



O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: da caridade ao direito

Lília Penha Viana Silva¹

RESUMO: O artigo aborda o processo de constituição da Assistência Social como política pública de direito nos países de capitalismo central, destacando o papel da igreja católica e do Estado como promotores e dos trabalhadores como demandantes. Parte das origens da Assistência Social no período de implantação das relações capitalistas e seu caráter repressor, para analisar os elementos históricos que influenciaram a constituição da noção de direitos sociais no século xx e a inclusão da Assistência Social como política de seguridade social.

Palavras-chave: direito social, seguridade social e Assistência Social.

ABSTRACT: The article discusses the process of constitution of Welfare as a public policy law in the countries of central capitalism, emphasizing the role of the Catholic Church and the State as promoters and workers as plaintiffs. Part of the origins of Social Welfare during the implantation of capitalist relations and its repressive character, to analyze the historical elements that influenced the creation of the concept of social rights in the twentieth century and the inclusion of social assistance and social security policy.

Key words: social law, social security and social assistance.

¹ Doutora. Universidade Federal do Maranhão (UFMA). E-mail: liliapenha@hotmail.com



1 INTRODUÇÃO

Incorporada tanto pelos sistemas de proteção de inspiração bismarckiana² quanto pelos beveridgianos³, a Assistência Social na contemporaneidade se coloca na esfera dos direitos de cidadania a serem assegurados pelo Estado democrático de direito, e dependendo dos critérios de justiça em que se pautam, podem objetivar suprir as necessidades humanas, ou alcançar determinados segmentos pelo critério do mérito. Mas o direito à Assistência Social é fruto de longa construção histórica dos trabalhadores por condições humanas de sobrevivência.

Este artigo tem como objetivo desenvolver reflexões acerca do processo de constituição da Assistência Social com política pública, solidariedade social voltada aos não protegidos pelo trabalho por se encontrarem excluídos do processo produtivo ou das condições de pertencimento social que assegurem a sua reprodução. Integra os estudos desenvolvidos para elaboração da tese de doutorado intitulada “RUPTURAS E CONTINUIDADES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: da benemerência ao direito – uma incursão no Brasil e no Maranhão”, defendida em outubro de 2012, no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão.

Tendo como suporte uma análise histórica do processo de constituição da Assistência Social, destaca-se a influência da igreja católica na fase inicial e a presença do Estado a partir da desconversão das relações feudais e implantação das relações capitalistas, tendo como objetivo, o controle da questão social provocada pelas transformações sociais ocorridas, destacando o caráter repressivo das ações assistenciais. Aborda em seguida os elementos que influenciaram a constituição da noção de direitos sociais no século xx e a inclusão da Assistência Social como política

² Forma de proteção social assegurada pelo Estado criada na Alemanha na era Bismarckiana pautada nos seguros sociais como garantia compulsória de prestações de substituição de renda em momentos de risco derivados da perda do trabalho assalariado.

³ Trata-se das formas de proteção social inspiradas nos princípios do Plano Beveridge (inglês): responsabilidade estatal com a manutenção das condições de vida das pessoas por meio da regulação da economia de mercado visando manter elevado o nível do emprego; prestação pública de serviços sociais universais (educação, segurança social, assistência médica e habitação) e implantação de uma rede de serviços de assistência.



de seguridade social nos países de capitalismo central. A Conclusão apresenta um esforço de síntese dos principais elementos expostos no decorrer do texto.

2 AS BASES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA: caridade e repressão

Revisitando a história da Assistência Social foi possível identificar a igreja católica como o primeiro sujeito organizador e promotor da assistência aos pobres, doentes, deficientes e órfãos, mercedores clássicos da assistência, a partir do princípio da caridade e do amor ao próximo. Dos pobres, por seu lado, como mercedores da caridade dos mais abastados e da atenção da igreja, era esperado o respeito e a gratidão aos seus benfeitores.

Nos séculos XII e XIII, conforme Castel (1998), a organização da assistência teria como base o cadastro, a classificação e seleção dos beneficiários, obrigados a testes de meios e uso de distintivos para acesso ao atendimento em cada paróquia. O nível de discriminação foi aumentando com o passar do tempo e os critérios de domiciliação e incapacidade para o trabalho se mantiveram na base da relação assistencial, que ao final do século XIII já passou a contar com a presença do governo municipal e de outras instituições laicas, além da Igreja.

