista. Isso colocou o Brasil no mesmo patamar de desregulação que havia nos países pelo mundo afora, dos ex-socialistas do leste Europeu ao México, Argentina e Chile na América Latina, passando pelas potências ocidentais como EUA e Inglaterra. Isso acabou numa crise do fluxo do capital que alterna crescimento com irracionalidade (Harvey, 2010).

Essa tendência de desregulação afetou de forma contraditória as políticas sociais, especialmente a política de assistência social, pois apesar de um contexto político de retração dos direitos dos setores subalternos, houve um relativo desenvolvimento da assistência social. Desde 1993 com a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – a assistência social Brasil vem mudando de uma da visão assistencialista para outra visão de construção de uma cidadania participativa e autônoma. A I Conferência Nacional de Assistência Social em novembro de 1995 também já destacava a criação dos conselhos e fundos municipais de assistência, fruto da diretriz de descentralização da LOAS. Porém, como reflexo da desregulação, a II Conferência Nacional de Assistência Social em 1997 serviu para a denúncia da precarização dos direitos e garantias afirmados na LOAS de 1993. Como resultado dessa Conferência, houve a criação de um grupo nacional para a pressão junto ao Governo FHC. Nos anos FHC destacam-se os programas renda mínima e bolsa escola como os mais significativos na luta pela inclusão social.

Porém, os oito anos do Governo Lula avançaram na ocidentalização de forma muito parecida como já havia acontecido na Europa, onde alguns dos partidos social democráticos acabaram gerenciando o capitalismo melhor do que as próprias forças políticas burguesas. Nesse sentido, além da inserção de grupos subalternos nos processos de tomada de decisão do Estado brasileiro (grupos de sindicalistas e de outras lideranças dos movimentos sociais), a partir das políticas sociais houve a inclusão social de milhares de pessoas da linha da pobreza para a sociedade do consumo e da cidadania. Além de programas de assistência como o Bolsa Família, o Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF – e o Benefício de Prestação Continuada – BPC -, também ganharam força programas como o PROUNI e REUNI<sup>5</sup>, no âmbito da educação - programas que foram fundamentais para o aumento das vagas presenciais para os pobres nas instituições de ensino superior. Do ponto de vista político, também aconteceu uma importante institucionalização de regras e práticas republicanas, como no avanço do processo de avaliação das instituições de ensino e da certificação das entidades que prestam benefícios de assistência social.

<sup>5</sup> Programas voltados para o aumento de vagas gratuitas (ou semi-gratuitas) nas instituições de ensino públicas (REUNI) ou privadas (PROUNI).



Isso tudo vem gerando um crescimento institucional e da sociedade civil no Brasil, equilibrando de forma a diminuir as diferenças de peso e poder entre as sociedades civil e política. De outro lado, serviu também, para a consolidação da hegemonia capitalista-liberal no Brasil (agora com mais democracia e inclusão social).

No caso de Caxias do Sul, município da região nordeste do Rio Grande do Sul, de colonização italiana e de características industriais e sociais muito próximas ao padrão tradicional de ocidentalização descrito por Gramsci (1977). Uma sociedade com um índice de desenvolvimento socioeconômico (desde 2005 é o melhor Idese do RS, com 0,844), um setor industrial relevante, desde um polo metalomecânico até vários setores diversificados de produção: uva e vinho, turismo rural e temático (colonização), moveleiro e confecções. É como se o Rio Grande do Sul, especialmente um eixo que vai da região metropolitana e sobe até a região nordeste, já tivesse se ocidentalizado antes do Brasil. Isso também pode ser verificado na organização da sociedade pelos movimentos sociais que desenvolveu ao longo das últimas décadas: no movimento comunitário, no estudantil, no sindical e metalúrgico, nos grupos da igreja católica etc. Por isso, estudar a cultura política em Caxias do Sul é como estudar a cultura política em uma região já consolidada do ponto de vista da ocidentalização, algo que está em processo no Brasil depois dos Governos Lula e FHC.

A cultura política neste trabalho é entendida como uma espécie de resultado da hegemonia, sendo o lugar em que se depositam as impressões, os vestígios do comportamento e as bases atitudinais da população em questão (Baquero e Prá, 2007). A cultura política retém a dimensão latente e comportamental dos indivíduos e classes sociais, desde uma perspectiva da ação das elites e dos aparelhos do Estado (e privado), até a ação e comportamento (e atitudes) da sociedade civil em geral. Neste trabalho a cultura política é analisada do ponto de vista do posicionamento da população em relação aos programas de assistência social e aos seus efeitos neles mesmos e no seu entorno (família, comunidade, bairro).

