

CAPITULO I

1 ASSISTÊNCIA: UMA ABORDAGEM HISTÓRICA

1.1 ASSISTÊNCIA E CARIDADE NOS PRINCÍPIOS DA TRADIÇÃO EUROPEIA

Assistência e caridade, dois vocábulos que se complementam no significado. A assistência é o ato de ajudar alguém. “Palavra latina que significa colocar-se junto a alguém - Ad –sistere – Assistir” Weber; Demeneghi (1997, p.24); enquanto a caridade, “(do latim *cháritas*) é tradução do grego *ágape*, e significa amor de doação, amor que provém de Deus” Oliveira (1992, p.30), estiveram lado a lado durante vários séculos no atendimento aos necessitados.

A ajuda aos pobres é uma prática milenar, que existe desde os primórdios dos homens na terra e possui várias conotações a cada momento histórico. Não constitui premissa básica do estudo, mas analisa de forma minuciosa as estruturas sociais e procura fazer um alerta de suas existências, no intuito de trazer para contemporaneidade dados que possibilitem refletir a situação dos pobres no percurso histórico e, conseqüentemente, formas de atendimento. Como por exemplo, ao analisar a estrutura social do Império Romano como um todo, detecta-se que a mesma não era homogênea. O que a historiografia denomina, muitas vezes, de sociedade romana, talvez esteja se referindo somente a Roma, pois se apresenta apenas como uma abstração, no âmbito territorial do Império. Ao observar as diversidades entre os sistemas sociais das cidades, que separavam os cidadãos livres e os não livres, os ricos e pobres, os letrados e iletrados, os possuidores de terra e não possuidores, descobre-se inicialmente uma não uniformidade de direitos, a legislação não era única em todo Império (GUARINELLO, 2006).

Observa-se, no estudo sobre o Império Romano, que não ocorreram grandes transformações no atendimento aos pobres. Essa situação assume outra forma somente a partir do cristianismo. O modelo de caridade se diferencia, apresentando-se como traço cultural bastante significativo da sociedade cristã. Os donativos ofertados eram vistos como um

remissivo aos pecados cometidos e uma forma de se alcançar a intercessão divina, utilizado por aqueles que desejavam atingir as graças celestiais, reis, nobres, imperadores e camponeses.

É notório que o cristianismo tornou-se o grande herdeiro e o responsável pela transmissão da cultura romana no Ocidente tardo-antigo e Medieval, o que lhe conferiu certa ambivalência. O cristianismo, do mesmo modo que propiciou modificações na sociedade romana, foi também modificado por ela, uma vez que ao adotar o cristianismo como religião oficial do Império, houve interesses tanto materiais quanto ideológicos por parte do episcopado. A caridade cristã passou a ter mais eficácia que o evergetismo, no momento em que o império romano concedeu incentivo e privilégios à Igreja, pelo auxílio que a mesma prestava aos pobres.

Neste contexto, pode-se diferenciar, conforme o pensamento de (VEYNE, 1998) o conceito da forma de assistir aos pobres¹ na concepção do evergetismo e da caridade cristã. O evergeta (doador do evergetismo) doa para marcar sua posição social, por patriotismo, senso cívico. Sua doação é para o conjunto dos cidadãos. Em princípio, as doações eram feitas em largas somas de dinheiro, para ostentar sua condição de homem público, de benfeitor da cidade. O doador cristão põe em prática a sua caridade para alcançar a meritocracia divina e exercer sua generosidade, cujo objetivo é atender aos pobres.

O Cristianismo não fez uma transformação socioeconômica em relação ao pobre, mas impetrou uma mudança no aspecto ideológico, valorizando a imagem do pobre, prometendo-lhes o reino dos céus, como sugere o célebre Sermão da Montanha: Bem-aventurados vós os pobres, pois vosso é o reino de Deus (ZÉTOLA, 2004).

Para Mollat (1989) a concepção cristã da caridade abrange a da pobreza, essa proclamada e praticada por bispos e monges, tanto no Oriente quanto no Ocidente. Desde a Antiguidade

¹ Na investigação terminológica organizada por ECO, Humberto. **Idade Média:** bárbaros, cristãos e mulçumanos. Portugal: D. Quixote, 2011, p.275-276. Pobre\pauper, substantivo ou adjetivo, está associado nas fontes medievais a uma vasta gama de outras palavras que subentendem uma acepção da pobreza que vai além da pura e simples avaliação econômica. Há o *pauperfamelius* dominado pela fome, e o *pauperpunnosus*, nu por não ter que vestir, há os míseros, os mendigos, os indigentes em geral, sem dinheiro e bens materiais. E há também os pobres por efeito de acidentes vários, circunstâncias, calamidades privadas e públicas: a viúva e o órfão, por exemplo. As fileiras da pobreza são engrossadas pelas vítimas de doenças, causa e efeito da própria indigência. O *pauperinfirmus*, que não tardará a constituir uma categoria à parte, está representado pelos cegos ou mancos, os estropiados, os ulcerados e os loucos. [...] O *pauperperegrinus* é itinerante por opção, por devoção, mas também por necessidade. [...] O *pauperverecundus*, o pobre envergonhado, nobre ou rico decaído do procedente estado de conforto e avesso a tornar manifesta a sua indigência.

Tardia até a idade Média, o Cristianismo transformou a humildade espiritual num impulso para Deus, objetivando proporcionar alívio à humilhação material e social dos pobres. São João Crisóstomo⁰, em Constantinopla e em Antioquia defendia o dever da esmola, solicitava que um décimo dos proventos dos ricos fosse doado aos pobres. Ele estimou que por volta dos anos 400, havia cinquenta mil indigentes em Constantinopla. Para São João Crisóstomo, o ato de não esmolar ofendia a Cristo, no momento que o pobre era sua imagem. O que Eco (2011, p.276) chama de “pauperChristi, digno de misericórdia, compaixão e esmola, motivo de redenção para o próprio rico que, doando liberalmente, abre o seu caminho para o céu”.

A Sociedade Medieval apresentava-se com uma ambivalência de compaixão e marginalização em relação a alguns doentes. Dependendo da classe social a qual pertencia, tinha um determinado tratamento. Por exemplo, nos casos de leprosos, os considerados ricos poderiam continuar em sua própria casa e serem assistidos. Eles não eram excluídos do convívio social, nesse caso o acolhimento acontecia pela compaixão. Entretanto, nas classes pobres que tinham sua existência por meio do trabalho de todos os dias, o indivíduo era excluído do seio da sociedade, marginalizado, tornando-se objeto de caridade. Nesse contexto, encontram-se os mendigos, pessoas aleijadas, terminologia utilizada na época, inaptas para o trabalho que viviam da caridade alheia, tinham que esmolar ou utilizarem os asilos. Essa situação tem na avaliação de Le Goff (1989, p.246) as seguintes considerações:

A enfermidade tem um efeito socialmente degradante, pelo menos na medida em que provoca uma identificação da doença com a miséria. Se se reconhece que o processo de marginalização se baseia na exclusão dos laços sociais ou na sua ruptura espontânea, na perda de lugar no mundo do trabalho ou na distribuição de funções sociais, toma-se difícil considerar os mendigos como marginalizados. Os mendigos eram necessários, na medida em que davam a possibilidade de se dar provas de caridade, estavam organizados e viviam de uma maneira estável, respeitando as normas da convivência social. A atitude ambivalente em relação aos mendigos e a pobreza em geral — uma atitude que se situa entre a condenação de uma forma de vida e o elogio da virtude da renúncia — já se encontra nos textos dos Padres da Igreja, mas, na sociedade medieval, prevalece a aceitação do papel funcional dos mendigos, quando não comprometem a ethos do trabalho ou o equilíbrio do mercado de trabalho.

No trabalho de caridade os pobres se destacavam, além das ordens mendicantes, confrarias e outras. As Beguinias (Beguinios) também faziam parte desse cenário, desde que foram criadas no início do século XIII. Constituíam uma poderosa força dentro da Igreja ocidental. As Beguinias eram comunidades exclusivas de mulheres, inicialmente de origem urbana, ricas, que faziam filantropia, prestavam assistência aos leprosos, doentes e pobres. As Beguinias

tiveram como área de atuação a primeira década do século XIII, em cidade de Liège, na Bélgica. Espalharam-se pela Europa, ao longo da rota de comércio. Tinham uma estreita relação com os franciscanos, mas não foram aceitas na ordem. Os homens que seguiam esses mesmos objetivos eram chamados de *beghards*, ou *beguinos*, uma referência a Robert le Bègue, o Gago, que era pregador de Liège (LOYN, 1989).

Para melhor compreender a concepção de caridade da sociedade medieval e em particular no continente europeu, o estudo se fundamenta em especial no pensamento de dois autores: Geremek (1986) e Mollat (1989). Para tanto, se faz necessário trazer para a reflexão a concepção dos autores sobre a pobreza.

A pobreza é uma noção, constitui-se de realidades sociais complexas e dinâmicas. A definição do pobre e de seu estado deve ser ampla; pobres são aqueles que, permanentemente ou temporariamente, estão em situação de dependência e humilhação, privados em cada época e sociedade, por dinheiro, relações, influência, poder, ciência, qualificação técnica, honorabilidade de nascimento, vigor físico, capacidade intelectual, liberdade e dignidade pessoal. Pobre é aquele que não tem qualquer possibilidade de viver sem a ajuda de outrem, incluindo assim os frustrados, enfeitados, sociais e marginais (MOLLAT, 1989).

Geremek (1986, p.5) enfatiza que: “os processos de pauperização e os conflitos sociais concomitantes ao nascimento e desenvolvimento do capitalismo obrigam os ideólogos e políticos a encarar a pobreza como um fenômeno de envergadura social”. As investigações dos economistas em torno da temática propiciaram uma definição do pobre enquanto indivíduo excluído do processo de produção e da possibilidade de usufruto dos benefícios do crescimento econômico. Os sociólogos privilegiam, dentro da temática, os aspectos sociais e culturais na definição da pobreza enquanto condição humilhante e portadora de estigma. Para o historiador polonês, o problema da pobreza e da miséria estiveram presentes de forma articulada ao longo da história dentro das ciências sociais, enquanto objeto de estudo empírico.

Nesta perspectiva, a linha adotada na pesquisa encontra ressonância com o estudo proposto pelo historiador, em não fazer uma análise da história da pobreza, mas em propiciar uma interpretação das mutações das atitudes sociais da pobreza, confrontando as representações e

práticas da caridade com a realidade social do pauperismo, dentro do cenário de uma civilização cristã europeia, durante a Idade Média Tardia e os primórdios da Idade Moderna. Geremek (1986) contrapõe o ethos medieval da pobreza com a realidade social para mostrar a variedade de comportamentos e teorias que se desenvolvem em torno da pobreza no seio da sociedade medieval e que coexistem ao longo de sua evolução. O ethos da pobreza, tanto no cristianismo quanto no período medieval, assume um caráter contraditório, no momento que privilegia a igualdade entre dois preceitos difundidos pela literatura patrística, que são incompatíveis: o gesto heroico da renúncia, que consiste em despertar o indivíduo a buscar a perfeição cristã, mas atribuído somente às classes elitizadas; e o dever de socorrer os pobres, ou seja, a coexistência da riqueza e da pobreza como forma da vontade divina compartilhado pelas demais classes.

A pobreza voluntária da renúncia passa a ser uma virtude, ao proceder de uma livre escolha. Simultaneamente a essa doutrina da pobreza, nasce o elogio da caridade, considerada como um dever geral. A esmola adquire, dentro do Cristianismo, um simbolismo tanto espiritual quanto institucional, ao mesmo tempo em que permite a remissão dos pecados da vida temporal aos ricos, inscreve os pobres no plano da salvação.

Dar esmola é dar prova da forma mais evidente e direta, de uma atitude misericordiosa. Por outro lado, convém não esquecer que o papel institucional da Igreja neste domínio funcionava como uma espécie de ecrã, que frequentemente impedia que tais atitudes se manifestassem em plena luz. A organização da cristandade medieval esteia-se na mediação da Igreja entre os ricos e os pobres (GEREMEK, 1986, p.52).

Em todo período medieval, a Igreja Católica administrou as obras de caridade: dispensários, hospitais, leprosários, orfanatos e escolas, que funcionavam nos mosteiros ou juntos a eles. O atendimento aos necessitados nos séculos XIII e XIV era realizado pelas congregações religiosas dedicadas especialmente à assistência social, auxílios materiais, visitação domiciliar e assistência hospitalar. As corporações de ofícios e as confrarias leigas instituíram diversos sistemas de auxílios mútuos para seus membros (VIEIRA, 1977).

No século XIII, o movimento franciscano tentava conciliar a degradação da miséria da população com a virtude da pobreza presente nas obras da misericórdia, embasado nas práticas de Francisco de Assis, que abandonou a riqueza para viver com humildade. A

pobreza apresenta-se enquanto valor espiritual. O posicionamento enquanto valor espiritual não impedia que o pobre, prioritariamente o indigente, fosse tratado como objeto e não como sujeito da comunidade cristã. Além disso, os modelos apresentados pela literatura hagiográfica só se referem exclusivamente aos pobres ascetas provenientes do meio aristocrático, ou seja, a pobreza, de um modo geral, só emerge quando é exaltado o valor espiritual da renúncia. Contudo, tal heroísmo da renúncia, ao estimular as atitudes misericordiosas da caridade, estendia seu benefício a todos os tipos de pobres que usufruíram das obras de beneficência, inclusive aos mendigos profissionais (GEREMEK, 1986).

No intuito de controlar e evitar distribuição em duplicidade aos pobres surge, no século XIII, o sistema de fichas ou de insígnias, essa catalogação, se pode assim ser chamada, rompia de certo modo com a ideia tradicional da boa ação, cuja valia era a intenção do benfeitor.

O ato de esmolar era humilhante para a dignidade humana, as pessoas viviam numa miséria tão extrema, que não se importavam em ser enquadradas no estatuto de mendigos. Porém, há de se observar que a caridade medieval fazia distinção entre os indigentes: na categoria de pobres envergonhados enquadravam-se os membros empobrecidos das camadas médias ou superiores da sociedade, sendo as demais categorias compostas dos pobres de raiz, do campo ou da cidade, para quem nada havia de aviltante o fato de se beneficiarem de uma assistência pública. Essas pessoas viviam do seu trabalho e a miséria já fazia parte do seu dia-a-dia (GEREMEK, 1986).

Na organização da cristandade medieval, a Igreja se apresenta como mediadora entre ricos e pobres; encarregada da assistência direta aos necessitados, por um lado, reservando 1/3 ou 1/4 dos proventos eclesiásticos para o socorro da pobreza, e por outro assumindo a gestão da beneficência, distribuindo por meio de esmolas aos pobres as doações e legados recebidos pelos mosteiros, que concebiam a assistência aos pobres como um dever inerente às suas funções. Mesmo com esse caráter assumido pelos mosteiros, chega-se ao ponto da necessidade de um controle orçamentário, pois o desembolso para cobrir as despesas com as esmolas assume grandes proporções em relação às receitas, fazendo com que as reservas destinadas à assistência constituíssem, conforme conceitua Geremek (1986, p.53) em: “uma fatia percentualmente inferior que tal não punha em perigo a organização de distribuições de esmolas de grande envergadura; mas quando assim não acontece, a atividade caritativa torna-se puramente marginal”.

Entre os séculos XII e XIII em consequência do modelo de caridade individual, materializada na fundação de hospitais, leprosários e asilos, e doações para obras de beneficência por parte das elites burguesas, ocorre uma redução do papel mediador da Igreja. Outro fator é o incremento das confrarias religiosas e o surgimento das ordens mendicantes. Uma ínfima parcela de recursos chegava às mãos dos pobres e havia grupos de pobres ligados à corte ou à casa dos benfeitores, que recebiam assistência regular e permanente.

A liturgia da esmola (que define o lugar, o tipo e o montante da ajuda), instituindo o princípio de uma assistência regular, tinha criado como que uma "prebenda do pobre". [...] Os beneficiados a quem estas "prebendas" proporcionam uma existência segura convertem-se assim numa espécie de profissionais da pobreza. (GEREMEK, 1986 p.54-55)

Existiam vários tipos de asilos especializados em abrigar pobres e peregrinos: os que davam de comer aos pobres, e os que acolhiam os velhos, os que asilavam os órfãos, e os que alimentavam as crianças, e assim por diante. Por assegurar de modo regular e permanente a subsistência de alguns pobres, esses asilos também realizavam o princípio da pobreza pensionada e tinham como preferência de acolhimento os enfermos, velhos e órfãos. Entretanto, a ajuda dispensada pelas corporações de ofícios acabava por privilegiar os pobres envergonhados, os quais pertenciam ao respectivo meio social. Por meio do sistema de certificados, que servia para distinguir as categorias dos pobres e designar os que tinham direito a ajuda, o privilégio da prebenda dos pobres podia ser estendido a grupos que desejavam obter auxílio de forma regular. O certificado podia ser comprado, assegurando aos titulares a indispensável estabilidade social (GEREMEK, 1986).

De acordo com Geremek (1986), no amparo à pobreza pensionada, havia outra instituição, o hospital, que antes de se tornar um local para abrigar os mendigos, desempenhava a função de hospício, proporcionando abrigo temporário e organizando distribuições de esmolas. Nos atos de fundação dos hospitais geralmente havia uma cláusula que exigia a redução do número de pobres da cidade, desse modo, os hospitais propiciavam alojamento à noite e distribuição de alimentos durante o dia, de forma periódica. Pode-se dizer que os pobres viviam entre dois espaços: o hospital-asilo e a rua. O planejamento da proposta de atendimento assistencial aos pobres no quadro hospitalar, com gestão do município, teve início no século XIV, mas somente no século XV o projeto pode ser levado às diversas cidades europeias. Os hospitais e os asilos se mantêm como lugar de assistência até o século XV, representando apenas uma

etapa na vida dos mendigos. Contudo, mesmo podendo usufruir do amparo dos hospitais, os mendigos preferiam as ruas e igrejas das cidades para esmolarem.

No ano de 1458, o município de Antuérpia, na Bélgica, cria a Câmara dos Pobres, de cunho laico, mas com atividades inspiradas no sistema da caridade paroquial, cuja distribuição de esmola adotada consistia na atribuição de insígnias de metal aos pobres que tinham direito à ajuda.

Geremek (1986) fez uma distinção entre os pobres: estruturais e conjunturais. Os pobres estruturais eram aqueles incapazes de ganhar a vida, por não possuírem condições físicas ou psíquicas que lhes permitissem trabalhar. Na categoria de pobres conjunturais faziam parte todos aqueles afetados pelas crises econômicas e alimentares

A assistência aos pobres a partir do século XIV e XV é tratada pelas autoridades municipais na Europa por meio de medidas jurídicas. Destaca-se que as cidades alemãs meridionais adotaram algumas iniciativas nesse período que anteciparam as reformas da beneficência do século XVI. É importante destacar, que as autoridades municipais, no intuito de controlar e reduzir a mendicidade da sociedade medieval tomavam algumas medidas como: interditar os que não possuíam insígnias, limitar a quantidade de dias que o mendigo poderia permanecer na cidade e proibir o deslocamento de mendigos em caso de epidemias. Entretanto, essas medidas não funcionavam totalmente, serviam apenas para impedir a vinda de camponeses empobrecidos à cidade, porque os mendigos profissionais já estabelecidos nas ruas e igrejas acabavam recebendo esmolas.

Tanto na teologia medieval, quanto nas polêmicas geradas na época da reforma, onde se pretendia definir os conceitos de esmola e da boa ação, era questionado o valor da troca entre o beneficente e o beneficiado. A esmola nesse período, século XIII, correspondia a uma troca, como um contrato que obrigava o beneficiário a rezar pelo doador. Os mendigos passaram a tomar consciência de sua utilidade, conforme descreve Geremek (1986, p.61):

Ao conferir-lhes um lugar na repartição social das tarefas, a relação contratual determinaria as formas exteriores da sua existência: à semelhança dos outros ofícios, a mendicidade irá engendrar as suas próprias técnicas profissionais, os seus preceituários e a suas estruturas de organização corporativa.

No transcorrer da Alta para a Baixa Idade Média, nota-se o pauperabiectus, pobres, que suscitam repugnância e nojo, pessoas esfarrapados, sujas, conforme descreve Eco (2011). Andar maltrapilho e descalço, ou até nu; apoiar-se num cajado e carregar um alforje; o corpo parecendo doente, velho e mísero, eram formas de despertar a piedade e assim fazer jus ao direito de mendigar. Quanto mais estropiado, com malformações aparentes, maior a compaixão e o horror, o que justificava o imprudente espetáculo que os mendigos ofereciam de si próprios. A distinção entre a mendicidade profissional e as outras categorias de pobres se faz pela exibição pública de sua condição, já que os mendigos pediam ajuda a estranhos, devendo suas famílias também se expor nas ruas para mostrar o quanto eram numerosos e miseráveis. Em contraponto, os pobres envergonhados não precisavam de artifícios, eram assistidos graças às suas relações privadas.

Os pobres, especificamente os mendigos, integraram-se perfeitamente à situação urbana e utilizavam diversos recursos para atrair as pessoas e sensibilizá-las para os donativos, como: cantar, tocar um instrumento, contar histórias e todos atrativos necessários para chamar atenção do pretense doador. Tiveram sua inserção social a partir do ponto em que se reuniram em corporações, como por exemplo, as confrarias de cegos pobres fundada no ano de 1411.

As associações de mendigos constituem assim uma plataforma de sociabilidade, permitindo a elaboração de métodos de entre ajuda e atividade concertada no respeito ao princípio do monopólio corporativo e de uma política anticoncorrencial. Elas partilhavam assim os mesmos objetivos das corporações de ofícios do artesanato medieval. No plano social, têm implicações determinantes: legitimam o lugar dos mendigos na vida urbana e nas suas estruturas profissionais. [...] Podemos então concluir que o papel social do mendigo se encontrava bem definido no seio da sociedade medieval [...]. O formalismo da esmola, por um lado, e a profissionalização da mendicidade por outro, instauram uma espécie de equilíbrio na "funcionalidade" da miséria medieval. Um equilíbrio precário, é certo, ameaçado pela outra pobreza, maciça, a das multidões de míseros que apenas beneficiam de ajudas esporádicas nas grandes distribuições de esmolas, e cuja vida segue uma linha sinuosa entre o trabalho e as aflições da miséria. (GEREMEK, 1986, p.64-66)

A noção de pobreza possui diversas conotações sociológicas, o conceito sobre a pobreza na Idade Média restringe-se aos indivíduos que subsistem graças às esmolas ou à assistência social. Em primeiro momento representavam a camada mais baixa da hierarquia social, os homens livres e os servos. Em outro momento surge a noção de desclassificação social, aqueles que não conseguem permanecer na mesma posição social; passando a indicar um declarado processo social de pauperização (GEREMEK, 1986).

