

A POBREZA E AS FORMAS HISTÓRICAS DE SEU ENFRENTAMENTO

Maria Carmelita Yazbek¹

RESUMO

Análise acerca da pobreza brasileira, com ênfase nas formas historicamente desenvolvidas para seu enfrentamento. Parte de uma concepção de pobreza como fenômeno complexo e multidimensional, situando-a como expressão de relações vigentes na sociedade. Apresenta uma rápida caracterização de iniciativas históricas constituídas na perspectiva de seu enfrentamento, buscando assinalar persistências e redefinições entre as quais merece destaque a proposição de Teiles segundo a qual o pobre vem sendo historicamente identificado pela negativa, pela não cidadania.

Palavras-chave: Pobreza. Política Social. Assistência Social.

Iniciando a análise desta temática, é conveniente explicitar a concepção de pobreza que vem orientando estas pesquisas e particularmente orienta estas reflexões. Assim, aborda-se a pobreza como expressão direta das relações vigentes na sociedade, localizando a questão no âmbito das relações constitutivas de um padrão de desenvolvimento capitalista, extremamente desigual, em que convivem acumulação e miséria.

A pobreza brasileira é produto dessas relações que a produzem e reproduzem, quer no plano socioeconômico, quer nos planos político e cultural, constituindo múltiplos mecanismos que “fixam” os pobres em seu lugar na sociedade.

Abordar aqueles que socialmente são constituídos como pobres é penetrar num universo de dimensões insuspeitadas. Universo marcado pela subalternidade, pela revolta silenciosa, pela humilhação, pela fadiga, pela crença na felicidade das gerações futuras, pela alienação, pela resistência e pelas estratégias para melhor sobreviver, apesar de tudo. Embora a renda se configure como elemento essencial para a identificação da pobreza, o acesso a bens, recursos e serviços sociais ao lado de outros

¹ Doutora em Serviço Social, professora e coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUS/SP. E-mail: mcycz@uol.com.br

meios complementares de sobrevivência precisa ser considerado para definir situações de pobreza. É importante levar em conta que pobreza é uma categoria multidimensional, e, portanto, não se expressa apenas pela carência de bens materiais, mas é categoria política que se traduz pela carência de direitos, de oportunidades, de informações, de possibilidades e de esperanças (MARTINS, 1991, p.15).

Submersos numa ordem social que os desqualifica, marcados por clichês: 'inadaptados', 'marginais', 'problematizados', portadores de altos riscos, casos sociais, alvo de pedagogias de reerguimento e promoção (Verdes-Leroux, 1986) os pobres representam a herança histórica da estruturação econômica, política e social da sociedade brasileira. (YAZBEK, 2003, p.22).

A pobreza tem sido parte constitutiva da história do Brasil, assim como os sempre insuficientes recursos e serviços voltados para seu enfrentamento. Nessa história, é sempre necessário não esquecer o peso da "[...] tradição oligárquica e autoritária, na qual os direitos nunca foram reconhecidos como parâmetros no ordenamento econômico e político da sociedade". Faz-se referência aqui a uma sociedade desde sempre desigual e "dividida entre enclaves de 'modernidade' e uma maioria sem lugar", uma sociedade de extremas desigualdades e assimetrias.

Um país caracterizado por uma história regida por um privatismo selvagem e predatório, que faz da vontade privada e da defesa de privilégios a medida de todas as coisas, que recusa a alteridade e obstrui, por isso mesmo, a dimensão ética da vida social, pela recusa dos fundamentos da responsabilidade pública e da obrigação social. (TELLES, 1993, p. 2-4).

