



Notas sobre as Tensões entre Modernidade e Modernização Conservadora na Assistência Social: Relações entre Organizações Filantrópicas e Estado no Âmbito Local

Elisa Maria de A. Brisola¹

Leonardo Barbagallo²

Maria Regina Namura³

Resumo

O presente artigo discute as possibilidades de implementação do Sistema Único de Assistência Social-Suas, na região do Vale do Paraíba, particularmente em Taubaté, tendo em vista as condicionalidades da região no que se refere à cultura conservadora das organizações sem fins lucrativos que compõem a rede social. O Sistema Único da Assistência Social –Suas, é o novo modelo de gestão da Assistência Social, que visa articular ações e serviços para o atendimento das necessidades sociais dos usuários desta política. Na cultura conservadora – presente nas práticas assistenciais, os privilégios contrapõem-se ao direito. O desafio que se impõe é o de romper com visões assistencialistas e a tradicional cultura de negação do direito presididas pela meritocracia e clientelismo.

Recebimento: 27/08/2007 • Aceite: 19/10/2007

¹ Doutora em Serviço Social, Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade de Taubaté, membro do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Políticas Sociais. UFABC: Rua Santa Adélia, 166, Bairro Bangu, Santo André/SP, CEP 09.210-170.

E-mails: ebrisola@unitau.br ou elisabrisola@uol.com.br.

² Doutor em Serviço Social, Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade de Taubaté, membro do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Políticas Sociais.

³ Doutora em Psicologia Social, Professora do Departamento de Psicologia da Universidade de Taubaté, membro do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Políticas Sociais.

Palavras-chave: assistência social, cultura política, direitos.

Notes about the Tensions between Modernity and Conservative Modernization on social aid: relations among philanthropic organizations and state in the local sphere

Abstract

This paper aims to discuss the implementation possibilities of the Sistema Único de Assistência Social-Suas in Vale do Paraíba area, specially in Taubaté, focusing the city particularities and the conservative culture of the social network and its non profit organizations. The Sistema Único de Assistência Social-Suas is a new model of social aid administration, which aims to integrate services and actions to attend the social necessities of this policy. In the conservative culture, present on the assistencial practices, the privileges are put against the rights. The challenge is to break the assistance vision and the tradicional culture of right rejection managed by the clientelism and meritocracy.

Key-words: social assistance, culture politics, rights.

Introdução

A aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – em dezembro de 1993, após um grande processo de mobilização e luta dos trabalhadores sociais, significou um importante avanço, um sinal de modernização da área da assistência social e mais que isso, a perspectiva de torná-la uma política pública de direitos.

A “modernização” representou a possibilidade de construção de um novo paradigma para a Assistência Social, na contramão do projeto neoliberal em curso nos países periféricos, sobretudo a partir dos anos 1990.

Refletir sobre a Assistência Social após o advento da Lei Orgânica da Assistência Social significa avaliar se de fato a lei produziu a passagem da forma tradicional de assistência para um padrão modernizado; se as diretrizes de inclusão social foram ou não efetivadas; se os mecanismos de controle social, por meio dos Conselhos causaram a ruptura do patrimonialismo, clientelismo ou das relações tuteladoras e conservadoras entre o Estado e a Sociedade, ou ainda, se os usuários dos serviços sociais conquistaram efetivamente o lugar de cidadãos de direitos. A pergunta que nos fazemos é: o que a LOAS traz de modernização? E também, como vai-se produzindo tal modernização?

Em primeiro lugar é importante destacarmos o fato de, pela primeira vez na história brasileira, a Assistência Social ser inscrita nos termos “direito do cidadão e dever do Estado”, o que representa, ao menos do ponto de vista jurídico-formal, um avanço, pois historicamente o campo da Assistência foi o campo dos “desiguais, dos sem-direitos”. Lembremos que a Assistência Social praticada até então, expressava o caráter meritocrático de distribuição de acessos, que segundo ESPING-ANDERSON apud SPOSATI, (1997), supõe alta seletividade que não mede a necessidade, mas o caráter do necessitado.

No entanto, em países como o Brasil, a efetivação dos direitos sociais passa por um conjunto de mudanças, tanto do ponto de vista dos usuários dos serviços, os quais devem assumir o protagonismo no controle social, dirigindo suas demandas e necessidades ao Estado, para que este as reconheça como legítimas, transformando-as em direito; de outro lado pressupõe que o Estado reconheça os direitos dos cidadãos segundo suas necessidades.

A inserção da Assistência no chamado tripé da Seguridade Social, conforme Yasbek (2004, p.13), aponta para o caráter de política

de proteção social, articulada a outras políticas do campo social para a garantia de direitos e de condições dignas de vida. Nesse sentido, conforme a autora, “a Assistência Social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo”.

A inclusão da Assistência Social na Seguridade Social aponta – e exige – sua efetivação como política universalista, com capacidade jurídica e financeira de atender a todos os necessitados – inclusive aqueles segmentos que não dispõem de mecanismos de inclusão por sua baixa visibilidade e organização social, como os desempregados, a população em situação de rua, entre outros –, transformando-a em uma política distributiva.

À universalização dos direitos Campos e Maciel (1997, p.p. 145-146) perguntam:

Qual o significado de universalizar direitos em uma sociedade que, além das intoleráveis desigualdades sociais garantidas por um processo de produção de riquezas excludente, tem um Estado apropriado pelas elites governistas? O que significa universalizar direitos e instituir direitos de cidadania, em uma estrutura de poder cujas dinâmicas de mando se habituaram ao assistencialismos, ao favoritismo e ao nepotismo? A universalização de direitos significa revolucionar essas relações sociais, políticas e culturais secularmente instituídas.

