

HISTÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Elisa Rodrigues Villanueva¹

Ieda Marques de Carvalho²

Márcia Delalíbera³

Raimunda Luzia de Brito⁴

RESUMO

Este trabalho aborda a assistência social no Brasil buscando as suas vinculações com os primórdios da assistência, desde a era pré-cristã, com vistas a resgatar a trajetória de esvaziamento do sentido humano no trato com o proletariado. Nessa perspectiva é enfocada, também, a situação social no Brasil colônia, na república e no contexto sócio-político atual.

Na busca de reforçar a importância da construção da assistência social como direito à sobrevivência em padrões éticos de dignidade, explicita o entendimento dado aos conceitos de assistência e assistencialismo, bem como os conceitos de pobreza estrutural e pobreza conjuntural. Com isso, pretende-se contribuir para o desenvolvimento de ações coerentes com o ideário de justiça redistributiva que permita extirpar, de vez, com o modo conservador e socialmente regressivo de propor e proceder à seletividade que ainda mantém o caráter de ajustamento e tratamento emergencial sem o compromisso com a efetiva erradicação da pobreza.

^{1 e 2} Doutorandas do Programa de Doutorado em Serviço Social, convênio UCDB/UNESP.

^{3 e 4} Mestrandas do Programa de Mestrado em Serviço Social, convênio UCDB/UNESP.

PALAVRAS-CHAVE: assistência, assistencialismo, justiça social.

INTRODUÇÃO

Para abordar a história da assistência social no Brasil, torna-se imprescindível retroagir aos primórdios da assistência, para resgatar as vinculações do surgimento da assistência com o esvaziamento do sentido humano no trato com o proletariado, na primeira metade do século XIX, frente à valorização do mundo material pela ascensão do capitalismo e o surgimento da pobreza estrutural.

No Brasil, a assistência social traz, cada vez mais, a necessidade de utilização da força de trabalho assalariado para o crescimento do capitalismo, apresentando, entretanto, especificidades culturais que deixaram traços marcantes na concepção de assistência, motivo pelo qual torna-se necessário clarear a conceituação dada aos termos assistência e assistencialismo. No atual contexto, o assistencialismo tem características opostas ao que se pretende da assistência, chamada por PEREIRA (1989) de assistência “*lato sensu*”, isto é, uma assistência progressiva, redistributiva na alocação de recursos, o que a caracteriza como direito social básico.

Esses aspectos são abordados de forma crítica, em nossa opção pela assistência como uma política de atendimento universal, de caráter permanente ou emergencial, e um direito social e de cidadania.

1 - PRIMÓRDIOS DA HISTÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A assistência social ao outro, como sinônimo de caridade, é prática antiga na humanidade. Seus primeiros registros remontam à Antigüidade, acontecendo no Egito, na Grécia, na Itália e em outras partes do mundo, sendo prática reservada às confrarias, com sua origem nas Confrarias do Deserto, cujo início data do ano de 3000 a.C. O objetivo das confrarias era facilitar a marcha das caravanas no deserto.

Ainda na era pré-cristã, as confrarias estenderam-se para as cidades, buscando, por analogia, praticar a assistência àqueles que sofriam por privações, dor, doenças, perdas ou rupturas.

No período pré-cristão, a assistência caracterizou-se pela esmola periódica, pelas visitas domiciliares, pela doação de gêneros alimentícios e outros bens necessários à sobrevivência dos mais pobres. Essas práticas, em especial as visitas domiciliares, destinavam-se principalmente para as viúvas, órfãos, idosos e enfermos.

Com o advento do cristianismo, a assistência adquiriu outras dimensões além da caridade, quais sejam: justiça social e dimensão espiritual da assistência. Nesse período, a prática da assistência era tarefa da recém-organizada Igreja Católica, através de seus diáconos (membros leigos da Igreja) e, posteriormente, estendido às confrarias.

Aos procedimentos usuais foi incorporada a realização de inquéritos sociais, para constatação das necessidades dos solicitantes.

A caridade cristã, materializada através da prática da assistência, foi tema de vários concílios e objeto de preocupação de muitos teólogos. Porém, São Tomás de Aquino (1224-1274) foi o grande organizador da doutrina cristã, situando a assistência como um dos pilares da fé, imperativo da justiça social aos mais humildes.

Na trajetória de seu processo organizacional como instituição, a Igreja Católica distanciou-se dos pobres e aliou-se à burguesia. Mesmo proferindo discursos pró-caridade aos mais humildes, suas

propostas e ações só aprofundavam o fosso que separava os poderosos dos mais humildes.

Com o advento do protestantismo, na primeira metade do ano de 1500, a assistência foi alvo de várias modificações, sendo que a principal foi a sua organização em bases laicas e não mais religiosas.

