

Las políticas de combate a la pobreza en Brasil: asistencialismo y exclusión social

Silvia Helena Zanirato

Universidad Estadual de Maringá - Brasil

Resumen

En este texto discuto la implementación de las políticas de combate a la pobreza que ocurrieron en Brasil entre 1933 y 1945, en el cual se definieron las formas de ingreso a los derechos de la ciudadanía. Parto del principio de que la adopción del servicio social fue parte integrante de estas políticas y que su creación reforzó el control ya existente sobre los hombres pobres y excluidos del mercado formal de mano de obra. En este sentido, enfatizo que la asistencia y la represión constituyeron las dos caras de una misma moneda sobre la cual fueron definidos los derechos sociales de la población pobre en este país.

Abstract

In this text I discuss the implementation from the combat politicians to the poverty that happened in Brazil between 1933 and 1945, in which were defined the entrance forms to the rights of the citizenship. I understand that the adoption of the social service was integral part of these politicians and that its creation already reinforced the control existent on the poor and excluded men of the formal market of manpower. In this sense, I emphasize that the attendance and the repression constituted two faces of one-self currency on which were defined the poor population's social rights in this country.

Historia de un proceso

Ya en los tiempos coloniales Brasil era conocido como la tierra de la "morada de la pobreza".¹ Eso se explica en razón del gran contingente de personas pobres que desde muy temprano habitaron aquel espacio. La metrópoli portuguesa, al de-

¹ Según Luiz Carlos Vilhena, citado por Caio Prado Júnior, *Formação do Brasil Contemporâneo*, São Paulo, Brasiliense, 1981, p. 350.

finir la forma económicamente más rentable de aprovechar la tierra, instituyó un mercado de trabajo basado en la esclavitud, relegando al hombre libre y desprovisto de bienes, con casi ninguna posibilidad de inserción en el trabajo formal. De este modo, desde los primeros años de su existencia, la mayor parte del contingente poblacional del territorio brasileño estaba compuesto por pobres, tanto africanos esclavizados como hombres libres.

El Estado portugués poco se preocupaba por la situación de aquella población, socorriéndola en los momentos de extrema imperiosidad, concediéndoles géneros de primera necesidad distribuidos por los "esmoler", personas designadas por el rey de Portugal para desempeñar esa función.²

La concesión de limosna a los hombres necesitados aparece así como una de las primeras formas adoptadas por el Estado Portugués en Brasil para permitir la supervivencia de muchos que no tenían otro modo de subsistir. Esta forma de distribución puede ser entendida como el primer tipo de asistencia social dirigido a esta población carente de condiciones de mantener, por su propio esfuerzo, su supervivencia.

Otro socorro a los hombres desposeídos, que también remonta a los primeros siglos de la colonia portuguesa, era hecho por las órdenes religiosas. Los conventos y monasterios mantenidos por la Iglesia Católica concedían limosna a los pobres en general.

Aun en el primer siglo de la colonización portuguesa, comenzaron a funcionar instituciones como la Hermandad de la Santa Casa de la Misericordia, expandiendo la atención a los necesitados además de la concesión de limosna y socorriendo un número más grande de personas. La Santa Casa atendía a niños abandonados, pobres, enfermos, lázaros y alienados, que eran llevados a aquel local con el propósito de asistencia a sus males. Los recursos para el mantenimiento de las obras asistenciales provenían, en su mayor parte, de los valores recaudados por la contribución mensual de la hermandad.³

Los hombres libres y pobres constituyeron el mayor contingente de personas atendidas por la Santa Casa. La atención a los cautivos era responsabilidad de sus señores, pero fueron muchos los esclavos atendidos por la hermandad que entraron en el hospital como indigentes, pues sus señores les daban la libertad cuando ya se encontraba avanzada su enfermedad, despreocupándose así de los costos del entierro. La libertad así conseguida yacía en las camas del hospital, eximiendo de cualquier responsabilidad y minimizando el perjuicio a los señores.

La ayuda prestada por esas instituciones se limitaba a quienes vivían en la ciudad, ya que el hombre de campo era excluido. Además, las obras asistenciales tenían por principio atender exclusivamente a la "pobreza avergonzada", o sea, a aquellos que se abstendían de pedir auxilio públicamente, que no pedían limosna, ni

² Aldaiza Sposati, *Historia da Pobreza Assistida em São Paulo*, Tesis de Doctorado en Trabajo Social, São Paulo, 1987.

³ Laima Mesgravis, *A Santa Casa da Misericórdia em São Paulo (1599-1884)*, São Paulo, Conselho Estadual de Cultura, 1976, p. 109.

exponían su condición. Los que pedían eran vistos como parásitos sociales, personas que exhibían su miseria sin vergüenza de su condición, sin interés en cambiar esta situación, buscando la caridad ajena por medio de pretextos no siempre confiables.

Los servicios prestados estaban condicionados a la distinción entre los "verdaderos" y los "falsos" pobres.⁴ Los primeros eran parte de la "pobreza avergonzada", mientras que los últimos eran considerados mendigos y vagabundos por opción. A estos les cabía la más impiadosa represión para que perdieran el estímulo de vivir de la caridad y consiguieran un trabajo para mantenerse.