O pauperismo preocupante neste período é aquele pertinente à categoria dos que não conseguem obter o mínimo vital sem ajuda de outros, podendo surgir sem consequências sociológicas duráveis, quando não acarreta uma degradação vital dos grupos atingidos, podendo modificar o modo de vida de certos grupos sociais. É relevante destacar, que nas sociedades agrárias, tanto a vida no campo como na cidade, cada uma em sua especificidade, apresentam as duas situações. A produtividade agrícola fraca, aliada ao sistema de exploração feudal, faz da miséria um mal endêmico da vida rural. Mesmo assim, distinguia-se solidariedade entre os camponeses, permitindo a redução dos processos de diferenciação material e o empobrecimento das famílias.

Nas famílias camponesas eram raros os casos de verdadeiro pauperismo. A penetração da economia mercantil a partir de meados do século XII, com as trocas baseadas em moedas, faz aparecer uma estratificação material mais evidente. A verdadeira pobreza é, então, conhecida pelas categorias economicamente mais desfavorecidas e reduzidas ao estatuto do proletariado rural. Portanto, vislumbra-se, a partir do século XI e XII, com o desenvolvimento da economia mercantil, uma nova situação: a riqueza exprime-se exclusivamente por meio do dinheiro. Nesse contexto de transformações das estruturas sociais, que obrigam a elite a confrontar-se com um crescimento constante da pobreza, exige-se uma justificativa sobre o acúmulo de riquezas. A pobreza adquire um valor espiritual, como já mencionada anteriormente, e essa noção será exaltada nos Evangelhos e na literatura patrística, em que o caráter voluntário é quem confere o valor dessa pobreza.

Certeau (1982, p. 249) ao falar sobre a pobreza na Idade Média propõe uma reflexão a partir da hagiografia, que em sua visão é um discurso de virtudes:

[...] o lugar e a definição da pobreza, na Idade Média, variam segundo uma congregação esteja próxima ou afastada dos seus inícios, e segundo o pauperismo represente, na sociedade global, o papel de uma mobilidade necessária ou de uma ameaça à ordem. Será o mesmo, por exemplo, para estas virtudes opostas que são, por um lado a irredutibilidade da confissão de fé com relação ao meio (martírio pelo sangue), por outro lado a integração em nome da utilidade social (o dever de estado) ou de uma conformidade cultural (o equilíbrio psicológico)

A pobreza se manteve durante toda sociedade medieval, do século V ao XV, fazendo dos pobres a grande maioria ao longo desse período. A caridade passa a ser um dever dos homens ricos para com os pobres e torna-se um comportamento, uma prática cristã. Tanto a miséria rural quanto a urbana cresce e adquire grandes proporções durante a Idade Média tardia, se

inserindo na vida das classes trabalhadoras e nas estruturas sociais existentes. A pobreza rural progredia na sociedade medieval de duas formas distintas. A primeira era o empobrecimento local, que afetava toda a população de determinada região. A segunda era a pobreza, como resultado da expansão da economia de mercado, que gerava desigualdades financeiras entre a população rural. No meio urbano, a materialização da miséria é acompanhada pelo desprezo da sociedade e pela discriminação sócio jurídico que, “exclui as categorias inferiores da população da vida institucional, quer no lugar que lhes é atribuído na topografia social”. Geremek (1986, p.88) O ethos da pobreza e o sistema de esmolas e de assistência hospitalar foram ineficientes diante a miséria das classes trabalhadoras.

Nos últimos anos do século XV, início da Idade Moderna, a concepção da caridade e ajuda aos pobres apresenta uma nova conotação. O que na Idade Média representava alcançar a santificação, passa a ser vista como filantropia, ou seja, a caridade secularizada, defendida por alguns escritores como Jean Jacques Rousseau, que considerava a forma de ajuda aos pobres um dever de solidariedade natural. A pobreza neste período é vista como uma consequência das condições sociais, competindo à sociedade o dever de ajudar os pobres, que passam a ter direito a esta forma de assistência (VIEIRA, 1977).

O modelo de vida social, que nasceu das transformações econômicas do século XVI, determinaria a evolução da civilização europeia para os cinco séculos vindouros. As mudanças na organização da agricultura e na vida urbana revelaram-se geradores de uma miséria de características e incidências sociais sem precedente na Europa Moderna. Estudos sobre a fase inicial da expansão capitalista mostraram algumas variantes deste sistema que deram origem a três tipos de capitalismo: Agrário, comercial e industrial. A tese que a pobreza é inerente à formação do capitalismo tem sua comprovação no fenômeno da inflação dos lucros, como alavanca do capitalismo nascente, além da presença de um mercado livre de mão de obra, o que explica o caráter generalizado da miséria na Europa do século XVI (GEREMEK, 1986).

O pauperismo aparece como um fenômeno da vida urbana. O fato de ter tido origem nas mutações das estruturas rurais e a sua plena manifestação na cidade não passa afinal de um aparente paradoxo. As mudanças operadas nos modos de produção urbana e a migração maciça decorrente da explosão demográfica e do processo de pauperização no campo tornaram praticamente inoperantes esses mecanismos tradicionais de assimilação progressiva.

O ritmo dos processos de pauperização na Europa Ocidental foi determinado pelas crises alimentares. As más colheitas dos anos 1521 e 1522 estenderam-se a todo território europeu. A brutalidade com que as suas consequências se manifestaram foi agravada pelos escassos rendimentos da década anterior (GEREMEK, 1986).

O número de pobres aumentava e a legislação para controlá-los tendia a acompanhar as demandas. Uma série de infortúnios com os pobres mostravam-se de forma perigosa para toda a coletividade. Além de revoltas, as epidemias contribuía para o aumento da concentração de grupos de indigentes. As pestes, das primeiras décadas do século XVI, constituíram a prova que fez despertar as consciências para a necessidade de reformar a assistência social, pelo menos no caso de Paris, onde as autoridades municipais pareciam começar aperceber-se de que os tempos não se compadeciam com decisões permanentemente adiadas. A literatura aponta que todas as iniciativas nesse período, em relação à organização da assistência aos pobres, podem ser consideradas como início de uma política social.

Geremek (1986) analisa as Reformas da Beneficência por vários matizes da pobreza, nas diversas cidades da Europa, suas implicações e medidas. A situação dos mendigos da cidade de Ruão, na França, deixou o Conselho Municipal em um grande dilema. Após várias reuniões, foi apresentada uma proposta de carácter excepcional, que vinha reiterar o que em 1534 fora sugerido: seguir o exemplo de Lille, na Flandres: os pobres seriam mantidos em uma casa onde trabalhariam para outrem, sem poder sair, e seriam sustentados com o dinheiro das esmolas. Esta lei tinha o objetivo de intimidar os pobres e levá-los pela ameaça de reclusão a arranjar trabalho. Para ele, os debates do Conselho evidenciam claramente a interligação da pobreza com a situação no mercado de mão de obra: uma grande parte dos chamados ociosos e vagabundos não passava de desempregados. A grande preocupação eram as rebeliões.

Os métodos esboçados nos anos vinte do século XVI ampliaram-se até se converter em um sistema coerente, que teve como principais componentes o recenseamento dos pobres, a expulsão do maior número de vagabundos e pobres forasteiros, a criação de um fundo orçamentário, encarregados em atender os problemas ligados à assistência social e à criação de provedorias dos pobres (a primeira a ser criada foi na cidade de Paris indícios de ser no século XVI).

A grande rebelião, a Grande Rebeayne, envolvendo assalariados, mulheres e jovens nos finais do século XVI, em Lião, França, no ano de 1529, foi contra a carestia dos preços. Nos anos de 1531, como medida para conter as iminentes rebeliões, foi criado o Esmola Geral, reativado em 1532. Neste contexto surge o grupo de pressão, que reclama pela criação de uma instituição permanente, encarregada da assistência social e uma reforma radical nos hospitais, que tinham também como atribuição o atendimento aos pobres. O Esmola Geral somente foi instituído pelas autoridades no ano de 1534, nos moldes da estrutura Parisiense. Tendo como medidas imediatas assegurar a distribuição de pão, a cidade de Lião implantou, no ano de 1536, a manufatura de seda, objetivando o cumprimento da política social da ajuda pelo trabalho. Medidas repressivas adotadas pela Esmola Geral: nomeação de sentinelas para guardar as portas da cidade e proibir a entrada de vagabundos que trabalhavam acorrentados, comumente em serviços públicos. Essas medidas repressivas aos mendigos e desempregados foram mal acolhidas em certos meios, principalmente entre os populares, que eram solidários aos pobres (GEREMEK, 1986).

Na Inglaterra, a Reforma da Assistência ocorreu de forma mais eficaz do que na França. Algumas cidades inglesas elaboram medidas para minorar os efeitos sociais da crise. Em Bristol, no ano de 1522, as reservas de trigo são preservadas para revenda aos pobres em caso de necessidade, evitando uma subida brutal dos preços. Na cidade de Lincoln em 1547, adotaram medidas que visavam o emprego dos pobres no serviço doméstico, acabariam por instaurar o dever geral de trabalhar. Em Londres, no ano de 1547, foi criado um fundo (alimentado por uma taxa obrigatória) de ajuda aos pobres. No ano de 1570, Londres instaura uma lei que confia aos vedores (administradores) dos pobres de cada paróquia, socorrer os paroquianos doentes e inválidos e coagir os vagabundos ao trabalho. Os funcionários paroquianos mantinham os registros dos pobres atualizados. Destaca-se que em Londres, como na província, as finanças estavam em baixa pela má gestão e falta de recursos. A cidade de Norwich, em 1570, realizou um recenseamento, após o resultado, alguns pobres foram expulsos da cidade e os outros foram divididos em: capazes de trabalho, os inválidos e os intermediários. As crianças eram consideradas aptas para o trabalho a partir de sete e nove anos. A cidade abastecia de matérias primas regularmente para assegurar o emprego dos pobres (GEREMEK, 1986).

A Reforma da Assistência se deu em cerca de sessenta cidades da Europa, significou um profundo questionamento sobre a doutrina tradicional da misericórdia, constituindo um componente inalienável das grandes transformações que forjaram a sociedade moderna.

A Política Social da época tornou-se objeto de alianças, compromissos e controvérsias entre diversos meios sociais e grupos de pressão, instituições laicas e igrejas, cidades e administração central. Para (GEREMEK, 1986) a atitude com os pobres foi um tema particularmente caro aos polemistas da época da Reforma. Lutero, no principal documento do seu programa político, decretou o manifesto de agosto de 1520, dirigido à nobreza cristã da nação alemã para a reforma da cristandade. Consagra um artigo ao problema da mendicância, afirmando que era de grande importância extirpar a mendicidade do mundo cristão. O documento continha outra recomendação: o auxílio aos pobres devia ser mantido dentro de razoáveis limites; bastará que não morram de fome ou de frio, as ajudas deveriam assegurar apenas o mínimo vital. Para Lutero era injusto que uns vivessem do trabalho dos outros e das esmolas e se aproveitassem para enriquecerem ociosamente.

Em 1526, Juan Luis Vives elaborou o tratado de *subentione pauperum*, obra publicada em 1528. Sistematizou os principais problemas da pobreza e preconizou uma reforma na assistência em Espanha. No livro, ele expõe as regras gerais da beneficência, define qual deve ser o comportamento dos pobres, faz uma exposição minuciosa de um programa reformador da assistência social urbana. Propõe que há necessidade do poder laico tomar das mãos da igreja a tutela da assistência aos pobres. Recomenda que as autoridades públicas, dentro de suas competências, passem a exercer o controle dos hospitais e demais obras beneficentes. Ele considerava que a caridade não era somente uma distribuição de donativos e de bens materiais. Neste processo, fazia-se necessária a doação aliada aos valores espirituais pertinentes a cada indivíduo: unir o trabalho da Igreja com a intervenção do Estado.

Vieira (1977, p.37), destaca os principais pontos da doutrina de Juan Luis Vives, que constituiu as primeiras bases para o trabalho de assistência sistematizado.

[...] 1) O socorro ao pobre deve ser baseado na justiça: dar a cada um aquilo de que precisa para reajustar-se; não deve ser uma esmola esporádica, mas um auxílio para resolver definitivamente a situação; 2) a melhor maneira de ajudar ao pobre consiste em treiná-lo e lhe dar os instrumentos para poder trabalhar e, portanto, sustentar-se; 3) a assistência deve estender-se a todas categorias de pobreza; certas pessoas, dado seu grau de acanhamento, merecem ser socorridas em suas residências; 4) devem ser

organizadas, entre os trabalhadores, medidas de providência, em caso de doença, desemprego e velhice; 5) impõe-se a instituição de medidas contra a mendicância profissional e os mendigos devem ser devolvidos às suas cidades de origem, com a assistência necessária à viagem; 6) finalmente, torna-se necessária a cooperação entre as várias associações de caridade, coleta e centralização de fundos, unificação de direção e divisão de trabalho [...].

O programa proposto por Vives, publicado em 1528, suscitou as mais díspares reações nos meios católicos europeus. Outra contribuição foi de Juan de Medina de Robles, abade do mosteiro beneditino de San Vicente de Salamanca, com a obra *Da regulamentação da esmola em algumas cidades espanholas*. Juan defendia, para amparo dos verdadeiros pobres, o movimento municipal de assistência social e as disposições da lei instaurada em 1540. A proposta de Medina consistia em uma reorganização radical da administração hospitalar e caritativa com a gestão do poder laico. Para ele, o socorro aos pobres era de atribuição das autoridades civis, que deveriam fazer a gestão dos hospitais, enquanto o clero faria a distribuição das esmolas. Em sua proposta enumerou as vantagens do sistema proposto da seguinte forma:

[...] em primeiro lugar, seriam dispensados cuidados aos doentes, o que reduziria a propagação das doenças contagiosas; - em segundo lugar, os "falsos mendigos", que se furtam à missa e à confissão, deixariam de poder levar a sua viciosa existência e infringir os mandamentos divinos; o uso correto das esmolas, destinadas aos verdadeiros necessitados, incitaria os doadores a se mostrarem mais generosos; - em terceiro lugar, aumentaria consideravelmente o número de pessoas dispostas a tomar serviço como obreiras ou domésticas (GEREMEK, 1986, p.233).

Apesar de ter vivido em época diferente de Juan Luis Vives (1492-1530), São Vicente de Paulo (1581-1660) concebeu a caridade do mesmo modo que ele. São Vicente procurou sistematizar a prática da caridade, e foi responsável pela fundação de diversas congregações, como por exemplo, as Damas da Caridade, em 1617, atualmente conhecida como Associação Internacional de Caridades (AIC), que "visitava os doentes nos hospitais e os pobres em suas casas, para levar-lhes os socorros necessários; cada Dama se encarregava de um certo número de famílias" Vieira (1977, p.37). O trabalho realizado pelas Damas, devido ao preconceito da época, passou por várias dificuldades. Apesar disso, em 1633, com a ajuda de Luisa de Marillac, São Vicente fundou a Congregação das Filhas da Caridade, pela qual recrutavam massas camponesas para ajudar os pobres, primeiro passo para a profissionalização do exercício da caridade, mantendo o aspecto espiritual do doador e de quem recebia a doação.

A reforma da assistência, no final do século XVI, começa a ser vista pela Igreja não como uma perigosa heresia municipal, mas ela se insere no contexto ideológico do Estado moderno,

que utiliza seu aparelho repressivo para combater a vagabundagem e a miséria. A década de 1600 foi marcada por uma grande mendicância, considerada a Idade dos Fuggers, que consistia em repressão e assistencialismo, executados pelo Estado que já havia iniciado sua intervenção no domínio social. É importante ressaltar que a:

Idade dos Fuggers foi também a Idade dos Mendigos. Os dados sobre o número de mendigos nos séculos XVI e XVII são surpreendentes. Um quarto da população de Paris na década de 1630 era constituído de mendigos, e nos distritos rurais seu número era igualmente grande. Na Inglaterra, as condições não eram melhores. A Holanda estava cheia deles e na Suíça, no século XVI (HUBERMAN, 1979, p.107).

A abordagem realizada por Geremek (1986) sobre a história da miséria e da caridade na Europa indica que mesmo com medidas de protecionismo social aos pobres, a situação se caracterizava por dois instrumentos ambíguos nesse atendimento: a piedade e a força. Para o autor, tanto os processos de empobrecimento, como os de enriquecimento, não são inerentes a determinado sistema de relações sociais ou modo de produção. Uma característica diferencia a conjuntura social da Idade Média tardia e a primeira Idade Moderna, a pauperização. O fenômeno da pauperização estava não somente na amplitude e extensão social, mas também no papel que desempenhou na formação do novo sistema: o capitalismo.

Wood (2001) em sua obra faz algumas considerações sobre o novo sistema, o capitalismo, que o mesmo não é consequência natural e inevitável do ser humano e, da antiga prática de comercializar e trocar. "Ele é um produto tardio e localizado de condições históricas muito específicas". Wood (2001, p.125) A autora analisa várias versões históricas da transição do capitalismo. A primeira explicação e a mais divulgada sobre a origem do capitalismo é o chamado modelo mercantil do desenvolvimento econômico, que concebe o capitalismo como o resultado da expansão dos mercados e da crescente mercantilização da vida econômica. É uma explicação tradicional presente na economia clássica e tem como premissa o pensamento de Adam Smith, em comerciar, permutar, trocar, e que está presente desde o alvorecer da história. Contudo, essa tríade torna-se cada vez mais especializada com a evolução da divisão do trabalho e o aperfeiçoamento técnico nos instrumentos de produção. Sendo assim, o capitalismo ou sociedade mercantil é o estágio mais elevado do progresso, constitui o aprimoramento de práticas comerciais antigas com avanços técnicos com o objetivo de reduzir custos e aumentar os lucros comerciais.

Para Wood (2001, p.28) o modelo demográfico levanta questões sobre a superioridade da expansão do comércio como propulsor do desenvolvimento econômico europeu e acrescenta:

Alguns historiadores sugeriram que o capitalismo resultou de um processo cumulativo em que, à medida que o centro de gravidade comercial foi-se deslocando de um ponto da Europa para outro - das cidades-estados italianas para a Holanda ou para as cidades da Liga Hanseática, e da expansão colonial espanhola para outros imperialismos - cada um deles baseou-se nas realizações do anterior, não só ampliando o alcance do comércio europeu, mas também aprimorando seus instrumentos, desde as técnicas de contabilidade por partidas dobradas da Itália até os aperfeiçoamentos das tecnologias de produção, culminando na Revolução Industrial inglesa. [...] Quanto aos historiadores de hoje, os que se interessam pela *longue durée* tendem a pertencer à escola demográfica, a menos que estejam mais interessados nas mentalidades ou no discurso do que nos processos econômicos. [...] A nova onda da sociologia histórica é diferente. Interessa-se primordialmente, é claro, pelos processos de mudança social a longo prazo. Mas, mesmo nesse caso, há uma tendência a fugir da questão de várias maneiras.

O historiador Polanyi (2000) esclarece que a difusão do capitalismo é um processo que pode ser tudo, menos pacífico, e o capital financeiro é o principal provocador de vários crimes coloniais e agressões expansionistas. O capital financeiro, associado às indústrias pesadas, levou Lenin a afirmar que esse capital era responsável pelo imperialismo, no âmbito de influências, concessões, direito extraterritorial e as diversas formas que as potências ocidentais se apropriaram das regiões atrasadas, no intuito de investir em ferrovias, serviços públicos, portos e outros setores permanentes, e gerar lucros para as indústrias pesadas. Os negócios e as finanças foram responsáveis por muitas guerras coloniais.

É importante registrar que a proposta do estudo não é elaborar uma gama conceitual sobre o capitalismo, mas apropriar desses conceitos para subsidiar a temática em questão, a histografia da Política de Assistência Social que em primeiro momento foi abordada na Europa. Portanto, se faz necessário nesse percurso contextualizar a Assistência Social no Brasil.

1.2 ASSISTÊNCIA E CARIDADE NO BRASIL

Ao iniciar o estudo da assistência social no Brasil torna-se nítido as diferenças substanciais que se encontram nas raízes do processo de colonização portuguesa.

A trajetória do Brasil e da maioria dos brasileiros espelha fortemente a história de um povo colonizado por descobridores, mercadores, senhores da terra, senhores do capital, senhores do aparelho de Estado, senhores da comiserção, pelos donos do poder. Assim, miséria e vassalagem, pobreza e subalternidade fazem parte da mesma trajetória, embora tal relação antiética seja escamoteada por algumas estratégias de gestão articulada pelos que se fazem donos do poder (SPOSATI, 1988, p.19).

A citação de Sposati (1988) referenda as formas de atendimento à população, prioritariamente aos pobres. O período colonial é marcado pela Administração Pública Patrimonialista, que se estende até a década de 1930. Na Administração Pública Patrimonial, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas, cargo público concedido por nepotismo, a título de troca de favores políticos. Portanto, as características pertinentes a essa modalidade são: privatização do Estado, corrupção e nepotismo. Esse sistema político administrativo chegou ao Brasil com os portugueses e num momento em que eles buscavam nas colônias condições de obter uma balança comercial favorável. Carvalho (2004, p.21) faz um enunciado sucinto desse processo:

Os conquistadores portugueses, como todos os outros do fim do século XV e início do XVI, além de difundir a fé, estavam interessados em encontrar riquezas naturais e mercadorias vendáveis na Europa. A colônia americana apresentava poucas alternativas além do pau-brasil e de animais exóticos. Os nativos não produziam mercadorias aproveitáveis. A nova colônia não podia competir com as riquezas comerciais das Índias Orientais. A necessidade, porém, de defender a conquista dos ataques de outros europeus, sobretudo franceses e espanhóis, forçou a Coroa portuguesa a dar início à colonização, trinta anos após a chegada da esquadra de Cabral. Colonização significava produzir para o mercado europeu.

