

# A ATENÇÃO AOS POBRES: APONTAMENTOS HISTÓRICOS SOBRE ASSISTÊNCIA E PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

## ATTENTION TO THE POOR: HISTORICAL NOTES ON ASSISTANCE AND SOCIAL PROTECTION IN BRAZIL

Gisele Aparecida BOVOLENTA\*

### Resumo

Este texto propõe identificar as formas de assistência e proteção social existentes ao longo da história do Brasil, sobretudo a atenção destinada aos pobres. Por meio de uma revisão bibliográfica, propõe-se uma análise teórica, conceitual e legal que busca conhecer como as necessidades sociais dos indivíduos eram atendidas, com destaque as provisões destinadas aos pobres, as quais transitaram desde o escopo de ajuda e caridade, em geral por meio de ações pontuais e limitadas, até o estatuto dos direitos sociais, afiançado em nossas legislações, com suas conquistas, avanços, limites e desafios. Considera-se que tal reflexão é importante no sentido de reconhecer as formas mais impactantes de assistência e proteção que fizeram parte de nossa história e o papel do Estado nessa relação.

**Palavras-chave:** proteção social; pobres; esmola; assistência social; direito.

### Abstract

This text proposes to identify the existing forms of assistance and social protection throughout the history of Brazil, especially the attention directed to the poor. Through a bibliographical review; it is proposed a theoretical, conceptual and legal analysis that seeks to know how the social needs of the individuals were met, by highlighting the provisions destined to the poor, which transited from the scope of aid and charity, in general through punctual and limited actions, to the statute of social rights, secured in our legislation, with its achievements, advances, limits and challenges. It is considered that such reflection is important in the sense of recognizing the most impactful forms of assistance and protection that were part of our history and the role of the State in this relationship.

**Keywords:** social protection; poor; alms; social assistance; right.

### *Introdução*<sup>1</sup>

As reflexões apresentadas nesse texto buscam mostrar o modo desigual e estratificado de acesso a assistência e a proteção social dispensadas aos cidadãos, demarcando as formas mais presentes na história do Brasil.

Inicialmente é possível considerar que proteção social se aproxima da ideia de condições de subsistência efetivada por meio de um “[...] conjunto de medidas de caráter social destinado a atender a certas necessidades dos individuais [...]” (LEITE, 1978, p. 20) Ou ainda, como acrescenta Sposati:

---

\*Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP). Professora Fundação Municipal de Ensino Superior de Bragança Paulista. E-mail: gibovolenta@yahoo.com

[...] supõe antes de mais nada tomar a defesa de algo, impedir sua destruição, sua alteração. Nesse sentido a ideia de proteção contém um caráter preservacionista – não da precariedade, mas da vida – supõe apoio, guarda, socorro e amparo. Este sentido preservacionista é que exige tanto as noções de segurança social como de direitos sociais. (SPOSATI, 2009, p. 6)

Sposati analisa ainda a confusão que por vezes se faz entre amparo e proteção, em parte porque a própria Constituição Federal de 1988 faz uso de ambos os termos. Compreende que amparo também prevê proteção, mas apresenta um sentido mais próximo de escora, arrimo, auxílio ou ajuda, supõe ainda, refúgio, abrigo, resguardo, buscando impedir o adensamento de uma dada situação.

A noção de amparo indica um estancamento da condição de deterioração e a noção de proteção indica, por sua vez, o impedimento de que ocorra a destruição. Diríamos que a proteção é mais vigilante por isso mais preservacionista, pró-ativa desenvolvendo ações para que alguma destruição não venha a ocorrer, enquanto amparo já ocorre a partir de um risco. (SPOSATI, 2009, p. 7)

Formas de amparo e proteção são identificadas na história do Brasil e transitaram desde o escopo de ajuda e caridade até o estatuto dos direitos. Enquanto um dever estatal, é possível reconhecer esquemas de proteção – ora mais ampliados, ora mais restritos – dispensados por um conjunto de provisões nem sempre destinados a todos os indivíduos.

A partir de uma análise teórica, conceitual e legal, este texto busca apresentar e refletir sobre a atenção dispensada aos pobres no campo da proteção social: o que sobrava a eles, como eram amparados em suas necessidades sociais ou recebiam guarida, socorro e apoio face às adversidades do cotidiano.

Vale pontuar, conforme Viscardi (2011, p. 180) que “O conceito de pobreza, pelo seu caráter histórico, possui características que variam no tempo e no espaço, como variam as interpretações feitas pelos contemporâneos acerca das razões de sua origem e das diversas alternativas de sua redução.”

Nessa reflexão, que atravessa cinco séculos, compreende-se “pobre” e “pobreza” como mais próximo de desvalido, ou seja, àquela pessoa ou grupo carente de apoio, recurso e suporte socioeconômico, que em grande parte, se encontra numa situação de desproteção e desamparo.

*A esmola como estratégia de sobrevivência*

No percurso desse debate a esmola é reconhecida como o modo mais antigo de amparo ao indivíduo, existente desde os tempos coloniais até os dias atuais. Nos primórdios da colonização brasileira pertencia ao rei de Portugal o papel de designar esmoleres a fim de recolher esmolas aos mais necessitados pelas regras da Igreja Católica. As várias expressões de ajuda inspiradas nessa prática prestavam auxílio aos miseráveis, permitindo a eles acesso ao mínimo necessário para sobrevivência, como alimentos, roupas, medicamentos etc.

A benemerência se expressou em todos os níveis e foi alvo de inúmeras regulamentações. A nobreza criou o “esmoler” para recolher o benefício e os “vinteneiros” para verificar a necessidade; a Igreja criou os diáconos, que visitavam os assistidos e mediam suas necessidades; as misericórdias coletavam esmolas para ajudar principalmente os órfãos e se constituíram na primeira forma organizada de assistência no Brasil; os “bodos” foram também uma forma de acesso dos pobres a alimentos distribuídos pela Igreja. (MESTRINER, 2001, p. 15)

Em face da inexistência de ações protetivas, o exercício da esmola se tornava cada vez mais presente na colônia e se comportava como um esteio nas situações de pobreza, sendo uma prática realizada em Portugal desde a Idade Média.

Tal prática era regulada também pelo governo da capitania. Em 14-8-1771, o Morgado de Mateus estabeleceu que cada povoamento deveria ter um livro de esmolas, com os termos de abertura e fechamento realizados pela Câmara Municipal. Contudo, esta não poderia se intrometer no uso de tais recursos, tal medida cabendo a um “diretor” diretamente ligado ao governador. (SPOSATI, 1988, p. 72)

Ao pensar um benefício era preciso ter receita, mas também ter critérios de acesso e distribuição dessas ofertas, as quais eram organizadas por alguém diretamente ligado ao governador da capitania.

As Irmandades das Santas Casas de Misericórdia, instituídas por volta de 1498 em Portugal e fixadas no Brasil ainda no período colonial (1543) <sup>2</sup>, tinham um papel específico na atenção à pobreza. Orientadas por ações caritativas, angariavam donativos dos mais ricos e prestavam atenção aos mais pobres. Os “homens-bons” – ou homens ricos, como também eram conhecidos – compunham as Irmandades e buscavam, como meio de salvar suas almas, praticar o bem e a compaixão, perante a situação de pobreza instalada.

O pensamento que orientava essa conduta centrava-se no entendimento de que o rico, por ter nascido nesta condição, já era um privilegiado de Deus, e que para alcançar

o “Reino dos Céus” precisaria, durante a vida, exercer a compaixão e a misericórdia ante os não privilegiados de Deus, ou seja, perante os pobres.

“A esmola foi a instituição primeira, ao se falar na assistência social colonial. Ela era a forma dos mais ricos exercitarem a caridade e ‘ascenderem ao reino dos céus’.” (SPOSATI, 1988, p. 83) Essa prática permitia aos ricos vivenciarem a “paz de consciência” e acomodava a alma cristã em que uns são ricos e outros são pobres; uns são bondosos e ajudam o próximo e outros são humildes e se deixam ajudar pelos “homens bons”. Vale ressaltar, no entanto, que nem sempre a esmola era dada diretamente ao indivíduo; era comum o exercício de ofertá-la na Igreja ou nas Santas Casas e esses mediam sua concessão aos necessitados, os quais, muitas vezes, contavam com esse auxílio como meio de sobrevivência.