As bases cristãs da assistência foram restabelecidas no século XVII, por tentativa de São Vicente de Paula, recuperando o esquema das confrarias e envolvendo os leigos em sua prática.

É indispensável que se revele que muitas práticas de exploração, de repressão e de dominação política e ideológica foram realizadas sob a denominação de caridade.

A partir da Revolução Francesa, iniciada em 1789, surgiu uma nova organização societária e uma nova ordem jurídica, alterando novamente a base da assistência, posicionando-a como direito do cidadão e atribuindo a todos o dever de prestá-la. Ao ser deixada pelo Estado nas mãos de todos, livrava-se ele (o Estado) de assumir a responsabilidade exclusiva. Tal situação atendia aos interesses da burguesia, pois, sob seu arbítrio, a assistência era também utilizada como estratégia de domínio de classe e de fortalecimento da submissão, como o enfatizou MARTINELLI (1999).

Mesmo com a ascensão da burguesia, no decorrer do tempo, os trabalhadores demonstraram-se combativos e organizados, constituindo-se em força política e presença de classe. Para fazer face a tal situação e através da aliança firmada entre a alta burguesia, a Igreja e o Estado, nasceu a Sociedade de Organização da Caridade, na Inglaterra, em 1869, objetivando racionalizar a assistência

A burguesia entendia que somente proibindo as manifestações coletivas e mantendo um controle sobre a “questão social” se poderia assegurar o funcionamento social adequado. Em decorrência, além da função econômica da assistência (garantir a expansão do capital), outras funções foram incorporadas à prática social, como:

- a função ideológica – defesa de idéias e conceitos burgueses;

- a função de controle – rigoroso controle do processo social e das condições de vida da massa pauperizada, ajustando-as aos padrões da burguesia (MARTINELLI, 1993 : 99-100).

A Sociedade de Organização da Caridade, ao racionalizar e reorganizar a assistência em bases científicas, desenvolveu uma estratégia política que visava a hegemonia da classe burguesa. Com essas características, a prática da assistência desenvolveu-se até o primeiro pós-guerra (1919), quando os problemas sociais, econômicos e políticos adquiriram nova amplitude, exigindo, por conseguinte, medidas compatíveis.

Os trabalhadores se fortaleciam em suas organizações políticas, o proletariado era presença marcante no cenário social e a pobreza um fenômeno mundial. Diante disso, eram cobradas medidas urgentes dos governantes e das autoridades da área social.

Buscou-se, novamente, a revisão dos mecanismos e estratégias operacionais da prática da assistência e, mais uma vez, a classe dominante se uniu à Sociedade de Organização da Caridade, cobrando-lhe medidas mais globais e de maior efetividade para a “questão social”.

A Inglaterra, por ter sido o berço da Revolução Industrial, do movimento trabalhista e por ter criado a primeira Sociedade de Organização da Caridade, mereceu posição de vanguarda no estabelecimento de propostas para equacionar a “questão social”. Instituições (Centro de Proteção à Infância), órgão (Ministério da Saúde Pública) e programas (Grupos de Visitadores Domiciliares) foram implantados para a prática da assistência e, ao longo do tempo, incorporaram-se como atividades complementares da assistência, configurando o binômio médico-social.

Mesmo ampliada, a prática da assistência apresentava-se irrelevante no final da década de 1860, quando se prenunciava a *Grande Depressão*. No social, conviviam-se com o fenômeno de expansão do pauperismo e seu rol de problemas, e na política, divisava-se um combativo proletariado. Nesse contexto, o que a burguesia desejava era uma prática social capaz de conter tais impactos e afastar os grandes perigos que a ameaçava.

Terminando o século XIX, a grande preocupação das Sociedades de Organização da Caridade era com a qualificação dos agentes sociais, uma vez que seu número crescera muito e tornava-se imperioso capacitá-los para o enfrentamento da *questão social*, sensivelmente agravada por um decadente regime capitalista e uma esclerosada ordem burguesa.

No início do século XX, a visita domiciliar era a prática mais usual, situando-se como um instrumento que permitia atingir um duplo objetivo – conhecer “*in loco*” as condições de moradia e de saúde da classe trabalhadora e *socializar* o modo capitalista de pensar. O uso dessa prática atravessou séculos, pois foi regularmente utilizada pelos inspetores e comissários da Lei dos Pobres⁵ para fiscalizar as condições de vida das pessoas por ela atendidas. Durante a vigência dessa Lei, a visita domiciliar e o inquérito eram freqüentemente utilizados com fins repressivos e coercitivos.