Las leyes portuguesas establecían que cualquier hombre que no viviera con su señor o amo, sin oficio o cualquier otro medio de trabajo u otra forma de ganarse la vida, sería encarcelado y le pegarían públicamente. Esta disposición establecía el ejercicio del trabajo como mediador entre el bien y el mal vivir y buscaba forzar a todos los hombres desposeídos a procurar su supervivencia a través del trabajo, puniendo a aquellos que se entregaran al ocio o a pedir limosna. Para eso, el Título CIII de las Ordenanzas Filipinas prohibía el acto de pedir limosna, definiendo que esa función solamente podrían ejercerla personas autorizadas por el rey para recaudar limosna.⁵

Con la independencia de Brasil en 1822, poco se modificó la forma de ver el problema de la pobreza. La asistencia siguió haciéndose por medio de la limosna o de las instituciones filantrópicas, como la Santa Casa. En lo que se refiere al Estado, no fue muy diferente la acción del Estado brasileño en comparación con el Estado portugués. El gobierno brasileño se limitó a reconocer las instituciones de caridad, concediéndoles exenciones fiscales y contribuciones esporádicas y fiscalizando los hospitales. Los concejales iban a las instituciones a averiguar denuncias de insalubridad, pero su función era más policial (fiscalizadora), no existiendo ningún compromiso para solucionar los problemas que habían motivado las denuncias.⁶

De modo general, hasta mediados del siglo XIX, las instituciones asistenciales creadas atendían a un número limitado de personas, sobrevivían con gran dificultad de recursos financieros y médicos y, en su mayoría, estaban instaladas en edificios considerados inadecuados para los fines que pretendían. También eran consideradas locales de alivio para los pobres que enfrentaban dificultades para el mantenimiento de la familia como para la supervivencia con ocasión de enfermedad y vejez.

Al tornarse un país libre, Brasil procuró adecuarse a las normas que regula-

⁴ Esta no era una preocupación sólo de Brasil y tampoco estaba circunscrita a aquel momento. Michel Mollat, estudiando a los pobres en Europa Occidental durante la Edad Media, llama la atención para esa distinción que se hizo presente en todo periodo por él analizado. A este respecto consultar: Michel Mollat, *Os pobres na Idade Média*, Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1989. Aún en este sentido, Bronislaw Geremek cita que Ribton Turner encuentra en la legislación inglesa de 1388 (Estatuto de Ricardo II), la aplicación por primera vez de la diferenciación entre mendigos capaces e incapaces para el trabajo. Pero, observa Geremek, los elementos de esta diferenciación son visibles en las leyes francesa e inglesa del tiempo de la Peste Negra. Bronislaw Geremek, *Os Filhos de Caim*, São Paulo, Cia de Letras, 1995.

⁵ José Henrique Pierangeli, *Códigos Penais do Brasil*, Bauru, Jalovi, 1980, pp. 6-10.

⁶ Aldaiza Sposati, *Historia da Pobreza...* cit., p. 78.

ban las acciones del gobierno, buscando una constitución propia, aunque bastante influida por las normas portuguesas. Las atribuciones policiales, con respecto al tratamiento dispensado a los pobres y desocupados, pretendían que no existieran vagos ni mendigos, obligándolos a vivir de lo que entendían como "trabajo honesto". Por lo tanto, todo aquél considerado vago debería ser detenido y obligado a firmar un compromiso de bien-vivir, además de recibir la pena por vagancia. Lo mismo ocurría a los alcohólicos, a los gamberros y a las meretrices escandalosas que perturbaran la tranquilidad pública, los que tendrían su comportamiento posterior bajo vigilancia.⁷

En 1830 fue sancionado el Código Criminal del Imperio, que establecía las penas a ser aplicadas a los infractores en todo el imperio brasileño. Diferente de las Ordenanzas Filipinas, este Código definía que la prisión por vagancia debería ser aplicada a la persona pobre que, advertida por el juez, permaneciera en el ocio. La pena no era más el azote en público, sino la cárcel con trabajo, aplicada como factor de regeneración. La mendicidad también era penalizada, recibiendo la punición aquellos que mendigaran en los lugares en que existieran establecimientos para mendigos, o donde hubiera personas dispuestas a mantenerlos. También serían punidos los que mendigaran teniendo condiciones de trabajar, aunque en estos lugares no existieran establecimientos para acogerlos. Del mismo modo, serían castigados aquellos que fingieran ser portadores de llagas y otras enfermedades. Aun los inválidos que pedían limosna en grupos de cuatro o más, sin ser parientes, serían igualmente punidos. La pena por mendicidad variaba de ocho días a un mes de cárcel simple o con trabajo, según el estado de las fuerzas del mendigo.⁸

La supervivencia del hombre pobre a través de la mendicidad y de la vagancia estuvo prohibida durante todo el período imperial. De esta forma, se buscaba quitarles el estímulo a los que llevaban este medio de existencia, visto como un aprovechamiento del otro. La sucesión de leyes es indicativa de la presencia continua e incómoda de este contingente y revela una tentativa de control de esta población que sobrevivía prestando trabajos residuales y discontinuos, pidiendo limosna o practicando actos ilegales para sobrevivir.

Esa situación permaneció hasta fines del siglo XIX, cuando el país cambió significativamente por la proclamación de la República, la abolición de la esclavitud, la introducción del trabajo libre, la urbanización y la industrialización. La riqueza proveniente del comercio del café promovió el desarrollo comercial de las ciudades y, con él, el aumento de la población urbana. Nuevos personajes iban a las ciudades en busca de trabajo: negros libertos, hombres libres, inmigrantes europeos.

El crecimiento poblacional urbano trajo consigo los problemas de las grandes ciudades en expansión mostrando sus antagonismos. Una multitud circulaba a lo largo de las calles exponiendo los diferentes habitantes de la ciudad: propietarios, artesanos, profesionales liberales, operarios, comerciantes, vendedores ambulantes.

⁷ Hermes Vieira y Osvaldo Silva, *História da Polícia Civil de São Paulo*, São Paulo, Cia Editora Nacional, 1955, p. 156.

⁸ José Henrique Pierangeli, *Códigos Penais...* cit., p. 262.

tes, desocupados y mendigos. La desorganización manifiesta en los diferentes personajes, conviviendo en un mismo espacio, pasó a representar una amenaza a los poseían algo, que insistían en la aplicación de métodos capaces de disminuir el "peligro" del que esa multitud podría ser portadora.