Não é objetivo deste texto retomar iniciativas históricas de enfrentamento à pobreza na sociedade brasileira, mas é interessante uma rápida caracterização do percurso dessas ações, suas persistências e redefinições, sempre com definições da pobreza que não constroem a figura do cidadão. "Mas sim a figura do pobre: figura desenhada em negativo, pela sua própria carência" (TELLES, 1999, p.190)

É na vila de São Paulo, por volta de 1560, que emerge a primeira instituição de atendimento à pobreza do país, a Irmandade de Misericórdia, que, apoiada em práticas de esmola, de inspiração portuguesa, ofertava dotes para órfãos e providenciava caixões para os mortos. Instalou-se em São Paulo "[...] com uma pequena enfermaria que era ao mesmo tempo albergue e hospital atendendo com alimentação, abrigo e

enfermagem à escravos e homens livres, visto que não havia ainda médicos no país.” (MESTRINER, 2001, p.40).

Esse modelo vai ampliar-se nos séculos seguintes com a ação de outras ordens religiosas (franciscanos, beneditinos, carmelitas e vicentinos) que ofereciam refeições, abrigo, ajuda material e espiritual a pobres, órfãos, loucos e enfermos. Nesse processo a Igreja Católica tem importante papel, por meio de suas irmandades. As esmolas, que eram oficialmente recolhidas, e ações de caridade vão cunhar um modelo caritativo de assistência que recolhia dos ricos e distribuía aos pobres e que mesclava assistência e repressão. Assim, esmola foi a primeira modalidade de assistência social aos pobres no Brasil colonial, seguida da criação de instituições asilares e tutelares.

A Santa Casa que inicia sua ação com serviços ambulatoriais e hospitalares, gradativamente cria novos serviços, com destaque para a solução asilar, entre os quais destacam-se o “lazareto” (hospital para hansenianos) em 1802; a roda dos expostos em 1825; o asilo para inválidos e assistência a alienados e inválidos. “Crianças órfãs, leprosos, alienados, doentes e inválidos foram os primeiros segmentos que receberam uma forma assistencial institucionalizada.” (SPOSATI, 1988, p.78).

Em São Paulo, a Câmara era obrigada a destinar um sexto de seus recursos aos órfãos e é de sua iniciativa a proposta, à Irmandade de Misericórdia de confinar os mendigos em 1874. Com relação às ações de enfrentamento à pobreza a Câmara Municipal realizava inspeções por meio de comissões que visitavam estabelecimentos de caridade e prisões. A postura (SPOSATI, 1988) é fiscalizadora e confunde o atendimento à pobreza com práticas sanitárias.

Essas ações serão a base para a caracterização de um atendimento aos pobres filantropizado e higienista na cidade em seu período colonial e imperial.

Esse modelo vai sofrer alterações com a expansão da economia pela exportação do café, configurando “a passagem da economia mercantil escravista para a economia exportadora capitalista, que caracteriza o Brasil no final do Império e nos primeiros anos da Velha República.” (SPOSATI, 1988, p. 87).

No início do século XX a pobreza é vista como incapacidade pessoal e objeto da benemerência e da filantropia. Aos poucos, com o desenvolvimento da urbanização e com a emergência da classe operária e de suas reivindicações e mobilizações, que se expandem a partir dos anos

30, nos espaços das cidades, a “questão social” passa a ser o fator impulsionador de medidas estatais de proteção ao trabalhador e sua família. Considerada legítima pelo Estado a questão social circunscreve um terreno de disputa pelos bens socialmente construídos.

Ao reconhecer a legitimidade da questão social no âmbito das relações entre capital e trabalho, o governo Vargas busca enquadrá-la juridicamente, visando à desmobilização da classe operária e à regulação das tensões entre as classes sociais mediante a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o Salário Mínimo, a valorização da saúde do trabalhador e outras medidas de cunho controlador e paternalista. Como mostra Ianni (1990), o Estado brasileiro transformou a questão social em problema de administração, desenvolvendo políticas e agências de poder estatal nos mais diversos setores da vida nacional.

A Constituição de 1937 vai criar uma dualização entre atenção previdenciária para os trabalhadores formais, predominantemente os trabalhadores da indústria, que “são transformados em sujeitos coletivos pelo sindicato e os informais que são enquadrados como pobres, dependentes das instituições sociais, dissolvidos em atenções individualizadas e não organizadas.” (MESTRINER, 2001, p.105).