2 - SURGIMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Tendo o Brasil sido, oficialmente, descoberto em 1500, durante quase metade do século XVI não houve grande preocupação dos portugueses em colonizá-lo. Ele continuou sendo a terra dos autênticos brasileiros: os indígenas que aqui viviam desde os tempos imemoriais. A primitiva forma de organização das tribos indígenas não requeria qualquer tipo de assistência social. A indigência e a pobreza eram desconhecidas entre eles. A saúde era cuidada pelos Pajés que, como intercessores junto às divindades, incumbiam-se de rogar pela saúde de toda a tribo. Não havia fome e nem falta de moradia, estas eram necessidades coletivas e supridas comunitariamente.

⁵ Lei dos Pobres- promulgada pela Rainha Elizabeth, em 1597, declarava indigente e retirava o direito de cidadania econômica daqueles que fossem atendidos pelo sistema de assistência pública.

Havia, entretanto, a necessidade de trazer religiosos que se preocupassem com a moral e os bons costumes dos colonizadores e com a catequese dos habitantes naturais da terra; esta foi uma tarefa relativamente fácil de ser cumprida, tendo em vista o interesse da Companhia de Jesus, recém-fundada por Inácio de Loyola, em 1534. Ela necessitava apresentar um trabalho que lhe imprimisse uma imagem séria e sólida perante o mundo católico e, em especial, perante o Papa e seu séquito (CARVALHO, 1998). Assumiu, então, a incumbência de trazer a civilização às terras brasileiras, fundando vilas, erigindo capelas e colégios, desenvolvendo a agricultura e, concomitantemente, preparando os nativos para serem transformados em cristãos: missão e desafio que lhe foi proposto para que essa Companhia se auto-consolidasse.

É importante destacar que os missionários eram defensores da liberdade dos índios, pelo fato de estes serem livres e discutirem muito sobre essa liberdade. Mas as missões jesuíticas não raramente constituíam-se em viveiros fáceis de serem tomados de assalto pelos bandeirantes. Estes corriam menos riscos do que quando atacavam uma aldeia em busca de escravos e traziam uma mercadoria mais qualificada, em função do trabalho de educação jesuítica junto aos indígenas inseridos nas missões.

HOORNAERT (1992) destacou a questão que perpassou a história do Brasil e a latino-americana: por que os missionários eram freqüentemente defensores tão árdus dos indígenas e não assumiram a defesa dos africanos com o mesmo zelo? Ora, os missionários podiam muito bem defender os índios que eram livres, antes do início da colonização. Porém, viver no Brasil significava aceitar a escravidão como funcional e estrutural.

A necessidade de escravos para se manter no Brasil foi uma lei que perpassou toda a história do Brasil português e os missionários, jesuítas e de outras ordens religiosas, acabaram por se dobrar à inevitabilidade da situação vigente.

No decorrer da história, verificou-se que os padres mantiveram-se firmes na idéia de que a escravidão negra revestia-se de um caráter de legitimidade.

A identificação com a mentalidade escravagista teve como consequência que os padres não se consolidaram como elemento de transformação social, como bem destacou Joaquim Nabuco, em 1883, em sua defesa da abolição. A outra consequência por ele destacada foi a identificação dos pobres com os escravos.

Ainda no período colonial, é importante destacar as aulas régias aqui implantadas por força da Reforma Pombalina, que teve reflexos importantíssimos do ponto de vista sócio-educacional. Pelo menos para uma categoria profissional, a dos professores, ela foi fundamental, pois a expressão aulas régias significa aulas pagas pelo Rei: pela primeira vez os professores começaram a perceber salários. Esta remuneração era calculada com base no número de alunos que cada professor atendia. Até então, os professores viviam agregados às Casas Grandes dos latifundiários da época, recebendo, por seus serviços, abrigo e alimentação.

2.1 - DURANTE O IMPÉRIO E INÍCIO DA REPÚBLICA

A independência do Brasil foi precedida pela vinda da família real portuguesa para o nosso país, em virtude dos acontecimentos políticos que ocorriam na Europa, naquela época. Este fato foi tão importante que o período de 1808 a 1840 foi identificado como o período da emancipação na história do Brasil.

A necessidade de instalação imediata do governo português em terras brasileiras exigiu uma reorganização administrativa do país e o estabelecimento dos órgãos de administração pública e justiça no Rio de Janeiro e em algumas das capitanias. Em consequência, desenvolveu-se a vida urbana de Vila Rica, Salvador, Recife e, em especial, o Rio de Janeiro, cuja população de 45.000 habitantes foi, subitamente, acrescida de 15.000 habitantes, conforme assinalou SAVIANI (1988:57).

Foram tomadas medidas atinentes ao desenvolvimento dos campos intelectual, educacional, militar e profissional muito positivas por serem originárias das reais necessidades do Brasil. Mesmo sendo adota-

das em função do país passar a sede do Reino Português, foi a primeira vez que tomaram iniciativas em função das necessidades brasileiras.

