REFLEXÕES SOBRE A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA NO BRASIL*

Valéria Rezende de Oliveira**

1. Introdução; 2. As políticas sociais do Estado capitalista; 3. As políticas sociais no Brasil; 4. Conclusão.

Discussão da política de assistência social enquanto modalidade de política social implementada pelo Estado capitalista, bem como sua inserção no cenário sócio-político brasileiro. Levantamento de elementos teórico-conceituais, visando sustentar tese de que a política de assistência social situa-se como campo estratégico para conquista, pelas classes subalternas, da cidadania plena.

1. *Introdução*

Ao assentar-se num modelo extremamente concentrador e excludente, o desenvolvimento do modo de produção capitalista no Brasil trouxe, como conseqüência mais nefasta, uma crescente pauperização da população. Em outras palavras, a evolução do capitalismo brasileiro alijou dos frutos do desenvolvimento econômico uma parcela significativa da população, excluindo-a do consumo das "necessidades"/mercadorias por ele mesmo criadas.

A concepção da pobreza como fruto do atraso econômico, isto é, do subdesenvolvimento, tendo como paradigma as nações "centrais" – e não como resultado da própria organização da produção – justificava toda ênfase no desenvolvimento econômico. Desta forma, colocando a pobreza na dependência do crescimento econômico e dando prioridade a um processo de industrialização rápida, o desenvolvimento brasileiro terminou por gerar o crescimento econômico concomitantemente com o crescimento da miséria. Ao relegar o segundo plano o tratamento reservado às questões sociais, o estado social do país foi progressivamente se deteriorando.

Assim, a política social brasileira, principalmente após a instalação do regime burocrático-autoritário em meados dos anos 60, ficou bastante distante do reconhecimento efetivo dos direitos sociais, adotando medidas que visavam facilitar o processo de acumulação capitalista e reforçar a legitimidade do Estado.

O término do período autoritário e o advento de um governo de transição democrática trouxeram à tona a chamada dívida social acumulada, isto é, um quadro de necessidades sociais não-atendidas no decorrer do processo de desenvolvimento nacional, que demanda soluções inadiáveis, dada a situação de extrema pobreza que ele apresenta.

A assistência social, modalidade das políticas sociais destinada àqueles considerados muito pobres, carentes ou "inaptos", assume um papel expressivo no enfrentamento desta problemática.

* Este artigo é parte integrante de projeto de monografia apresentado à Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getulio Vargas, sob a orientação da Profª Sônia Maria Fleury Teixeira.

** Bacharel em Ciências Econômicas pela PUC/MG. Mestranda em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getulio Vargas. Pesquisadora do Núcleo de Estudos Político-Sociais em Saúde (Nupes) da Ensp/Fiocruz, atualmente trabalhando no projeto Movimentos sociais, construção de hegemonia e formulação de políticas; um estudo sobre o movimento médico e os movimentos populares em saúde, financiado pela Organização Pan-Americana de Saúde (Opas). (Endereço da autora: Praia de Botafogo, 190/503.1 – 22.253 – Rio de Janeiro, RJ.)

A necessidade de mudar as formas historicamente desenvolvidas de tratamento das demandas sociais, entretanto, torna-se fundamental em face do horizonte de construção de uma sociedade democrática, edificada sobre os princípios da cidadania plena e da justiça social. Assim, mudar as formas de tratamento das demandas da população que acorre à assistência social, cujo acesso às políticas públicas é muitas vezes restrito apenas a ela, de modo a romper com a exclusão (tanto sócio-econômica quanto em relação às demais políticas públicas), significa caminhar rumo à universalização da cidadania, ao reconhecimento dos direitos sociais.

2. *As políticas sociais do Estado capitalista*

2.1 Situando a modalidade assistência social

A análise de políticas públicas trata, em última instância, da temática clássica das teorias sociais – a distribuição do poder, o papel do conflito, os processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais. Sendo a dinâmica social movida pela disputa entre as diferentes classes e frações de classes sociais pela conquista de parcelas cada vez maiores do poder e dos benefícios do desenvolvimento econômico, e sendo as relações de poder e conflito traduzidas na luta efetivamente travada no corpo do Estado por políticas específicas, a investigação e análise de qualquer política pública nada mais é que a análise desse jogo de interesse que sustenta a ordem social.[1]

O nascimento do modo de produção capitalista, ao acirrar os conflitos sociais, na medida em que sobrevive na contradição básica entre capital e trabalho, impôs ao Estado a regulação das relações sociais de produção.[2] As políticas públicas, portanto, assumiram, desde logo, a conotação de necessidade inerente ao sistema, integrando o movimento histórico do capital.

Criação do desenvolvimento da ordem social capitalista, o Estado (moderno) é um campo estratégico de disputa entre as classes e frações de classes sociais, a arena de luta entre os diversos atores que compõem a dinâmica.[3] Neste sentido, o Estado é uma relação de disputa entre as classes e frações de classes sociais pela conquista de seus interesses, cuja realização acontece via políticas públicas. Assim, as políticas públicas são a expressão dos ganhos e das perdas das classes sociais.[4]

[1] Parto da interpretação de que "(...) a ordem social não é, produz-se, e produz-se como resultado permanentemente em suspenso do conflito sobre aquilo que os diversos atores sociais supõem que ela *deva* ser" (Santos, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro, Campus, 1979. p. 13).

Concordo com a seguinte conceituação de poder: "Por poder se deve entender a capacidade, aplicada às classes sociais, de uma, ou de determinadas classes sociais em conquistar seus interesses específicos (...) A capacidade de uma classe em realizar seus interesses está em oposição à capacidade (e interesses) de outras classes: *o campo de poder é portanto estritamente relacional*" (Poulantzas, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro, Graal, 1980. p. 186).