### III – A CULTURA POLÍTICA DO FAVOR

As tabelas 1 e 2 trazem dados de 2002 e 2009 coletados em Caxias do Sul quanto à avaliação de aspectos da política pública de assistência no Brasil. Nas duas pesquisas pode-se perceber uma visão positiva dos entrevistados sobre os itens questionados. Em 2009 foi avaliado o trabalho desenvolvido nos Centros de Referência em Assistência Social – CRAS - de Caxias do Sul. Esses Centros foram criados a partir do Sistema Único de Assistência Social – SUAS – como efetivação da diretriz da descentralização para o atendimento das famílias nos programas de

assistência (como o BPC e PAIF). As opiniões dos entrevistados são significativamente favoráveis, pois mais de 70% responderam que o CRAS servira para resolver seus próprios problemas, das suas famílias e das comunidades em que viviam. O que se destaca nesse resultado é que os entrevistados tinham sido ou ainda eram usuários dos programas desenvolvidos no CRAS, programas voltados para a assistência social básica. Ou seja, uma população diretamente envolvida e que já tinha passado pela experiência concreta de atendimento.

Tabela 1 – Avaliação do trabalho dos CRAS, Caxias do Sul, 2010.

	O trabalho do CRAS colabora para resolver os seus problemas e da sua família	O CRAS melhorou a qualidade de vida da comunidade
Sim	76% (483)	73% (464)
Não	22% (138)	27% (174)
Às vezes	2% (17)	-
Total	100% (638)	100% (638)

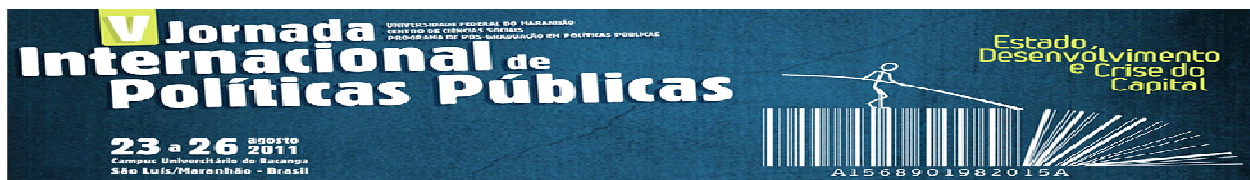
Fonte: pesquisa com os usuários dos CRAS, amostra 638 entrevistas.

Tabela 2 – Avaliação dos programas sociais do Brasil, Caxias do Sul, 2002.

	Avaliação do programa de renda mínima	Avaliação bolsa escola
Excelente	24% (337)	33% (511)
Bom	55% (776)	56% (861)
Razoável	14% (193)	7% (114)
Ruim	4% (54)	2% (27)
Péssimo	3% (52)	2% (23)
Total	100% (1412)	100% (1536)

Fonte: pesquisa de cultura política, 2002, amostra 1536 entrevistas.

Numa outra perspectiva, os dados de 2002 são os mesmos em termos da avaliação positiva, pois em relação ao programa bolsa família quanto de renda mínima as avaliações boas ou ótimas alcançaram mais de 70% nos dois casos. Porém, os entrevistados foram os eleitores em geral e não apenas os usuários. Nesse sentido, as respostas favoráveis de 2009 devem ser relativizadas na medida em que na pesquisa de 2002 o patamar de avaliação era parecido e o público entrevistado nem era somente de usuários. Isso significa que a boa avaliação das políticas sociais não é verificada apenas com a nova política de 2004 (nova Política Nacional de Assistência Social – PNAS – baseada no Sistema Único de Assistência – SUAS), mas no caso de Caxias do Sul vem desde o início dos anos 2000. Porém, a despeito dessa avaliação positiva, outros aspectos ligados à cultura política demonstram que os impactos da política social não são tão positivos quanto a avaliação geral aparentemente



revela. E não são tão positivos, especialmente se forem levados em consideração os próprios princípios (autonomia do cidadão) e diretrizes (da participação e controle social) expressos na LOAS, PNAS, e SUAS.

Na pesquisa de 2009 três perguntas foram feitas aos usuários dos CRAS's no sentido de verificar-se (na opinião dos entrevistados) como era o atendimento que eles recebiam (e percebiam): se o técnico perguntava a opinião dele (usuário) sobre a sua própria situação, se o técnico perguntava sobre as suas propostas (dos técnicos) para o atendimento deles e se, no geral, as suas opiniões (dos usuários) eram respeitadas no CRAS's. Nos três casos, os percentuais de respostas não chegaram a 1/3 (29% para a primeira, 22% para a segunda e 31% para a terceira pergunta). Ou seja, mesmo que os entrevistados estivessem satisfeitos (77% responderam que estavam ou muito satisfeitos ou satisfeitos com o trabalho do CRAS), apenas a minoria respondeu que a sua opinião era levada em consideração no atendimento. Nesse sentido, mesmo que o resultado não seja uma efetiva avaliação sobre o atendimento, a visão no nível da cultura política de que o atendimento não favoreceu a autonomia do cidadão é significativa. A autonomia vista como a oportunidade do próprio usuário interferir no seu atendimento.