Assim, se para a emergente classe operária brasileira as ações no campo da proteção social se redefinem como parte de um pacto entre as classes sociais, para o trabalhador pobre, sem carteira assinada ou desempregado, restam as obras sociais e filantrópicas que se mantêm responsáveis pela assistência e segregação dos mais pobres, com atendimento fragmentado por segmentos populacionais atendidos. A atenção à criança predomina e permanece asilar,

o confinamento em instituições especializadas [...] afigurava-se o correto caminho a seguir. O isolamento dos desajustados em espaços educativos e corretivos constituía estratégia segura para a manutenção ‘pacífica’ da parte sã da sociedade. (ADORNO, 1990, p. 9).

A proposta era de “psicologizar” as ações junto aos segmentos empobrecidos da sociedade, realizando a reforma social e moral dos indivíduos pobres. A ação filantrópica nesse período vai efetivar-se como reação à “questão social” sob a perspectiva da doutrina social da Igreja.

Do ponto de vista estatal, a atenção para esses segmentos vai basear-se numa lógica de benemerência, dependente de critérios de mérito e caracterizada pela insuficiência e precariedade, moldando a cultura de que “para os pobres qualquer coisa basta”. Dessa forma o Estado não apenas

incentiva a benemerência, mas passa a ser responsável por ela, regulando-a através do CNSS (criado em 1938), mantendo a atenção aos pobres sem a definição de uma política, não acompanhando os ganhos trabalhistas e previdenciários restritos a poucas categorias (MESTRINER, 2001).

É também nesse contexto que emerge como profissão o Serviço Social brasileiro marcado pelo projeto político da Igreja Católica expresso “pela doutrina e pela ação social católica” que, nesse momento histórico, prioriza a Ação Social (intervenção direcionada para mudanças políticas e sociais sob a ótica do ideário católico), em detrimento de ações de Assistência Social.² Ainda assim, a Assistência Social era considerada um avanço em relação às práticas filantrópicas prevalecentes até então.

Em 1942 o governo brasileiro criou a Legião Brasileira de Assistência (LBA) para atender às famílias dos expedicionários brasileiros. Terminada a Guerra, a LBA se volta para a assistência à maternidade e à infância, iniciando a política de convênios com instituições sociais no âmbito da filantropia e da benemerência. Caracterizada por ações paternalistas e de prestação de auxílios emergenciais e paliativos à miséria vai interferir junto aos segmentos mais pobres da sociedade, mobilizando a sociedade civil e o trabalho feminino. Essa modalidade de intervenção está na raiz da relação simbiótica que a emergente Assistência Social brasileira vai estabelecer com a filantropia e com a benemerência (MESTRINER, 2001).³ O caráter dessa relação nunca foi claro e a histórica inexistência de fronteiras entre o público e o privado na constituição da sociedade brasileira vai compor a tessitura básica dessa relação que continuamente repõe tradições clientelistas e assistencialistas seculares.

² Ver a propósito Entrevista com Odila Cintra Ferreira. Revista Serviço Social e Sociedade n. 12, São Paulo, Cortez, agosto de 1983. Partilha-se com Netto (2001) a análise segundo a qual a profissionalização do Serviço Social não se explica apenas como continuidade da filantropia ou da caridade (desenvolvidas desde a emergência da sociedade burguesa), mas vincula-se à dinâmica da ordem monopólica. “O caminho da profissionalização do Serviço Social é, na verdade, o processo pelo qual seus agentes - ainda que desenvolvendo uma autorepresentação e um discurso centrados na autonomia dos seus valores e da sua vontade - se inserem em atividades interventivas cuja dinâmica, organização, recursos e objetivos são determinados para além do seu controle.” (NETTO, 2001, p. 71).

³ Para a autora “Assistência Social, Filantropia e Benemerência tem sido tratadas no Brasil como irmãs siamesas, substitutas umas das outras” (MESTRINER, 2001, p. 14).