[2] A análise histórica e teórica do papel do Estado na dinâmica social capitalista encontra exposição detalhada em Polany, Karl I. *A grande transformação*. Rio de Janeiro, Campus, 1980.

[3] A origem, bem como as diferentes interpretações do Estado Moderno, podem ser encontradas em Gruppi, Luciano. *Tudo começou em Maquiavel*. Porto Alegre, LPM; Teixeira, Sonia Maria Fleury. *Estado capitalista e política social*. s/d. mimeogr.

[4] "(...) O Estado, no caso capitalista, não deve ser considerado como uma entidade intrínseca mas, como aliás é o caso do capital, como uma relação, mais exatamente como uma relação de forças entre classes e frações de classe, tal qual ela se expressa, de maneira sempre específica, no meio do Estado (...). O estabelecimento da política do Estado (portanto) deve ser considerado como resultante das contradições de classe inseridas na própria estrutura do Estado (O Estado-relação)." Poulantzas, Nicos. op. cit. p. 147 e 152.

O Estado é, ao mesmo tempo, o organizador da hegemonia de uma classe e fração de classe sobre as demais, garantindo, desta forma, a continuidade do sistema como um todo. Para tanto, é necessário que ele detenha uma relativa autonomia para que possa atuar sobre os conflitos que surgem em função das contradições de classe advindas da própria natureza das relações capitalistas. Além disso: "O Estado não se reduz a relações de força; ele apresenta uma capacidade e uma resistência próprias (...). As contradições de classe constituem o Estado, presentes na sua ossatura material, e armam assim sua organização: a política do Estado é o efeito de seu funcionamento no seio do Estado."[5]

As políticas públicas possuem, portanto, materialidade, isto é, um corpo técnico-burocrático, leis, etc. que requerem a investigação dos arranjos institucionais que as sustentam, dos processos e rituais nos quais estão inseridas (rotineiros ou não) para que sua análise apresente, com maior precisão, o impacto diferencial das ações.

Mas que o desenvolvimento de interesses próprios, a burocracia estatal conquistou poder tanto para alterar o curso e os resultados de uma política específica quanto para a própria implementação de planos de governo, dando à ponderação da sua participação na análise de políticas públicas um caráter de suma importância. A legislação que, em última instância, traduz as regras do jogo político-administrativo, assume, da mesma forma, um papel essencial na investigação histórica e política das ações do Estado. A simbologia e as barganhas que envolvem as decisões não apenas determinam rumos e contornos das políticas, como também inserem-se nos arcabouços institucionais, de modo que a administração passa para um grau de complexidade substancialmente maior do que aquele delimitado pelos critérios técnico-racionais. Enfim, a materialidade das políticas públicas abrange um número significativo e de difícil generalização de variáveis relevantes para o processo de investigação e análise.

Considerando que o objetivo de qualquer política é modificar o *status quo* (mesmo quando o propósito é modificar para não mudar a estrutura social, as relações de poder), o quadro geral da situação-objeto de intervenção torna-se outro referencial fundamental a ser considerado num processo de avaliação e análise, ou seja, o estado inicial da realidade é ponto básico de referência para a interpretação da dimensão transformadora das políticas públicas. Mesmo ponderando que uma política não tem determinantes únicos, sofrendo as repercussões, negativas ou positivas, das demais políticas governamentais, da conjuntura nacional e internacional, bem como da ideologia dominante e da legislação vigente, somente quando confrontada com o quadro de necessidades é que pode ser avaliada.

Ademais, o mundo econômico e social é um mundo de escassez, isto é, potencialmente sempre há excesso de demandas frente aos meios disponíveis para atendê-las; assim, as repercussões sobre as políticas públicas aparecem com limitações tanto na sua abrangência quanto na própria sobrevivência. De fato, independentemente da orientação dos governantes, a disponibilidade de recursos em face da magnitude das necessidades, quer em termos quantitativos, quer em termos qualitativos, impõe restrições aos decisores; muito embora existam preferências quanto ao uso alternativo dos recursos, esta é uma questão essencialmente relativa.

Em suma, oriundas de um elenco variado de interesses e imposições, as políticas públicas guardam pouca relação com critérios genuinamente lógico-científicos

[5] Poulantzas, Nicos. op. cit. p. 152.

e/ou constitucionais. Assim, a análise das políticas públicas exige a pesquisa de um universo extenso e complexo de aspectos relevantes (o movimento histórico do capital, as relações de força entre as classes e frações de classes sociais, o quadro anterior à implementação, os recursos, etc.), cuja adequada priorização, entretanto, poderá resultar em interpretações bastante próximas da realidade.[6]

Particularmente, o aparecimento de um conjunto de novos problemas vinculados às novas condições de trabalho decorrentes do processo de industrialização (base técnica da estrutura produtiva capitalista) originou a progressiva intervenção do Estado na formação das políticas sociais.

A necessidade de preservação e controle da força de trabalho, que, deixada ao livre arbítrio do mercado, fatalmente seria destruída, por um lado, e a capacidade de absorção pelo processo de acumulação capitalista das medidas de promoção social, ou seja, a sua utilização tanto como elemento de rebaixamento do valor da força de trabalho, quanto como fator de fomento da demanda – na medida em que impulsionava a circulação e consumo de mercadorias – por outro lado, mais que justificavam as ações do Estado no campo social.[7]

Para além da visão da questão sob a ótica produtiva, o reconhecimento da existência de necessidades sociais e da responsabilidade do Estado frente a elas, em contraposição aos princípios *laissez-fairianos* que postulavam a primazia do livre jogo das forças do mercado, tanto para os bens e serviços quanto para o trabalho, resultou também, e ao mesmo tempo, das relações de força estabelecidas historicamente entre as classes sociais.[8]

Sinteticamente, as políticas sociais são fruto das articulações entre as pressões e movimentos da classe trabalhadora com as formas de reprodução exigidas pela valorização do capital e pela manutenção da ordem social; portanto, só podem ser entendidas no contexto da estrutura capitalista e no movimento histórico das transformações dessa mesma estrutura.

