
Boletín Electrónico Surá # 58, Mayo 2001

Escuela de Trabajo Social - Universidad de Costa Rica

www.ts.ucr.ac.cr

Derechos Reservados a favor de la autora del artículo

A Assistência Social e o desafio do enfrentamento à pobreza na sociedade brasileira.

Silvia Helena Zanirato*

silmart@wnet.com.br

Introdução

De acordo com os indicadores sociais divulgados pelo Banco Mundial, em 1995 o Brasil ocupava o primeiro lugar no mundo no campo da desigualdade social (Folha de S. Paulo, 03.09.1995: 17). A disparidade entre ricos e pobres convivendo num mesmo espaço gerava, entre outras conseqüências, o aumento da criminalidade e mostrava a urgência de se encontrar medidas capazes de mudar essa situação, acabando com a estrutura de privilégios historicamente construída.

O relatório anual do mesmo Banco, afirma em 2000, que o Brasil registrou diminuição de sua pobreza, muito embora na América Latina o índice de pobreza relativa - que leva em conta as diferenças entre ricos e pobres - seja pior do que o da África. Isso mostra que, apesar de ter havido uma certa mudança no quadro, a pobreza ainda persiste e que a distribuição da riqueza continua muito desigual (O Estado de S. Paulo, 13 de setembro de 2000:A13).

De acordo com o Banco Mundial, para enfrentar a pobreza é necessário que os governos fortaleçam a capacidade dos pobres em moldarem as próprias vidas, reduzindo o índice de desemprego e o impacto dos choques econômicos, além de garantir segurança e saúde. De tal entendimento desprende-se a compreensão de que a pobreza é mais do que renda baixa, do que carências materiais, e que seu combate passa pela aplicação de políticas públicas que garantam à saúde, a segurança, a vida e o bem estar.

O Brasil tem aproximadamente 45 milhões de pessoas que vivem em estado de extrema pobreza, com uma renda mensal de 20 dólares. Foi pensando em alterar esse quadro que a Constituição de 1988 e da Lei Orgânica de Assistência Social de 1993, definiram que cabia à Assistência Social, o

* Doutora em História. Professora do Departamento de História, do Programa de Pós Graduação Lato Sensu em Políticas Sociais e do Programa de Pós Graduação Stritu Sensu em História da Universidade Estadual de Maringá. Maringá, Paraná. Brasil.

enfrentamento da pobreza através da garantia dos mínimos sociais, do atendimento às contingências sociais e da universalização dos direitos. Assim, a política de assistência social revelou-se como uma ação com o propósito de limitar a pobreza, por meio da implantação efetiva dos mínimos sociais.

A Assistência Social, enquanto política pública deve garantir ao cidadão brasileiro o direito à Seguridade Social, ou seja, à Previdência, à Saúde e à Assistência Social. A Seguridade Social pressupõe que todos tenham acesso a um conjunto de certezas e seguranças que cubram, reduzam ou previnam os riscos e as vulnerabilidades sociais. Instituiu-se assim, o reconhecimento do direito universal, independente da contribuição ao sistema. (Yasbeck. 1998, p. 54).

A Assistência deve ser organizada num sistema descentralizado e participativo, constituídas por entidades e organizações de assistência, inscritas nos Conselhos de Assistência Social dos municípios. Os Conselhos são instâncias formuladoras de estratégias e de controle da execução da política de assistência social, inclusive quanto aos seus aspectos econômicos e financeiros. Aos Conselhos cabe, entre outras atribuições, a execução de projetos de enfrentamento da pobreza, como os programas de geração de renda, possibilitando que os homens pobres gerenciem suas próprias vidas.

Conhecendo a pobreza

Um vez que a política de assistência social, integrada às demais políticas visa o enfrentamento da pobreza, isso implica em compreender melhor o que vem a ser a pobreza, afirmando que não se trata de um conceito abstrato, mas de uma real condição de vida de milhões de brasileiros

De um modo geral, podemos dizer que a pobreza designa a qualidade e a condição de uma pessoa atingida pela carência. Pobre é aquele que, de modo permanente ou temporário, encontra-se em estado de debilidade, dependência ou humilhação, caracterizada pela privação dos meios, variáveis segundo as épocas e as sociedades, que garantem força e consideração social. Vivendo no dia a dia não tem qualquer possibilidade de revelar-se sem a ajuda do outro (Mollat, 1989, p.5).