A assistência ao povo continuava restrita à oferta de escolas primárias (escola de ler e escrever) que eram cada vez mais procuradas, pois as pessoas começaram a ver nessas escolas, além da preparação para o ensino secundário, a possibilidade de acesso a pequenos serviços burocráticos. O ensino secundário permaneceu sob a modalidade de aulas régias.

Proclamada a Independência, em 1822, o país teve a sua primeira Constituição outorgada em 1824. Em seu art. 179, estabelecia: “*A inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império*”. Eram direitos garantidos de várias maneiras, entre eles, o que reza o inciso XXXII desse mesmo artigo: “*a instrução primária é gratuita a todos os cidadãos*”. De lá para cá, todas as constituições brasileiras têm feito alguma referência ao problema da educação, principalmente no que diz respeito ao ensino primário, básico ou fundamental.

Na prática, além da ínfima assistência à educação, a assistência social se fez presente como proteção social aos mais pobres, proteção esta personificada pelas santas-casas de misericórdia. Desde o período colonial (1540-1822), mesmo a preocupação religiosa com a educação era apenas no sentido de preparar as almas para a vida eterna, daí a necessidade de quem tinha algo de seu socorrer os necessitados. Não se cogitava de dar condições de trabalho para que o povo pudesse buscar meios de sobrevivência. As contradições e os descontentamentos eram mascarados por uma situação de calma aparente que encobria o relacionamento entre as camadas da população brasileira.

No decorrer do século XVIII, começou a firmar-se a idéia de que a população menos favorecida podia oferecer ação em troca de assistência. Consubstanciou-se uma nova relação entre a pobreza e a miséria. Perpassou a idéia de que não é somente por herança ou doação que se pode chegar à riqueza, ou seja, surgiu a idéia do trabalho. Isto, porém, aconteceu na Europa. No Brasil, a mão-de-obra escrava

ainda prevalecia, o entendimento do trabalho como fonte de riqueza custou a chegar. Adentramos à República com a idéia de que pobreza não é uma questão social e sim “*caso de polícia*”.

MARTINS (1993:73) afirmou que “*os problemas sociais tinham a concepção funcionalista onde a pobreza era tratada como um problema ou disfunção do indivíduo e nunca da estrutura social*”. Foi a partir de 1920 que se instaurou entre nós a relação capital-trabalho e o Governo começou a legislar em função dos problemas decorrentes desta relação. Em 1919, surgiu a primeira lei referente a acidentes de trabalho; em 1923, foi sancionada a legislação sobre velhice, invalidez e morte; em 1926, foi elaborado o código de menores. Iniciaram-se as regulamentações de benefícios para ferroviários, portuários e marítimos. Aliás, a Caixa de Aposentadoria e Pensões para os ferroviários – lei Elói Chaves – gerou a forma estatal de seguro social. Foram assim lançadas as bases para o sistema previdenciário brasileiro.

2.2 - OS TEMPOS SEGUINTE

Com todos esses avanços, chegamos à década de trinta, que representou a abertura de uma nova página na história da assistência social no Brasil. Dois importantes Ministérios foram criados no governo brasileiro: o dos Negócios da Educação e da Saúde, em 1930, e o do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1931. Com o Ministério dos Negócios da Educação e da Saúde tivemos, pela vez primeira, um órgão oficial encarregado de gerenciar os assuntos de educação, saúde e assistência no país. Foi o momento em que se procurou imprimir à assistência social, o caráter de programa governamental. Quanto ao segundo, direcionava suas ações no sentido de que o trabalho se moldasse às necessidades de acumulação do capital na linha de industrialização. Cabia-lhe, assim, “*fiscalizar, ordenar e controlar ações junto à força do trabalho*” (MARTINS, 1993 : 76).

Destacamos que, na década de trinta, o Brasil saiu de uma economia cafeeira para a economia industrializada, mudando seu

padrão de acumulação de riquezas. Em consequência, houve a necessidade das mudanças citadas, dando suporte a uma política social para a recém-surgida classe operária, a fim de mantê-la subordinada ao conjunto dos interesses econômico-desenvolvimentistas do momento.

Com a implantação do Estado Novo, em 1937, as reformas previstas na Constituição de 1934 caíram por terra. As ações paternalistas do Estado Novo promoveram uma assistência social de caráter benemerente. Neste clima, foi instituído o salário-mínimo, em 1940; em 1943, foi promulgada a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT e, em 1942, a Legião Brasileira de Assistência – LBA, com o objetivo precípuo de prestar assistência às famílias dos militares brasileiros que lutavam na Segunda Guerra Mundial.

