

“QUALQUER SEMELHANÇA NÃO É MERA COINCIDÊNCIA” : A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS SOCIAIS, DA LEI DOS POBRES À CONTEMPORANEIDADE

Sheila Oliveira ¹
Carla Montefusco²

Introdução

Ao considerar o caráter complexo e contraditório das políticas sociais nos mais variados contextos históricos em que se originou, sendo um tema que merece uma análise apurada, a produção apresentada, produto de pesquisa bibliográfica no âmbito do mestrado em Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), tem como objetivo analisar a configuração das políticas sociais brasileiras na atualidade, estabelecendo um paralelo entre as primeiras experiências assistenciais ocorridas no contexto Europeu, com destaque para aquelas que ficaram conhecidas como Lei dos Pobres inglesa.

Por estarem inseridas na dialética entre as relações do Estado e as necessidades sociais, resultado do modo de produção capitalista,

¹ Graduada em Serviço Social e Mestranda do Programa do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, beneficiada pelo Programa de Bolsas de Formação Acadêmica edital FAPERN/CAPES 013/2014. Desenvolve pesquisa com foco nas temáticas: Serviço Social, Trabalho e Políticas Sociais. E-mail: sheila_sso@yahoo.com.br.

² Assistente Social, Doutora em Ciências Sociais, Profa. Adjunta do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. E-mail: carlamontefusco1@gmail.com.

acreditamos que as políticas sociais, sejam frutos não apenas das concessões do Estado, mas também de correlações de forças que envolvem os avanços institucionais e a organização coletiva dos mais variados setores da sociedade, apresentando-se enquanto objeto de estudos diversos no meio acadêmico.

Nessa perspectiva, utilizaremos como balizas para a nossa reflexão, além de outros autores, escritos como os de Pereira (2009), Ivanete Boschetti (2016) e Elaine Behring (2003), que promovem um resgate histórico sobre a trajetória das políticas sociais desde as antigas Leis dos Pobres e também nos auxiliam na discussão conceitual de política social, seu significado e composição nos dias atuais, sob o quadro de avanço de medidas neoliberais e regressão de direitos já conquistados.

A partir deste horizonte, baseamos a nossa discussão, buscando contemplar nos dois primeiros tópicos deste trabalho, o que há em comum entre as primeiras regulações sociais assumidas pelo Estado, na Europa, e a configuração das políticas sociais na contemporaneidade, a partir das particularidades brasileiras. Seguidamente, e com base na análise sugerida, propomos no terceiro tópico, um debate contemporâneo, em meio a uma conjuntura, que remonta a práticas governamentais conhecidas desde a década de 1990 no Brasil, contudo, combinadas à atual necessidade da implementação de uma tributação mais progressiva e ampliação do fundo público para a garantia da proteção social.

Assim sendo, apoiamo-nos na ideia central de que no capitalismo, embora a origem e o processo de desenvolvimento das políticas sociais sejam diversas, a depender do desenvolvimento das forças produtivas, do papel do Estado e das classes sociais, constituindo-se estas como relações contraditórias, a concepção de política social só ganha institucionalidade na medida em que o Estado se torna o principal responsável pelo atendimento das necessidades sociais, passando a se configurar como ação pública, que visa efetivar direitos sociais incorporados em leis.

1. O Contexto das Políticas Sociais na Europa: da Lei dos Pobres ao *Welfare State*

É apenas quando a experiência das primeiras Leis assistenciais inglesas passa por evoluções sócio históricas, especialmente a partir da configuração do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), entre os séculos XIX e XX, que a análise acerca das políticas sociais na realidade europeia adquire densidade institucional e cívica.

Ao nos debruçarmos sobre esse contexto, perceberemos que não se pode delimitar com exatidão o período específico de surgimento das políticas sociais na Europa, no entanto, dois episódios marcaram de forma significativa as primeiras experiências voltadas às necessidades sociais naquele momento histórico.

Estamos falando da Revolução Industrial inglesa e dos movimentos sociais em busca de direitos civis e políticos, que para as autoras Pereira (2009), Behring e Boschetti (2007), são acontecimentos significativos na passagem da ordem feudal para a capitalista, na segunda metade do século XVIII, através da produção mercantil e da propagação da ideologia liberal. Pereira (2009) associa a configuração das políticas sociais ao resultado da expansão da cidadania nas esferas civil e política, requerendo destas, a efetividade dos direitos sociais devidos.

A autora realiza um resgate histórico que remonta à evolução da Política Social, passando pela legislação do seguro social, introduzida no Império Alemão, governado por Otto Von Bismark, no século XVIII. Tal legislação é considerada um grande avanço para os padrões da época, principalmente, se comparada às antigas Leis dos Pobres. De acordo com Pereira (2009), Bismarck inaugura através do seguro social, na Alemanha, o reconhecimento de que a pobreza no capitalismo é produto do próprio sistema de desenvolvimento predatório, e que para ser preservado, exige que o Estado proteja o trabalhador contra a perda de renda advinda de doenças, acidentes, envelhecimento, mortes prematuras, dentre outras contingências sociais.

No entanto, há um momento anterior ao que a autora chama de “embrião bismarckiano de seguridade social” que se refere ainda ao

período de transição industrial, retratado por Pereira (2009) especificamente, através do contexto inglês, por meio das chamadas Leis dos Pobres (*Poor Law*) – revogada apenas em 1834 – considerando o pobre não como um titular de direitos, mas como um “perigo à ordem pública” (Idem, p. 61). Sobre essas Leis, Behring e Boschetti (2007) complementam, afirmando que estas não tinham o fim de garantir o bem comum, mas o “intuito de manter a ordem social e punir a vagabundagem” (p. 47), reconhecendo como imperativo, o trabalho.

Nesse sentido, conter a presença ameaçadora da “vagabundagem” era a máxima transmitida pela Lei dos Pobres, constituindo-se como “um conjunto de regulações sociais assumidas pelo Estado, a partir da constatação de que a caridade cristã não dava conta de conter as possíveis desordens que poderiam advir da lenta substituição da ordem feudal pela capitalista” (PEREIRA, 2009, p. 61), não só em razão da miséria e desabrigos, mas também pelo quadro de epidemias da época³.

Tal regulação voltava-se contra a perambulância de pessoas em busca de melhores ocupações, tentando evitar, por exemplo, a mobilidade dos trabalhadores, desafio outrora enfrentado pelo reinado de Eduardo III⁴, a fim de evitar a escassez crônica de braços para trabalhar, o aumento dos salários e do adensamento da já estreita relação entre assistência social e trabalho.

Como aponta Boschetti (2016), mesmo que em um momento inicial do processo de acumulação capitalista, o trabalho e a assistência social sempre experimentaram uma contraditória e insolúvel relação, em um movimento de atração e rejeição. Rejeição, porque o trabalho acaba por “impedir” a assistência social, para aqueles que possuem capacidade laborativa; e atração “porque a ausência de um deles impele a classe trabalhadora para o outro, mesmo que não possa, não deva, ou não tenha direito” (p. 81).