Fue dentro de este cuadro, con una creciente masa de miserables circulando por las ciudades, que se pudieron percibir significativos cambios en cuanto a la percepción de la pobreza dispersa en el conjunto social. En este momento, observamos más claramente alteraciones en cuanto al lugar y tratamiento destinados a estas personas, cuya presencia deja de ser tolerada. Estos cambios son perceptibles tanto en el socorro médico y asistencial, como en las medidas represivas más intensas, que se fueron implantando para el control de los pobres y desocupados.

En el campo asistencial se produjeron modificaciones significativas, tomando como modelo las experiencias procesadas en las instituciones europeas desde mediados del siglo XIX. Estas instituciones habían sufrido cambios en cuanto a su acción, dejando de tener la caridad como base de la asistencia, adoptando un carácter más racional. Los cambios que ocurrieron en esos ámbitos mostraron que el hombre necesitado precisaba de consejos antes que bienes, ya que los bienes gratuitamente cedidos perpetuaban la dependencia y mantenían la pobreza; los consejos, al contrario, estimulaban el cambio del estilo de vida que necesitaba acontecer.⁹

Así, la filantropía europea definió el principio de que los bienes sólo serían distribuidos en la medida en que el receptor concordara con los consejos recibidos. La asistencia pasó a estar condicionada a una investigación minuciosa de las necesidades de la población pobre, lo que llevaba a penetrar en su casa y no dejarse conmovir por los trapos rotos y sucios ni por las heridas. O sea, se trataba de socorrer a aquellos cuya pobreza no escondiera "ninguna artimaña". Para que la ayuda sirviera de algo era preciso que ellos promovieran una recuperación de la familia. Ya no cabía mantener la pobreza dentro de los muros de las instituciones: era preciso introducirse en su espacio, conocer sus hábitos y proporcionar otros conocimientos que modificaran sus hábitos.

Tal forma de concebir la filantropía comenzó a aparecer en las instituciones brasileñas a mediados del siglo XIX, cuando fueron definidas otras formas de asistencia a los pobres necesitados, por medio de prácticas que traducían una preocupación por ordenar la atención a quienes eran socorridos. Las instituciones asistenciales procuraban orientar el mundo que envolvía al hombre necesitado mediante prácticas normativas de medicina y asistencia social. A través de estas normas buscaban modificar el comportamiento de las personas atendidas, promoviendo al mismo tiempo el saneamiento moral e higiénico de su medio. La caridad continuaba presente, pero se combinaba con las prácticas de prevención sanitaria, lo que llevó a que este tipo de filantropía se denominara filantropía higiénica, marcando la incor-

⁹ Jacques Donzelot, *A Polícia das Famílias*, São Paulo, Brasiliense, 1990.

poración de los higienistas en la asistencia social.¹⁰

Los servicios ofrecidos por la asistencia médica a los necesitados sufrieron influencias de este nuevo momento y pasaron a racionalizar la atención, orientándose a una propaganda de acción pública, proclamando el saneamiento moral e higiénico, como la prevención y la profilaxis de las enfermedades contagiosas.

Con esa finalidad, también se modificó la atención de la asistencia filantrópica, apuntando a racionalizar la ayuda, distinguiendo a los necesitados de los que se aprovecharían de la situación. La asistencia era concedida solamente a los "pobres avergonzados", o sea, a aquellos que no se "conformaban" con su pobreza y que buscaban medios considerados honestos para cambiar esa condición social. Así, al mismo tiempo que proporcionaban asistencia material, incentivaban a las familias socorridas al trabajo tenaz y a la práctica de la religión católica. Con eso, se empeñaban en inculcar en las personas atendidas el interés por un trabajo constante, regular e ininterrumpido, y una moral burguesa y católica al regularizar, delante de la iglesia y la sociedad, las uniones conyugales a través del casamiento civil y religioso.

Con los cambios introducidos por la República, un nuevo Código Penal fue implementado. La punición por mendicidad quedó definida en los artículos que disponían sobre Contravenciones en Especie, determinando en el artículo 391 que mendigar, teniendo salud y aptitud para el trabajo, sujetaría al infractor a la pena de cárcel de ocho a treinta días. En el artículo 392 constaba que de pedir limosna siendo inhábil para el trabajo, en los lugares donde existieran hospicios y residencias para mendigos, la pena sería de cinco a quince días. Ya el artículo 393 definía que mendigar fingiendo enfermedades, simulando motivos para atraer la conmiseración pública, o usando medios amenazadores o vejatorios, tendría pena de cárcel con trabajo, de uno a dos meses. El artículo 394 disponía que por mendigar en grupo, no siendo padre o madre y sus hijos impúberes, marido y mujer, ciego o minusválido y su conductor, la pena equivaldría a prisión de uno a tres meses. Finalmente, en el artículo 395 estaba definida la penalidad a aquel que permitiera que una persona menor de 14 años, sujeta a su poder, o confiada a su tutoría y vigilancia, pidiera limosna obteniendo lucro para sí o para otra persona. La prisión, en ese caso, sería de uno a tres meses.¹¹

Con respecto a los vagos, el artículo 399 establecía la pena de prisión de quince a treinta días para aquel que dejara de ejercitar una profesión, oficio o cualquier trabajo con el que pudiera ganarse la vida, que no poseyera medio de supervivencia, ni domicilio estable para vivir, que tuviera un medio de ocupación prohi-

¹⁰ Para Castro e Abreu, la filantropía higiénica corresponde al uso de técnicas de control del cuerpo; reglas administrativas de distribución del tiempo de trabajo, aprendizaje y ocio, normas de organización arquitectónicas de espacios; además de las técnicas represivas. A ellas se asociaron enunciados científicos, técnicos, administrativos, filosóficos y jurídicos, que fluirían de las instancias productoras de saber sobre la pobreza. Consultar al respecto Myrian Mesquita Pugliese de Castro y Sergio França Adorno de Abreu, "A pobreza Colonizada", en: *Serviço Social e Sociedade. Revista Quadrimestral de Serviço Social*, São Paulo, Año II, n° 17, abril de 1985.