Um dos princípios dos direitos do homem é o de que “toda pessoa têm o direito de viver em condições decentes e condizentes com a dignidade humana”. Todavia, há pessoas que se situam muito aquém dessas condições. São aqueles que se encontram em um estado de pobreza absoluta, sobrevivendo em condições que não lhes permite, por não dispor de recursos suficientes, satisfazer os requisitos mínimos necessários à sobrevivência (Costa, 1984, p. 280).

Estes mínimos compreendem as necessidades básicas como a alimentação, a moradia, o vestuário, a educação, a saúde. A pobreza absoluta ocorre diante dos baixos níveis de renda das pessoas que não conseguem garantir o atendimento dessas necessidades. (Sen, 1978 e Bhatta, 1974).

Não se pode ignorar que há uma insistência em minimizar essa situação, com argumentos de que sempre existiram e sempre existirão pessoas pobres, pois há pessoas “que se situam na camada inferior da distribuição de renda, em comparação com os melhor aquinhoados da sociedade”(Costa, 1984, p. 281).

Não se trata de questionar essa afirmação, mas sim de se ater ao problema presente nesta conceituação, que consiste no uso político que se faz do conceito, de modo a estabelecer normas de pobreza suficientemente baixas para diminuir a pressão sobre os recursos totais e sobre a mudança social necessária para eliminar a pobreza. Esse entendimento de pobreza pode servir para minimizar a situação de carência dos necessitados e mascarar o fato de que há no país um problema para muitos, que se traduz na falta absoluta de recursos para atender às necessidades mínimas de alimentação, saúde, educação, habitação, vestuário, além de outros meios não materiais necessários para uma sobrevivência digna (Romão, 1982, p. 358).

A destituição presente na sociedade brasileira não se limita às dificuldades de acesso aos mínimos, mas é uma expressão direta das relações sociais vigentes na sociedade, que não se reduz às carências materiais, mas é também o reflexo de pessoas que sobrevivem numa total carência de direitos, esperanças, possibilidades. Esta carência traduz uma outra forma de pobreza, mais vergonhosa ainda, porque revela a pobreza de direitos (Martins, 1991. p. 112)

Entre muitos ainda prevalece a visão de que a pobreza é uma opção pessoal, resultante de uma “cultura da pobreza”, que entende que os pobres são portadores de um “modo de vida” específico, diferente dos demais segmentos sociais. Assim, sustentam que há uma “cultura da pobreza”, que se caracteriza por uma propensão a apatia, pelo desinteresse pela política, pela restrição de seu estoque simbólico, pela desorganização familiar e falta de integração com as instituições da sociedade. É uma afirmação que leva, no limite, à conclusão de que o pobre acha mais fácil viver desestruturado. (Lewis, 1969).

Entretanto, a pobreza não é de modo algum consequência de uma “cultura”, mas antes, é o “resultado das políticas públicas que provocaram uma real privação material e uma real exclusão dos pobres no campo ocupacional, educacional e político”. Explicações que vêem os pobres como portadores de um “propalado fatalismo, desmotivação para o trabalho, apatia e resignação”, “não só impedem

perceber as manifestações culturais produzidas fora dos aparatos oficiais, como ainda terminam por desviar a atenção das relações de poder e das políticas públicas que perpetuam a desigualdade” (Zaluar, 1985, pp. 41-42).

Pobreza significa destituição, marginalidade e desproteção. “Destituição dos meios de sobrevivência física, marginalização no usufruto dos benefícios do progresso e no acesso às oportunidades de emprego e consumo; desproteção por falta de amparo político adequado, e inoperância dos direitos básicos de cidadania, que incluem garantias à vida e ao bem estar”. Os homens sujeitos a tais condições “consomem a maior parte de sua vida trabalhando, ou em busca de qualquer trabalho na luta para sobreviver. Não melhoram de vida porque as oportunidades para fazê-los são menos acessíveis, pois não lhes sobra tempo e espaço para a educação, a saúde e ao exercício da criatividade”. Não podem atuar como cidadãos íntegros, pois “a necessidade tolhe a liberdade” (Abranches, 1987, pp. 20-27).