O sistema colonial é definido pelo monopólio do comércio das colônias pela metrópole, sendo que a principal função da colônia era acelerar a acumulação primitiva de capitais e produzir excedentes por meio da comercialização dos produtos² coloniais nos mercados europeus, “uma parte significativa da massa de renda real gerada pela produção da colônia é transferida

² Para o autor, os produtos das colônias, que chegavam a metrópole reforçava o poderio financeiro da classe burguesa de Portugal, uma vez que, a política era forçar os preços para baixo até o limite, proporcionando grandes lucros para os exploradores. NOVAIS, A. Fernando. O Brasil nos quadros do antigo sistema colonial. In: MOTA, Carlos Guilherme (org.). **Brasil em Perspectiva**. 11ª ed. São Paulo: Rio de Janeiro: DIFEL, 1980.

pelo sistema de colonização para a metrópole e apropriada pela burguesia mercantil” (NOVAIS, 1980, p. 32).

O produto que naquele momento tinha mais viabilidade devido às condições regionais era a cana-de-açúcar, conforme descreve Prado Junior (1980, p. 32):

Tratava-se de um produto de grande valor comercial na Europa. Forneciam-no, mas em pequena quantidade, a Sicília, as ilhas do Atlântico ocupadas e exploradas pelos portugueses desde o século anterior (Madeira, Cabo Verde), e o Oriente de onde chegava por intermédio dos árabes e dos traficantes italianos do Mediterrâneo. O volume deste fornecimento era, contudo tão reduzido que o açúcar se vendia em boticas, pesado aos gramas. [...] Já se conhecia o bastante do Brasil para esperar que nele a cana-de-açúcar dar-se-ia bem. O clima quente e úmido da costa ser-lhe-ia altamente favorável.

Para a produção de cana-de-açúcar se fazia necessário: a) ter a terra, o que se tinha muito, necessitando apenas retirar os habitantes nativos, os índios; b) o capital, proveniente dos recursos que portugueses adquiriram com o comércio das Índias e dos capitalistas judeus e; c) a mão de obra, que se tentou inicialmente com a escravização dos indígenas.

A ideia de utilizar a mão-de-obra indígena foi parte integrante dos primeiros projetos de colonização. O vulto dos capitais imobilizados que representava a importação de escravos africanos só permitiu que se cogitasse dessa solução alternativa quando o negócio demonstrou que era altamente rentável. Contudo, ali onde os núcleos coloniais não encontravam uma base econômica firme para expandir-se a mão-de-obra indígena desempenhou sempre um papel fundamental (FURTADO, 2006, p.35).

Os indígenas não aguentavam o trabalho nos engenhos de cana-de-açúcar, eram dizimados pelas doenças, pestes e guerras. Diante dessa situação, a partir da segunda metade do século XVI, iniciou-se a importação de escravos da costa ocidental da África, caracterizando assim um período de trezentos anos de tráfico de escravos no Brasil.

Calcula-se que cerca de três milhões de escravos africanos tenham sido transportados para a América portuguesa até 1822, sendo transportados para o Brasil mais um milhão de escravos até o ano de 1850. Vieram escravos de várias etnias e de diferentes tradições culturais, saídos de regiões que iam da baía de Benin, na costa ocidental da África, onde hoje fica a Nigéria, em direção ao sul, até Moçambique, já na parte oriental daquele continente (CARVALHO, 2004).

O tráfico negreiro e outras formas de servidão constituem o eixo em torno do qual se estrutura a vida econômica e social no sistema colonial. A base econômica agrária, alicerçada no latifúndio, tinha na mão de obra escrava a fonte de sua sustentação. Novais (1980, p.62-63) descreve que a partir deste tipo de estrutura social se analisa os movimentos históricos da formação colonial do Brasil:

A sociedade se estamentiza em castas incomunicáveis, com privilégios da camada dominante, juridicamente definidos, que de outra forma seria impossível manter a condição escrava dos produtores diretos. [...] O Brasil-Colônia se enquadra com exatidão dentro do quadro de determinações do antigo sistema colonial, e diríamos mesmo que o exemplifica de forma típica. É dessa estrutura básica que, a nosso ver, se tem de partir, se pretende compreender os movimentos históricos, em todos os seus níveis, dos três séculos de nossa formação colonial, e mesmo os seus prolongamentos e resistências até os dias atuais.

Após três séculos da conquista, período da independência da colônia, a população brasileira estava em torno de quatro milhões de habitantes, número semelhante ao ano de 1500. Dentre os quatro milhões, oitocentos mil eram indígenas e um milhão eram escravos africanos. Havia desaparecido aproximadamente três milhões de indígenas e entrado no país o mesmo número de africanos escravizados. Mesmo sem uma estatística sobre o assunto, boa parte da população livre se constituía por mestiços de todos os tipos, sobretudo de brancos e negros (mulatos) e de brancos e índios (mamelucos). A mestiçagem, mesmo sem levar em conta as suas razões, passou a caracterizar a população da colônia. A composição demográfica só se modificou na segunda metade do século XIX, com a abolição do tráfico de escravos em 1850 e a abolição da escravatura em 1888, quando se buscou mão de obra livre em países europeus, prioritariamente da Itália (CARVALHO, 2004).

De acordo com Prado Junior (2008) a economia brasileira surgiu para atender aos interesses de fora, e o povoamento ocorreu para que o europeu pudesse explorar comercialmente a terra em seu proveito próprio. O povoamento se deu somente para fornecer açúcar, tabaco e alguns outros gêneros, sendo mais tarde fornecidos ouro e diamantes, seguidos de algodão e de café, para atender ao comércio europeu. Para o autor, o povoamento do Brasil foi marcado por uma forte irregularidade de distribuição. Vários núcleos densos separados uns dos outros por grandes vácuos de pouco povoamento, ou inexistente. A distribuição do povoamento, no início do século XIX, assemelha-se aos dias atuais.

Não se pode deixar de considerar que os dados estatísticos demográficos desse período são escassos. Os levantamentos eram realizados somente para atender dois objetivos, que Prado Junior (2008) considera restrito, pois atendia a determinadas categorias da população: um eclesiástico e outro militar. O recenseamento com objetivo eclesiástico se destinava a coletar dados sobre os fiéis sujeitos à desobriga pascal e também, como norteador à divisão e formação das paróquias. O recenseamento com objetivo militar se destinava a coletar dados para fins do recrutamento militar. Ambos os recenseamentos possuíam falhas, um tinha a relutância dos párocos, por temer o desmembramento das suas paróquias e também a obrigação onerosa, e o outro tinha a relutância em se apresentar ao serviço militar. Prado Junior (2008, p.33) acrescenta: “o geral desleixo e relaxamento da administração pública, tanto civil quanto eclesiástica. Parece que só muito tarde, já pelos últimos anos do séc. XVIII, a metrópole cogitou da organização de estatísticas gerais e sistemáticas”.

Em sua análise sobre a estrutura da economia do Sistema Colonial, Frago e Florentino (2001, p.26) a descrevem como: "uma economia exportadora de base agrária. O sistema exportador resultante combinaria três variáveis, traços definidores de todo o período colonial: grande propriedade, monocultivo e trabalho escravo" e Prado Junior (1980, p.42) complementa com o enfoque sobre a população da colônia da seguinte forma:

[...] de um modo geral, pode-se dizer que a população rural da colônia ocupada nas grandes lavouras e que constitui a quase totalidade dela, provê suficientemente a sua subsistência com culturas alimentares a que se dedica subsidiariamente, e sem necessidade de recorrer para fora. [...] Não está nestas condições a urbana. É certo que no primeiro século e meio da colonização os centros urbanos são muito pequenos. Assim mesmo, incluem uma população dedicada, sobretudo à administração e ao comércio que não tem tempo nem meios para ocupar-se de sua subsistência, e cujo número é suficiente para fazer sentir o problema da sua manutenção.

Segundo Holanda (2009) a configuração rural-urbano do Brasil Colônia marca em diversos aspectos a fisionomia do Brasil. A base da estrutura social da colônia se constituiu fora dos meios urbanos, tal fato é importante na compreensão das reais condições que direta ou indiretamente o Brasil foi governado, até depois da Independência política de Portugal, cujos reflexos se perpetuam nos dias atuais. A colonização portuguesa foi importante na formação de nossa cultura, tendo também influências importantíssimas do índio e do negro. Contudo, as características próprias dos portugueses foram responsáveis pela formação cultural e, principalmente, política do Brasil. O autor atribui o atraso econômico em relação às outras

nações e o entrave democrático ao vínculo de formação cultural, com valores personalistas e cordiais.

Bosi (2006) faz uma interpretação ampla e aberta sobre o processo de formação cultural no Brasil. Parte da análise do reflexo ampliado e da contradição no processo colonizador, propondo que a ação colonizadora reinstaura e dialetiza três ordens: do cultivo, do culto e da cultura. O processo de formação colonial do Brasil está acoplado economicamente aos interesses dos mercadores de escravos, de açúcar e de ouro, e politicamente ao absolutismo reinol e ao mandonismo rural, que produziu um estilo de convivência patriarcal e estamental, entre os poderosos, escravistas ou dependentes entre os subalternos. Bosi (2006, p.20) referenda a concepção de Karl Marx sobre o processo colonizador que:

[...] não se esgota no seu efeito modernizante de eventual propulsor do capitalismo mundial; quando estimulado, aciona ou reinventa regimes arcaicos de trabalho, começando pelo extermínio ou a escravidão dos nativos nas áreas de maior interesse econômico. Quando é aguçado o móvel da exploração a curto prazo, implantam-se nas regiões colonizáveis estilos violentos de interação social.

Bosi (2006) faz um contraponto com Freyre (2011) e Holanda (2009) sobre o processo de colonização. Em sua análise Freyre (2011) se dedicou a alicerçar uma antropologia existencial do Nordeste açucareiro, enquanto Holanda (2009) preocupou-se em descrever elegante e minuciosamente os hábitos do sertanejo luso-tupi, em análises pioneiras de nossa cultura material depois de ter realizado uma análise do processo colonizador. Bosi (2006) inseriu no contexto dois marcos: a cruz e a espada, que desenvolveu no Brasil as grandes navegações e o atraso da modernidade.

Utilizando um dos marcos da colonização pinçado por Bosi (2006), a cruz tem como premissa abordar as Ordens Mendicantes e da misericórdia, no intuito de contextualizar a assistência social prestada à população no período colonial. Diniz (1853, p. 93), ao fazer seu estudo sobre as ordens religiosas de Portugal, descreve o seguinte: "As ordens Religiosas, que nestes reinos houve, dividiam-se em Monacais, e Mendicantes. As primeiras eram as que tinham rendas, de que se sustentavam; as segundas eram as que viviam de esmolas".

As Ordens Mendicantes surgem no século XIII. São Domingos de Gusmão fundou uma das primeiras, a Ordem dos Padres Pregadores, que adotou os ensinamentos de Santo Agostinho. Outras Ordens Mendicantes surgem como: "os Carmelitas, os Eremitas de Santo Agostinho,

os Mercedários, os Servitas de Maria, os Mínimos, os Irmãos de São João de Deus, os Trinitários e os Franciscanos dos quais surgiram mais tarde os Capuchinhos e os Conventuais” (SILVA, 1992, p.44).

Le Goff (1998, p.88) fala sobre a importância do surgimento das ordens mendicantes na constituição de um sistema de caridade, de obras de misericórdia:

[...] as obras de misericórdia foram um ponto essencial do apostolado das ordens mendicantes; os próprios religiosos dessas ordens, e os fiéis que os escutavam e seguiam seus conselhos, deviam praticá-las como algo fundamental para sua salvação. Sempre houve caridade na sociedade cristã desde que o cristianismo se difundiu. Mas um sistema de caridade, de obras de misericórdia, só aparece a partir do século XIII, com as ordens mendicantes para as quais a cidade é o teatro. Parece imperativo alimentar aqueles que têm fome, vestir os que estão nus, abrigar os que não têm casa. [...] se há movimentos, instituições, que se podem ainda mais precisamente comparar aos nossos movimentos humanitários de hoje, estes são as ordens terceiras das ordens mendicantes: franciscanos, dominicanos e, particularmente na Itália, servitas e trinitários.

De acordo com a literatura, as ordens das Misericórdias surgiram no Brasil na segunda metade do século XVI e, na maioria das vezes, o local onde se configuravam propiciava a criação das vilas e cidades. Ao longo do século XVII surgiram muitas ordens da Misericórdia na colônia, mas a da Bahia tornou-se a mais importante dentre elas. As ordens das Misericórdias, de um modo geral, dependiam das doações privadas e dos negócios referentes à administração de bens e doações, oriundas de várias partes das terras do Reino ou mesmo dos homens de posse do Brasil. Pode-se dizer que as atividades da Misericórdia contribuíram de forma muito positiva para consolidação da administração portuguesa no Brasil.

A presença das Ordens Mendicantes nas cidades coloniais brasileiras é de grande relevância dentro do contexto urbano, tanto do ponto de vista religioso quanto do político, social e urbanístico. É a representação da cruz, conforme pontuou Bosi (2006) no projeto de colonização empreitado por Portugal. Para Siqueira (2009, p.7):

O ideário da doutrina cristã difundiu princípios que sustentavam a dependência social da pobreza e caridade, em uma construção ideológica que vai percorrer a sociedade colonial, independente das novas roupagens do discurso moderno predominante. Para Portugal, a colonização e a montagem de estruturas socioeconômicas hierarquizadas no novo mundo serviam ao claro propósito de preservar a antiga ordem metropolitana. No contexto do projeto colonizador, transferem-se para o Brasil os princípios lusitanos, que ressaltavam a noção de pobreza na concepção da religiosidade, e promoveram a expansão do projeto de assistência pela ação da Ordem da Misericórdia, que promovia auxílio espiritual e

material aos necessitados, de acordo com a proposta de assistência social do Estado português.

Como a temática tem recorte espacial no estado do Espírito Santo, se faz premente uma abordagem de forma sucinta da ação da Ordem da Misericórdia e dos Jesuítas no estado. O litoral do Espírito Santo, cujo donatário foi Vasco Fernandes Coutinho, permaneceu quase que esquecido pelos portugueses, perdendo somente para o Amazonas, que era a região menos povoada. O donatário Vasco Fernandes Coutinho aportou na região, onde hoje é o município de Vila Velha, no dia 23 de maio de 1535. Trouxe consigo em sua caravela, nominada Glória, sessenta pessoas, entre elas criminosos exilados de Portugal, homens repletos de vícios, sem conduta e que colocavam os índios em situação vexatória, maltratando-os e escravizando-os, não havendo notícias da existência de um sacerdote na expedição. De acordo com Novaes (1968, p.20): "os mais antigos registros históricos encontrados sobre a presença de sacerdotes, no Espírito Santo, referem-se a João Dormundo, nomeado a 13 de janeiro de 1541[...]".

Novaes (1968) ao contextualizar o processo de colonização no estado do Espírito Santo, menciona os erros cometidos pelos portugueses em relação aos índios como: o cativo, o extermínio do índio, a imposição do vestuário, a moda européia, o clima tropical e a proibição de falarem a língua tupi. Todas essas arbitrariedades impostas aos índios, o atraso, a visão estreita dos colonizadores, refletiram nas gerações seguintes. Na concepção da autora, os portugueses repeliram os indígenas ao invés de conquistá-los de forma a transformá-los em colaboradores e documentários na fase do desbravamento e no desenvolvimento intelectual da Capitania.

A situação de desavenças e conflitos entre os portugueses e os índios se iniciou desde o desembarque de Coutinho em solo capixaba, onde foram recebidos a flechadas e responderam com tiros de canhão. Sendo um dos confrontos de maior proporção o chamado Massacre do Cricaré,³ ocorrido no final de 1557, às margens do rio Cricaré, no atual município de São Mateus. Deste confronto contra os tupiniquins saíram muitos mortos e feridos por parte dos portugueses, entre eles o filho do Governador Geral Mem de Sá, Fernão de Sá, morto em combate.

³ Ver: SALLETO, Nara. **Donatários, colonos, índios e jesuítas: o início da colonização no espírito santo**. 2. ed. rev. Vitória: Arquivo Público do Estado do Espírito Santo, 2011, p. 120.

A base econômica predominante da capitania do Espírito Santo no período de colonização foi a cultura de cana-de-açúcar, plantada primeiramente nos arredores da residência do donatário Vasco Coutinho, no sítio do Ribeiro. A partir do século XVI, ocorreu um declínio na economia devido aos escassos recursos financeiros do donatário, ao número pequeno de colonos, aos conflitos persistentes com os índios e à distância da metrópole (Portugal). A produção açucareira não atingiu os níveis satisfatórios para ser transportada para a metrópole e por isso passou a ser escoada pelas cidades do Rio de Janeiro e Bahia. A cultura de cana-de-açúcar foi a base da economia do estado do Espírito Santo até o século XIX, após isso houve o predomínio da produção de café. Entretanto o único pólo considerado dinâmico na economia, se assentou no município de São Mateus, com a produção de farinha de mandioca, cultivada pelos portugueses em 1544.

Não se pode perder o horizonte de que, no estado do Espírito Santo, a ação da Ordem da Misericórdia e dos Jesuítas no Projeto Colonizador de Portugal, em sua essência, conforme aborda Bosi (2006), se dava por dois instrumentos: a espada e a cruz. A capitania do Espírito Santo, em primeiro momento, utilizou a espada, e, depois, a cruz, com a chegada dos jesuítas no início de 1551. A chegada do padre Afonso Brás dá início ao apostolado dos jesuítas. Em primeiro momento, cumprindo as diretrizes do projeto colonizador por meio da Companhia de Jesus, fundada por Santo Inácio de Loyola, se iniciou a conversão dos índios à religião católica, a catequese propriamente dita. O trabalho evangelizador era conforme os moldes do Provincial da Ordem. O padre Manuel da Costa dividia os seus padres em dois grupos, conforme enfatiza Novaes (1968, p.75): "um para os portugueses, porque julgava necessário primeiro corrigir e refrear o colono; outro para os índios. Assim no Espírito Santo estavam o Pe. Afonso Brás e o Irmão Simão Gonçalves". O trabalho desenvolvido por Afonso Brás e o irmão Simão Gonçalves encontrou boa acolhida pela população, o que posteriormente facilitou a construção de uma igreja em Vitória, a chamada Casa de Santiago, que atualmente é conhecida como Palácio Anchieta, sede do governo estadual.

Destaca-se aqui que a Ordem da Misericórdia, instituição de origem portuguesa, foi criada com a função precípua de prestar assistência e caridade aos pobres, doentes, presos, inválidos, órfãos desamparados e a todos aqueles que necessitassem de ajuda. Na opinião de Siqueira (2009, p.6) a "criação da Irmandade da Misericórdia na colônia brasileira fundamenta-se nos princípios de reafirmação dos dogmas católicos com o movimento da Contra-Reforma".

A Irmandade de Misericórdia é a primeira instituição de atendimento à pobreza no país, fundada na Vila de São Paulo, em torno de 1560. Estabeleceu-se inicialmente pela instituição da esmola, seguida pela ação de assistência institucionalizada e passando posteriormente a assimilar uma noção de filantropia higiênica, devido às doenças contagiosas e à insalubridade das cidades que atingiam principalmente os pobres desprovidos de atendimento do poder público Sposati (1988). Mestriner (2001, p. 40) descreve a forma como se instalou a instituição em São Paulo "com uma pequena enfermária que era ao mesmo tempo albergue e hospital, atendendo com alimentação, abrigo e enfermagem a escravos e homens livres, visto que não havia ainda médicos no país".

De acordo com Schwab; Freire (1979), no Espírito Santo torna-se difícil desvincular a Confraria da Misericórdia do Hospital Santa Casa de Misericórdia. A essência das atividades da Confraria é a salvação de seus membros pela ação caritativa desenvolvida pela casa de caridade. A Irmandade da Misericórdia da capitania do Espírito Santo está entre as sete primeiras, fundada no Brasil ainda no século XVI e implantada na vila do Espírito Santo logo após a chegada do primeiro donatário, Vasco Fernandes Coutinho. O donatário seguia ordens reais de construção de Misericórdias em todas as vilas e cidades do império português.

Piva (2005, p.77) tece algumas considerações contrárias sobre a afirmativa de Schwab; Freire (1979) no que concerne à dificuldade encontrada pelos autores em desvincular a Confraria da Misericórdia do Hospital Santa Casa de Misericórdia.

Os autores parecem confundir a irmandade enquanto instituição religiosa, responsável por atos de caridade cristã tais como recolhimento e distribuição de esmolas, cuidados com a saúde e o amparo espiritual de presos, rituais católicos para o enterro cristão com outras atividades também próprias da confraria, mas de cunho mais hospitalar. [...] A Irmandade enquanto confraria religiosa podia existir sem a construção de um hospital, pois na sua essência estava a prestação da filantropia como fruto do cerimonial católico para a salvação dos cristãos e não apenas o cuidado médico hospitalar. É fundamental ressaltar que não se encontravam entre seus membros através das atribuições da Casa de Caridade ou Casa da Misericórdia. [...] O hospital, estando sob a responsabilidade da Irmandade, atende aos doentes corporais e mentais (na época, denominados de alienados). Na Província do Espírito Santo houve certa complacência entre os irmãos da irmandade e os administradores do hospital, pois além da função hospitalar, a Santa Casa de Vitória também geria os bens doados para a confraria, o cuidado com os expostos e órfãs e até mesmo a realização de festas e procissões religiosas.

Há algumas controvérsias sobre a concessão do alvará da Ordem da Misericórdia na Capitania do Espírito Santo. Contudo, a pesquisa realizada por Oliveira (2008, p.126) tenta esclarece a questão:

À vista das discrepâncias encontradas entre os vários historiadores que abordaram a data do alvará em tela, consultamos o Arquivo Nacional da Torre do Tombo (Lisboa), cujo diretor – José Pereira da Costa – pronta e atenciosamente informou que “no L.º 3, fls. 119, Privilégios, do rei Filipe 2.º [se encontra] o registro de um alvará, com data de 1 de junho de 1605, que concede à Misericórdia da Capitania do Espírito Santo os mesmos privilégios da Misericórdia de Lisboa

A Santa Casa foi construída no Estado do Espírito Santo em consonância com as determinações do período colonial: atenção às noções de higiene. Portanto, foi edificada em local elevado, fora dos mangues, no intuito de evitar riscos de infecção para a população e também de priorizar um cemitério no local. O saneamento financeiro se realizava por contribuições dos considerados abastados socialmente, cumprindo a premissa da caridade e beneficência assumida por vários períodos históricos já transcritos neste estudo.