O fato acima assinalou a primeira mudança na assistência social, sob a égide do Estado. Ela começou a evidenciar-se como política social sob a responsabilidade do Estado, como bem o enfatizou MARTINS (1993 : 78).

Na década de 50, o Estado aumentou seus gastos na área social, procurando enfrentar a questão: aplicou verbas na educação; houve a ampliação da previdência social; barateamento da cesta básica de alimentos; combateu às endemias; e buscou-se a melhoria da habitação popular. O Estado de Bem Estar Social que chegou até nós, em razão da urbanização e da industrialização. Foram, também, criadas cem escolas de Serviço Social, caracterizadas por seu alheamento aos movimentos políticos.

Os anos 60 trouxeram o despertar crítico de alguns profissionais do Serviço Social que começaram a refletir sobre sua prática. No final de seu governo, Juscelino Kubitschek, em 1960, sancionou a Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS. No dizer de MARTINS (1993 : 79), isto “*significou o primeiro avanço da previdência desde o seu surgimento*”.

O golpe militar de 1964 alterou a ordem democrática, a participação social no processo decisório desapareceu e, o governo, para controlar e desmobilizar socialmente a população, investiu em benefícios sociais. Em 1966, foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social, que assumiu. Definitivamente o controle do sistema previdenciário. O capítulo

da CLT que trata da estabilidade no emprego foi substituído pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, por força de lei 5.517/66.

O governo de João Figueiredo (1980-1984) encerrou o período da ditadura militar. Voltaram a surgir no país o pluripartidarismo e as eleições diretas para governadores de Estados e da Federação. José Sarney instalou o Brasil da Nova República, sob a égide do “Tudo pelo Social” e, como já vinha ocorrendo em toda a América Latina, os esforços se voltaram para o desenvolvimento de uma política neoliberal.

Em sua trajetória histórica de política social, a assistência recebeu contribuição decisiva da pesquisa, ampliando o debate estabelecido nesse período da Nova República, como forma de luta contra a pobreza e pela conquista de direitos sociais e políticos dos despossuídos. Além disto, eventos nacionais pontuam as reflexões no período de 1983 a 1990. Em 1988 foi promulgada a nova Constituição da República Federativa do Brasil – *A Constituição Cidadã* - e, neste clima, em 1990, o governo Collor aprovou o Estatuto da Criança e Adolescente – ECA.

No governo seguinte, Itamar Franco aprovou a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (lei 8742/93). Desta forma, o período de 83 a 93 configurou-se como a década em que os direitos sociais dos cidadãos brasileiros foram implementados, alcançando o patamar de políticas públicas.

É importante lembrar ainda que, a partir da Constituição de 1988, a assistência social compôs com a saúde e a previdência o tripé da política de seguridade social e foi elevada à condição de política social de direito e de universalização. Consagrada como uma das ações no conjunto da seguridade social, ela se vincula organicamente à previdência social enquanto voltada aos sem renda, sem documento, aos “*não cidadãos*”. Ela também se vincula organicamente às demais políticas sociais públicas por ser mecanismo de distribuição de todas essas políticas, por processar a própria existência das mesmas junto aos segmentos excluídos.

3 - ASSISTÊNCIA SOCIAL E ASSISTENCIALISMO

Há três conceitos que devem ser bem esclarecidos para que não sejam confundidos: assistência, assistencialismo e assistência social.

“A assistência é a possibilidade de proteção social através de subsídios, apoio, referência, orientação. As garantias sociais asseguradas pelo Estado – quando de fato e de lei existem – configuram o que denominamos de seguridade social, com direitos de proteção social garantidos a todos” (SPOSATI,1995 : 4).

No campo das relações sociais, assistência – ou ajuda mútua – decorre da solidariedade social, que é distinta da filantropia. No campo governamental, é política pública de proteção ou de seguridade social. A assistência não é uma política neoliberal, mas social.

A assistência, como função governamental, pressupõe o acesso a um bem, de forma não contributiva, ou através de contribuição indireta, pela alocação de recursos governamentais, advindos de taxas ou impostos, que podem ser redistribuídos para atender a uma necessidade coletiva considerada prioritária, para garantir condições de vida e de direitos a todos os cidadãos, ou a um segmento deles.

O Estado, pelo princípio da subsidiariedade só atua quando a família ou a comunidade não puderem fazê-lo. Daí a assistência ser vinculada à pobreza e correr o risco de se transformar em ajuda eventual sem garantir direitos. É este o lado mais perverso da lógica capitalista. Qualificar a assistência como uma necessidade fora da relação de consumo.