Uma vez definido o entendimento do que vem a ser pobreza, cabe agora olhar mais atentamente para o processo de empobrecimento da população brasileira, verificando que este encontra suas razões na forma como ocorreu o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, de modo que a permanente reprodução da pobreza se explica a partir de três eixos: a especificidade da conformação do mercado de trabalho, a forma como ocorreu o acesso à propriedade de terras e a natureza das políticas sociais aplicadas.

O mercado de trabalho: inclusão e exclusão social.

Desde a colonização, o Brasil foi chamado de *A morada da pobreza*. A pobreza se fez presente nesse meio desde os primeiros portugueses, mendigos e vagabundos, degredados pelo rei de Portugal, por viverem em desacordo com as normas estabelecidas pelo Estado português. (Martins, 1998. p. 25).

A situação piorou bastante com a introdução do trabalho escravo. Centenas de milhares de africanos foram levados para trabalhar compulsoriamente na agricultura voltada para a exportação. A instituição da escravidão e sua duração por quase quatrocentos anos marcou o país, originando uma sociedade cindida em escravos e senhores. Os primeiros destituídos de qualquer tipo de direito, devendo se submeter aos ditames de seus senhores, que usufruíam dos direitos de decidir a vida dos escravizados. Esses não tinham o direito de liberdade de ir e vir, o direito à família, o direito à propriedade de sua pessoa, à liberdade de opinião, à integridade física.

Já os senhores tinham o privilégio da cidadania, sendo considerados iguais perante a lei, tendo o direito à representação pelo voto e às garantias e liberdades individuais.

Entre esses dois, encontravam-se aqueles que não sendo escravos, não conseguiam ser senhores. Homens livres e despossuídos que foram afastados do processo de trabalho, que só deveria ficar nas mãos escravas. Estes, embora livres, não eram considerados cidadãos e não tinham seus direitos reconhecidos. Para estes, a luta por um espaço implicava sempre em batalhas árduas, sendo-lhes negado o direito a ter direitos.

Estes homens, como os africanos, também sofreram as conseqüências do trabalho compulsório pois, por um lado a escravidão gerou a falta de trabalho àqueles não eram nem escravos nem senhores e, por outro, degradou o trabalho aos olhos desses homens livres. Para estes, prevaleceu o entendimento de que o trabalho era degradante, de que se sujeitar a trabalhar era o mesmo que aceitar sua redução à condição de escravo. Com isso, formou-se uma população arredia ao trabalho, vista como vadia por não conceber o trabalho como possibilidade de proporcionar uma melhor condição de vida. (Martins, 1998, p. 27).

Essa percepção foi decisiva para a conformação do mercado de trabalho após a abolição da escravatura, pois o trabalhador brasileiro foi preterido diante do imigrante europeu, visto como capacitado para desempenhar as funções em uma sociedade que procurava modernizar-se estimulando a industrialização e a urbanização.

A propriedade da terra.

Mas não foi só essa conseqüência que se mostrou desastrosa para a história e a formação social brasileira. A economia assentada não mão-de-obra escrava e na cultura de exportação, levou à formação de grandes extensões de terras apropriadas para o plantio. Apenas os senhores tinham acesso à terra, e essa determinação justificava-se diante da economia voltada para a exportação, que requeria a produção em larga escala e braços disponíveis para o trabalho. Isso resultou no predomínio dos latifúndios e no impedimento do acesso à terra à maior parte da população, de modo que a propriedade da terra se tornou uma prerrogativa de bem poucos.

