

## ASSISTÊNCIA SOCIAL E CULTURA DO ATRASO

Iris Maria de Oliveira\*

### RESUMO

Analisa a política de assistência social no contexto da implementação das políticas sociais públicas no Brasil e dos traços conservadores e autoritários da formação social, política, econômica e cultural brasileira, caracterizando-os como uma “cultura do atraso”. Enfatiza a reprodução desta cultura no campo da assistência social e as suas implicações para a consolidação da assistência social como política de seguridade social, direito do cidadão e dever do Estado.

Palavras Chave: assistência social, cultura do atraso, direitos

### ABSTRACT

It analyzes the politics of social assistance in the context of the implementation of the public social politics in Brazil and of the conservative and authoritarian lines of the social formation, politics, economical and cultural Brazilian, characterizing them as a "culture of the delay." It emphasizes the reproduction of this culture in the field of the social assistance and their implications for the consolidation of the social assistance as politics of social security, the citizen's right and duty of the State.

Key words: social assistance, culture of the delay, rights

## 1 INTRODUÇÃO

Na história da humanidade, a assistência aparece inicialmente como prática de atenção aos pobres, aos doentes, aos miseráveis e aos necessitados, exercida, sobretudo, por grupos religiosos ou filantrópicos. Ela é, antes de tudo, um dever de ajuda aos incapazes e destituídos, o que supõe uma concepção de pobreza enquanto algo normal e natural ou uma fatalidade da vida humana. Isto contribuiu para que, historicamente e durante muito tempo, o direito à assistência social fosse substituído por diferentes formas de dominação, marginalização e subalternização da população mais pobre.

Assim, na sociedade capitalista, até o século XIX, a atenção aos que não conseguiam resolver a sua sobrevivência no mercado era, em primeiro lugar, um problema a ser superado pela família ou pela sociedade, por meio da caridade e da solidariedade humana. No entanto, estas alternativas se mostraram incapazes de resolver os problemas originados pela acumulação de capital. Como afirma Ianni (1996, p. 99), “o pauperismo não se produz do nada, mas da pauperização”.

---

\* Docente. Doutora

## 2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL, POLÍTICAS SOCIAIS E “CULTURA DO ATRASO”

No contexto das políticas sociais, a assistência social nos países do mundo desenvolvido tem integrado sistemas de proteção social que, apesar das diferenças em termos de modelos ou grau de proteção social, da sua configuração quanto à população usuária e da perda de direitos decorrentes da aplicação de políticas neoliberais, tais países asseguram aos seus cidadãos políticas que contribuem para a redução da pobreza e das desigualdades sociais.

Na realidade brasileira nunca se teve um Estado de Bem Estar. Até 1930, a pobreza foi considerada disfunção social ou problema de polícia. A assistência social só ganhou estatuto de política social no final da década de 1980. Antes disso, quando o Estado brasileiro resolveu enfrentar institucionalmente os problemas decorrentes da questão social, o fez com a criação das primeiras leis destinadas a regular o mercado de trabalho, como a legislação sobre acidentes de trabalho (1919), o Código de Menores (1926), as Caixas de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários, através da Lei Eloy Chaves de 1923. A assistência social só foi objeto de uma ação institucional em 1942, com a criação da Legião Brasileira de Assistência – LBA, cujo objetivo inicial foi prestar assistência às famílias dos soldados brasileiros que lutavam na Segunda Guerra Mundial. Esta origem configura o que Francisco de Oliveira (1998, p. 14) denomina de “filantropia estatal”.

Assim, até a Constituição de 1988, a assistência social enquanto área de ação governamental foi marcada por seu caráter de ajuda aos necessitados, para que subsistissem na miséria, complementaridade e excepcionalidade desenvolvidas através de programas pontuais, desarticulados ou, simplesmente, puro assistencialismo paternalista destinado aos destituídos. Além disso, outra característica que marca esta política são as práticas clientelistas, nas quais o acesso dos usuários aos bens, recursos e serviços assistenciais se realiza através de relações pessoais entre estes e representantes do poder público, a quem passam a dever favores freqüentemente pagos através da fidelidade e lealdade política, sobretudo em momentos eleitorais.

No entanto, a existência deste tipo de relação social e política não é um privilégio da assistência social. É algo que conforma a cultura política brasileira, se faz presente na política social como um todo e é inerente à história política, econômica e social do país. Todavia, “o campo da assistência social, pelos particularismos em que se assenta, traz a personalização de práticas, seja de mandonismo de um chefe intermediário, seja de orientação clientelar da autoridade maior que o dirige.” Com isso, “a possível política de proteção social vai se exprimir em manifestações de protecionismo.” (SPOSATI, 1989, p. 21).