A Santa Casa era então o lugar da prática da misericórdia. Local onde se desempenhava o compromisso vindo de Lisboa que estabelecia as Quatorze Obras de Misericórdia, sendo sete Espirituais e sete Corporais, as quais mantinham estreita sintonia com os ensinamentos de São Tomás de Aquino.

**Quadro 1**  
**As 14 Obras de Misericórdia**

<b>OBRAS DE MISERICÓRDIA</b>	
<b>OBRAS ESPIRITUAIS</b>	<b>OBRAS CORPORAIS</b>
1. Ensinar aos simples 2. Dar bons conselhos 3. Castigar com caridade aos que erram 4. Consolar os tristes 5. Sofrer as injúrias com paciência 6. Perdoar a quem errou 7. Rogar a Deus pelos vivos e pelos mortos	1. Curar os enfermos 2. Remir os cativos e visitar os presos 3. Vestir os nus 4. Dar de comer aos famintos 5. Dar de beber aos sedentos 6. Dar pousada aos peregrinos 7. Sepultar os mortos

Essas 14 Obras orientavam a prática da misericórdia ensinando aos “homens bons” o exercício da caridade em virtude de sua condição privilegiada. No entanto, nem todos os indivíduos em situação de pobreza eram dignos de receber a compaixão dispensada pelos “homens bons”. Era preciso merecer a ajuda, o que, via de regra, se direcionava “[...] aos brancos, cristãos, filhos de casamentos considerados legítimos, ou seja, oficializados pela Igreja.” (FRANCO, 2014a, p. 26)

A própria prática da mendicância também sofria suas restrições, isto é, nem todos eram considerados aptos a mendigar.

O doente ou portador de alguma deficiência física, o velho, a criança órfã e as viúvas eram pobres reconhecidamente aptos a sobreviver da

caridade. Eram amparados pelos fiéis e de certa maneira protegidos pelas autoridades que lhes concediam licenças para mendigar em determinados pontos da cidade. (FRAGA, 2014, p. 32)

O ócio era reconhecido como um privilégio da nobreza, os demais indivíduos deveriam trabalhar. Limitar a prática da mendicância era compreendido como uma forma de controle da preguiça, vadiagem e do reconhecimento aos “falsos mendigos”. Os próprios Asilos da Mendicidade cumpriam o papel de recolher os andarilhos que perambulavam pelas ruas, como meio de manter o controle sobre a pobreza existente, sendo, por outro lado, também uma estratégia de “tirar o pobre de vista”.

As esmolas ofertadas, portanto, não eram acessíveis a todos, era necessária ainda a condição de “ser livre” (homem ou mulher) para pleitear os donativos. Os escravos, por exemplo, por serem considerados de responsabilidade de seus donos, não eram contemplados com as benesses das Irmandades, limitadas em suas ações. Além disso, era feita uma seleção dos casos a serem atendidos, com critérios construídos pelos “homens bons”, além do fato de a oferta concedida ser dada apenas uma vez e/ou em intervalos esparsos.

Considerada, portanto, a primeira e mais duradoura instituição de amparo social, as Santas Casas seguiam o compromisso cristão das Irmandades lisboetas ao “[...] dar pão aos famintos, roupa aos esfarrapados, teto aos sem lar, consolação aos presos, resgate aos cativos, remédios aos enfermos, perdão aos condenados, educação aos órfãos, criação aos enjeitados e sepultura cristã aos justicados [...]” (CARNEIRO, 1986, p. 98). Ou ainda como acrescenta Franco (2014b, p. 9)

As Misericórdias mais pujantes, especialmente a partir do século XVIII, administravam entre outros serviços hospitalares, recolhimento de órfãos, rodas dos enjeitados (custeados com o auxílio das câmaras municipais), boticas, cemitérios “públicos”; auxiliavam tanto na alimentação quanto no livramento de presos pobres, visitavam as cadeias, ajudavam pobres envergonhados; além disso poderiam distribuir esmolas eventuais, especialmente em dias de grande importância ritual, como era o caso do Lava-pés da Quinta-feira de Endoenças, ou da Festa de Santa Isabel, em 2 julho, início do ano compromissal.

Os auxílios concedidos cumpriam, na verdade, um duplo papel: aliviar o sofrimento dos mais espoliados e atribuir status e privilégios políticos a quem os concediam e participavam das Irmandades, além de exaltar as qualidades pessoais dos mais afortunados, principalmente em ocasiões de maior impacto, como eram, por exemplo, os funerais, as festas e procissões.

A morte, em especial, era um momento de grande exaltação dos sentimentos de piedade. Diante do desejo de salvação da alma, ricos e até remediados buscavam, de acordo com suas forças financeiras, incluir pedintes entre os beneficiários de seus legados pios quando redigiam testamentos. Em troca das esmolas, os benfeitores pediam que os indigentes os acompanhassem até a sepultura e rezassem pela salvação das suas almas pecadoras. (FRAGA, 2014, p. 30-31)

Gradativamente as Irmandades de Misericórdias iam surgindo em várias partes do Brasil. “Ganha conteúdo oficial, portanto, a informação de José de Anchieta, datada de 1584, acerca da existência de Casas de Misericórdia em todas as capitanias do Brasil.” (CARNEIRO, 1986, p. 104)

Por serem um acalento ao sofrimento mais aparente, as esmolas não resolviam a questão da pobreza, não chegavam a vários lugares nem mesmo estava ao alcance de todos. “A miséria era aceita como um fatalismo, o que provocava uma certa estagnação nas práticas da Irmandade de Misericórdia.” (SPOSATI, 1988, p. 82) Outras formas de auxílios ainda permaneciam mais próximas do indivíduo como as que vinham das relações familiares, vicinais, sociais e de compadrio, pois ainda não havia por parte do Estado um tratamento técnico ou instrumentos legais no trato da pobreza; esta permanecia às margens das ações estatais, cujo papel pontual e limitado amenizava seu impacto.

A caridade cristã, vertente inicial das Irmandades, amparava os pobres e indigentes a partir da superação do natural egoísmo humano dos mais ricos por meio de boas obras, compreendidas como a “chave para entrar no céu”. Era um exercício *in loco* dos ensinamentos cristãos – “ama-te teu próximo como a ti mesmo” – reconhecendo o homem como imagem e semelhança de Deus.

[...] foi o Cristianismo que deu as bases ideológicas e criou formas institucionais para o exercício da caridade, sendo a Civilização Ocidental a primeira e única a conceituar uma obrigação social e política no sentido de obrigação de Estado. Isso não quer dizer que a História não registre passagens de assistência social e médica na Antiguidade. [...]. O hospital tem sua origem em época muito anterior à cristã. A palavra vem de raiz latina (*hospitalis*) e quer dizer hóspedes, porque antigamente, nessas casas de assistência, eram recebidos peregrinos, pobres e enfermos [...].(CARNEIRO, 1986, p. 32-33)

Ou seja, foi com o “Cristianismo que se impulsionou e desvendou novos horizontes aos serviços de assistência.” A figura do hospital, onde se amparava os necessitados, representava a “[...] cura do corpo e a complacência para os males da alma.” (CARNEIRO, 1986, p. 33-34)

Ao longo do tempo, os compromissos dessas Irmandades se ampliaram no campo assistencial e terapêutico, incorporando novas formas de auxílio às diversas expressões da pobreza, como o amparo às crianças abandonadas, com a instituição da “Roda”<sup>3</sup>, e aos hansenianos, com um ação higiênico-assistencial.

