

As ações de enfrentamento da pobreza e a origem e as principais características da política social no ocidente europeu e no Brasil¹

Anailza Perini de Carvalho²
Izildo Corrêa Leite³

Resumo: *Com base em pesquisa bibliográfica, este artigo busca abordar como foram prestadas, historicamente, ações de assistência aos pobres e a origem e as características das políticas sociais no ocidente europeu e no Brasil. Desde o momento em que a pobreza foi entendida como um problema pelas classes dominantes e pelos governantes, ações foram implementadas, mas, em sua maioria, tinham o intuito de reprimir e punir. A política social surgiu na Europa ocidental como um instrumento do Estado moderno para atenuar os conflitos sociais iniciados no final do século XIX e início do século XX. No Brasil, verificou-se o início das políticas sociais no período de 1930 a 1964.*
Palavras-chave: *pobreza; proteção social; política social.*

Introdução

Ao estudarmos a pobreza, verificamos que ela existe há muito na história da humanidade (CASTEL, 1998; LEITE, 2008; SCHWARTZMAN, 2004; SPRANDEL, 2004). Com o passar do

¹ O presente artigo resulta de uma pesquisa mais abrangente, desenvolvida por Anailza Perini de Carvalho como Dissertação de Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), sob orientação do Prof. Dr. Izildo Corrêa Leite, dissertação essa defendida no segundo semestre de 2010.

² Mestre em Política Social pela Universidade Federal do Espírito Santo e Assistente Social da Prefeitura Municipal de Vitória – ES. Autora principal deste artigo. Endereço eletrônico: anailzopc@hotmail.com.

³ Doutor em Sociologia (UNESP/Campus de Araraquara), Mestre em Sociologia (Unicamp) e Professor do Departamento de Ciências Sociais, do Programas de Pós-Graduação em Política Social e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFES. Endereço eletrônico: raiz.vix@uol.com.br

tempo, ela sofreu transformações quanto à sua configuração, à maneira como é pensada e às ações que ocorreram com vistas a seu tratamento.

A partir do momento em que a pobreza passou a ser vista como um problema pelas autoridades e pelas classes dominantes, na transição do feudalismo para o capitalismo, diversas ações foram implementadas para enfrentá-la. Combinavam-se, então, “a assistência aos necessitados e a repressão violenta contra os indivíduos tidos como vagabundos”, o que constituiu os primeiros ensaios de política social por parte do nascente Estado capitalista (LEITE, 2008, p. 214) — aquilo que Behring e Boschetti (2007, p. 47) chamam “protoformas de políticas sociais”.

As políticas sociais, nos países capitalistas centrais e no Brasil, foram implementadas em contextos diferentes de luta dos trabalhadores, descontentes com as situações que vivenciavam, em particular no âmbito das relações de trabalho. Diante do embate entre as classes trabalhadora e patronal, o Estado viu-se obrigado a intervir para controlar o antagonismo entre elas. Neste contexto, foram criadas as políticas sociais, que visam dar respostas às expressões multifacetadas da questão social no sistema capitalista, marcado por relações de exploração do trabalho pelo capital (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Visando esclarecer melhor esse processo de enfrentamento da pobreza e da origem da política social, este artigo tem como objetivo descrever como foram prestadas as ações de assistência aos pobres e a origem e as características das políticas sociais no ocidente europeu e no Brasil.

O enfrentamento da pobreza e a política social no ocidente europeu

Na Idade Média, as coletividades reproduziam-se ao longo do tempo como sistemas relativamente estáveis, valendo-se de seus próprios recursos e mediante algumas regulações

coletivas, como o uso das terras comunais, a divisão da corvéia e certas sujeições feudais. Nesse período histórico, “a forte presença da religião em todas as esferas da vida social contribuía para naturalizar a pobreza” (LEITE, 2008, p. 210), a qual era vista, então, como resultante da vontade divina. Além disso, ela não era representada como um problema pelas classes dominantes (CASTEL, 1998; LEITE, 2008, p. 209-212). Assim, a assistência mínima aos mais pobres — na imensa maioria dos casos, indivíduos nascidos na própria coletividade, e não forasteiros (CASTEL, 1998; LEITE, 2008) — era prestada com o objetivo de evitar a desarmonia social. A garantia da proteção era dada no âmbito da coletividade e impedia os riscos de desfiliação (CASTEL, 1998).

No período feudal, seguindo os critérios de acordo com os quais o atendimento deveria ser dado aos mais necessitados e o indivíduo atendido deveria pertencer à coletividade e/ou estar incapacitado para o trabalho, a Igreja tinha papel fundamental na assistência aos pobres, tornando-se a principal administradora da caridade (CASTEL, 1998).

A partir do século XVI, observa-se a sistematização das políticas de assistência, causada pelas grandes transformações econômicas e sociais ocorridas na época. Entretanto, isso não significou uma ruptura, mas, antes, uma continuidade em relação às políticas implementadas nos séculos anteriores.

Com as transformações resultantes do novo modo de viver em sociedade na passagem da Idade Média para a Idade Moderna, a pobreza e os pobres passaram a ser vistos pelas classes dominantes e pelas autoridades como um problema social. Isso porque, devido às migrações provocadas pelo cercamento dos campos (MARX, 1987; HIMMELFARB, 1988, p. 27), nas pequenas cidades de então concentravam-se massas de indivíduos recém-proletarizados e cuja força de trabalho não era absorvida pelas nascentes manufaturas. “Tratava-se de pessoas que não apenas viam-se desvinculadas dos laços sociais tradicionais em que estavam inseridas até então: com frequência, encontravam-se também desligadas de seus locais de origem.”

(LEITE, 2008, p. 213). Essa nova pobreza — uma pobreza móvel, constituída frequentemente de forasteiros — foi vista pelas classes dominantes de então como um *problema* (CASTEL, 1998, p. 137; LEITE, 2008, p. 213).

Tudo isso impulsionou uma ampliação da organização do atendimento aos mais pobres.

A ruptura da dependência e das proteções imediatas das sociedades agrárias, o aprofundamento das diferenças sociais entre os grupos suscitam, de uma forma inédita, a questão do atendimento aos mais carentes. As autoridades municipais também assumem sua parte nessa questão que se transforma num problema de gestão da indigência urbana (CASTEL, 1998, p. 71).

As políticas municipais de assistência ao pobre passaram a ser uma etapa importante nesse processo, mas não se constituíam num começo, pois a preocupação com o gerenciamento da pobreza já existia nos moldes cristãos e influenciou a postura das autoridades locais na implementação de tais políticas (CASTEL, 1998). Segundo Castel (1998, p. 61),

[...] propõe-se mostrar que a originalidade da elaboração cristã reforçou, mais do que contrariou, as categoriais fundamentais que estruturam todo o campo assistencial. Estas, particularmente o duplo critério de estar incapacitado para trabalhar e de dever ser domiciliado, têm uma consistência peculiar que trabalha subterraneamente a própria construção medieval.