Este tipo de relação social no âmbito da assistência social conforma uma certa cultura política do atraso, para usar a expressão de José de Souza Martins (1999), no sentido de que traços conservadores da formação social brasileira e da política de assistência social se manifestam no presente, seja de forma sutil, escondido ou transparente, com uma roupagem contemporânea. Martins (1999, p. 14) chama atenção para a importância da leitura de fatos e acontecimentos “orientada pela necessidade de distinguir no contemporâneo a presença viva e ativa de estruturas fundamentais do passado.”

Ao falar desta questão no campo da assistência social, considera-se, por um lado, os traços conservadores e autoritários da formação social, cultural e econômica brasileira que historicamente se reproduziram nas práticas da assistência social e, por outro lado a possibilidade de se forjar uma cultura de direitos no campo da assistência social a partir da conquista da LOAS e das lutas pela implementação da assistência social como política de seguridade social.

No que se refere aos traços conservadores e autoritários da formação brasileira, considera-se que eles integram o conjunto da formação social mesmo. Além disso, concorda-se com Mota (1994, p. 287) quando este afirma que não existe uma cultura brasileira “no plano ontológico, mas sim na esfera das formações ideológicas de segmentos altamente elitizados da população, tendo atuado, ideologicamente como um fator dissolvente das contradições reais.” Para este autor “Cultura Brasileira”, “Consciência Nacional”, “Caráter Nacional” são muito mais noções ideológicas do que conceitos analíticos.

Assim, observa-se que no âmbito da assistência social há um campo de disputa no qual, sob nova roupagem são mantidas práticas conservadoras como o clientelismo, o assistencialismo, o paternalismo, assim como a caridade e a benemerência praticadas com dinheiro público por executivos municipais ou por fundações e associações diversas, que se dizem prestadoras de serviços assistenciais. Na maioria das vezes, estas entidades têm à frente prefeitos, vereadores, deputados ou pessoas do grupo familiar e/ou político.

Por outro lado, e no mesmo campo de disputa, dá-se a construção da assistência social como política pública, direito do cidadão/ã e dever do Estado. No debate que hoje se faz em torno desta política no Brasil, sobretudo no Serviço Social, um dos aspectos fundamentais é a sua afirmação como política social pública orientada por padrões de universalidade e justiça, capazes de devolver a dignidade, a autonomia, a liberdade àqueles que se encontram em situações de exclusão, abrir possibilidades para que estas pessoas estejam em condições de existir enquanto cidadãs(os) e para a incorporação de uma cultura de direitos.

### 3 A “CULTURA DO ATRASO” E A FORMAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

A formação social brasileira é perpassada por relações que privilegiam o favor, o clientelismo, o paternalismo e a privatização do público. Para Francisco de Oliveira (1999, p. 58-59), a nossa formação, se reconstituída pela interpretação de seus intelectuais como Gilberto Freyre, Caio Prado Júnior, Sérgio Buarque de Holanda, Machado de Assis, Celso Furtado e Florestan Fernandes, é marcado por um processo complexo que envolve “violência, proibição da fala, mais modernamente, privatização do público, interpretado por alguns com a categoria do patrimonialismo, revolução pelo alto [...]; em resumo de anulação da política, do dissenso, do desentendimento, na interpretação de Rancière” (OLIVEIRA, 1999, p. 59).

Em um outro momento, tratando da assistência social Oliveira (1998b) vê como um grande desafio a superação dos traços da “cultura do atraso”, que, historicamente, predominaram nesta área. Para ele, a sociabilidade do favor tem sido “a moeda de troca das relações sociais, principalmente entre dominantes e dominados”. No caso da assistência social, desfazer este padrão de relação que é para o autor “quase uma ‘segunda natureza’ das relações de dominação no Brasil, para transformá-la numa esfera pública não burguesa [...] não é uma tarefa para poucas décadas” (OLIVEIRA, 1998, p. 12-13).

Outra abordagem dessa questão é feita por Marilena Chauí (1999, p. 42-44), a partir da análise das relações sociais e políticas que constituem a formação social brasileira. A autora caracteriza a sociedade brasileira como autoritária e violenta, identificando quatro características que justificam essa caracterização: relações sociais hierárquicas; relações sociais e políticas fundadas em contatos pessoais; profundas desigualdades sociais e econômicas, que reproduzem carências e privilégios; uma sociedade em que a lei não é percebida como expressão de uma vontade social.