A universalização da Assistência Social pressupõe a recusa de práticas tradicionais as quais não garantem o acesso aos usuários, ao contrário, caracterizam-se pela lógica da focalização e da seletividade, acionada por meio de critérios meritocráticos à medida que são “estruturada (s) a partir das experiências da ajuda, da caridade e do favor, tradição que a vincula aos mais eficazes mecanismos de manipulação ideológica e de subalternização sociopolítica. A Assistência Social fundada no modelo inscrito na Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.842/93) e efetivada pelo Sistema único de Assistência Social –SUAS –, se propõe uma política universalizadora de acessos, construída e gerenciada sob o signo da participação social”. (CAMPOS, 2006, p. 102).

O terceiro aspecto da “modernização” da Assistência Social presente na Lei Orgânica refere-se ao conjunto de diretrizes que

norteiam a organização do sistema (artigo 5º), quais sejam: 1) descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; 2) participação da população, por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todo os níveis; 3) primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de Assistência Social em cada esfera de governo.

Conforme Brisola, 2003, a descentralização político-administrativa foi um passo importante para a modernização do modelo de gestão, que tem na base, os direitos sociais, porque significa o desmonte do modelo que favoreceu à perpetuação de práticas excludentes, no que diz respeito ao destino dos recursos e na definição do programas e projetos da área.

A descentralização pretendida pela LOAS reforça a dimensão da cidadania, na medida em que a população luta por seus direitos, cria novos espaços públicos, ampliando assim, a possibilidade de garantias de novos direitos sociais.

A participação da população, por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis pode ser entendida como um dos pontos altos da modernização da Assistência, modernização aqui compreendida como democratização, como partilha do poder e nesse contexto, deposita-se nos conselhos a expectativa de atuarem como instrumento de controle social, voltados á construção de uma gestão democrática e participativa, que milite a serviço do fortalecimento de comportamentos democráticos, avessos ao conservadorismo das práticas políticas historicamente desenvolvidas no país.

A terceira diretriz da LOAS diz respeito a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de Assistência Social em cada esfera de governo.

Aqui, o ponto alto é a garantia da unicidade das ações, o que pressupõe um conjunto de estratégias equacionadoras de problemas “estruturais” da política de Assistência Social, sobretudo na relação com as demais políticas sociais, que operam com alto grau de visibilidade, como no caso da Saúde, por exemplo.

O fato de a Assistência Social se constituir numa política de corte transversal que atravessa as demais políticas públicas, implica a necessidade do reordenamento das ações. Isto significa um equacionamento de questões como sobreposição de atendimentos, baixa visibilidade e definição de atribuições, que por sua vez

demandam a implementação da descentralização político-administrativa e o comando único.

A modernização, portanto, dar-se-á pelo reodernamento institucional, no qual ao Estado cabe o comando único das ações. Isto significa dizer que a gestão dos serviços de Assistência Social é realizada de forma pactuada entre Estado e sociedade civil, mas representam competência do Estado, a organização e o monitoramento dos serviços prestados, visando o cumprimento da lei.

Observa-se, contudo que os serviços são prestados por um conjunto heterogêneo de organizações sociais, que atuam nas mais diversas perspectivas: das mais tradicionais e conservadoras, que olham o usuário como um cliente ou miserável digno da caridade, até aquelas que o olham numa perspectiva holística/ transcendental, que atuam na “cura dos males humanos” e, ainda, aquelas que o vêem como um cidadão de direitos.

A partir destas considerações, torna-se imperativa a análise das relações que se estabelecem entre Estado e as organizações da sociedade civil, no sentido de verificarmos os modos, as formas e a intensidade com que se coloca, se expressa e se concretiza a garantia do direito à Assistência Social e a unicidade das ações.

Modernidade e Modernização Conservadora: alguns apontamentos sobre a particularidade brasileira

A modernidade é o *locus* de discursos e representações acerca das relações sociais instituídas sob a égide do modo de produção capitalista. Neste sentido, a modernidade constitui-se pela expansão das relações capitalistas, que “sitiam e invadem todas as instâncias e dimensões da vida social”.

Desta forma, uma das direções tomada por tal expansão refere-se ao desenvolvimento da ciência, desenvolvimento atrelado à maximização da produtividade, tendo como seu corolário não só o aprimoramento da técnica, mas, principalmente, a centralidade da técnica como elemento necessário ao controle da produção e ao incremento da produtividade. Central aqui é que a produção e produtividade não podem ser tratadas apenas como realizações do espaço fabril, pois o capitalismo deve controlar, justamente, a produção e reprodução das relações sociais instauradas na modernidade. Isto quer dizer que é fundamental, para o capitalismo, garantir os padrões de reprodução social que operam a subsunção do trabalho ao capital.

A modernidade é o *locus* de discursos e representações acerca da igualdade de todos os homens, posição recolhida na tradição do iluminismo e necessária, do ponto de vista político, à desintegração das relações sociais sob o feudalismo, relações que estavam baseadas nas diferenças entre os estamentos sociais: clero, nobreza e burguesia. Contudo, a melhor expressão de tais representações de igualdade está expressa no âmbito jurídico-formal da lei. E em nada mais!