O papel de destaque atribuído a essas Irmandades se refere ao seu caráter inicial muito mais vinculado à função assistencial do que terapêutica, firmando-se como o auxílio mais próximo dos pobres perante a doença, o abandono e a morte. Nesse sentido, como afirma Sposati (1988, p. 74), havia pouca diferença entre o hospital e o albergue. Além dos enfermos, era comum o abrigo de crianças e velhos abandonados ou marginalizados bem como de pessoas excluídas do convívio social, cujas ações perduraram até o final do século XIX.

Carneiro também destaca o papel político na implantação dessas Irmandades no Brasil, tomando junto à compaixão pela pobreza alheia e como “[...] a força motriz de uma instituição oficial de Portugal – a confraria que mobilizava as forças dos particulares, e lhes concedia regalias, para que tomassem a si o dever da assistência social, que o Estado não tinha meios de fazer.” (CARNEIRO, 1986, p. 101)

Outro aspecto em destaque mostra que as Santas Casas se instalaram no Brasil muito antes do próprio Estado brasileiro, instituído por meio da Constituição Imperial de 25 de março de 1824. Suas obras precedem as atividades estatais no campo da assistência social e da saúde no Brasil, sendo até os dias atuais um esteio à pobreza existente.

O exercício da ajuda aos pobres prevaleceu por séculos como o auxílio mais ordinário perante as limitações cotidianas. Sua prática, exercida por meio das várias instituições religiosas – Irmandades, Obras Sociais, “Damas de Caridade”, Asilos de Mendicidade – e mesmo pelas primeiras formas de organização do Estado, advindas sobretudo ante a promulgação de legislações sociais, expressa formas de benefícios que hoje se orientam pela ótica do direito no âmbito da proteção social.

Essa atenção é compreendida, do ponto de vista econômico, como “[...] o acesso a algo fora das relações de mercado, isto é, desmercantilizado ou desmercadorizado.” (SPOSATI, 2009, p. 10), que se orienta pelo prisma da universalidade, não restrito a condição de pobreza ou de consumo.

As Sociedades de São Vicente de Paulo também se destinavam à prática da caridade. A partir dos ensinamentos de Cristo, a Igreja buscava aliviar a miséria

espiritual e material daqueles em situação de penúria. Espalhando-se pelo mundo todo, no Brasil iniciou suas obras a partir de 1872; os vicentinos estão presentes até os dias atuais como apoio à pobreza, possuindo mais de 20 mil conferências em todo o país.

La Sociedad de San Vicente de Paul surgió en Francia por iniciativa de Ozanam y se extendió en diversos países [...]: su principal objeto es la visita de los pobres. Ella se compone de jóvenes cristianos, que queriendo consagrar algunas horas por semana a haver el bien, se distribuyen entre si las familias más desgraciadas, les llevan socorros de pan, carne, leña; protegen y vigilan a los niños, colocan los aprendices, procuran empleo y trabajo a los adultos, y se hacen agentes intermediarios entre las familias que visitan y todos los médios que la caridad prepara para los pobres. <sup>4</sup> (CARRO, 2003, p. 76)

Identifica-se ainda que as ações caritativas somavam-se as ações filantrópicas no esteio a pobreza.

A filantropia pode ser entendida, *grosso modo*, como a laicização da caridade cristã, ocorrida a partir do século XVIII, e que teve nos filósofos das luzes seus maiores propagandistas. O "fazer o bem", o socorro aos necessitados, deixa de ser uma virtude cristã para ser uma virtude social; e a generosidade é entendida pelos filósofos ilustrados como a virtude do homem bem-nascido, que tem inclinação para doar, doar largamente, daí a forte presença das grandes fortunas entre os principais filantropos. Contudo, tanto a caridade quanto a filantropia destinam suas obras aos necessitados (...). (SANGLARD, 2003, p. 02)

#### *As sociedades de socorro mútuo como amparo dos trabalhadores*

Outra forma de auxílio com relevante impacto social refere-se às organizações coletivas dos trabalhadores diante das condições espoliativas do trabalho, tituladas de mutualismo (ou sistemas de socorro mútuo). A formação das primeiras sociedades de socorro (ajuda) mútuo(a) – mutualismo –, iniciadas em meados do século XIX, buscava garantir algum tipo de proteção perante a ausência do Estado e dada as condições precárias vividas pelos trabalhadores em razão da exploração do sistema capitalista, alguns dos quais em latente situação de pobreza. Era um alento que socorria as pessoas em virtude dos baixos salários e diante de despesas extras, como casamento, aniversários, lazer, nascimento dos filhos, batizados, doenças, morte etc. Por meio de contribuições mensais, em sua maioria não compulsórias, as mutuais apoiavam seus sócios diante de situações adversas; apesar da diversidade de agremiações (mutuais de operários, de empresas, órgãos públicos, negros, migrantes, imigrantes – portugueses, italianos, espanhóis, entre outros), o caráter assistencial orientava suas ações.

Instituídas antes do sistema previdenciário brasileiro, permitia aos seus sócios “o sonho do futuro assegurado”, como pontuou a historiadora Tânia Regina de Luca:

O elo de união entre as sociedades de socorros mútuos residia no caráter previdenciário das mesmas. Quase que unanimemente elas tomavam a si a incumbência de cuidar da saúde dos sócios, garantir seu sustento quando impossibilitado de trabalhar, zelar pela família daqueles que faleciam, encarregar-se do funeral dos membros. Propunham-se ainda a assistir juridicamente os sócios e prestar seu auxílio aos que fossem presos. Preocupavam-se com a educação dos sócios e de seus filhos, e possibilitavam oportunidades de lazer patrocinando festas, bailes e piqueniques. (LUCA, 1990, p. 24)

Embora o Estado fornecesse gratuitamente os serviços funerários aos pobres, a título de exemplo, a maioria das mutuais ocupava-se de fazer o funeral de seus sócios, apoiadas na concepção cultural do trabalhador ser enterrado preferencialmente com seus recursos e condignamente, demarcando certa distância com o tratamento dado ao indigente. Nesse sentido, o auxílio-funeral compunha o “[...] leque de ‘serviços mínimos’ [...]” (BATALHA, 1999, p. 60) ofertados pelas mutuais. E no desdobramento de suas ações, era comum as associações também prestarem algum tipo de auxílio às viúvas e filhos dos entes falecidos, como meio de guarida e cuidado face ao óbito do arrimo da família.

O apoio junto às despesas extras fazia parte do universo das associações. Casamento, aniversários, nascimento de filhos e batizados eram episódios pouco acessíveis à maioria dos assalariados se não fossem por intermédio das mutuais, embora prevalecesse a prestação de auxílios de cunho previdenciário: “[...] auxílio a doentes, funeral, tratamento médico, medicamentos, amparo a viúvas, tratamento hospitalar, auxílio a presos, criação de bibliotecas, instrução e auxílios a inválidos [...]” (LUCA, 1990, p. 165)

Vale ressaltar ainda que as diversas agremiações existentes eram muito díspares uma das outras, o que permite considerar que cada qual dava um destaque específico aos episódios e adversidades da vida. Seu caráter assistencial não se confundia com as funções das associações sindicais; Mutualismo e Sindicalismo tinham em sua gênese finalidades específicas, embora houvesse registro de mutuais que uniam ajuda-mútua e a preocupação com as condições de trabalho e também sindicatos que prestavam alguma forma de assistência.

De outra parte, é fundamental frisar que o mutualismo não deu origem nem se confunde com o sindicalismo. Em primeiro lugar, as associações de socorros mútuos não eram organizações

exclusivamente operárias, nelas poderiam ser encontrados membros de diversas camadas sociais, assim como os mais diversos tipos de profissionais (médicos, funcionários públicos, engenheiros, alfaiates, motoristas, tipógrafos, entre outros). Muitas não se organizavam em torno de setores de produção e sim por etnias, credos religiosos ou bairros. Algumas impunham restrições de ordem política, moral e religiosa ao ingresso do associado. (LUCA, 1990, p. 10)

Não era incumbência das mutuais, em grande parte, opor-se aos abusos do capital, embora algumas demarcassem seu posicionamento político acerca do cenário nacional apoiando, inclusive, certos candidatos políticos; outras agremiações firmadas na resistência operária cumpriam esse papel de modo mais enfático. As sociedades de socorro mútuo eram, portanto, voltadas ao exercício da solidariedade, ora na manutenção de sua identidade cultural e religiosa, ora como apoio diante das adversidades da vida e de um Estado ausente, sobretudo daqueles mais pobres dentro da classe trabalhadora.