Com o novo perfil das populações pobres, suscitado pelas novas relações com o trabalho e com o não trabalho, houve um profundo questionamento da própria assistência. Assim, a assistência organizada em âmbito local impôs um maior rigor na seleção dos assistidos, já configurando os traços principais de uma política assistencial “moderna”, quais sejam:

[...] classificação e seleção dos beneficiários dos socorros, esforços para organizá-los de um modo racional sobre uma base territorial, pluralismo das instâncias responsáveis, eclesiásticas e laicas, “privadas” e “públicas”, centrais e locais (CASTEL, 1998, p. 95).

A partir do momento em que a pobreza — agora “móvel” e, portanto, constituída em larga medida por forasteiros — foi representada como um “problema social” pelas classes dominantes e pelas autoridades, viu-se a necessidade de implementar políticas cada vez mais estruturadas e compatíveis com a nova maneira de concebê-la. Assim, combinava-se a assistência aos necessitados incapazes (indigentes) com a repressão policial violenta contra os ditos vagabundos (CASTEL, 1998; LEITE, 2008).

No início da Idade Moderna, as ações para o atendimento aos pobres restringiam-se àqueles que se considerava dela necessitarem, estando excluído quem ainda possuísse força para as atividades laborais. Em diversos países da Europa ocidental, verificou-se, então, a implantação de leis condenando as pessoas que não usassem sua capacidade para o trabalho, sendo elas castigadas com a prisão, o trabalho forçado, a expulsão da cidade e várias outras penalidades (CASTEL, 1998, passim; LEITE, 2008, p. 215).

[...] na maior parte dos países em que começa a se afirmar um poder central, toma-se simultaneamente um conjunto de medidas espantosamente convergentes para impor um rígido código do trabalho e reprimir a indigência ociosa e a mobilidade da mão-de-obra (CASTEL, 1998, p. 101-102).

A desagregação social intensificava-se, e as autoridades municipais das cidades européias adotaram um conjunto de medidas: “[...] *exclusão dos estrangeiros*, proibição estrita da mendicância, recenseamento e classificação dos necessitados,

desdobramentos de auxílios diferenciados em correspondência com as diversas categorias de beneficiários” (CASTEL, 1998, p. 73).

Nos meios sociais dominantes, defendia-se a reclusão dos mendigos, pois estes eram tidos como uma ameaça de ruptura da coesão comunitária. Dado o caráter “móvel” da nova pobreza, considerava-se que acolher a mendicância era aceitar um grupo de pessoas desfiliadas que se tinham tornado estrangeiras à localidade. A reclusão possibilitaria a restauração do pertencimento comunitário (CASTEL, 1998).

Essas medidas, em princípio elaboradas em bases locais, passaram a ser formuladas pelas legislações nacionais e tinham um caráter coercitivo e punitivo, e não de proteção, pois visavam impor um controle sobre o trabalho e reprimir a indigência, a ociosidade e a mobilidade da força de trabalho.

Castel (1998) e Polanyi (1980) citam alguns exemplos das leis inglesas, nessa área:

- O Estatuto dos Trabalhadores, promulgado em 1349 por Eduardo III, proporcionou um código a todos aqueles que estivessem submetidos ao trabalho e condenava o fluxo daqueles que estivessem sem emprego ou em situação de mobilidade quanto ao emprego. Proibia as pessoas com capacidade de trabalhar de recorrer à assistência para sobreviver (CASTEL, 1998).
- O Estatuto dos Artesãos de 1563 reafirmou a obrigatoriedade do trabalho para quem tivesse entre 12 e 60 anos e a preocupação quanto à desfiliação, vista como passível de gerar a vagabundagem (CASTEL, 1998). A organização do trabalho estava fundamentada em três pilares: “obrigatoriedade do trabalho, sete anos de aprendizado e um salário anual determinado pela autoridade pública” (POLANYI, 1980, p. 97), sendo aplicada tanto aos trabalhadores agrícolas como aos artesãos.

- As *poor laws*, de 1531 a 1601, organizaram a caça aos vagabundos e aos incapazes para o trabalho que não os velhos e as crianças (POLANYI, 1980; CASTEL, 1998).
- A *Settlement Act*, de 1662, visava impedir a livre circulação daqueles que não possuísem condições para se manter (POLANYI, 1980; CASTEL, 1998).
- O *Speenhamland Act* de 1795 tinha um caráter menos repressor e estabelecia um complemento de salário, mas exigia, como contrapartida, a permanência domiciliar e proibia a mobilidade geográfica do trabalhador (POLANYI, 1980; CASTEL, 1998). Esse instrumento legal significou a garantia do “direito de viver” (POLANYI, 1980, p. 99).

Quanto a esse contexto, Marx (1987, p. 851) refere-se à “legislação sanguinária” criada na Inglaterra contra os expropriados que não encontrassem postos de trabalho:

- Reinado de Henrique VIII – 1530 – “Mendigos velhos e incapacitados para trabalhar têm direito a uma licença para pedir esmolas. Os vagabundos sadios serão flagelados e encarcerados [...] e, posteriormente, deverão voltar ao trabalho” (MARX, 1987, p. 851).
- Reinado de Eduardo VI – 1547 – “[...] se alguém se recusa a trabalhar será condenado como escravo da pessoa que o tenha denunciado como vadio.” (MARX, 1987, p. 851).
- Reinado de Elizabet – 1572 – “Mendigos sem licença e com mais de 14 anos serão flagelados severamente e terão suas orelhas marcadas a ferro [...]” (MARX, 1987, p. 852-853).
- Jaime I – “Quem perambule e mendigue será declarado vadio e mendigo” (MARX, 1987, p. 853).

Essas medidas legais visavam obrigar ao exercício do trabalho, combatendo os “vagabundos” mediante a repressão, pois eles eram considerados uma ameaça à ordem pública,

“perigosos predadores que vagueiam pelas margens da ordem social, vivendo de roubos e ameaçando os bens e a segurança das pessoas [...]” (CASTEL, 1998, p. 128). A assistência prestada induzia o trabalhador a se manter por meio de seu trabalho. Era o caso das *workhouses* inglesas, em que havia trabalho forçado, abrigo e alimento, e das oficinas de caridade, que ofereciam oportunidades de trabalho em âmbito local.

Os “vagabundos”, como eram classificados os miseráveis da época, eram apresentados como pessoas que tinham rompido com o pacto social (família, trabalho, moralidade e religião) e, por isso, eram vistos como inimigos da ordem pública (CASTEL, 1998). Segundo Castel (1998), durante a modernidade pré-industrial, as políticas repressivas reinaram no combate à vagabundagem — a qual representava a “*essência negativa do assalariado*” (CASTEL, 1998, p. 149) —, mas inexistiam, então, suportes relacionais e empregos estáveis, o que fazia com que aumentasse o número de pobres.