A modernidade é o *locus* de discursos e representações sobre a democracia como forma de governo na qual “todos” participam e, por conseguinte, é fundamental considerarmos as relações entre o Estado – uma das instâncias político-administrativas destas várias representações – e a sociedade civil – espaço de organizações sociais cuja legitimidade jurídico-formal é formulada no âmbito do Estado.

Estes discursos e representações atingem e atuam na esfera da reprodução material e espiritual da classe trabalhadora, trazendo profundas alterações nas maneiras e modos pelos quais a esfera da reprodução social é tratada sob o capitalismo. De fato, os padrões da caridade cristã⁴ cederão lugar inicialmente às proposições conhecidas sob a rubrica de filantropia⁵ – iniciativa que consistiu na sistematização⁶ da intervenção das classes dominantes sobre a classe

⁴ É importante alertar o leitor para o fato de que não podemos nos referir à caridade cristã como algo unívoco ou homogêneo. De fato, porém, podemos demarcar posições diferenciadas no interior da própria Igreja Católica, que comprovam que também aí haveria tensões quanto ao que se poderia julgar “justa” ação em relação aos pobres. Retenhamos, como exemplo, padrões diferenciados de valorização quanto às ordens mendicantes da Igreja. Contudo, mais importante que tal observação, a partir do movimento da Reforma protestante teremos, no interior deste movimento, posições bastante distintas acerca do “lugar” e importância da caridade na salvação das almas, bem como no tocante ao significado da pobreza.

⁵ Reconheçamos que a filantropia, como conjunto de proposições de sistematização das práticas no campo do atendimento aos segmentos pauperizados da classe trabalhadora, constitui uma demonstração das tensões que já percorriam e se expressavam nas ações voltadas à reprodução material e espiritual da classe trabalhadora.

⁶ Compreendamos que já no século XIX colocava-se para as classes dominantes a questão das relações entre as classes sociais fundamentais constituídas sob o capitalismo – proletariado e burguesia –, bem como a questão de sua reprodução material e espiritual, já que a pobreza era percebida especialmente mediante os comportamentos do proletariado, ou seja, havia, por parte da classe burguesa e de seus segmentos, uma preocupação especial com as relações familiares, pois “observavam” o “relaxamento”, por parte do proletariado, dos ideais de relações familiares, do ideal de boa saúde e educação. Evidente, porém, que tal observação não poderia voltar-se apenas para as condições sociais que as produziam: a exploração extrema do trabalho, que, além da extensão da jornada de trabalho, acontecia em condições insalubres; a insalubridade também dos cortiços que constituíam a habitação das famílias operárias; o trabalho infantil como forma de complementar a sobrevivência da família, mas,

trabalhadora. Da filantropia passa-se à intervenção que busca suas bases nas ciências sociais – em desenvolvimento – e nas *técnicas* interventivas, que surgem como resultado da importância dada ao *tratamento* que começa a ser organizado e mobilizado no sentido de equacionamento das reivindicações e da crítica social encetadas pela classe trabalhadora já no século XIX.

É no interior destas formulações que durante os anos de 2005 e 2006, o Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Políticas Sociais – NEPPS – do Departamento de Serviço Social da Universidade de Taubaté, realizou, inicialmente, um levantamento geral acerca das organizações filantrópicas⁷ da sociedade civil voltadas a formulações e execuções de *ações sociais* direcionadas aos segmentos pauperizados da classe trabalhadora no âmbito local.

Tal levantamento propiciou as informações e dados preliminares necessários à compreensão das organizações filantrópicas no âmbito local e regional, processo iniciado em 2005 e ainda em andamento.

Neste trabalho nosso escopo volta-se para as pesquisas realizadas sobre as organizações filantrópicas no âmbito local e regional, realizadas por membros do NEPPS⁸.

Baseando-nos no preâmbulo feito acima, acerca dos discursos e representações próprios da modernidade, verificamos que, no caso brasileiro, a modernidade atinge seu ponto máximo não nos elementos já citados, mas, justamente, num processo de modernização que, em si mesmo, demonstra-nos uma modernidade não atingida e uma modernização que, no âmbito local e regional, apenas se esboça e, portanto, se constitui num problema importante para estudiosos das políticas sociais e para as organizações, órgãos e organismos voltados às lutas sociais por direitos políticos e sociais.

Explicando melhor, é importante ressaltar que no Brasil a modernidade tem sido freqüentemente abortada pelas classes dominantes que, de toda forma, mostram-se herdeiras da tradição

também, como forma de propiciar à burguesia minorar os custos com salários; o trabalho feminino sem que houvesse ainda uma estrutura de educação à infância e adolescência da classe operária. Nesta contextura colocava-se a importância de se desenvolver a assistência social mediante padrões de eficácia e eficiência, padrões que não faziam parte das preocupações nas ações próprias da caridade cristã.

⁷ O levantamento das organizações filantrópicas do município de Taubaté, realizado pelo NEPPS no decorrer dos anos de 2005 e 2006, cadastrou um total de 54 organizações.

⁸ Parte destas pesquisas tomou a forma de trabalhos de conclusão de curso de alunos-estagiários do NEPPS.

colonial, quer dizer, herdeiras da perspectiva de que a cada classe social corresponde uma série de privilégios próprios da casta. Trata-se, então, de um processo de modernização conservadora que implementa o desenvolvimento industrial, tratando, no entanto, de manter os sinais de distinção das “classes superiores”, o que explica a existência de uma série de distinções inclusive no campo dos direitos sociais, no acesso aos serviços públicos⁹ e nos padrões diferenciais que podem ser percebidos na atuação das instituições repressoras – o aparato policial-militar, por exemplo – e nas instituições reguladoras, como é o caso do Poder Judiciário.