A Lei dos Pobres caracterizava-se, portanto, por uma índole punitiva, de controle das relações de trabalho e das consequências

³ No século IV, na Grã-Bretanha, a Peste Negra atingiu cerca de um terço da população (PEREIRA, 2009).

⁴ Rei da Inglaterra, entre os anos de 1327 a 1377.

negativas da “vagabundagem” e da mendicância para a ordem social prevalecente (PEREIRA, 2009). Carvalho e Leite (2011) também problematizam as características das ações de enfrentamento à pobreza sob as bases originárias desta Lei, destacando sua configuração repressiva⁵ ao classificar os miseráveis da época como pessoas que romperam com o pacto social (família, trabalho, moralidade e religião) e, por isso, eram considerados como inimigos da ordem pública (CASTEL, 1998 *apud* CARVALHO; LEITE, 2011).

Nesse contexto, os pobres que não pudessem trabalhar devido a alguma incapacidade, em razão da idade ou de alguma deficiência física ou psíquica, enfermidade ou situação familiar particular, eram isentos da obrigatoriedade do trabalho. Enquanto os pobres em condições para o trabalho (homens e mulheres adultos, não acometidos por nenhuma das situações citadas) eram obrigados a se submeter ao trabalho forçado, recebendo punições em casos de negação (BOSCHETTI, 2016).

Pereira (2009) traz esse panorama baseando-se na própria Lei, que classifica o pobre como: i) o vagabundo válido/ mendigos fortes/ pobres capazes, que eram os fortes para o trabalho, impecavelmente punidos caso não trabalhassem; ii) os vagabundos inválidos/ pobres impotentes/ idosos, enfermos crônicos, cegos e doentes mentais, que deveriam ser alojados em asilos e hospícios; iii) e as crianças e adolescentes, que deveriam ser entregues a qualquer habitante que quisessem empregá-las em serviços domésticos.

Polanyi (2000) e Castel (1998) tratam dos fundamentos dessa Lei que, segundo os autores, voltava-se à obrigatoriedade do trabalho para todos aqueles que possuíssem condições de trabalhar e para a prestação de ações assistenciais mínimas que pudessem induzir ao trabalho, já que os auxílios eram reduzidos, restritivos e seletivos.

Destacam-se nesse cenário algumas particularidades como a existência das casas de trabalho, conhecidas como *workhouses*, local associado ao trabalho forçado e para onde eram encaminhados os

⁵ Pereira (2009) ilustra muito bem a veracidade e crueldade dessa repressão por meio dos escritos e Marx (1984), que ao analisar o processo de acumulação primitiva descreveu as “leis grotescas e terroristas” instituídas pelo Parlamento inglês em 1547, quando determinou que os vagabundos válidos fossem submetidos a um regime de escravidão, o qual continham práticas de açoite e tortura, que a depender da desobediência, chegava às vias da execução.

pobres reclusos; além do caráter voluntarista dessa assistência pública, obedecendo a critérios de residência e naturalidade.

De acordo com Behring e Boschetti (2007) a partir dos escritos de Castel (1998), as legislações promulgadas na Inglaterra até 1975, entre elas a *Poor Law* de 1601, a Lei de Domicílios de 1662 e a *Speenhamland Act* de 1775, tinham como objetivo “manter a ordem de castas e impedir a livre circulação da força de trabalho” (p. 48). Já a nova Lei dos Pobres, revogada em 1834, com a ascensão da Revolução Industrial na Inglaterra, passou a objetivar a liberação da mão-de-obra necessária à instituição da sociedade de mercado (p. 48). Castel (1998) chama atenção para esse ponto, quando em suas palavras, a “liberdade sem proteção, levaria à pior das servidões: a da necessidade” (p. 44).

Sob esta configuração, a nova Lei dos Pobres desenvolvida a partir da segunda metade do século XIX, pretendia dar ênfase à utilização do trabalho como fonte de riqueza, sendo formada basicamente pela ideia de que “o que fazia, naquele momento histórico, uma nação rica e poderosa, era essencialmente o emprego em massa de pobres laboriosos e disciplinados, que deveriam trabalhar até a exaustão” (PEREIRA, 2009, p. 66).

Estamos falando de uma sociedade imersa no processo de intensificação da indústria; momento em que também se intensificaram as flutuações econômicas, sem falar da presença ameaçadora da fome e do aumento dos preços dos produtos de primeira necessidade.

Percebe-se na sociedade, a partir de então, a presença de novos pobres, agentes e vítimas dessa Revolução Industrial (CASTEL, 1998 *apud* CARVALHO; LEITE, 2011), para os quais estaria voltado o credo liberal, que não traria consigo apenas mudanças ao que tange a configuração das medidas assistenciais, mas proporcionaria mudanças ideológicas em relação a pobreza.

A partir de então, as mudanças ocorridas na Lei dos Pobres apresentariam ideias utilitaristas, que reconheceriam os auxílios assistenciais não como resultado, mas como causas do desemprego e dos baixos salários, propagando a noção de que tais benefícios desmoralizavam os trabalhadores.

Para Pereira (2009), “a lei pretendia, portanto, revolucionar o sistema de proteção social com promessas de felicidade para o maior número de pessoas, por meio do trabalho, da autoajuda e do alívio da pesada carga tributária comprometida com a pobreza” (p. 76), em um claro projeto de fortalecimento do capitalismo de cunho liberal.

De acordo com a autora, a síntese de alguns dos elementos essenciais da ideologia liberal, os quais refletiriam nas políticas sociais a partir de então, seriam: o predomínio do individualismo; o bem-estar individual como maximizador do bem-estar coletivo; o predomínio da liberdade e competitividade; a naturalização da miséria; a manutenção de um Estado mínimo, entre outros.

Sob essa perspectiva, o Estado desenvolveu-se assumindo e realizando ações assistenciais de maneira pontual, sistemática e obrigatória, quando na Alemanha, a partir de 1883 com as medidas bismarckianas, observou-se a introdução do primeiro seguro de saúde nacional no contexto de fortes mobilizações da classe trabalhadora (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Vê-se, portanto, diante da entrada do século XIX, de rápida transformação da economia agrária para a indústria e das extenuantes e insalubres condições de trabalho, a criação de tensões entre o Estado liberal e as reivindicações da classe trabalhadora, o que geraria – não isento de contradições – as primeiras iniciativas de políticas sociais.

Pisón (1998) *apud* Behring e Boschetti (2007) atesta a mudança ocorrida na perspectiva do Estado nesse período, em que os princípios liberais incorporam orientações social-democratas sob o contexto da luta de classe, assumindo um caráter mais social, com investimento em políticas sociais, no entanto, “sem colocar em xeque os fundamentos do capitalismo” (p. 63).

Sobre este aspecto, concordamos com as autoras quanto ao surgimento das políticas sociais e seu caráter gradual e diferenciado entre os países, a depender “dos movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças produtivas e das correlações e composições de força no âmbito do Estado” (Idem, p. 64).