No caso da participação e controle social, os dados coletados em 2009 apontam para uma cultura pouco participativa. Apenas 17% dos entrevistados afirmaram participar de algum movimento social ou político. Em contraste, na pesquisa de 2002, que teve como base o eleitorado de Caxias do Sul, cerca de 60% dos entrevistados afirmaram participar de algum tipo de movimento ou decisão pública. Nessa cidade, desde 1997 há o processo do orçamento participativo desenvolvido pela Prefeitura. Isto é, a população usuária dos CRAS's, preferencialmente marcada pela vulnerabilidade e risco, participa menos do que a população em geral (dados para a mesma cidade). Em relação às decisões no CRAS, apenas um entrevistado respondeu participar do conselho gestor e tão somente 11% de alguma decisão relevante quanto ao CRAS ou ao seu atendimento.

Esses dados de participação e controle social, bem como da percepção do atendimento, reforçam outra dimensão investigada na pesquisa de 2009, sobre o trabalho do CRAS ser direito ou favor. Num questionamento direto cerca de 50% dos entrevistados responderam que o trabalho do CRAS era *um favor*. Analisando-se as respostas para outras questões, pode-se perceber que a metade dos entrevistados via o trabalho do CRAS como favor menos pelas suas próprias convicções e mais pelo tipo de atendimento recebido (e percebido). Na verdade, 75% dos entrevistados responderam que o CRAS servia mais para o atendimento de questões materiais, como para a distribuição de cestas básicas, vales transportes, bolsas famílias, do que



para um atendimento para a capacitação. Isso acaba reforçando a cultura do favor, pois a satisfação do usuário é fortemente marcada pelo atendimento material não pela oportunidade de participação e capacitação para a participação cidadã.

#### IV – CONCLUSÃO

As políticas sociais no Brasil estão realmente *empoderando* socialmente os cidadãos que delas fazem uso, mas não estão ainda *empoderando* politicamente a sociedade civil, especialmente os setores subalternos. Ainda que elas não tenham o dever de sozinhas produzir uma sociedade crítica e participativa, e os impactos sociais de inclusão que estão produzindo são bem significativos, elas, e público poder, têm o importante desafio de construção de uma sociedade civil participativa, baseada em cidadãos autônomos que tenham condições de escolher por conta própria o seu destino.

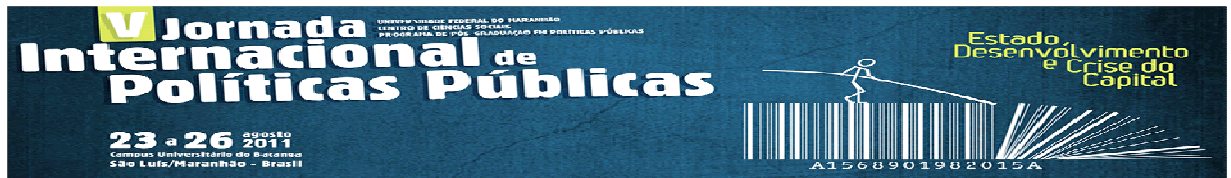
Um grande desafio, portanto, está no rompimento com uma cultura política tradicional, que parte da cultura do favor e que acaba contaminando a implementação integral de uma cidadania crítica e participativa.

O que se tem percebido com essas coletas de dados é que há ainda um descompasso entre um *empoderamento* social, conquistado também como consequência das políticas sociais de assistência, e um *empoderamento* político do cidadão e das suas organizações. Se a política social realmente pretende não fornecer pura e simplesmente direitos materiais, mas servir para a capacitação cidadã da sociedade brasileira é preciso que esses aspectos culturais sejam trabalhados nas políticas públicas. E um momento excepcional para a mudança da cultura é a partir do atendimento dos profissionais que atuam na linha de frente do Estado. O seu exemplo e comportamento é fundamental para a construção de uma nova cidadania no Brasil.

#### V – BIBLIOGRAFIA

BAQUERO, Marcelo; PRÁ, Jussara Reis. A democracia brasileira e a cultura política no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

CARDOSO, Fernando Henrique. Estado, mercado e democracia: existe uma perspectiva latino-americana? In: SOLA, Lourdes (org.) Estado, mercado e democracia: política e economia comparadas. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.



COUTINHO, Carlos Nelson. Cultura e sociedade no Brasil: ensaios sobre idéias e formas. 2 ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

\_\_\_\_\_. Gramsci: um estudo sobre o seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

GRAMSCI, Antonio. Quaderni del carcere. 2 ed. Torino: Giulio Einaudi Editore, 1977. 4 vols.

HARVEY, David. The enigma of capital: and the crises of capitalism. New York: Oxford University Press, 2010.

POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS/2004.