



Política social: de sua gênese ao contexto brasileiro

Paola Andressa Scortegagna e Rita de Cássia da Silva Oliveira*

Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, Universidade Estadual de Ponta Grossa, Praça Santos Andrade, s/n, 84100-000, Ponta Grossa, Paraná, Brasil.

*Autor para correspondência. E-mail: soliveira13@uol.com.br

RESUMO. O presente trabalho tem por objetivo apresentar a gênese da política social, desde a primeira Lei dos Pobres, no século XIV até o contexto neoliberal das políticas sociais no Brasil. Foi realizado um estudo documental e bibliográfico. No século XIV encontra-se a primeira lei voltada à pobreza, na Grã-Bretanha, que pode ser considerada como uma das primeiras políticas sociais do mundo. Até o século XVIII outras leis surgem para combater a pobreza, porém muito mais punitivas do que assistencialistas. O século XIX é marcado pelo capitalismo e pela luta social dos trabalhadores em busca de direitos. Do século XX até os dias atuais, as políticas sociais estiveram atreladas ao liberalismo e ao neoliberalismo. No contexto brasileiro, as políticas sociais não atingem o objetivo de combate à pobreza, havendo ações paliativas como as políticas compensatórias.

Palavras-chave: política; lei dos pobres; pobreza.

Social policy: from its genesis to the Brazilian context

ABSTRACT. This paper aims to present the genesis of social policy, from the first Law of the Poor in the fourteenth century to the neoliberal context of social policies in Brazil. A documentary and bibliographic study was carried out. In the fourteenth century lies the first law on poverty in Britain, which can be considered as one of the first social policies in the world. Until the eighteenth century other laws came to combat poverty, but much more punitive than welfare. The nineteenth century is marked by capitalism and the social struggle of the workers in search of rights. From the twentieth century to the present day, social policies have been linked to liberalism and neoliberalism. In the Brazilian context, social policies do not reach the objective of combating poverty, with palliative actions such as compensatory policies.

Keywords: policy, law of the poor, poverty.

Política social: de su génesis al contexto brasileño

RESUMEN. El presente trabajo tiene por objetivo presentar la génesis de la política social, desde la primera Ley de los Pobres, en el siglo XIV hasta el contexto neoliberal de las políticas sociales en Brasil. Se realizó un estudio documental y bibliográfico. En el siglo XIV se encuentra la primera ley dirigida a la pobreza en Gran Bretaña, que puede ser considerada como una de las primeras políticas sociales del mundo. Hasta el siglo XVIII otras leyes surgen para combatir la pobreza, pero mucho más punitivas que assistencialistas. El siglo XIX está marcado por el capitalismo y la lucha social de los trabajadores en busca de derechos. Desde el siglo XX hasta los días actuales, las políticas sociales estuvieron ligadas al liberalismo y al neoliberalismo. En el contexto brasileño, las políticas sociales no alcanzan el objetivo de combate a la pobreza, habiendo acciones paliativas como las políticas compensatorias.

Palabras-clave: política, ley de los pobres, pobreza.

Received on October 27, 2017.

Accepted on April 3, 2018.

Introdução

Para a análise das políticas sociais torna-se fundamental a compreensão de sua gênese. Para tanto, se faz necessário entender a estreita relação entre a política social e a pobreza.

Esse artigo tem por objetivo apresentar a gênese da política social, desde a primeira Lei dos Pobres, no século XIV até o contexto neoliberal das políticas sociais no Brasil. Para esta pesquisa foi realizado um estudo documental e bibliográfico.

O texto está organizado em duas seções a saber: 1. Lei dos Pobres – destaca desde as primeiras ações em prol dos pobres até a última Lei dos Pobres, de 1834, na Grã-Bretanha (séculos XIV ao XIX); 2. Origens da política social – retrata a questão social, e as influências do liberalismo e do neoliberalismo sobre a política social; apresenta também as características da política social na realidade brasileira. .

Lei dos pobres

A pobreza não é um fenômeno social que surgiu a partir da sociedade capitalista. De acordo com Sachs (2005), a pobreza esteve presente nos diferentes povos, com registros no decorrer da história da humanidade.

No decorrer da história, o conceito de pobreza evoluiu. Na Antiguidade, a distinção entre ricos e pobres ocorria por determinação divina, cabendo a cada sujeito aceitar sua classe social. Esta condição perdurou por vários séculos, confirmada pela Igreja Católica durante a Idade Média, para manutenção da nobreza e do próprio clero. Neste momento, a pobreza significava ausência de propriedade (Lacerda, 2012).

A condição de pobreza no período feudal obrigava a submissão aos senhores, pois era a possibilidade de sobrevivência e proteção. Àqueles que não se encontravam enquanto vassalos, estavam fadados à indigência, fora dos feudos e longe dos burgos. Estes sujeitos estavam à mercê da caridade da Igreja.

No século XIV, a quantidade de desabrigados, enfermos e miseráveis estava crescendo consideravelmente. A assistência limitada à caridade cristã não supria às necessidades de sobrevivência destas pessoas. Além disso, conflitos sociais estavam surgindo.

A caridade cristã estava comprometida, pois com a queda de mosteiros no século XIV, havia dificuldade para realizar ações assistencialistas. Assim, em cada região paroquial foi instituído um imposto para caridade aos pobres, cabendo a cada igreja o recolhimento deste imposto dos fieis.