Ressaltamos, assim, que as políticas sociais, no contexto Europeu, surgem como produto da tensão entre o florescimento econômico e a exploração desmedida do trabalho pelo capital, passando a ser institucionalizada também em razão do período do segundo Pós-Guerra, apresentando-se como a tábua de salvação para o sistema capitalista e fazendo-se conhecer por um “fenômeno histórico específico” denominado: *Welfare State*. (HOBSBAWN, 1993 *apud* PEREIRA, 2009).

De acordo com a Pereira (2009), conceituamos esse fenômeno como o comportamento do Estado, que engloba diferentes esferas, entre elas a produção, a distribuição e o consumo, além de interesses diversos que envolvem o mercado, o Estado e os trabalhadores em geral. Chamamos esse fenômeno de contraditório, pois ao mesmo tempo em que está relacionado a demandas por maior igualdade e reconhecimento de direitos sociais e segurança econômica, também atende as demandas do capital e surge para mantê-lo reciclado e preservado.

Por conseguinte, gostaríamos de ressaltar a sua relação intrínseca com a institucionalização das políticas sociais, uma vez que, segundo Pereira (2009), é partir do Estado de Bem-Estar Social, que a “política social se tornou um meio possível e legitimado de concretização de direitos sociais e cidadania” (p. 86).

A partir dos apontamentos do Plano Beveridge⁶, os princípios que norteariam o *Welfare State* estariam assim ancorados: na responsabilidade estatal nas condições de vida dos cidadãos; na manutenção do elevado nível de emprego; na prestação pública de serviços sociais universais como educação, saúde, habitação, entre outros; e na implantação de uma rede de segurança de serviços de assistência.

Como um “mal necessário” e com base na ideologia liberal, cujas principais teses foram formuladas por Adam Smith e David Ricardo,

⁶ Trata-se de texto publicado, em 1942, na Inglaterra, pelo reformista social e economista Willian Henry Beveridge, cujo teor foram decisivos para a constituição de políticas econômicas e sociais a fim de garantir o consumo e assegurar taxas de lucros a Europa, pós-Segunda Guerra Mundial. No Brasil, o Plano Beveridge foi publicado em 1943, com o título, *O plano Beveridge: relatório sobre o seguro social e serviços afins* (BOSCHETTI, 2016).

o Estado passa a garantir os avanços no âmbito da seguridade social ao mesmo tempo em que fornece uma base legal para o sistema capitalista, que permitiria maior liberdade aos homens e ao mercado.

Sob essa perspectiva, Boschetti (2016) adentra nesta discussão, trazendo a emergência do *Welfare State* na Inglaterra como um conceito ampliado de seguridade social, que provocou mudanças significativas na lógica dos seguros sociais, contudo não possuía um caráter universal, distinguindo-o da definição de política social, que segundo Mishra (1995) *apud* Boschetti (2016) possui uma conotação mais genérica, histórica e normativa.

Ao falar de *Welfare State*, no contexto o qual temos nos debruçado, tratamos então, de uma expressão que surge na realidade inglesa na década de 1940 a fim de designar a seguridade social e uma configuração específica de políticas sociais, que, entretanto, não se confunde com elas.

Nos referimos a um termo designado para um conjunto de políticas sociais, traduzido enquanto Estado de Bem-Estar Social, porém envolto por “armadilhas” na utilização de seus conceitos e “muitas vezes empregado de modo impreciso, seja para apontar todo e qualquer tipo de política social implementada, seja para reduzir seu escopo à esfera de políticas específicas” (BOSCHETTI, 2016, p. 40).

Com base nessa observação, é possível afirmar que o *Welfare State* não é sinônimo de política social, nem tão pouco a sua configuração foi idêntica nos países em que se realizou, contudo é parte integrante e constituinte de sua natureza das ações no campo da seguridade social e no avanço de perspectivas distintas daquelas institucionalizadas pelas antigas Leis dos Pobres.

Por compreender a amplitude dos seus marcos orientadores e as diferentes e especificidades das políticas do *Welfare State* no contexto Europeu, consideramos importante a discussão sobre as particularidades da origem das políticas sociais Brasil, sabendo que este país não viveu a implementação de medidas de Bem-Estar Social conforme aconteceu na Europa, contudo traremos à tona aspectos significativos para a formação dos direitos sociais brasileiros baseados nas experiências vivenciadas no contexto Europeu que foram apresentados até aqui.

2. Particularidades da Realidade Brasileira: o que temos de semelhante?

Sem dúvida, ao falarmos de medidas de proteção social ao pobre nos mais diversos contextos de formação econômica, social e política dos países, reconheceremos diferenças particulares acerca do surgimento e desenvolvimento das políticas sociais. Por outro lado, encontraremos também significativas e profundas semelhanças, inclusive no Brasil, onde “traços conservadores da formação social brasileira se manifestam no presente, seja de forma sutil, escondida, seja, de forma transparente, com roupagem contemporânea” (MARTINS, 1999 *apud* OLIVEIRA, 2009, p. 113).

Em razão de não ter sido o Brasil o berço da Revolução Industrial e o fato do desenvolvimento capitalista e o regime político democrático terem acontecido aqui, de maneira dissociada (BEHRING; BOSCHETTI, 2009) encontramos na configuração das políticas sociais brasileiras, a reprodução de uma herança arcaica, em um contexto atual (IAMAMOTO, 2009).

Sob estes moldes, a perspectiva dos direitos sociais se configura no país, apresentando algumas particularidades, caracterizadas por Yamamoto (2009) principalmente, pela expansão dos monopólios, pela concentração social, regional e racial de renda, pelo prestígio e pelo poder. Para a autora “o país transitou da ‘democracia dos oligarcas’ à ‘democracia do grande capital’, com clara dissociação entre o desenvolvimento capitalista e regime político democrático” (p. 31).

Behring e Boschetti (2007) também discorrem sobre essas características debruçando-se sobre o que as autoras reconhecem como “desenvolvimento desigual e combinado” ao qual foi submetido o país, remetendo a elementos antigos e atuais, entre eles: a subordinação e dependência do Brasil ao mercado mundial, que teve forte influência do processo de colonização brasileira; os valores propagados pela independência do Brasil, viabilizando que o poder passasse a emanar de dentro para fora do país; a situação do mercado, voltada à expansão da economia para a exportação; e a configuração do Estado, fundamentado, assim como na Europa, no liberalismo

formal, “mas também no patrimonialismo como prática no sentido da garantia dos privilégios das classes dominantes” (p.75).

Nesta perspectiva, o ideário liberal – que ao longo dos anos sofreu mudanças no contexto europeu ao que se refere o papel do Estado e as configurações das políticas sociais – também chega ao Brasil inspirando e fortalecendo alguns componentes conservadores, “com propósitos de preservar uma ordem social sem condições materiais e morais para engendrar uma verdadeira autonomia, fundamental para construção da nação” (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 73).

Baseado, assim, na concepção de liberdade, que em matéria de políticas sociais considera o indivíduo como protagonista do seu próprio destino, havia no episódio da Independência do Brasil um elemento revolucionário inspirado no liberalismo, oportunizando, por exemplo, a emancipação das classes dominantes e a realização de um certo *status* desfrutado por elas (Idem).