De acordo com Bonicenna (2004), os donativos dos benfeitores abastados e o financiamento do governo Estadual garantiram os recursos para a construção. Ele relata que houve uma doação de uma fazenda denominada Campinho, localizada na parte da Vila da Vitória, pela senhora Maria de Oliveira Subtil, que era solteira e cega e gostava de participar das obras de caridade. De acordo com Schwab; Freire (1979, p.183) a: “escritura de doação está transcrita no Cartório de Registro de Imóveis de Vitória, Livro 3, antigo Livro 4, nas folhas 214 e 218”. Piva; Siqueira (2005 p.7-8) acrescentam:

A terra doada era um monte facilmente avistado do centro da vila de Vitória, contudo de difícil acesso por estar localizado após uma área de mangue, denominada Lamerão do Campinho (atual região do Parque Moscoso). A região do Lamerão podia ser considerada pouco nobre, por se encontrar suja e infecta de materiais em decomposição e lixo. Mas, ao mesmo tempo, era apropriada à construção de um hospital por manter distância do centro da cidade. Tal fato permitia uma certa segurança em relação à saúde pública, observando que o tratamento de doentes infecto-contagiosos não devia ser feito em proximidade com locais de moradia da população. [...] O monte doado era um local de difícil acesso e os Irmãos da Misericórdia propuseram a edificação de uma ponte de passagem entre o Porto dos Padres (atualmente local entre a rua General Osório e a avenida República) até o Campinho. A Irmandade deveria ser ressarcida dos gastos despendidos com os aterros necessários e a ponte, facilitadores do acesso ao hospital, pela Câmara de Vitória. Foi também pedido à Câmara um pedaço do terreno do mangal, em anexo a área doada, com o objetivo de complementar o acesso à difícil região doada. A Câmara Municipal acatou o pedido, estabelecendo em 1819 um processo de doação do terreno, deixando desalojados dos terrenos mais de vinte e cinco pequenos proprietários, entre viúvas e ex-escravos.

O estudo sobre a Santa Casa de Misericórdia de Vitória realizado por Piva; Siqueira (2005, p.20-21) aborda a questão da política governamental, a administração e o público alvo dessa instituição:

Cabe ressaltar que os primórdios da pesquisa indicavam a ausência de políticas governamentais em relação aos problemas que afligem a pobreza, contudo durante o processo de análise documental, percebeu-se o cuidado dos administradores provinciais com a administração da Santa Casa por ser, no século XIX, a única instituição de Vitória a cuidar dos desvalidos adoecidos e desamparados. Esse zelo era efetivado pela prestação de contas efetuada pelos provedores aos presidentes de província, inclusive retratando o efetivo em forma de imposto doado pelo governo provincial e gasto na instituição com o atendimento aos necessitados. [...] Pode-se afirmar também que a pobreza cumpria um papel político (fidelidade dos pobres com os doadores), social (diferenciação dos abastados) e religioso (possibilidade do doador redimir-se dos pecados), não se encontrando expresso na documentação algo que denuncie a vontade do Governo ou da Irmandade em criar alternativas de combate à penúria, mas as ações efetuavam-se no sentido de amenizar a dor causada pelo desconforto do sofrimento. Para a população pobre a caridade tutelada contribuiu para a ausência de um ideário relacionado à cidadania (com direitos e deveres sociais), na constituição da nação brasileira. [...] Os assistidos pela Misericórdia, classificados em relação ao tipo de benefício que recebiam, constituíam-se entre pobres adoecidos, presos, órfãos, idosos, amparados socialmente por meio do ato da doação de recursos empreendido pela comunidade de Vitória e pelo governo provincial. Como terceiro pilar dessa organização assistencialista está a cultura cristã valorizando o ato da caridade.

No período colonial do Brasil, a assistência, prioritariamente àquela prestada as crianças abandonadas, era exercida pelo Senado da Câmara em cumprimento às Ordenações do Reino, pois não havia hospitais nem qualquer outro tipo de instituição para esse fim. Venâncio (1999) relata que a Câmara aprovou, no ano de 1828, a Lei dos Municípios, que eximia essa função da Câmara e instalava a Casa da Roda ou Rodas de Expostos⁴, facultando à Santa Casa de Misericórdia essa função. A Roda dos Expostos era um artefato de madeira fixado junto ao muro ou janela da Casa de Misericórdia, onde o depositante, ao colocar a criança nesse dispositivo cilíndrico, acionava um sino que avisava a pessoa responsável em recolher a criança na instituição, garantindo assim o anonimato.

As Santas Casas de Misericórdia do Brasil, no período colonial, seguindo o modelo Português, responsabilizaram-se pelo atendimento às crianças abandonadas, aos presos, aos idosos, aos deficientes e aos pobres, por meio de ações de cunho religioso e filantrópico.

⁴ No período colonial havia três Rodas dos Expostos ou Casa da Roda: em Salvador criada em 1726, no Rio de Janeiro criada em 1738, e em Recife criada em 1789. Dez rodas foram criadas até o século XIX, o sistema perdurou no país até meados do século XX. MARCILIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na História do Brasil. 1726-1950. In: FREITAS, Marcos Cezar. **História Social da Infância no Brasil**. 6.ed. São Paulo: Cortez, 2006.

Na Europa, especificamente em Londres, desde os anos de 1500, havia a necessidade de organizar o trabalho de atendimento aos pobres. Polanyi (2000) descreve que, a organização de trabalho na Inglaterra, sob o sistema mercantil, estava baseada na Poor Law (Lei dos Pobres), que constituíam num conjunto de regulações aplicáveis às pessoas situadas à margem do trabalho, aos desempregados e aos considerados incapazes como idosos, velhos, inválidos, órfãos e crianças carentes, e no Statute of Artificers, destinado àqueles que estavam empregados. A Poor Law⁵, conforme aplicada às leis de 1536 até 1601, pode ser considerada um verdadeiro equívoco. Entretanto, graças a ela, junto com o Estatuto dos Artífices (Statute of Artificers), que se formulou o Código do Trabalho na Inglaterra. Durante dois séculos o Statute of Artificers preparou o esboço de uma organização nacional do trabalho baseada nos princípios da regulamentação e do paternalismo, sendo substituído pela Poor Law.

A Speenhamland Law foi criada no momento do agravamento da pobreza pelo novo contexto do capitalismo industrial, garantindo a complementação de renda aos pobres, com critérios no preço do pão e na quantidade de filhos. Até ser abolida, em 1834, ela impediu o estabelecimento de um mercado de trabalho competitivo. Nos auspícios dessa legislação, a sociedade encontrava-se sob duas influências antagônicas: a) a que emanava do paternalismo e que protegia a mão de obra dos perigos de um sistema de mercado; b) e a que organizava os elementos da produção, inclusive a terra, sob um sistema de mercado, afastando as pessoas comuns do seu status anterior e as impulsionando a ganhar a vida colocando seu trabalho à venda, ao mesmo tempo do seu valor de mercado. A Speenhamland Law perdurou até 1834, sendo substituída pela Poor Law Amendment (POLANYI, 2000).

New Poor Law aboliu a categoria geral dos pobres, o "pobre honesto" ou "pobre trabalhador" - termos contra os quais Burke já havia investido. Os pobres anteriores

⁵ [...] um termo muito confuso aos ouvidos modernos, para os quais "pobre" e "indigente" soam muito semelhantes. Na verdade, os cavalheiros da Inglaterra julgavam pobres todas as pessoas que não possuíam renda suficiente para mantê-las ociosas. Assim, "pobre" era praticamente sinônimo de "povo comum", e no povo comum estavam incluídos todos, menos as classes fundiárias (dificilmente um mercador bem-sucedido deixava de adquirir alguma terra, uma propriedade fundiária). Daí o termo "pobre" significar todas as pessoas que passavam necessidades e o povo em geral, se e quando sofriam necessidades. [...] incluía os indigentes, mas não apenas eles. Os velhos, os enfermos, os órfãos deviam receber cuidados numa sociedade que proclamava haver lugar para qualquer cristão no seu âmbito. Acima de todos, porém, estavam os pobres capacitados, a quem poderíamos chamar de desempregados, presumindo que poderiam ganhar a vida com seu trabalho manual, se pudessem encontrar emprego. A mendicância era severamente punida; a vagabundagem era uma ofensa capital, em caso de reincidência. A Poor Law de 1601 decretou que os pobres capacitados deveriam trabalhar para ganhar seu sustento, e a paróquia deveria providenciar esse trabalho. Toda a carga da assistência recaiu sobre a paróquia através de impostos ou taxações locais. Estes incidiam sobre todos os donos de casas e arrendatários, ricos ou não, de acordo com o aluguel das terras ou casas que ocupavam. POLANYI, Karl. **A Grande Transformação**: as origens da nossa época; tradução: Fanny Wrobel. 2 ed. Rio de Janeiro: Compus, 2000. p.110.

se dividiam agora em indigentes fisicamente desamparados, cujo lugar era nos albergues, e trabalhadores independentes que ganhavam sua vida com o trabalho assalariado. Isto criou uma categoria de pobres inteiramente nova, o desempregado, que fez sua aparição no cenário social. Enquanto o indigente deveria ser atendido por uma questão de humanidade, o desempregado não deveria ser assistido, em favor da indústria. [...] O ponto não era se ele podia ou não encontrar trabalho, caso tentasse, mas que o sistema salarial sofreria uma derrocada, atirando a sociedade na miséria e no caos, a não ser que ele se sentisse ameaçado pela fome, tendo como alternativa apenas o detestado albergue. [...] o governo se colocou sob um estatuto que negava a si mesmo, pois – nas palavras de Harriet Martineau – fornecer qualquer assistência às vítimas inocentes passou a ser uma "violação dos direitos do povo" por parte do estado (POLANYI, 2000, p.262-263).

A situação de indigência, deflagrada no século XIX na Inglaterra, exigiu respostas para a multidão, dando início, de forma sistematizada, ao sistema de proteção social do Estado pelos direitos sociais dos trabalhadores: Inspetorias nas fábricas. A cidade industrial de Manchester,⁶ a partir da década de quarenta, torna-se o símbolo das esperanças e das percepções da era da industrialização. Após o declínio do Cartismo, no final dos anos quarenta, a cidade se ergue em modelo exaltado pelos contemporâneos entusiasmados com suas instituições de ajuda mútua, com a sobriedade e com a religiosidade da sua classe operária (BRESCIANI, 2004).

Em todo processo histórico, a assistência social, na ajuda aos pobres, sofreu influencia de três instituições: a família, a Igreja e o Estado, sendo que a Igreja Católica exerceu um grande papel administrando obras de caráter filantrópico dirigidas por congregações religiosas e leigas, porém de caráter confessional, com dedicação de voluntários, principalmente das senhoras de classe ricas. De acordo com Vieira (1977, p.47), o trabalho mais importante: “é o da Ação Social. As encíclicas papais, a Rerum Novarum, no fim do século XIX, e a Quadragesimo Ann, em 1931 constituem verdadeiros tratados de justiça social, inspirando a ação das elites da sociedade em vários países”. As Encíclicas Papais representaram modificações substantivas na orientação doutrinária e na ação política da Igreja Católica, encontrando condições diferenciadas de acordo com o local onde se desenvolviam.

⁶ Os bairros operários, considerados verdadeiros, representantes da pobreza em Londres, Manchester e Glasgow surgiram como resultado da Primeira Revolução Industrial, iniciada no século XVIII, na Europa Ocidental. Na tentativa de auxiliar os habitantes destes bairros, os universitários de Oxford e Cambridge em parceria com alguns homens ricos, fundaram em Londres em 1869 a Charity Organization Societe (COS), que visava reparar os efeitos do industrialismo nas vidas daquelas pessoas. A COS aparece como uma forma sistematizada de ajuda aos pobres, na operacionalização desta proposta. KISNERMAN, Natálio. **7 Estudos sobre Serviço Social**. São Paulo: Cortez & Moraes, 1980.

No Brasil, a assistência social esteve por muito tempo sobre a influência da Igreja Católica, com ações de cunho religioso e filantrópico no atendimento aos pobres. Nos anos vinte, com o objetivo de implementar estratégias de ação para o seu revigoramento eclesiástico, a Igreja criou o Centro Dom Vital⁷, no ano de 1922.

Segundo José Beozzo, os anos 30 foram para a Igreja marcados pelas tentativas de consolidar sua unidade nacional, através da realização de um grande número de manifestações populares, buscando maior aproximação, o que denota a maior preocupação com a “questão social”. E ao mesmo tempo em que a ação católica se volava de maneira muito mais ativa para os setores populares, suas políticas anticomunistas tornaram-se cada vez mais presentes (SILVA, 2001, p.88).

De acordo com Iamamoto & Carvalho (1985), o movimento de 1930 instaura um novo período de mobilização do movimento católico laico. A crise de poder originada pela indefinição de um novo bloco hegemônico, a bipolarização dos setores da pequena burguesia e a reemergência do proletariado, a maior intensidade dos movimentos reivindicatórios e uma nova estratégia política, criam as condições para que a Igreja seja chamada a intervir na dinâmica social de forma ampla.

Merece destaque a retrospectiva realizada por Vieira (1977, p.41) sobre a noção de ajuda, a assistência social aos pobres:

1) A sociedade transformou-se, ao longo dos séculos, de uma sociedade mítica e pagã, numa sociedade religiosa, e depois secularizada e racional. 2) A ajuda, considerada no início como utilitária, passou a ser uma “virtude” e, depois, um dever de solidariedade para quem fornecia a ajuda. Este dever era exercido como parte da função do cristão ou do cidadão; constituía uma vocação e não uma profissão. 3) A função da ajuda era exclusivamente material em natureza ou em espécie, correspondendo às necessidades dos que dela precisavam. O aconselhamento assumia caráter autoritário e sem base psicológica, desconhecida na época. 4) A pobreza e a miséria, relativamente reduzida na Antiguidade, passou a ser considerada normal durante a Idade Média e, pela sua expansão, nas épocas seguintes, tornou-se um “mal social”. 5) Havia várias categorias de pobres e miseráveis: os que “mereciam e precisavam” ser ajudados: velhos, doentes, as viúvas e crianças órfãs ou abandonadas, e os que “não mereciam”: desempregados, preguiçosos, prostitutas, criminosos, viciados, que eram responsabilidade do Estado pela sua força ou função repressiva. 6) A família cabia cuidar dos seus; à Igreja amparar os que não tinha arrimo, bem como a administração das obras sociais. O Estado, no início ausente do campo social, assumiu, depois, uma função repressiva e autoritária, que evoluiu lentamente para a idéia de prevenção dos males sociais através da legislação e política social. 7) Os recursos eram de natureza material - donativos dos abastados, esmolas dos particulares e fundos dos Estados.

⁷ [...] fundado por Jackson de Figueiredo em 1922, com o apoio de D. Leme. A definição de seu papel está diretamente ligada à conjuntura social brasileira. [...] fundado num ano importante na história política, intelectual e religiosa: ano do Centenário da Independência do Brasil. [...] DIAS, Romualdo. **Imagens de ordem**: a doutrina católica sobre autoridade no Brasil (1922-1933). São Paulo: Editora da Universidade Paulista, 1996, p.89-90.

O percurso trilhado mostra que a miséria e pobreza do povo brasileiro têm suas raízes na forma de sua colonização, por meio de descobridores, mercadores e de todos que aportaram nas terras brasileiras. A colonização foi um empreendimento planejado para atender às necessidades da expansão ultramarina, cujas prescrições estão contidas nas Cartas⁸ de Doação e nos Forais. A primeira Carta de Doação foi entregue em 10 de Março de 1534 à Duarte Coelho, primeiro donatário das capitanias hereditárias (empresa do particular). Pelo conteúdo da Carta, conclui-se que o donatário é um rei na capitania, tendo o rei quase todos os poderes e sendo a doação transmissível por herança, características essas de natureza feudal. Aproximadamente quinze anos depois de emitida a primeira Carta de Doação, surge o Regimento de Tomé de Souza, período em que se instala a empresa oficial. O Poder Público surge a partir dessa data, em 17 de dezembro de 1548.

Pautado nos estudos de Sposati (1988), Bosi (2006), Holanda (2009), Fragoso; Florentino (2001) e Prado Junior (1980) e Prado Junior (2008), conclui-se que a estrutura social, econômica e política atrasada e arcaica do Brasil estão alicerçadas à sua formação cultural, ao seu processo de insuficiência de modernidade, no momento em que o tradicional vem assumindo seus tentáculos na estrutura social brasileira. Isto remete à forma de Administração Pública Patrimonialista, onde não há uma separação do público e do privado, o famoso jeitinho brasileiro, ao favoritismo, ao nepotismo, à corrupção, que se incorporam às relações sociais.

Em síntese, sociedade colonial é agrária, escravista e patriarcal, sendo o comércio focado para o mercado externo, com transferências de excedentes para Metrópole, Portugal, configurando assim, o capital mercantil. E também o fato que, quase toda colônia girava em torno da grande propriedade rural, que constitui o ponto de partida do desenvolvimento da vida econômica e social do Brasil.

Concluindo, observa-se no estudo da evolução da Assistência Social, desde o império romano até o período Brasil Colônia, o mesmo traço: atender as estruturas dominantes de cada época. A pobreza e a caridade se abraçaram nesse trajeto histórico, permeadas por relações de dominação. Portanto, a história da Assistência Social só pode ser entendida a partir de sua inserção nas determinações econômicas e políticas da sociedade. No Brasil, pela forma

⁸ Ver: Cartas de Doação e dos Forais em SODRÉ, Nelson Werneck. **Formação Histórica do Brasil**. 12ª ed. São Paulo: Bertrand Brasil, 1987, p.78- 79.

desigual como se posiciona, as ações são desarticuladas, desprovidas de planejamento e de financiamento continuados. Historicamente, a Assistência Social esteve voltada para o atendimento aos pobres, e, somente com a Constituição Federal de 1988 ela assume o status de Política Pública.

CAPÍTULO II

2. ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL: BREVE RETROSPECTO CONCEITUAL

2.1 O ESTADO E SUAS CONFIGURAÇÕES

Transcorrer sobre o tema Estado requer teorizações que possibilitem uma análise abrangente de todos os seus mecanismos e aparelhamentos, por estar amparado em amplas correntes teóricas, e, possuir vários conceitos. O estudo não tem pretensão de desenvolver um amplo debate em torno das implicações temáticas, mas abordar aquelas pertinentes ao universo do tema.

Nessa direção, em primeiro momento, a abordagem conceitual de Dalari (1998, p.23) traz um enfoque histórico apropriado:

A denominação Estado (do latim status estar firme), significando situação permanente de convivência e ligada à sociedade política [...] é certo que o nome Estado, indicando uma sociedade política, só aparece no século XVI, e este é um dos argumentos para alguns autores que não admitem a existência do Estado antes do século XVII. Para eles, entretanto, sua tese não se reduz a uma questão de nome, sendo mais importante o argumento de que o nome Estado só pode ser aplicado com propriedade à sociedade política dotada de certas características bem definidas.

Em segundo momento, o conceito será alinhado ao pensamento de Marx e de Weber, inserindo o Estado Moderno e o Estado de Bem Estar Social nesta configuração. O marxismo conceitua o Estado como um modelo no qual a política se destaca do processo de exploração, posicionando-o ao lado dos interesses supraclassistas. Na segunda metade do século XIX, a teoria jurídica e política iniciou uma abordagem diferente ao adotar uma análise partindo do método jurídico e das teorias constitucionais alemã, francesa e italiana das últimas décadas do século. A modernidade, neste prisma, formou-se pela instauração de um novo modelo de poder, no qual o polo político se apropriou do monopólio de poder em relação a uma comunidade territorial, um povo, um território, um Estado, um direito. O Estado assume uma

nova representação, a de um poder político único e exclusivo sobre uma sociedade, onde os interesses se configuram exclusivamente privados (HESPANHA, 2001).

A modernidade⁹ é discutida pelo filósofo marxista Berman (1986) a partir da modernidade. Ele considera que a sociedade moderna não chega a ser moderna. Moderno é uma prática e uma cultura quando rompe com o arcaico. A modernidade é o desenvolvimento traduzido pela busca do novo, analisando criticamente as consequências geradas por este processo. Para o autor, ao partir da concepção do método dialético, Marx percebe os limites de uma perspectiva progressista dinâmica e dialética, que constitui a principal característica do pensamento moderno. Ser moderno é viver uma vida de contradições, revigorado pelas organizações que possuem poder que controla e destroem comunidades, valores, vidas; e mesmo assim é impulsionado e compelido a enfrentar essas forças, a lutar para transformar o mundo. Ser ao mesmo tempo revolucionário e conservador: aberto a novas perspectivas.

Jessop (1983), com a mesma linha de pensamento de Berman (1986), enfatiza que, seja qual for à definição de Estado, ela tem que se referir tanto ao discurso do Estado quanto às instituições estatais. O núcleo do aparelho de Estado pode ser definido como um conjunto distinto de instituições e organizações que tem uma função socialmente aceita para definir e fazer cumprir as decisões vinculadas à coletividade em uma determinada população, em nome do interesse comum ou da vontade geral da população. O autor analisa os trabalhos em que Karl Marx conceitua o Estado. Para ele, em seus primeiros estudos, Marx concebe o Estado como um sistema irracional de dominação política, onde a burocracia tenta se apropriar dele. Posteriormente, nos estudos desenvolvidos junto com Engels, o conceito de Estado desenvolve-se com a divisão social do trabalho, constituindo reflexo da base econômica da

⁹ O autor considera a modernidade algo tão vasto que a divide em três fases: a) Primeira fase (início do século XVI até o fim do século XVIII): Período em que as pessoas não tinham ideia do que estavam vivendo, era o início da vida moderna e estavam tateando no escuro, em estado de semicegueira, não possuíam ou tinham pouco senso de um público ou comunidade moderna; b) Segunda fase (começa com a grande onda revolucionária de 1790): Destaca-se de forma abrupta e dramática com a Revolução Francesa e suas repercussões. Presença de um grande e moderno público, que partilha o sentimento de viver período revolucionário, que propicia agitações nos diversos níveis de vida pessoal, social e política e ao mesmo tempo, o público moderno do século XIX recordam o que é viver, material e espiritualmente, em um mundo que não chega a ser moderno por inteiro, vivendo uma dicotomia, a existência de dois mundos que emergem e que desdobra a ideia de modernismo e modernização; c) Terceira Fase (no século XX): O processo de modernização abrange virtualmente o mundo todo, e a cultura mundial do modernismo em desenvolvimento atinge espetaculares triunfos na arte e no pensamento. À medida que se expande, o público moderno se multiplica em uma multidão de fragmentos perdendo muito de sua nitidez, ressonância, profundidade e capacidade de organizar e dar sentido à vida das pessoas. A consequência hoje é uma era moderna que perdeu contato com as raízes de sua própria modernidade. BERMAN, Marshall. **Tudo que é sólido desmancha no ar**: a aventura da modernidade; tradução: Carlos Felipe Moisés; Ana Maria L. Loriatti. São Paulo: Editora Schwarcz, 1986.

sociedade. O Estado é a forma como a classe dominante ajusta seus interesses comuns. Engels complementa essa abordagem enfatizando que é uma classe específica que controla o aparelho de Estado, esse controle é utilizado para manter a dominação política e econômica. O Estado é necessário na moderação dos conflitos entre as classes sociais, mantendo, assim, a ordem social.