Pelo mesmo lado, instituiu-se uma hierarquização entre centro e periferia, entre as instâncias federais do Estado e as instâncias locais – municípios. Quer isso dizer, que o processo de modernização conservadora opera numa lógica que corresponde aos interesses diferenciados das classes dominantes quando se trata do âmbito nacional e do âmbito local.

No âmbito nacional operam-se as possibilidades de implementar o processo de modernização. Isto ocorre pelo cruzamento dos seguintes fatores: 1. é no nível federal do Estado que ocorre a concentração maciça dos recursos públicos, fato que permite à instância federal estruturar ações com maior eficácia; 2. tal massa de recursos permite também a negociação de interesses políticos nos níveis regionais, interesses cuja “solda” ocorre mediante a realização de projetos nas áreas econômica e social; 3. é no interior deste processo de negociação de interesses políticos e econômicos que o nível federal pode acercar-se da população no âmbito regional e local.

Por outro lado, no nível local os interesses das classes dominantes somente podem ser atingidos contando-se com as classes dominantes no âmbito local, cujos interesses encontram-se dimensionados ou enquadrados pela administração direta dos conflitos locais.

Uma das estratégias das classes dominantes locais e do Estado no seu âmbito municipal consiste no estabelecimento de uma rede de regulação da pobreza e da classe trabalhadora. Esta rede encontra sua expressão nos órgãos que compõem, por exemplo, a estrutura de serviços sociais públicos e, também, no conjunto de organizações sociais de natureza privada, geridas por segmentos diferenciados das

⁹ É interessante a constatação que fizeram SPOSATI *et alii* (1985, p. 61) “Via de regra, os serviços públicos são padronizados para um cidadão que possua condições de pagar suas taxas e emolumentos. Esta é a forma ‘normal’ de acesso aos serviços produzidos pelo Estado”.

classes dominantes locais que, contudo, comungam de perspectivas ideológicas semelhantes no que tange às práticas de assistência aos segmentos pauperizados locais.

De toda forma, as próprias perspectivas ideológicas vêm-se colocadas em xeque diante de um processo de modernização que, como já explicamos, é mais rápido no âmbito nacional do que no âmbito local.

Desta maneira, no âmbito local constataremos a tensão que se constitui como resultado das respostas locais às contradições sociais, mas não só a estas, pois que em determinado momento, tais contradições aparecem como tensões entre as organizações e órgãos locais, suas carências no campo técnico e de gestão em relação aos pressupostos, critérios e padrões instituídos nos âmbitos nacional e regional.

As tensões, como veremos a seguir, constituem um campo fértil para o desenvolvimento das lutas sociais, pois, em seu interior comparecem as perspectivas quanto aos direitos sociais e ao papel das políticas sociais como responsabilidade do Estado. Portanto, este texto constitui uma etapa nos esforços do NEPPS de apreender as expressões concretas das políticas sociais no âmbito local como resultantes de um complexo multicausal de interesses de classes.

As Tensões Presentes nas Organizações Filantrópicas e as Indagações no Campo da Pesquisa

A preocupação inicial e motivadora das várias pesquisas realizadas no interior do NEPPS durante o ano de 2006, encontra-se, justamente, numa esfera que se estrutura apenas na modernidade, qual seja, a esfera dos direitos sociais. Por vários motivos, que fogem ao escopo deste texto, é possível e necessário que na Modernidade a burguesia ascendente introduza a questão dos direitos, primeiramente como forma de colocar-se contra a nobreza e a Igreja, a primeira respaldada e a segunda asseguradora da perspectiva dos direitos como decorrentes da condição de nascimento. Desta forma, os discursos e representações próprios da modernidade referem-se ao direito do cidadão, independentemente da classe social da qual faça parte.

Contudo, se tal discurso e representação avançaram durante os séculos XIX e XX, o (re) surgimento do (neo) liberalismo a partir da segunda metade dos anos 1970, busca o (re) equacionamento da concepção então predominante, fazendo avançar a concepção de que os direitos sociais devem ser reduzidos para garantir melhores condições de vida à classe trabalhadora!

Portanto, Capella (2006, p. 10), nos esclarece quanto ao objetivo de sua pesquisa, dizendo que “Esta monografia trata das concepções de direitos sociais em organizações filantrópicas que declaram vinculação religiosa.”, pois, segundo a mesma autora:

prevalece o repasse de recursos materiais e por este motivo, esta monografia tem como objetivo compreender até que ponto o discurso religioso fundamenta as ações destas entidades e qual a concepção de direitos sociais apontada pelos representantes das mesmas (2006,p.14).

A autora constata uma tensão no campo das organizações filantrópicas no âmbito local, percebendo que, se por um lado os discursos das organizações filantrópicas encontram-se fundados na caridade e na ajuda, por outro lado comparece, nas narrativas de membros das diretorias das organizações pesquisadas, a perspectiva quanto à “necessidade de modernizar este setor, mediante discurso sobre a promoção social das famílias atendidas, propondo um compromisso social.” –(CAPELLA, 2006, p. 14).

A tensão gerada num setor que tradicionalmente tem fundado suas ações em concepções próprias à caridade e ajuda cristã, coloca-se como resultado de um objetivo próprio da modernidade, ou seja, a promoção social das famílias atendidas.