Portanto, o que se observa é que historicamente a atenção à pobreza pela Assistência Social pública vai se estruturando acoplada ao conjunto de iniciativas benemerentes e filantrópicas da sociedade civil.

Com o tempo as velhas formas de socorrer os pobres gestadas na filantropia e na benemerência evoluem (p. ex. na LBA), passando desde “[...] a arrecadação de fundos para a manutenção de instituições carentes, auxílio econômico, amparo e apoio à família, orientação maternal, campanhas de higiene, fornecimento de filtros, assistência médico-odontológica, manutenção de creches e orfanatos, lactários, concessão de instrumentos de trabalho etc” até programas explicitamente anunciados como de combate à pobreza. Assim, no âmbito da Assistência Social são desenvolvidas políticas para a infância e para a adolescência, para idosos, para necessitados e grupos vulneráveis.

O pobre, trabalhador eventual e destituído, é o usuário dessas políticas pelas quais é visto como “indivíduo necessitado” e, muitas vezes como pessoa acomodada, passiva em relação à sua própria condição, dependente de ajuda, não cidadão enfim. Sua figura continua desenhada em negativo. (TELLES, 1999).

No contexto desenvolvimentista as instituições sociais direcionam seus programas para uma política de integração participativa dos mais pobres no processo de desenvolvimento nacional. Nos anos que se seguiram ao golpe militar de 1964, as políticas sociais vão combinar assistência à pobreza com repressão, até que com o cunho democratizante da Nova República, se inovam num ideário de aproximação e apoio às organizações populares.

Com a ampliação da desigualdade na distribuição de renda que cresce sobretudo nos anos 80 (a década perdida para a Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL), a pobreza vai se converter em tema central na agenda social, quer por sua crescente visibilidade, pois a década deixou um aumento considerável do número absoluto de pobres, quer pelas pressões de democratização que caracterizaram a transição. Tratava-se de uma conjuntura econômica dramática, dominada pela distância entre minorias abastadas e massas miseráveis. Permanecem as antinomias entre pobreza e cidadania.

A situação de endividamento (que cresce 61% nos anos 80), a presença dos organismos de Washington (Fundo Monetário Internacional — FMI, Banco Mundial), o consenso de Washington, as reformas neoliberais e a redução da autonomia nacional, a adoção de medidas econômicas e o ajuste fiscal vão se expressar no crescimento dos índices de pobreza e

indigência. É sempre oportuno lembrar que, nos anos 90, o somatório de extorsões que configurou um novo perfil para a questão social brasileira, particularmente pela via da vulnerabilização do trabalho, conviveu com a erosão do sistema público de proteção social, caracterizada por uma perspectiva de retração dos investimentos públicos no campo social, seu reordenamento e pela crescente subordinação das políticas sociais às políticas de ajuste da economia, com suas restrições aos gastos públicos e sua perspectiva privatizadora (YAZBEK, 2004). É nesse contexto, e na “contra mão” das transformações que ocorrem na ordem econômica internacional mundializada, que o Brasil vai instituir constitucionalmente, em 1988, seu sistema de Seguridade Social no qual vai-se destacar a Assistência Social. Com esse sistema tem início a construção de uma nova concepção para a Assistência Social brasileira, que é regulamentada em 1993, como política social pública, e inicia seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a LOAS estabelece uma nova matriz para a Assistência Social brasileira, iniciando um processo que tem como perspectiva torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitarem. A inserção na Seguridade aponta também para seu caráter de política de Proteção Social⁴ articulada a outras políticas do campo social voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida. Desse modo, a Assistência Social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo.

Como lei, a LOAS inova ao afirmar para a Assistência Social seu caráter de direito não contributivo (independentemente de contribuição à Seguridade e para além dos interesses do mercado), ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social e ao apresentar novo

⁴ Por Proteção social entendem-se as formas “às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações. Incluo neste conceito, também tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Incluo, ainda, os princípios reguladores e as normas que, com o intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades.” (DI OIOVANNI, 1998, p.10).

desenho institucional para a assistência social. Inova também ao propor a participação da população e o exercício do controle da sociedade na gestão e execução dessa política. Tendência ambígua, de inspiração neoliberal, mas que contraditoriamente pode direcionar-se para os interesses de seus usuários.