Ao predominar relações sociais hierárquicas “os sujeitos sociais se distribuem como superiores mandantes competentes e inferiores obedientes e incompetentes” (CHAUÍ, 1999, p. 42). Neste tipo de relação não opera, segundo a autora, nem o princípio da igualdade formal-jurídica e nem o da igualdade social real. O paradigma da relação sócio-política, nesta perspectiva, é o favor, a clientela e a tutela. O que também já foi apontado por Sérgio Buarque de Holanda (1995), em seu clássico *Raízes do Brasil*, no qual mostra que é muito presente na formação brasileira o acesso a bens e serviços a partir de vínculos de amizade, de camaradagem e de favor; e nunca por uma relação de direito, de autonomia no aspecto institucional.

No âmbito da assistência social a pesquisa coordenada por Boschetti (2003, p. 114) junto aos conselhos estaduais e municipais de assistência social por ocasião do

processo preparatório da IV Conferência Nacional de Assistência Social, revelou que as emendas parlamentares normalmente são dissociadas dos planos municipais ou estaduais de assistência social, não passam por discussão nos conselhos, nem na formulação, nem no recebimento e aplicação dos recursos, “privilegiam programas pontuais, descontínuos, à medida que parlamentares não se baseiam nos princípios da política de assistência social.” Além disso, com freqüência as esferas municipais desconhecem a “existência de emendas federais destinadas a entidades situadas em seu município”.

Contudo, a referida pesquisa mostrou que há iniciativas que apontam para uma outra direção: a de assegurar a política de assistência social como direito, dependendo da atuação dos conselhos. Se na elaboração da emenda é dado parecer do conselho, se este atua junto ao Legislativo para disponibilizar recursos das emendas para o Fundo, se consegue sensibilizar o legislativo para a elaboração de emendas conforme as definições do Plano de Assistência Social, há grandes possibilidades destes recursos de emendas parlamentares, ao invés de reforçarem o clientelismo, ampliarem o montante de recursos para a área e a abrangência das ações; e, conseqüentemente, há o fortalecimento da dimensão pública e do direito, contra o favor, a tutela e o uso de recursos públicos para atender aos interesses privados, como é o caso da utilização de recursos destas emendas para beneficiar entidades assistenciais dos próprios parlamentares (BOSCHETTI, 2003, p. 114).

#### **4 A “CULTURA DO ATRASO” E A ASSISTÊNCIA SOCIAL**

No campo da assistência social, as práticas que conformam a “cultura do atraso” são diversificadas e nem sempre facilmente identificadas; sobretudo porque uma das suas características é o caráter privado, doméstico e não publicizado. Mesmo assim, a trajetória da assistência, segundo o que é possível identificar na literatura em torno desta política social, apresenta pelo menos quatro caminhos pelos quais estas práticas se realizam: o clientelismo, o primeiro-damismo, a filantropia e o seu caráter de ajuda, caridade e benemerência. Estas não ocorrem separadamente, a existência de uma não exclui a outra; muito pelo contrário, com freqüência, é possível que se realizem, concomitantemente, numa mesma realidade, alimentando-se mutuamente. Muitas vezes, uma depende da outra. A filantropia, por exemplo, é espaço para o clientelismo, para a benemerência e para o caráter de ajuda que, por sua vez, alimenta e conforma a assistência praticada pelo “primeiro-damismo”.

Na realidade brasileira, constata-se, a partir dos anos de 1980 um crescimento do chamado “terceiro setor”, ou das organizações sem fins lucrativos; entre as quais se

inclui o leque das chamadas entidades assistenciais, para as quais os governos (municipal, estadual e federal) têm transferido a responsabilidade da atenção à população mais empobrecida. Esse, contudo, é um campo muito heterogêneo no qual, como lembra Raichelis (1998, p. 236), não é possível fazer generalizações simplificadoras. Tais organizações se diferenciam não só pelo acesso a fundos públicos, mas, sobretudo, pela forma como se constituem, por suas práticas, concepções de sociedade e de Estado que incorporam etc.

Estudo publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (INSTITUTO..., 2004), construiu o perfil das fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil. Segundo este estudo, há 275.895 dessas organizações atuando nas áreas de habitação, saúde, cultura e recreação; educação e pesquisa; assistência social, religião, associações patronais e profissionais; meio ambiente e proteção animal; desenvolvimento e defesa de direitos; e outras, não especificadas.

As organizações que atuam, prioritariamente, na área de assistência social representam 12% do total das fundações e associações sem fins lucrativos. Mas, ressalta: “Nesta área verifica-se uma ambigüidade de fronteiras com o campo das religiões, onde a função confessional aparece muitas vezes imbricada com a ação social secular e pública” (INSTITUTO..., 2004, p. 32).

Contudo, este não é o único problema. Em tal universo, é preciso considerar também que muitas organizações classificadas em áreas como educação e saúde podem prestar serviços de assistência social, como é o caso da rede de creches, que em muitos municípios não foram transferidas para a educação e ainda integram a rede de prestadores de serviços de assistência social, assim como um conjunto de instituições que prestam serviços de saúde as pessoas com deficiência. Neste caso, o número de organizações de assistência social poderá ser superior ao que o estudo classificou como tal.