¹¹ José Henrique Pierangeli, *Códigos Penais... cit.*, p. 316.

bido por ley, o manifiestamente ofensivo de la moral y de las buenas costumbres. La condena por vagancia obligaba al condenado a firmar un compromiso de conseguir una ocupación en el plazo de quince días, contados a partir del cumplimiento de la pena. La reincidencia aumentaría la pena de uno a tres años, cumplida en colonias penales, fundadas en islas marítimas o en las fronteras del territorio nacional. Si el reincidente fuera extranjero, sería deportado.

También eran considerados vagabundos aquellos que fueran encuadrados en el artículo 399 y que tuvieran entre 14 y 21 años. Ellos serían recogidos en establecimientos disciplinares industriales. La pena al considerado vago sólo sería extinguida si éste probaba que "tenía suficiente renta para su supervivencia" y sería suspendida si presentaba "fiador idóneo que por él se mostrara responsable".

Puede percibirse que este nuevo Código precisaba mejor las diversas modalidades en que la mendicidad era practicada, quién era el individuo pasible de ser considerado vago, cuáles los comportamientos penalizados como ociosidad, al tiempo que establecía puciones carcelarias más rígidas por mendicidad. De acuerdo con sus dispositivos, incurrir en vagancia se vinculaba a la falta de "profesión, oficio o cualquier trabajo" que posibilitara al individuo ganarse la vida, unido a la ausencia de un "domicilio definido", esto es, de un hogar fijo. Con ese dispositivo, el Código disciplinaba los comportamientos de los hombres desposeídos de un modo general, al establecer la necesidad de que fijaran su hogar, al mismo tiempo que imponía el desempeño de un oficio considerado legal, como condición para ser un hombre honesto. Insistía en acabar con los itinerantes, fijando al hombre en un espacio donde pudiera ser empleado como mano de obra. Sin embargo, no era la inserción en cualquier tipo de actividad lo que dirimía la posibilidad de no ser un vago. Era preciso que el medio por el cual se garantizaba la supervivencia no estuviera prohibido por ley, como los juegos de azar, o aún, que no fuera ofensivo a la moral y las buenas costumbres, como la prostitución y la pederastia.

Otro dato importante presente en la punición por vagancia se encuentra en la disminución de la edad del sujeto pasible de encarcelamiento. Ahora el menor de 14 a 17 años de edad sería detenido como vagabundo y cumpliría pena en los establecimientos disciplinares especialmente adecuados para su reeducación a través del trabajo.

Este código también dejaba claro que la permanencia en el ocio significaba vagabundeo sólo si era ejercido por el hombre pobre, pues aquél que tuviera medios de proveer a su supervivencia y pudiese permanecer sin un trabajo no constituía un peligro. De ese modo, la vigilancia recaía sobre la pobreza, en el sentido de controlar sus pasos para tornarla disciplinada y disponible para el trabajo.

Esa situación se mantuvo durante tres décadas más y fue alterada significativamente al final de la década de 1920, frente a la crisis vivida por el país, que trajo a las calles nuevas levas de desempleados que se sumaron a la pobreza ya crónica. Las calles y las plazas de las grandes ciudades se convirtieron en locales donde estos hombres se concentraban en espera de alguna ayuda, algún trabajo ocasional, algún empleo. Cuando un nuevo gobierno llegó al poder a fines de 1930, la pobreza de este contingente, asociada a las agitaciones del movimiento operario que venían desde las primeras décadas del siglo, se mostraban como los problemas más graves a ser resueltos.

Los años '30 en Brasil: marcas de un nuevo tiempo, permanencia de la pobreza

El ascenso de Getúlio Vargas al poder a través del golpe de Estado de 1930 estuvo marcado por la urgencia de cambios en el orden político-social reinante. Los problemas irresueltos desde los gobiernos anteriores se intensificaron con la crisis económica de 1929, que trajo como consecuencia el desempleo, la caída en la rentabilidad y las oscilaciones en la producción. Había aumentado el número de desposeídos y las presiones por mejores condiciones de vida eran lideradas por los trabajadores organizados en sindicatos profesionales.

Uno de los principales problemas a ser enfrentado por Vargas era la cuestión social, que había permanecido insoluble en los gobiernos anteriores. Las crisis económicas, sumadas a la explotación de la fuerza de trabajo, habían llevado al país a una situación crítica. Un número creciente de hombres sin trabajo acudía a las calles y plazas buscando la supervivencia de cualquier manera. Las presiones venían de todos lados, revelando una sociedad que había sido abandonada por los gobiernos anteriores. Resolver los problemas sociales y, al mismo tiempo, construir un Estado fuerte, legítimo en su representatividad, era el proyecto que Vargas proponía para Brasil.¹² En este ideal el Estado sería el organizador de la felicidad para todos, obtenida por medio del trabajo, la asistencia, la educación y la salud para sus ciudadanos. La propuesta de integración de todos los habitantes en el mundo del trabajo y la consecuente superación del estado de desigualdad social estuvo presente en el proyecto político de Getúlio Vargas desde que subió al poder.

Desde hace mucho tiempo, los caminos pensados para la edificación de la Nación brasileña tenían como prioridad la defensa del trabajo. La asociación entre orden/progreso/desarrollo estuvo presente en los discursos de diversos agentes que pensaron soluciones para los problemas de la sociedad brasileña.

En los años 1930 hubo una profundización de este discurso, que pasó a mostrarse casi unánime, siendo reproducido tanto por las autoridades gubernamentales como por los parlamentarios, por los empresarios, hasta por la izquierda, que se expresaba a través de los comunistas.

La valorización del trabajo por diferentes sectores aparece unida a una política generadora de riquezas, sustentada por la inclusión de todos los ciudadanos en el mundo del trabajo. El ordenamiento social sería posible a través de una nación productiva, lo que implicaba llevar adelante un saneamiento moral y social, con la represión sistemática del ocio y de las formas de vagancia que persistían en el interior de las clases populares. La riqueza a ser conquistada dependía del progreso y éste dependía, fundamentalmente, del trabajo, valor supremo capaz de garantizar la construcción de un nuevo orden social.