Essa situação permaneceu mesmo após a Independência do país de Portugal. Em 1850, diante da iminência da abolição da escravidão e da entrada de imigrantes, o governo brasileiro decretou a Lei de Terras, privatizando os espaços e definindo que a ocupação só se daria mediante a compra da propriedade. O valor fixado para a compra foi considerado extremamente alto na ocasião,

impedindo que os homens pobres pudessem ter acesso a mesma. Homens livres e pobres, sem condições de sobrevivência foram expulsos das terras onde haviam permanecido até então e caminharam para as cidades em busca de trabalho. Todavia a pecha de vadio, associada à falta de preparo para com o trabalho no ritmo exigido pelo capital, fez com que fossem preteridos pelos italianos e espanhóis, vistos como trabalhadores.

Apesar das dificuldades, que não foram poucas, os homens livres e pobres garantiam sua sobrevivência em terras que não lhes pertenciam. A sobrevivência era baseada unicamente na garantia do dia imediato, não havendo qualquer forma de acúmulo. (Martins, 1998, p. 28).

A abolição da escravidão ao final do século XIX ocasionou no crescimento da pobreza, pois o modo como essa se deu deixou ao relento milhares de negros, vistos como vingativos e imprestáveis para o trabalho. A esses não se voltaram direitos, nada foi concedido além da liberdade; nem terras, nem instrução, nem qualquer reparação ou compensação pelos anos de cativeiro. Esses homens foram entregues à própria sorte e tiveram que enfrentar as manobras, muitas vezes violentas, para forçá-los a se manter numa condição civil diferenciada dos demais homens livres. A liberdade concedida não implicou na sua assimilação ao mundo dos homens e mulheres nascidos livres.

Com a introdução do trabalho assalariado continuou a predominar a grande propriedade e até hoje a estrutura agrária brasileira ainda se caracteriza por seu aspecto pouco democrático, pois domina no campo a grande propriedade, barrando o acesso a terra à maior parte da população.

Diante das dificuldades de acesso à propriedade da terra, do processo de modernização da agricultura que desempregou milhares de trabalhadores, da pobreza das massas rurais e da ausência de políticas sociais no campo, os trabalhadores acabaram muitas vezes por buscar o caminho das cidades, em busca de melhor condição de vida. Desse movimento resultou um processo de urbanização muito rápido, que levou a inverter entre três a quatro décadas a proporção entre população rural e urbana. As migrações do campo levaram para a cidade um enorme contingente de trabalhadores que não puderam ser absorvidos pelo trabalho formal, capitalista. Estes acumularam-se nas cidades desenvolvendo atividades informais, ganha pão eventuais.

Formou-se, assim, um mercado de trabalho extremamente desfavorável aos trabalhadores, pois o empregador pode contar com um número sempre crescente de braços disponíveis para o trabalho. Face a essa disponibilidade, os salários tenderam a ser sempre baixos, o que acarretou o crescimento no número

de trabalhadores informais e estendeu ainda mais o contingente de pobres nos meios urbanos. Além disso, a disputa por um espaço no mercado de mão-de-obra desfavoreceu o movimento dos trabalhadores por melhores condições de trabalho e vida, originando num sindicalismo fraco e pouco envolvido com as lutas pela melhoria da condição de vida da classe. (Martins, 1998, p. 78)

O processo de industrialização desencadeado nas primeiras décadas do século XX, caracterizou-se pela concentração de capitais, obtidos mediante a super exploração do trabalhador, com salários baixíssimos e uma jornada que ultrapassava a 14 horas diárias. As condições de vida agravaram-se ao final dos anos 1920, diante da crise de produção cafeeira e mundial, que levou ao desemprego milhares de trabalhadores, aumentando a fileira dos despossuídos.

Diante da impossibilidade de continuar ignorando a pobreza, o Estado brasileiro começou a definir as primeiras leis sociais.

As política sociais.

