



---

**PENSANDO O PRESENTE COM OLHAR NO PASSADO:** reflexões acerca da construção histórica da assistência social

**Maria Ivonete Soares Coelho<sup>1</sup>**

**RESUMO:**

O presente artigo objetiva refletir acerca das bases históricas da assistência social e (re) construir um percurso analítico para compreensão de sua formatação no Brasil contemporâneo. Resultante de pesquisa bibliográfica e documental busca sistematizar informações capazes de dotar, particularmente estudantes, de referências históricas que norteiem uma análise crítica acerca do sistema de seguridade social no Brasil pós 1988 e particularmente da política de assistência social proposta na LOAS e materializada na PNAS/2004.

**PALAVRAS CHAVE:** Assistência Social. Seguridade Social. PNAS/2004

**ABSTRACT:**

This article aims to reflect on the historical basis of social assistance and (re) construct an analytical path to understanding its formatting in contemporary Brazil. Resulting from research literature and documents endeavors information that can provide, particularly students, historical references to guide a critical analysis about the social security system in Brazil after 1988 and particularly the politics of welfare proposed in Organic law of social assistance (LOAS) and materialized in National Policy for Social Assistance 2004 (PNAS / 2004).

**KEYWORDS:** Social Assistance. Social Security. PNAS/2004.

---

<sup>1</sup> Doutora. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: lunasoares@uol.com.br



## 1. INTRODUÇÃO

A assistência social tradicionalmente foi definida como amparo às pessoas vitimadas pela pobreza, miserabilidade e destituídas de bens e de direitos. Nasce, na Europa, como assistência, marcada pela filantropia e caridade, bem como punição aos “desajustados à ordem social”. Somente nos séculos XIX e XX, surge enquanto intervenção do Estado, ganhando o adjetivo social e possibilidade de constituir-se como proteção social. A assistência social encontra-se vinculada também à busca da organização de um sistema de controle e “proteção” social.

As raízes históricas da assistência, sem o adjetivo social, encontram-se, portanto, nas práticas de filantropia e caridade, vinculadas às instituições religiosas e civis filantrópicas, bem como, enquanto ação interventiva do Estado nas origens da sociedade industrial, a partir da emissão das leis que regulamentavam na Europa Ocidental, a mendicância e vadiagem, originalmente, no berço da civilização industrial, a Inglaterra.<sup>2</sup>

A partir dessas assertivas o presente texto objetiva refletir acerca das bases históricas da assistência social e (re) construir um percurso analítico para compreensão de sua formatação no Brasil contemporâneo

## 2. BASES HISTÓRICAS DOS SISTEMAS DE SEGURIDADE SOCIAL E DA ASSISTENCIA SOCIAL

Considera-se que as bases originárias mais remotas da assistência social, enquanto intervenção do Estado na sociedade industrial encontram-se, vinculadas aos fenômenos da pauperização, da expropriação e expulsão dos camponeses de suas terras, ocasionados, principalmente, pelo fim das propriedades feudais e da vassalagem na Europa iniciados no século XIII e consolidado nos século XVI e seguintes, marcos da acumulação primitiva do capital, que geraram uma massa de indigentes, mendigos e

---

<sup>2</sup> Para aprofundar esses aspectos ver Marx, particularmente *A chamada acumulação primitiva* (1989) e Polanyi, *A grande transformação* (1980), conforme referências.



ladrões, dando origem a uma legislação sanguinária, como denomina Marx (1989), para coibir a vagabundagem e a indigência.

Esses fenômenos marcam particularmente o que Marx denominou de “A chamada *acumulação primitiva*” ou “*Previous accumulation*”, ao referir-se a forma apresentada por Adam Smith (MARX, 1989), que nada mais é do que o conjunto de situações e condições que impulsionam o fim do feudalismo e ascensão do capitalismo ou da sociedade burguesa, na linguagem marxiana, que posteriormente será denominado de *Questão Social*.