Com a peste negra, a quantidade de enfermos e de órfãos aumentou, houve estagnação nos salários e diminuição de postos de trabalho, os problemas sociais estavam crescendo junto com a fome e a quantidade de indigentes. Para conter tal situação, um ato legal (caráter de lei) trouxe obrigatoriedade para que todos os sujeitos sadios trabalhassem, mantendo os salários antigos. Vários trabalhadores buscaram regiões com melhores salários, mas outros tentaram alegar doença ou deficiência para não trabalhar. Diante da situação, *The Ordinance of Labourers* – Decreto dos Operários (1349), instituiu que nenhuma pessoa com condições de sustento (trabalhador ou empregador) poderia auxiliar ou assistir mendigos (Higginbotham, 2012).

No ano de 1388, *the Statute of Cambridge* – Estatuto de Cambridge, introduziu regulações que restringiam movimentos dos trabalhadores e mendigos. Cada região era responsável pelos seus pobres impotentes, ou seja, idosos ou enfermos, com incapacidade para o trabalho. Aqueles trabalhadores que desejassem sair de sua região precisavam de um termo de autorização de ‘bom homem’, comprovando sua condição de trabalho. Os mendigos não podiam tentar fugir ou fingir doenças, pois para passear necessitavam de autorização. Os inválidos também estão submetidos a este estatuto, que os proibia de sair ou vagar pelas ruas (Higginbotham, 2012).

A situação dos pobres foi se agravando. Diante desta situação, houve a implementação da *Poor Law Act* (Lei dos Pobres), pela monarquia britânica. Esta lei pode ser considerada como uma das primeiras políticas sociais.

De acordo com Pereira (1999), esta lei atendia os andarilhos e tinha como objetivo combater a vagabundagem, pois se entendia que estes sujeitos não deveriam permanecer pelas ruas, buscando sua sobrevivência. Estes andarilhos deveriam ser confinados, pois a pobreza sem território poderia causar muitos danos à ordem social.

Esta lei não tinha um caráter social e assistencialista por princípio, mas sim, um caráter punitivo. No decorrer dos anos e das mudanças que foram ocorrendo na sociedade, esta lei foi se modificando e dava subsídios (restritos) para o atendimento apenas para os impossibilitados de trabalhar.

As ações legais frente à situação dos mendigos foram aumentando. No decorrer do século XV e XVI, várias ações punitivas para aqueles que tinham condições de trabalhar e não o faziam aumentavam. As pessoas consideradas ociosas (migrantes) eram presas e deixadas a pão e água, depois expulsas da cidade. Os demais eram obrigados a trabalhar, com direito a castigos pela recusa. Todo mendigo ou andarilho apto ao trabalho deveria estar em sua região trabalhando. Além disso, houve ainda mais severidade nas punições, escravizando por 2 anos mendigos que se recusassem a trabalhar e por toda vida aqueles que fugissem (Higginbotham, 2012).

Neste contexto conflituoso, começam a surgir as primeiras casas para acolher os pobres sem condições de trabalho. O ato de 1536 instituiu que as igrejas deveriam ter uma caixa de arrecadação de fundos para ajudar os impossibilitados. Porém, ainda se mantinha com severidade as punições para aqueles considerados capazes e que não trabalhavam. Houve a proibição do pedido de esmolas.

De acordo com Higginbotham (2012), em 1572 houve a criação do imposto sobre propriedade em toda Grã-Bretanha, chamada de taxa dos pobres. Este imposto devia ser administrado em cada região, pela paróquia responsável e era destinado ao atendimento de idosos, enfermos e miseráveis. A partir deste período, algumas ações menos punitivas começaram a ocorrer. Foram nomeados responsáveis em cada paróquia para buscar emprego aos pobres capazes, como também encontrar lugares para a construção de casas para incapazes.

Apesar do pequeno avanço em relação ao atendimento dos pobres, a situação era muito complicada, pois não havia garantias de subsistência ou atendimento das necessidades básicas daqueles sujeitos. Não havia clareza inclusive na determinação de capazes e incapazes, o que colocava muitas pessoas doentes e sem condições para trabalhar durante longas jornadas.

Com a evolução social dentre os séculos XIV e XV, a Lei dos Pobres foi revista e no ano de 1601, foi promulgada *The Act for the Relief of the Poor* – Lei para o Alívio dos Pobres. Esta lei mantinha as responsabilidades das paróquias em relação à assistência aos pobres, incluindo as crianças em condições precárias. Esta lei tinha por objetivos: tornar a paróquia unidade administrativa responsável pela assistência aos pobres, tal como a coleta de taxas; criar asilos ou hospícios para os idosos e deficientes físicos e mentais, desde que sem família, pois caso contrário, era obrigatoriedade da família à assistência aos mesmos; criar casas de correção para os pobres com condições de trabalho (mendigos, andarilhos) e que se recusavam a fazê-lo; instruir as crianças para o trabalho; criar *Workhouses* para possibilitar o trabalho dos pobres que eram capazes (Pereira, 1999; Higginbotham, 2012).

Sobre a Lei dos Pobres de 1601, Dorigon (2006, p. 120) afirma que “[...] a lei visava evitar futuros problemas sociais. Tendo em vista o número significativo de pobres desocupados em condições degradantes, buscava a repressão à mendicância e a vagabundagem e a minimização da miséria”.

Havia a preocupação de preparação dos sujeitos marginalizados para o trabalho, reordenando a sociedade e preparando a maior quantidade possível de capazes para o sistema produtivo. As igrejas, responsáveis diretas pela assistência aos pobres, por muitas vezes também exploravam seus assistidos, tentando lucrar com o trabalho feito por eles nas casas de assistência.