Durante o período colonial, o único meio de aliviar as situações de necessidade da pobreza ficava por conta das irmandades religiosas que recolhiam esmolas junto aos fiéis e distribuíam àqueles que precisavam. A partir do século XVIII, começaram a atuar as entidades filantrópicas como a Santa Casa da Misericórdia, atendendo aos doentes através da medicação e da hospitalização. Estas obras constituíam a única forma de assistência social e só atendiam à pobreza envergonhada, ou seja, aquela que se abstinha de pedir esmolas publicamente, que não expunha sua miséria. O atendimento ficava condicionado a distinção entre o pobre verdadeiro e o falso. Só era considerado verdadeiramente pobre aquele que fosse incapacitado para o trabalho, ao outro, visto como pedinte por opção, cabia a mais severa repressão, que se fazia por meio de açoites e recolhimento à prisão, conforme determinavam os Códigos Penais que vigoraram na Colônia e em todo o Brasil Imperial.

Ao final do século XIX, em face a abolição da escravidão e ao crescimento do número de miseráveis, a filantropia caritativa redirecionou sua assistência, insistindo em meios mais precisos para distinguir o homem necessitado. Através de visitas domiciliares os trabalhadores da assistência procuravam certificar a real necessidade do atendimento e vincular este atendimento a uma resposta do atendido. Definiu-se, então que só cabia atender aquele homem que se propusesse a modificar sua vida; o auxílio só seria prestado se houvesse o comprometimento em esforçar-se para sair da pobreza. É o período da ação dos higienistas que passaram a coagir a população à mudanças, associando a

necessidade da introjeção de valores e da desconsideração de um problema social e cultural existente há séculos.

Essa ação também não foi capaz de diminuir a pobreza e reduzir as desigualdades. Diante das infrutíferas estratégias para controlar o crescimento da pobreza e da constatação de que a desigualdade atingira níveis que tornavam incompatíveis o exercício democrático, tornou-se necessário orientar a ação do Estado para melhorar as condições de vida da população pobre, fornecendo-lhe o mínimo de bem-estar (Santos 1979. p. 20).

Nas primeiras décadas do século XX o Estado brasileiro passou a implementar as políticas públicas, destinando parte de seu orçamento para as despesas sociais, de modo a garantir a harmonia social.

Com isso modificou-se o conceito de cidadania, que passou a corresponder ao conjunto de direitos civis, políticos e sociais. Até aquele momento a cidadania havia sido um privilégio de poucos, a partir de então, o Estado passou a agir de modo a diminuir a desigualdade social reinante e a implementar políticas sociais visando a integração de um público maior aos direitos de cidadania.

Esse direito implicava na definição de leis sociais, o que requeria a ação do Estado voltada para proporcionar aos cidadãos brasileiros um padrão mínimo de renda, saúde, habitação, alimentação e instrução.

É sabido que as políticas públicas são fruto de um processo histórico associado às formas como as sociedades modernas têm resolvido, por um lado problemas de coesão e controle social e, por outro, dando respostas às lutas sociais. Estas respostas se traduzem em práticas que buscam controlar/negociar/integrar/inserir estes grupos, de acordo com os diferentes regimes do estado de bem-estar e às transformações tanto da base material como dos discursos sobre o "social" que eles ajudam a produzir. (Esping Anderson, 1993)

A ação do Estado brasileiro promulgando leis sociais, ou "construindo as condições para a cidadania" foi um processo gradual, iniciado ainda no final da década de 1910, início da década de 1920, com a lei de acidente de trabalho e a lei da previdência social. As políticas sociais começaram a ser implementadas diante da constatação de uma situação social crítica, com trabalhadores em greve, ameaçando a manutenção da sociedade capitalista.

Os trabalhadores mais bem articulados, organizados em sindicatos, pressionavam o Estado e a elite brasileira pelas décadas de 1910, 1920 e 1930, exigindo melhores condições de trabalho e vida. A implementação das políticas trabalhistas e previdenciária ocorreu num embate entre trabalhadores, patrões e

governo e consistiu em um fator de desmobilização dos trabalhadores sindicalizados, que tiveram que trocar o direito aos benefícios sociais pela subordinação ao patronato. Somente as categorias de trabalhadores que executavam atividades consideradas essenciais para o funcionamento da economia puderam ter acesso aos direitos sociais, desde que fossem dóceis e despolitizados, que não se insurgissem contra o trabalho ou contra o Estado. (Martins, 1993, p.32)