Tal observação coloca-nos diante das inquietações vividas pelas organizações filantrópicas: a primeira refere-se à “dissonância” entre a perspectiva promocional que incorporam e a manutenção das práticas, recursos e ações que desenvolvem. Pelo mesmo lado, é importante destacar que tal dissonância não se estabelece senão pela limitada possibilidade de investimento de recursos, pois, justamente, há uma perspectiva de promoção social conflitante com o repertório de ações desenvolvidas, calcadas que estão no trabalho voluntário e na exigüidade de recursos financeiros, seja para o investimento no trabalho técnico-profissional, seja, também, para o investimento no redimensionamento dos repasses que operam aos seus usuários.

Pesquisando as organizações filantrópicas de Pindamonhangaba, buscando apreender “as visões das instituições sobre participação, em especial no Conselho Municipal de Assistência Social”, Oliveira (2006, p. 13) recolhe, num dos depoimentos de membros da diretoria das organizações filantrópicas pesquisadas, que se aguarda apenas “a assistente social arrumar os papéis” para registrar-se no Conselho Municipal de Assistência Social de

Pindamonhangaba. Contudo, conforme a própria autora aponta, a burocracia consiste num obstáculo a tal registro e participação (2006, p. 29).

Outra organização pesquisada explica, quanto aos motivos para não ter se cadastrado, que há a exigência do Conselho Municipal de Assistência Social relativamente à prestação de contas por parte das organizações filantrópicas registradas e, desta forma, “eu acho que muitas entidades não se cadastram porque não têm esse respaldo de conseguir prestar contas” (p. 31). Verifica-se, portanto, igualmente a tensão entre o padrão de funcionamento tradicional e outro na modernização da estrutura e funcionamento, que exige das organizações filantrópicas atuarem com o concurso de profissional habilitado a administrar os serviços, auxílios e recursos com os quais operam, produzindo, além do mais, documentação que expresse suas atividades e formas de funcionamento.

Percebamos, por conseguinte, o sentido de burocracia aqui indicado, quer dizer, a burocracia consiste, realmente, na criação e exigência de procedimentos pelo Estado sem que, no entanto, estejam criadas as condições para que as organizações sociais recebam orientações, esclarecimentos, assessoria e apoio técnico nesta área. Portanto, a burocracia opera no plano técnico-formal ideal desligado da realidade experimentada pelas organizações filantrópicas no que concerne a seus quadros de pessoal, recursos existentes e formato dado tradicionalmente às suas ações.

Tal indicação fica explícita no depoimento, recolhido pela autora (p.36), com a presidente de uma organização filantrópica, que diz que

A gente não tem motivo para não [se] registrar. É o Conselho é que acho que tem uma série de motivos para não registrar a gente, porque nós deveríamos ser vistos com dignidade entende? A única coisa que se quer nesta vida é poder trabalhar com dignidade, porque eu não quero estar pedindo, chegar para você e falar: me doa aquilo. Eu quero poder trabalhar. E a gente recebe daquilo que a gente trabalhou. Mas não deixam a gente trabalhar.

Há vários elementos a ponderar a partir deste depoimento: 1. a “cisão” que se apresenta entre o Conselho Municipal, suas maneiras e modos técnico-formais de procedimentos e os modos e maneiras pelas quais vêm, tradicionalmente, operando as organizações filantrópicas; 2.

o fato de que as carências, quanto à gestão profissionalizada dos recursos e ações das organizações filantrópicas, não são levadas em consideração pelos organismos estatais e, tampouco, pelos Conselhos criados a “meio-caminho” entre sociedade civil e Estado; 3. o fato de que as regras de participação das organizações filantrópicas não são construídas por estas, mas pelo aparato técnico-burocrático estatal; 4. o discurso produzido pela organização filantrópica expressa não apenas a realidade dela própria mas poderia ser facilmente identificado às condições da clientela da assistência social atendida por tais organizações.

Assim, a pesquisa realizada aponta no sentido de que, no âmbito das exigências feitas pelos Conselhos Municipais de Assistência Social, prevalece a perspectiva jurídico-formal e os pressupostos das práticas profissionalizadas e formalizadas do ponto de vista técnico. No entanto, no âmbito das organizações filantrópicas colocam-se suas carências que, reconhecemos, parecem próximas às carências de seus próprios usuários, quer dizer, parecem pleitear serem reconhecidas em suas particularidades e em suas carências. Todavia, suas carências não constituem autorização necessária à habilitação ao relacionamento entre iguais quando se trata do órgão público, do Estado. Pelo contrário, suas carências constituem justamente o impedimento à participação e ao acesso aos recursos públicos. Sem nenhuma dúvida encontramos aqui um fator que ilustra devidamente a modernização conservadora, pois que a carência de recursos, sejam eles financeiros, sejam de profissionais profissionalizados, constitui o motivo de sua exclusão. A modernização conservadora tem como parâmetro de inclusão e reconhecimento não a carência e pobreza, mas, justamente, o seu contrário, pois que a carência e a pobreza são entendidas como falta de empenho, falta de comportamento previdente, falta de “comportamento empreendedor”. Resumindo, a condição de carência torna-se obstáculo ao usufruto dos benefícios repassados pelo Estado.

Acerca destas observações, acrescentemos o depoimento presente na narrativa de outro dirigente entrevistado pela autora (p. 37), que diz:

Olha [...] existe todo um critério para esse registro, só que esses critérios não são criados pelo Conselho [COMAS de Pindamonhangaba], não é uma coisa assim, não existe um Conselho Municipal de Assistência Social de Pinda que determina que uma instituição que para ela ser registrada no Conselho ela tem que atender tais requisitos, isso aí já vem de Leis, da LOAS, CONANDA,

CONDECA, CONSEAS. O Conselho em si, ele tem uma seqüência de procedimentos. Apesar dele ser autônomo, tem que seguir padrões que vêm lá de cima, de repente, o Conselho Municipal de Assistência Social ele não pode ter uma disparidade com o Conselho Estadual de Assistência Social, e daí são criados esses critérios de avaliação e aí é que as instituições se esbarram na necessidade de se adequar.