As ações se mantiveram por aproximadamente dois séculos, mas a questão dos pobres continuava complexa. Segundo Mantoux (1989 apud Dorigon, 2006), muitas paróquias assistiam apenas os pobres da sua região, excluindo todos aqueles que não eram provenientes da região, considerando-os intrusos, assim eximiam-se de suas responsabilidades.

Todavia, a questão da pobreza não se limitava a esta questão, devido à assistência da Igreja, outra situação estava ocorrendo: uma grande quantidade de pessoas capazes de trabalhar se recusaram a isso, pois sobreviviam sem a necessidade do trabalho.

Houve novas discussões e a Lei dos Pobres foi reformulada. O objetivo era urgente: tirar o pobre capaz de trabalhar da rua ou da assistência cristã, educá-lo e em seguida colocá-lo no trabalho, principalmente pela crescente industrialização.

Assim, em 1834, foi aprovada a *Poor Law* – Lei dos Pobres, a qual alterava a lei anterior (1601) e exigia a melhor aplicação das leis relativas à pobreza. Este lei institui a nomeação de comissários para a administração e fiscalização das casas de assistência.

Com esta nova lei, os pobres capazes não poderiam pedir auxílio nas casas de assistência ou nas paróquias. Os auxílios deveriam destinar-se apenas aos realmente necessitados. Havia a preocupação com as crianças assistidas, pois estas deveriam ser educadas e formadas para trabalhar, evitando a formação de novos ‘vagabundos’ (*Poor Law*, 1834).

As *workhouses* estavam sendo fiscalizadas para que cumprissem o que determinava a lei. Nestas casas, deveria haver a formação de trabalhadores, respondendo às necessidades da sociedade capitalista.

Estas casas passam de casas de correção punição para casas de formação. A partir da nova lei, uma nova *workhouse* começa a ser estruturada. A primeira *workhouse* organizada a partir do novo sistema foi na cidade de Bristol, por meio da organização das igrejas e por iniciativa de um comerciante (Longmate, 2003 apud Dorigon, 2006).

Estas casas, pautadas na lei, deveriam seguir os princípios da disciplina, educação e trabalho. Nas *workhouses* poderiam ingressar pessoas de todas as idades, desde crianças até idosos, em qualquer condição de saúde. Dentro da casa, estas pessoas eram separadas em grupos etários, gênero e capacidade de trabalho.

A *workhouse* foi uma alternativa muito denodada e que conseguiu sucesso no seu objetivo de controlar a pobreza. Mas, ser pobre, não era uma questão social que se desejava superar. Assim, estas casas não eram obrigatórias, tampouco prisões ou asilos. Era um espaço com muitas regras, mas várias pessoas a buscavam de maneira voluntária (Dorigon, 2006).

Segundo Higginbotham (2012), as *workhouses* existiram até o início do século XX, sendo substituídas por instituição de amparo aos pobres, porém muitas das instituições mantiveram os mesmos princípios das casas. Com a Primeira Guerra e a depressão econômica, muitas instituições foram fechadas. Oficialmente a partir da década de 1930, passam a ser Instituição de Assistência Pública. Nestas casas muitos idosos continuam enquanto residentes, como deficientes, mães solteiras e ‘vagabundos’. No final da década de 1940, há a instituição do Serviço Nacional de Saúde, o qual assume as casas existentes, transformando-as em hospitais. No entanto, alguns mantêm o mesmo sistema de trabalho e assistência até 1960.

Apesar das leis e ações voltadas para assistência dos pobres durante os séculos XIV ao XIX não apresentarem um resultado satisfatório, podem ser consideradas políticas sociais. Houve atendimento para uma parte dos excluídos, o que de certa forma contribui para a sobrevivência dos mesmos. Muitos idosos, enfermos, deficientes, miseráveis e crianças foram assistidos.

Porém, nenhuma das ações realizadas preocupava-se com a emancipação destes sujeitos e a superação da condição de pobreza (superação de classe). Embora houvesse assistência, por muitas vezes estes sujeitos eram obrigados a trabalhar por longas horas e não tinham qualquer direito sobre o que produziam. Além disso, estas pessoas que pela própria condição social não tinham qualquer tipo de instrução, ainda estavam alienadas da sociedade, ora pela Igreja que pregava a pobreza como desejo divino e elevação espiritual, ora por industriais capitalistas, que necessitam de trabalhadores muito produtivos e conformados com a própria situação.

A última Lei dos Pobres (1834) objetivava a educação dos capazes, mas esta se restringia a uma instrução para o trabalho e para aceitação das condições postas pela classe dominante. Marx (1996, p. 115) aponta que “[...] fizeram baixar os salários dos trabalhadores do campo para além daquele mínimo estritamente físico, completando a diferença indispensável para assegurar a perpetuação física da raça mediante as Leis dos Pobres”, o autor ainda completa “Era um glorioso método para converter o trabalhador assalariado em escravo e o orgulhoso *yeoman* (lavrador abastado) de Shakespeare em mendigo” (Marx, 1996, p. 115).

Origens da política social

As Leis dos Pobres evoluem juntamente com a evolução do Estado. Estas leis foram se modificando de acordo com a organização social, desde o sistema feudal até o liberalismo.

O Estado moderno, com aparato teórico a partir dos contratualistas (Hobbes, Locke, Rousseau), representa a necessidade de legitimar a ordem social. A questão da propriedade determina o limite entre a pobreza e a riqueza.