A partir do século XVIII e, sobretudo, do século XIX, era crescente a massa de trabalhadores que passavam a constituir uma nova pobreza: o pauperismo. Referindo-se a essa pobreza massiva, afirma Leite (2008, p. 217-218):

[...] ficava evidente que a grande maioria dos indivíduos que se encontravam em situações de pobreza e de miséria não era composta de vagabundos — pessoas que não trabalham por decisão supostamente individual —, nem, sequer, de incapacitados para a atividade laboral, mas, sim, de operários industriais.

Essa é a razão pela qual CASTEL (1998, p. 284, 282, 30 e 282) afirma que os “novos pobres” eram “agentes e vítimas da revolução industrial”, encontrando-se “plantados no coração da sociedade” e formando “a ponta de lança de seu aparelho produtivo”.

A partir de 1834, a Nova Lei dos Pobres (*New Poor Law*) marcou a predominância “do primado liberal do trabalho como fonte

única e exclusiva de renda, e relegou a já limitada assistência aos pobres ao domínio da filantropia.” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, 49-50) Quando se retirou a assistência pública, colocando-se em prática uma “política social sem Estado” (CASTEL, 1998, p. 278), a maioria dos pobres foi abandonada à sua sorte (POLANYI, 1980). Os liberais, visando não contrariar as “leis do mercado”, defendiam a ação da filantropia, ao invés de ações do Estado no enfrentamento do pauperismo. Assim, viu-se a necessidade de as classes dominantes desenvolverem um conjunto sistemático de procedimentos nessa área (CASTEL, 1998).

Entretanto, a partir do momento que o mundo operário estruturou-se e os trabalhadores construíram suas formas de organização e seus próprios programas de ação, suas ideias acabaram entrando em conflito com as concepções patronais. Nesse momento, surgiu a necessidade de o Estado empreender novas modalidades de ação visando amenizar o antagonismo entre dominantes e dominados (CASTEL, 1998).

No final do século XIX e no início do século XX, desenvolveu-se um grande debate sobre qual ação seria priorizada pelo Estado:

[...] ampliar a assistência para assumir o conjunto dos miseráveis privados de recursos, ou então impor a obrigação de seguro a todos aqueles cujos recursos são tais, que o risco de, em caso de acidente, doença ou durante a velhice, não poder suprir por si mesmos a suas necessidades (CASTEL, 1998, p. 371).

A assistência reinou ainda por muitos anos, mas o seguro foi, aos poucos, ganhando terreno e proporcionando a ampliação das ações no campo social, antes direcionadas somente à pobreza e aos pobres.

O Estado social desenvolveu-se assumindo e realizando ações — políticas sociais — de maneira sistematizada e obrigatória. Na Alemanha, a partir de 1883, observou-se a

introdução de políticas sociais norteadas pela lógica do seguro social (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 65-67; MAURIEL, 2008, p. 72-73). Para Castel (1998, p. 481), por sua vez, a instauração da Seguridade Social, já em 1945, significou “uma etapa decisiva da *proteção da condição da assistência no prolongamento do desenvolvimento da propriedade de transferência*”, possibilitando a generalização da propriedade social.

É no período compreendido entre o final do século XIX e início do século XX que alguns autores identificam o surgimento da política social (ROMERO, 1998; BEHRING; BOSCHETTI, 2007; MAURIEL, 2008, p. 31 et seqs.) no sentido moderno da expressão:

[...] podría entenderse la Política Social como el instrumento característico del Estado moderno que ha permitido, por un lado, limitar los conflictos sociales que venían arrastrándose desde el siglo XIX, y, por otro, conseguir alcanzar un grado de equiparación social (una especie de igualdad social no totalmente realizada) bajo la forma de ese bienestar colectivo que ha caracterizado especialmente a los países europeos desde el final de la II Guerra Mundial (ROMERO, 1998, p. 35).

Behring e Boschetti, por sua vez, observam:

As políticas sociais e a formulação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento — em geral setorializadas e fragmentadas — às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho (BEHRING E BOSCHETTI (2007, p. 51).

Sobre o mesmo assunto, afirma Behring (2002, p. 175): “A política social, [...] que atende às necessidades do capital e,

também, do trabalho, [...] configura-se [...] *um terreno importante da luta de classes.*”

Segundo Santos (1987a, p. 37), a política social é entendida como “toda política que ordene escolhas trágicas segundo um princípio de justiça consistente e coerente”. Isto porque toda política social justifica o ordenamento de quaisquer outras políticas, ou seja, justifica o ordenamento de escolhas trágicas e implica a escolha de um princípio de justiça, consistente e coerente, superior a outros princípios.

A conclusão final será a de que a realização do valor justiça social não pode ser garantida por nenhum critério automático e que, qualquer que seja a opção *ideológica* (chamemo-la assim) da qual se parta, quer a da maximização da acumulação, quer a da maximização da equidade, o que se obtém, em qualquer caso, é a modificação *relativa* do perfil de desigualdades existentes (SANTOS, 1987a, p. 39).

Voltemos a Romero, que faz uma afirmação importante para continuarmos nossa abordagem da política social. Esta, em termos gerais, é entendida pelo autor como

El diseño y la ejecución programada y estructurada de todas aquellas iniciativas adoptadas para atender una serie de necesidades consideradas básicas para la población con arreglo al baremo de civilización definido en lo que denominamos como sociedades industriales avanzadas (Romero (1998, p. 34).

Isso significa que, ao falarmos em política social, referimo-nos a preocupações coletivas, públicas, quanto às necessidades coletivas e básicas que afetam os cidadãos de determinada nação, bem como ao fato de que ela é resultado de acordos ou pactos sociais de um país, que podem estender-se a outros.

Segundo Romero (1998), a política social foi criada para atender a todos os cidadãos. Por isso, considera que as antigas Leis dos Pobres não devem ser entendidas como políticas sociais, pois restringiam-se a um determinado grupo social — os pobres. Contudo, o autor relata que alguns segmentos, diferentemente dos demais, precisam de um atendimento emergencial, embora isso não invalide seu direcionamento ao conjunto de cidadãos (ROMERO, 1998).

Do que já foi exposto, podemos inferir que a política social é um canal e uma resposta, em termos de gestão social, para as demandas e necessidades dos cidadãos. Trata-se da gestão de ações sociais públicas a partir das demandas e necessidades dos cidadãos. Ou seja, ela contempla, mediante políticas públicas, prioridades que nascem da sociedade (CARVALHO, 1999).