Sem dúvida, uma mudança substantiva na concepção da Assistência Social, um avanço que permite sua passagem do assistencialismo e de sua tradição de não política para o campo da política pública.

Como política de Estado passa a ser um espaço para a defesa e atenção dos interesses e necessidades sociais dos segmentos mais empobrecidos da sociedade, configurando-se, também, como estratégia fundamental no combate à pobreza, à discriminação e à subalternidade econômica, cultural e política em que vive grande parte da população brasileira. Assim, cabem à Assistência Social ações de prevenção e provimento de um conjunto de garantias ou seguranças que cubram, reduzam ou previnam exclusões, riscos e vulnerabilidades sociais, (SPOSATI, 1995) bem como atendam às necessidades emergentes ou permanentes decorrentes de problemas pessoais ou sociais de seus usuários (YAZBEK, 2004).

Essas garantias se efetivam pela construção do que Mishra denomina de “rede de segurança da rede de Segurança”, ou seja, um conjunto de programas, projetos, serviços e benefícios voltados à proteção social e ao atendimento de necessidades da população usuária dessa política.

Caracterizada, em geral, por sua heterogeneidade, essa rede de segurança (constituída pelos órgãos governamentais e por entidades da sociedade civil) opera serviços voltados ao atendimento de um vastíssimo conjunto de necessidades, particularmente dos segmentos mais pobres da sociedade: atende a famílias, idosos, crianças e adolescentes, desempregados, portadores de deficiência, migrantes, portadores do HIV, dependentes de drogas, etc; arrecada e doa alimentos, alfabetiza adultos, protege testemunhas, defende os direitos humanos e a cidadania, atende suicidas, adolescentes grávidas, órfãos, combate a violência, cria empreendimentos autogestionados, cuida de creches, de atendimento médico domiciliar e de outras iniciativas que compõem o complexo e diversificado campo da Assistência Social⁴ à população. Dessa forma a

Assistência Social⁵ como campo de efetivação de direitos é (ou deveria ser) política estratégica, não contributiva, voltada para a construção e provimento de mínimos sociais de inclusão⁶ e para a universalização de direitos, buscando romper com a tradição clientelista e assistencialista que historicamente permeia a área onde sempre foi vista como prática secundária, em geral adstrita às atividades do plantão social, de atenções em emergências e distribuição de auxílios financeiros.

Nesses últimos anos tornaram-se evidentes as características neoliberais da política social brasileira, face às necessidades sociais da população. São características, portanto, facilmente identificáveis.

Uma retomada analítica dessas políticas sociais revela sua direção compensatória e seletiva, centrada em situações limites em termos de sobrevivência e seu direcionamento aos mais pobres dos pobres, incapazes de competir no mercado. Nesse sentido as políticas acabam sendo o lugar dos não direitos e da não cidadania lugar a que o indivíduo tem acesso, não por sua condição de cidadania, mas pela prova de que dela está excluído (TELLES, 2001, p. 95).

A herança dos últimos 10 anos, o legado que se tem que enfrentar é este: o legado da subordinação do social ao econômico. O social constrangido pelo econômico. O social refilantropizado e despoliticizado e despublicizado.

⁵ Em São Paulo estes serviços estão agrupados em seguranças sociais a serem garantidas: **Segurança de Acolhida** - opera com a provisão de necessidades humanas que começam com os direitos a comer, vestir, dormir e abrigar-se, próprios à vida humana em sociedade e integra os serviços de abrigo, moradia provisória albergues operando com a provisão de necessidades básicas; **Segurança de Convívio** - serviços voltados ao desenvolvimento da sociabilidade como creches, casas de convivência, centros de serviços, projetos socioeducativos para crianças e adolescentes e outros; **Segurança de Benefícios/Rendimentos** - inclui programas e projetos de transferência de renda, bolsas e auxílios vinculados a trabalho social de natureza sócioeducativa, além de programas de atendimento emergencial, restaurantes populares entre outros.; **Segurança de Travessia/Autonomia** - inclui serviços voltados à provisão de apoios e atenções para que o cidadão seja alcançável pelas políticas sociais por meio de sua inserção na rede sócio-assistencial e implica melhoria da condição devida e provisão de meios para a construção de autonomia de sobrevivência, como também apoio a projetos de geração de renda, formação de cooperativas etc.