O *assistencialismo* é contraponto do direito, da provisão de assistência como proteção social ou seguridade social. *“É o acesso a um bem através de uma benesse, de doação, isto é, supõe sempre um doador e um receptor”* (SPOSATI,1991) e é muito usado pelos políticos brasileiros. O assistencialismo tem sempre um sujeito e umujeitado. O sujeitado fica sempre com a sensação de estar devendo um favor (e favor não se paga). O sujeito age como se fosse o dono,

o senhor daquele que é servido. O assistencialismo é cúmplice político da corrupção e do clientelismo. Muitos políticos trocaram um apadrinhamento, uma camiseta, uma cesta básica de alimentos, um par de botinas e, até mesmo, um prato de comida por um voto.

A assistência social é política de atenção e de defesa de direitos – o direito à sobrevivência em padrões éticos de dignidade construídos historicamente em uma dada sociedade. É política de longo alcance, na medida em que o homem possui, virtualmente, fragilidades e, através delas, a sociedade humana termina por gerar exclusões (SPOSATI, 1995 : 5).

O Programa de Renda Mínima é uma alternativa de assistência social. Nessa ótica, a assistência social é uma política de caráter ético que tem seu fundamento no padrão de dignidade humana de uma dada sociedade sendo, portanto, uma política de equidade.

Quanto mais as políticas básicas ampliarem seu recorte, não só na igualdade mas também na equidade, menos demandas serão geradas para a assistência social, o que não deve significar a sua eliminação, mas a sua adequação a novas formas.

Na sociedade brasileira em que as exclusões econômico-sociais e políticas terminam sendo de maiorias, a assistência social é uma política para atendimento de muitos, têm-se que pensar em dezenas de milhões de pessoas.

A LOAS, no parágrafo único do art. 2º, diz:

“A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências e à universalização dos direitos sociais”.

Com isto, no Brasil, a assistência social termina sendo a distribuição de auxílios financeiros substitutivos do salário inexistente para que os miserabilizados possam consumir ou ter acesso às mercadorias. A assistência social incorporou propostas de acesso à renda de sobrevivência ou renda mínima conforme determinaram os artigos

203 e 204 da Constituição Federal.

Os benefícios de prestação continuada à pessoa da terceira idade e à portadora de deficiência, fixados na Constituição e na LOAS, são exemplos de uma política de demanda, embora aqui se possa pensar numa forma de “*previdência não contributiva*”, isto é, a garantia do seguro mesmo que não se tenha contribuído anteriormente. O programa de Renda Mínima é uma alternativa de assistência social pensada e proposta de forma universalizante.

No Brasil, a assistência social precisa ser pensada e proposta como política pública, com ousadia para enfrentar o grande número da população que demanda a garantia de mínimos sociais.

O passo necessário para implantar a política de assistência social supõe o reordenamento institucional, com a descentralização dos serviços, ainda feitos pela União, passando tais competências aos Estados e Municípios, para que a sociedade civil partilhe das decisões dessa política. Criar o Fundo de Assistência Social para que o dinheiro da assistência social tenha sua aplicação feita por critérios justos, transparentes e submetidos à fiscalização da sociedade. Alternar a política de subvenções, isenções, convênios, de modo que se vinculem à geração de direitos previstos numa política pública de assistência .

A construção da assistência social, como política com acesso a direitos sociais, tem, na relação com as organizações privadas, uma das frentes para a implantação da LOAS, que vem sendo discutida, isto é, ter suas bases de relação reconstruídas. Os documentos jurídicos administrativos que formalizam a relação estatal/privado no campo da assistência precisam ser totalmente revistos: as isenções, as subvenções, os convênios, os contratos, etc. As denúncias da corrupção agudizam essa urgência de reproposição. Essa relação tem que ser programática e não mais personalizada. Em outras palavras, há que se subsidiar / contratar serviços e não personalidades jurídicas. A construção do caráter público e a superação da benesse é uma exigência que supõe aliados.

Outra questão complexa no campo da assistência social diz respeito ao seu papel político de estimular a ruptura da subalternidade,

isto significa não só a adoção de diferentes mecanismos e institutos democráticos, como uma pedagogia de trabalho não tutelar que afiance os direitos sociais.

4 - ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ATUAL CONJUNTURA

Nas eleições de 1994, a sociedade optou pelo caminho proposto por FHC em termos de desenvolvimento, que privilegia a inserção do Brasil na nova ordem, construindo uma economia aberta e competitiva dentro do novo padrão de produtividade mundial, como condição para enfrentar a crise. Esse caminho, entretanto, implicou no agravamento do “*apartheid*” social.

Segundo relatório entregue pelo governo às Nações Unidas (1995), temos, hoje, mais de 41 milhões de pobres dos quais cerca de 17 milhões são indigentes. Esses dados evidenciam a ausência ou ineficiência das políticas sociais e assistenciais até agora adotadas por nossos governantes. A proposta de Estado mínimo e primazia do mercado sobre o Estado, do individual sobre o coletivo, leva-nos a constatar que a maximização dos ganhos é incompatível com a função de proteção social, pois o próprio mercado é fonte geradora de discriminação ou, pelo menos, tem sido incapaz de eliminá-la.