Com a ascensão da burguesia no século XVII, inicia-se um período de modificação e modernização nos modos de produção. O liberalismo surge como consequência da luta burguesa contra o clero e a nobreza para o controle político do Estado. Assim, a liberdade dos sujeitos e a limitação dos poderes do Estado são necessários para o crescimento da classe burguesa.

A educação tem papel importante neste período, pois é necessário formar pessoas úteis para a sociedade. Esta condição de formação contribui para a negação das Leis dos Pobres, pois esta resulta em despesas para a sociedade civil e para o Estado.

A defesa da propriedade é referendada por sua condição meritocrática. Aquilo que se possui provém do trabalho, logo, a pobreza não pode ser justificada. Esta condição questiona o assistencialismo aos pobres, principalmente os quais têm condições de trabalhar e não o fazem.

Segundo Masson (2010, p. 85),

Ao longo da modernidade ocorreram várias cisões: separação do homem dos seus instrumentos de trabalho, divisão social e técnica do trabalho, separação da sociedade civil e do Estado. A dominação e a exploração são empreendidas sob os princípios da igualdade e liberdade que se consolidam pela existência do Estado, assim, a legitimação autoperpetuante da política liberal foi desenvolvida no decorrer de todo o século XVIII e XIX [...].

Nos séculos XVIII e XIX, a industrialização traz para os grandes centros uma quantidade muito grande de camponeses, que se sujeitam a grandes jornadas de trabalho, por salários que não permitem condições mínimas de sobrevivência. Há um crescente número de enfermos, pois nas condições de trabalho dadas, muitos adoecem. Uma grande quantidade de crianças também trabalha, nestas longas jornadas, muitas vezes apenas por alimentação.

O trabalho passa a ser um sacrifício diário e o trabalhador apenas um objeto controlado, necessário para que as fábricas funcionem, mas que pode ser facilmente substituído. Segundo Marx (1996, p. 55) “[...] na manufatura e no artesanato o trabalhador se serve da ferramenta; na fábrica serve à máquina”.

Além das condições de trabalho, o trabalhador ainda tem a incerteza de sua sobrevivência, pois se é demitido, adocece ou sofre algum acidente não terá condições de manter-se e poderá em pouco tempo tornar-se um miserável, que talvez consiga algum tipo de assistência cristã. Outro problema que também ampliou o número de miseráveis foi a constante evolução tecnológica, principalmente no século XIX, que eliminou muitos postos de trabalho. Para Marx (1982), esta condição tira a tranquilidade e a segurança do trabalhador, o qual permanece em constante ameaça de perder seus meios de sobrevivência. O trabalhador pode ser um supérfluo.

Além de todas estas questões, ainda recai sobre o trabalhador o sustento da família, principalmente dos filhos pequenos que não trabalham e, também, o peso da velhice, que não representa uma etapa de vida tranquila, ao contrário, se revela como a possibilidade da falta de qualquer recurso para sobrevivência. Assim, “[...] a miséria material debilita o operário tanto moral como fisicamente” (Marx, 1982, p. 36).

Somente no século XIX, que se iniciam os primeiros movimentos consistentes de trabalhadores, buscando melhores condições de trabalho e sobrevivência. Porém, “[...] a ruptura com a concepção liberal de Estado só ocorreu efetivamente com a contribuição dos estudos empreendidos a partir de Karl Marx” (Masson, 2010, p. 85).

Marx afirma que o trabalho é o fundamento ontológico do ser social, e por meio dele que se produz tudo que é necessário para a existência do homem. Assim, a luta dos trabalhadores não se faz contra o trabalho, mas pelas não-condições de realizá-lo.

De acordo com Dorigon (2006, p. 151),

O trabalho acabou rompendo com todas as barreiras postas pela moral e pela natureza, pela idade e sexo, pelo dia e pela noite. Condições históricas e culturais foram destruídas pelo ritmo que o capital estabeleceu, para formar o trabalhador disciplinado e obediente às normas e horários estabelecidos pelas fábricas.

Durante o século XIX, a união de trabalhadores possibilitou uma luta contra o regime trabalhista imposto pela burguesia, houve a organização de sindicatos e consideráveis ganhos no que diz respeito às condições de trabalho. Todavia, estes ganhos ainda são ínfimos diante das necessidades dos trabalhadores. A alienação e a conformação com o sistema capitalista limitam as ações dos trabalhadores na busca por novos direitos, até os dias atuais. São sujeitos formados pelo Estado, os quais desconhecem os próprios direitos e se mantêm aquém a qualquer entendimento do sistema capitalista.

Alguns direitos são assegurados para os trabalhadores até o final do século XIX, como as primeiras aposentadorias (no Brasil: Aposentadoria dos funcionários Correios - Decreto nº 9.912-A, de 26 de março de 1888, com a idade mínima de 60 anos e 30 anos de serviço). Mas, ainda há muita distância entre as necessidades dos proletários e os desejos dos burgueses.

A luta social ainda tem muitos limites, pois apesar da organização dos trabalhadores, ainda há uma grande quantidade de pobres, sem condições de trabalho que se mantém desamparados. Algumas ações voluntárias atuam em prol dos miseráveis, deficientes, enfermos, idosos e órfãos, mas o tamanho da pobreza era superior a qualquer tipo de ação isolada que tentasse superá-la.

A política social da sociedade capitalista

O século XX trouxe consigo a evolução e a decadência da proteção social aos trabalhadores. Do *Welfare State* (que se fez presente em alguns países – EUA, por exemplo - principalmente no pós-guerra) aos ajustes neoliberais, as ações provenientes das políticas sociais foram da ampliação dos direitos sociais à privatização dos mesmos. Houve ampliação dos serviços básicos e da seguridade social, acompanhada do aumento abusivo de impostos (propriedade, renda, consumo).