As políticas sociais surgiram no final do século XIX, ainda de forma predominantemente repressiva e incorporando apenas algumas demandas da classe trabalhadora. Foi a partir do século XX, sobretudo nas três décadas posteriores à II Guerra Mundial, que ocorreu nos países de capitalismo desenvolvido e nos países socialistas um grande avanço dos direitos sociais e de projetos de cunho universal de atenção às necessidades básicas do cidadão (ROMERO, 1998; CARVALHO, 1999; BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Nos países capitalistas desenvolvidos, foi implantado um modo específico de Estado social — o *Welfare State* (Estado de Bem-Estar) —, que se desenvolveu de acordo com a realidade de cada nação. Tinha como características principais: a centralidade no Estado-Nação; políticas sociais universalistas com serviços padronizados e igualitários; gestão da política social hierarquizada e setORIZADA; consolidação da sociedade salarial⁴ e

⁴ É complexa a conceituação de sociedade salarial em Castel (1998). Entre outras características, ela é marcada pela quase generalização do trabalho assalariado — perto de 83% da população ativa da França, em 1975 (CASTEL, 1998, p. 417 e 452) —; por uma grande presença de não operários

primazia do Estado regulador (CARVALHO, 1999; BEHRING, 2002; DRUCK; FILGUEIRAS, 2007).

O Estado de Bem-Estar, seja pela influência dos ideais de Beveridge ou de Keynes, configurou-se sobre um grande princípio: “[...] los gobiernos de las naciones tendrían el derecho y también el deber de intentar garantizar a todos los ciudadanos lo que vagamente se entiende com *un nivel de vida aceptable en sus mínimos*” (ROMERO, 1998, p. 39). Por outro lado, vale frisar que esse Estado possibilitou “o reconhecimento de direitos sem colocar em xeque os fundamentos do capitalismo” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 63).

As políticas sociais, a partir da perspectiva do Estado de Bem-Estar, possibilitaram concessões e conquistas civilizatórias no pós-guerra — direitos sociais —, que, para os liberais ortodoxos, são regras que nunca deveriam ter sido seguidas, já que, para eles, os direitos sociais constituem uma anomalia.

A crise global da década de 1970, por seu turno, produziu transformações estruturais que permitiram que se colocassem em prática princípios de um ideário que vinha sendo formulado havia décadas — o neoliberalismo —, em oposição ao Estado de Bem-Estar, além de trazer de volta, ainda que em novas roupagens, as ideias liberais.⁵ Como consequência, as políticas sociais sofreram um impacto e passaram por grandes mudanças, deixando de ter um sentido de solidariedade, pacto social e reformas democrática e redistributiva, para tornar-se políticas seletivas e focalizadas em determinados grupos (BEHRING, 2008).

entre os assalariados; pela existência de canais de participação política via sindicatos e outras organizações da sociedade civil; por um reconhecimento jurídico, político e institucional da condição de trabalhador assalariado; pela criação de novas posições e oportunidades; pela ampliação dos direitos, das garantias, das seguridades e das proteções (CASTEL, 1998, p. 415-493). A “apoteose da sociedade salarial”, ainda de acordo com Castel (1998, p. 452), ocorreu em meados dos anos 1970, iniciando seu declínio logo em seguida.

⁵ Acerca das origens do ideário neoliberal, podem ser consultados Moraes (2001, p. 27-33) e Mauriel (2008, p. 257-266).

A partir das ideias neoliberais, verificaram-se algumas transformações, tais como: a informalidade no trabalho, o aumento do desemprego, o subemprego, a desproteção trabalhista e, por conseguinte, segundo alguns autores, uma nova pobreza. Além disso, com base no pensamento neoliberal, propôs-se um ajuste estrutural, a partir do Consenso de Washington,⁶ que desencadeou as correspondentes mudanças necessárias — de acordo com tal concepção —, mediante políticas liberalizantes, privatizantes e em consonância com a lógica do mercado. Subjacente a isso, havia a proposta de uma “redução do Estado”,⁷ sobretudo em relação ao social (DRAIBE, 1993; BRESSER PEREIRA, 1996; SOARES, 2000).

O ajuste provocado pelo neoliberalismo não foi somente de cunho econômico, mas fez parte de uma redefinição do campo político-institucional e das relações sociais. Desse modo, os pobres passaram a ser uma categoria classificatória, alvo das políticas sociais focalizadas e assistenciais, mantendo a sua condição de pobres, sob o prisma individual, não possibilitando nenhuma transformação de ordem social (SOARES, 2000; SOARES, 2003; DRUCK; FILGUEIRAS, 2007).

Em síntese, esse novo modelo de acumulação implica que: os direitos sociais perdem identidade e a concepção de cidadania se restringe; aprofunda-se a separação

⁶ O Consenso de Washington caracteriza-se por “um conjunto abrangente, de regras de condicionalidade aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Trata-se também de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes” (TAVARES; FIORI, 1993, p. 18).

⁷ Apesar de todo o discurso neoliberal sobre o assunto, a propalada “minimização do Estado” não diz respeito, *na prática*, ao conjunto dos gastos estatais. Ela é válida, acima de tudo, para os gastos com o social, mas não para os dispêndios do Estado que são de interesse do capital: “[...] os gastos globais do setor público não se têm reduzido e — mais grave — vêm sendo cada vez mais *monopolizados pelos mais poderosos segmentos do ‘mundo dos negócios’*” (LEITE, 1998, p. 61).

público-privado e a reprodução é inteiramente devolvida para este último âmbito; a legislação trabalhista evoluiu para uma maior mercantilização (e, portanto, desproteção) da força de trabalho; a legitimação (do Estado) se reduz à ampliação do assistencialismo. A expressão institucional desse modelo — e do caráter das relações sociais — é também um *novo Estado*, um cenário diferente que expressa — ao mesmo tempo que define — novas condições da luta social (SOARES, 2000).

Portanto, a partir da década de 1980, houve uma reversão da concepção de direitos sociais mesmo nos países capitalistas desenvolvidos, causada pelas mudanças que estavam ocorrendo no mundo: os novos processos de globalização e da financeirização da economia, a transformação produtiva, o aumento do desemprego e a precarização do trabalho, que aumentaram as desigualdades sociais e a pobreza, além de causarem impactos sobre a política social. O neoliberalismo advoga o livre mercado com um “Estado mínimo” na esfera social, o que significou um novo padrão de governabilidade (CARVALHO, 1999, WILHEIM, 1999).

Trata-se de uma crise global de um modelo social de acumulação, cujas tentativas de resolução têm produzido transformações estruturais que dão lugar a um modelo diferente — denominado *neoliberal* —, que inclui (por definição) a informalidade no trabalho, o desemprego, o subemprego, a desproteção trabalhista e, conseqüentemente, uma “nova” pobreza (SOARES, 2003, p. 20).

Nesse período, intensificaram-se as ações de “combate à pobreza” defendidas pelo Banco Mundial, centradas, em larga medida, em investimentos no “capital humano”⁸ dos pobres,

⁸ A teoria do capital humano está baseada na ideia da responsabilização do indivíduo pelas condições de pobreza na qual vive, a saída dessa situação

visando estimular entre estes o surgimento de novas oportunidades econômicas, de modo que possam, individualmente, obter rendimentos sem uma massiva redistribuição (MAURIEL, 2008).

Assim, as conquistas sociais e trabalhistas do pós-guerra vão sendo restringidas e o futuro da política social vai depender da matriz teórica-política que estiver no poder.