Retenhamos que o processo de produção da modernização conservadora, os padrões técnicos, jurídicos e formais que devem ser observados vêm lá de cima, havendo um descolamento, uma cisão que transforma os padrões técnicos, jurídicos, legais, formais em obstáculos para procedimentos de inclusão e de acesso a serviços públicos, pois que tais padrões técnicos partem da pressuposição de uma lógica formulada no âmbito das técnicas de eficácia e eficiência e em nenhum momento indaga-se à realidade se tal lógica, emprestada do formalismo burocrático, corresponde às lógicas existentes nas organizações filantrópicas que, com tensões é verdade, vêm operando na perspectiva da ajuda. Igualmente, devemos reter que há um descompasso entre a formalização técnico-formal de procedimentos e a disposição do Estado em assegurar assessoria para orientação, esclarecimentos e capacitação para as organizações filantrópicas, o que parece constituir uma mensagem subliminar de “virem-se”! Este descompasso constitui indício de uma cultura política que concebe a participação social como algo que precisa ser regulamentado para não escapar ao controle, havendo, por conseguinte, a concepção de que todo o processo de participação exige, como um *a priori*, mecanismos de regulação e de administração. Procura-se evitar, com isso, o surgimento de novos padrões de relação, que possam vir a alterar as perspectivas de hierarquização existentes. Quer isto dizer, que as relações entre Estado e Sociedade Civil, mesmo em se tratando dos segmentos com menor expressão política organizativa do terceiro setor, quer dizer, as organizações filantrópicas, têm como precedência o próprio Estado, cabendo à sociedade civil e suas organizações “a necessidade de se adequar”.

Mas observemos um outro ponto fundamental, pois também entre as esferas local, regional e nacional coloca-se, como expusemos inicialmente, uma hierarquização. Esta hierarquização limita as ações dos Conselhos Municipais, que devem pautar-se pelas determinações vindas de cima, pois, de fato, os âmbitos nacional e regional são identificados como superiores e, portanto, situados acima dos órgãos e

organismos locais. Naturaliza-se uma lógica que corresponde apenas à modernização conservadora, a de que os âmbitos nacional e regional devem “naturalmente” ditar e estabelecer parâmetros, diretrizes e formas de controle. Esta lógica corresponde aos interesses das classes dominantes, que ao hierarquizarem os âmbitos nacional, regional e local, buscam garantir as prerrogativas que vêm mantendo durante largo período histórico no Brasil. Este é o motivo pelo qual, no âmbito local, Conselhos Municipais, organizações filantrópicas – entre outros – consideram-se subordinados aos âmbitos regional e nacional.

Desta forma, o processo de modernização conservadora expressa outra característica que lhe é peculiar, qual seja, a de que a modernização é impulsionada a partir dos âmbitos nacional e regional. Explicando melhor, a modernização parece não se originar propriamente no âmbito local, mas da adequação que este deve operar em relação às formulações dos âmbitos nacional e local¹⁰.

A pesquisa desenvolvida por Lopes (2006), fixou-se na investigação sobre as ações desenvolvidas pelas organizações filantrópicas relativamente ao desemprego.

As narrativas produzidas por sua pesquisa (2006, p.30), ilustram a cultura meritocrática presente e persistente nas práticas no interior das organizações filantrópicas. Contudo, trata-se, justamente, da perspectiva de profissional devidamente contratado para realizar a gestão e administração dos recursos e ações empreendidas pela organização filantrópica. Afirma a profissional que:

Quando eu perguntei quantos cômodos tinha a casa dela, eu já to careca de saber, porque eles vão falar que são três: quarto, cozinha e sala. Mas ela falou assim, eu tenho três quartos, sala e cozinha. Falei: ‘Nossa!’ ‘É que eu já aumentei a casa.’ Eu falei: ‘Parabéns!’. Ela me disse: ‘A senhora não acredita, as mulheres ficam todas na porta sentada, nem muro faz. Eu já fiz muro, já fiz a casa, tenho até varanda, puxadinha. Agora, nós estamos guardando dinheiro para comprá um carrinho.’ Essa aí merece!.

É fundamental destacarmos que a perspectiva meritocrática, como vimos até agora, é produzida e reproduzida no interior das ações da assistência social, atingindo os vários sujeitos aí presentes, quer

¹⁰ Esta constitui uma questão ainda em estudo no NEPPS, pois a precedência que parece haver dos âmbitos nacional e regional sob o âmbito local, parece ser a forma de modernização prevalecente, dado o contexto de conservadorismo próprio

dizer, tanto os usuários são percebidos pelo viés de seu esforço pessoal, quanto, também, as próprias organizações filantrópicas são também percebidas pelo esforço que empreendem.

A cultura meritocrática, ao mesmo tempo em que permeia, expressa, também, concepções e formulações que inicialmente parecem baseadas em pressupostos técnicos calcados em princípios de eficiência, eficácia e justiça distributiva. Contudo, se estivermos mais atentos, os pressupostos técnicos, jurídicos e administrativos fazem apenas por explicitar que a pobreza e a carência são apreendidas como falta de esforço e de empenho dos indivíduos – ou das organizações filantrópicas –, colocando-os numa posição onde devem aguardar ou fazer por conquistar a “confiança” dos responsáveis pela liberação de recursos.