Inicialmente, o Estado buscou regular as condições de trabalho sob a forma assistencial e/ou legal; a partir daí, deflagrou-se inexorável tendência à expansão das políticas sociais, seja na concessão de benefícios pecuniários, seja na prestação de serviços, chegando até à formação de uma política de bem-estar social (*Welfare State* keynesiano).[9] A essas diferentes formas de políticas sociais, expressas ao nível jurídico-institucional, corresponderam distintas cidadanias, isto é, distintos conjuntos de direitos atribuídos ao indivíduo frente ao seu Estado.

Refletindo as transformações nas relações de disputa entre as classes sociais, o ideário de cidadania, originário da concepção clássica de Estado, progrediu a partir da base de direitos civis e acoplou os direitos políticos e os direitos sociais. Na seqüência desta evolução, as ações do Estado no campo social foram-se modificando. Originariamente, tinham uma natureza punitiva, devendo os cidadãos reconhecer sua condição de não-cidadãos para o usufruto dos benefícios sociais.

[6] Para apreciação de um modelo de análise de políticas públicas, ver Santos, Wanderley Guilherme dos. op. cit. cap. 3.

[7] Ver Gomes, Ângela M. Castro. *Burguesia e trabalho:* política e legislação social no Brasil (1917-1937). Rio de Janeiro, Campus, 1979; Faleiros, Vicente P. *A política do Estado capitalista – as funções da Previdência e da Assistência Sociais.* São Paulo, Cortez, 1980.

[8] Ver Teixeira, Sônia Maria Fleury. *Modalidade de transição e padrões de política social.* s.d. mimeogr.

[9] Para tratamento mais aprimorado do *Welfare State* keynesiano, ver Henrique Wilnês & Draibe, Sônia. *Políticas públicas e gestão da crise:* um balanço da literatura internacional. Trabalho apresentado na VIII Reunião da Anpocs – Águas de São Pedro, São Paulo, 23 a 26 out. 1984; Offe, Claus. A Democracia partidária competitiva e o *Welfare State* keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização. *Dados,* Rio de Janeiro, Iuperj. 26(1). 1983.

Estas primeiras medidas de proteção social da ordem capitalista implementadas pelo Estado – a Assistência Social – destinavam-se a ajudar indivíduos que deveriam reconhecer sua incapacidade de prover sua manutenção e reprodução via mercado. Distinguindo pobreza de pauperismo, o Estado reservou suas ações no campo social apenas para os considerados pauperizados, conciliando as idéias liberais, que apontavam as medidas de proteção social como um incentivo negativo à dinâmica produtiva capitalista (premiaria aqueles que não trabalhavam) e às necessidades, fundamentalmente econômicas, de proteção social.[10]

As conquistas da classe trabalhadora terminaram por produzir o seu reconhecimento como ator qualificado na ordem política e econômica, impondo a formalização de uma relação de direitos aos benefícios sociais do Estado. Em outras palavras, determinaram a incorporação dos direitos sociais à concepção de cidadania, produzindo mudanças significativas na relação do Estado com a questão social. Esta relação, entretanto, restringia-se às ocupações reconhecidas pelo Estado e caracterizava-se por uma relação jurídica contratual, o Seguro Social, ou seja, os benefícios pecuniários (efetuados pelo Estado) eram proporcionais às contribuições (efetuadas pelos assalariados); por conseguinte, não mantinham relação com as necessidades dos beneficiários.

Assim, o caráter não-redistributivo dessa formas de proteção social *vis-à-vis* a evolução da concepção de cidadania, que redefiniu os direitos sociais de modo a perceber a distribuição de renda como fonte de eqüidade e justiça, deu origem ao chamado Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State* keynesiano), onde o Estado está obrigado a fornecer um mínimo vital a todos os cidadãos, em razão da sua própria condição de cidadão.

Não obstante, as diferentes modalidades de políticas sociais (Assistência Social, Seguro Social, Estado de Bem-Estar Social) não evoluíram de forma automática e ascensional, como se cada relação substituísse, destruindo, as relações anteriores. O que se verificou foi a sobrevivência e a concomitância das três modalidades de políticas sociais dentro de um mesmo Estado, sustentadas em bases político-institucionais adaptadas às realidades nacionais, embora envolvidas num mar de conflitos e contradições.[11]

As várias formações nacionais, ao atravessarem, de formas diferentes, a transição para o capitalismo e conformarem padrões de acumulação bastante distintos geraram modelos diversificados de relações Estado/Sociedade, configurando distintos tratamentos às demandas sociais. Assim, muito embora o Estado capitalista, nas suas diferentes conformações nacionais, ao implementar as políticas sociais vise sempre a preservação do sistema, tanto pelo lado da acumulação quanto pelo lado da legitimação política, age diferentemente em cada conjuntura, em relação a cada problema, cada clientela /usuário.

Sucintamente, as diferentes modalidades de proteção implementadas pelo Estado via políticas sociais diferenciaram-se política, jurídica e institucionalmente; ou seja, as diferentes formas de proteção social são marcadas pelo contexto social, econômico e político no qual historicamente tiveram origem e, portanto, não têm o mesmo significado naquilo que diz respeito à cidadania, ao exercício dos direitos sociais.