No Brasil, embora o neoliberalismo tenha trazido mudanças importantes — e negativas — quanto ao tratamento da questão social, é preciso explicitar que, aqui, isso não significou a desestruturação do Estado de Bem-Estar Social, pois este nunca chegou a existir, em nosso país.

Mas, então, como se deu a construção da política social no Brasil? No próximo item, explanaremos como ocorreram o enfrentamento da pobreza e o desenvolvimento da proteção social e das políticas sociais no Brasil.

A proteção social ao pobre e as políticas sociais no Brasil

No Brasil, o desenvolvimento de ações na esfera social ocorreu de diferentes maneiras desde o início da colonização, ações essas que contribuíram para que aqui prevalecessem o paternalismo e o clientelismo. Para abordarmos esse tópico, a pobreza também será retratada no que tange às diversas intervenções implementadas para seu enfrentamento.

Até 1822, o Brasil passou por três séculos de colonização e mantinha uma unidade territorial, religiosa, linguística e cultural construída por Portugal. Entretanto, não se tinham desenvolvido no País os conceitos de cidadania⁹ e de pátria

sendo possível apenas a partir de investimentos sociais nas pessoas (educação, criatividade, empreendedorismo, saúde, nutrição e planejamento familiar). Portanto, o foco da questão, sob essa ótica, encontra-se no indivíduo, e não na estrutura social (MAURIEL, 2008).

⁹ De acordo com Marshall (1976, p. 63-75, 62 e 76), a cidadania é um *status* de “igualdade humana básica da participação” concedido “àqueles que são

brasileira, pois grande parte da população era constituída de analfabetos, a sociedade era escravista, a economia era monocultora e fundada no latifúndio e, por fim, o Estado tinha caráter absolutista (CARVALHO, 2006). “Chegou-se ao fim do período colonial com a grande maioria da população excluída dos direitos civis e políticos e sem a existência de um sentido de nacionalidade” (CARVALHO, 2006, p. 25). Até quase o final desse longo período, a pobreza urbana não era vista como um problema para a elite nacional (VALLADARES, 1991).

No período entre 1822 e 1930, a independência do Brasil não provocou mudanças significativas no panorama relativo aos direitos. Com a Constituição outorgada em 1824, houve o estabelecimento dos três poderes (o Executivo, o Legislativo e o Judiciário) e a regulação dos direitos políticos, definindo quem podia votar e ser votado (CARVALHO, 2006), o que se dava de modo acentuadamente elitista. Em relação aos direitos civis, “o novo país herdou a escravidão, que negava a condição humana do escravo, herdou a grande propriedade rural, fechada à ação da lei, e herdou um Estado comprometido com o poder privado” (CARVALHO, 2006, p. 45). Com o fim da escravidão, em 1888, começa a constituir-se uma “ordem contratual” (ADORNO, 1990), mas de modo limitado, em termos substantivos: “A libertação dos escravos não trouxe consigo a igualdade efetiva. Essa igualdade era afirmada nas leis, mas negada na prática” (CARVALHO, 2006, p. 53), o que influencia a sociedade brasileira até o presente, aí incluídos “os indicadores de qualidade de vida” (CARVALHO, 2006, p. 52) de amplas parcelas da população.

Para Pereira (2000) e Carvalho (2006), das três dimensões da cidadania, segundo a formulação de Marshall

membros integrais de uma comunidade”, ainda que tal *status* não seja incompatível com as “desigualdades das classes sociais” (MARSHALL, 1967, p. 63-75, 62 e 76). Ainda para o mesmo autor, a cidadania manifesta-se em três esferas: a dos direitos civis, a dos direitos políticos e a dos direitos sociais (MARSHALL, 1976).

(1976), aquela ligada aos direitos sociais era, então, a que se apresentava de maneira mais precária. O período que se segue ao fim da escravidão foi caracterizado por ações, na área social, próprias do *laissez-faire*, pois o Estado quase não exercia o papel de agente regulador nesse campo, deixando para o mercado, a iniciativa privada não mercantil (filantropia) e a polícia a gestão do processo de provisão social (ADORNO, 1990).

Em uma análise dos ensaios de políticas de proteção social desenvolvidos no Brasil no final do século XIX e no início do século XX para o enfrentamento da pobreza, podemos dizer que eles foram implantadas com uma multiplicidade de discursos e formas de gestão, como o filantrópico, o sanitário, o jurídico, o político e o econômico (ADORNO, 1990; VALLADARES, 1991; TELLES, 1993; VALLADARES, 2000). Subjacente à maioria destas políticas, havia uma visão da pobreza que a identificava como um mal que impedia a ordem e o progresso da nação.

Uma das formas de intervenção na esfera social existentes naquele período era o que Adorno (1990) chama “gestão filantrópica da pobreza urbana”, que visava conferir “ordem” a uma população multifacetada e disforme que estava surgindo com as transformações advindas da urbanização, do fim da escravidão e da transição para uma ordem propriamente capitalista. Nesse discurso, a cidade era percebida como lugar de decadência moral. A pobreza urbana começava a ser considerada um problema pelas elites do País. Considerava-se que os pobres deviam passar por uma “reforma” moral e social, de modo a estar aptos para o trabalho assalariado e para a nova sociabilidade que se impunha, estando longe de ser considerados sujeitos de direitos. Buscava-se, mesmo, afastar os indesejáveis, caso fosse necessário, em orfanatos, presídios e manicômios (ADORNO, 1990).

Segundo Adorno (1990), não foi fácil implantar aquela reforma moral e social, devido às adversidades que as classes dominantes identificavam no meio urbano, no período em questão. Tais adversidades apresentavam-se em quatro

modalidades: a dos tipos humanos, a dos espaços, a dos ambientes e a dos costumes.

1. Dos tipos humanos: a variedade das categorias sociais (proprietários, classe média, classe trabalhadora pauperizada — operários, ex-escravos, imigrantes etc.) existentes no período contrastava com a ideia de uma sociedade harmônica. A classe trabalhadora pauperizada passava a ser vista como um problema, necessitando de assistência.

2. Dos espaços: buscava-se “limpar” dos centros urbanos aquilo que se considerava indesejável, expulsando-se a população pobre, cujas habitações eram precárias, para os bairros periféricos ou confinando-a em territórios determinados.

3. Dos costumes vigentes: os costumes herdados do passado colonial, como a violência, a desordem familiar, entre outros, não eram vistos como compatíveis com a nova ordem que se queria implantar. Assim, na construção da ordem contratual, as delegacias de polícia acabavam ocupando um papel “civilizatório”, como mediadoras dos conflitos interpessoais.

4. Dos ambientes: além dos ambientes purificados da reclusão familiar, como as casas e as escolas, verificava-se um novo tipo de ambiente onde circulavam as “pessoas de má índole”. Era o caso dos bares e tabernas, o que conduzia à degradação e à “perdição” dos seus frequentadores.

Tudo isso explica o surgimento dos aparelhos de controle, intervenção e saneamento moral. O Estado — com a polícia e a justiça — e a filantropia propunham-se reconstruir os vínculos perdidos e dissipar os efeitos perversos causados por aquelas adversidades (ADORNO, 1990).