O Estado, no entendimento de Marx, é uma relação entre a infraestrutura e a superestrutura. Sendo que a infraestrutura é a base econômica, conjunto das relações de produção que corresponde a um passado determinado do desenvolvimento das forças produtivas. A superestrutura é constituída pelas instituições jurídicas, políticas e pela ideologia. Na teoria marxiana, o Estado como superestrutura depende da sociedade civil, onde se formam as classes sociais e onde também são revelados os antagonismos dessas classes, abrangendo a base econômica. O Estado para Marx nasce da luta de classes, ele é o resultado de um determinado grau de desenvolvimento econômico que está ligado à divisão da sociedade em classes.

Marx em suas obras referenda o Estado no sentido de sua preocupação com as relações sociais oriundas do modo de produção capitalista, o que subsidiou a elaboração de sua teoria sistemática de estrutura e das transformações sociais. Jessop (1983) alinha em sua abordagem marxiana a análise das lutas de classes, seus conflitos e amplia seu estudo, enquanto Weber (1997), parte dos estudos da ação social e da conduta humana. Na definição weberiana, o Estado é uma manifestação histórica da política, consistindo numa relação de dominação, e, o Estado moderno é um aparato administrativo e político que conserva em seu poder o uso exclusivo e legítimo da violência em seu território, onde perdura uma relação de dominação do homem pelo homem. A formação do Estado está condicionada à existência de dois grupos: um conjunto de pessoas que se investem de autoridade e detém o poder, e as pessoas que se submetem a essa dominação. Ou seja, o Estado é constituído por dois elementos: a autoridade e a legitimidade.

Hoje, o Estado é aquela comunidade humana que, dentro de determinado território - este, o "território", faz parte da qualidade característica -, reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima, pois o específico da atualidade é que a todas as demais associações ou pessoas individuais somente se atribui o direito de exercer coação física na medida em que o Estado o permita. [...] O Estado, do mesmo modo que as associações políticas historicamente precedentes é uma relação de dominação de homens sobre homens, apoiada no meio da coação legítima (quer dizer, considerada legítima). Para que ele subsista, as pessoas dominadas têm que se

submeter à autoridade invocada pelas que dominam no momento dado. Quando e por que fazem isto, somente podemos compreender conhecendo os fundamentos justificativos internos e os meios externos nos quais se apoia a dominação (WEBER, 2004 p. 525-526).

Max Weber, com seu enfoque liberal, contribuiu e continua contribuindo em grande escala para fundamentar o pensamento dos liberais tanto na modernidade como na contemporaneidade. Como preconizado na teoria weberiana, os liberais são partidários do controle estatal. O Estado está situado no patamar mais elevado do conjunto dos cidadãos que constituem a sociedade.

O Liberalismo surge como resposta ao feudalismo, ao medievalismo e ao absolutismo, que já traziam em seu arcabouço a existência da propriedade privada e das classes sociais, elementos de grande importância para o liberalismo. Enquanto corrente de pensamento, se divide em pensamento ético, econômico, político e jurídico. Portanto, podemos entender o Liberalismo como um conjunto de ideias éticas, econômicas, políticas e jurídicas.

Os séculos XVIII e XIX foram marcados por muitas transformações na Europa Ocidental, prioritariamente com o Iluminismo, a Revolução Industrial e a Revolução Francesa. Esse contexto histórico marcado pelas Revoluções, pela Modernidade e pelo Liberalismo insere nas grandes cidades, como, por exemplo, Londres e Paris, características diferenciadas. Na visão de Bresciani (2004), as transformações advindas da Modernidade mudam a vida das cidades, por exemplo, no processo de modernização de Londres e Paris, os indivíduos vivenciavam grandes influências e modificações: a identidade individual passa a ser coletiva, o sujeito é parte de um grande aglomerado urbano e o deslocamento dessa multidão nas cidades, com suas edificações, constitui a representação estética da sociedade.

Na Inglaterra do século XIX, assim como em outras cidades, os bairros são ordenados da mesma forma, as casas simples, as mais feias, de um lado e as mais elegantes de outro. Engels (2008) descreve esse contraste em Londres e referenda o lado pobre cujas construções são de um ou dois andares, feitas de tijolos, e, em geral, dispostas de maneira irregular e com porões habitados. São casas pequenas de três ou quatro cômodos e cozinha, chamadas de cottages, situadas nos bairros tidos como de má reputação, onde reside a classe operária em sua grande maioria. “Aqui vivem os mais pobres entre os pobres, os trabalhadores mais mal pagos, todos misturados com ladrões, escroques e vítimas da prostituição” (ENGELS, 2008, p. 71).

Como na Inglaterra, as condições de moradia em Paris eram degradantes. Os trabalhadores recebiam salários baixos que os impossibilitavam em ter condições dignas de vida. De acordo com Engels (1999), Fourier se indignou com a miséria do povo, formulando assim, um modelo ideal de cidade com a criação dos falanstérios¹⁰, que constituíam a reestruturação e reorganização da sociedade francesa.

A pobreza e seu desenho nas cidades do século XIX, tanto em Londres como em Paris, nos direciona para um cenário atroz: os bairros operários eram sombrios e isolados, sem estrutura urbana digna para um ser humano habitar, comprometendo a qualidade de vida da população e a submetendo a uma degradação física e moral. Essa situação de condições precárias das moradias e de higiene na Inglaterra e na França pode ser constatada no Brasil na obra literária de Aluísio de Azevedo, *O Cortiço*, lançado em 1890.

A história descrita em *O Cortiço* se dá na cidade do Rio de Janeiro, no século XIX. Enfoca a vida em uma habitação coletiva de pessoas pobres, o chamado cortiço, que pode ser considerado como os cottages de Londres. A obra literária de Azevedo (2009) retrata as representações sociais da época, a ideologia que permeava o Estado Brasileiro, a degradação moral das pessoas causada pelo meio que viviam, pela mistura de raças, pela relação de dominação e poder gerada e pela desigualdade social estabelecida. Esse cenário de habitação coletiva, como o cortiço, é a representação dos tempos modernos, da modernidade no Rio de Janeiro, assim como ocorreu na Inglaterra e na França.

Respectivamente, o final do século XIX e o início do século XX marcam um período de transição na história do Brasil, especialmente na do povo do Rio de Janeiro, confrontado pelas transformações de ordem econômica, social, política e cultural, que ecoaram no espaço urbano e habitacional da cidade. A modernização da cidade se deu pelo rápido crescimento urbano, pelo surgimento de manufaturas e fábricas e pelos modernos serviços públicos: sistemas de iluminação a gás (1854), transporte coletivo de trens (1861), esgotos (1862), bondes (1868), abastecimento d'água (1880), telefonia (1881) e energia elétrica (1908). Os aspectos importantes nesse contexto foram: a) a instauração de relações de produção

¹⁰ Charles Fourier (1772-1837). Projetou os falanstérios – essa palavra formada por falange (“grupo”) e sérios que viria de monastério, mosteiro. A sua proposta era a criação de pequenas comunidades de 400 famílias vivendo em um único edifício, de forma autônoma. Os falanstérios poderiam se especializar e assim ocorrer o comércio entre eles. A vida ali seria comunitária: o refeitório, por exemplo, seria comum. Várias experiências foram feitas, mas todas fracassaram. JOANILHO, André Luiz. **História, Política e Sociedade**. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2009, p.115.

capitalistas, com a substituição do trabalho escravo pelo assalariado; b) a passagem da fase de economia mercantil-exportadora para a fase capitalista-industrial; c) a decadência da cafeicultura escravista na província do Rio de Janeiro; d) o desenvolvimento dos setores secundário e terciário da economia urbana; e) o rápido aumento da população urbana; f) a definição de novas categorias sociais; g) as transformações na organização política do Estado brasileiro, sobrevividas da queda do Império e da proclamação da República; e, h) a difusão dos valores burgueses (VAZ, 2002).

Após a Proclamação da República, na virada do século XIX, muitas transformações sociais, políticas, econômicas e culturais ocorreram no Rio de Janeiro, num período emoldurado por várias manifestações. Carvalho (1987) em sua análise assinala que esse período depois da Independência do Brasil constitui a primeira grande mudança de regime político, como também a implantação de um sistema de governo que tinha o propósito de inserir o povo no cenário das atividades políticas, conforme promessas feitas anteriores à Proclamação.

Registra-se que a proliferação dos cortiços no Rio de Janeiro ocorreu a partir das décadas de 1850 e 1860, tendo como base: o fluxo de migrantes portugueses e as alforrias dos escravos. As habitações coletivas, como os cortiços e as casas de cômodos, passam a ser de fundamental importância nas últimas décadas da escravidão. Nessas habitações, os escravos buscavam ajuda para concretizarem seus sonhos de adquirirem a alforria junto aos seus senhores; o cortiço servia também como esconderijo, em caso de fuga. Para Chalhoub (1999, p.29), significa: “[...] que o tempo dos cortiços no Rio foi também o tempo da intensificação das lutas dos negros pela liberdade, e isto provavelmente teve a ver com a histeria do poder público contra tais habitações e seus moradores”.

Os pobres ofereciam perigo não somente pela manutenção da ordem pública e a organização do trabalho, mas também eram considerados perigosos pelo contágio que pudessem transmitir, sendo essa última causa defendida pelos higienistas que alegavam a grande promiscuidade nas habitações coletivas, gerando focos de irradiação das epidemias e um local de divulgação dos vícios. As causas levantadas por Chalhoub (1999) constitui análise para entender a intervenção das autoridades públicas sobre os cortiços com justificativas legais: a ideia de que as classes pobres eram perigosas e a gestão da cidade deveria ser respaldada em critérios técnicos ou científicos, instituído pela ideologia da higiene. De acordo com Valladares (1991), a proposta de eliminação dos cortiços para possibilitar o saneamento da

cidade, por parte das autoridades, constituía o discurso político que inspiraria também a necessidade de manutenção da ordem social. Esse discurso se consolidou entre o fim Império e início da República.

Destarte, o Estado, em suas representações, combinou o controle por meio legal com políticas que asseguraram o equilíbrio da ordem pública e a paz da classe dominante, no momento em que a cidade do Rio de Janeiro, assim como ocorreu em Londres e Paris, possuía um contingente populacional excedente em relação às demandas da indústria e de serviços. Os desempregados ou em subempregos, com salários baixos, os desvalidos, os negros alforriados, negros fugitivos, trabalhadores, ladrões se misturavam nesse espaço urbano.

É importante ressaltar que o planejamento urbano modernista fincou suas raízes no Iluminismo, adquirindo especificidades durante os anos do Welfare State, o Estado de Bem Estar Social, que surgiu na Inglaterra na década de 40, após a Segunda Guerra Mundial, em conformidade com as ideias de Jonh Maynard Keynes.

O tema em pauta parte da revisão de variados referenciais teóricos no intuito de trazer os diversos ângulos que tangenciam a literatura, por constituir um tema polêmico em todos os aspectos, desde sua origem ao desenvolvimento. O caminho escolhido a ser percorrido, devido à complexidade temática, foi buscar em primeiro momento o estudo de Arretche (1995), que reflete a necessidade urgente dos serviços sociais serem criados para dar repostas às dificuldades individuais, com o objetivo de garantir a sobrevivência das sociedades. A autora acrescenta que, as medidas protetivas destinadas aos pobres foram se moldando e se configurando como políticas de atenção à heterogeneidade da pobreza, e sinaliza que o Welfare State se mostra como um campo de escolhas que tem como foco a solução de conflitos no interior das sociedades. Esses conflitos propiciam a decisão da redistribuição dos resultados do trabalho social e permite que a população tenha acesso à proteção contra os riscos sociais, a proteção nesse sentido é concebida como um direito de cidadania.

As políticas sociais marcaram seu espaço no final do século XIX, período agitado e contornado com as primeiras legislações e ações de proteção social necessárias à incorporação do Welfare State nos países da Europa Ocidental, com o Plano Beveridge em 1942. O Plano, ou, o Relatório Beveridge, em seu texto, elencava as propostas de reformas na Seguridade Social contribuindo com a formulação, consolidação e divulgação da Welfare State. Não era

somente uma reforma da seguridade, mas um novo conceito, uma formulação da Política de Assistência, que migrava da esfera privada para a pública, possuindo assim um caráter universal. O Plano Beveridge se pautava, em linhas gerais, nas teorias Keynesianas de distribuição de renda, que deveria ser realizada de forma aceitável pela sociedade.

Após a Segunda Guerra, a teoria do livre mercado não conseguia sustentar-se, o cenário havia mudado para outro alinhamento de forças em que se configurava a ameaça comunista, nos países que estavam se reconstruindo da Europa Ocidental. O mundo capitalista estava precisando de um novo posicionamento, de uma direção. O Welfare State saía da coxa e assumia o palco principal, uma proposta nova para um mundo que tinha urgência em se moldar à nova realidade, como descreve Vianna (2000, p.11):

[...] a sociedade se solidariza com o indivíduo quando o mercado o coloca em dificuldades. Mais precisamente, o risco a que qualquer cidadão, em princípio, está sujeito – de não conseguir prover seu próprio sustento e cair na miséria – deixa de ser problema meramente individual, dele cidadão, e passa a constituir uma responsabilidade social, pública. O Estado de bem-estar assume a proteção social como direito de todos os cidadãos porque a coletividade decidiu pela incompatibilidade entre destituição e desenvolvimento.

De acordo com Wilensky (1975, p.1, tradução nossa), a ideia principal do Estado de Bem Estar Social “está centrada na proteção dada pelo governo nos moldes de padrões mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação e educação, assegurados a todos os cidadãos como um direito político, e não como caridade”. A ideia de Wilensky tem uma relação estreita com a de Marshall no que concerne a institucionalização dos direitos sociais, os elementos de cidadania defendidos por Marshall: “acreditava que, ao explicar a “a ascensão do estado de bem estar, era mais importante a ampliação do ideal de cidadania do que o aumento do âmbito de poder do estado” (OUTHWAITE; BOTTOMORE, 1996, p.261).

Para Marshall (1967), a origem do Estado de Bem Estar Social na Inglaterra ocorreu em meados da era Vitoriana, no último quartel do século XIX. Uma época de prosperidade que marcou a adoção de medidas de política social: leis de assistência aos indigentes, leis de proteção aos trabalhadores da indústria, medidas contra a pobreza e outras. Essas medidas são consideradas por ele como o embrião do Welfare State, que se constituiria a partir da Segunda Grande Guerra. O surgimento desse aparelho estatal administrativamente preparado para garantir o bem estar social de seus cidadãos no século XX é decorrente do processo de industrialização, após o controle dos conflitos advindos da relação do trabalho e indústria.

Houve o momento de harmonização da sociedade inglesa, que se envolveu com o desenvolvimento das potencialidades, colocando em articulação as forças inerentes ao próprio sistema que, por meio de processos lógicos e naturais, levaram à transformação de algo imprevisto e incomum. O que se pode observar é que a formulação dessa explicação constitui o conceito central, a origem e o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social. Esses processos são constitutivos pela evolução lógica e natural da ordem social em si mesma.

A amplitude com que Esping-Andersen (1991) aborda a temática é uma tentativa de responder sua complexidade. Seu detalhamento é bem elucidativo no meio do emaranhado que constitui a temática. Para ele, no momento que os direitos sociais modernos são introduzidos há uma mudança em seu status de mercadoria. Essa desmercadorização, a que ele se refere, se dá quando a prestação de um serviço é qualificada como uma questão de direito, ou também, no caso de uma pessoa manter-se sem depender do mercado. A presença da previdência ou da assistência social não produz essencialmente uma desmercadorização pontual se as pessoas não se libertarem da dependência do mercado.

Pierson (2008, p.179, tradução nossa) enquanto cientista político discute o Estado de Bem-Estar colocando dois pilares de reconhecimento: a discussão política e o conflito social, que estão no centro de sua análise. Traz para o conjunto conceitual do Estado de Bem Estar Social uma leitura diferenciada, na qual a política é o cerne da questão:

A política contemporânea do Estado de Bem Estar Social é a política de prevenção de culpa. Os governos enfrentando os imperativos eleitorais da democracia moderna empreenderão redução de despesas apenas quando descobrirem maneiras de minimizar os custos políticos envolvidos. Mas, como eu enfatizo, tais técnicas são difíceis de encontrar. Embora esta análise sugira algumas das chaves possíveis para variação nos resultados de políticas, o mais significativo encontrado não é sobre variação, mas sim sobre encontrar problemas semelhantes de variação. Em todos os lugares, a redução de despesas é uma tarefa difícil. O Estado de Bem Estar Social continua a ser o aspecto mais resistente da economia política do pós-guerra.

Na imensidão teórica em que se debruça a temática, o Estado de Bem Estar Social ou Welfare State, nos aspectos de sua origem e seu papel, tenta ser explicado nos países industrializados da Europa Ocidental e da América do Norte, com uma semelhança em suas fases de surgimento e desenvolvimento. Essa semelhança se evidencia no momento em que se torna um meio compensatório pelo viés de políticas de cunho keynesiano: insuficiência do mercado em se adequar os níveis de oferta, demanda agregada, controle político das organizações de trabalhadores e capitalistas, estímulo à mercantilização da força de trabalho segundo padrões

fordistas de industrialização, administração de riscos inerentes às relações de trabalho e a transferência das responsabilidades pelos custos de reprodução da força de trabalho.

Em Pierson (1997) encontra-se uma definição do Estado de Bem Estar Social (EBES) que contempla essa perspectiva. É um conjunto articulado de políticas e instituições que se investe de obrigações e responsabilidades pública pelo bem estar dos indivíduos e da sociedade em sentido geral, partindo da premissa que o bem estar social não pode ser assegurado pelas instituições de economia de mercado em funcionamento regular.

As reflexões e as diversas reverências conceituais elencadas pautam em conjunto com a definição de Sposati et al (1985, p.32), que o Estado de Bem Estar Social constitui:

[...] a alternativa histórica das sociedades capitalistas do pós-guerra para a resolução das desigualdades sociais. A partir daí ocorreu uma forma combinada entre a chamada política econômica Keynesiana e o welfare state. Enquanto aquela proporcionava um crescimento econômico sem precedentes – regulado e estimulado – as políticas sociais amenizam tensões e conflitos, potenciando a produção ou facilitando o consumo.

O estudo Sposati et al (1985) ainda apontou que as formas de proteção social, o Welfare State, ou Estado de Bem Estar Social no Brasil, tem uma diferenciação em relação aos países da Europa e os Estados Unidos. Esta cisão tem, em sua raiz, o processo de modernização do Brasil, marcado de um lado pela prevalência dos setores tradicionais da Oligarquia Cafeeira e da cultura colonialista, e, de outro, pelo modelo agrário exportador. A convivência de um arcaísmo com o modernismo é consequência de vários fatores que comprometeram e, ainda comprometem, o desenvolvimento econômico e social do Brasil. As medidas de proteção social adotadas tinham somente a função de regulamentar a produção no que se refere ao conjunto de seus trabalhadores, ou seja, garantir a venda da força de trabalho.

Braga & Cabral (2008, p.7-8) discorrem de forma simples e ampliada o significado que deveria ter esse protecionismo no contexto das lutas de classes:

A compreensão de totalidade da vida social nas esferas da produção e da reprodução das relações sociais tem no trabalho a categoria fundante do ser social. Há que se considerar fundamentalmente, portanto, a centralidade e o protagonismo das lutas do trabalho, que expressam as conquistas históricas da classe trabalhadora e que são determinantes para a efetivação de direitos sociais e trabalhistas no sistema de proteção social, em que a Previdência Social constitui-se em um de seus pilares. O Estado reconhece parte dessas reivindicações no processo da luta de classes, o que

significa apreender o movimento das classes, do Estado de dominação e da exploração do capital em sua estrutura orgânica e metabólica destrutiva.

Braga; Cabral (2008), ao se reportarem conceitualmente sobre o Estado de Bem Estar Social no Brasil, informam que o Brasil não o desenvolveu, o que foi realizado não passou de um tipo de proteção social pré-requisito para reprodução do capital em atendimento às demandas do trabalho.

Em suma, neste estudo não se trata de prolongar o debate teórico-conceitual que permeia na temática sobre o Estado de Bem Estar Social, principalmente porque é um processo dialético, renova-se a cada momento. Sua produção acadêmica tem constituído grandes compêndios que balizam seu aspecto constitutivo. Mas, o que realmente aguça a pesquisa, é a junção desses referendos, relacionando-os no contexto socioeconômico brasileiro e, prioritariamente, no Estado do Espírito Santo.

Evidencia-se no Brasil o esboço de um Sistema de Proteção Social, um Estado de Bem Estar Social, na década de 1930. Até então, a política econômica e social estava enraizada no colonialismo, somente a partir dessa década, com o processo de industrialização, iniciam algumas mudanças. Faleiros (1980) assinala que não é possível falar em legislação social sistemática, em proteção social, antes de 1930. Faz em sua análise um retrospecto da legislação do período de 1879 a 1923 (ver tabela 1) para comprovar sua tese de que 1930 constitui uma linha divisória para os seguros sociais e não antes.