Conforme já comentado, a influência liberal presente na configuração da Lei dos Pobres inglesa, sobretudo, a partir do século XIX, encontra espaço no desenvolvimento sócio histórico brasileiro, porém, com roupagens singulares em um país onde a retórica liberal chocava-se com a escravidão, com o clientelismo e com a cultura do favor. O “peso do escravismo” e posteriormente, a abolição da escravatura, em 1888, são elementos significativos para a formação cultural brasileira, sendo totalmente funcionais à coesão social e à dominação das elites econômico-políticas.

Para Behring e Boschetti (2007):

A persistente presença do trabalho escravo teve impactos importantes no nascimento do trabalho livre e nas possibilidades políticas de um processo mais rápido radicalizado de transição [...] ele nasce fadado ao clima de mandonismo, do paternalismo e do conformismo, como se o trabalho livre fosse um desdobramento e uma prolongação do trabalho escravo (p. 77).

Em contraste à radicalização das lutas operárias e da forte organização dos partidos na conjuntura europeia, as primeiras lutas de trabalhadores ocorridas em terras brasileiras datam o século XX,

em busca da criação e da efetivação de direitos sociais, cujas experiências iniciais também estarão voltadas ao mundo do trabalho (BEHRING; BOSCHETTI 2007).

Carvalho e Leite (2011), com os quais corroboramos, comentam esse período, afirmando que “apesar das diferenças cronológicas, também houve no Brasil lutas de trabalhadores, tanto que o Estado, a partir dos anos de 1930 passou a ‘conceder’ direitos que na verdade faziam parte da pauta de reivindicações dos trabalhadores” (p. 56).

Ao utilizar o termo “concessão de direitos”, é importante que se faça um pequeno parêntese acerca do debate contemporâneo sobre as políticas sociais e a perspectiva de concessão e conquistas de direitos sociais no Brasil, uma vez que a implementação de direitos neste país, são produto de uma tensa e histórica correlação de forças entre as reivindicações dos movimentos sociais e da classe trabalhadora, bem como uma forma estratégica para manutenção e reprodução desta junto as engrenagens do capitalismo.

Pastorini (1997) nos auxilia nesta discussão quando analisa o conceito de Política Social caracterizando-a em duas perspectivas: uma tradicional, através de ações do aparelho estatal a fim de diminuir as desigualdades sociais, entendidas como “concessões” por parte do Estado; e outra, como uma unidade contraditória, em que concessões e conquistas convergem, apresentando-se como parte da tensão entre a classe dominante, o Estado e a classe trabalhadora.

Acreditamos que no Brasil a configuração e desenvolvimento das políticas sociais apresentam diversas características, coadunando-se à segunda tendência apontada pela autora, tendo em vista que aqui, as políticas sociais têm relação intrínseca com a luta dos trabalhadores, mas também com os interesses das classes dominantes e o seu predomínio nas decisões do Estado.

Ressalvadas as devidas proporções e considerando que a realidade brasileira não vivenciou um Estado de Bem-Estar Social, as intervenções correspondentes ao fenômeno do *Welfare State* no contexto europeu, traz em suas entrelinhas a associação entre o reconhecimento de direitos sociais concomitante as demandas do capital (PEREIRA, 2009). Essa relação remete-nos ao enfrentamento institucional da pobreza e da disfunção social no

Brasil, que em sua particularidade, conheceu as políticas sociais por meio de medidas pontuais voltadas ao mercado de trabalho.

A exemplo dessas legislações, envolvendo, inclusive, aquelas voltadas aos acidentes de trabalho, temos as Caixas de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários, através da Lei Eloy Chaves de 1923 e também o Código de Menores (1926), “que concebia a infância pobre como constituída de ‘menor abandonado’ e ‘delinquente’, o que contribuiu para a prática da assistência asilar e de segregação às crianças de adolescentes, que predominou no país até aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990” (OLIVEIRA, 2009, p. 112).

Esse contexto, por exemplo, sinaliza algumas das características semelhantes à antiga Lei dos Pobres, quando as primeiras iniciativas europeias voltadas à proteção social dos trabalhadores, no século XIX, defendiam o trabalho como forma de preservar o capitalismo; ou em outro momento, ainda pré-industrial, quando perseguiram os “sem trabalho” como forma de coagir a vagabundagem, destinando aos “vagabundos” benefícios assistenciais insuficientes para a plena sobrevivência.

Sob a retórica dos benefícios de autoajuda apoiados na perspectiva liberal, a Lei dos Pobres restaurou o sentido do trabalho, baseando-se no princípio da menor elegibilidade, “que consistia em fazer com que as condições de vida dos beneficiários da assistência pública fossem menos atraentes e confortáveis que as condições de vida do trabalhador pior remunerado” (PEREIRA, 2009, p.76).

O Brasil também vivenciou uma realidade semelhante em seu processo de formação sócio histórica, no entanto, no nosso caso, as “disfunções sociais” eram consideradas casos de polícia, ou então, “para os que se encontravam fora do mercado de trabalho se manteve a assistência social como caráter de ajuda aos necessitados [...] através de programas pontuais, desarticulados ou simplesmente puro assistencialismo paternalista” (OLIVEIRA, 2009, p. 112).

Este é um retrato da concepção dos auxílios assistenciais no Brasil que encontra na tutela e no favor um elemento simbólico desde a década de 1930, através da figura de Getúlio Vargas como o “pai dos pobres”, logo em seguida com a Consolidação das Leis Trabalhistas

e o seu teor extremamente corporativista e fragmentado, chegando até os dias atuais, por exemplo, com a focalização da assistência social em programas e serviços pontuais, transitórios e clientelistas.

Nesses casos,

[...] o acesso dos usuários aos bens, recursos e serviços se realiza por meio de relações pessoais entre estes e os representantes do poder público, a quem passa a dever favores frequentemente pagos através da fidelidade e lealdade de políticas, sobretudo em momentos eleitorais. Podendo também ocorrer a não oferta de serviços em áreas cujos moradores não votaram no candidato vitorioso (OLIVEIRA, 2009, p. 112).

No Brasil, conforme ilustra Yamamoto (2009), vivenciamos um outro tempo histórico, marcado pelo coronelismo, pelos populismos e por formas políticas de apropriação da esfera pública em função de interesses particulares, de tradição excludente e condensada no autoritarismo social, embora possua semelhanças àquelas encontradas na origem da assistência aos pobres, no contexto europeu.

Tratava-se de uma modernização sob o controle e tutela dos estamentos dominantes. Tem-se, assim, o crescimento da classe operária e a pressão cada vez maior por um novo pacto social, tendo vista realizar as promessas de um Brasil republicano. Com o golpe de 1964 desencadeia-se o aprofundamento da acumulação capitalista no Brasil; abre-se novas condições para as elites associarem-se com o capital financeiro, reprimirem a subversão da ordem e se apropriarem literalmente do Estado. O capitalismo no Brasil se consolida, portanto, pela via da autocracia burguesa, onde o poder político-estatal concentra-se na mão de um único detentor, a burguesia

Apenas em 1988, no terreno histórico brasileiro foi possível aprovar uma Carta Constitucional que de maneira inédita contemplaria avanços no âmbito dos direitos sociais, humanos e políticos, com destaque para a Seguridade Social, ainda assim com reformas orientadas para o mercado, dando ênfase as privatizações e abrindo um caminho para a modernidade com aspectos conservadores.