Partiendo del presupuesto de que el trabajo era el factor de sustentación del orden social, en aquel momento no había lugar para la indolencia. En este mundo del trabajo, quienes no compartían estos valores eran vistos como desanimados,

¹² Angela Maria de Castro Gomes, *Burguesia e Trabalho*, Rio de Janeiro, Campus, 1979, p. 214.

ignorantes, débiles. Una vez que el orden generaba el progreso y el crecimiento por medio de la integración de todos al trabajo, una serie de medidas fueron adoptadas para la eliminación de la vagancia. Entre esas medidas constaba la represión del pedido de limosna y el amparo a la niñez pobre. Era preciso limpiar las calles de las señales del ocio y del vagabundeo.

La presencia de la pobreza dispersa por las calles y plazas se mostraba también inconveniente pues comprometía la imagen de progreso social que se insistía en vehicular. El espectáculo deprimente de los andrajosos denunciaba la desigualdad social, mostraba los conflictos latentes y amenazaba desmontar el discurso ideológico de una sociedad pacífica y productiva.

Para resolver estos problemas, el gobierno de Vargas desarrolló un combate a la pobreza con acciones simultáneas en el medio social en tres frentes: equipar a la policía para el control de los mendigos y del vagabundeo; institucionalizar la asistencia y, por medio de ella, disciplinar a los pobres; definir nuevas leyes de represión de los hombres pobres, amparadas en los preceptos científicos que asociaban pobreza y criminalidad.

Hasta inicios de los años 30, la policía había recurrido al "método clásico" de ocupar los espacios, fueran públicos o privados, para detener a los hombres y mujeres considerados infractores de la ley, entre ellos a los subversivos y los pobres sin ocupación. El gobierno que ascendió al poder en 1930 determinó que esas medidas deberían seguir siendo empleadas, pero tendrían que sumarse a otras dirigidas a la desmovilización y despolitización de los operarios y para la contención eficaz de los pobres desocupados, por medio de acciones racionalmente planeadas.

Fue con base en estos argumentos que se procedió a una reforma sin precedentes en el campo policial. La policía tomó fuerza con nuevas armas y pasó a estar subordinada a la Presidencia de la República. El gobierno de Vargas no vaciló en dar más dinero para garantizar la eficiencia de la acción de combate a los enemigos de la sociedad: los subversivos y los sin trabajo. Este reequipamiento buscó cercar todas las instancias en las cuales la insubordinación y la criminalidad pudieran florecer.

Con esta preocupación fue reequipada la Delegación del Orden Político y Social y fueron creadas las Reparticiones Especializadas de Represión a la Vagancia y de Vigilancia y Capturas. Estas tenían la función de vigilar todas las personas que amenazaran el orden público, entre ellas los pedigüenos. Luego, se creó el servicio de la Guardia Nocturna, que pasó a vigilar las calles y los hogares frecuentados por las personas sospechosas, encarcelando y encaminando a los considerados vagos a la Delegación de Represión a la Vagancia y a los estimados mendigos a la Delegación de Vigilancia y Capturas.

Los cambios también afectaron al campo jurídico, de modo que en este periodo entraron en discusión las propuestas para la revisión del Código Penal que se encontraba en vigencia desde 1890.

La revisión empezó en 1936 y en diciembre de 1940 fue aprobado un nuevo Código Penal. De acuerdo con este Código, vago era el sujeto que se entregaba habitualmente a la ociosidad, siendo apto para el trabajo, sin tener una renta que le asegurara medios de supervivencia, o consiguiera su propia supervivencia median-

te una ocupación ilícita. Inicialmente, a este individuo le cabía prisión de quince días a tres meses, tiempo que aumentaría por el plazo mínimo de un año, en caso de reincidencia. La prisión por vagancia dejaba de ser sustituible por fianza y la posterior adquisición de renta que asegurara al condenado medios suficientes de supervivencia, extinguiría la pena.¹³

Para la mendicidad practicada por "ociosidad o codicia", la pena sería de cárcel simple, también por quince días a tres meses, sin fianza, que sería aumentada de un tercio a un sexto, en caso que se mendigara de modo vejatorio, amenazante o fraudulento, mediante la simulación de malestar o deformidad, aun en compañía de alienado o menor de ocho años.

Como se ve, ese nuevo Código mantenía la premisa de que la vagancia y la mendicidad eran comportamientos pasibles de penalidades cuando practicados por hombres pobres y desocupados. Pero el mayor control sobre ese contingente se dio porque fueron vistos como peligrosos y merecedores de todas las sospechas de todos los otros sectores sociales, y el estado de peligro de los condenados por vagancia o por mendicidad fue contemplado en el Código Penal.

Con ese dispositivo, la vigilancia sobre los mismos incorporó a otros segmentos preocupados por el peligro de la convivencia. El entendimiento de que había personas potencialmente peligrosas buscaba crear en el conjunto social la disposición de que cada buen brasileño debería ser un buen vigía, *argos de mil ojos*, colaborando con las autoridades policiales en el ejercicio de las funciones preventivas.

Cambios significativos también ocurrieron en el campo asistencial. Durante el período que precedió a la República (1889) hasta los años 1930, se registró un número de instituciones filantrópicas dirigidas a la población necesitada de ayuda. La asistencia practicada por medio de la filantropía dejaba en claro su naturaleza: una atención de emergencia, que no se convirtiera en un derecho a la pobreza.¹⁴ Los años treinta en Brasil mostraron que la asistencia necesitaba ser reordenada en otros moldes, porque era ineficiente para el combate a la pobreza, llegando a estimularla, al contrario de extinguirla. El Estado, que hasta entonces se había involucrado en los problemas de los hombres desposeídos principalmente por medio de la represión policial, pasó a intervenir proclamando la importancia de una asistencia social científica y de una política social racionalizadora.