Nesse sentido, esse tipo de organização associativa era muito mais voltado para a luta pela sobrevivência do que para a construção de uma consciência política em si, embora as sociedades de socorro mútuo tenham contribuído para a organização da classe operária.

Outras formas de organização conviviam em sociedade com as agremiações existentes e também cumpriam um papel expressivo na concessão de auxílios a grupos específicos, como as entidades filantrópicas, os Montepios (fundos de seguro financiados pelo governo), os grêmios recreativos etc. A proeminência das sociedades de socorro mútuo se deve ao seu montante e variedade de formas, demarcando a resistência e estratégias de sobrevivência construída pelos trabalhadores em virtude das precárias condições vivenciadas e a opressão do sistema capitalista.

Até o início do século XX a pobreza ainda era vista e tratada como alvo de caridade. A partir das leis de proteção ao trabalhador, representadas no Brasil principalmente após as primeiras legislações trabalhistas consagradas em 1943 pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), observa-se o reconhecimento e a expansão de um sistema de proteção social, ainda que restrito ao trabalhador formal do meio urbano, mas destinado a transferir renda e apoiar os indivíduos ante os riscos sociais cotidianos, agravados pelo desenvolvimento da própria sociedade.

*A proteção social dos trabalhadores formais*

O Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, que ficou nacionalmente conhecido como Lei Eloy Chaves, iniciou uma atenção mais alargada no campo da proteção social junto aos trabalhadores da iniciativa privada, com vínculo formal de trabalho. No entanto, vale lembrar que esquemas protetores financiados pelo governo já existiam desde o período colonial, mas restringiam-se ao setor público: funcionários civis, militares e empregados de empresas estatais.

A Lei Eloy Chaves centrava-se em salvaguardar atenção perante a ausência de condições de trabalho em virtude de doença, aposentadoria (por velhice ou invalidez) ou pensão em caso de morte do provedor. Seus benefícios eram bem específicos e não se reconheciam outras formas de provisão.

Os trabalhadores das empresas ferroviárias foram os primeiros beneficiários a usufruírem desse esquema de proteção social, muito embora já se garantisse desde 1890 a aposentadoria aos empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil, por meio do Decreto nº 406, conforme Art. 73, sendo posteriormente estendida aos demais ferroviários da República.

Assim, o início do século XX demarca o começo de um sistema de proteção social que primeiramente atendeu aos trabalhadores de categorias consideradas estratégicas pelo Estado ante o desenvolvimento econômico do país, e gradualmente foi se expandindo e agregando outras categorias profissionais no âmbito do seguro social. Não há dúvidas de que após a Lei Eloy Chaves houve uma guinada no campo dos benefícios, passando inclusive a reconhecer atenção em pecúnia.

Em 1923 as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) possuíam natureza civil e eram privadas, seu colegiado era composto por membros das empresas, não havendo interferência direta por parte do Estado em sua gestão. Isto se manteve em 1926, quando o Conselho Nacional do Trabalho tornou-se a instância estatal responsável pelas Caixas. Sua manutenção e seu financiamento permaneceram centrados na contribuição direta do trabalhador (3% do salário), das empresas (1% da renda bruta) e dos consumidores dos serviços ferroviários, a partir de taxas e impostos (1,5% sobre o valor da tarifa). Ou seja, não havia, naquele momento, a participação direta da União na sustentação do sistema previdenciário, os custos recaíam sobre toda a sociedade, que pagava a “cota parte” a partir da venda das passagens. Somente com a Constituição de 1934 é que se passou a referenciar a contribuição “tríplice” ou “tripartite”, em partes iguais, contando com a

participação direta da União em seu financiamento, quando se considera efetivamente a adoção do sistema bismarckiano de proteção social.

As CAPs (organizações autônomas sob supervisão do governo) foram criadas com fundo específico para cada companhia ferroviária do país, trazendo consigo seus respectivos princípios administrativos sobre os quadros de benefícios. Possuíam uma relação estreita com o vínculo do trabalho formal e com grupos específicos de trabalhadores. Seu caráter contributivo não abrangia a todos os cidadãos, o que demarcava uma divisão entre segurados e não segurados, com garantias e atenções distintas por parte do próprio Estado.

No auge do exercício das mutuais, Luca acrescenta que as CAPs contribuíram para o declínio e a redução das agremiações por empresa.

O início do declínio das sociedades de socorros mútuos de empresa pode ser vinculado à promulgação da Lei Eloy Chaves, em 1923. As Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) instituídas pela lei destinavam-se, inicialmente aos ferroviários. Entretanto a ideia de criar fundos de pensões nas estradas de ferro não era nova. A nível federal havia o Decreto nº 221 de 26/2/1890, regulamentado pelo Decreto nº 406 de 17/5/1890, que concedeu aos empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil o direito de aposentadoria, e no âmbito do Estado de São Paulo a Lei nº 1.784 de 31/12/1920, regulamentada pelo Decreto nº 3.400 de 10/10/1921, que autorizava o Executivo a criar um fundo de pensão em benefício dos empregados das estradas de ferro pertencentes ao Estado, mediante a aplicação anual de no máximo 2% da renda líquida da estrada. A Lei nº 4.682 de 24/01/1923, inovou, em primeiro lugar, no que respeita à sua abrangência pois todas as ferrovias do país teriam que organizar suas CAPs. (LUCA, 1990, p. 61-62)

A partir desse momento, portanto, o país começou a construir e consolidar um sistema de proteção social contributivo, baseado no seguro social e destinado ao setor privado, que, embora limitado no início, vai gradualmente reconhecendo grupos de trabalhadores até se tornar universal com a Constituição Federal de 1988. Vale ressaltar, contudo, que os grupos de trabalhadores reconhecidos pelo Estado, sendo os primeiros a se beneficiarem de um sistema de proteção social contributivo, eram aqueles importantes para o desenvolvimento do país e mais bem organizados politicamente. “Antes de 1923, entretanto, estes esquemas se restringiam ao setor público: militares, funcionários civis e empregados de empresas estatais.” (MALLOY, 1986, p. 48)

Nesse sentido, Malloy traz uma contribuição em sua análise que reforça a identificação de prioridades e privilégios a grupos diferenciados:

[...] a proteção social no setor privado baseou-se, desde o início, em critérios legais e administrativos diferentes daqueles dos servidores civis e dos militares. Por exemplo, receber o conjunto de benefícios era, para os servidores civis e para os militares, um direito adquirido com a função, e deles não se exigiam contribuições, ao passo que, para fazer jus aos seus benefícios, os empregados do setor privado e os servidores paraestatais deviam contribuir com uma porcentagem dos seus proventos. (MALLOY, 1986, p. 49)

Essa predileção a grupos específicos permite compreender a constituição de proteção diferenciada no âmbito estatal: para uns mais alargada, para outros mais restrita ou mesmo inexistente. Isso também ocorreu a grupos que exerciam certa pressão na máquina pública reivindicando proteção social estatal.

Não à toa, as primeiras Caixas foram destinadas aos trabalhadores mais bem organizados, “[...] é mais do que simples coincidência que a Lei Eloy Chaves e suas variações de 1926 tenham trazido proteção social às três categorias de trabalhadores mais bem organizadas: ferroviários, estivadores e marítimos [...]” (MALLOY, 1986, p. 53), ocupações essenciais para a manutenção do capital agroexportador vinculado ao desenvolvimento econômico do país. Além disso, seu caráter de transferidor de renda atribuía os maiores benefícios aos cidadãos mais bem remunerados, isto é, as CAPs não cumpriam um papel de redistribuir renda, mas, sim, de preservar o status quo, que atendia aos anseios de uma elite preocupada com seu bem-estar e interesses, ao manter e controlar determinados setores da sociedade dos infortúnios da vida ou incapacidades de trabalho, o que construiu desde o início para um sistema de proteção social desigual e estratificado.