Concordamos, então, com a análise de Bering e Boschetti (2007) ao tratar da Constituição de 1988 e da necessidade de caminharmos para os avanços constitucionais com olhos de futuro, objetivando a implementação real dos princípios de orientação democrática legalmente estabelecidos.

Dado que no contexto europeu, a antiga Lei dos Pobres procurava garantir a manutenção biológica dos trabalhadores despossuídos de meios de produção, a fim de manter a força de trabalho necessária para o funcionamento das máquinas da Revolução Industrial (MACHADO, 2011), no Brasil, o surgimento das políticas sociais acontece em meio a semelhanças e diferenças em relação a realidade encontrada nos países de capitalismo central.

No contexto brasileiro, em particular, ainda esbarramos em perspectivas ultrapassadas no modo de administrar as medidas de proteção social, atualmente marcadas não só pela forte influência da cultura neoliberal, mas também na má estruturação da carga tributária brasileira e na concentração da alocação dos recursos do fundo público para os serviços da dívida externa.

Essa cultura (neoliberal), reformada com base nos valores liberais presentes nas protoformas das políticas sociais inglesas, revela, entre outras questões, orientações ideopolíticas que trazem consigo desdobramentos, que reiteram o enaltecimento do papel do mercado em detrimento da ação pública; o enfraquecimento dos Estados nacionais; a deterioração das condições de trabalho e de vida da classe trabalhadora e a difusão de um novo tipo de individualismo (RAMOS, 2005, p.57).

Destaca-se também, o encolhimento dos espaços públicos e o alargamento dos espaços privados, onde “o moderno se constrói por meio do ‘arcaico’, recriando nossa herança histórica brasileira ao atualizar marcas persistentes e, ao mesmo tempo, transformando-as no contexto da globalização” (IAMAMOTO, 2000, p. 37).

Conforme a autora,

[...] todo esse processo acontece em uma sociedade marcada por formas políticas de apropriação da esfera pública em função de interesses particularistas de grupos poderosos. Uma sociedade marcada por uma tradição autoritária e excludente, condensada no

‘autoritarismo social’, isto é, uma sociedade hierarquizada em que a as relações sociais ora são regidas pela cumplicidade, pelo mando e pela obediência, mas não pelo reconhecimento da igualdade jurídica dos cidadãos. A cidadania não se construiu historicamente no Brasil como nos países Europeus. Aqui prevaleceram as relações de favor, de dependência” (Idem, p. 36)

Sob a tônica do Estado neoliberal, conforme Behring (2003), sobressai-se o mercado livre em detrimento ao Estado social, além de medidas que apontam para a restrição dos custos em infraestruturas (sobre as quais não há interesse de investimento privado), a aplicação de incentivos fiscais e a garantia de escoamentos suficientes a institucionalização de processos de liberalização e desregulamentação; tudo em nome da competitividade.

Destaca-se no Brasil, de maneira particular, os processos de privatização, a redução das dimensões do setor público sob o mote de uma crise fiscal induzida como argumento para a defesa do corte nos gastos sociais, o escamoteando as intenções reais de diminuição do custo do trabalho, ao lado da imposição de derrotas aos segmentos mais organizados dos trabalhadores.

As políticas sociais entram neste cenário caracterizando-se por meio de um discurso nitidamente ideológico voltado para a redução dos gastos públicos e enaltecimento das possibilidades dadas aos indivíduos no mercado de trabalho. Elas, as políticas sociais, são consideradas cada vez mais paternalistas, geradoras de desequilíbrios, custo excessivo do trabalho, e devem ser acessadas de forma privada. Evidentemente, nessa perspectiva deixam de ser direito social e a grande orientação é o estímulo a fundos sociais de emergência, a mobilização por meio da ‘solidariedade’ individual e voluntária, bem como de organizações filantrópicas e ONGs prestadoras de serviços de atendimento no âmbito da sociedade civil.

3. Notas sobre a configuração das Políticas Sociais Brasileiras no Contexto Contemporâneo

Ao tratar dos aspectos das políticas sociais brasileiras, na atualidade, consideramos importante situar o tempo histórico em que vivemos, quando desde a década de 1990 temos presenciado a implantação de uma vasta e profunda doutrina neoliberal no Estado, cuja ideologia atinge o mundo do trabalho e as políticas sociais com base na privatização, focalização e descentralização dos serviços.

Temos como destaques da década de 1990 a influência das diretrizes firmadas no Consenso de Washington⁷, onde uma das suas premissas tratava-se da desregulamentação progressiva do controle econômico e das leis trabalhistas, além do incentivo à elevação da produtividade do capital com a reforma do Estado brasileiro fortemente direcionada às tendências internacionais.

Tais intenções podem ser percebidas, por exemplo, após a análise do Plano Diretor dessa reforma, resumido, basicamente, em intenções de caráter privatista, funcionalista e de restrição de direitos conquistados, com destaque para o âmbito da previdência (NOGUEIRA, 1998).

Começa-se a ser desenhada no Brasil, ainda que de forma tardia, a reestruturação produtiva e o projeto neoliberal sob a gestão dos presidentes Collor e Fernando Henrique Cardoso (FHC) como representantes de um período de forte impulso às propostas de desregulamentação, flexibilização, desindustrialização e intensificação da desmontagem de direitos trabalhistas (ANTUNES, 1999 *apud*, RAMOS, 2005).

Inserida nesta perspectiva está assentada a atual concepção de política social para o Brasil, preconizada pelo Banco Mundial e que segundo o estudo de Teixeira (2010), representa “uma nova versão do Consenso de Washington”, divulgada em 1995.

⁷ O Consenso de Washington foi como ficou conhecido o conjunto de diretrizes de um programa de reformas idealizadas pela burguesia internacional a serem seguidas pelos países de capitalismo periférico. Esse “consenso” é fruto de uma série de pressões junto a esses países, entre elas suas dívidas diante ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Banco Mundial.

De acordo com as análises feitas pelo autor citado, os relatórios publicados na página oficial do Banco Mundial, revelam a essência do direcionamento apresentado para as políticas sociais – em especial para os países latino americanos – o enaltecimento do fator econômico combinado ao desenvolvimento social; a responsabilização do indivíduo na superação de suas necessidades e a focalização das ações, prioritariamente voltadas às transferências mínimas de renda como o caminho encontrado para a mitigação da pobreza.

Através dos relatórios do Banco Mundial fica clara a atual tendência que permeia os discursos em torno das políticas sociais, sobretudo, no contexto latino americano, onde, após os anos 2000, “setores progressistas” da sociedade passam a defender o desenvolvimento social construído pelas vias do crescimento econômico (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2012).