Recurriendo a los servicios gratuitos de las entidades asistenciales, muchas personas pobres conseguían atención médica y medicamentos en las ocasiones de enfermedad, un lugar donde dejar su hijo cuando constataban que no tenían condiciones de criarlo, la certeza de tener un plato de sopa, un baño y un hogar en las noches de frío y de lluvia cuando no tenían ningún techo para protegerse, y un amparo en la vejez cuando ya no podrían ejercer ningún tipo de actividad, ni siquiera mendigar. En el inicio de los años 30, la asistencia efectuada por las entidades filan-

¹³ José Henrique Pierangeli, *Códigos Penais...* cit., p. 524.

¹⁴ Sergio Adorno, "A Gestão filantrópica da Pobreza Urbana", en: *São Paulo em Perspectiva*, 4(2), abril-junio 1990, p. 17.

trópicas pasó a ser cada vez más criticada y entendida como un medio que los pobres viciosos utilizaban para perpetuar tal situación.

Los recursos destinados por estas entidades pasaron a ser vistos como un estímulo a la pobreza, como un paliativo al alivio del sufrimiento, pues no propiciaban condiciones para la superación moral y profesional de quien pedía ayuda. La discusión sobre la función de la asistencia pública y privada creció en este período, frente al incremento de la masa de hombres minusválidos.

Las soluciones propuestas apuntaban a una mayor racionalidad en el tratamiento del problema, separando las personas necesitadas de las viciosas, realizando un tratamiento diferenciado entre los bien y los malvivientes y, fundamentalmente, reduciendo los costos asistenciales de la inversión gubernamental.

Y fue justamente en búsqueda de soluciones racionales para el problema de la pobreza que en 1933 el gobierno del Estado de São Paulo, el más rico del país, creó la Comisión de Asistencia Social, responsabilizándola de distribuir partidas de dinero a las instituciones filantrópicas particulares.

En este mismo momento, el país estaba envuelto en las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente, debatiendo las propuestas a ser contempladas en la Constitución de 1934. Uno de los más fieles defensores de la racionalización del Estado y de la sociedad como un todo, Antonio Carlos Pacheco e Silva, fue electo diputado constitucionalista, representando a la bancada empresarial paulista. Médico psiquiatra, fundador de la Liga Paulista de Higiene Mental, de la Escuela de Sociología y Política y Director del Departamento de Asistencia General a los Psicópatas, Pacheco e Silva venía discutiendo, desde los años 1920, cuestiones concernientes a la higiene física y mental de la sociedad y formulando propuestas de políticas públicas orientadas hacia los servicios sociales. Su objetivo era la implementación de políticas de higiene y salud, que incluían la coordinación de los trabajos sociales. Para él, la asistencia social debía apoyarse en bases científicas y ser fomentada oficialmente, buscando socorrer a la familia trabajadora y al niño abandonado sobre bases que se oponían a la asistencia filantrópica. Pacheco e Silva entendía que la filantropía había cumplido una función importante, pero su acción había mostrado ser únicamente asistencialista y como tal corruptora de la dignidad humana, pues no estimulaba a quienes intentaban dignificarse a través del trabajo.¹⁵

La propuesta del diputado implicaba emplear otras formas de atención a los hombres desposeídos, que no se restringieran a la caridad y la filantropía. Según su entendimiento, la experiencia de los años anteriores mostraba que el modelo de asistencia adoptado hasta entonces no resolvía el problema de los desposeídos, sino que favorecía la permanencia en la pobreza, pues la perspectiva de recursos fáciles quitaba el estímulo de la lucha por el progreso personal y material. Argumentaba que la satisfacción de las necesidades inmediatas de los minusválidos, sin exigir nada a cambio, acababa por llevar a la perpetuación de la miseria, en el sentido de que los hombres pobres atendidos se acomodaban a la situación y no buscaban

¹⁵ Zélia Lopes da Silva, *O Arcaico e o Moderno na Constituinte de 1934*, Londrina, Edel, 1999, p. 174.

medios de cambiar la condición en que se encontraban. La asistencia a ser prestada necesitaba ser científicamente planificada, sobre bases que llevaran a la superación personal. Así, era importante comprender que la lucha contra la pobreza debía sustentarse sobre nuevas bases, con una asistencia social científica, fomentada por el Estado y en oposición a la filantropía. La defensa de una formación profesional calificada para la asistencia social también aparecía en el discurso de Pacheco e Silva, afirmando las ventajas de la acción social como atenuante de los conflictos.

Las propuestas que el diputado paulista presentó a la Comisión de Legislación Social fueron casi todas contempladas, de manera que la Constitución de 1934 definió en su artículo 138 que competía a la Unión, a los Estados y a los Municipios, asegurar el amparo a los minusválidos, a la niñez y a la maternidad, socorrer a las familias de prole numerosa, adoptar medidas para restringir la mortalidad infantil y proteger la juventud.

Frente a esa medida constitucional, en 1935 el gobierno del Estado de São Paulo alteró el estatuto de la Comisión de Asistencia Social para el Departamento de Asistencia Social, ligado a la Secretaría de Justicia, y definió en sus directrices la racionalización de los servicios asistenciales, ya no sobre bases caritativas, sino asentado sobre bases científicas. Por tanto era necesario crear un curso de formación de asistentes sociales, calificando a los profesionales que la asistencia científica requería.

La Iglesia Católica, responsable de gran parte de las instituciones asistenciales, desde principios de los años '30 defendía la formación profesional de personas que se dedicaban a la causa de los pobres. Para ella, la pobreza era fruto "del individualismo religioso, moral y político, de la competencia sin frenos generada por la industrialización y de la falta de defensa y protección a los operarios, a los cuales sólo les restaba recurrir a la lucha de clases".¹⁶ A través de su apostolado, la Iglesia discutía los planes de las obras asistenciales, buscando no sólo la caridad, no sólo el socorro del indigente, sino una asistencia preventiva capaz de atenuar las secuelas del desarrollo del capitalismo.