Se o processo de análise e investigação das políticas sociais exige a ponderação de uma série de fatores, da mesma forma que as políticas públicas em geral, e en-

[10] Ver Marshal, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.
[11] Teixeira, Sônia Maria Fleury. *Modalidades de transição e padrões de política social*. op. cit.

contra na concepção de cidadania seu referencial básico, pois é a partir da posição dos direitos sociais na concepção de cidadania que se pode traduzir o seu perfil, priorização e solidificação no conjunto das ações do Estado, o processo de investigação e análise da modalidade assistência social não foge à regra, pois, " (...) as práticas assistenciais governamentais, enquanto produtoras de bens e serviços, são um espaço para a constituição de uma forma de cidadania para as classes subalternas (...). É o mecanismo assistencial que configura a exclusão, enquanto mantém o trabalhador na condição de assistido, beneficiário ou favorecido pelo Estado e não como usuário, consumidor e possível gestor de um serviço a que tem direito. Mas, contraditoriamente, ao excluir, inclui, enquanto forma de atendimento das suas necessidades sociais na sociedade capitalista (...). Em outras palavras, o assistencial é a ótica do Estado. O direito e a extensão da cidadania, em contrapartida, são as garantias buscadas pela população (...). Esta apreensão permite levantar a hipótese de que no assistencial está contida a possibilidade de negação dele próprio e de sua constituição como espaço de expansão da cidadania às classes subalternas".[12]

Vicente P. Faleiros coloca que: "A população excedente é produzida pelo próprio desenvolvimento das forças produtivas. Os trabalhadores excluídos do mercado de trabalho constituem um exército industrial de reserva, que é necessário manter, guardar, mas dentro de suas condições fundamentais: 1) com um benefício inferior aos trabalhadores incluídos no mercado de trabalho; 2) em condições mínimas que os capacite para uma substituição. Essa reprodução se realiza sobretudo pela assistência social, que mantém esse viveiro de trabalhadores."[13]

Essa interpretação trata a assistência social como uma esfera de atuação do Estado no campo social, que cumpre um papel determinado linearmente pela estrutura produtiva da ordem capitalista, ou seja, o Estado destina para cada uma das camadas da população uma política diferente, de modo que à mão-de-obra incorporada ao mercado de trabalho é reservada a política de seguro social, aos excluídos do mercado de trabalho e/ou considerados "inaptos" é destinada a assistência social.

Entretanto, a assistência social é uma área que se caracteriza pela distribuição de serviços, dinheiro e bens de consumo, com base num pedido sujeito a critérios de seleção, a um indivíduo, grupo/comunidade ou família que deve provar sua incapacidade de obter o objeto do pedido isso é, provar sua pobreza; portanto, a assistência social não se restringe à população excluída do mercado formal de trabalho, ao exército-reserva de mão-de-obra. Na verdade, a assistência social abrange um universo muito maior, o universo dos pobres, despossuídos, "carentes" – pertencentes ou não ao mercado formal de trabalho.

3. *As políticas sociais no Brasil*

3.1 Localizando a Assistência Social

Em grandes linhas, a história da política social brasileira percorreu uma trajetória que se iniciou na década de 20, passou por um salto na década de 30, atravessou os anos 40 e 50 sem grandes transformações, ingressou numa nova fase nos anos 60 e vive hoje um período de transição, onde a responsabilidade do Estado

[12] Vicente, P. Faleiros. op. cit.
[13] Sposati, Aldaiza de Oliveira et alii. *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras*. São Paulo, Cortez, 1987.

frente à problemática social está sendo revista, desde sua extensão a todos os cidadãos até sua materialidade, isto é, estrutura organizacional, gestão, financiamento, legislação, etc.

Neste movimento amplo, a modalidade assistência social ou a política de assistência social seguiu adaptando-se aos contextos político-ideológicos, preservando, entretanto, seu caráter de ação compensatória destinada àqueles identificados como pobres, carentes, desamparados.

Durante todo o período do Brasil-Colônia até a República Velha, inclusive, a forma básica de proteção social foi a assistência social privada, mesclada com a saúde, configurando uma espécie de ajuda médico-social. "A origem do sistema de proteção social brasileiro coincide com a origem da própria nação. Já no Brasil-Colônia existiam algumas instituições de cunho assistencial, tais como as santas casas, voltadas ao amparo dos mais pobres."[14]

Foi somente durante a década de 20 que o Estado brasileiro formulou as primeiras leis sobre as condições de trabalho: legislação sobre acidentes de trabalho (1919), reformulada posteriormente (1924); legislação sobre velhice, invalidez e morte (1923); Código de Menores (1926), etc. O "atraso" em relação aos países de industrialização originária (Inglaterra) e retardatária (França, Alemanha, EUA, etc.) expressava o movimento do capitalismo nacional, ou seja, o papel do Brasil na divisão internacional do trabalho, a dinâmica do processo de industrialização e a posição das classes e frações de classes sociais no embate político e econômico.

Em 1923, a Lei Eloy Chaves criou a Caixa de Aposentadoria e Pensão dos Ferroviários e colocou o Estado dentro da questão previdenciária, regulamentando-a. Mesmo tratando-se, a rigor, de um compromisso privado entre empregador e empregados, lançou as bases do sistema previdenciário brasileiro.

A assistência social, nesse contexto incipiente da política social brasileira, onde predominava o mandonismo local (coronelismo) e uma estrutura econômica predominantemente agrária, ficou relegada à iniciativa privada (instituições religiosas, famílias, etc.). Diferentemente do caso inglês (das *Poors Laws),* o Estado brasileiro não se viu diante de um bando de miseráveis que dificultavam a disciplina da força de trabalho e, portanto, do processo de acumulação capitalista; ao contrário, a base agrícola da economia brasileira e a gestão da indústria, segundo um movimento de interação com o setor agroexportador, vinculadas ao movimento internacional do capital, não requisitaram uma espécie de lei brasileira dos pobres.

A década de 30 representou um marco na história do país, tanto pelo lado da reestruturação do Estado nacional quanto pelo lado do redirecionamento do padrão de acumulação.[15] A priorização das ações reordenadoras do processo de acumulação, em face da intenção do Estado brasileiro de promover o desenvolvimento em bases mais avançadas, isto é, rumo à industrialização, submeteu a política social à política de acumulação, ou seja, o Estado procurou conciliar uma política de acumulação que não exacerbasse as iniqüidades e uma política social que não comprometesse, "se possível", ajudasse a acumulação.