Essa legislação, que buscava controlar o “mundo em desordem” origina-se na Inglaterra, inicialmente como conjunto de medidas que buscavam coibir o avanço das pastagens sobre as lavouras tradicionais, regulamentar os arrendamentos, impedir o deslocamento populacional para as cidades, enfim, conter o curso das mudanças e manter a ordem feudal ao mesmo tempo em que gerava as condições para punir os que, não adaptados à nova ordem que se instalava, empurrados pelas contingências, fossem alçados a condição de mendigos, miseráveis e inaptos para o trabalho. Afirma Marx (1989, p. 851) sobre esta questão:

[...] Daí ter surgido em toda a Europa Ocidental, no fim do século XV e no decurso do século XVI uma legislação sanguinária contra a vadiagem. Os ancestrais da classe trabalhadora atual foram punidos inicialmente por se transformarem em vagabundos e indigentes, transformação que lhes era imposta. A legislação os tratava como pessoas que escolhem propositalmente o caminho do crime, como se dependesse da vontade deles prosseguirem trabalhando nas velhas condições que não mais existiam.

Os vitimados pela expropriação eram, pela própria legislação<sup>3</sup>, tratados como indigentes e vadios. Decorrendo desses fatos, a edição de legislações que definiam de forma clara o tratamento a essa parcela da população e a definição dos incapazes

<sup>3</sup> As primeiras legislações direcionadas a administrar e conter os fluxos nas mudanças da transformação do Sistema Feudal para o Sistema do Capital remontam aos anos de 1498, com a lei de Henrique VII que protegia e regulamentava o tamanho das pequenas propriedades e proibia a derrubada das residências dos camponeses nessas áreas. Essa Lei é reeditada por Henrique VIII em 1530, adicionando-lhe a possibilidade da reconstituição das culturas agrícolas.



(mendigos, velhos e incapazes para o trabalho) autorizados a pedir esmolas (MARX,1989). Pode-se ilustrar essa realidade com a citação que segue:

[...] Mendigos, velhos e incapacitados para trabalhar têm direito a uma licença para pedir esmolas. Os vagabundos sadios serão flagelados e encarcerados. Serão amarrados atrás de um carro e açoitados até que o sangue lhes corra pelo corpo; em seguida, prestarão juramento de voltar à sua terra natal ou ao lugar onde moraram nos últimos 3 anos, “para se porem a trabalhar” [...] Na primeira reincidência de vagabundagem, além da pena de flagelação, metade da orelha será cortada; na segunda, o culpado será enforcado como criminoso irrecuperável e inimigo da comunidade (MARX, 1989, p. 851-52).

Os expropriados são visto, portanto, como criminosos e culpados pelas condições impostas pelo mundo em transformação.

Para a classe de trabalhadores assalariada que surgiu na segunda metade do século XIV, existiu um conjunto de legislações que visavam à regulamentação do trabalho assalariado, que teve como principal referência na Inglaterra o “Estatuto dos Trabalhadores, editado por Eduardo III, em 1349, e na França, tendo sua correspondente com a ordenança em nome do rei João, de 1350” (MARX, 1989, p. 855). Essas leis buscavam regular os salários e a coligações de trabalhadores.

Significativo referenciar ainda, que os processos de expropriação, pauperização e miserabilidade que afligiu as populações rurais na Inglaterra no século XVI, aprofundados pela Reforma Protestante e o saque aos bens da Igreja Católica, grande proprietária rural, gerou as condições para que no ano 43 (1601) do Reinado da Rainha Elizabeth I (1558 a 1603) fosse reconhecido oficialmente o fenômeno do pauperismo e introduzido o imposto de assistência e medidas de alívio aos pobres (MARX, 1989). Esse reconhecimento possibilitou a expedição em 1601 da denominada *Lei dos Pobres Elisabetana (Poor Law)*, ou seja, o sistema de proteção “[...] onde os pobres eram forçados a trabalhar com qualquer salário que pudessem conseguir e somente aqueles que não conseguiam trabalho tinham direito a assistência social” (POLANYI, 1980, p. 90).

O sistema de proteção aos pobres Elisabetano, expressos pela antiga *Poor Law*, constrói as bases referenciais do que vão se configurar os sistemas de proteção



social e Lei dos Pobres da era Vitoriana, pós consolidação da sociedade industrial na Inglaterra, que vão perdurar até o início do século XX (1905), quando da sua abolição e que influenciou os sistemas de proteção social e da assistência social nos anos seguintes e atuais.