Em 1928 a Lei Eloy Chaves estendeu-se aos trabalhadores dos serviços telegráficos e radiotelegráficos, por meio da Lei nº 5.485, restrita às provisões de aposentadoria e pensão. O número de Caixas foi ampliado a partir da década de 1930, sendo que algumas delas foram fundidas, formando os primeiros Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), agregados por categoria profissional. Primeiramente foram os marítimos (1933), depois os comerciários e bancários (1934), em seguida ocorreu a fusão das Caixas dos industriários (1936) e dos trabalhadores de transporte e carga (1938).

Em 1945, com a promulgação da Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil (Decreto-lei nº 7.526) ao final do Estado Novo da ditadura varguista, propunha-se unificar os diversos serviços de assistência e previdência social existentes num único órgão denominado Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB). Nessa legislação, a

previdência social era considerada uma atenção indispensável destinada àqueles que não possuíam condições de prover suas necessidades por motivo de idade avançada, invalidez temporária ou permanente ou morte daqueles de quem dependiam economicamente. Nessa proposição, que não foi consolidada, a assistência social seria responsável pelas formas necessárias de assistência médico-hospitalar, preventivas ou curativas, e ainda por aquelas que se destinassem à melhoria das condições de alimentação, vestuário e habitação dos segurados e de seus dependentes. Provisões essas que seriam asseguradas na forma de benefícios e/ou serviços.

Essa iniciativa terminou por não ser levada a cabo, dada a queda de Vargas e as dificuldades que o período seguinte enfrentou em promover tal unificação uma vez que ela feria diversos interesses: das categorias minoritárias abrangidas pelos melhores IAPs; das burocracias dos diversos Institutos; dos próprios sindicatos, temerosos da perda de controle sobre uma superinstituição previdenciária, etc. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 157)

As provisões, no âmbito do seguro social, permaneceram até a década de 1960 asseguradas de modo específico com cada Instituto e Caixa operacionalizando seus benefícios, conforme seu regulamento, prioridades, demanda e orçamento. Somente com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), em 26 de janeiro de 1960 (Lei nº 3.807), estabeleceu-se um marco de unificação e uniformização das normas existentes sobre a previdência social no país, já buscadas, mas que até então não haviam sido alcançadas. Na prática, essa unificação de todo sistema previdenciário se concretizou após seis anos, em 1966, quando se instituiu o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) como responsável por gerir toda política previdenciária do país, o que perdurou até a Constituição Federal de 1988, quando passou a ser designado e ampliado como Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) em 1990, orientado por princípios de universalidade, homogeneidade e equidade dos benefícios previdenciários.

Os empregados domésticos, trabalhadores rurais e autônomos, contudo, não foram incluídos nessa unificação; eles ainda não usufruíam do reconhecimento público-estatal de trabalhadores, com direito a proteção social.<sup>5</sup>

Aos trabalhadores rurais havia sido instituído em 1963 o Estatuto do Trabalhador Rural (Lei nº 4.214), que criou o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural), estendendo alguns benefícios conquistados pelos trabalhadores urbanos aos rurícolas, sendo eles: assistência à maternidade, auxílio-doença,

aposentadoria por invalidez ou velhice, pensão aos beneficiários em caso de morte, assistência médica e o auxílio-funeral.

A partir da LOPS, o INPS passou a coordenar e administrar os vários Institutos e Caixas existentes, ao imprimir um caráter universal às provisões e ampliar o seu acesso com base no salário mínimo, embora orientado pela lógica do seguro social:

Tratava-se, portanto, esse rol de medidas introduzidas na LOPS, de relativos avanços no esquema de proteção social brasileiro que não obstante ancorado na tradição contratual do seguro social, guiava-se pelo princípio da universalidade, no âmbito do sistema, e inaugurava a extensão ou o alargamento do leque de dependentes beneficiários, assim como do valor do pagamento dos auxílios, que tinha como parâmetro básico o salário mínimo. (PEREIRA, 2002, p. 120)

Ou seja, esse avanço não foi capaz de incorporar todas as categorias de trabalhadores, permanecendo uma atenção dual que estratificava os indivíduos no país.

#### *A atenção da LBA aos desprovidos do seguro social*

Aos cidadãos desprovidos do seguro social não havia um sistema de proteção social legalmente instituído. Na maior parte das vezes, suas necessidades sociais eram atendidas de modo ocasional, mesmo que fosse pelo Estado, ou ainda por iniciativas isoladas, como por instituições privadas de assistência social, primeiro-damismo, voluntariado, ações religiosas, entre outras.

Nesse sentido, a Legião Brasileira de Assistência (LBA) foi uma grande referência na provisão de benefícios perante as necessidades sociais. Orientada pela ajuda e caridade, foi criada em 1942 sob o comando da então primeira-dama Darcy Vargas com o objetivo de prestar assistência às famílias dos soldados combatentes na Segunda Guerra Mundial. No findar da guerra, tornou-se uma entidade destinada a ajudar, de um modo geral, as famílias carentes, com enfoque sobretudo na maternidade e na infância. Suas ações instituíram no país o exercício do primeiro-damismo na atenção a área social com verba estatal, em que a esposa do governante apresentava o “dever e cuidado” com a área social. Assim “[...] foi, desde cedo, reconhecida como a primeira grande instituição nacional de assistência social.” (BRASIL, 1989, p. 29)

Cuidar do pobre e da pobreza era compreendido como uma atribuição feminina, já que a mulher teria um coração mais generoso e complacente, diferente do homem, que seria mais racional, rigoroso e sistemático, qualidades capazes de pensar as ações

políticas. Essa cisão demarcou as limitações do Estado ao reduzir a questão social ora como caso de polícia, ora como ajuda. Portanto, a extensão da proteção social ficou entre a razão (direito) e a compaixão (benesse).

Com finalidades definidas ao prestar auxílio à família dos pracinhas, a LBA tornou-se referência, por quase meio século, na atenção aos mais necessitados, sobretudo considerando a parca ou inexistente presença estatal no campo da proteção social. Suas ações paternalistas e voluntárias eram pontuais, restritas e serviam muito mais como paliativos perante a pobreza instalada do que apoio a sua superação.

A população abrangida pelas ações da LBA acumula uma história de ser tratada como incapaz de gerir a atenção a suas necessidades sendo, com isso, negada a afirmação de cidadania. Essa condição histórica leva a que facilmente ações de apoio aos segmentos mais pauperizados, sejam ao mesmo tempo formas tutelares de seu tratamento. (BRASIL, 1987, p. 4)

Enquanto “[...] mãe da pobreza, lar do carente, socorro dos aflitos [...]” (SPOSATI; FALCÃO, 1989, p. 9), a LBA constituiu-se como órgão ambivalente ao ser identificada ora como parte da sociedade civil, ora com o poder público, ao dispor de profissionais e voluntários no exercício de suas ações, executar seu trabalho de modo direto, através de seus postos, e indireto, por meio das parcerias, e no cuidado dos pobres, como atribuição própria da condição de primeira-dama. Todavia, essa compreensão reproduzida nas ações da LBA, desde seu início, era tratada como um desafio a ser superado.