Uma outra questão diz respeito a exclusão dos demais trabalhadores dos benefícios advindos da legislação social. Embora também devessem ser dóceis e despolitizados, a estes não se voltaram os direitos sociais, pois desde as primeiras medidas adotadas para a definição de direitos sociais no Brasil, ficou definido que os direitos seriam prerrogativas de alguns poucos "cidadãos". A cidadania foi regulada de modo que o acesso aos direitos sociais foi uma exclusividade daqueles que estavam formalmente vinculados ao mercado de trabalho, que exerciam atividades consideradas importantes para a economia de importação/exportação (Santos, 1979, p. 23)

Só algumas categorias de trabalhadores que exerciam suas atividades exclusivamente no meio urbano, desempenhando ocupações "reconhecidas e definidas em lei" puderam usufruir dos direitos a aposentadoria, pensão, assistência médica, férias, salário mínimo, limite da jornada, habitação própria e justiça trabalhista. Estes trabalhadores eram os ferroviários, os caminhoneiros, os bancários, os portuários, os comerciários, os empregados da indústria, os servidores públicos. (Martins, 1994, p.33).

Os direitos sociais definidos em lei contemplaram apenas essas categorias de trabalhadores e a cidadania passou a ser um privilégio não somente da elite, mas do trabalhador que tinha acesso aos benefícios sociais, obtidos mediante a inclusão no mercado de trabalho. Este deveria ser um sujeito comprometido com o trabalho, que não participasse de atividades políticas contrárias ao governo, que não se rebelasse contra o patrão e que fosse um fiel cumpridor do seu dever de trabalhador. Para esse trabalhador deveriam estar voltados os direitos sociais.

Uma vez que só teria direito aos benefícios da cidadania os trabalhadores que exercessem atividades consideradas essenciais, aqueles que exerciam atividades não regulamentadas ficaram fora e foram considerados "pré-cidadãos". Todos os trabalhadores da área rural, que embora fizessem parte ativa do processo produtivo, foram considerados "pré-cidadãos". Também foram tidos como pré-cidadãos os trabalhadores urbanos que exerciam ocupações não reguladas por lei, os autônomos, os empregos domésticos, os vendedores ambulantes, os artistas, as donas de casa.

No processo de implementação das políticas sociais, os direitos advindos com a legislação social tiveram um grande destaque. Entretanto, aos segmentos mais espoliados foi vedado o acesso aos benefícios advindos da legislação social. Aqueles que exerciam trabalhos na zona rural, outros que intermitentemente vinculavam-se ao mercado de trabalho, os homens desocupados, assim como aqueles que desempenhavam as tarefas pior situadas nos campos ocupacionais e que recebiam os piores salários, não tiveram o acesso aos programas implementados pelo Estado brasileiro.

A essas categorias o acesso à maioria desses direitos permaneceu negado até a década de 1960. O direito previdenciário só lhes foi estendido nos anos 60, mediante a contribuição.

No campo da saúde, não se pode negar a ação do Estado no combate às endemias que vitimavam principalmente os pobres, por estarem mais expostos diante das condições de alimentação e insalubridade em que viviam. As campanhas de erradicação das doenças, como a tuberculose e a febre amarela, associadas às vacinas e ao saneamento urbano, efetivamente significaram melhoria nas condições de vida dos homens pobres, face a queda nos índices de mortalidade desse contingente. A assistência médica foi ampliada nos anos 40, através da instalação de postos de atendimento médico para a população de renda mais baixa. Todavia essa assistência caracterizou-se pela pouca preocupação com a clientela, que tinha que se submeter a longas filas de espera e a incerteza da consulta ou da internação hospitalar diante da grande procura e dos escassos recursos disponíveis.

No tocante às políticas habitacionais, o que pode ser constatado é a exclusão das populações com baixo poder aquisitivo ao direito à casa própria. Embora tenha havido planos de financiamento de habitações populares nos anos 40, estes planos estavam vinculados aos Institutos de Aposentadoria e Pensões, e atendiam apenas aos seus beneficiários, no caso os ferroviários, industriários, bancários e comerciários. A criação do Sistema Nacional de Habitação e do Banco Nacional de Habitação só ocorreu nos anos 60, de modo que por um longo tempo esta área da política social igualmente permaneceu inacessível aos trabalhadores mais empobrecidos deste país (Draibe, 1989, p. 134).