O Estado só aparece como sujeito promotor da Assistência Social no período de desconversão da sociedade feudal, (CASTEL, 1998) para fazer face às profundas transformações (POLANYI, 2001) operadas na fase de constituição da classe trabalhadora livre e sem propriedades, isto é, destituída dos meios de produção e pronta para servir de mão de obra para a indústria. O pauperismo generalizado e a falta de condições de acomodação dos trabalhadores destituídos colocavam em risco a própria ordem, o que obrigou o Estado a intervir através de políticas sociais, sendo as Leis dos Pobres, de 1388, na Grã-Bretanha, a primeira legislação nesse sentido:

De um modo geral, as Leis dos Pobres – que na verdade datam do século XIV – constituíam um conjunto de regulações sociais assumidas pelo Estado, a partir da constatação de que a caridade cristã não dava conta de conter possíveis desordens que poderiam advir da lenta substituição da ordem feudal pela capitalista, seguida de generalizada miséria, desabrigos e epidemias. (PEREIRA, 2008, p. 62).



A Assistência a partir de então era demandada não somente pelos incapacitados para o trabalho, mas, também, os aptos sem trabalho. A resposta articulada pelo Estado teve como princípios a repressão e a indução compulsória ao trabalho. A contenção da “vagabundagem” dos aptos ao trabalho se colocava como prioridade. Mas quem eram os “vagabundos”, senão as pessoas liberadas das relações feudais, trabalhadores domiciliados sem trabalho ou estrangeiros, que fora do seu domicílio buscavam melhores condições de trabalho para escapar da miséria? Classificados em válidos e inválidos, coube aos “vagabundos” válidos as medidas repressoras mais cruéis.

O caráter controlador e repressivo das políticas assistenciais pré-capitalistas pautou a criação da Assistência Social institucional ou interna, em 1576, com o funcionamento da *Poor houses* (Casa dos Pobres) a qual atendia a uma dupla demanda: acolhia os inaptos ao trabalho, que tinham assim um lugar para morrer e deixavam de empestar as ruas, e aos aptos ao trabalho era cobrada pela Assistência, a contrapartida em trabalho.

Conforme Pereira (2008, p. 64, grifo do autor), a partir de 1601, quando da edição da nova Poor Law Act, era possível perceber a tentativa de superar a mera repressão aos pobres, com uma busca de gestão administrativa dos grupos a serem atendidos, a partir da classificação em:

Pobres impotentes (idosos, enfermos crônicos, cegos e doentes mentais) que deveriam ser alojadas nas *Poor-houses* ou *Almshouses* (asilos ou hospícios); *pobres capazes para o trabalho* ou *mendigos fortes* que deveriam ser postos a trabalhar nas chamadas *Workhouses*; e os *capazes para o trabalho, mas que se recusavam a fazê-lo* (os corruptos) que deveriam ser encaminhados para reformatórios ou casas de correção.

Esse modelo de atendimento perdurou por séculos, assegurando a divisão dos pobres em merecedores e não merecedores de assistência, sendo os trabalhos forçados nas *Workhouses* abolidos em 1782, movido por severas críticas ao caráter extenuante do trabalho que levava os assistidos à morte. Dessa forma, a Lei aboliu a assistência interna e estimulou a prática da assistência externa sob a gestão do Estado, com a substituição dos inspetores paroquiais pelo que se pode entender como os pioneiros do trabalho social. Apesar da intervenção do Estado, a presença da Igreja continuava forte e era quem ordenava e coordenava a ação assistencial através das



paróquias, o que levou a uma multiplicidade de formatos. As ações assistenciais levadas a efeito eram prestadas no próprio domicílio, e incluíam não apenas os inaptos, mas também os aptos e dispostos ao trabalho.

Apesar dos esforços, o nível de pauperismo identificado na Inglaterra no processo da “grande transformação” (POLANYI, 2000) era crescente, impelindo a sociedade a refletir sobre a sua origem e a instituir um sistema de abono, creditando aos pobres um valor que variava conforme o preço do pão, independente da renda auferida. Tratou-se da lei Speenhamland, instituída em 1795, representando a primeira política governamental direcionada à pobreza cujos princípios de justiça se pautavam nas necessidades humanas de reprodução. Dessa forma, o direito a um mínimo social era previsto sem condicionalidades, mas essa política não permaneceu por um longo prazo, pois contrariava o ideário liberal à medida que se colocava como uma renda auferida sem a mediação do trabalho.

O que se pode concluir é que no decorrer da desconstrução das relações feudais e implantação da sociedade salarial, a Assistência Social não se constituiu em direito, mas mecanismo de controle das manifestações da questão social expressa principalmente no pauperismo generalizado que transmutou a classe trabalhadora destituída das condições de trabalho feudais nos “vagabundos”, classe perigosa do início do capitalismo. A intervenção estatal em substituição à ação social da igreja católica foi se construindo como resposta especializada necessária frente às demandas do novo sujeito social, o trabalhador industrial em seu processo de constituição.