Os avanços podem ser considerados no decorrer deste século. Mas, da tentativa de um Estado de bem-estar social chegou-se ao final do século em condições de um Estado de considerável mal-estar social. Para

manutenção do capital, o Estado afirma-se no contexto neoliberal como mínimo e aplica ajustes estruturais, que de acordo com Moraes (2000), são focalizar¹, descentralizar² e privatizar³.

Para entender os meandros da política social, tal com sua adaptação aos ajustes neoliberais, é necessário defini-la.

A política social é uma política que surge a partir do capitalismo burguês, nas relações econômicas e sociais, entre a classe dominante e a classe dominada. Está diretamente relacionada às necessidades básicas dos sujeitos *versus* o modo de produção capitalista. Atua como política de mediação, entre a acumulação do capital e a manutenção da força de trabalho. Assim, o Estado tem o papel gerencialista, entre a força de trabalho e o preço da mesma, tal como as condições para sua manutenção (Machado, 2006).

De acordo com Pereira (1999, p. 63), a política social é

[...] uma política que, por privilegiar o status de cidadania como uma prerrogativa de todos, ultrapassa a visão contratualista de proteção social e vai englobar e proteger, como um dever do Estado, o pobre, o incapacitado para o trabalho, o desempregado e o redundante (expulso em definitivo do mercado de trabalho).

Desta forma, a política social, ganha o status de moderna Lei dos Pobres, uma vez que considera o assistencialismo como proteção para os pobres e miseráveis. Não é uma política para o desenvolvimento social, quicá para a superação dos antagonismos de classe.

De acordo com Marx (1996, p. 84),

[...] a redução das necessidades dos pobres à mais miserável condições de vida física, cuja satisfação visa apenas permitir que esses pobres exercitem atividades mecânicas para se manterem vivos. E isso acaba por fazer muita gente crer que os pobres não são alvos de injustiças sociais e, portanto, não devem ter direitos garantidos pelo Estado.

O Estado implementa políticas sociais de acordo com as exigências da classe trabalhadora, mas condicionado os interesses do capital. Estas políticas tem caráter de regulamentação do proletariado, evitando que os conflitos sociais aconteçam, ou seja, evitar que ocorra a moderna luta de todos contra todos. Logo, a política social passou:

[...] a ser vista nas melhores análises marxistas como um fenômeno contraditório, porque ao mesmo tempo em que responde positivamente aos interesses dos representantes do trabalho, proporcionando-lhes ganhos reivindicados na luta constante contra o capital, também atendem positivamente a interesses dos representantes do capital, preservando o potencial produtivo da mão-de-obra (Pereira, 1999, p. 54).

Por meio das políticas sociais é possível controlar a classe trabalhadora, utilizando-se de leis que regulamentam e regulam as atividades laborais. Há ações concretas sobre a organização dos trabalhadores, com limitações financeiras e políticas. A manutenção da força de trabalho está diretamente relacionada às necessidades do capital, o que representa a subordinação direta da classe trabalhadora. Embora haja atendimento parcial de reivindicações e acesso há alguns bens e serviços, a fragmentação da classe trabalhadora a enfraquece, levando ao não reconhecimento enquanto classe e a livre concorrência entre os trabalhadores (Machado, 2006).

Para Machado (2006, p. 28), a política social representa a moderna Lei dos Pobres, pois “[...] seu objetivo último não é a proteção do trabalhador, mas do capitalista – e seu objetivo primeiro é transformar os legítimos direitos de vida, trabalho e proteção social da classe trabalhadora em capital privado lucrativo”.

Neste contexto, as políticas sociais representam a relação capital e trabalho. Apesar das contradições postas, a classe trabalhadora por muitas vezes mantém-se estagnada, pois a atuação da classe dominante para alienação dos trabalhadores é eficaz e ao mesmo tempo cruel.

A classe dominante, detentora do poder político do Estado, se utiliza de todos os meios disponíveis (educação, mídia) para manter sua posição. A conquista de direitos sociais não representa que a classe trabalhadora está evoluindo e que se chegará a emancipação humana, mas sim representa ideologicamente a face do Estado ‘bom’, o qual controla seja por meio da formação ou da repressão sua classe dominada.

Assim, como afirma Costa (2006, p. 51),

¹ Substituir o acesso universal dos direitos sociais ao acesso seletivo, além de reduzir políticas sociais a programas de socorro à pobreza. As políticas sociais se aproximam de políticas compensatórias (Moraes, 2000).

² “Trata-se da delegação formal da autoridade ou da responsabilidade decisória em níveis hierárquicos inferiores” (Akkari, 2011, p. 37).

³ Privatização pode ocorrer em duas vias: transferir ao setor privado a propriedade dos entes estatais ou transferir a operação e a gestão dos serviços (Moraes, 2000).

Com a aplicação dos direitos políticos, com a luta de segmentos organizados das classes trabalhadoras, o Estado capitalista passou a operar com duas determinações centrais, a busca de legitimidade – que torna imprescindível a divulgação ideológica de que os objetivos centrais de toda organização produtiva e regulação social são voltados para o bem comum, sendo o Estado o centro do processo de organização e ordenamento da sociedade, e a necessidade da acumulação, fonte de todo dinamismo da economia e das receitas de que o Estado poderá dispor via tributação.