Preocupada por la armonía social, por la lucha de clases propagada por la izquierda y con el interés de una aplicación más racional de las inversiones de las élites paulistas, el apostolado católico había creado ya en 1932 el Centro de Estudios e Acción Social de São Paulo (CEAS). El CEAS surgió a partir de un curso de formación social para mujeres jóvenes, promovido por las Hermanas de la Orden de San Agustín y orientado por la Escuela Católica de Servicio Social de Bruselas. El objetivo del CEAS era "promover la formación de sus miembros mediante el estudio de la doctrina social de la Iglesia y fundamentar su acción en esta formación doctrinaria y en el conocimiento profundo de los problemas sociales". El sentido de esta acción social consistía en intervenir directamente junto a los sectores más pobres dentro del medio operario para alejarles de las influencias de los anarquistas y de los comunistas.¹⁷

¹⁶ Maria Carmelita Yazbeck, "A Escola de Serviço Social de 1936 a 1980", en: *Cadernos PUC*, São Paulo, vol. 6, 1980, p. 30.

¹⁷ Marilda Iamamoto y Raul Carvalho, *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil*, São Paulo, Cortez, 1988, p. 170.

Con el objetivo de formar cuadros científicamente calificados para actuar en el ámbito de los servicios sociales, el CEAS mandó a Bélgica a dos de sus alumnas para estudiar en la Escuela Belga de Trabajo Social y ultimar sus preparativos para la creación de la primera Escuela de Trabajo Social de Brasil, que se instaló en São Paulo, en febrero de 1936.¹⁸

La actuación de los primeros asistentes sociales, formados en esa escuela, refleja la orientación dada por la Iglesia en consonancia con el Estado: contrastaba con las formas de beneficencia que prevalecían hasta el momento e influía en la línea de racionalización y organización del servicio prestado por las entidades sociales.¹⁹

De acuerdo con esa orientación, competía a los asistentes sociales actuar junto a las obras asistenciales, modificando su carácter meramente caritativo, mostrándoles que las necesidades deberían ser atendidas por métodos científicos, capaces de promover la atención social por medio de una política orientada a la valoración personal del individuo. Otro paso consistía en proceder a un meticuloso estudio estadístico de todas las instituciones asistenciales, haciendo un empadronamiento de ellas, de modo de verificar los objetivos y finalidades de cada una, el número de contribuyentes, la cantidad de personas atendidas, los presupuestos y los recursos disponibles. Sólo sobre la base de estas informaciones sería posible organizar la Asistencia Social sobre bases racionales.

Los asistentes sociales deberían trabajar también para disminuir los costos sociales derivados de determinadas situaciones, como la vejez desamparada y la senilidad precoz. Para eso era importante que recibieran conocimientos de psicología de la vejez, nociones de la salud y de los ejercicios propios para los mayores, apuntando a impedir que "individuos precozmente envejecidos y minusválidos vinieran a sobrecargar a la colectividad".

Era necesario luchar contra los motivos que causaban la pobreza, entre ellos el alcoholismo, la ignorancia, la indiferencia y la falta de prevención practicados por las personas pobres. Todos estos factores contribuyeron para el retraso y, consecuentemente, para la pobreza no sólo individual sino también colectiva. La tarea de los asistentes consistía en trabajar para modificar este cuadro.²⁰ Con esta orientación quedaba claro que la responsabilidad por las condiciones de vida de estas personas no era del Estado, sino de los propios sujetos que no se empeñaban en cambiar esas condiciones.

Las actividades de los asistentes sociales en este inicio fueron desarrolladas principalmente junto al servicio público. A través del Departamento de Trabajo Social del Estado los asistentes desarrollaron actividades en los barrios operarios, intermediando para colocar a los desempleados en algún trabajo, encontrar abrigo provisorio para los necesitados, regularizar la situación legal de la familia a través del matrimonio y organizar el fichero de los asistidos. También actuaron en el cam-

¹⁸ Antonio Geraldo de Aguiar, *Serviço Social e Filosofia*, São Paulo, Cortez, 1985, p. 29.

¹⁹ Maria Carmelita Yazbeck, "A Escola... cit., p. 54.

²⁰ *O Estado de São Paulo*, noviembre 20 de 1936 p.11.

po de la asistencia judicial junto al Juzgado de Menores, en el Instituto Disciplinar del Estado.²¹

El oficio profesional del Trabajo Social, en el ámbito de las empresas particulares, se orientó hacia una acción armonizadora de los conflictos sociales, buscando aproximar al empleador y el empleado, investigando las cualidades físicas, morales y profesionales del operario al ser admitido, regularizando la documentación necesaria para la admisión en los Institutos de Jubilaciones, aconsejando y orientando su salud física y moral, adaptando y corrigiendo los defectos de lugares de trabajo nocivos al empleado y económicamente perjudiciales al empleador, evitando y previniendo quejas y descontentos del empleado, evitando y previniendo conflictos de trabajo, y recursos a las Juntas de Conciliação e Julgamento, etc..²²

Se puede constatar que la acción de los asistentes sociales en el período estuvo mucho más orientada hacia una acción tutelar de armonía frente a los conflictos entre clases antagónicas, que a una efectiva promoción del hombre asistido. Estudiando la formación de los primeros asistentes sociales en São Paulo, se observa que sus discursos reflejaban una visión doctrinaria y apologética contra el comunismo y las desigualdades del orden social del liberalismo. En estos discursos, la persona que necesitaba de atención aparecía siempre revestida de adjetivos que descalificaban e infantilizaban. Era ignorante, promiscua, manifestaba un gran desapego al hogar. La infantilización “legitimaba la acción tutelar y mistificaba la acción capitalista, que era transformada en problema de orden educacional, moral o asistencial”.²³

El trabajo social tuvo una expansión considerable a partir de 1942, con la creación de la Legião Brasileira de Assistência, organizada por el gobierno federal con el patrocinio de la Confederación Nacional de Industrias, de la Asociación Comercial de Brasil y con el concurso de señoras de la élite brasileña. Como la pobreza estaba esparcida por todo el Brasil, la LBA fue organizada en todas las capitales y en algunos municipios, que pasaron a contar con la actuación de los asistentes sociales para movilizar y coordinar las obras particulares y las instituciones públicas asistenciales.