3 A CONQUISTA DO DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL

Ao longo do processo de consolidação das relações capitalistas, o embate entre as classes tem colocado na pauta os interesses antagônicos que elas expressam. O discurso liberal que sustentou a implantação da sociedade salarial levava a crer que os tempos difíceis haviam sido superados, que não haveria mais necessidade de o homem dispensar tanto esforço físico na produção dos meios para viver, que a liberdade havia se instaurado definitivamente, que o ser humano enfim,



estaria livre das relações que o aprisionavam, que os frutos do novo estágio de desenvolvimento das forças produtivas alcançariam a todos. (HUBERMAN, 1986).

O desenvolvimento do sistema capitalista tem demonstrado, no entanto, que o discurso liberal não se sustenta; que o modo de produção capitalista não instaura a liberdade humana, uma vez que se organiza a partir da exploração da força de trabalho daqueles que são necessários para desenvolver o padrão produtivo vigente em cada momento histórico, e que, além disso, forma um significativo contingente da população desnecessário ao processo produtivo, embora aptos e dispostos ao assalariamento. O que se verifica é que a população sobrando não terá condições de se reproduzir nos termos da racionalidade e da sociabilidade instaurada pela sociedade mercantil sem a intervenção do Estado.

As políticas sociais têm se constituído na forma como o Estado capitalista tem buscado responder à materialização das contradições entre capital e trabalho, compreendidas como questão social, isto é, conjunto de desigualdades originárias do modo como a sociedade se organiza para produzir, demandando a intervenção do Estado. Compensar ou reduzir os efeitos danosos do processo produtivo explorador e excludente, expresso nas mais diversas expressões da questão social, é, portanto, o objetivo das políticas sociais, que em sua contradição encerram dupla funcionalidade, assegurando, por um lado, a reprodução do capital, e, por outro, incorporando algumas demandas dos trabalhadores, permitindo a sua reprodução.

É na correlação das forças sociais que a política social se estabelece e se modifica, a partir das transformações das relações de apropriação econômica, como também do exercício da dominação política [...]. É ela uma forma de gestão estatal da força de trabalho e, nessa gestão, não só conforma o trabalhador às exigências da reprodução, valorização e expansão do capital, mas também é o espaço de articulação das pressões e movimentos sociais dos trabalhadores pela ampliação do atendimento de suas necessidades e reivindicações. (SPOSATI et al, 1986, p. 35).

Um conjunto de determinações concorreu para que no início do século xx as políticas sociais se consolidassem e expandissem como direito social. Ganham destaque os impactos da crise do capital em 1929 e as consequências da segunda guerra mundial exigindo grandes esforços de reconstrução, colocando em xeque o



ideário liberal pautado na economia de mercado, exigindo a presença interventiva do Estado.

Outro elemento que se colocou como consequência da guerra foi a elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos, chamando a atenção e responsabilizando a sociedade pelos efeitos catastróficos gerados e prevendo um rol de direitos a serem buscados pela humanidade em sua história. Além disso, a possibilidade de expansão do socialismo no mundo era uma preocupação para os capitalistas. Assim, os riscos à hegemonia do capital, por um lado, e as dificuldades vivenciadas pelos trabalhadores no contexto da crise gerada pela guerra, levaram ao que os estudiosos consideram como o acordo entre capital e trabalho.

Concorreu também para a consolidação das políticas sociais o conceito de cidadania desenvolvido por T. H. Marshall (1967), segundo o qual a sociedade capitalista tenderia a assegurar a todos os direitos de cidadania: direitos civis, políticos e sociais. Compete aos direitos civis garantir a vida em sociedade, os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei, e aos direitos políticos, a participação do cidadão no governo da sociedade através dos partidos e parlamento livre e representativo. Os direitos civis e políticos são:

Exercidos pelos homens, individualmente, e têm como princípio opor-se à presença da intermediação do Estado para seu exercício, pois é o homem, fundado na ideia da liberdade, que deve ser o titular dos direitos civis, exercendo-os contra o poder do Estado, ou, no caso dos direitos políticos, exercê-los na esfera de intervenção no Estado. (COUTO, 2006, p. 35).

Quanto aos direitos sociais, estes assegurariam a participação na riqueza coletiva, originando a redução das desigualdades no capitalismo a partir da ideia de justiça social. Não dependendo da ação individual do sujeito, eles não se colocam na esfera da liberdade, da individualidade. É a luta coletiva pela igualdade que os embasa, é a necessidade de enfrentamento e redução das desigualdades geradas socialmente que se coloca como objetivo a ser alcançado, logo, a efetivação dos direitos sociais depende do Estado como mediação, para provê-los. (COUTO, 2006).