Este é um período caracterizado, no Brasil, entre outras características, pelo investimento em geração de emprego e renda, e pelo aumento do gasto social em políticas sociais; o que para Fagnani (2011) significa a construção de uma nova estratégia de desenvolvimento social articulada com a política econômica, a exemplo do que, nos termos do autor, apresentou-se, como uma espécie de legado do Governo Lula (2003-2011).

O que o autor reconhece como mérito daquele governo ao montar uma estratégia macroeconômica articulando o desenvolvimento social ao crescimento econômico, na verdade, tem origem na proposta “desenvolvimentista”, cujas bases são válidas desde a década de 1980 com o diagnóstico da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)⁸. A ideia da Cepal era de que não deveriam existir conflitualidade entre a dinâmica econômica e a igualdade social, passando-se, portanto, a se estabelecer no Brasil, condições favoráveis para que o Estado dinamizasse o setor produtivo, ao mesmo tempo em que fizesse cumprir sua função

⁸ Atualmente, o escritório da Cepal, em Brasília, desenvolve ações e projetos de pesquisa e cooperação técnica, com foco em desenvolvimento, treinamento de recursos humanos, além de apoio aos municípios, estados, entidades de classe e universidades (CEPAL, 2016).

social de prover bens públicos e proteção social, entretanto, sob a ideologização da solidariedade social.

A entrada dos anos 2000, no Brasil, é marcada, dessa forma, por um discurso voltado à um projeto de superação do subdesenvolvimento que aliasse o crescimento econômico aos padrões distributivos do país. Um cenário que na realidade se descortina através de um modelo de proteção social aos pobres, no qual se inserem os programas de transferência de renda, que ao contrário do que originalmente objetivavam, adquiriram um caráter permanente em meio às urgências sociais e à questão social estrutural do sistema capitalista.

Entre esses programas, chamados de “proteção não contributiva” destacam-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF) – que possuem naturezas diferentes do ponto de vista de sua organização e implementação⁹ – mas que fazem parte de um mesmo processo de operacionalização no que tange realização dos pagamentos, ou seja, ambos remuneram terceiros para a realização dos repasses orçamentários (SILVA, 2012).

Desse modo, estamos falando de programas que efetuam o repasse dos benefícios de transferência de renda por meio de as agências bancárias com fins de combate à pobreza, mas que não ultrapassam a superfície das necessidades mais básicas dos seus usuários, nos fazendo pensar também sobre quais interesses tem servido de fato, o enfrentamento à pobreza e à miséria nos países de capitalismo periférico.

Sabemos que no mesmo país onde as famílias elegíveis para o recebimento do benefício correspondente ao Programa Bolsa Família são aquelas cuja renda percapta seja inferior a R\$ 77 (reais) – e que em 2011 correspondeu a menos de 3% do Orçamento Geral da União – convivemos com um sistema de dívida pública que, segundo os estudos de Fatorelli (2012) consumiu mais de R\$708 (bilhões de reais), em 2011, funcionando como um “crescente desvio de recursos públicos que garantem uma ampla fonte de rendas para

⁹ O BPC apresenta-se enquanto conquista institucionalizada através da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em vigor desde 1993. Enquanto o PBF está vinculado a uma política de governo.

determinadas elites estabelecidas, principalmente, no setor financeiro (p. 61).

Trata-se de um panorama no qual está inserida a lógica da administração pública das políticas sociais brasileiras, orquestradas de um lado pela monetarização dos seus recursos, em face da reforma do Estado e a dependência dos “agentes pagadores” e de outro, pela forte alegação de que se deve dar “prioridade absoluta aos pagamentos da dívida, ainda que as custas da violação de direitos humanos e sociais de toda a nação” (FATTORELLI, 2012, p. 65).

Um exemplo marcante e bastante recente desta afirmativa tem sido a Proposta de Emenda Constitucional nº 241 (PEC 241)¹⁰, cujo texto reclama a criação de um Novo Regime Fiscal para a União, “fazendo-se necessária mudança de rumos nas contas públicas, para que o País consiga, com a maior brevidade possível, restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública” (BRASIL, 2016).

Com base na reflexão sugerida até aqui fica claro sobre qual perspectiva tem por base esta Emenda, na medida em que para que se alcance o restabelecimento dos gastos no país conforme menção, a proposta para os próximos vinte exercícios financeiros (vinte anos), é a fixação de um teto mínimo de gastos em algumas áreas, entre elas, “as despesas com saúde e educação, que devem ter um piso, fixado como proporção da receita fiscal” (BRASIL, 2016).

Percebe-se assim, em propostas como essas, algumas características presentes na configuração das políticas sociais brasileiras, que acompanhadas de tendências mundiais, adquirem particularidades no país, com a sustentação dos aparatos legais. A PEC 241/55, entre outras medidas provisórias e Projetos de Lei (PL)

¹⁰ Após ser aprovada na Câmara dos deputados, em outubro de 2016, a Emenda passou a tramitar no Senado como PEC 55, sendo aprovada no dia 13 de dezembro de 2016, com 53 votos favoráveis e 16, contra. Além disso, o texto complementa a sua propositura com aquelas áreas onde não se constituem limites previstos para o teto orçamentário, com destaque para as despesas com a realização de eleições pela justiça eleitoral e as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes. Por outro lado, de acordo com o Art. 103 da Emenda, de que trata dos casos de descumprimento do limite do teto orçamentário, coloca-se em xeque, no exercício seguinte, entre outras vedações: a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa, alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa e a realização de concurso público (BRASIL, 2016).

como o nº 4330/2004¹¹ que regulamenta contratos de terceirização para qualquer tipo de atividade, em empresas públicas, por exemplo, dão a tônica para a frágil regulamentação econômica e social a qual o Estado pretende continuar vinculado.

Situação que se agrava se analisarmos, por exemplo, a configuração do orçamento público brasileiro, a carga tributária regressiva que atinge diretamente a classe trabalhadora do país e o como já mencionamos, mecanismo da dívida pública¹², utilizado como um dos instrumentos de consolidação das relações capitalistas.

Sem intenção de esgotar a temática, mas realizando, no momento, apenas algumas ponderações, entendemos que os elementos ora citados têm total relação com o debate sobre as políticas sociais na contemporaneidade, já que ao falar da efetivação dessas políticas esbarramos no orçamento público destinado a elas, o qual representa, hoje, menos da metade de todo o fundo público brasileiro.

Nesse sentido, acompanhado a própria orientação do Banco Mundial, cuja base está na eficácia da focalização dos gastos públicos em prol da erradicação da extrema pobreza (TEIXEIRA, 2010), percebemos o quanto são preocupantes os rebatimentos de um sistema fiscal de caráter regressivo¹³ que não auxilie a redução das desigualdades sociais, nem tão pouco a construção de uma sociedade mais justa.

Ao contrário, ao utilizar como uma das fontes do sistema fiscal tributário os recursos arrecadados mediante o pagamento de impostos de maneira regressiva – atribuindo aos mais pobres a maior

¹¹ PL aprovado pela Câmara dos deputados, em abril de 2015, e possibilita a terceirização de atividades-fim em empresas privadas, empresas públicas e de economia mista.