Além disso, é preciso ressaltar que, no âmbito da assistência social, permanece até hoje, na relação entre Estado e organizações de assistência social, a ausência de definição de regras claras, pautadas no estatuto do direito e que sejam capazes de garantir serviços de qualidade aos usuários. A existência da filantropia tem conferido ao Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS uma dimensão executiva, que não se encontra em nenhum outro conselho ligado as políticas públicas. O CNAS herdou a função antes exercida pelo CNSS de conferir “registro e certificado de filantropia às entidades que buscam subvenções, isenções de taxas e impostos” os quais são facultados por uma legislação das décadas de 1930-1940 (RAICHELIS, 1998, p. 241).

Analisando a relação entre assistência social e filantropia Sposati (2001, p. 75-76) pontua as principais questões que demarcam o que chama de paradigma conservador e paradigma progressista na assistência social. No paradigma conservador “o direito é

travestido de concessão, permanecendo tão só no plano da retórica.” Considera que o atendimento às necessidades sociais é responsabilidade do indivíduo “admitindo, quando muito, propostas focalistas sempre fundadas na subsidiariedade.” Na perspectiva da filantropia a assistência social é campo da “moral privada e não da ética pública.” Conforme a autora,

Outra questão ressaltada pela autora é a necessidade de distinguir, no campo da filantropia, “*a prática de subsidiariedade e a de parceria no âmbito da assistência social.*” Enquanto a subsidiariedade nega a responsabilidade do Estado, a parceria “deve estar assentada na política pública e no compromisso de Estado” (SPOSATI, 2001, p. 77, grifos da autora). A subsidiariedade reforça e atualiza o que Yazbek (1996) tem considerado “refilantropização da questão social”. Para Sposati (2001, p. 76), na perspectiva do paradigma progressista a questão social é assunto de justiça social e pública. Nele, a assistência social se funda na “redistributividade, no direito e na cidadania.” Trata-se de uma concepção de assistência social que supõe atendimento a necessidades sociais fora do mercado.

## 5 CONCLUSÃO

Assim, tanto no campo da assistência social, como na sociedade como um todo, as marcas de uma “cultura do atraso” persistem e são instrumentos para a hegemonia das classes dominantes e a sua sempre renovada permanência nos espaços de poder do Estado em todos os níveis. Essas práticas, à medida que são mantidas e reproduzidas, contribuem para retardar a realização de direitos e a construção de uma cultura política baseada no direito, na ética, na cidadania, nas relações democráticas horizontais e na participação popular. Contudo, esse também é um campo de disputa e a vitória das forças do atraso não está dada. Há, ao mesmo tempo, a conquista legal de direitos e a luta por efetivá-los, tanto em nível da sociedade, quanto no interior do próprio Estado.

## REFERÊNCIAS

BOSCHETTI, Ivanete (Coord.). **LOAS 10 anos: avaliação dos 10 anos de implementação da Lei Orgânica de Assistência Social.** Brasília: GESST/SER/UNB; MAS/CNAS, 2003.

CHAUÍ, Marilena. Ideologia neoliberal e universidade. In: OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia (Org.). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global.** Petrópolis: Vozes, 1999, p.27-51.

IANNI, Octávio. **A Idéia de Brasil moderno**. São Paulo: Brasiliense, 1992.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **As Fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil**: Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

MARTINS, José de Souza. Clientelismo e corrupção no Brasil contemporâneo. In: \_\_\_\_\_. **O Poder do atraso**: ensaios de sociologia da história lenta. São Paulo: Cortez, 1999.

MOTA, Carlos Guilherme. **Ideologia da cultura brasileira (1933-1974)**. 9. ed. São Paulo: Ática, 1994.

OLIVEIRA, Francisco de. Prefácio. In: RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**. São Paulo: Cortez, 1998.

OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia (orgs.). **Os Sentidos da democracia**: políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis: Vozes, 1999, p.27-51.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**. São Paulo: Cortez, 1998.

SPOSATI, Aldaíza. A assistência social e a trivialização dos padrões de reprodução social. In: SPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, Maria do Carmo; FLEURY, Sonia Maria Teixeira. **Os Direitos (dos desassistidos) sociais**. São Paulo: Cortez, 1989, p. 06-30.

SPOSATI, Aldaíza. Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 22, n. 68, p. 54-82, nov. 2001.

YAZBEK, Maria Carmelita. A política social brasileira nos anos 90: refilantropização da questão social. **Cadernos do CEAS**. Salvador: Centro de Estudos e Ação Social, n. 164, p. 37-51, jul. – ago. 1996.