⁶ Para Sposati (1997, p. 10) “propor mínimos sociais é estabelecer o patamar de cobertura de riscos e de garantias que uma sociedade quer garantir para todos os seus cidadãos.” Trata-se de definir o patamar de dignidade abaixo do qual nenhum cidadão deveria estar.

Outra constatação nesta análise revela-se no *deslocamento*, no cenário brasileiro recente, da questão da pobreza

[...] como questão e como figuração pública de problemas nacionais, de um lugar politicamente construído - lugar da ação, da intervenção, da crítica, da polêmica e do dissenso- para o lugar da não política, onde é figurada como dado a ser administrado tecnicamente ou gerido pelas práticas da Filantropia. (TELLES, 1998, p.15).

Cabe lembrar que esse deslocamento, que tem como expressão maior o crescimento do Terceiro Setor, vai inserir-se nos processos de reestruturação d's sistemas de proteção social e de política social em geral, processos que, por sua vez, se explicam nos marcos da reestruturação dos mecanismos de acumulação do capitalismo globalizado e que vêm sendo implementados, particularmente em sua periferia, por meio de uma reversão política neoliberal caracterizada, entre outras coisas, pela destituição de direitos conferiam um caráter público à demanda por direitos sociais (YAZBEK, 2002).

Essa identificação de características traz as interpelações trabalhistas e sociais e pela erosão das condições políticas que sobre a crença que ainda se tem numa cidadania ampliada, e na busca que ainda se faz de reverter a figura do pobre como não cidadão. Tarefa difícil, que esbarra na herança perversa de uma pobreza persistente e naturalizada, em uma sociedade cada vez mais desigual que, mesmo com o aumento visível da pobreza, “não instaura o debate público sobre a justiça e a igualdade, pondo em foco as iniquidades inscritas na trama social.” (TELLES, 2001).

THE POVERTY AND THE HISTORICAL FORMS OF CONFRONT

ABSTRACT

An analysis concerning Brazilian poverty, giving a special emphasis to some historically developed forms of confront. It starts from a poverty conception taken as a complex and multidimensional phenomenon perceived as an expression of the society present relations. Presenting a slender distinguished Telles proposition accordg to which poor's characterization of such historically initiatives constitute under a perspective of confront we search to target persistences and re-definitions among whose is highly condition remains historically identified as negative, and a non citizenship.

Keywords: Poverty. Social politics. Social assistance.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sergio. **A gestão filantrópica da pobreza urbana**. Revista São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Fundação SEADE, v. 4, n. 2 abr./jun, 1990.

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social** — LOAS. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

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

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MISHRA, Ramesh. **O Estado providência na sociedade capitalista**. Oeiras: Celta, 1995.

SPOSATI, Aldaiza. **Vida urbana e gestão da pobreza**. São Paulo: Cortez, 1988.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

_____. **No fio da navalha: entre carências e direitos - notas a propósito dos Programas de Renda Mínima no Brasil**. Revista Polis, São Paulo, 1998.

_____. **Pobreza e cidadania**. São Paulo: Editora 34, 2001.

YAZBEK, Maria Carmelita. **A Assistência Social na cidade de São Paulo**. Instituto Polis, PUC-SP, (Observatório dos Direitos do Cidadão:

acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo), 2004.

_____. **Classes subalternas e Assistência Social**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Voluntariado e profissionalidade na intervenção social**. Revista Políticas Públicas. São Luis, UFMA, v. 6, n. 2, 2002.