A década de 1930 registra a intervenção sistematizada da assistência social. O Estado passa a intervir no econômico e no social e se coloca na regulação tanto das relações de trabalho quanto na área social. É a década em que ocorre a Revolução de 30, onde Getúlio Vargas assume o poder federal, iniciando assim, no país, um estilo de governo, o populismo. É a partir desse período que se inicia o desenho de uma política social.

2.2 O DESENHO DOS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL: SISTEMATIZAÇÃO DE UMA POLÍTICA

O estudo sobre o desenho dos direitos sociais no Brasil exige, por sua natureza, discorrer sobre a legislação social. Couto (2010, p.54) converge de forma didática essa categoria conceitual, afirmando que os direitos sociais:

[...] exigem mais do que a sua identificação formal, razão pela qual muitos ainda apontam que sua efetividade é mais uma questão da arena política, o que dificultado sobremaneira a sua explicitação no campo jurídico formal. [...] Ao mesmo tempo, coloca-se a questão de que, ao serem aprisionados pelo sistema jurídico formal, só resta aos direitos o seu submetimento aos ditames econômicos.

Não se pode fazer uma avaliação simplista do surgimento de uma legislação social. É necessário situá-la no confronto entre os diversos interesses das classes envolvidas, dimensionando os pesos e os papéis sociais no percurso histórico que se produzem e que emolduram as características das normas institucionais. O que Gomes (1983, p.276) chama atenção é que: “um estudo sobre a evolução da política social no Brasil não poderia limitar-se ao exame da produção legislativa, já que um corpo de normas institucionalizadas não nos esclarece sobre a dinâmica política que presidiu sua formulação”.

Gomes (1983) reforça que o patronato urbano enfrentou uma nova conjuntura econômica e política com muitas dificuldades, seja pelos problemas oriundos da crise de 1929¹¹, que despontou em âmbito internacional, seja pelas pressões para aplicação da legislação social. A legislação social se apresentava como um instrumento útil de controle e de mobilização da massa assalariada urbana, indo de encontro à necessidade do trabalhador utilizar os canais

¹¹ A crise de 1929 teve o mesmo efeito sobre a Primeira República que a abolição da escravatura teve sobre o império: destruiu as bases políticas e abriu espaço para uma ampla reorganização institucional, promovida por um desdobramento da Revolução de 1930. [...] Os anos que se seguiram à crise deram início a um processo de transformação do sistema produtivo nacional, que se estendeu por toda a segunda metade do século XX. Foi o início do fim da “grande retaguarda rural”. A configuração do sistema urbano seguiu de perto essas transformações. [...] As prioridades econômicas para superação da crise de 1929 foram estabelecidas com base na industrialização e na diversificação da agricultura, com ênfase no mercado interno. Do ponto de vista institucional, foi realizada uma transformação importante, com a intervenção dos governos estaduais e o cancelamento das taxas aduaneiras sobre a circulação de mercadorias entre os estados. As várias regiões permaneciam em boa parte isoladas entre si, mas os estímulos se encaminhavam no sentido da integração do mercado interno, o que conduzia necessariamente a um esforço equivalente para integração do sistema viário e do sistema urbano, em escala nacional. FILHO, Nestor Goulart Reis. *Urbanização e Modernidade: entre o passado e o futuro (1808-1945)*. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org). **Viagem Incompleta: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação**. São Paulo: SESC. 2000, p.108-109.

competentes que expressassem suas demandas sem recorrer a práticas ou a lideranças perturbadoras da ordem político-social.

No intuito de superar a crise de 1929, foram estabelecidas prioridades econômicas com base na industrialização e em uma agricultura diversificada, priorizando o mercado interno. O Estado assume assim, características: centralizadora e unificadora. Ao intervir na economia objetivando resolver o problema da crise e promover a integração dos mercados internos, tinha um ponto vulnerável, o isolamento das regiões. Era urgente encontrar uma solução que viabilizasse esse impasse, que se pensasse em alternativas para o escoamento da produção. A estrutura logística adotada em primeiro momento foi o desenvolvimento do modal rodoviário e, posterior à Segunda Guerra Mundial, o modal ferroviário e portuário. Como atos administrativos de fortalecimento ao processo de transformação econômica, proposto pelo Governo Federal, foram criados: O Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) criado em 1937; O Conselho Nacional de Petróleo (CNP), criado em 29 de abril de 1938 pelo Decreto Lei de Nº 395; a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), fundada como empresa estatal em 1941; a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), em 1942 e a Companhia Nacional Álcalis, criada em 1943.

Em 1937, Getúlio Vargas implanta o Estado Novo, inaugurando no Brasil a primeira ditadura, conforme afirma Carvalho (2004, p.34): “o primeiro regime político que desde a Independência sacrificava abertamente a liberdade. Nele misturavam-se os estilos ditatoriais do mundo nazista e do mundo comunista. Do último, tirava o nacionalismo e a política social”.

Na concepção de Dreifuss (2006), a política de massas se desenvolveu em concomitância com o modelo de desenvolvimento industrial de Vargas e a liquidação da política de massas tem início com o governo de Juscelino Kubitschek. Para Ianni (1968) o governo Juscelino foi uma transição entre o modelo getulista e o modelo da ditadura pós 1964. A política de massas foi, então, a vida e a morte do modelo getuliano de desenvolvimento nacional. O Governo Juscelino Kubitschek de Oliveira não liquidou a democracia populista, e sim aumentou a separação entre tendências da estrutura econômica e as tendências da estrutura de poder. A democracia populista foi se tornando cada vez mais um obstáculo inconveniente, acentuando a lacuna entre o poder político e econômico.

A política de desenvolvimento de Juscelino Kubitschek, de fazer o Brasil crescer e se desenvolver cinquenta anos em cinco, propiciou a aceleração do crescimento dos interesses multinacionais e associados, tornando o país, nos anos 60, uma força socioeconômica dominante. O governo de Juscelino Kubitschek buscou conciliar os diversos interesses e pressões populares, sendo assim considerado um período da mais efetiva expressão socioeconômica e política do populismo. Nessa perspectiva de atendimento a população, o olhar para a área social possuía uma intervenção setorizada, a ação implementada dependia da carência momentânea. Vieira (1985, p. 119) pondera algumas questões sobre a posição do governo de Juscelino no âmbito das políticas sociais:

[...] no campo da Previdência e da Assistência Social, predominam soluções voltadas mais para o atendimento individual, ao passo que no âmbito da Habitação Popular existem decisões de repercussão social, à medida que procura acomodar famílias de trabalhadores. [...] A Previdência Social se colocava, para Juscelino, em estreita relação com as áreas de Assistência Social e de Habitação Popular. Ao dirigir sua atenção para a Previdência Social, ele se interessava pelos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, mas também pelos serviços de assistência e de habitação.

Segundo Dreifuss (2006), o governo populista de Juscelino Kubitschek, conduzido pelo Partido Social Democrático (PSD), chegou ao seu fim em 1960. A candidatura de Jânio Quadros representou o derradeiro pleito eleitoral civil do bloco populista vigente. No governo de Jânio Quadros, o pacto populista foi levado a extremos, reduzindo o espaço para conciliar as diferenças entre os grupos dominantes. Após seis meses de governo, Jânio não produziu as medidas de crescimento distributivo e não conseguiu sanar os problemas deixados pelo governo Juscelino Kubitschek, no que se refere à inflação que estava incontrolável. Jânio Quadros renunciou no dia 25 de agosto de 1961, após uma denúncia de Carlos Lacerda a respeito da articulação de um golpe, em 24 de agosto de 1961, e, a partir daí, se desencadeou uma crise institucional em termos republicano no país, em virtude da posse do vice-presidente João Goulart, que não foi aceita pelos ministros militares e pelas classes dominantes. Mesmo com forças contrárias tentando evitar a posse de João Goulart, este assumiu estabelecendo um compromisso imposto pelos oficiais militares, um acordo de governabilidade. O Congresso fez uma proposta conciliatória: a adoção do parlamentarismo.

Os líderes sindicais representativos, juntamente com os políticos, não concebiam outro modelo de gestão que não fosse centralizada, isto é, o chefe do poder executivo nacional dando a direção política e econômica do país. João Goulart articulou uma manobra para

livrar-se do parlamentarismo, mudando seu discurso para uma vertente mais moderada. Facilitando a proposta de antecipação do plebiscito, que havia sido marcado para 1965. O referendun contou com o apoio dos setores moderados do PSD, da União Democrática Nacional (UDN) e dos militares. O governo reformista de João Goulart favoreceu a participação popular ao tomar medidas que se distinguiram dos governos populares anteriores, o que não agradou aos interesses multinacionais e associados. Entretanto, os resultados escassos da política externa foram responsáveis pelo aumento das críticas ao governo, tanto dos segmentos de esquerda quanto dos de direita (DREIFUSS, 2006).

Mesmo com as expectativas criadas nos primeiros meses de governo com a priorização do Plano Trienal, do Ministro Celso Furtado, que seria colocado em prática durante os três anos seguintes, tendo como diretrizes: o combate da inflação e recuperação do crescimento, a situação do governo não melhorava. A inflação continuava a rondar e a desestabilizar a economia. Nessa simbiose, o presidente perdia suas bases de sustentação política nos setores moderados do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), seu próprio partido, o PSD, na ala esquerda do PTB e nas organizações sindicais. Segundo Dreifuss (2006), o desgaste da crise econômica e a oposição dos militares motivou o presidente a procurar se fortalecer por meio de manifestações e comícios, que tinham a mesma base de suas propostas. O comício da Central do Brasil no dia 13 de março, no qual ele proclamava as Reformas de Base, o início do processo de reforma agrária, a revolta dos Marinheiros no dia 25 de março e o discurso no Automóvel Clube durante a reunião dos sargentos, em 30 de março de 1964, foram decisivos para sua queda. Gaspari (2002, p.95) escreveu: “O exército, que no dia 31 dormira janguista, acordaria revolucionário, mas sairia da cama aos poucos”.

O Golpe de 64 não foi uma ação individual, de um segmento, mas sim uma ação compartilhada, consensual e concretizada numa dimensão coral da orquestra. Encerra-se assim, o ciclo dos governos populistas, dando início aos autoritários, que se estendeu até o ano de 1985.

Nos governos populistas, iniciado com Vargas em 1930, o Estado passa a ser interventor na economia e no social, o Sistema de Proteção Social caminha para sua montagem no Brasil. A Proteção Social abarca a seguridade social, um arcabouço legal que beneficiou em proporcionalidade ínfima o trabalhador assalariado urbano, formalmente inserido no mercado

de trabalho, mas não incluiu políticas sociais voltadas para os trabalhadores rurais e a população em seu manto protetivo. Pereira (2000, p.125) descreve da seguinte forma:

[...] a proteção social no Brasil não se apoiou firmemente nas pilastras do pleno emprego, dos serviços sociais universais, nem armou, até hoje uma rede de proteção impeditiva da queda e da reprodução de estratos sociais majoritários da população na pobreza extrema. Além disso, a fragilidade das instituições democráticas nacionais, a política social brasileira teve seus momentos de expansão justamente nos períodos mais avessos à instituição da cidadania: durante os regimes autoritários e sob o governo de coalizões conservadoras. Isso deu ensejo à prevalência de um padrão nacional de proteção social com as seguintes características: ingerência imperativa do poder executivo; seletividade dos gastos sociais e da oferta de benefícios e serviços públicos; heterogeneidade e superposição de ações; desarticulação institucional; intermitência da provisão; restrição e incerteza financeira.

Boschetti (2006) ao discorrer sobre a Seguridade social expõe dois pontos: o complexo-previdenciário-assistencial e o financiamento do sistema previdenciário. Ao fazer sua análise a partir do complexo-previdenciário-assistencial, a autora mesmo se escusando do possível exagero da terminologia atribuída, propõe que na década de 1920 aconteceu a primeira tentativa de regulação social estabelecida no Estado brasileiro. Discorre que mesmo não sendo um sistema organizado, homogêneo e coerente, havia vestígios do complexo-previdenciário-assistencial, cujas primeiras ações, mesmo de caráter incipientes, poderiam ser chamadas de proteção social.

Cohn (2001) aproxima-se do pensamento de Boschetti (2006) quanto ao marco do Sistema Previdenciário Brasileiro nos anos de 1920, ao propor que a década de 1920 data a definição dos grandes traços¹² existentes no sistema previdenciário brasileiro até os dias atuais: a) instituição, por iniciativa do Estado, da implementação de um seguro social; b) a forma tripartite de financiamento; c) o acesso do trabalhador e seus dependentes à assistência médica na condição de filiado ao seguro social e; d) o caráter assistencialista e não universalizante do seguro social. As autoras divergem do pensamento de Faleiros (1980), que considera o marco sistematizado Previdenciário Brasileiro a partir da década de 1930, com os seguros sociais.

Giannotti (2007) parece concordar com o pensamento de Faleiros (1980), quando propõe em seu estudo uma abordagem da legislação social no Brasil no período de 1930 e 1945,

¹² Ver: COHN, Amélia; ELIAS, Paulo E. **Saúde no Brasil**: políticas e organização de serviços. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2001, p.15-16.

reforçando que todo o aparato da legislação social construído a partir da década de 1930 foi necessário ao atendimento à virada na política e na economia do Brasil.

Tabela II. 1 – Demonstrativo Resumido da Legislação do Período de 1930 – 1945

Ano	Descrição do Dispositivo Legal	Considerações
1930	Criação do Ministério dos Negócios do Trabalho, Indústria e Comércio	Entre 1930 e 1935, há uma forte oposição da esquerda e de muitos sindicatos contra a Lei de Sindicalização, conhecida como "facismo ministerial", através de greves, manifestações, marchas e comícios [...] Poucos sindicatos se integram aos sindicatos oficiais embora houvesse uma forte chantagem por parte do governo. Greves e manifestações exigem a aplicação das leis trabalhistas, pois os patrões se recusavam a reconhecê-las. Neste período há um crescimento da influência dos comunistas, e uma diminuição da influência dos anarquistas. Os comunistas, em São Paulo, defendem a formação das "frações vermelhas" nos sindicatos oficiais.
1931	Lei dos dois terços (nas fábricas só poderiam haver 1/3 de estrangeiros). Lei de nº 19.720: Lei de Sindicalização Regulamentação do Trabalho de mulheres e crianças Lei das Convenções Coletivas de Trabalho	A situação dos trabalhadores ficou precária e como reação em 1931, aconteceu várias greves e "Marchas de Fome" contra o desemprego e os baixos salários em São Paulo, Rio de Janeiro e Recife.
1932	Criação das Juntas de Conciliação e Julgamento Jornada de trabalho de 8 horas Descanso semanal remunerado Limitação do trabalho noturno de mulheres e crianças	Há um forte aumento do movimento grevista: 124 greves de 1932 a 1933. Várias delas eram contra a obrigatoriedade da carteira de trabalho, vista como uma forma de controle sobre os trabalhadores por parte do governo. Em maio de 1932, uma greve geral, em São Paulo, pára a cidade durante um mês.
1933	Lei de Férias (só para os operários industriais)	
1934	Lei sobre acidentes de trabalho Direitos de Assistência e Previdência Social A nova Constituição incorpora a legislação social e sindical e garante o pluralismo sindical	No ano de 1934, novas greves com reivindicações econômicas e políticas. Os Bancários do Rio de Janeiro conseguem direito de aposentadoria e pensões. Neste ano acontece a primeira greve do funcionalismo público: paramos trabalhadores dos Correios e Telégrafos. Enquanto isso, aumenta a luta contra o fascismo através da realização de congressos, campanhas e implantação de comitês antifascistas. Neste ambiente, é criada a Frente Única Sindical (FUS) contra o fascismo.
1935	Lei de Estabilidade no Emprego, para operários da indústria. Lei de Indenização por Demissão, para a indústria e o comércio	O ano de 1935 será definido como "O Ano Vermelho". Em março, é fundada a Aliança Nacional Libertadora (ANL), com um projeto popular e nacionalista. Em dois meses atinge a cifra de 400 mil filiados, com 1600 núcleos por todo o Brasil. Em abril, o governo cria a Lei de Segurança Nacional para reprimir as revoltas populares. Na véspera do 1º de maio é criada a Confederação Sindical Unitária do Brasil (CSUB), uma central sindical de vida curta, de poucos meses.
1939	Volta a Lei da Unicidade Sindical Criação do Estatuto Padrão para os sindicatos Exigências de atestado ideológico para o trabalhador se empregar Regulamentação da Justiça do Trabalho Criação do Imposto Sindical	
1940	Instituição do Salário-mínimo	A Internacional Socialista já o tinha recomendado, desde o Congresso de Paris, em 1900. O Tratado de Versalhes o tinha recomendado, em 1919. Muitas greves exigiram o salário-mínimo, especialmente entre 1930 e 1932. Finalmente, este foi incluído na Constituição de 1934, embora fosse implantada somente em 1940.
1943	Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT)	

Fonte: GIANNOTTI, Vito. **História das lutas dos trabalhadores no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007, p.136-138. (Elaboração Própria)

No período de 1920 a 1964, o atendimento público se realizou para os trabalhadores que contribuíam com a Previdência Social. Os pobres fora do mercado de trabalho tinham que recorrer à caridade, a filantropia. As Caixas de Aposentadoria foram com o tempo se incorporando aos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), que por sua vez foram incorporadas ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), criado em 21 de novembro de 1966, atual Instituto Nacional de Seguro Social (INSS).

A partir de 1990, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, os serviços de atendimento aos trabalhadores e às suas famílias passam a ser extensivos à população como um todo. A Previdência Social em conjunto com a Assistência Social e Saúde passam a constituir o tripé da Seguridade Social. É importante registrar que a primeira medida adotada para minimizar as desigualdades nos regimes previdenciários surgiu com: “[...] a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), em 26 de agosto de 1960. A LOPS uniformizou os planos previdenciários dos diversos institutos existentes. Essa lei também estendeu a cobertura previdenciária aos trabalhadores autônomos”. (SILVA, 2007, p. 99)

No período de 1964 a 1985, período chamado de Ditadura Militar, a classe trabalhadora não ficou isenta das consequências do aumento do desemprego, ampliando o quadro da desigualdade social e da suspensão dos direitos políticos e civis. Período famoso por deixar o bolo crescer e depois dividir, a proposta realizada pelo então Ministro da Fazenda Delfim Netto provocou uma grande concentração de renda, favorecendo as elites e uma boa parte da classe média e, na contramão, deixando uma grande maioria da população em situação de pobreza, com baixos salários, desemprego alijada do processo produtivo e de desenvolvimento da nação. Sader (1990, p.27-28) aponta estatisticamente essa situação de desigualdade econômica e social:

Os 5% mais ricos passaram a ter participação no total da renda nacional, em 1960, de 28,3% para 39,8% em 1972, enquanto os 1% mais ricos passavam de 11,9% para 19,1% em 1972. No outro extremo da pirâmide, os 50% mais pobres, de 17,4% do rendimento total em 1960, baixaram para 11,3%, no mesmo período.

A defesa do capital e a hegemonia de poder das classes dominantes exigiam no processo de acumulação manter o controle social (ver tabela 2), com a criação de várias políticas que demarcam a condição de subalternidade dos 50% mais pobres, referendados por Sader (1990)

em seu estudo. Mota (2000, p.137) reforça a ideia que o regime militar realizou mudanças na estrutura das políticas sociais:

[...] procurando funcionalizar essas demandas de acordo com o seu projeto político, por meio da expansão seletiva de alguns serviços sociais. Essa ampliação da cobertura dos programas sociais, em que se incluem as políticas de seguridade social, respondeu preponderantemente pela estratégia de modernização autoritária adotada pelos governos militares.

A proposta do governo era minimizar as tensões sociais por meio de medidas que compensassem as consequências da modernização conservadora da sociedade. Nesse sentido, empreendeu esforços criando uma considerável legislação social, conselhos, como o Conselho de Direitos Humanos em 1964 e redimensionando as propostas de trabalho das áreas de comunicação social, assistência social e educação.

Tabela II. 2 – Demonstrativo Resumido da Institucionalização do Estado de Bem Estar Social no Brasil no período de 1930 – 1988

	Ano	Políticas Implementadas
Previdência Social	1930 a 1938	Institutos de aposentadorias e pensões
	1960	Lei Orgânica da Previdência Social
	1964	Organização do Trabalho Autônomo
	1967	Instituto Nacional de Previdência Social
	1971	PRORURAL/FURNURAL (Programa de Assistência ao Trabalhador Rural/Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural)
	1972	Empregadas Domésticas
	1974	Ministério da Previdência Assistência Social Renda Mensal Vitalícia
	1977	SINPAS (Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social)
	1982	FINSOCIAL (Fundo de Investimento Social)
	1985 a 1987	Elevação do piso dos benefícios ampliação do tipo dos benefícios rurais seguro desemprego
	1988	Ampliação do conceito de Seguridade Social Fixação de Orçamento para Seguridade Social Equiparação dos direitos entre Urbano e Rural Introdução da seletividade dos benefícios
	Assistência Social e Programas de Alimentação e Nutrição	1940
1942		Criação da Legião Brasileira de Assistência
Anos 50		Programa de alimentação de gestantes Programa de alimentação de escolar
1964		FUNABEM (Fundação Nacional de Bem Estar do Menor)
1972		INAN (Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição)
1973		I PRONAN (Programa Nacional de Alimentação e Nutrição)
1975		PNS (Programa de Nutrição em Saúde)
1976		II PRONAN (Programa Nacional de Alimentação e Nutrição)
1977		PCA/ PAT (Programa de Complementação Alimentar/ Programa de Alimentação do Trabalhador)
1985		PSA (Programa de Suplimentação Alimentar)
1986		SEAC (Secretaria Especial de Ação Comunitária)
1988		Instituição do direito de proteção da família, maternidade, infância, adolescência e velhice Benefício de 01 salário mínimo a idosos e deficientes

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de REIS, Carlos Nelson dos; PRATES, Jane Cruz. **Fragmentos de uma metrópole: meninos e meninas em situação de rua.** Porto Alegre: PUCRS, 1994, p.49-50.