A Revolução Industrial, cujo período mais ativo ocorre entre os anos de 1795 e 1834, teve sua ação minimizada pelo conjunto de legislações que impediam a criação de um mercado de trabalho na Inglaterra. Teve como referência ainda a *Lei Speenhanland* (*Speenhanland Law*) de 1795, lei de assistência social que consistia na concessão de um abono salarial sistemático aos que necessitassem complementar a sua renda mínima de sobrevivência, determinada em função de tabela específica definida pela citada lei.

As efervescentes mudanças expressas em mecanismos legais têm papel preponderante na consolidação da sociedade que se formava e na ação dos Estados. Ainda na Inglaterra é significativo registrar o legado da *Éra Vitoriana* (período de 1837 a 1901) para a consolidação da sociedade industrial e para os sistemas de proteção aos expropriados, excluídos e trabalhadores. De acordo com Polanyi (1980), por essa via são criadas as condições para, movidos pelo liberalismo, a realização de mudanças nos sistema de proteção social e da Lei Speenhamland, por meio do Reform Bill (Projeto de Reforma) de 1832 e pelo *Poor Law Amendment Act* (Ato de Emenda da Lei dos Pobres) de 1834, publicado no reinado da Rainha Vitória. Considerado como ponto de partida do capitalismo moderno, tal legado criou as bases do sistema de proteção e de assistência vitoriano, expressos na *New Poor Law* (Nova Lei dos Pobres), demarcou o fim das restrições ao mercado de trabalho, abolindo o “direito de viver”, base da *Speenhamland*, demonstrando que:

[...] a tentativa de criar uma ordem capitalista sem um mercado de trabalho falhara redondamente. As leis que governavam uma tal ordem já se haviam afirmado e manifestavam seu antagonismo radical ao princípio do paternalismo. Seu rigor era visível e sua violação acarretava sanções cruéis contra aqueles que a tentavam (POLANYI, 1980, p. 92).

A *New Poor Law* (Nova Lei dos Pobres) de 1834 vem atender a essa realidade, adequando a assistência aos princípios do mercado, sendo limitada prioritariamente aos



inaptos para o trabalho, restringindo a assistência aos aptos ao trabalho vitimados pela pobreza ou indigência, ao atendimento em abrigos e albergues, de forma a coibir o ócio e, ao mesmo tempo, gerar situações estigmatizantes e humilhantes que desestimulassem a busca da assistência pública.

No final do século XIX ampliam-se as discussões e os problemas referentes à forma de tratar particularmente os indigentes, constatando-se, como nos afirma Marshall (1987), a grande heterogeneidade dos indigentes, bem como, os seus limites de assistência dado ao fato de que, por séculos, a *Lei dos Pobres* era a única forma pública de assistir aos desamparados e indigentes, “corrigir” os vadios e insubordinados e que “[...] transformara-se numa instituição com finalidades múltiplas sem ter desenvolvido uma variedade de métodos em consonância com a variedade de casos com que tinha que lidar” (MARSHAL, 1967, p. 41).

Nesse cenário, construíram-se as condições e o ambiente favorável à dissolução, no início do século XX, especialmente, antes da primeira Guerra Mundial (1914 a 1918), da *Lei dos Pobres*, com a substituição da assistência social mais geral por dispositivos mais específicos para grupos e categorias determinadas, como nos aponta Marshal (1967b).

Nesses exemplos, encontram-se as bases históricas mais remotas da origem da intervenção do Estado no que, posteriormente, será denominado de Questão Social. Bases também da assistência social que se configurava como amparo aos pobres, miserabilizados, indigentes e incapazes para o trabalho e, no século XX, pós Guerras Mundiais, se configurou em atendimento a quem dela necessita, constituindo-se em *Dever do Estado e Direitos de Cidadania*, apesar de no século XXI, resultante da constante arena de disputa para sua institucionalização, em alguns países, retomarem o foco para os pobres, miserabilizados e excluídos das estruturas econômicas, sociais e políticas da sociedade industrial vigente.

É interessante registrar ainda que as discussões em torno de sistemas de proteção e assistência social atingem todo o mundo, não só a Inglaterra. Pode-se citar como exemplo as discussões em torno do Sistema de Assistência Social dos Estados



Unidos da América, próximo ao sistema da *Poor Law* e a experiência de Bismarck (década de 1880) na Alemanha e, na América Latina, particularmente, a experiência do Chile e Brasil.