Superar essa conjuntura histórica é um desafio para as práticas concretas de uma nova LBA o que implica inclusive, em desmistificar os preconceitos quanto às possibilidades da população. Um reflexo desses preconceitos aparece pela convivência dentro da instituição, em discursos e práticas, de concepções ambivalentes, até antagônicas, de formas assistencialista e de reforço da cidadania, ou então, na dicotomia preventivo-curativo. (SPOSATI; FALCÃO, 1989, p. 4)

Com finalidades bem definidas, constitui-se “[...] como uma instituição profundamente identificada com os interesses governamentais”, (BRASIL, 1989, p. 29) com serviços que se expandiram e se adaptaram à política de governos vigentes de cada período: “[...] em 1945, a LBA já existia em 90% dos municípios brasileiros e mostrava-se extremamente significativa para a articulação das forças políticas em ascensão [...]”. (SPOSATI; FALCÃO, 1989, p. 18)

Em 1968, a LBA se expande passando a 26 unidades estaduais. A partir de 1969, seus recursos passam a proceder da Loteria Esportiva, reeditando a antiga fórmula onde ‘a assistência ao pobre’ justifica a

institucionalização dos ‘jogos de azar’: o Decreto-lei nº 594, que instituiu a Loteria Esportiva Federal, destina 40% de sua renda líquida para os programas da LBA [...]. (SPOSATI; FALCÃO, 1989, p. 21)

O cuidado com a maternidade e a infância, através da proteção à família, fez da LBA o apoio mais próximo dos trabalhadores pauperizados. Por meio de suas creches, lactários, orfanatos, hospitais e postos de atendimento firmava-se a parceria entre sociedade e governos (municipais e estaduais) na atenção à pobreza instalada. A concessão de auxílios econômicos, apoio à família, orientação maternal, campanhas de higiene, doações diversas, assistência médico-odontológica e arrecadações de fundos destinados a entidades assistenciais compunham o rol de suas ofertas.

Os programas e projetos executados pela LBA não eram os mesmos nos estados e municípios e nem acolhiam todos os cidadãos que procuravam por atenção. No entanto, havia metas e diretrizes estabelecidas nacionalmente no combate à pobreza existente no país, as quais deveriam ser cumpridas por todos os postos.

A LBA centrava sua atenção na maternidade e infância, sua finalidade primária era evitar a mortalidade, a morbidade, a natimortalidade infantil e a formação de personalidade para a integridade moral. Por meio de grupos de mães e gestantes, uma espécie de “clube de mães”, aproximava-se de necessidades da família, de cuidados da gestação e do bebê, além da confecção de peças para o “enxovalzinho” da criança.

Algumas dessas formas de assistência são narradas por Ribeiro:

- a) assistência econômica: para pagamento de gêneros alimentícios, aluguel, em roupas de uso pessoal e em redes;
- b) assistência médica, dentária e farmacêutica, através de seus consultórios e fornecendo medicamentos;
- c) assistência jurídica: facilitando a realização de casamentos civis, registro de nascimento, obtenção de carteiras profissionais, intervenções para pacificação de litígios em família, etc.
- d) assistência moral: dando apoio à famílias que se sentiam desamparadas pela ausência de seus membros. (RIBEIRO, 1949, p. 2)

A família que recorria a LBA apresentava sua situação, posteriormente recebia as “visitadoras” que iam até a residência verificar suas reais necessidades e comprovar a situação apresentada. Depois de feito um relatório em que se apontava todo o contexto vivenciado pela família, a chefe do posto dava seu parecer e autorizava, ou não, a concessão de auxílios, os quais eram distribuídos sem preocupação com qualquer atenção continuada.

Em grande parte, esses auxílios eram paliativos e emergenciais, em face da pobreza instalada. “A ação da LBA na época, não era sistemática, mas ocasional, em

épocas de calamidades públicas, como no caso de secas, enchentes, etc.” (SPOSATI; FALCÃO, 1989, p. 15.)

Os postos mantinham um plantão social como forma de acesso aos auxílios existentes; essa era a “porta de entrada” e o contato inicial com o cidadão, locus de realização e “triagem”, seleção e concessão (ou não) de algum tipo de recurso. Nesses espaços se cumpria o papel de ouvir, orientar, aconselhar, encaminhar e auxiliar o indivíduo em suas necessidades mais urgentes, sendo o plantão uma espécie de ‘pronto-socorro’ da situação vivenciada pela família que apresentava desproteção. Talvez seja essa a aproximação com a terminologia plantão, muito presente na história da política de assistência social no Brasil, que, via de regra, constitui-se como um atendimento emergencial e imediato das necessidades básicas de subsistência.

Os problemas atendidos dos plantões são os mais diversos, em três meses foram atendidos 987 casos (setembro, outubro e novembro de 1950): 68% desses casos (678) foram motivados por: salário insuficiente, desemprego e tuberculose, os outros 32% foram por: doenças diversas na família, desajustamentos econômicos em geral, internação de menores, mães solteiras, etc. (PRADO, 1951, p. 49)

Outras narrativas consultadas, sistematizadas em Bovolenta (2016), também expressavam o cenário miserável vivenciado por grande parte da população, expondo o conjunto de ações dos postos da LBA.

[...] 57,98% dos casos atendidos na agência [...] refere-se problemas referentes a situação econômica. Em 100% dos casos este problema era em virtude de ‘receita insuficiente’, somados a 41,38% por famílias numerosas (média de 6 filhos), onde predominam filhos menores. Em 31% dos casos o problema referente a situação econômica se dá em virtude do desemprego, quando a família é, em sua maioria numerosa, e não há reservas de recurso. Em relação a esses casos, que são numerosos, destaca-se o baixo nível de instrução e a falta de preparo profissional dos nossos clientes, dificultando a obtenção de emprego que lhe permita melhores condições. (YAMADA, 1962, p. 33-34)

A narrativa de uma realidade específica dá mostras das condições vivenciadas pela população brasileira, salvo suas especificidades, sobretudo em razão da exploração do sistema capitalista.

Naquela época, apenas 30% dos trabalhadores eram filiados a algum Instituto Previdenciário, prevalecendo o IAPI; os demais não possuíam tal vínculo, pois tinham trabalhos em grande parte informais ou sem registro formal, o que lhes rendia salários abaixo do mínimo. Mesmo quem tinha vínculo formal de trabalho por vezes também recebia baixos salários, o que não permitia uma condição digna para manter a si e a

família, necessitando recorrer as Obras Sociais da LBA ou a outros órgãos que prestavam assistência ao indivíduo e seus familiares.

Por meio do Cartão da LBA a família era ali referenciada para fins de atendimento de suas necessidades sociais.

É possível, no entanto, identificar junto a LBA a existência de duplicidade e paralelismo de ações, o que diluía o trabalho, gerava certa concorrência e dificultava a articulação e relação entre as instituições. Isso ocorria mesmo entre os entes da federação, que, não cumprindo seu dever, comprometiam a cooperação entre as partes, de modo que em alguns momentos suas ações se sobrepunham, em outros, inexistiam. Além disso, as relações de parceria fomentadas com entidades conveniadas, ausentes de transparência e controle social, permitiam que esse imbróglio se acentuasse.

### *O reconhecimento da assistência social como política pública*

Concomitantemente a existência da LBA, a assistência social foi elevada ao patamar de política pública na Constituição de 1988. A partir de então, o direito e a benesse passou a caminhar de modo paralelo, o que ainda ocorre até este terceiro milênio. A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), implementada em 1993, cinco anos após a promulgação da Carta Magna, definia suas provisões e competências no âmbito do reconhecimento do direito.<sup>6</sup>

Em 1990, Rosane Collor assumiu o cargo de presidente da LBA e buscou, a partir de então, construir o que chamou de “[...] ‘face humanitária’ da assistência social [...]”, pelo governo em exercício, ao difundir uma personagem produzida pelo poder que se aproximava aos “descamisados”. (TORRES, 2002, p. 98) Tanto é que,

No início de seu trabalho na LBA, a primeira-dama Rosane Collor percorreu todo o país e, segundo suas próprias palavras, ‘sentiu as desigualdades sociais na maioria da população brasileira’. Por isso, o seu objetivo consistia em ‘buscar diminuir essas desigualdades, levando às famílias carentes um pouco mais de amor e carinho, assistindo-as para que elas tenham dias melhores’. (TORRES, 2002, p. 98)