No período compreendido entre 1930 e 1964, houve um avanço considerável na área dos direitos sociais, com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, além do surgimento da legislação trabalhista, concluída em 1943 com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (CARVALHO, 2006; BEHRING; BOSCHETTI, 2007). No entanto, como se tratava de direitos próprios a uma modalidade muito específica de

cidadania, “fundada no trabalho regular e regulamentado por lei, como *condição* de acesso aos direitos sociais” (TELLES, 1993, p. 13; o itálico é nosso), Santos (1987b) a caracterizou como “cidadania regulada”,¹⁰ pois, a partir do momento em que o trabalhador deixasse de ter essa condição, perdiam-se os direitos adquiridos (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Behring e Boschetti (2007) observam que foi no período ditatorial iniciado em 1930 que ocorreu a introdução da política social no Brasil, diferentemente dos países de capitalismo avançado, nos quais ela foi implantada no final do século XIX e no início do século XX. Apesar das diferenças cronológicas, também no Brasil houve lutas dos trabalhadores — tanto que o Estado, a partir dos anos 1930, passou a “conceder” direitos que, na verdade, faziam parte da pauta de reivindicações dos trabalhadores —, ainda não com a mesma intensidade que na Europa ocidental.

No Brasil, tais políticas foram instituídas como favor e tutela. Além disso, havia uma distância entre o direito definido em lei e sua implementação, o que gerou instabilidade dos direitos sociais até os dias atuais (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Os direitos políticos, por sua vez, avançaram de forma mais complexa, devido à alternância de governos ora ditatoriais, ora democráticos. Quanto aos direitos civis, eles progrediram lentamente, pois sua garantia na vida real da maioria dos cidadãos continuou precária (CARVALHO, 2006). No período ora considerado, apesar dos avanços na área social, não houve uma ruptura com a antiga estrutura de poder oligárquico da era agroexportadora, mantendo-se as relações paternalistas,

¹⁰ No âmbito da “cidadania regulada”, “[...] são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas e definidas* em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações [...] e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por extensão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade” (SANTOS, 1987b, p. 75).

populistas e clientelistas, próprias do período anterior (PEREIRA, 2000).

De 1964 a 1985, continuaram os avanços no campo dos direitos sociais, com a unificação e a universalização da previdência (Instituto Nacional de Previdência Social — INPS) e a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), do Banco Nacional de Habitação e do Ministério da Previdência e Assistência Social. Entretanto, não se pode dizer o mesmo dos direitos políticos e civis, pois foram os mais prejudicados nesse novo período ditatorial. Nos governos de então, existiam situações ambíguas em relação à cidadania: ampliaram-se os direitos sociais — muito mais como forma de *legitimação* do regime, sem que houvesse, de fato, direitos amplos para a maioria da população — e, ao mesmo tempo, restringiam-se fortemente os direitos civis e políticos (PEREIRA, 2000; CARVALHO, 2006; BEHRING; BOSCHETTI, 2007). A ampliação dos direitos sociais dava-se com o intuito de proporcionar uma reaproximação do Estado (ditatorial) com as parcelas não hegemônicas da sociedade, e não com vistas a oferecer respostas efetivas às necessidades sociais (PEREIRA, 2000).

A partir de 1985, com a redemocratização, intensificou-se o que, em termos gramscianos, podemos chamar “socialização da política” (COUTINHO, 1994), do que resultou uma reorganização institucional que culminou com a nova Constituição Federal de 1988 (PEREIRA, 2000; CARVALHO, 2006). A “Constituição Cidadã” (CARVALHO, 2006, p. 199; BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 141), como foi chamada, trouxe progressos na área social, como a educação, a saúde e a previdência social, e incluiu a assistência social “na condição de componente (integral e endógeno) do Sistema de Seguridade Social e de Direito de Cidadania” (PEREIRA, 2000, p. 148). O que antes era tratado como favor passou a ser um direito, e os “desamparados” passaram a ser reconhecidos como sujeitos de direitos (PEREIRA, 2000).

Observa-se que, em termos formais, houve um alargamento das políticas sociais no que diz respeito à saúde, à educação, à previdência e à assistência social, mas, na prática, a nova Constituição não proporcionou a implantação do Estado de Bem-Estar. As classes proprietárias e empresariais (bem como seus representantes políticos e intelectuais),

Legitimadas pelo crescente processo de internacionalização da economia, passaram a centrar fogo nos avanços constitucionais que implicavam maior regulação estatal, clamando, ao mesmo tempo, por: desestatização, desregulamentação econômica e social, privatização do patrimônio e dos serviços públicos e flexibilização do trabalho e da produção (PEREIRA, 2000, p. 157).

Assim, a partir do final dos anos 80 do século passado, houve um período em que a ideologia neoliberal disseminou-se no País, o que colaborou para a não concretização dos direitos sociais previstos na Constituição.

Os adeptos do neoliberalismo orientam os países da periferia do capitalismo para que suas políticas sociais sejam focalizadas e compensatórias, implementadas apenas *no âmbito da própria pobreza e dos pobres*, sem levar em conta os *determinantes estruturais* de tal condição social e buscando, ainda, levar ao fim as conquistas no que tange aos direitos universais. (DRAIBE, 1993; UGÁ, 2004; MAURIEL, 2006; BEHRING; BOSCHETTI, 2007; DRUCK; FILGUEIRAS, 2007; FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007).

Efetivamente, tem feito parte da proposta neoliberal de ajustamento econômico dos países latino-americanos a tese de que, diante dos níveis atuais de pobreza e carência e em face dos esperados resultados sociais negativos do tipo de ajustamento que se propõe (recessão, desemprego, baixos salários, etc.), programas dirigidos à população pobre tendem a se tornar inadiáveis, até porque se

constituirão também em mecanismos de alívio às tensões e modo de evitar convulsões sociais mais sérias. (DRAIBE, 1993, p. 98-99)

[...] cada vez mais a política social é entendida como assistencialismo, pois deixa de ser pensada como um sistema de proteção social universal e passa a ser um conjunto de programas de atendimento aos grupos mais pobres.

[...] Sob essa perspectiva, as políticas sociais voltadas ao combate à pobreza são expressões cabais de uma visão de pobreza que tem o indivíduo como foco. (MAURIEL, 2006, p. 52)

De acordo com os paradigmas da política neoliberal, não existe nenhuma preocupação em acabar com a pobreza, dada sua suposta inevitabilidade numa economia globalizada (SANTOS, 2005, p. 35; TELLES, 2001, p. 118). Ocorrem, então, a destituição e a privatização dos direitos, a acentuação da vulnerabilidade da condição de trabalhador e da precariedade do trabalho (TELLES, 1993; TELLES, 2001).