O contexto brasileiro reafirma a condição da classe trabalhadora. Por outro lado, representa um país que não atingiu o desenvolvimento econômico, mas possui questões sociais mais complexas e urgentes como a miséria e a fome. Altas taxas tributárias, políticas descontinuas, falta de fiscalização e privatizações são exemplos que representam a política e as ações sociais brasileiras.

Políticas sociais no Brasil

As relações sociais indicam os contrastes vigentes na sociedade, tanto nos âmbitos pessoais, educacionais, econômicos e políticos. Tais relações apresentam-se no limiar das atividades humanas, caracterizando assim as condições de igualdade e desigualdade presentes nesta realidade, como também a hegemonia exercida pelo governo.

As ações hegemônicas delimitam o espaço de inserção da população, sendo que muitas vezes as oportunidades de melhorias nas condições de vida da classe dominada não ocorrem por falta de oportunidades e em alguns casos, por repressões ideológicas, que se mostram incisivas na estrutura social.

O Estado é baseado em um poder hegemônico que exerce sobre a população, sendo que a ideologia⁴ da classe dominante repercute diretamente nas suas ações.

A sociedade capitalista está enraizada em valores egoístas burgueses, como afirmava Marx (2006). Nesta sociedade não há lugar para quem não produz.

Assim, as desigualdades sociais, representam impossibilidades para reestruturação econômica, política e social. A população muitas vezes se encontra a deriva, sendo colocados seus interesses e aspirações em segundo plano. A desigualdade social pressupõe injustiças sociais, pautadas na diferença. A pobreza e a falta de condições para sobrevivência ampliam-se.

Como meio de amenizar questões sociais graves, como a pobreza, algumas políticas são estruturadas. Até o século XVIII, a pobreza era sinônimo de ausência de propriedade. No século XIX, discutiu-se sobre a necessidade de sobrevivência, que dependia além dos recursos materiais. No decorrer do século XX e neste início de século XXI, muitos direitos elementares são considerados, como se pode observar na Constituição Federal.

Entretanto, apesar da evolução do conceito de pobreza, as políticas de combate a mesma, não evoluíram. “Ao entender a pobreza apenas pelo sem aspecto de carência monetária, há uma tendência a se limitar as ações políticas apenas ao escopo das transferências de renda” (Lacerda, 2006, p. 15). Estas políticas são necessárias, porém não são suficientes para amenizar os efeitos da pobreza no Brasil.

A pobreza é justificada pela má distribuição de renda, crises financeiras, políticas sociais ineficientes e os graves efeitos das políticas de ajustes (Soares, 2000).

De acordo com a autora, apesar dos indicadores sociais representarem avanços, há graves retrocessos. O acesso à água encanada camufla a ausência de saneamento básico. O não tratamento do esgoto na maioria dos países da América Latina pode significar uma epidemia de cólera em poucos anos de acordo com a Organização Mundial de Saúde (Soares, 2000).

Várias políticas sociais estão desaparecendo ou diminuindo a proteção social que proporcionavam. Além disso, outras questões sociais estão emergindo, como o aumento do desemprego, desregulamentação do mercado de trabalho, doenças e envelhecimento da população (Soares, 2000). Com a falta de estrutura pública e o não acesso às condições elementares de sobrevivência, os grupos mais pobres estão sendo cada vez mais penalizados.

Ampliando o quadro, o aumento significativo de idosos, a diminuição das taxas de natalidade e consequentemente a diminuição de jovens gera um grave problema. Por um lado, a quantidade de trabalhadores está diminuindo, por outro a condição de sobrevivência dos idosos se agrava, levando muitos

⁴ Marx descobriu que temos a ilusão de estarmos pensando e agindo com nossa própria cabeça e por nossa própria vontade, racional e livremente, de acordo com nosso entendimento e nossa liberdade, porque desconhecemos um poder invisível que nos força a pensar como pensamos e agir como agimos. A esse poder - que é social - ele deu o nome de ideologia. A ideologia é um fenômeno histórico-social decorrente do modo de produção econômico. A função principal da ideologia é ocultar e dissimular as divisões sociais e políticas, dar-lhes a aparência de indivisão e de diferenças naturais entre os seres humanos (Chauí, 2000).

deles novamente ao mercado de trabalho. Além disso, a falta de estrutura para atendimentos de saúde e assistência e as péssimas condições de sobrevivência refletem num dos maiores problemas sociais atuais: o idoso, que não trabalha e que necessita da previdência social, representando altos gastos para o governo.

Há ainda os problemas referentes à pobreza e a indigência⁵ no meio rural, que ocorrem de maneira mais grave. Aumento das taxas de desemprego, enfraquecimento dos sindicatos, problemas epidemiológicos, alimentação inadequada, desnutrição, problemas escolares, péssimas condições de saneamento, avanço desordenado de regiões metropolitanas, mortalidade infantil, aumento significativo de adolescentes e jovens em grupos de risco, dentre outros problemas reforçam a ineficiência das políticas sociais.

Para Soares (2000), a grande quantidade de crianças e adolescentes que trabalham, vivem em condições precárias e tem pouco ou nenhum acesso à educação reflete diretamente em jovens que permanecem neste contexto e tem pouca ou nenhuma possibilidade de sair da pobreza.

Diante do quadro posto, nos últimos anos houve uma série de medidas emergenciais, na busca da tentativa de amenizar as questões sociais. No Brasil, as políticas compensatórias cumprem este papel. Existem projetos para alimentação, moradia, acesso à água e luz de baixo custo, isenções de impostos, dentre outros (Luz Fraterna, Bolsa Família). As limitações destas políticas referem-se a não universalização, a quantidade de pessoas que tem acesso a estas e os altos custos para sua manutenção, que geram encargos tributários.