No interior do movimento conflituoso entre as classes sociais ao longo da história do capitalismo, os direitos sociais foram sendo conquistados pelos trabalhadores, com base na evidência da necessidade ou no contrato, (SPOSATI,



2008), mas a incorporação da noção de seguridade social⁴ na década de 1940 rompeu com essa lógica e estabeleceu uma nova concepção para as políticas sociais pautada no conceito de cidadania. Neste sentido, elas têm como suposto o caráter de redistribuição de renda, visando a equidade e a justiça social, consideradas assim, como “conjunto de políticas e ações de reprodução social dos indivíduos humanos”. (FALCÃO, 2008, p. 111).

A incorporação do conceito de seguridade social nas políticas sociais, portanto, se inscreve no contexto do pós-segunda guerra mundial na década de 1940, sob a vigência do modelo taylorista-fordista⁵ de acumulação e das políticas keynesianas⁶, pautadas no pleno emprego e nos salários indiretos através dos serviços desmercadorizados assegurados pelos sistemas de proteção social nos países de capitalismo avançado.

Apesar da incorporação da noção de seguridade, os modelos de proteção social se diferenciaram, sendo mais amplos nos países em que a participação política dos trabalhadores impulsionou a social democracia a expandir os seus efeitos, e, restritos, onde essa influência não se concretizou como marca fundamental. Assim, afirma Sposati (2008, p. 9) que os sistemas de proteção pautados em marcos extensivos originaram sistemas distributivos de serviços sociais básicos a toda a população, e aqueles orientados por marcos restritivos, apenas aos necessitados. Nesse sentido, a Assistência Social passou então a integrar esses sistemas de proteção e na condição de direito social passou a ser incorporada como integrante da sociabilidade industrial pelos países de capitalismo central.

3 CONCLUSÃO

O processo de desconversão das relações feudais e da implantação das relações capitalistas instalou profunda transformação social instalando uma nova

⁴ Entendido como o conjunto de políticas públicas de segurança social assumidas pelo Estado nacional como seu dever e direito dos cidadãos.

⁵ O modelo de acumulação articulou controle do tempo de produção ao ritmo da esteira, assegurando maior produtividade em função da velocidade impressa ao processo de produção.

⁶ Políticas de intervenção do Estado na economia no sentido de controlar os impactos das crises cíclicas do capital.



sociabilidade, exigindo a substituição das formas de proteção pautadas na sociabilidade primária onde a família e a comunidade assumiam o papel de proteção. A constituição da assistência social teve inicialmente a presença marcante da igreja católica e posteriormente do Estado, quando frente ao pauperismo generalizado, foi forçado a responder à questão social instaurada com a grande transformação. A assistência prestada teve como base a repressão e os trabalhos forçados, modelo que perdurou por muitos séculos.

O processo de luta dos trabalhadores por melhores condições de vida, ao longo da história da sociedade capitalista foi construindo o que na atualidade concebe-se como direitos sociais. Para isso foi decisivo um conjunto de elementos presentes no contexto do pós-2ª guerra mundial: os impactos da crise do capital em 1929 colocando em xeque o ideário liberal pautado na economia de mercado, exigindo a presença interventiva do Estado; os efeitos catastróficos da 2ª guerra mundial tendo como consequência a elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos, prevendo um rol de direitos a serem buscados pela humanidade em sua história; a possibilidade de expansão do socialismo no mundo; e as dificuldades vivenciadas pelos trabalhadores no contexto da crise gerada pela guerra.

Além disso, concorreu ainda para a expansão das políticas sociais como direito, o conceito de cidadania desenvolvido por T. H. Marshall, segundo o qual a sociedade capitalista tenderia a assegurar a todos os direitos de cidadania: direitos civis, políticos e sociais, cabendo aos direitos sociais assegurar a participação dos cidadãos no usufruto da riqueza coletiva, concorrendo para a redução das desigualdades no capitalismo.

REFERÊNCIAS

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário.** Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2006.

FALCÃO, Maria do Carmo. A seguridade na travessia do estado assistencial brasileiro. In: SPOSATI, Aldaíza de Oliveira; FALCÃO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. **Os direitos dos (desassistidos) sociais.** São Paulo: Cortez, 2008.



HUBERMAN, Leo. **História da riqueza do homem**. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1986.

MARSHAL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política social: temas e questões**. São Paulo: Cortez, 2008.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira et al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. São Paulo: Cortez, 1986.

_____. A Assistência Social e a trivialização dos padrões de reprodução social. In: SPOSATI, Aldaíza de Oliveira; FALCÃO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. **Os direitos dos (desassistidos) sociais**. São Paulo: Cortez, 2008a.