Essa vinculação da política social à acumulação articulou-se dentro da política social. Em relação à previdência social, manifestou-se no aprofundamento das re-

[14] Oliveira, Francisco E. Barreto & Azevedo, Maria Emília R. M. Previdência Social: diagnóstico e perspectiva. *Revista de Administração Pública,* Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, *19*(1): 61, jan./mar. 1985.

[15] Ver Draibe, Sônia. *Rumos e metamorfose* – um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil – 1930-1960. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985; Mello, João Manuel Cardoso. *O Capitalismo tardio.* São Paulo, Brasiliense, 1982.

lações de seguro social, onde a distribuição dos benefícios prendia-se à contribuição de cada categoria profissional para o processo de crescimento.

A criação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM) em 1933, constituído como autarquia e abrangendo uma categoria profissional inteira, deu origem à forma estatal de seguro social, que a partir daí pôde expandir-se e seguir substituindo o Conselho Atuarial da Previdência Social (Caps) – forma privada restrita às empresas – que se propagaram depois da Lei Eloy Chaves, muito embora tenham coexistido até a década de 50.

No âmbito das relações de trabalho, dentre outras medidas, cabe destacar: a criação, em 1931, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, ao qual foi delegada a execução e fiscalização da legislação previdenciária e trabalhista; a alteração da legislação sindical, em 1931, distinguindo-se sindicatos de empregados e empregadores, ao mesmo tempo que exigia o reconhecimento, por parte do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, para sua constituição legal; e a criação da Carteira de Trabalho, em 1932, que fixava a profissão do trabalhador (estabelecida em lei).

Deste modo, a intenção de subordinar o fator trabalho às novas necessidades da indústria, bem como de controlar e manipular a classe trabalhadora, cooptando-a com uma legislação trabalhista, ficavam evidentes.

Assim, inseridos num sistema de estratificação profissional, os direitos sociais dos cidadãos passaram a ser decorrência dos direitos das profissões, que só existiam via regulação estatal. Através da regulação das profissões, da Carteira Profissional e do sindicato público, o Estado passou a ditar quem era e quem não era cidadão, configurando o que Wanderley Guilherme dos Santos chamou de cidadania regulada.[16]

A política social relativa à prestação de serviços, que se refere às demandas gerais da população (saúde, educação, saneamento, etc.), como não tinha grupos específicos que a demandassem, foi relegada a segundo plano na agenda social do governo, haja vista que o reconhecimento social se fazia por grupos profissionais. Mas, ainda assim, foi criado o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, em 1930, que vinha ao encontro da intenção de garantir um mínimo de saúde à força de trabalho que ia suprir as novas necessidades geradas pelo processo de industrialização. A ele competia o encaminhamento dos assuntos relacionados ao ensino, à saúde pública e à assistência social.

Desta forma, a assistência social, deixando de ser tão-somente filantropia da iniciativa privada, passou a ser contemplada pelo Estado brasileiro, não como uma área específica das políticas sociais, mas como mais uma forma de sustentação de uma relação populista entre Estado e sociedade.[17]

Sinteticamente, o Estado brasileiro atuou, durante a década de 30, na dianteira do processo que conduziu a indústria à posição de eixo dinâmico da economia nacional (não existia uma classe hegemônica dada a crise da oligarquia cafeeira e a baixa organização, tanto da burguesia industrial quanto da classe trabalhadora), respondendo aos novos interesses que emergiam com uma série de transformações político-institucionais. Neste sentido, a política social serviu basicamente de suporte para as regras que delimitaram as relações do novo padrão de acumulação e para o desenvolvimento populista da relação Estado/sociedade, isto é, possibili-

[16] Santos, Wanderley Guilherme dos. op. cit.

[17] Para exame do populismo, ver Weffort, Francisco C. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 1978.

tanto ao Estado a incorporação das demandas das classes trabalhadoras mantendo-as, porém, subordinadas ao conjunto de interesses fundamentalmente econômicos que priorizava.

O período do Estado Novo (1937-45) caracterizou-se pela consolidação das principais medidas relativas tanto à política econômica quanto à política social que vinham sendo gestadas desde a Revolução de 30. Assim, o Estado passou a orientar-se mais diretamente para o fornecimento das precondições exigidas pelo desenvolvimento da indústria. A facilidade advinda do caráter autoritário que marcou o Estado durante esse período possibilitou sua intervenção, de forma mais autônoma, no processo de desenvolvimento.

No âmbito social, o autoritarismo combinou-se com uma forma paternalista de atuação, que se manifestava na apresentação das medidas de cunho social como benesses do Estado. Em relação à regulamentação do trabalho, são exemplos: a instituição do salário mínimo, em 1940, e a promulgação da Consolidação das Leis de Trabalho (CLT) em 1943.

A estrutura previdenciária permaneceu inalterada, conservando-se fragmentada e corporativista. No tocante à saúde pública, as medidas implementadas, como a criação, no Ministério da Educação e Saúde, do Departamento Nacional da Criança, em 1941, representavam mais uma resposta para as altas taxas de mortalidade infantil do que o tratamento eficaz do problema, além da necessidade de reprodução da força de trabalho.[18]

Em 1942 foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), primeira instituição de assistência social reconhecida em lei como órgão de colaboração com o Estado. Criada sob inspiração de Darcy Vargas, esposa do então Presidente Getúlio Vargas, que pretendia "liderar as mulheres brasileiras para participar do esforço de guerra que se fazia no país,"[19] e sob a égide de Federação das Associações Comerciais, a LBA tinha como objetivo prestar assistência às famílias dos soldados brasileiros que lutavam na II Guerra. Esta medida, entretanto, representou a transformação da assistência social em modalidade de execução das políticas sociais pelo Estado brasileiro.

A Criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), em 1942, e do Serviço Social da Indústria (Sesi), em 1946, embora, em última instância, visasse a adequação da força de trabalho às necessidades da indústria em expansão, reforçou esta "evolução" da assistência social.

No pós guerra, bastante distante da realidade do *Welfare State*, o Brasil permanecia resolvendo a questão social essencialmente através dos acordos de seguro social, conservando a cidadania regulada e, portanto, mantendo a política social materializada como privilégio e não como o efetivo reconhecimento de direitos.

Após a queda de Getúlio Vargas, o Congresso Nacional reuniu-se, em 1946, para formular a nova Constituição do país. A promulgação da nova Constituição, entretanto, no mesmo ano, não rompeu com o "espírito" do Estado Novo, preservando a estrutura corporativista. Os vários projetos de lei que o Congresso Nacional passou a receber, visando a reformulação do sistema previdenciário, não tiveram êxito, e a Lei de Greve, de 1946, que restabeleceu o direito de greve proibido durante o Estado Novo, acabou reafirmando a orientação da CLT.

[18] Para referências sobre a política social brasileira de 1930 a 1964, ver Fundação de Economia e Estatística (FEE). *A política social no Brasil e no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, FEE, 1983.

[19] Ver: As origens da LBA. *Memória da Assistência Social, 1*. MPAS/FLBA, 1977; Vieira, Lívia M. Fraga. Creches no Brasil: de mal necessário a lugar de compensar carências rumo à construção de um projeto educativo. Tese de Mestrado, UFMG, 1986.

A assistência social ganhou mais espaço no conjunto das ações sociais do Estado. Com o fim da guerra, ao reformular seus objetivos e metas, voltando suas ações prioritariamente para o grupo materno-infantil, a LBA preservou sua posição e, conseqüentemente, e da assistência social pública. O estabelecimento das mesmas condições, prazos, limites e sanções referentes às contribuições de seguro social para os descontos e recolhimentos a ela destinados permitiu a solidificação de tal posição.

O segundo governo Vargas (1951-54) consolidou a estrutura do setor saúde ao dividir o Ministério da Educação e Saúde Pública em Ministério da Educação e Cultura e Ministério da Saúde, em 1953, cuja intenção fundamental era agilizar a efetivação de medidas como a de combate às doenças de massa que se faziam prementes em face da intensa urbanização e crescimento da indústria. Porém, tão-somente tomou medidas setoriais, sem produzir qualquer informação global que atingisse a essência da política social.

O cunho desenvolvimentista do governo JK (1956-60), expresso no Plano de Metas, modificou a estrutura produtiva nacional ao gerar condições propícias à diversificação da economia, consolidando a industrialização segundo um padrão de acumulação associado e dependente. Assim, no plano econômico, o governo cumpriu seu objetivo; no plano social, entretanto, não proclamou providências inovadoras. Como Vargas, Kubitscheck agiu setorialmente, embora não tenha tido o mesmo compromisso com as massas.

Entretanto, já no fim do seu mandato, com o intuito de restringir a participação do Estado na manutenção das atividades previdenciárias, Kubitscheck sancionou, em 1960, a Lei Orgânica da Previdência Social (Lops) que tramitava há 13 anos no Congresso Nacional. Uniformizando, sem unificar, os serviços e benefícios, a Lops significou o maior avanço na política previdenciária desde o seu surgimento.

A assistência social, apesar do predomínio de soluções voltadas para o atendimento individual do tipo pronto-socorro social (fornecimento de alimentos, remédios, etc.), iniciou a prestação de serviços sociais básicos (alfabetização de adultos, desenvolvimento comunitário, etc.), sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU) esboçando um novo comportamento.[20]

Os governos Jânio Quadros e João Goulart constituíram fases bastante conturbadas, em razão da radicalização da luta política e das contradições sócio-econômicas oriundas do modelo de desenvolvimento adotado, particularmente com as inovações introduzidas no governo JK. A política social, nesse contexto, ficou restrita ao urgente e ao atenuante.

A crescente dificuldade de compatibilizar os conflitos entre capital e trabalho acabou chegando a um impasse, tornando inevitável uma decisão acerca dos papéis e das posições tanto das massas populares quanto do capital (nacional e estrangeiro) no tocante aos aspectos políticos e econômicos. O populismo não conseguiu mais gerenciar os conflitos sociais; a resposta veio brusca e autoritária, sob a forma do golpe militar de 1964.

O movimento de 1964 inaugurou um novo período na história brasileira. O aprofundamento do padrão de acumulação associado e dependente e a opção pela exclusão política das massas populares, bem como da sociedade civil, de um modo geral, cujo desfecho foi a configuração do Estado burocrático-autoritário, compuseram as bases desse regime que se estendeu até meados dos anos 80.[21]

[20] Sposati, Aldaiza de Oliveira et alii. op. cit.

[21] O desenvolvimento da idéia de Estado burocrático-autoritário encontra-se em O'Donnell, Guilhermo. Corporativismo e a questão do Estado. *Cadernos do DCP*, Belo Horizonte, UFMG, n. 3, mar. 1976.

A violação da ordem democrática colocou em recesso a dimensão política da cidadania brasileira. O Estado burocrático-autoritário não permitiu, nem subordinadamente, a participação da classe trabalhadora no processo decisório, embora tenha ampliado os benefícios sociais, no intuito de controlar e desmobilizar as massas. Assim, a política social ingressou numa nova fase, onde sua face de legitimação ficou ainda mais preponderante, apesar da ruptura com o comportamento populista.

A primeira grande transformação de política social brasileira durante os governos militares ocorreu com a unificação das instituições previdenciárias, através da criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966. Integrando um conjunto de reformas (bancária, tributária e administrativa) que visavam, em última instância, a modernização requerida pelo novo padrão de acumulação adotado, a reforma previdenciária de 1966, ao promover a unificação político-administrativa das instituições incumbidas da política previdenciária, passou todo o controle do sistema previdenciário para o Estado, afastando os interesses privados tanto dos empregados quanto dos empregadores.