Além disso, tanto as políticas sociais quanto as políticas compensatórias são planejadas e implementadas pelo governo, o qual segue a ideologia da classe dominante. Por meio destas políticas nenhum problema social será equacionado, tampouco se alcançará a emancipação.

Compreende-se que a superação do capital não provém do Estado, mas uma população que não tem condições de deixar sua condição de alienação não irá lutar para que este processo ocorra.

No que diz respeito à emancipação humana, Marx (2006, p. 37) afirma que

A emancipação política é a redução do homem, por um lado, a membro da sociedade civil, sujeito independente e egoísta e, por outro, a cidadão, a pessoa moral. Só será plena a emancipação humana quando o homem real e individual tiver em si o cidadão abstrato; quando como homem individual, na sua vida empírica, no trabalho e nas suas relações individuais, se tiver tornado um ser genérico; e quando tiver reconhecido e organizado as suas próprias forças (forces propres) como forças sociais, de maneira a nunca mais separar de si esta força social como força política.

Assim, as relações de trabalho, estão diretamente relacionadas à emancipação, pois esta depende da compreensão da produção, pois o homem é fruto do seu próprio trabalho. A divisão social do trabalho é a origem da alienação. Para Marx (apud Tonet, 2005, p. 64)

O poder social, isto é, a força produtiva multiplicada que nasce da cooperação de vários sujeitos exigida pela divisão do trabalho, aparece a estes sujeitos, porque sua cooperação não é voluntária, mas natural, não como seu próprio poder unificado, mas como uma força estranha situada fora deles, cuja origem e cujo destino ignoram, que não podem mais dominar e que, pelo contrário, percorre agora uma série particular de fases e estágios de desenvolvimento, independente do querer e do agir de homens e que, na verdade, dirige este querer e este agir.

Neste contexto, pensar a superação do trabalho alienado e a emancipação pressupõe pensar na educação. Se de um lado ela está a serviço da reprodução da sociedade e dos valores capitalistas, de outro sem ela será impossível pensar na emancipação política e quiçá a emancipação humana.

Como afirma Tonet (2005, p. 139), “[...] o trabalho é uma mediação entre o homem e a natureza, ao passo que a educação é uma mediação entre o sujeito e a sociedade”.

Numa perspectiva emancipatória, o papel da educação é de nortear a superação das relações políticas parciais e da emancipação política em emancipação humana, em sua totalidade. Mas, a emancipação humana não ocorre apenas pela ação da educação, uma vez que ela é uma das instâncias da sociedade, embora expresse a totalidade de processos sociais, há a necessidade de todas as instâncias sociais neste projeto emancipatório (Mata, 2011).

Neste sentido, a educação não pode estar voltada apenas aos interesses da classe dominante, que diferencia o trabalho intelectual do trabalho manual, de acordo com os estratos sociais. Tal separação entre manual e intelectual, evidencia as rupturas e dificuldades da educação para a classe dominada. No cerne desta separação, além da alienação, há também a distinção entre educação e instrução.

⁵ A Cepal considera como linha de pobreza o valor necessário para uma família dar conta de suas necessidades básicas; enquanto a linha de indigência é o valor necessário para adquirir apenas uma cesta básica de alimentos (Soares, 2000, p. 109).

De acordo com os interesses burgueses, cabe ao trabalhador a instrução, que lhe capacita para ações fabris ou desempenho de funções simples. Não há necessidade de instrumentalizar cientificamente e tecnologicamente este sujeito. Observa-se que este fundamento, reitera e confirma o trabalho alienado e a exclusão social. De acordo com Marx (1996), a alienação que é fruto do trabalho não se restringe apenas à alienação da atividade, mas também do conhecimento e da ciência.

É um produto da divisão manufatureira do trabalho se opor-lhes as forças intelectuais do processo material de produção como propriedade alheia e poder que os domina. Esse processo de dissociação começa na cooperação simples, em que o capitalista representa em face dos trabalhadores individuais a unidade e a vontade do corpo social de trabalho. O processo desenvolve-se na manufatura, que mutila o trabalhador, convertendo-o em parcial. Ele se completa na grande indústria, que separa do trabalho a ciência como potência autônoma de produção e a força a servir ao capital (Marx, 1996, p. 283-284).

Marx (2006) aponta uma crítica ao Estado e a sociedade burguesa, apontando que o Estado está emancipado politicamente, mas o sujeito é determinado e suas garantias (liberdade, igualdade e propriedade) referem-se ao individualismo e não à emancipação.

É preciso superar a condição de instrução para o trabalho, pois esta não é educação. Torna-se necessário que haja ações educativas a todos os sujeitos, para que se possa ter de fato uma educação emancipatória, que contribua para um projeto de emancipação humana.

Considerações finais

Conhecer a gênese da política social permite analisar a situação da pobreza. Por vários séculos, as Leis dos Pobres representavam ações punitivas para aqueles que tinham condições físicas de trabalho, mas não o faziam (pelas mais diversas razões).

Apesar de existirem políticas sociais de combate a pobreza, há muitas limitações, pois a condição de pobre, mendigo, andarilho, indigente é socialmente aceita, principalmente pela sociedade capitalista, que culpabiliza o sujeito por sua condição econômica e desconsidera a necessidade de gastos públicos para assistência destas pessoas.