A assistência social é um direito garantido na Constituição de 1988 e regulamentado na LOAS. Exige mudança de concepção e, conseqüentemente, exige o reordenamento institucional, de modo a romper com a tradição pragmática de governantes que entendem a assistência social como regulação de benesses e de favores. Entretanto, sofreu e ainda sofre a resistência do governo à sua efetivação. Esta análise se concretiza ao constatar:

- faltam, ainda, medidas claras e coerentes de consolidação da LOAS;

- os governos estaduais continuam desenvolvendo ações isoladas, reiterando o velho estilo de fragmentação;
- as demandas da sociedade civil são desconsideradas ou relegadas a segundo plano.

Vive-se, ainda, a fase de superação da concepção de política social restrita ao caráter compensatório, das desigualdades sociais geradas pelo mercado, das ações fragmentadas, residuais e intermitentes que configuram historicamente a intervenção do Estado.

A assistência social é um direito social e de cidadania e por si só não pode ser considerada instrumento de enfrentamento e redução das desigualdades sociais postas pelo capitalismo. O combate à pobreza requer a introdução de componentes da política social voltados para processos emancipatórios.

A pobreza pode ser estrutural ou conjuntural (PEREIRA, 1989). A pobreza estrutural é aquela que está ligada ao modelo econômico e se vincula ao campo das políticas sócio-econômicas de caráter emancipatório, política de emprego, de habitação popular, de saúde e outros, desenvolvida de modo a favorecer a participação dos interessados, a autogestão e a formação da cidadania organizada. A ela se vincula a assistência que PEREIRA chamou de assistência *lato sensu*:

- a assistência progressiva e redistributiva na alocação de recursos;
- a assistência que se impõe por sua natureza não mercantil e não contratual, que não exige contrapartida financeira, política ou social na sua distribuição;
- a assistência que desenvolve ações preventivas e não só curativas ou compensatórias;
- a assistência que aponta para a inclusão, assumindo particularidades que a caracteriza como direito social básico.

A pobreza conjuntural é a pobreza cíclica que está vinculada a determinada conjuntura histórica. É a assistência chamada

por PEREIRA (1989) de assistência *stricto sensu* ou emergencial e vincula-se a políticas corretivas e compensatórias.

É fundamental reconhecer esta diferença para que não se busque tratamento emergencial para situações tipicamente estruturais e tratamento progressivo, redistributivo para situações conjunturais.

Nos últimos anos, foram observadas pequenas alterações na proposta neoliberal de reformas e no redirecionamento do gasto social, que começam a pôr em questão as teses sobre a diminuição do papel do Estado nos programas sociais. Trata-se, entretanto, de estratégia de busca de estabilidade política, uma vez que se reconheceu o aumento considerável da pobreza, e o acesso de todas as camadas populacionais aos benefícios do crescimento econômico é condição necessária à estabilidade política. Esse é um espaço que o Serviço Social pode aproveitar para mobilizar a população no sentido de exigir de seus governantes maior empenho político no combate à pobreza estrutural, buscar a solidificação de um ideário de justiça redistributiva, participação independente de contribuição particular, que permita extirpar, de vez, com o modo conservador e socialmente regressivo de propor e proceder a seletividade, a focalização ou a descentralização com caráter de ajustamento e tratamento emergencial e residual, sem se comprometer com a efetiva erradicação do problema.

Apesar do reconhecimento das perdas políticas e econômicas, esse ano o orçamento do governo para o combate à pobreza foi drasticamente reduzido, especialmente o grupo mais vulnerável, criança, deficiente e idoso. “*Criança – corte de 19,8% (500 mil crianças sem atendimento); idoso – corte de 22% (5,8 milhões a menos); deficiente – corte de 22,3%*” (Folha de São Paulo, 28/2/99).

É preciso investir na geração de emprego e renda para, de fato, consolidar-se a assistência como uma política de atendimento universal, de caráter permanente ou emergencial. É esse tipo de competência que se exige dos governantes, aos quais o povo paga e espera que trabalhem para diminuir a distância que separa ricos de pobres.

6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Realizamos uma autêntica viagem pelos caminhos da História, procurando entender a dinâmica da assistência social no mundo ocidental e no Brasil, em suas diversas nuances. Tal como aconteceu na história da humanidade, a princípio ela teve, em nosso país, o caráter humanitário, adquirindo, também, outras dimensões, quais sejam, a de justiça social e a de espiritualidade da assistência; num segundo momento, ela assumiu outro caráter. Evidencia-se como assistência voltada para o capital. A atenção ao homem se manifesta para que o capital não seja afetado no seu poder de acumulação e não porque ele seja um direito social e de cidadania.