Analisando os dados estatísticos de Sader (1990), evidencia-se que as ações implantadas pelos governos militares na área social, que foram em número considerável no cumprimento de seu projeto político, não logrou êxito. As desigualdades sociais se ampliaram, o rendimento total da população pobre no ano de 1960 diminuiu, no mesmo período, para 17,4 %. Ficando evidente que as políticas adotadas estavam condicionadas ao mercado de trabalho, à lógica da reprodução do capital. Boschetti et al (2008, p.176) explica essa lógica perversa adotada pelos governos:

Um dos pilares que estruturam a Seguridade Social é sua organização com base na lógica do seguro social, que sustenta os direitos da previdência social na maioria dos países capitalistas europeus. Países como França, Inglaterra e Alemanha, a lógica do seguro também sustenta a política de saúde. No Brasil, a lógica do seguro estruturou e estabeleceu os critérios de acesso tanto da previdência quanto da saúde desde a década de 1920, e até a Constituição de 1988. O princípio dessa lógica é garantir proteção, às vezes exclusivamente, e às vezes prioritariamente, ao trabalhador e à sua família. [...] Os direitos sob esta lógica possuem duas características centrais. Primeiro, são condicionados a uma contribuição previa, ou seja, só tem acesso aqueles que contribuem mensalmente. Segundo, o montante dos benefícios é proporcional à contribuição efetuada. Estas são as características da previdência social no Brasil, que mantém aposentadorias, pensões, salário família, auxílio-doença e outros benefícios, só para aqueles que contribuem, seja porque estão inseridos em uma relação de emprego estável, com contrato ou carteira de trabalho assinada, seja porque contribuem como autônomos ou como segurados especiais.

As políticas sociais adotadas pelo Estado Brasileiro, tanto pelos governos populistas quanto pelos autoritários, tem características conservadoras e atendem aos interesses dos grupos que estão no poder. Dos vários exemplos desse conservadorismo, seleciona-se o depoimento de Lindolfo Collor, Ministro do Trabalho de Getúlio Vargas no ato da criação do Ministério. Para o Ministro, o órgão foi criado com a função de: “harmonizar as relações entre os que dão e os que recebem o trabalho, devendo na República Nova, se esforçarem todos para substituir o conceito de luta de classes pelo de conciliação” (CARONE, 1991, p. 25).

Analisando com base nos conceitos dissertados, não é exagero afirmar que do governo Vargas até o término da Ditadura Militar as políticas sociais se apresentavam com linhagem de autoritarismo e centralidade técnica, utilizando o aparelho ideológico do Estado para camuflar as ações em concessões paternalistas à classe trabalhadora e à sociedade. As políticas sociais, no caso específico da Assistência Social, teve sua efetivação enquanto direito do cidadão e dever do Estado, com o advento da Constituição Federal de 1988.

2.3 A QUESTÃO SOCIAL: A DIMENSÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA NO PARADIGMA CONTEMPORÂNEO

A Questão Social em seu aspecto originário gira em torno das transformações econômicas, políticas e sociais ocorridas na Europa no século XIX, no início da industrialização. A maquinaria tornou-se o principal fator material da evolução industrial moderna e segundo a concepção de Hobson (1996) existem dois fatores que exigem tratamento em separado decorrente do efeito da aplicação da maquinaria moderna à indústria inglesa: o desenvolvimento de maquinaria mecânica aperfeiçoada e a evolução da força motriz extra-humana. A explicação do autor sobre o primeiro fator é que, mesmo com o marco da industrialização na metade do século XVIII e com a produção baseada na maquinaria, isso não significava a inexistência de máquinas anteriormente. O que ocorre de fato é o processo acelerado na invenção de máquinas complexas, aplicadas a quase todas as artes industriais, e, quanto ao segundo fator, é porque se verificou, pela primeira vez, a aplicação de forças motrizes não humanas em ampla escala.

Podemos assinalar que as grandes transformações decorrentes da maquinaria marcam um novo período histórico: a etapa do capitalismo concorrencial, que se estende do ano de 1830 a 1890. Neste sentido, afirma Wanderley (2004, p.238-239), a Questão Social “foi explicitamente colocada pela primeira vez, por volta dos anos 1830. É a ameaça de fratura representada pelos proletários das primeiras concentrações industriais [...]”.

Na teoria marxiana é consensual a ideia que o capitalismo do século XIX sofreu modificações em sua organização econômica, propiciando reflexos na estrutura social e política da sociedade, constituindo o período histórico em que o capitalismo concorrencial dá espaço ao capitalismo monopolista. Fenômeno conhecido como estágio imperialista a partir dos estudos leninianos. O capitalismo monopolista eleva o sistema de contradições da ordem burguesa nos seus traços de exploração, alienação e transitoriedade histórica, segundo a crítica marxista (NETTO,1992).

As transformações da sociedade se originam nas crises cíclicas do capital e em seus impactos na sociedade contemporânea, mostrando os conflitos e novas formas de exploração da classe trabalhadora. Harvey (2011, p.100) ao fazer suas considerações sobre as crises do capitalismo

afirma que elas são “tão necessárias para a evolução do capitalismo como o dinheiro, o poder do trabalho e o próprio capital. É preciso, no entanto, acompanhamento cuidadoso e análise materialista para localizar a fonte ou fontes exatas do bloqueio em qualquer lugar ou tempo”.

Ao concordar com a teoria marxiana, Harvey (2011, p. 66) analisa as transformações e desigualdades sociais no contexto da sociedade capitalista e enuncia que: “o capitalismo gera pobreza em virtude de suas relações de classe e sua necessidade imperiosa de manter um excedente de trabalho empobrecido para a exploração futura”. O que Braverman (1987) considera como uma forma desumana a que são submetidos os trabalhadores. A produção do excedente gera uma degradação do trabalho que é acentuada pelo desenvolvimento de novas tecnologias, da mecanização, termo que preferencialmente é utilizado pelo autor ao se referir ao advento de uma série de máquinas e equipamentos que abstraem o conhecimento do antigo ofício e o transforma em instrumento capaz de simplificar o trabalho.

O delineamento de análise realizado no contexto das profundas modificações do ordenamento da dinâmica econômica, refletidas na estrutura social e nas instâncias políticas da sociedade, faz com que o fulcro da abordagem sobre a questão social se expresse nas contradições inerentes ao modo de produção capitalista, resultante do confronto de interesses da classe trabalhadora com a burguesia. Portanto, a expressão Questão Social começou a ser utilizada, no século XIX, como forma de se referir ao pauperismo oriundo do desenvolvimento industrial concorrencial do capitalismo. Netto (2011, p. 42) expressa essa situação com a afirmativa de que: "a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas”.

Em primeiro momento, então, a Questão Social se remete a pobreza, resultante do processo de exploração da classe trabalhadora no desenvolvimento da primeira etapa da industrialização. Pode-se, entretanto, evidenciar a Questão Social anteriormente, nas sociedades pré-industriais da Europa Ocidental, onde se apresentava em termos de luta contra a mendicância e a vagabundagem, sem o sentido de inserir a miséria ao contexto do desenvolvimento da riqueza e ao progresso da civilização.

No viés da tradição marxista, a questão social é concebida como efeito resultante da propriedade privada burguesa e trabalho assalariado. As manifestações históricas determinadas pelo processo de acumulação do capital, que se produz e reproduz com a

operação da lei do valor, tem em sua contra face o pauperismo e em seu produto maior a fome, conforme destaca Marx; Engels (1997, p.41): “O operário torna-se num indigente [Pauper] e o pauperismo [Pauperismus] desenvolve-se ainda mais depressa do que a população e a riqueza”. Ao partir dos estudos de Engels e Marx para formular seu conceito sobre a Questão Social, Iamamoto & Carvalho (1985, p. 77) afirmam:

[...] A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão.

Considerando a Questão Social na dimensão da Política de Assistência no paradigma contemporâneo no Brasil nos anos de 1930, Gomes (1983, p.277-278) a insere à conjuntura dos debates políticos e às pressões sociais da República Velha, no intuito de compreender a dinâmica que ela assumiu.

[...] o período da República Velha é sumamente significativo para contextualizar e dimensionar a evolução legislativa do pós-30. Assim, importa relembrar a ocorrência de fortes demandas por parte do movimento operário, abarcando a quase totalidade das medidas de proteção ao trabalho na área da legislação social. Do mesmo modo, convém recordar a existência de iniciativas na área da legislação social que já indicavam um rompimento com a orientação liberal de um mercado de trabalho regulado apenas pela mão invisível da oferta e da procura. [...] Este rompimento implicava, igualmente, o abandono de uma política de controle da classe operária fundada exclusivamente em mecanismos repressivos, e tornava clara a necessidade de aliar instrumentos de outra natureza no enfrentamento do problema do trabalho. A manutenção da ordem social pelo Estado já situava uma estratégia combinada de repressão e de concessões no terreno da legislação social que pudessem mais eficazmente, responder às reivindicações então expressas pelos trabalhadores.

Partindo do conceito de Gomes (1983); Faleiros (2001) e Iamamoto & Carvalho (1985) pode-se concluir que a Questão Social, nos anos de 1930, assumiu três dimensões que eram articuladas no atendimento à classe trabalhadora e à população pauperizada: a moral, a higiene e a ordem social. O Estado, que já rompia seus laços com a política econômica liberal clássica e, que se posicionava progressivamente de forma intervencionista, propunha como política de assistência a regularização civil das pessoas, por meio de certidões de "casamento ou certidão de nascimento dos filhos e a evitar relações consideradas promíscuas ou perigosas; era a ordem moral e social para harmonizar classes sociais e edificar a boa família, o bom operário, o homem ou a mulher sadia" (FALEIROS, 2001, p.13).

O governo Vargas, após 1930, começa a diferenciar o tratamento dado a Questão¹³ Social na percepção dos grupos dominantes. Essa nova ótica não está somente fundamentada ideologicamente, mas por novos mecanismos de Estado que tinham como pressuposto garantir sua legitimidade. Cerqueira Filho (1982, p.75) coloca a Questão Social no horizonte dos novos arranjos de poder:

A nova sistemática sindical, montada na direção da desprivatização do movimento sindical, mostra-nos que a “questão social” havia se transformado em questão eminentemente política, num fenômeno que requeria soluções mais sofisticadas de dominação e que não podia se resumir a ”chamar a polícia”. [...] A Plataforma da Aliança Liberal pré-configura o novo tratamento dado à “questão social”. Lida em praça pública em 21/1/1930, a carta-programa da Aliança Liberal antecipa a revisão que a Revolução de 30 fará no que tange à atitude das forças sociais dominantes face ao comportamento político do proletariado, que se transformará num fenômeno distinto, componente necessário do novo arranjo do poder.

Sintetizando, a Questão Social no período de 1930-1940, tinha o tratamento de caso de polícia. As reivindicações e as manifestações populares eram reprimidas com a força da polícia do poder do Estado. Nesse período ocorreu uma participação efetiva da Igreja Católica no atendimento aos pobres. Ao final da República Velha, a Igreja Católica mantinha uma relação de proximidade com o Estado, segundo Iamamoto & Carvalho (1985, p.149) “a Igreja por sua solidariedade e alinhamento estreito à política da burguesia cafeeira, também se negara a reconhecer a questão social”. O alinhamento e proximidade do Governo Vargas com as autoridades eclesiásticas é explicado por Mendonça (2011, p.284) com uma narrativa inusitada e elegante:

Getúlio [...] passou à história também como aquele que praticamente reintegrou o catolicismo em sua antiga posição, faltando-lhe apenas afinal o título de religião oficial, pois sem dúvida passou a religião oficiosa, em um regime de concordata informal. [...] O camaleônico político, ao lado de outros tantos papéis que representou, assumiu a persona, senão do católico devoto, que realmente jamais pretendeu ser, a de benfeitor da religião da maioria dos brasileiros. [...] A busca da legitimação, por parte de Vargas, o lançou nos braços da instituição que foi por década ignorada pela sociedade política. Favoreceu este movimento a inflexão espiritualista, ocorrida a partir do último quartel do século XIX, que reagiu contra a mentalidade agnóstica prevalecente entre as elites no período anterior. Neste sentido,

¹³ Na carta-programa da Aliança Liberal, está patente, o reconhecimento da Questão Social, colocada como um dos itens do manifesto, de forma clara, assumindo que o país possuía pouca legislação social e o pouco que tinha não estava sendo aplicado institucionalmente. Esse reconhecimento no texto, de que a Questão Social deveria ser vista com seriedade pelos poderes públicos, ao mesmo tempo em que não garantia o tratamento uniforme de seriedade por todos, podendo ocultar os conflitos, e tomar medidas paliativas para resolvê-los. Lindolfo Collor durante a campanha da Aliança Liberal disse que os problemas de natureza social não poderiam receber um tratamento como questão de polícia. Essa referência realizada por ele, procedia das denúncias oficiosa, ou oficial, de que em 1930, a questão social era tratada dessa maneira. CERQUEIRA FILHO, Gisálio. **A Questão Social no Brasil: crítica do discurso político**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1982.

como diz Thomas Bruneau, a Revolução de 1930 é o momento de reintegração da Igreja no Estado brasileiro.

Durante o período do Estado Novo, 1937-1945, a Questão Social assume uma roupagem idêntica a de 1930, tratada como caso de polícia. O que a diferencia agora é sua aplicabilidade. Neste contexto, ela sai da ilegalidade e passa ao status de legal. O Estado utiliza dentro de sua lógica de dominação, o que se entende por conceitos gramscianos: o domínio de uma classe sobre outra não ocorre unicamente pelo poder econômico, ou força física, mas, principalmente, pela persuasão da classe dominada a compartilhar os valores sociais, culturais e morais da classe dominante. O Estado assume além de sua função repressiva, a função ideológica, para escamotear seus atos de aparelho repressivo. Corroborando com Cerqueira Filho (1982, p.109):

A repressão então se manifestara também na elaboração de uma cuidadosa legislação trabalhista que acabará sistematizada e ordenada na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT/1943) que entre outras finalidades terá a de fazer desaparecer o sindicalismo autônomo e mesmo o movimento operário. E não só isso, a repressão se manifestará também na elaboração de um discurso ideológico ufanista que combinará o elogio da legislação trabalhista promulgada pelo Governo com o desestímulo à organização autônoma da classe operária. Portanto, no período do Estado Novo, assistiremos à consolidação de uma política, que vinha de 1931 quando foi criado o Ministério do Trabalho, que pretendia regular através da legislação específica e sob a hegemonia do Estado, as relações entre operários e trabalhadores urbanos e patrões.

No período de 1945-1964, a Questão Social não se apresenta com o mesmo perfil, com o mesmo discurso, em todo o período. Como a literatura específica enfatiza, os governos desse período pautaram-se em linha política com características: democráticas, trabalhistas e populistas. Neste sentido, a Questão Social, nesse período, assume um discurso político “apoiado na teoria da integração social (ocultando os conflitos entre capital e trabalho) e no paternalismo (autoritarismo mais sistema de favor)”. (CERQUEIRA FILHO, 1982, p.149)

A Questão Social, em seu enfrentamento no Brasil, sempre manteve um vínculo estreito em relação “à modernidade atribuída às nossas elites políticas, e por consequência ao Estado Brasileiro que, a regula e legitima segundo seus próprios interesses, preservando assim sempre por antecipação a ordem social vigente”. (COHN, 2000, p.392)

Ressalta-se a institucionalização de várias políticas na década de 1940, com destaque para a criação do Sistema S. Instituído, em 1942; o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

(SENAI) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). Em 1946, foram implantados mais dois órgãos para o atendimento aos trabalhadores: o Serviço Social da Indústria (SESI) e o Serviço Social do Comércio (SESC). No ano de 1946, é criada a Fundação Leão XIII, com o objetivo de atuar na educação popular dos favelados do Rio de Janeiro.

Para Couto (2010), no período de 1945-1950, a promulgação da Constituição de 1946, de cunho liberal, no Governo de Eurico Gaspar Dutra, possibilitou a criação de condições para o processo de redemocratização do Brasil. Tinha como pressuposto restituir à sociedade civil sua iniciativa e aos cidadãos alguns direitos essenciais. A Constituição de 1946 apresentava como inovação a retirada de instrumentos que cerceavam as liberdades dos cidadãos, garantindo os seus direitos sociais: liberdade e associação sindical e direito de greve. O texto continha a utilização da propriedade, condicionado ao bem estar social, vinculada à função social, o que gerou muitas polêmicas na sociedade da época, pelo projeto de reforma agrária. Em relação aos direitos políticos, não avançou, somente ocorreu a permissão para o voto a todos os maiores de 18 anos, continuando a proibição do voto aos analfabetos e aos que não se expressavam em língua nacional, estando dentro destes últimos imigrantes cujas ideias anarquistas influenciaram a formação sindical brasileira. Couto (2010, p.107) acrescenta:

A Carta Constitucional não incluiu toda população com direito ao voto, permanecendo ainda a exclusão de uma parcela. “Embora o texto constitucional de 1946 tenha retirado o termo mendigo uma análise da realidade brasileira pode apontar que essa categoria estava contemplada também na dos analfabetos”. [...] quanto às manifestações dos trabalhadores, embora a Carta Constitucional permitisse as greves. Elas foram tratadas como caso de polícia, com prisões, desmobilização dos movimentos pela força. A Questão Social ainda dentro do viés do populismo, mantinha em seu discurso vestígios do período anterior.

Getúlio, em seu governo de 1951-1954, dentro dos mesmos moldes e com o mesmo discurso de sustentar seu governo com o apoio e controle sobre a classe trabalhadora, legitimou seu poder pelo arcabouço jurídico trabalhista. Contudo, as ações na área social deixaram a desejar e, juntamente com o relacionamento com os trabalhadores urbanos que sofriam imposições por parte do governo, que utilizava do aparelho repressivo do Estado para resolver os descontentamentos e as inúmeras manifestações públicas, fomentou a articulação de várias forças políticas contra o governo. Isto acentuou sua instabilidade política, conjuntamente com a tentativa de assassinato de Carlos Lacerda, considerado um dos principais opositores

políticos de Vargas. Todos esses fatores contribuíram para que as bases aliadas de Getúlio se afastassem e o deixasse no isolamento político até o seu suicídio.

Para Cerqueira Filho (1982, p. 185) a morte de Vargas “é a prova suprema de que nem mesmo essa figura do mediador, do tutor, do Pai, aguentava as tensões que se criavam dentro da sociedade”. Para Sodré (1987, p. 387): “A manobra articulada contra o regime democrático, em 1954, alcançou uma vitória importante, em agosto, quando Vargas, inteiramente isolado, abandonou a vida”.

Se por um lado, a morte da figura paterna de Getúlio rearticula o jogo de poder, por outro desencadeia um sentimento de culpa, até hoje presente e não devidamente avaliado nas demandas dos setores populares. Ficara a lembrança de Getúlio como um pesadelo a oprimir o cérebro dos vivos (CERQUEIRA FILHO, 1982, p. 185).

A morte de Vargas acaba recompondo as forças do movimento trabalhista no país. Demonstrado por meio de manifestações públicas com forte apelo popular de comoção, o que foi capitaneado pelo Governo Juscelino Kubitschek, continuando o projeto do bloco político-ideológico populista.

A Questão Social durante o Governo Juscelino se manteve no apuro do discurso da ordem populista que em si mesmo já é: um discurso que busca a integração social [...] está imbricado com o projeto político populista como um todo, que tem no Estado o polo que solda a aliança de classes que configura um amplo arco de interesses conflitantes (CERQUEIRA FILHO, 1982, p. 185).

Os governos de Jânio Quadros e João Goulart reproduziram o discurso da Questão Social, populista, de integração social, adicionado pela característica emancipacionista. Cerqueira Filho (1982) chama atenção para o projeto populista de conteúdo emancipacionista, mesmo quando a Questão Social, como caso de polícia, é manifestada, ela é resolvida de forma mais branda. O que difere de fato nessa concepção emancipacionista é a participação popular, é o poder do povo em influenciar na vida política. É o discurso que coloca a organização do movimento popular, que traz em seu bojo as reivindicações da população. A participação se opõe à ideologia do favor, elimina os governos paternalistas, obstaculiza a imposição de decisões autoritárias, possibilita visualizar a questão social em sua essência, se materializa em: fome, miséria, subnutrição, doenças e mortalidade infantil. No discurso populista com conteúdo emancipacionista há uma resistência tanto ao apelo autoritário quanto ao apelo da

ideologia do favor, pois o paternalismo se dissolve no discurso por suas características básicas que constituem pré-requisito para a efetivação da participação.

O ano de 1964, que desenhou o sepultamento dos governos populistas e o nascimento de um regime ditatorial, tem em suas entranhas um discurso da Questão Social materializado no autoritarismo. O discurso elimina quaisquer sinais de conflitos sociais de participação da classe trabalhadora e organização sindical, e alinha o projeto político de governo a um projeto autoritário que se perpetua até 1985. A Questão social, longe de sua nudez filtrada pela participação popular do projeto emancipacionista, se esconde na penumbra de gritos, dores, rompimento de direitos civis e constitucionais. Esperando seu surgimento, não triunfal, que não é o caso, mas um surgimento vinculado ao processo participativo, onde se apresente não de forma escamoteada, mas que se emoldure, numa visão concreta, com possibilidades de análise e que se traduza num verdadeiro Sistema de Proteção Social. E o Estado que se encontrava aprisionado em sua armadura autoritária, construa seu novo modelo, na dimensão de um conjunto de políticas sociais que se organizem e enfrentem, enquanto instrumentos de democracia e cidadania, a questão social nas suas mais diversas expressões.

A partir do desmonte do modelo autoritário de 1964 a 1985, surgem canais que clamam por participação popular, por eleições diretas e pela reconstrução do país com uma pintura de verde-amarelo, espalhando-se por todos os cantos. Mesmo com a mudança de paradigma, das conquistas obtidas com a Constituição Federal de 1988, a Questão Social se perpetua, pois, uma grande parcela da população brasileira vive em condições de vulnerabilidade social, sem o usufruto da riqueza que, em sua grande maioria, ajudou a construir. A música de autoria de Lúcio Barbosa consagrada por Zé Geraldo, intitulada Cidadão, marcou gerações na luta pela defesa das liberdades democráticas e equidade social, e constrói esse imaginário que vai ser reportado nas próximas páginas como a estrela principal dessa peça: a Política de Assistência Social.

Tá vendo aquele edifício moço?
Ajudei a levantar
Foi um tempo de aflição
Eram quatro condução
Duas pra ir, duas pra voltar
Hoje depois dele pronto
Olho pra cima e fico tonto
Mas me chega um cidadão
E me diz desconfiado, tu tá aí admirado
Ou tá querendo roubar? [...]