As Leis dos Pobres, até o século XVIII eram muito mais punitivas do que realmente assistencialistas, mas ao considerar as políticas sociais atuais, manter a população pobre alienada pode ser punição igual ou mais cruel do que as realizadas aos capazes que não trabalhavam.

Uma política social para a população deve buscar uma proximidade com as questões da assistência social, mas também do direito, da saúde, da alimentação, da moradia, da previdência, num desenho intersetorial que permita que todos os direitos sejam contemplados e respeitados.

As políticas sociais não podem ficar a mercê da classe dominante. Os seus contornos não devem ser de uma política posta verticalmente sobre a classe trabalhadora. As políticas sociais estão presas em controvérsias, revelando seu caráter teórico e não prático, desencadeando a sua ineficácia. Deve-se evitar também as políticas compensatórias, que apenas atuam nas emergências, mas não objetivam resolver problemas sociais.

A classe dominada não necessita de políticas compensatórias ou da moderna Lei dos Pobres. Há necessidade do respeito aos direitos já conquistados e o desenvolvimento da classe e este pressupõe a superação da alienação.

Referências

Akkari, A. (2011). *Internacionalização das políticas educacionais*. Petrópolis, RJ: Vozes.

Chauí, M. (2000). *Convite à filosofia*. São Paulo, SP: Ática.

Costa, L. C. (2006). Reflexões sobre o Estado moderno. In L. C. Costa. *Os impasses do Estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil* (p. 25-52). São Paulo, SP: Cortez.

Dorigon, N. G. (2006). *Educação e trabalho: a convocação das workhouses* (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual de Maringá, Maringá.

Higginbotham, P. (2012). *Workhouses: the story of an institution*. Recuperado de <http://www.workhouses.org.uk>

Lacerda, F. C. C. (2006). *Significados da pobreza na sociedade contemporânea* (Produtos técnicos abertos). Brasília, DF: IICA.

- Lacerda, F. C. C. (2012). Significados da pobreza na sociedade contemporânea. In Miranda, C., Tiburcio, B. (Org.), *A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas* (Vol. 16, p. 205-239, Série Desenvolvimento Rural Sustentável). Brasília, DF: IICA.
- Machado, E. M. (2006). *Política social: a moderna lei dos pobres*. San José, CR: Escuela de Trabajos Sociales, UCR.
- Marx, K. (1982). *O capital: crítica da economia política*. São Paulo, SP: Difel.
- Marx, K. (1996). *O capital: crítica da economia política*. São Paulo, SP: Nova Cultural.
- Marx, K. (2006). A questão judaica. In K. Marx. *Manuscritos econômico-filosóficos* (p. 13-44). São Paulo, SP: Martin Claret.
- Masson, G. (2010). Das teorias modernas de Estado à crítica da legitimação político-ideológica na organização social capitalista. *Revista de Ciências Humanas*, 44(1), 69-95. Doi: 10.5007/2178-4582.2010v44n1p69
- Mata, V. A. (2011). Emancipação e Educação em Marx: Entre a emancipação política e a emancipação humana. In *Anais do V Encontro Brasileiro de Educação e Marxismo: Marxismo, Educação e Emancipação Humana*. Florianópolis: UFSC.
- Moraes, R. C. C. (2000). As incomparáveis virtudes do mercado: políticas sociais e padrões de atuação do Estado nos marcos do neoliberalismo. In N. Krawczyk, M. M. Campos, & S. Haddad (Org.), *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate* (p. 13-42). Campinas, SP: Autores Associados.
- Pereira, P. A. P. (1999). *A metamorfose da questão social e reestruturação das políticas sociais*. Brasília, DF: CEAD.
- Sachs, J. (2005). *O fim da pobreza*. São Paulo, SP: Companhia das Letras.
- Soares, L. T. (2000). *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo, SP: Cortez.
- The Act for the Relief of the Poor. (1601). *1601: 43 Elizabeth 1 c.2: An Act for the Relief of the Poor*. Recuperado de <http://statutes.org.uk/site/the-statutes/seventeenth-century/1601-43-elizabeth-c-2-act-for-the-relief-of-the-poor/>
- Tonet, I. (2005). *Educação, cidadania e emancipação humana*. Ijuí, RS: Unijuí.
- United Kingdom. (1834). *Poor Law*. Recuperado de <https://www.nationalarchives.gov.uk/education/resources/1834-poor-law/>
- Decreto n. 9.912-A. (1888, 26 março). Reforma os correios do império. Rio de Janeiro, RJ. Recuperado de <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-9912-a-26-marco-1888-542383-publicacaooriginal-50955-pe.html>

INFORMAÇÕES SOBRE AS AUTORAS

Paola Andressa Scortegagna: Professora Adjunta B do Departamento de Pedagogia. Docente permanente do Programa de Pós Graduação - Mestrado em Educação na UEPG.
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-1243-1989>
E-mail: paola_scortegagna@hotmail.com

Rita de Cássia da Silva Oliveira: Professor Associado C do Departamento de Educação/UEPG. Docente permanente do Programa de Pós Graduação - Mestrado e Doutorado em Educação na UEPG. Coordenadora da Universidade Aberta para a Terceira Idade.
ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9382-7573>
E-mail: soliveira13@uol.com.br

NOTA:

As autoras Paola Andressa Scortegagna e Rita de Cássia da Silva Oliveira foram responsáveis pela concepção, análise e interpretação dos dados; redação e revisão crítica do conteúdo do manuscrito e ainda, aprovação da versão final a ser publicada.