Mas a perspectiva meritocrática invade também os padrões e critérios estabelecidos para a avaliação das ações empreendidas e dos recursos investidos. De fato, em que pese a importância da avaliação constante acerca de tais ações, o próprio processo avaliativo sucumbe diante da lógica da falta de empenho, de interesse e de esforço por parte dos usuários da Assistência Social. É o que nos mostra Lopes (p.42) ao observar o depoimento de profissional de organização filantrópica, mediante a narrativa produzida por sua pesquisa:

A profissional em sua narrativa relata que a Organização ofereceu, em 2005, cursos como: panificação, corte de cabelo e outros, desenvolvidos para a qualificação dos usuários em situação de desemprego e conseqüente geração de renda própria. Das 150 vagas abertas, 47 foram preenchidas. A baixa adesão é resultado, segundo a profissional, da falta de compromisso dos usuários.

Percebamos, então, que as explicações construídas acerca dos segmentos pauperizados nada mais acrescentam do que naturalizar a relação estabelecida tradicionalmente entre pobreza e incapacidade, pobreza e indolência, pobreza e preguiça, pois, na verdade, as relações sociais predominantes na modernidade, ou seja, as relações entre capital e trabalho assalariado, redundam aqui na visão tradicional de que o pobre é aquele que não quer, ou não gosta ou não se esforça para trabalhar. Assim, temos a combinação – tensa – entre o ideal de cidadania próprio da modernidade e a produção de uma cidadania que ocorre mediante a composição de um mercado de trabalho assalariado, industrial e urbano formado no Brasil no decorrer dos últimos 80 anos.

A pesquisa realizada por Gonçalves (2006), buscou traçar o perfil dos dirigentes das organizações filantrópicas, procurando verificar, principalmente, a formação profissional destes dirigentes, estabelecendo, a partir daí, as relações entre formação profissional e as ações efetivadas enquanto voluntário de uma organização filantrópica.

Conforme a autora nos expõe,

Identificam [os sujeitos pesquisados] que os voluntários iniciam suas práticas por um sentimento ligado a questões religiosas e de gratidão por alguma graça que se tenha alcançado. Quando o sentimento acaba, abandonam as atividades sem estabelecer uma relação de continuidade. (GONÇALVES, 2006, p.71)

É importante considerar que a motivação para assumir a realização de atividades como voluntário de uma organização social encontra-se, via de regra, associada à experiência de natureza religiosa. Por conseguinte, a base de tal motivação parece ter um período de maior intensidade para, em seguida, talvez por entender haver retribuído algo recebido, o voluntário pode afastar-se destas atividades. Este componente é extremamente importante para compreendermos a dificuldade de continuidade das atividades realizadas pelas organizações filantrópicas, que, de toda forma, dada a própria carência de fontes regulares de recursos financeiros, depende da “boa vontade” do voluntário, que pode ser estimulada ou não.

A mesma autora observa, ainda, que começa a haver preocupação, por parte dos dirigentes das organizações filantrópicas, com a própria profissionalização no tocante às atividades que realizam. Contudo, tal preocupação, segundo a autora, não se estende aos demais voluntários. (2006, p. 75)

A pesquisa realizada por Gonçalves (2006) tem sua importância principalmente se pensarmos nas possibilidades de treinamento e formação dos dirigentes e dos voluntários das organizações filantrópicas, principalmente se tivermos claro não propriamente seu “despreparo” no aspecto técnico, mas, fundamentalmente, a perspectiva de classe social à qual se vinculam.

Considerações Finais

Este texto buscou explicitar as linhas gerais que vêm norteando as pesquisas realizadas pelo Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Políticas Sociais do Departamento de Serviço Social da Universidade

de Taubaté - NEPPS. Desta forma, não se trata de um texto conclusivo, mas da sistematização do momento atual do próprio Núcleo, que, a partir da observação das tensões e conflitos que se colocam na área da Assistência Social, privilegiando as pesquisas de campo realizadas junto às organizações filantrópicas, procura, principalmente, recolher e articular a compreensão sobre tais tensões. Portanto, não se compreenda que aqui tratamos de considerações finais propriamente, mas de considerações finais deste momento das atividades do NEPPS.

As tensões expressas e apreendidas pelas pesquisas de campo realizadas pelo NEPPS, nos colocam diante de uma particularidade da história brasileira, particularidade que deve ser levada em conta na formulação de projetos profissionais que, de toda forma, ancoram-se sempre em projetos societários. Explicando de outra forma, considerar tais tensões é importante tanto na formulação de projetos profissionais no campo do Serviço Social, mas também no campo tático-estratégico de formularmos as possibilidades de ultrapassagem de uma sociedade que, não atingindo modernidade plenamente, mantém traços autoritários que rebatem nas práticas profissionais e institucionais mantidas junto aos segmentos pauperizados da população.

Não é à toa, que a pesquisa de Lopes (2006, p. 18), nos alerta sobre os padrões culturais vigentes no âmbito local – Vale do Paraíba – válidas para as ações executadas na área da filantropia, afirmando que:

[..] as relações de mando caracterizavam-se pelo paternalismo assistencialista, pela exaltação dos valores da família e da hierarquia, numa forma de manter os trabalhadores obedientes aos donos do capital.