No que tange à educação, cujo direito estava previsto desde os tempos imperiais - quanto à obrigatoriedade do ensino primário - só nos anos 30 é que foram estabelecidas as condições de sua real efetivação, quando ocorreu a montagem de “uma estrutura organizativa para os diversos ramos e níveis da educação no país” (idem, p. 121).

Partindo muitas vezes do pressuposto de que a ignorância do homem brasileiro era a causa de sua pobreza, a gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário surgiram como formas de enfrentar esse problema, levando a educação às classes menos favorecidas e, com ela, a possibilidade de melhoria nas condições de trabalho e vida. Contudo, deve ser relativizada a freqüência dessas pessoas à escola. Pesquisas sobre essa questão mostram que até os anos 60 essa freqüência não era tão fácil, pois o número de repetentes e de eliminados era bastante significativo, assim como era ainda pequeno o número daqueles que conseguiram concluir o curso primário (Decca, 1987. p. 44).

Com isso, verifica-se que uma parte significativa dos trabalhadores brasileiros permaneceram excluídos dos direitos sociais. A estes restaram as políticas assistenciais, então compreendidas enquanto políticas emergenciais e estratégias assistencialistas.

A partir de 1942, o Estado passou a implementar algumas ações para o atendimento da população mais pobre, que não tinha condição de garantir, por suas próprias ações, sua sobrevivência. Isso se deu por ocasião da criação da Legião Brasileira de Assistência, uma instituição que se propunha a atender as pessoas mais pobres da sociedade, aquelas que estavam em situação de desemprego, sobrevivendo por meio do subemprego, as que tinham poder aquisitivo insuficiente ou aquelas que apresentavam condições reduzidas de superar, por seus próprios meios, a situação de desfavorecimento em que se encontravam. Como a pobreza estava espalhada pelo Brasil afora, a LBA foi organizada em todas as capitais e em alguns municípios que passaram a contar com a atuação dos assistentes sociais para mobilizar e coordenar as obras particulares e as instituições públicas assistenciais. (Draibe, 1989. p. 258).

De um modo geral os programas executado pela LBA tinham “um cunho paternalista e voltavam-se para uma clientela carente de recursos materiais, a quem eram dados auxílios que suprissem temporariamente suas necessidades mais prementes” Nada que pudesse se converter em um direito permanente. (Setúbal, 1983, p. 19).

Embora a criação da Legião Brasileira de Assistência tenha sido de grande importância para a consolidação e expansão do ensino do serviço social, a eficácia dessa instituição é uma questão que não pode deixar de ser considerada. Analistas das políticas sociais afirmam que as verbas repassadas à instituição naqueles primeiros anos foram vultuosas, contudo as atividades desenvolvidas pelos assistentes sociais voltaram-se mais para a adequação do homem na sociedade de classes onde se encontrava inserido do que para sua promoção (Iamamoto e Carvalho, p. 252).

A LBA foi reiteradamente apontada como a área mais permeada por mecanismos clientelistas, assim como pela ausência de controles, o que tendeu a torná-la “presa de manipulação e de corrupção”. Nesse sentido, a atuação da Legião Brasileira de Assistência foi marcada por uma concepção assistencialista estreita, “que tendeu a estigmatizar seus beneficiários, tornando-os solicitantes e pedintes em face a um Estado supostamente benévolo” (Draibe, 1989, p. 139).

Essa situação foi extremamente negativa para o entendimento do que possa ser a política assistencial. Os procedimentos clientelistas, eleitoreiros, a troca de benefício por voto perdurou por muito tempo, deixando marcas difíceis de se mudar nas práticas assistenciais. Essa situação só veio a apresentar modificações no final dos anos 80, quando um outro entendimento da ação social passou a nortear as discussões sobre essa área e a apresentar mudanças que acabaram por ser contempladas na Constituição de 1988 e que resultaram na Leis Orgânica da Assistência Social, que normatiza a assistência social como política públicas nesse país.