Assim, a LBA permaneceu exercendo suas funções na contramão da política pública. Todavia, a vocação de cuidar da área social imergiu diante das inúmeras denúncias de fraudes, desvios, corrupções e nepotismo durante a gestão de Rosane Collor. Em 1995, o primeiro ato de extinção do governo de Fernando Henrique Cardoso

incidiu sobre a LBA, criando no mesmo viés do primeiro-damismo o Programa Federal Comunidade Solidária<sup>7</sup>, centrado no combate à fome e à miséria por meio da participação direta da sociedade civil. Do mesmo modo que a LBA, esse programa foi orientado na contramão dos direitos de cidadania, que estavam sendo implantados desde 1993 pela LOAS, regulamentando o direito afiançado pela Constituição Federal de 1988.<sup>8</sup>

A ação de caráter emergencial do Comunidade Solidária não geria ações planejadas na área social, ou como afirma Torres:

Esse Programa não só promove o desmanche dos direitos sociais, mostrando-se desfavorável à consolidação da assistência social como política pública, conforme estabelece a Constituição Federal e a Lei Orgânica da Assistência, como também dá plenas condições ao trabalho político-partidário da primeira-dama, a qual visita todos os Estados mostrando-se preocupada com os problemas sociais, envolvendo em suas ações órgãos federais de credibilidade, como as universidades e alguns ideólogos da socialdemocracia. (TORRES, 2002, p. 105)

Além disso, a implantação de um programa de costas para a política pública evidencia a resistência do poder público da época em reconhecer a assistência social no campo do direito, insistindo na compreensão de área social ligada ao primeiro-damismo, voluntariado, matriz das ações caritativas, benevolentes voltadas aos pobres, e que, a partir desse programa, passou a dar mais visibilidade para as parcerias realizadas, fomentando o chamado “Terceiro Setor”.

Os projetos que compunham o Comunidade Solidária faziam parte de um conjunto de ações agregadas em cinco áreas de frente: alimentação, saúde e nutrição; serviços urbanos; desenvolvimento rural; defesa e direitos; e geração de emprego e renda, cada qual com orçamento e gestão próprias.

No segundo mandato de FHC, “[...] o eixo público do programa foi redesenhado, recebeu a denominação Comunidade Ativa e passou a estimular e coordenar, em parceria com o Sebrae, programas de desenvolvimento local nos municípios mais carentes.” (DRAIBE, 2003, p. 87)

Esse programa foi encerrado e em 2002, como parte da gestão pública federal, foi criado o programa “Fome Zero”, reforçando o papel da alimentação como incumbência da assistência social no combate a fome e suas causas estruturais, a partir de um conjunto de ações definidas: instituição de políticas públicas voltadas para esta atenção, com articulação das áreas; elaboração participativa de uma Política Nacional de

Segurança Alimentar e Nutricional; e inúmeros mutirões contra a fome envolvendo todos os entes da federação. Havia o registro de que o Brasil possuía cerca de 44 milhões de pessoas vítimas da fome, fato que os mais de trinta programas do “Fome Zero” buscavam reparar.

Com objetivos dispersos, o Programa Fome Zero acabou sendo incorporado pelo Programa Bolsa Família <sup>9</sup>, que se constitui no maior programa de transferência de renda do país, atendendo cerca de 14 milhões de famílias em 2015 e com orçamento de R\$ 24 bilhões, 16,9% a mais que em 2012. Há ainda na esfera federal R\$ 32,1 bilhões destinados à atenção ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) e R\$ 1,8 bilhão para a Renda Mensal Vitalícia (RMV) <sup>10</sup>.

Em âmbito nacional foi promulgada em 2004 a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que estabeleceu as diretrizes no campo de proteção social não contributiva (ou distributiva). O espaço institucional, nominado de Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), abrange a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), órgão responsável por coordenar a PNAS em âmbito nacional. Essa estrutura federal, articulada aos demais entes da federação, comporia, no ano seguinte, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que se centrava em construir ações integradas, articuladas, com princípios e diretrizes orientadores em território nacional, orientada a reconhecer o indivíduo como cidadão de direito e não como público alvo de ações caritativas.

O espraiamento dessa política pode ser observado no orçamento destinado a essa área, como mostra o Gráfico 1, mesmo que se reconheça os inúmeros percalços ainda em vigor.

**Gráfico 1**  
**Evolução dos recursos da assistência social em âmbito federal entre 2004 e 2013**



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), via Lei de Acesso à Informação em 28 jan. 2015.

A ênfase dos valores acima se divide em mais de 95% para o Programa Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada (BPC) e provisão dos beneficiários ainda vivos da antiga Renda Mensal Vitalícia (RMV); os outros 5% destinam-se na forma de serviços socioassistenciais, cujo recurso é repassado aos demais entes da federação. Ou seja, observa-se que a União, no campo da assistência social, investe mais em benefícios do que em serviços.

### *Considerações finais*

As reflexões trazidas por esse texto buscam mostrar o campo de proteção social destinado aos cidadãos, sobretudo a atenção dispensada aos pobres. A identificação de fatos considerados importantes revelou a existência de certa predileção por parte do Estado em assegurar atenção a grupos específicos, o que permitiu que, em grande parte, o amparo a pobreza fosse alvo de ações caritativas e benevolentes. Portanto, diante da ausência de ações mais efetivas instituídas pela máquina pública, foi possível identificar as estratégias que os cidadãos faziam uso ou mesmo recorriam ante suas necessidades sociais.

Realidade essa que buscou ser alterada com a promulgação da Constituição Federal de 1988 ao reconhecer que todos são iguais perante a lei, atribuindo ao Estado o papel incondicional de garantir e instituir um campo de proteção social no âmbito da cidadania, universalidade, equidade, impessoalidade. Nesse sentido, a assistência

praticada foi elevada ao patamar de política pública, compondo o campo dos direitos sociais reconhecidos, contrário do que ocorrera até então quando se tratava de ação benevolente e caritativa.

É possível reconhecer, no entanto, a presença de vários desafios na efetivação dessa conquista, sobretudo considerando a guinada da máquina pública aos preceitos neoliberais, sobretudo pós 1990, que dentre suas orientações preconiza a adoção de um Estado Mínimo na área social, reduzindo sobremaneira importantes direitos historicamente reconhecidos e conquistados. Também é possível destacar o atual contexto político-econômico como um entrave na manutenção de tais conquistas, o que contribui no sucateamento das políticas sociais, de modo específico no campo de proteção social aqui em debate.

Não é aceitável que voltemos ao tempo da esmola, como atenção mais próxima aos indivíduos, principalmente àqueles mais pobres; nem voltemos às precárias condições de trabalho, de modo que o cidadão não goze de proteção e amparo perante suas necessidades sociais; é preciso sim, ampliar o debate acerca dessas conquistas e fomentar estratégias de luta e resistência no sentido de preservar um campo de proteção social a todos, que de modo igualitário ampare e proteja os indivíduos na perspectiva do direito e da cidadania, distante do modo estratificado e limitado que essa reflexão buscou mostrar.

## Referências

BATALHA, Claudio H. M. Sociedades de trabalhadores no Rio de Janeiro do século XIX: algumas reflexões em torno da formação da classe operária. *Cad. AEL*, Campinas, v. 6, n. 10-11, 1999.

BOVOLENTA, Gisele Aparecida. *O benefício eventual da LOAS como garantia de proteção social*. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2016.

BRASIL, MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL; FUNDAÇÃO LEGIÃO BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA. *A LBA e suas relações com representações comunitárias*. Rio de Janeiro: [s.n.], 1987.

BRASIL, MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL; FUNDAÇÃO LEGIÃO BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA; SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DE SÃO PAULO; ADMINISTRAÇÃO RENATO REQUIXA. *Cadernos LBA: “Do espaço permitido para o espaço conquistado: construindo uma nova legitimidade para a prática institucional”*. São Paulo: [s.n.], 1989.