Na América Latina o fenômeno da emergência da proteção através da assistência social aos pobres tem como uma de suas principais referências a experiência do Chile (1888), berço da primeira escola de serviço social (1925) em atendimento às demandas de intervenção do Estado aos indícios industriais que se formava, trazendo em seu bojo “[...] toda a seqüela das consequências e males derivados da expansão das relações capitalistas de produção: miséria, crescimento urbano caótico, migrações de camponeses expulsos de suas terras etc.” (CASTRO, 1987, p. 320).

No Brasil, com suas particularidades, o processo de industrialização tardio e de formação de um Estado Nacional vai ter originalmente nos anos de 1925 a 1927 com a legislação social referente a Lei de Férias e o Código de Menores, as primeiras intervenções estatais em termos de formação de proposta de proteção social. No entanto, apenas nos anos de 1930, tem-se a sua expressão mais planejada com a legislação trabalhista, decorrente do atendimento às demandas da ação organizada dos trabalhadores urbanos. Nesse Cenário também se formam as condições para o surgimento de profissionais para o trabalho com a assistência social aos pobres e aos excluídos social, econômico e politicamente da sociedade com a criação da primeira escola de serviço social (1936).

É significativo ressaltar que o processo de afirmação de formas de intervenção de Estado por meio de organização de sistemas de proteção social e políticas públicas têm marcadamente nos séculos XIX e seguintes a presença de um novo sujeito social que se formava o *proletariado*, o qual se constitui em ator central na definição de demandas e na formação de atendimento a essas políticas, expressas através da afirmação de direitos sociais, políticos e civis.

Todos esses processos referenciados constituem-se em elementos do processo de construção das experiências do século XX que vão formatar o *Welfare State* como modelo de proteção social e ao mesmo tempo, mapear o campo de disputa entre



noções, percepções e conceitos de Bem-Estar, Proteção Social, Políticas Públicas, Assistência e Assistência Social que demarcam o jogo de institucionalização das múltiplas formas de atendimento à demanda das populações e dos cidadãos, especialmente, os fragilizados pela miserabilidade, pobreza, indignidade e outras formas de exclusão, limitantes da sua *condição de agentes* e de suas *capacidades e liberdades*.

Nos países da Europa, emerge a proposta do *Relatório Beveridge* (1942) que constroem as bases de um Estado de Bem-Estar Social centrado nos direitos à cidadania e na proteção a quem dele necessita, sem exigência de contribuição para tanto, repassando uma ideia de universalização do acesso e da proteção, que terá êxito naqueles países de maior referência de direitos de cidadania, maior capacidade de arrecadação e gestão de recursos do Estado, maior participação cívica e estruturas democráticas, além de baixos índices de miserabilidade e pobreza.

O *Welfare State* ou o Estado de Bem-Estar Social, ou ainda, o Estado Providência, pode ser definido como “[...] Estado que garante ‘tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo o cidadão, não como caridade, mas como direito político” (WILENSKY apud REGONINI, 1986, p. 416), sendo o seu princípio fundamental desenvolvido na Inglaterra dos anos 1940, identificado como:

[...] Independente de sua renda, todos os cidadãos, como tais, têm direitos de ser protegidos – com pagamento de dinheiro ou com serviços - contra situações de dependência de longa duração (velhice, invalidez...) ou de curta (doença, desemprego, maternidade...) (REGONINI, 1986, p. 417).

Com base nesse princípio, pode-se afirmar que o *Welfare State* assimila as mudanças do século XX em termos de evidenciar e garantir direitos e, no campo das ações assistenciais, evidencia a não contradição destas com os direitos civis dos excluídos, contribuindo na verdade, com o seu desenvolvimento. Nesse contexto geram-se as possibilidades para uma percepção diferenciada da Assistência Social, não mais como caridade, filantropia e/ou controle dos pobres, mas como direito de proteção social.