Conclusão

Apesar dos avanços da LOAS, é preciso lembrar que a democracia não é um estado, é um processo, um processo pelo qual a soberania popular vai controlando e aumentando os direitos e os deveres (Vieira, 1998, p.14).

A implementação e a atuação eficaz dos Conselhos Municipais de Assistência Social por todo país é um fator importantíssimo para a garantia dos direitos sociais e para a democratização da sociedade, pois aos Conselhos cabem a incumbência de realizar projetos de enfrentamento da pobreza, num reconhecimento de que, mais do que o Estado e a União, o Município conhece as suas necessidades, suas prioridades sociais, bem como as estratégias a serem adotadas para o combate à pobreza. (Vieira, 1998, p. 20).

A ação dos Conselhos deve implicar na participação efetiva das decisões da execuções que lhes dizem respeito, caso contrário, tendem a ser absorvidos pela burocracia, a se transformar em órgãos de encaminhamento de documentos, incapaz de controlar as deliberações ou avaliar as execuções e seus resultados. É preciso que os Conselhos tenham condições de propor projetos, de delinear ou de avaliar a execução do que foi feito, com liberdade. Senão, tornam-se conformistas, tornam-se expressões da burocracia patrimonialista, tão profundamente arraigada no Brasil há séculos. (Vieira, 1998, p.21).

Portanto, na ação dos Conselhos Municipais de Assistência Social, na defesa de sua eficácia, encontram-se alternativas para a efetiva aplicação dos

direitos contemplados na Constituição de 1988 e na Lei Orgânica da Assistência Social, enquanto estratégias para o combate à pobreza.

Se a reprodução da pobreza no país é o espelho de uma sociedade com uma estrutura de privilégios política e socialmente cristalizados, combater a miséria e reduzir as desigualdades sociais implica em adotar critérios capazes de acabar com esta estrutura. A ação dos Conselhos na aplicação das políticas assistenciais como direito do cidadão e dever do Estado, constitui uma das alternativas para o enfrentamento dessa questão.

Bibliografia

ABRANCHES, Sérgio. "Política Social e Combate à Pobreza: a teoria da prática." *Política Social e Combate à Pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

COSTA, Alfredo Bruto Da. "Conceito de Pobreza", *Estudos de Economia*, vol. 4, Lisboa, 1984.

DECCA, Maria Auxiliadora Guzzo. *A vida fora das fábricas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

DRAIBE, Sônia. "A Especificidade do Welfare State Brasileiro" *Reflexões sobre a Natureza do Bem Estar Social*. MPAS/CEPAL, Brasília, 1989.

IAMAMOTO, Marilda e CARVALHO, Raul. *Relações sociais e serviço social no Brasil*. São Paulo: Cortez/CELATS, 1988.

LEWIS, Oscar. *La Vida: studies in the culture of poverty in San Juan and New York*. New York: Randon House, 1969.

MARTINS, José de Souza. *O Massacre dos Inocentes: a criança sem infância no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1991.

MARTINS, Silvia Helena Zanirato. Um descanso para o guerreiro: a criação da Previdência social e a organização do mercado de trabalho. *Revista Pós-História*. Vol. 1, Assis: Edunesp, 1993.

MARTINS, Silvia Helena Zanirato. *Artífices do ócio. Mendigos e vadios em São Paulo*. Londrina: Eduel, 1998.

MOLLAT, Michel. *Os pobres na Idade Média*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979.

SETÚBAL, Aglair Alencar. "Alguns Aspectos da História do Serviço Social no Brasil". *Serviço Social e Sociedade, Revista Quadrimestral de Serviço Social*. Ano IV São Paulo. 1983.

VIEIRA, Evaldo. O Estado e Sociedade Civil perante a ECA e a LOAS. *Revista Serviço Social e Sociedade*. N.º 56, São Paulo: Cortez, março de 1998.

ZALUAR, Alba. *A Máquina e a Revolta*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1985.

Maringá, Pr. Brasil, novembro de 2000.