Buscando solificar a vinculação entre a política de eqüidade e a política de acumulação, o regime autoritário, dentre outras medidas, substituiu o capítulo Da Estabilidade, da CLT, pela Lei nº 5.517, de 1966, que criou o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), favorecendo enormemente o processo de acumulação capitalista; controlou os salários profissionais (Lei nº 4.725, de 1965); e caçou as lideranças sindicais e políticas da classe trabalhadora.

Entre 1968 e 1974, quando foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, a evolução da legislação previdenciária prosseguiu aceleradamente. Em 1970, foi instituído o Programa de Integração Social (PIS), reafirmando a constante da política social, desde 1930, isto é, a vinculação da política de eqüidade à política de acumulação. Em 1971 foi criado o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural), a ser executado pelo Fundo de Assistência e Previdência ao Trabalhador Rural (Funrural), que estendeu aos trabalhadores do campo uma legislação previdenciária efetiva. Em 1972, os benefícios da Previdência Social, até então reservados às ocupações reguladas pela CLT, foram estendidos às empregadas domésticas. Em 1973 essa providência englobou os trabalhadores autônomos.

"O desfecho de toda essa evolução legislativa e organizacional é a criação, em 25 de junho de 1974, pela Lei nº 6.062, do Ministério da Previdência e Assistência Social, com jurisdição, sem dúvida alguma, bastante ampla, mas, nem por isso, isento dos problemas perenes de conciliar aquilo que seria sua função específica – promover a maximização da eqüidade na comunidade nacional brasileira, com a outra linha estratégia governamental, a saber, a mobilização em prol das mais altas taxas possíveis de acumulação."[22]

Posteriormente, outras medidas relevantes foram tomadas, tais como: a instituição do salário-maternidade, em 1974; a concessão de amparo previdenciário, pensões e assistência médica aos maiores de 70 anos e inválidos, que tenham contribuído pelo menos durante 12 meses para o INPS, em 1974; a criação do Conselho de Desenvolvimento Social, em 1974; a criação do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), em 1974, etc.

O comportamento ideológico dos primeiros governos militares (primeiro é preciso crescer o bolo – acumular – para depois dividir – política de eqüidade) mar-

[22] Santos, Wanderley Guilherme dos. op. cit. p. 36.

ginalizou a parcela da população considerada não-importante para a promoção do desenvolvimento econômico.

A assistência social, portanto, recebeu um tratamento descuidado. Dentre as modificações introduzidas cabe destacar: a transformação da LBA em fundação, em 1969, e a alteração da sua forma de financiamento. Primeiro foram substituídas as receitas previdenciárias por receitas da União, até 1969; depois, a LBA passou a receber 40% da renda líquida da Loteria Esportiva.

Com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), a LBA foi incorporada ao novo ministério. Como os recursos da Loteria Esportiva foram integrados ao Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social, a LBA passou a ser financiada por este fundo. Ademais, o discurso social do II PND (governo Geisel) reforçou as modificações na LBA através da introdução de critérios técnico-racionais, apesar de que "no entanto, essas medidas de caráter modernizante não foram suficientes para dirimir o perfil institucional e cultural consolidado ao longo desses anos. Até porque o caráter, dito retrógado e ultrapassado, do assistencialismo tem-se mostrado necessário à manutenção das práticas políticas de relação do governo com as populações despossuídas".[23]

Com a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), em 1977, que especializou organizacionalmente as agências previdenciárias, a LBA ficou encarregada da implementação e execução da política nacional de assistência social, bem como da orientação, coordenação e supervisão das outras entidades executoras dessa política, transferindo seus serviços médicos e hospitalares para o Inamps. Com a criação do Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS), em 1979, passou a ser financiada por ele.

Em suma, se durante todo período autoritário o leque e os graus de cobertura dos programas sociais cresceram e teoricamente as necessidades elementares dos trabalhadores foram asseguradas, a boa qualidade e o desempenho efetivo das funções redistributivistas não acompanharam tal progresso. Na realidade, o quadro de desigualdades sociais que se estende de expectativas de vida até oportunidades de emprego, educação, saúde, etc. recortado por desigualdades regionais, de sexo, raça e extratos ocupacionais, ficou ainda mais grave.

Coerente com o padrão excludente e autoritário de desenvolvimento e imbuída de um caráter legitimador, a política social pós-64 estruturou-se basicamente:

– Em um padrão distorcido de financiamento e gasto, com ênfase no objetivo de autofinanciamento ou privatização. A existência de duas bases de custeio, uma a partir do orçamento fiscal e outra proveniente das contribuições dos chamados fundos sociais, gerou grande duplicação de esforços e gastos em determinadas políticas e relativa escassez de recursos em outras. Ademais, a vinculação a determinados programas sociais criou, em certos casos, espaços para o desperdício e a corrupção, dada a alta relação gasto/benefício e, em outros casos, em sentido oposto, implicou arrecadação insuficiente para o adequado comprometimento dos gastos.[24]

– Em uma estruturação excessivamente centralizada entre os três níveis de governo, tanto a nível dos recursos e das ações quanto a nível das decisões. Fruto da organização político-autoritária, a centralização dos recursos e da formulação e execução dos programas não somente empobreceu os estados e municípios, como

[23] Teixeira, Sônia Maria Fleury. *Assistência na Previdência Social* – uma política marginal. Rio de Janeiro, 1987. p. 43. mimeogr.