Foi importante enfatizar a diferença entre assistência, assistência social e assistencialismo, tendo em vista o nosso compromisso com uma assistência que, ao combater a pobreza, introduza uma política social de atenção e de defesa de direitos, a ser pensada e proposta com ousadia, para enfrentar o grande número da população que demanda a garantia de mínimos sociais. Esta política precisa também implementar processos pedagógicos não tutelares para realmente divorciar-se do caráter de assistencialismo.

O enfoque da História da Assistência Social no Brasil contribuiu para desnudar alguns pontos obscuros sobre o assunto. Contudo, muitas indagações perpassam as perspectivas para a assistência social brasileira no próximo milênio. Suas propostas requerem o compromisso dos engajados na luta por uma assistência social não atrelada à política neoliberal que orienta as ações do governo brasileiro.

Esperamos que este estudo contribua para ampliar as reflexões e debates em torno do futuro da assistência social e do próprio sentido de sua história, na busca de melhores caminhos para viabilizar as utopias e ideais possíveis.

ABSTRACT

This work accost the social attendance in the Brazil to search their subject with the primitive attendance, after the period before Christ with an eye to ransom the course of omission the human sense worn behaviour to deflate to the proletariat. That perspective to board, too, the social situation in the Brazil colony, in the republic and in the present social politic context.

In the search of the reinforce the amount of the attendance social constrution as a survival duty in ethic standard of the dignity, explicit the understanding of the attendance and beneficence, well as the circumstantial and structural poor concept. With it pretend to contribute for the expansion of the coherente actions wich the notion of redistributive justice which to allow to root out, really, wich the conservative style and socialment outmoded by to offer and behaviour the select what still maintain the meaning the agreement and emergencial attendance without the engagement with the real assets to erradication of the poor.

KEYWORDS: attendance, beneficence, social justice.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALAYÕN, Norberto. Assistência e assistencialismo – controle dos pobres ou erradicação da pobreza? Trad. Balkys Villalobos de Netto. São Paulo : Cortez, 1992.

CARVALHO, Ieda M. Como se justificam as perspectivas atuais da educação brasileira caminhando pela história. In: *Série Estudos: Periódico do Mestrado em Educação da UCDB*. Campo Grande

: UCDB, n. 6, p. 71-105, nov. 1998.

CARVALHO, Laerte R. *As reformas pombalinas de instrução pública*. São Paulo : Saraiva, 1978.

OS DESAFIOS da implementação da Lei Orgânica de Assistência Social. In: Seminário Assistência Social em Debate. *Anais...* Fortaleza: CRESS 3ª Região, 1996.

HOORNAERT, Eduardo et alii. *História da Igreja no Brasil*. 4.ed. Petrópolis-RJ : Vozes, 1992.

IAMAMOTO, Marilda V. O serviço social na contemporaneidade: dimensões históricas, teóricas e ético-políticas. *Debates*, CRESS-CE, Fortaleza : Expressão, (6), 1997.

MARTINELLI, Maria Lúcia. *Serviço social: identidade e alienação*. São Paulo : Cortez, 1993.

MARTINS, Lília Christina de O. *Considerações sobre a assistência social*. Franca, 1993. Tese (Doutorado) – UNESP.

PEREIRA, Potyara. *A assistência social como garantia de direitos – críticas aos equívocos conceituais e políticos*. Dez., 1989. (mimeo)

PRIORI, Mary del (org.). O papel branco, a infância e os jesuítas na colônia. In: *História da criança no Brasil*. São Paulo : Contexto, 1991.

SANTOS, Lucinete. Assistência social na atual conjuntura brasileira. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez, n. 49, p.20-28, 1995.

SAVIANI, Demerval. *Educação e política no Brasil*. 2.ed. São Paulo : Cortez, 1988.

SERVIÇO SOCIAL: as respostas da categoria aos desafios conjunturais. In: IV Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais – Congresso Chico Mendes. São Paulo : Cortez, 1991.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira (coord.). *Carta-Tema: A assistência social no Brasil 1983 / 1990*. São Paulo : Cortez, 1991.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira et alii. *A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*. 5.ed. São Paulo : Cortez, 1992.

_____. *Assistência X assistencialismo X assistência social* - Coletânea de textos básicos. Brasília : CNAS, 1995.

VERDÈS-LEROUX, Jeannine. *Trabalhador social – prática, hábitos, ethos, formas de intervenção*. Trad. René de Carvalho. São Paulo : Cortez, 1986.

YAZBEK, Maria Carmelita. *Classes subalternas e assistência social*. São Paulo : Cortez, 1996.