¹² Na página eletrônica <<http://www.auditoriacidada.org.br/>> destinada a divulgação do trabalho da auditoria cidadã da dívida brasileira, é possível acessar informações acerca do fundo público e observar, por exemplo, os gastos do governo federal com Educação, Saúde e Previdência Social. De acordo com dados contidos no site, só em 2014, o governo federal gastou R\$ 978 bilhões com juros e amortizações da dívida pública, o que representou 45,11% de todo o orçamento efetivamente executado no ano, em detrimento aos parcos investimentos nas áreas de proteção social, que não chegaram a 30% do orçamento. Já em 2015, de acordo com o site e com base em dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), foram destinados à dívida pública 42,43% do Orçamento Geral da União, ou seja, R\$ 962.210.391.323,00 (FATTORELLI; ÁVILA, 2015)

¹³ Salvador (2012) trata do caráter regressivo da carga tributária brasileira, cujo fundamento assegura menores tributações aos rendimentos mais elevados no país, ou seja, os que detêm maior patrimônio ou consomem produtos menos essenciais pagam menos impostos.

carga tributária – agrava-se também questões relacionadas à distribuição de renda e redistribuição da riqueza no país, tendo em vista a desigualdade na arrecadação dos impostos e as fontes de financiamento das políticas sociais.

Se no Brasil a arrecadação dos impostos não acontece de forma igualitária – e mais da metade da incidência de tributos encontra-se no consumo, por meio dos impostos indiretos – podemos concluir em concordância com Salvador (2012), que os efeitos mais perversos do sistema tributário brasileiro recaem sobre a camada mais pobre da população, sendo esta, inclusive, a responsável por parcela significativa do montante vinculado ao orçamento da Seguridade Social.

De acordo com o autor, “em 2011, dos R\$ 518,70 bilhões pagos nas funções orçamentárias da previdência, saúde e assistência social, 92% advêm diretamente dos tributos que incidiram sobre o consumo e a renda dos trabalhadores” (Idem, p. 90).

Esta é uma discussão aliada a uma outra temática considerada polêmica e que diz respeito a proposta de cobrança de Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) como um caminho para corrigir as graves disparidades entre as pessoas e as classes sociais no Brasil, em razão da obtenção e acúmulo de grandes fortunas, muitas vezes decorrentes da sonegação de impostos de seus beneficiários (NETO, 2012).

A proposta tem data desde o processo constituinte de 1988, vigente no art. 135, inciso VII e até agora encontra-se encravada na sua não receptividade, com base em discursos que creditam ao IPG a responsabilidade pela destruição de empregos, sob a hipótese de subtração de recursos e investimentos, além da sustentação ideológica de que a concentração de riqueza seria gerada por motivos edificantes, produto do metabolismo virtuoso da economia (Idem).

Percebemos assim, envolto por elementos não apenas econômicos, mas também políticos e ideológicos, que este cenário sintetiza o panorama em que está inscrito a atual configuração das políticas sociais no Brasil, cujo financiamento acontece, em certa medida, por meio dos impostos arrecadados dos menos favorecidos,

muitas vezes, beneficiários dos próprios programas e políticas criados para amenizar os efeitos das desigualdades que os atingem.

São apontamentos que reforçam no Brasil, questões que vem sendo discutidas desde o início deste artigo, quando falávamos sobre a origem das políticas sociais e sua relação com a manutenção do *status quo*, na contramão do conceito de equidade. Entre outros fatores, enquanto não for intenção do governo a taxação das grandes fortunas e a marca do sistema tributário for extrair das rendas mais baixas os recursos necessários para o custeio do serviço público, preservaremos a correspondência com o passado e com a conservação de privilégios e das benesses, tão prejudiciais às gerações futuras e a perspectiva de justiça social.

Considerações Finais

Sobre o debate proposto, levantamos alguns pontos que possam contribuir para o estudo sobre a trajetória das políticas sociais, desde as primeiras experiências assistenciais, ainda no contexto Europeu, até os desdobramentos que tocam nas particularidades vivenciadas no Brasil, entre elas, a injustiça de sua carga tributária e a negligência dos gastos públicos com vistas a ampliação dos direitos sociais.

Reconhecemos o processo complexo e contraditório o qual estão inseridas as políticas sociais no âmbito da produção e reprodução do capitalismo, uma vez que não poderíamos falar da criação e do desenvolvimento de medidas socioassistenciais neste contexto, sem considerar a relação entre o Estado, a sociedade e os conflitos de classe.

Dito isto, ao realizarmos um paralelo entre a configuração das primeiras legislações fabris da Inglaterra no século XIX e as particularidades das políticas sociais brasileiras, encontramos semelhanças ao que tange o caráter dessas políticas, em seus aspectos econômicos, políticos e históricos.

Entre eles, destacamos a estreita relação entre a origem das políticas sociais às expressões da questão social, fato determinante para o seu surgimento, já que em ambos os contextos descritos, os

avanços ao que tangem as necessidades sociais responderam também a determinações econômicas, mantendo assim, as condições de produção e reprodução do capital e da classe trabalhadora. Nesse sentido, quando reconhecemos as semelhanças entre contextos sociais e históricos distintos no que diz respeito a configuração das políticas sociais, constatamos a relação intrínseca entre estas e a lógica capitalista.

No Brasil, a trajetória das políticas sociais também não está isenta de influências econômicas e político-ideológicas. Ao contrário, tais políticas estão inseridas em um múltiplo processo de determinações, envolto por elementos diversos e interesses difusos, em que o investimento em políticas estruturantes de emprego e renda ou a regulação de direitos sociais têm seguido imperativos de organismos internacionais.

Conforme o estudo de Teixeira (2010) citado neste trabalho, as políticas sociais brasileiras no contexto contemporâneo, devem seguir balizas ideológicas que afirmem como prioridade incondicional a retração do Estado, o direcionamento dos gastos estatais para a os interesses do capital financeiro, além da focalização e da seletividade dos serviços.

Orquestradas pelo ideário neoliberal, notamos na atualidade, vestígios arcaicos na forma de atender as necessidades sociais da classe que vive do trabalho. Deparamo-nos ainda, com a orientação das políticas sociais para o mercado, sem falar da perspectiva – outrora, já conhecida – que estimula e responsabiliza o indivíduo pelo protagonismo no processo de “superação da pobreza”.

Percebemos, assim, que as políticas sociais brasileiras se originaram no país atualizando características comuns àquelas encontradas nos países de capitalismo central, já que, sobretudo na atualidade, ainda somos orientados por interesses dos segmentos da burguesia articulados ao projeto social hegemônico global.

Ao mesmo tempo, vivenciamos particularidades de um movimento complexo e contraditório que dá origem as primeiras experiências de políticas sociais de forma tardia, sob bases clientelistas e patrimonialistas; distantes de uma percepção que possa

fortalecer a política social como pauta central na agenda de lutas da classe trabalhadora.