A Assistência Social, em todo seu trajeto histórico, esteve associada às formas de ajuda aos pobres, às ações caritativas, confundindo-se com a caridade prestada pelas instituições religiosas no atendimento aos pobres. Possui um sentido social e um sentido político-administrativo. O sentido social é a forma como ela se colocou desde seu início, auxiliando as pessoas necessitadas. O seu sentido político-administrativo está relacionado ao exercício das funções do Estado, às suas formas de Proteção Social ao conjunto de sua população (AVILA, 1993).

Para entender o sentido político-administrativo da Assistência é necessário analisar epistemologicamente o significado da Política em seus dois principais sentidos: um sentido mais geral, relacionado aos temas clássicos da política: eleições, voto, partido, parlamento e governo; e um sentido mais restrito e mais recente, que se refere às ações do Estado frente às necessidades sociais oriundas da sociedade (PEREIRA, 2008).

No sentido clássico do pensamento político antigo e medieval, a política assume diferentes formas que levam a discussão sobre poder, governo e Estado, descortinando assim uma dimensão da ideia de política como aquela associada à existência de autoridade ou governo, ou seja, as regras de organização da vida em coletividade. Quanto ao segundo sentido, de acordo com Pereira (2008, p.92): “a política, na sua configuração recente e restrita, tem a conotação de política pública a qual engloba a política social. Ou melhor, a política social é uma espécie do gênero política pública”.

Para Behring; Boschetti (2008, p.25) a política social: "é revelador da interação de um conjunto muito rico de determinações econômicas, políticas e culturais, no mesmo passo em que é coberto pelo véu ideológico do mundo da pseudocontrecidade [...]". O tema Política social suscita uma gama de reflexões no mundo contemporâneo, diversos autores têm contribuído com esse debate.

Um dos autores a contribuir com essa questão é Abranches (1987), que parte do princípio de que se a Política fosse um contrato, a Política Social seria cláusula indiscutível no capítulo das obrigações coletivas prestadas pelo Estado. A Política Social é inerente ao processo estatal na destinação dos recursos e distribuição das verbas, o que situa o Estado no ponto comum de interesses de grupos e classes sociais, quer dizer, no ponto de confronto desses interesses. Esse ponto convergente e crítico vislumbra um dilema político e econômico do Estado em

dois lados: de um lado a acumulação e expansão e, de outro lado, a satisfação das necessidades básicas dos indivíduos e a justiça social. A Política Social reflete a direção política das relações econômicas do Estado, é "a combinação específica, imposta pela correlação efetiva de forças, de incentivos à acumulação e ao crescimento, recursos para a provisão de meios de subsistência aos mais carentes e ações redistributivas visando a alcançar um certo patamar de equidade" (ABRANCHES, 1987, p.10).

A solução sócio-política para os problemas sociais ocorre em várias formas de intervenção, não existe somente uma única solução. A Política Social não pode estar limitada aos problemas sociais, pois necessita de uma nova política econômica que possa produzir transformações, que de um lado aumente a renda das populações pobres e de outro oriente o padrão de produção/consumo, para melhorar as condições de vida da população. A Política Social não pode se condicionar à política econômica, prejudicando o seu crescimento, visto que o crescimento econômico é indispensável para a execução eficaz dos programas sociais, requer políticas industriais, agrícolas e de abastecimento e resultados permanentes (ABRANCHES, 1987).

É impossível pensar em crescimento econômico desassociado do desenvolvimento humano. Sem essa preocupação, não será resolvida a equação desenvolvimento econômico e pobreza, pois o econômico se perpetuará na construção de seu modelo de desenvolvimento, obedecendo à lógica do mercado, propiciando extrema desigualdade social e contribuindo para que as Políticas Sociais não atendam de forma equânime a população, fracassando no combate à pobreza e à miséria.

No mundo contemporâneo, os problemas sociais estão diretamente ligados às falhas da engrenagem do mercado econômico. Essas falhas são remediadas pelas atividades desenvolvidas pelos programas governamentais, o que Santos (1987) vem a conceber como Política Social. Embora o autor assinale que encontrar uma definição de Política Social não é simples, pois constitui trabalho difícil, porém de uma relevância que vale o desafio e o risco da conceituação, e que poderá resultar em alguns equívocos. Ele considera que toda escolha social é uma escolha trágica, é uma decisão benéfica que pode ser transformada em determinado lugar em maléfica.

Tanto Santos (1987) quanto Abranches (1987) concordam que a Política Social é uma escolha. Enquanto para o primeiro é uma escolha ordenada por um princípio de justiça, e que o grande problema que se depara a Política Social é encontrar um princípio de justiça, coerente e superior a qualquer outro. O segundo, como já mencionado, acredita que a política social é questão de uma opção, tendo em vista que, os pontos possíveis de equilíbrio entre acumulação e privação social são diversos e, dificilmente, existe uma única solução sociopolítica para cada problema.

As Políticas Sociais na visão de Santos (1987) são classificadas em preventivas, compensatórias e redistributivas. Política preventiva é qualquer política que dificulte ou minimize a geração de um problema social grave, por exemplo: a saúde pública, saneamento básico, educação, nutrição, habitação, emprego e salário. Política compensatória é aquela que abrange os programas sociais que tentam remediar e minimizar os problemas gerados pela ineficiência das políticas preventivas, por exemplo, sistema previdenciário e Programa Intensivo de Preparação da Mão-de-obra (PIPMO). Políticas redistributivas são programas que implicam na efetiva transferência de renda de patamares superiores para os patamares inferiores da estratificação social, por exemplo, Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL), Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP).

A análise da Política Social brasileira perpassa por dois conceitos básicos: a acumulação, que está relacionada às ações destinadas a aumentar a oferta de bens e serviços disponíveis e, a equidade, que constitui o ideal para reduzir ou extinguir os desequilíbrios sociais. O pensamento de Santos (1987) sobre a Política Social é de que para se implementar e tornar legítima uma Política Social, se faz necessário manter o debate contínuo de sua problemática, suas controvérsias e, principalmente, respeito ao exercício democrático. A definição de uma Política Social abrangente exige que os problemas sejam elencados de forma que sua resolutividade propicie a eficácia das políticas específicas a serem adotadas.

No campo das políticas sociais, atualmente existe uma diversidade de modelos teóricos que proporcionam a compreensão e interpretação de cada tipo de Política Social. A grande produção científica sobre essa temática, escrita em vários idiomas, principalmente em inglês, francês e alemão, torna possível organizar a literatura e os estudos pertinentes em torno de

modelos teóricos. Coimbra (1987) contribuiu com o estudo¹⁴ ao analisar as tipologias axiológicas, como ele as intitula devido ao elemento constitutivo ser valorativo. Ele conclui, na análise dos modelos teóricos da Política Social, que as abordagens teóricas estão fundamentadas em critérios axiológicos e políticos e que existe uma discordância em detalhes uma das outras, mas, em linhas gerais, possuem ponto de convergência, tais como: a) os autores concordam nas variedades de tipologias de pensamento sobre a Política Social; b) todos os autores reconhecem dois tipos polares, o individualismo ou liberalismo, derivados da teoria econômica clássica e, outro coletivista ou socialista, ligados ao pensamento de Marx; c) os autores concordam que existe um pensamento intermediário, ou mais de um, como os socialdemocratas, reformistas e coletivistas relutantes.

Em conformidade com a classificação tipológica das Políticas Sociais e com o pensamento de Karl Marx, de que os homens produzem seus meios de vida e estabelecem relações sociais baseadas nas condições materiais de sua existência, tornar-se difícil desassociar as políticas sociais do contexto macro econômico. Pensamento esse explicado por Netto (2003, p.15): “as políticas sociais podem ser entendidas como respostas do Estado burguês do período monopolista a demandas postas no movimento social por classes (ou estratos de classes) vulnerabilizados pela questão social.” Para Netto (2003) não existe de um lado política econômica e do outro, políticas sociais, o que Vieira (1992) concorda realçando que a política social e a política econômica não devem ser analisadas de forma isoladas, elas se relacionam intimamente com a evolução do capitalismo, vinculam-se à acumulação do capital e, a partir dessas políticas, é possível perceber a interferência do Estado nas relações sociais entre, e dentre, as classes sociais.

Diante das determinações do monopólio, a função da política social é delimitada para atender a dois objetivos específicos. a) Preservação e controle da força de trabalho, sendo a mesma ocupada, pela regulamentação das leis capitalistas; b) Força de trabalho excedente, formadora do exército industrial de reserva pelos sistemas de seguro social. Sendo assim, as políticas sociais fazem parte de um campo de atuação específico, entretanto, há a necessidade de considerar os vínculos entre política social e política econômica (NETTO, 1992).

¹⁴ Ver COIMBRA, Marcos Antônio. Será Que o Marxismo Responde à Pergunta de Como Surgem as Políticas Sociais? In: ABRANCHES, Sergio Henrique; SANTOS, Wanderley Guilherme dos; COIMBRA, Marcos Antônio. **Política Social e Combate à Pobreza**, Rio de Janeiro, Zahar, p.70-76, 1987.

Partindo dessa premissa de que as políticas sociais pertencem a campos específicos de atuação, o campo apontado é a estrela principal deste palco, a Política de Assistência Social. A Assistência Social, enquanto Política Social planejada é bem recente. Enquanto estrela principal, mas não devidamente legalizada em sua função, atravessou várias intempéries que, ao invés de torná-la fraca, enclausurada para se esconder dos ventos fortes e da chuva, tornou-se forte, robusta em sua formulação. O ápice da Política da Assistência Social foi sua inserção no tripé da Seguridade Social. Esse fato presenciado ocorreu por meio de reivindicações, reuniões e agendamentos com os Constituintes da Assembleia Nacional Constituinte, no período de 1987 até a promulgação da Constituição, em 1988.

No movimento em defesa da Política de Assistência Social, constituído de diversos segmentos, como profissionais e lideranças que participaram de comissões e subcomissões no intuito de contribuir com o texto constitucional, destacam-se, e com reverência, os assistentes sociais, que se mobilizaram em cada município, em cada estado desse país, para garantir a Política de Assistência Social, como Política Pública, dentro da Seguridade Social, alcançando em primeiro momento o patamar que a Política merece. Deixava os seus grilhões de benesse, doação, filantropia e ação das primeiras damas, assumindo seu status legal de cidadania e de direito.

A emancipação da Política de Assistência é bem recente, necessita trilhar muitos caminhos e, por não dizer, muitas tempestades não de vir, mas a robustez, a altivez dessa dama, que deixou de ser de caridade desde 1988, assumindo sua função específica com a criação da Lei nº 8.742 de 7 de Dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Isso não dizer que a assistência social se libertou de uma de suas antigas características, o assistencialismo, pertinente à tradição patrimonialista, oriunda do projeto colonial português.

Sposati (2002) e Raichelis (2007) concordam que o trajeto de realce assistencialista empreendido pela assistência social não a referenda como política. Raichelis (2007, p. 127) enfatiza que:

[...] o enraizamento das práticas de assistência social na sociedade brasileira revela, ao mesmo tempo, as ambiguidades que a caracterizam historicamente. De um lado o processo que identifica a assistência social como fenômeno antigo, duradouro e ubíquo [...] De outro, a tendência de tomar a assistência social por seus aspectos mais aparentes vem embaraçando o reconhecimento social dos sujeitos que interagem nesta área, atingindo, inclusive, os responsáveis pela execução dos

programas que, na maioria das vezes, não se reconhecem como trabalhadores sociais, o que repercute nas suas (auto) representações e nas dificuldades de publicação dos conflitos que suas ações desencadeiam.

A Assistência Social no paradigma contemporâneo assume assim outra direção, ancorada em um Sistema de Proteção Público definido na Constituição de 1988, no Capítulo II – Da Seguridade Social, no Artigo 194, 203 e 204 e posteriormente tem sua organização sistematizada pela Lei 8.742/93, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que dispõe em seu art.1º (LOAS, 1993, p.1)

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

No caminho da construção do Sistema de Proteção Social Público, é aprovado, onze anos após o advento da LOAS, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), no ano de 2004. A apresentação do documento, PNAS, é elaborada e assinada pelo Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Patrus Ananias de Sousa; pela Secretária Nacional de Assistência Social, Márcia Helena Carvalho Lopes e pela Presidente do Conselho Nacional de Assistência Social Marcia Maria Biondi Pinheiro.

O desafio que se põe na atualidade passa pela equação de que, enquanto, o Sistema de Proteção está se desmontando na Europa Ocidental e Estados Unidos, no Brasil há indícios de uma construção. Portanto, assegurar o avanço dessa Política perpassa pelo vetor de alinhar todos os atores que participam desse processo de construção democrática: a sociedade civil organizada e o poder público em discursos e práticas de conteúdo emancipacionista.

Neste sentido, o público e o privado devem estar caminhando lado a lado para garantir que a Assistência Social, de fato, seja direito do cidadão e dever do Estado. Uma Política Pública não contributiva, que provê os mínimos sociais para o enfrentamento da Questão Social, a pobreza. Pereira¹⁵ (2000) faz considerações sobre os mínimos sociais propostos na LOAS e

¹⁵ O mínimo e básico conforme preconiza a LOAS [...] são noções assimétricas, que não guardam, do ponto de vista empírico, conceitual e político, compatibilidades entre si. Isso nos leva a concluir que, para a provisão social prevista na Loas seja compatível com os requerimentos das necessidades que lhes dão origem, ela tem que deixar de ser mínima ou menor, para ser básica, essencial, ou precondição a gradativa otimização da satisfação dessas necessidades. Só então será possível falar em direitos fundamentais, perante aos quais todo cidadão é titular, e cuja concretização se dá por meio de políticas sociais correspondentes. PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades Humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000, p.27.

tece algumas reflexões e assertivas. Em primeiro lugar, o mínimo e básico são conceitos distintos. O mínimo tem conotação de menor, de menos. A satisfação das necessidades humanas torna-se ínfima, beirando quase a desproteção social. Em segundo lugar, o básico expressa algo primordial, que serve de sustentação, que é imprescindível.

Pereira (2000) enfatiza que as políticas existem para atender às necessidades dos indivíduos. Caso não fossem percebidas e socialmente compartilhadas, não haveria porque ter políticas e direitos. Não existe serviços sociais a serem prestados sem a delimitação das necessidades a serem satisfeitas. Para se falar nos dias de hoje sobre políticas sociais públicas e direitos, é imprescindível recorrer ao conceito de necessidades humanas básicas. A existência de necessidades humanas como necessidades sociais, como valores, finalidades e sujeitos definidos, tem sido um grande passo para a construção da cidadania.

Em conformidade com o pensamento de Pereira (2000), os mínimos sociais para serem providos têm que se destituir da categoria de mínimos e se colocar na categoria de básicos, no intuito de garantir o atendimento às necessidades dos cidadãos. Enquanto padrão de combate à pobreza, os mínimos sociais metodologicamente necessitam serem reavaliados, pois uma política de combate à pobreza tem por objetivo “eliminar a destituição, num espaço de tempo definido, incorporando os despossuídos aos círculos regulares da vida social e compensando, no entretanto, as principais carências que põem em risco a sobrevivência” [...]. Abranches (1987, p.15), colaborando com esse pensamento ao se referir à finalidade da política de Assistência Social Sposati (1988, p.11) explica:

[...] embora aparentem a finalidade de contenção da acumulação da miséria e sua minimização através da ação de um Estado “regulador das diferenças” sociais, de fato não dão conta deste efeito. Constituídas na teia dos interesses que marcam as relações de classe, as políticas sociais brasileiras têm conformado a prática gestora do Estado, nas condições de reprodução da força de trabalho, como favorecedora, ao mesmo tempo, da acumulação da riqueza e da acumulação da miséria social. Neste processo ocorre uma seletividade de acesso e de uso dos bens e serviços coletivos que discrimina a inclusão dos mais pauperizados.

A miséria social e a pobreza são categorias de análise a partir de uma ótica estrutural, decorrente do modo de produção na relação capital-trabalho, que a cada dia vem atingindo níveis mais elevados. A situação do trabalho na atualidade, com a flexibilização do mercado de trabalho e com o avanço da tecnologia, tem implicações quase que catastróficas na vida dos trabalhadores. Yacoub (2005) ao falar dessa situação criada pelas formas crescentes de

precarização do trabalho, oriundas da crise do capitalismo e da revolução tecnológica, enfatiza que os trabalhadores estão acuados, fragmentados e fragilizados diante da realidade de um mercado de trabalho flexível, que cria empregos, mas que os tornam precários em relação aos vínculos trabalhistas, aos salários e às condições de trabalho. Outra situação crítica é a redução da jornada de trabalho, que por muitas vezes, têm sido dada como opção, no intuito de se manterem em seus empregos. Antunes (2002, p.177) aborda a categoria trabalho com uma distinção de protagonista:

É preciso que se diga de forma clara: desregulamentação, flexibilização, terceirização, bem como todo esse receituário que se esparrama pelo "mundo empresarial", são expressões de uma lógica societal onde o capital vale e a força humana de trabalho só contam enquanto parcela imprescindível para a reprodução desse mesmo capital. Isso porque o capital é incapaz de realizar sua autovalorização sem utilizar-se do trabalho humano. Pode diminuir o trabalho vivo, mas não eliminá-lo. Pode precarizá-lo e desempregar parcelas imensas, mas não pode extingui-lo.

A crise do mundo do trabalho constitui nos dias atuais um problema imensurável na contemporaneidade, na mudança das relações de trabalho com a hegemonia do capital financeiro e no processo de acumulação, ocasionando o desemprego. A terceirização do trabalho produz a onda sonora da exclusão de um contingente de trabalhadores do mercado. Para Iamamoto (2008) essa questão está na ordem das novas determinações do capital financeiro no panorama da mundialização da economia. O desemprego, a instabilidade e a contenção salarial sublinham as modificações na composição da força de trabalho.

As metamorfoses impostas ao trabalho, além de mudar as relações, configuram-se na dimensão de direitos, não na conquista, mas na proteção dos direitos adquiridos. Nessa relação de desapropriação dos vínculos trabalhistas e das condições psicossociais que se encontram os trabalhadores, torna-se muito difícil garantir um dos fundamentos da República, valor supremo elencado no Artigo 1º, inciso III da Carta Magna: a Dignidade da Pessoa Humana.

A Dignidade da Pessoa Humana só se efetiva quando se adiciona os direitos sociais, civis e políticos. É um tripé na construção da cidadania. Portanto, mesmo com os avanços da Política de Assistência Social, a equação precisa ser resolvida, o tripé precisa ser erguido, o cidadão precisa adquirir sua dignidade. O caminho está posto, os avanços e contradições dessa Política, realçados, precisam ser compreendidos pela engrenagem da sociedade capitalista. A ótica da redistribuição de riqueza na sociedade capitalista tem que estar no objetivo geral da

análise, pois, nos dias de hoje, se apresenta talhada por meio de ações de combate à pobreza e à exclusão social.

A exclusão social abarca as condições econômicas, étnicas, de gênero e de idade. Os excluídos socialmente são aqueles que não têm condições de participar economicamente da vida social do país, são os pobres que vivem em condições desumanas, miseráveis, frutos do desenvolvimento econômico excludente, da não participação política, e, em conformidade com a proporcionalidade que Marx; Engels (1997) empregaram em sua descrição de pauperismo. Conclui-se junto com a leitura da obra¹⁶ de Marx (1996) que, quanto maior o desenvolvimento econômico, maior a acumulação do capital. O desenvolvimento do sistema capitalista não promove maior distribuição de riqueza, mas uma maior concentração de capital, e, conseqüentemente, um maior grau de pobreza.

Nesse sentido, a exclusão social para muitos analistas contemporâneos assume a condição de Questão Social. Para Castel (1998, p.41) a questão social “pode ser caracterizada por uma inquietação quanto à capacidade de manter a coesão de uma sociedade. A ameaça de ruptura é apresentada por grupos cuja existência abala a coesão do conjunto”. Stein (2000, p.164) baliza o conceito e acrescenta que a Questão Social:

[...] manifesta-se como fenômeno histórico cujos elementos fundamentais permanecem intocados e inalterados: a acumulação de riqueza por uns em detrimento da expropriação e destituição de muitos outros, os pobres, os pauperizados, os excluídos, que parecem sem lugar na cena histórica. [...] são esses mesmos excluídos, expropriados e destituídos que conseguem ultrapassar, através de suas lutas, estigmas como vagabundo, vadio, mendigo, colocando-se como trabalhadores, desempregados, bradando para todos o horror de uma tragédia onde os sofisticados meios de produção impõem a eles a condição de “inempregáveis”.

A análise pertinente à Questão Social na dimensão da política de Assistência Social no paradigma contemporâneo aponta que, a Questão Social se configura no modo de produção capitalista e as determinações sociais, como alertava Karl Marx, são influenciadas pelas determinações econômicas que expropriaram os trabalhadores de seus meios de produção e os tornaram mercadorias para serem vendidas ao mercado. A Questão Social em sua trajetória histórica, desde sua configuração enquanto Pauperismo aterrissa nos dias de hoje como fruto

¹⁶ MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política; tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. Coordenação e revisão de Paul Singer. Volume I livro primeiro. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

da má distribuição de riqueza socialmente produzida no sistema capitalista, e assume a roupagem de exclusão social.

Essa roupagem proveniente da flexibilização, desregulamentação, terceirização e avanço da tecnologia, deram os novos tons ao mundo do trabalho na contemporaneidade, emolduraram uma tela de miserabilidade e falta de dignidade humana. A modernização pela qual passa a sociedade brasileira na atualidade traz em seu bojo essa nova face da Questão Social.

A Política Nacional de Assistência Social precisa de novos parâmetros para atender à crise que passa o mundo do trabalho e os atores desse processo. As necessidades da pessoa humana têm que encontrar sustentação nas ações governamentais, nas políticas sociais que clamam ter características abrangentes para ter resolutividade e atuar com eficácia e eficiência.

No deslizar da historiografia da pobreza em todo seu traçado de aniquilamento ou de suas formas de enfrentamento, tanto nos cortiços, nas favelas, nos bairros da periferia, nos bairros operários, com ajuda das igrejas, das damas da caridade, dos benfeitores, os pobres vêm se multiplicando de geração a geração. São colocados não somente na dimensão da mão invisível do mercado, mas na condição de invisíveis aos governos e, urgem por medidas concretas para coibir as desigualdades e a exclusão social.