O mesmo autor aponta as obras sociais pioneiras desenvolvidas pela família Guisard² em Taubaté, como: o Hospital Santa Isabel, o Lar Escola Verônica e o Asilo de Mendigos e acrescenta que “Aos trabalhadores da Companhia Taubaté Industrial – CTI, foram construídas as vilas de casas, escola de alfabetização para adultos, creches, cooperativa de consumo, estádio de esportes e colônia de férias em Ubatuba.” (p. 19). Mas não terminam aí seus apontamentos, explicando-nos que “Este conjunto de benefícios aos trabalhadores se deu em contrapartida aos baixos salários e reforçava a relação paternalista de Félix Guisard com seus funcionários.” (p.p.18-19).

² Félix Guisard foi um dos pioneiros no processo de implantação da industrialização no município de Taubaté.

Desta forma, primeiramente constatamos as tensões entre a racionalidade moderna e o simulacro de racionalidade produzido na perspectiva da modernização conservadora, quer dizer, entre a racionalidade burguesa e a perspectiva de direitos de cidadania que introduziu e, como resultante da modernização conservadora, a lógica – que não atinge o nível de racionalidade propriamente – que combina e se alimenta dos procedimentos inibidores dos direitos, pois, antes de tudo busca, justamente, a mais estrita regulação das formas e maneiras **construtivas** de participação. Inclusive, por tal lógica, ocorre com frequência a tentativa de transmutar direitos em prêmios e estímulo ao “bom” comportamento moral exibido pelos segmentos subalternizados: docilidade na aceitação das “orientações” recebidas.

Estas tensões entre as formulações no campo da política de Assistência Social – com o advento da LOAS – e o conjunto de práticas desenvolvidas neste mesmo campo pelas organizações filantrópicas, colocam-se como uma questão fundamental para o avanço da própria política de Assistência Social e das relações que estão em plena construção entre o poder público e as organizações filantrópicas prestadoras de serviços sociais.

As expressões destas tensões, conforme pudemos recolher e apreender, se localizam, aparentemente, nos conflitos entre a perspectiva de ajuda e a perspectiva de modernização conservadora de eficiência e eficácia, tratando-se, portanto, de explorar e definir a racionalidade própria das ações no campo da Assistência Social.

Igualmente, tais tensões revelam as relações de subordinação entre o âmbito local e os âmbitos regional e nacional, repondo, desta maneira, as hierarquizações entre centro e periferia, hierarquizações que expõem também o centralismo presente quando se trata da alocação de recursos, havendo a constante prevalência do centro sobre a periferia e dos âmbitos nacional e regional sobre o local.

Um terceiro, ainda a exigir aprofundamento, constitui-se no fato de que, aparentemente, sem as “pressões” dos âmbitos regional e nacional, o âmbito local permanece mais dificilmente permeável por possibilidades de modernização, aferrando-se, na área da Assistência Social, aos padrões próprios do conservadorismo das elites locais.

Pela exposição feita, entendemos que o campo da Assistência Social, inclusas aí as organizações filantrópicas, constitui um campo tático-estratégico na formulação, reivindicação e garantia de direitos sociais como expressão de cidadania.

O caráter tático-estratégico pode ser compreendido plenamente se tivermos em conta que, na particularidade histórica brasileira, o

direito de cidadania tem assistido, quando muito, o trabalhador com “registro em carteira”, fato que exige uma luta intensa por direitos sociais, principalmente se pensarmos na magnitude do desemprego a que “conseguiu-se” chegar no Brasil do século XXI.

Referências

BRISOLA, E. M. A. Cultura política e conselhos de Assistência Social: o caso do Vale do Paraíba. Tese de doutorado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2003.

CAMPOS, E. B. Assistência Social: do descontrole ao controle social. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, nº 88, 2006.

CAMPOS, E. B e MACIEL, C.A. Conselhos paritários: o enigma da participação e a construção democrática. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, nº 55, 1997.

CAPELLA, F. D. dos S. A concepção de direitos sociais nas organizações filantrópicas vinculadas a credos religiosos. São Paulo, Universidade de Taubaté, Departamento de Serviço Social. 2006 TCC, 78 pgs.

GONÇALVES, S. Conhecendo os dirigentes que atuam em Organizações não governamentais: aproximações iniciais. São Paulo, Universidade de Taubaté, Departamento de Serviço Social. 2006 TCC, 76 pgs.

LOPES, R. F. Organizações sem fins lucrativos da sociedade civil do município de Taubaté: concepções, perspectivas e ações desenvolvidas para o trabalhador desempregado. São Paulo, Universidade de Taubaté, Departamento de Serviço Social. 2006 TCC, 56 pgs.

OLIVEIRA, M. A. de. A participação das instituições sem fins lucrativos no Conselho Municipal de Assistência Social. São Paulo, Universidade de Taubaté, Departamento de Serviço Social. 2006 TCC, 43 pgs.

RAICHELIS, R. Gestão pública e cidade: notas sobre a *questão social* em São Paulo. In *Serviço Social e Sociedade no. 90 – ano XXVIII* São Paulo: Cortez, 2007 pp. 05-34.

SPOSATI, A. de O. et.al. Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise. São Paulo: Cortez, 1985.

SPOSATI, A. et. al. Os direitos (dos desassistidos) sociais.2ª. São Paulo: Cortez, 1991.

YASBEK, M.C. As ambigüidades da assistência social brasileira após dez anos de Loas. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, nº 77, 2004.

_____.A Assistência Social na prática profissional: histórias e perspectivas. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, nº 85, 2006.