[24] Rezende, Fernando & Azeredo, Beatriz. *Fundos sociais*. Rio de Janeiro, Ipea/Inpes, 1986. TDI n. 85.

também os enfraqueceu política e administrativamente. A idéia de pensar o país como um todo, de modo a realizar a distribuição da renda conforme as demandas e prioridades, dentro da concepção básica do planejamento integrado, foi tão-somente justificativa para a centralização dos recursos, das ações e das decisões. O processo decisório passou a ser objeto de negociação política entre os três níveis de governo e pouquíssima relação guardou com critérios técnicos e/ou relativos às necessidades e urgências das diferentes regiões.[25]

– Assentada em uma administração setorializada, de modo que os programas sociais terminaram sendo geridos por agências segmentadas, que acabaram por incidir em dupla justaposição: objetivos e clientelas superpostas. A interdependência dos setores que compõem a área social forma como que uma teia e o estímulo, positivo ou negativo, em algum setor específico produz reflexos mais ou menos intensos nos demais (por exemplo: a atenção reservada à saúde torna-se infrutífera se não for dada adequada atenção ao saneamento básico; o mesmo ocorre com a educação e a nutrição, a habilitação e o transporte urbano, etc.). Assim, a implementação levada a cabo por uma máquina fragmentada, demasiado grande e, não poucas vezes, cara e emperrada inviabilizou a devida obediência a este aspecto importante da política social.[26]

Quanto à assistência social: "Em resumo, o que se observa é a permanente reposição das condições originais que marcaram a sua criação: uma relação ambígua que orienta a definição das competências entre o setor público e o privado na prestação dos serviços assistenciais; uma relação marginal e instável com o conjunto das políticas sociais; um modelo elitista e paternalista na prática de atendimento das populações "carentes".[27]

4. *Conclusão*

Desde seu encampamento pelo Estado brasileiro, a assistência social, diferentemente das demais políticas sociais como seguro social, educação, etc. não assumiu uma identidade que pudesse ser traduzida em um campo específico de atuação, mesmo tendo-se configurado como uma esfera programática da ação estatal no campo social. A clientela ou população-alvo dos programas assistenciais não ficou claramente delimitada, especificada, haja vista que a assistência entendida como a área de atendimento aos despossuídos, carentes, pobres, foi abrangendo parcelas cada vez maiores da população brasileira, inclusive de trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho. A natureza dos programas, da mesma forma, não incorporou um caráter distinto daquele esboçado por outras políticas sociais; eles, ao contrário, desenvolveram ações de saúde, nutrição, educação, saneamento, etc.

"Tais fatos imprimem à ação da assistência social, mesmo quando pensada enquanto uma política de assistência social, um caráter compensatório não necessariamente de carência – porque os recursos para o setor são classicamente escassos – mas compensatório com relação aos demais segmentos da esfera de ação das demais políticas sociais. O que leva a que sua identidade seja sempre definida pelo negativo: é a ação que os outros setores não desejam implementar, é a população-alvo que os outros setores não entendem como de sua competência."[28]

[25] Rezende, Fernando. Política social e crise econômica. Rio de Janeiro, Ipea/Inpes, 1987. TDI, n. 11.
[26] id. ibid.
[27] Teixeira, Sônia M. Fleury. Assistência na Previdência Social... op. cit. p. 43.
[28] Cohn, Amélia; Draibe, Sônia & Karsch, Úrsula. Desafios atuais para a assistência social: a busca de alternativas. *Serviço social e sociedade*, São Paulo, Cortez, n. 23, 1987.

Com o advento da chamada Nova República, os discursos oficiais passaram a afirmar uma nova postura do Estado frente às demandas sociais. A promoção da cidadania plena e, portanto, a democratização da sociedade brasileira requeriam um novo tratamento das necessidades básicas da população. O resgate da dívida social acumulada era imprescindível ao processo de democratização da sociedade brasileira, ou seja, a efetivação da cidadania plena pressupunha a recuperação da situação social extremamente iníqua e caracterizada pela miséria de grande parte da população. Assim, o Estado, em oposição ao regime autoritário, assume formalmente o compromisso de reversão do quadro social (o I PND da Nova República é exemplo bastante elucidativo). A assistência social assume um papel importante neste processo de recuperação social do país, sem o qual seriam inviáveis quaisquer outras medidas preventivas.

Mesmo ponderando que "a política de assistência social é transitória, isto é, o horizonte não deve ser o de sua cristalização como uma unidade em si, mas o de sua articulação com outras políticas sociais,"[29] é fundamental a superação de sua posição marginal no conjunto das políticas sociais, o rompimento com o caráter assistencialista e clientelista que marcou sua atuação, bem como a reestruturação dos programas em função de um atendimento promocional às demandas sociais – se se deseja, de fato, posicioná-la no sentido da promoção da cidadania plena, do reconhecimento dos direitos sociais, enfim, da construção de uma sociedade mais justa e democrática.

A criação da Secretaria Especial de Ação Comunitária (Seac) em 1985, cujo trabalho vem-se expandindo progressivamente, o esforço de reorientação institucional que a LBA vem desenvolvendo, e o próprio tratamento dado à assistência social pela Constituição de 1988, colocando-a como parte integrante da Seguridade Social (ao lado da assistência médica e do seguro social) expressam mudanças significativas na política de assistência social brasileira. Entretanto, ainda é prematuro afirmar que a assistência social no Brasil tenha encontrado o caminho da solução de suas inúmeras e atuais dificuldades.

Summary

This article is focused on a discussion of the welfare policy while a social policy implemented by the capitalistic State, as well as on the insertion of said policy in the Brazilian sociopolitical scenario. Along such lines, some theoretical and conceptual traits are pointed out, with a view to supporting the idea that welfare policy, although not precisely circumscribed as concerns its area of operation and developed accordingly to different patterns emanated from the national States, offers nevertheless a strategic arena, on which the less favoured classes may gain access to their complete citizenship.

[29] *A propósito do apoio ao cidadão*. MPAS/FLBA, Secretaria de Apoio ao Cidadão e à Família, 1987.