Nesse modo de pensar, o pobre é entendido como “indivíduo incapaz, que não consegue — ou não garante — o seu emprego e nem mesmo a sua subsistência. Consequentemente, a pobreza acaba sendo vista como um fracasso individual daquele que não consegue ser competitivo” (UGÁ, 2004, p. 60).

Na perspectiva neoliberal, a desigualdade social, o processo de empobrecimento crescente e o retorno a antigas condições de vida sub-humanas de milhões de famílias são retiradas do âmbito das relações antagônicas e contraditórias entre capital e trabalho, e apontadas como consequência dos avanços e transformações tecnológicas decorrentes da sociedade moderna. Ocorre, dessa forma, a desresponsabilização estatal pela questão social, a individualização e a (auto)culpabilização do indivíduo e da família pela situação em que se encontram (ANDRADE; EIDELWEIN; GUIMARÃES, 2007, p. 172).

Assim, como afirma Ugá (2004), há uma recomendação do Banco Mundial para que os Estados, no que tange ao social, preocupem-se apenas com os mais pobres dentre os pobres, mediante políticas focalizadas que propiciem sua (re)inserção no mercado, possibilitando, desse modo, a transformação do indivíduo “incapaz” em indivíduo competitivo e capaz, por meio do aumento do “capital humano” (ligado à educação e à saúde) ou de sua “capacidades humanas”.

Essa postura política reforça a competitividade, além de defender a implantação de um Estado mínimo na área social, colocando em xeque a cidadania social,¹¹ ou seja, a universalização dos direitos. Trata-se, pois, de um marco teórico que, “[...] ao priorizar os pobres como alvo de suas políticas, implica o deslocamento da política social da noção universalizada de *direito* e, em última instância, sugere a supressão da ideias e da realidade da *cidadania social*” (UGÁ, 2004, p. 55).

Disso é exemplo, no Brasil, a implantação do Programa Bolsa Família, no governo Lula. Trata-se de um programa de transferência de renda criado para atender famílias situadas abaixo da linha de pobreza e que unificou diversos programas preexistentes, criados no governo de Fernando Henrique Cardoso (DINIZ, 2007; MARQUES; MENDES, 2007; SILVA, 2007).

Apesar de estar presente em 99% dos municípios brasileiros em 2006, o Bolsa Família apresenta alguns problemas, tais como: trata-se de um programa, e não de um direito — uma política de governo, e não uma política de Estado —, o que cria a possibilidade de que qualquer governante venha a modificá-lo

¹¹ “A cidadania social, em sua essência, sempre esteve relacionada à garantia de direitos e não com programas compensatórios. Ela pressupõe um pacto social realizado pela sociedade como um todo, a partir do que se define que o Estado deve garantir uma proteção social — por meio dos direitos sociais — a todos os cidadãos, independentemente de sua renda, simplesmente pelo fato de serem cidadãos” (UGÁ, 2004, p. 61).

ou, até mesmo, a extingui-lo; apresenta condicionalidades;¹² devido a seu caráter focalizado, tem como critério de acesso uma renda *per capita* familiar muito baixa, excluindo muitas famílias pobres de seus benefícios; tais benefícios, por sua vez, são muito baixos.¹³ Devido aos dois últimos tópicos mencionados, bem como às demais características da forma predominante de enfrentamento da pobreza brasileira, esta não vem sendo impactada de modo significativo (MARQUES; MENDES, 2007; ZIMMERMANN, 2008; FIGUEIRAS; GONÇALVES, 2007).

Isso tudo significa que as transformações provocadas pelo neoliberalismo requerem do Estado “um conjunto de políticas sociais, práticas profissionais, bem como de instituições que venham responder aos seus objetivos econômicos e políticos” (ANDRADE, EIDELWEIN, GUIMARÃES, 2007, p. 177), sendo importante, pois, que os profissionais da área busquem construir, com base em seu aprofundamento teórico, uma visão crítica dessa nova realidade.

¹² Dentre tais condicionalidades, podem-se citar: a obrigatoriedade de 85% de frequência escolar mínima para as crianças de 6 a 15 anos e de frequência mínima de 75% para os adolescentes entre 16 e 17 anos; acompanhamento do calendário vacinal e de crescimento e desenvolvimento de crianças menores de 7 anos; exame pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos; frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil (BRASIL, 2009).

¹³ Recentemente, o Comitê da ONU para Direitos Econômicos, Sociais e Culturais analisou relatório do governo brasileiro sobre o assunto e considerou que o Bolsa Família tem sido insuficiente para eliminar as desigualdades sociais em nosso país, não alcança muitas das famílias mais miseráveis (como ocorre com famílias indígenas) e precisa tanto ser ampliado, no que concerne à abrangência da população atendida, como ter seus benefícios elevados, de modo a cobrir carências básicas de parte expressiva da população brasileira (Committee on Economic, Social and Cultural Rights Considers Report of Brazil. Disponível em: <[http://www.unog.ch/80256EDD006B9C2E/\(httpNewsByYear_en\)/9DD89D7AFD91059BC12575AF005C3684?OpenDocument](http://www.unog.ch/80256EDD006B9C2E/(httpNewsByYear_en)/9DD89D7AFD91059BC12575AF005C3684?OpenDocument)>. Acesso em 08 mai. 2009).

Considerações finais

De maneira geral, as ações de enfrentamento da pobreza tanto no Brasil como no ocidente europeu tinham, de início, o objetivo principal de reprimir e punir, e não de possibilitar a proteção social aos pobres e indigentes.

Tomando-se o ocidente europeu e o Brasil, verifica-se que as políticas sociais correspondentes tiveram e têm algumas características distintas entre si, além de ter sido implementadas em momentos diferentes. Na Europa ocidental, a política social surgiu no final do século XIX e no início do século XX, a partir das lutas de classes e das reivindicações dos trabalhadores por direitos. Já no Brasil, a política social surgiu entre os anos de 1930 e 1964, sendo, predominantemente, “concedida” por governos ditatoriais que se “apropriaram” das bandeiras de luta de há muito existentes entre os trabalhadores. Assim, ela não foi entendida como direito, sendo instituída como tutela e favor, o que acabou prejudicando sua efetivação nos momentos posteriores.

Para os países de capitalismo desenvolvido, os anos de ouro dos direitos sociais de cunho universal são caracterizados pelas três décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial, a partir da implementação do Estado de Bem-Estar. No Brasil, somente na década de 1980, com a nova Constituição Federal, verificamos um avanço nos direitos sociais universais. Ao menos em termos formais, o que antes era entendido como “favor” passou a ser um direito e os usuários das políticas sociais passaram a ser reconhecidos como sujeitos de direitos.

Entretanto, a crise do modo de produção capitalista existente a partir da década de 1970 provocou, nos países centrais, uma reestruturação/desestruturação das políticas sociais do Estado de Bem-Estar. No caso brasileiro, nem houve tempo para que o Estado de Bem-Estar fosse implementado, pois, apesar do alargamento das políticas sociais no que diz respeito à saúde, à educação, à previdência e à assistência social, a nova

Constituição, em termos práticos, não prevaleceu, dada a hegemonia do pensamento neoliberal a partir do final dos anos 1980.