BUENO, Francisco da Silveira. *Grande dicionário etimológico – prosódico da língua portuguesa*. v. 2. Saraiva: São Paulo, 1963.

CARNEIRO, Glauco. *O poder da misericórdia*. v. 1. São Paulo: Press Grafic, 1986.

CARRO, Silvina María. *Sociedades de socorros mutuos em el universo de la protección social em la Ciudad de Buenos Aires de fines del siglo XIX*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2003.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, nov. 2003.

FERREIRA, Francisco de Paula. *Dicionário do bem-estar social: com um glossário inglês-português das palavras dicionarizadas*. São Paulo: Cortez, 1982.

FRAGA, Walter. Uma esmola “pelo amor de Deus”. A História da Pobreza. *História Viva*. São Paulo, ano XI, n. 131, set. 2014.

FRANCO, Renato. Todos pobres, mas nem todos iguais. A História da Pobreza. *História Viva*. São Paulo, ano XI, n. 131, set. 2014a.

\_\_\_\_\_. O modelo luso de assistência e a dinâmica das Santas Casas de Misericórdia na América portuguesa. *Estud. hist. (Rio J.)* [online]. 2014b, vol.27, n.53 [cited 2017-06-06], pp.5-25. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/eh/v27n53/0103-2186-eh-2753-00005.pdf>>. Acesso em 15 de abr. 2017.

LEITE, Celso Barroso. *A proteção social no Brasil*. 2. ed. São Paulo: LTR, 1978.

LUCA, Tânia Regina de. *O sonho do futuro assegurado*. São Paulo: Contexto; Brasília: CNPq, 1990.

MALLOY, James M. *Política de Previdência Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

MESTRINER, Maria Luiza. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. São Paulo: Cortez, 2001.

OLIVEIRA, Jaime Antônio de Araújo; TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. *(Im)previdência social: 60 anos de história da Previdência no Brasil*. Vozes: Petrópolis; Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva: Rio de Janeiro, 1985.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira; NASSER, Ieda Rebelo; CAMPOS, Sônia Maria Arcos. Os percalços dos Benefícios Eventuais regidos pela LOAS. *Cadernos do Ceam*. Núcleo de Estudos e Pesquisa em Política Social, UnB, Brasília, ano 3, n. 11, p. 113-138, out. 2002.

PRADO, Elza Rodrigues. *O serviço de plantão na sede da LBA*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) - Escola de Serviço Social de São Paulo, São Paulo, 1951.

RIBEIRO, Isis. *Uma experiência de serviço social junto à LBA de São Paulo – Comissão Estadual de São Paulo*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) - Escola de Serviço Social de São Paulo, São Paulo, 1949.

SANGLARD, Gisele. Filantropia e assistencialismo no Brasil. *Hist. cienc. saude-Manguinhos*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1095-1098, Dec. 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010459702003000300017&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010459702003000300017&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 15 abr. 2017.

SIDOU, J. M. Othon. *Dicionário jurídico*: Academia Brasileira de Letras Jurídicas. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

SPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, Maria do Carmo. *LBA Identidade e efetividade das ações no enfrentamento da pobreza brasileira*. São Paulo: Educ, 1989.

SPOSATI, Aldaíza. *Vida Urbana e gestão da pobreza*. São Paulo: Cortez, 1988.

\_\_\_\_\_. *A menina LOAS: Um processo de construção da assistência social*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. *O modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes*. [Brasília, 2009], p. 6. Paper formulado para a Escola Nacional de Administração Pública com o objetivo de subsidiar conceitualmente cursos de capacitação de gestores públicos. Disponível em: <<http://www.ceprosom.sp.gov.br/portal/wp-content/uploads/2015/05/TEXTO-ALDAIZA-1.pdf>>. Acesso em: 8 set. 2015.

TORRES, Iraildes Caldas. *As primeiras-damas e a assistência social: relações de gênero e poder*. São Paulo: Cortez, 2002.

VISCARDI, Cláudia Maria Ribeiro. Pobreza e assistência no Rio de Janeiro na Primeira República. *Hist. cienc. saude-Manguinhos*, Rio de Janeiro, v. 18, supl. 1, p. 179-197, Dec. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010459702011000500010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010459702011000500010&lng=en&nrm=iso)>.

YAMADA, Yoshi. *Experiência de Estágio numa Agência de Serviço Social da LBA*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Escola de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1962.

---

<sup>1</sup> Algumas reflexões apresentadas neste artigo foram trabalhadas em minha Tese de Doutorado em Serviço Social defendida junto a PUC/SP em abril de 2016, a qual contou com apoio da CAPES.

<sup>2</sup> Para Franco (2014b) as Misericórdias instaladas na América portuguesa no século XVI foram: Olinda (1539), Santos (1543), Espírito Santo (1545), Salvador (1549), São Paulo (1560), Ilhéus (1564), Rio de Janeiro (1582), Paraíba (1585); no século XVII: Itamaracá (1611), São Luís (1622), Igarassu (1629), Belém (1650); no século XVIII: Vila Rica e Recife (1735), Campos (1792) e no século XIX: Itu e Sorocaba (1804), Porto Alegre e Santo Amaro (1814) e São João del Rei (1816).

---

<sup>3</sup> A Roda dos Expostos foi instalada na Santa Casa como mecanismo de entrega de crianças enjeitadas sem a identificação do portador. Ela vigorou até o século XIX, sendo paulatinamente desativada após o Código de Menores de 1927.

<sup>4</sup> “A Sociedade de São Vicente de Paulo surgiu na França por iniciativa de Ozanam e se espalhou por vários países [...]: seu principal objetivo é visitar os pobres. Ela se compõe de jovens cristãos que, querendo consagrar algumas horas por semana para se dedicar a fazer o bem, dividem entre si as famílias mais necessitadas e lhes levam socorro com pão, carne, lenha; protegem e cuidam das crianças, colocam as crianças em idade escolar em instituições de ensino, procuram empregos para adultos e funcionam como agentes intermediários entre as famílias que visitam e todos os meios que a caridade prepara para os pobres.” (Tradução nossa).

<sup>5</sup> Ainda que houvesse restrições, esses trabalhadores foram incorporados e reconhecidos no âmbito da previdência social em 1973. Os domésticos, por meio da Lei nº 71.885, de 26 de fevereiro, e os rurais e autônomos conforme Lei nº 5.890, de 8 de junho. No entanto, no caso dos trabalhadores domésticos, em 2015 a Lei-Complementar nº 150 trouxe mudanças sobre o contrato de trabalho doméstico.

<sup>6</sup> Sposati, ao narrar os dez anos da LOAS em “A menina LOAS”, descreve que “A primeira gestação da menina LOAS teve um aborto provocado”, referindo-se ao veto do primeiro projeto de lei da LOAS em 1990 pelo então presidente Fernando Collor de Mello, alegando incompatibilidade entre o que a lei garantiria e o orçamento público destinado para tal atenção. Cf. SPOSATI, 2005, p. 49.

<sup>7</sup> Programa Federal criado em 1995 pelo então presidente da República Fernando Henrique Cardoso, sendo instituído pelo Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995, vinculado diretamente a Casa Civil da Presidência da República, por meio de uma Secretaria Executiva e um Conselho, presidido pela primeira dama, Ruth Cardoso.

<sup>8</sup> A finalidade do Programa Comunidade Solidária (sem fins lucrativos, de viés filantrópico e apoiado no voluntariado) voltava-se para a mobilização da sociedade civil, dos órgãos estatais e não governamentais, nos vários níveis da federação (municipal, estadual e federal), de modo a fomentar a ação diretamente pelo indivíduo, deslocando a compreensão de “participação social” como espaço para agir sobre a realidade e demandas sociais.

<sup>9</sup> Outros benefícios agregados ao Bolsa Família foram: Bolsa Escola; Cartão Alimentação; Auxílio Gás; Bolsa Alimentação.

<sup>10</sup> Este valor refere-se aos benefícios remanescentes conferidos aos cidadãos vivos contemplados durante a vigência da lei.