Referências

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Cortez, 1999.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. – 3ed. – São Paulo: Cortez, 2007.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. – São Paulo: Cortez, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

_____. América Latina, Política Social e Pobreza: "novo" modelo de desenvolvimento? In: SALVADOR, Evilasio et al (Org.). **Financeirização, Fundo Público e Política Social**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 31-58.

BRASIL. Constituição (2016). Proposta de Emenda Constitucional nº 241, de 15 de junho de 2016. **Proposta de Emenda à Constituição**. Brasília, 2016.

CARVALHO, Anailza Perini de; LEITE, Izildo Corrêa. As ações de enfrentamento da pobreza e a origem e as principais características da política social no ocidente europeu e no Brasil. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 1, n. 17, Jan-Jun, p.37-68, 2011.

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

CEPAL, Comissão Econômica Para A América Latina e O Caribe. **Escritório da CEPAL em Brasília**. Disponível em: <<http://www.cepal.org/pt-br/sedes-e-escritorios/cepal-brasilia>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

FAGNANI, Eduardo. As lições do desenvolvimento social recente no Brasil. **Le Monde Diplomatic Brasil**, 1 de dez. 2011. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1060>> Acesso em: 21 out. 2016.

FATTORELLI, Maria Lucia. Bolsa Rico. In: CATTANI, Antonio David (Org.). **A sociedade justa e seus inimigos**. Porto Alegre: Tomo Editorial, p. 59-80, 2012.

FATTORELLI, Maria Lucia; ÁVILA, Rodrigo. **Gastos com a Dívida Pública em 2014 superaram 45% do Orçamento Federal Executado**. 2015. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/blog/2013/06/20/e-por-direitos-auditoria-da-divida-ja-confira-o-grafico-do-orcamento-de-2012/>>. Acesso em: 14 out. 2016.

HOBSBAWM, Eric. Adeus a tudo aquilo. In: BLACKBURN: **Depois da queda**: o fracasso do comunismo e o futuro do socialismo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil. In: BOSCHETTI, Ivanete et al (Org.). **Política Social no capitalismo: Tendências Contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, p. 13-43, 2009.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O serviço social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 3. ed. São Paulo, Cortez, 2000

MACHADO, Ednéia Maria. **Política Social:** a moderna Lei dos Pobres. 2011. Disponível em: <www.ts.ucr.ac.cr/binarios/pela/pl-000259.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2015

MARTINS, José de Souza. Clientelismo e corrupção no Brasil contemporâneo. In: **O poder do atraso:** ensaios de sociologia da história lenta. São Paulo: Cortez, 1999.

MARX, K e ENGELS, F. **A assim chamada acumulação primitiva.** In: O capital. São Paulo: Abril Cultural, 1984, v. I, t. 2.

MISHRA, Ramesh. **O Estado-providência na sociedade capitalista.** Trad.de Ana Barradas. Oieras: Celta Editora, 1995.

MOTA, Ana Elizabete; AMARAL, Ângela; PERUZZO, Juliane. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **Desenvolvimentismo e Construção da Hegemonia:** crescimento econômico e desigualdade social. São Paulo: Cortez, p. 153-178, 2012.

NETO, Alberto Amadei. Imposto sobre as grandes fortunas. In: CATTANI, Antonio David (Org.). **A sociedade justa e seus inimigos.** Porto Alegre: Tomo Editorial, p. 59-80, 2012.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As Possibilidades da Política:** ideias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998

PASTORINI, Alejandra. Quem Mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria “concessão – conquista”. **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº 53, São Paulo: Cortez, 1997.

PEREIRA, Potyara A.P. **Política Social: temas e questões.** – 2ed. – São Paulo: Cortez, 2009.

PISÓN, J. M. de. **Políticas de bienestar: um estúdio sobre los derechos sociales**. Madrid Tecnos, 1998.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens de nossa época**. 2 ed. Rio de Janeiro: Campos, 2000.

OLIVEIRA, Íris Maria de. Cultura política, direitos e política social. In: BOSCHETTI, Ivanete et al (Org.). **Política Social no capitalismo: Tendências Contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, p. 109-127, 2009.

RAICHELIS, Raquel. Gestão pública e cidade — notas sobre a questão social em São Paulo. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano XXVIII, n. 90, jun. 2007.

RAMOS, Sâmya Rodrigues. **A mediação da organização política na (re)construção do projeto profissional: o protagonismo do Conselho Federal de Serviço Social**. Recife (PE): UFPE, 2005.

SALVADOR, Evilasio. A injustiça fiscal no financiamento das políticas sociais. In: CATTANI, Antonio David (Org.). **A sociedade justa e seus inimigos**. Porto Alegre: Tomo Editorial, p. 81-95, 2012.

SILVA, Giselle Souza da. Transferências de renda e monetarização das políticas sociais: estratégia da captura do fundo público pelo capital portador de juros. In: SALVADOR, Evilasio et al (Org.). **Financeirização, Fundo Público e Política Social**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 209-240.

TEIXEIRA, Rafael Vieira. Uma crítica da concepção de política social do Banco Mundial na cena contemporânea. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 104, p.650-680, 2010.

Recebido em 16/12/2016 e
aceito em 07/03/2017.

Resumo: *O presente artigo tem como objeto de análise a configuração das políticas sociais no Brasil, estabelecendo uma relação com a gênese das primeiras experiências assistenciais que aconteceram na Europa, mais especificamente, aquelas conhecidas como as Leis dos Pobres inglesas. O trabalho consiste em um ensaio teórico, abrangendo, portanto, o contexto de criação das primeiras medidas assistenciais inglesas, a contar pelos aspectos da Revolução Industrial e dos movimentos sociais em busca de direitos civis e políticos, passando pela caracterização do Estado de Bem-Estar Social, juntamente com questões que envolvem o contexto de criação e estabelecimento das Políticas Sociais no Brasil. Através dessa proposta buscamos criar um paralelo entre as semelhanças e particularidades da realidade europeia e brasileira, chegando às considerações finais, por meio de um debate contemporâneo sobre a conformação das políticas sociais no Brasil e o atual conjunto de estratégias com vistas ao desmonte de direitos sociais conquistados.*

Palavras-chave: *Políticas Sociais, Leis dos Pobres, Brasil, Contemporaneidade.*

Title: *"Any similarity is not coincidental": The trajectory of social policies, from the law of the poor to the contemporary*

Abstract: *The purpose of this article is to analyze the configuration of social policies in Brazil, establishing a relationship with the genesis of the first assistance experiences that took place in Europe, more specifically those known as the Laws of the English Poor. The methodology used for this study consists of a bibliographical research, covering, therefore, the context of creation of the first English assistance measures, counting on the aspects of the Industrial Revolution and of the social movements in search of civil and political rights, going through the characterization of the State of Social Welfare, together with issues that involve the context of creation and establishment of Social Policies in Brazil. Through this proposal, we seek to create a parallel between the similarities and particularities of the European and Brazilian reality, arriving at the final considerations, through a contemporary debate on the conformation of Brazilian social policies and the current set of strategies aimed at the dismantling of social rights conquered.*

Keywords: *Social Policies, Laws of the Poor, Brazil, Contemporaneity.*