Nesse contexto de crise, o ideário neoliberal defende a adoção de políticas sociais focalizadas e compensatórias. Isso reforça a competitividade e favorece a implantação de um Estado mínimo na área social, desmantelando a universalização dos direitos. Verifica-se que, no Brasil, essas mudanças tiveram um impacto maior, pois aqui não houve, antes, uma consolidação dos direitos sociais, como ocorreu nos países capitalistas desenvolvidos.

Referências

ADORNO, Sergio. A gestão filantrópica da pobreza urbana. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: Fundação SEADE, v. 4, n. 2, p. 9-17, abr./jun. 1990.

ANDRADE, I.; EIDELWEIN, K.; GUIMARÃES, G. T. D. Serviço Social português e brasileiro: a relação com o usuário. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, ano XXVIII, v. 90, p. 169-186, 2007.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Biblioteca Básica de Serviço Social, 2).

BEHRING, Elaine Rossetti. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: BOSCHETTI, Ivanete (Org). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008, p. 44-63.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome — MDS (2009). *O que são condicionalidades?* Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/o-que-sao-condicionalidades/>> . Acesso em: 09 nov. 2009.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reformas econômicas e crescimento econômico: eficiência e política na América Latina. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; MARAVALL, José Maria; PRZEWORSKI, Adam (Orgs.). **Reformas econômicas em democracias novas: uma proposta social-democrata**. São Paulo: Nobel, 1996.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Gestão social: alguns apontamentos para o debate. In: RICO, Elizabeth de Melo; DEGENSZAJN, Raquel Raichelis. **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: Educ, 1999, p. 19-29.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis, RJ. Vozes, 1998.

COMMITTEE on Economic, Social and Cultural Rights Considers Report of Brazil. Disponível em:

<[http://www.unog.ch/80256EDD006B9C2E/\(httpNewsByYear/en\)/9DD89D7AFD91059BC12575AF005C3684?OpenDocument](http://www.unog.ch/80256EDD006B9C2E/(httpNewsByYear/en)/9DD89D7AFD91059BC12575AF005C3684?OpenDocument)

>. Acesso: em 08 mai. 2009.

COUTINHO, Carlos Nelson. O ponto de inflexão: o Gramsci da maturidade. In: _____. **Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios**. São Paulo: Cortez, 1994. Cap. 1, p. 49-60.

DINIZ, Simone. Critérios de justiça e programas de renda mínima. **Katalysis**. Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 105-114, jan./jun., 2007.

DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas.

Revista USP. São Paulo. Universidade de São Paulo, n. 17, p. 86-101, março/abril/maio, 1993.

DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Luiz. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Katalysis**. Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 24-34, jan./jun., 2007.

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. Pobreza e política social. In: _____. **A economia política do governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

HIMMELFARB, Gertrude. **La idea de pobreza: Inglaterra a principios de la época industrial**. México: Fondo de Cultura Económica, 1988.

LEITE, Izildo Corrêa. Caminhos entrelaçados: pobreza, questão social, políticas sociais e Sociologia. In: MANFROI, Vania Maria; MENDONÇA, Luiz Jorge V. P. de (Orgs.). **Política social, trabalho e subjetividade**. Vitória: EDUFES, 2008. p. 209-227.

_____. Przeworsky e sua crítica às recentes teorias marxistas do Estado. **Estudos de Sociologia**. Araraquara (SP), Departamento de Sociologia/Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UNESP (Campus de Araraquara), v. 5, p. 47-64, 2. sem. 1998.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. **Katalysis**. Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 15-23, jan./jun., 2007.

MARSHALL, Thomas Humphrey. Cidadania e classe social. In: _____. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, Karl. **O capital: crítica a economia política**. 11. ed. São Paulo: Bertrand Brasil. 1987.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. **Combate à pobreza e desenvolvimento humano:** impasses teóricos na construção da política social na atualidade. 2008. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas.

_____. Combate à pobreza na América Latina: impasses teóricos e ideológicos na construção da política social contemporânea. **Ser social:** Programa de Pós-graduação em Política Social/UnB, Brasília, n. 18, p. 79-125, jan./jun. 2006.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?** São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2001. (Ponto Futuro, 6)

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais.** São Paulo: Cortez, 2000.

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

ROMERO, R. M. Fundamentos teóricos de la política social. In: BRACHO, C. A. & FERRER, J. G. (Coord.). **Política social.** Madrid: McGraw-Hill, 1998.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A trágica condição da política social. In: ABRANCHES, S. H.; SANTOS, W. G.; COIMBRA, M. A. **Política social e combate a pobreza. Rio de Janeiro:** Jorge Zahar Editor, 1987a.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira.** Rio de Janeiro: Campus, 1987b.

SCHWARTZMAN, Simon. **As causas da pobreza.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1429-1439, 2007.

SPRANDEL, Marcia Anita. **A pobreza no paraíso tropical: interpretações e discursos sobre o Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia Política/UFRJ, 2004.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. **(Des)Ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

TELLES, Vera da Silva. Pobreza e cidadania: dilemas do Brasil contemporâneo. **Caderno CRH**. Salvador, n. 19, p. 8-21, jul./dez. 1993.

_____. Questão social: afinal, do que se trata? In: _____. **Pobreza e cidadania**. São Paulo: USP, Curso de Pós-Graduação em Sociologia: Ed. 34, 2001. Capítulo 4, p. 115-37.

VALLADARES, Lícia. Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil. In; BOSCHI, Renato R. (Org.). **Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil**. Rio de Janeiro/São Paulo: IUPERJ/Vértice, 1991.

_____. A gênese da favela da pobreza carioca. A produção anterior às Ciências Sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ANPOCS, v. 15, n. 44, out./2000.

UGÁ, Vivian Domínguez. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do banco mundial. **Revista Sociologia Política**. Curitiba, n. 23, p.55-62, nov. 2004.

WILHEIM, Jorge. O contexto da atual gestão social. In: RICO, Elizabeth de Melo e DEGENSZAJN, Raquel Raichelis (Orgs.). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: Educ, 1999, p. 43-54.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. Desafios à implantação do direito à alimentação no Brasil. **Democracia Viva**, n. 39, jun. 2008, p. 14-17.

Recebido em 09/04/2011
e aceito em 25/05/2011

***Title:** The actions to fight poverty and the origin and main characteristics of social policy in Western Europe and Brazil*

***Abstract:** Based on bibliographical research, this article aims at approaching the way poor people historically were assisted and the origins and main characteristics of social policies in Western Europe and in Brazil. Since poverty was understood as a problem by the ruling classes and the authorities, actions were implemented, but most of them were intended to repress and to punish. Social policy emerged in Western Europe as a modern State's tool for mitigating the social conflicts begun in the late 19th and the early 20th centuries. In Brazil, social policies first took place in the period between 1930 and 1964.*

***Key-words:** poverty; social protection; social policy.*