Nesses termos, pode-se ancorar a discussão acerca da assistência social pós anos de 1940, acerca de sua definição, independente de sua completude e divergências, a partir de sua essência, como nos afirma Marshall (1967b), como:

[...] serviço que é pessoal, e de caráter geral ao invés de especializado; seu objetivo é ajudar alguém a tirar o máximo proveito da vida, tendo em vista incapacidades de que é portador ou as dificuldades com que se defronta e que já o deixaram combalido ou ameaçam fazê-lo. Oferece alento aos fracos e almeja a reabilitação ou o ajustamento a circunstâncias que não podem ser alteradas (MARSHALL, 1967, p. 148).

Ressalta-se que esse conceito expresso por Marshall (1967) induz até hoje as definições e intervenções da assistência social. Não deixando de reconhecer que pobreza e indigência ainda marcam os debates em torno do Sistema de Proteção Social e Assistência Social no século XXI, adicionando-se a essa discussão a dimensão do direito social evidenciada com as possibilidades apresentadas a partir da instituição do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) e as dinâmicas dos avanços do neoliberalismo, que tem impulsionado, em todo o mundo, a indução dos sistemas de proteção social e particularmente, em termos de assistência social, a redução do seu campo de atuação, limitando-se ao trato dos pobres e das calamidades, reduzindo a sua condição de direito a quem dela necessitar.

Nessa perspectiva, Marshall (1967b) afirma que cada país desenvolve suas próprias experiências de assistência social, sendo presente as bases conceituais vinculadas à caridade, à filantropia, à coerção e à punição ou ao direito. No Brasil, essas possibilidades se cruzaram e conviveram até o advento da Constituição de 1988 que definiu a assistência social como política pública de direito, do campo da seguridade social e estabeleceu as bases formais e legais para uma ressignificação das ações e serviços e de diversas práticas interventivas. Considera-se ainda, que estabeleceu também as bases para novas abordagens teóricas e investigativas.

O movimento contínuo de transformação e de novas formas de intervenção e explicação das intervenções direcionadas ao tratamento dos excluídos e espoliados, abre possibilidades de não desprezando este processo e a realidade dada, buscar força explicativa e interventiva calcada na positividade de acessos a políticas de assistência



social, nas diversas formas apresentadas e realizadas em cada país. No caso do Brasil, com sua particularidade de nos anos de 1988 e até então, constituir-se em um movimento de afirmação de direitos e de obrigação do Estado, contramão das experiências vivenciadas em outros lugares do mundo, em tempos de neoliberalismo, tratando no caso particular da assistência social, como um direito de cidadania componente da seguridade social a ser prestada a quem dela necessitar.

### 3. CONCLUSÃO

Na contemporaneidade, mesmo com a instituição dos direitos sociais os processos de construção dos sistemas de proteção e de assistência social, são marcados sobremaneira, por percepções de controle dos espoliados e dos beneficiários/usuários, com ações coercitivas e atendimento limitado às demandas postas e ampliadas pelo próprio avanço do desenvolvimento econômico desenfreado, que por sua vez, conduzem/definem as possíveis ações interventivas do Estado.

Particularmente no Brasil, pós Constituição de 1988 e mais especificamente com a publicação da Lei Orgânica da Assistência social – LOAS (1993), a assistência social, como Política Social Pública, tem sido pensada como um direito de proteção social destinado a grupos e segmentos sociais que se encontram em situações de risco e vulnerabilidade social, realizada nos espaços municipais, tendo como sujeitos famílias, crianças e adolescentes, idosos e deficientes ou quem dela necessitar, com centralidade aos vitimados pela pobreza, confirmando sua trajetória histórica, onde a pobreza, a pauperização, são centrais para definição de recursos, sujeitos e ações neste campo/área.



## REFERENCIAS

BRASIL/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Resolução CNAS n. 145/2004, de 15 de outubro de 2004. Publicado no DOU de 28 de outubro de 2004. Brasília, DF, 2004.

CASTRO, Manuel Marrinque. **História do Serviço Social na América Latina**. 2 ed. São Paulo - SP: Cortes/Celats, 1987.

MARX, Karl. A Chamada Acumulação Primitiva In.: Marx, Karl. **O Capital – Crítica da Economia Política**. Livro 1 – O processo de produção Capital. Volume II. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 1989, p. 828 a 894.

MARSHALL, T. H. **Política Social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967b.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

REGONINI, Glória. Estado de Bem Estar Social. In.: BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 2 ed. Brasília, DF: UNB. p. 416-419, 1986.