Los asistentes sociales actuaban en la LBA haciendo averiguaciones y realizando investigaciones sociales. A través de visitas a los hogares y de encuestas se definía la necesidad o no de la concesión de auxilio financiero, así como de orientación de casos para trabajos médicos, ingresos de niños en hospitales, obtención de trabajos, regularización de la vida matrimonial y de documentos. De un modo general, los programas ejecutados por la LBA tenían “un lado paternalista y se orientaban hacia una clientela carente de recursos materiales, a quien eran dados auxilios que suplieran temporalmente sus necesidades más urgentes”.²⁴

²¹ Marilda Iamamoto y Raul Carvalho, *Relações Sociais...* cit., pp. 194-195.

²² Conforme Circular de la Comisión Permanente de Acción Social Dirigida a los Industriales de São Paulo, citada por Maria Carmelita Yazbeck, “A Escola... cit., p. 49.

²³ Marilda Iamamoto y Raul Carvalho, *Relações Sociais...* cit., pp. 208-216.

²⁴ Aglair Alencar Setúbal, “Alguns Aspectos da História do Serviço Social no Brasil”, en: *Serviço Social e Sociedade. Revista Quadrimestral de Serviço Social*, São Paulo, año IV, 1983, p. 17.

Analistas de las políticas sociales afirman que las partidas de dinero proporcionadas a la institución en aquellos primeros años fueron altas, pero las actividades desarrolladas por los asistentes sociales se dirigieron sobre todo a la adecuación del hombre en la sociedad de clases donde se encontraba inserto, más que a su promoción. La LBA fue reiteradamente apuntada como el área más permeable por mecanismos clientelistas, así como por la ausencia de control, lo que tiene tendencia a tornarla "presa de manipulación y corrupción". En este sentido, su actuación estuvo marcada por una concepción asistencialista estrecha, "que tendió a estigmatizar a sus beneficiarios, tornándolos solicitantes y pendientes frente a un Estado por supuesto benevolente".²⁵

Si la LBA fue creada dentro de un abanico más grande de políticas sociales orientadas hacia el combate a la pobreza, es importante destacar algunos aspectos de este proceso, que empezó a ser implantado con la creación de la seguridad social, que se extendió por las décadas de 1930 y 1940 con la definición de la legislación social y de la política de educación, de vivienda y de salud.

No se puede negar que en el proceso de implementación de las políticas sociales, los derechos que venían con la legislación social tuvieron una gran importancia. Entretanto, debemos destacar que este proceso, al definir la inclusión en los derechos sociales a algunas categorías de trabajadores, acabó por definir su otro lado, la exclusión social de otras categorías, principalmente la compuesta por los sectores más empobrecidos de la sociedad brasileña, que fueron excluidos de los derechos sociales. A estos segmentos estuvo vedado el acceso a los beneficios provistos por la legislación social, ya que, con respecto a la seguridad social, el derecho no fue extendido a toda la clase trabajadora. Aquellos que ejercían trabajos en zona rural, otros que intermitentemente se vinculaban a los mercados de trabajo, los hombres desocupados, así como aquellos que desarrollaban las peores tareas situadas en los campos ocupacionales y que recibían los peores sueldos, no tuvieron el acceso a los programas implementados por el Estado. Hasta la década de 1960 el sistema de Seguridad Social continuó excluyendo a dichas categorías. Solamente en los años '60, mediante la contribución, fue extendido a éstas los derechos a los beneficios y trabajos.²⁶

En el área de la salud, no se puede negar la acción del Estado en el combate a las enfermedades endémicas que hacían sus víctimas principalmente entre los pobres, por estar más expuestos debido a las condiciones de alimentación e insalubridad en que vivían. Las campañas de erradicación de las enfermedades, como la tuberculosis y la fiebre amarilla, asociadas a las vacunas y al saneamiento urbano, efectivamente significaron mejorías en las condiciones de vida de los hombres pobres, estimulando la caída en las tasas de mortalidad de este contingente. La asistencia médica también fue ampliada a través de la instalación de puestos de aten-

²⁵ Sônia Draibe, "A Especificidade do Welfare State Brasileiro", en: *Reflexões sobre a natureza do Bem Estar Social*, Brasília, MPAS/CEPAL, 1989, p. 135.

²⁶ Sílvia Helena Zanirato Martins, *Artífices do Ócio: Mendigos e Vadios em São Paulo 1933-1942*, Londrina, Edel, 1998, p. 152.

ción para la población de renta más baja.²⁷

En cuanto a las políticas habitacionales, lo que puede ser constatado es la exclusión de las poblaciones con bajo poder adquisitivo del derecho a la casa propia. Sin embargo, hubo planes de financiamiento de casas populares en los años '40, vinculados a los Institutos de Jubilaciones y Pensiones, y atendían sólo a sus beneficiarios, en este caso los industriales, bancarios y comerciantes. La creación del Sistema Nacional de Vivienda y del Banco Nacional de Vivienda sólo ocurrió en los años '60, de modo que hasta periodos recientes, esta área de la política social igualmente permaneció inaccesible a los trabajadores más empobrecidos del país.

En la educación, cuyo derecho estaba previsto desde los tiempos imperiales -cuanto a la obligatoriedad de la enseñanza primaria- sólo en los años se crearon las condiciones para su efectiva realización, cuando se produjo el establecimiento de "una estructura que organizaría los diversos ramos y niveles de educación en el país".²⁸

Tomando como verdad que la ignorancia del hombre era causa de su pobreza, la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza primaria surgieron como formas de enfrentar ese problema, llevando la educación a las clases menos favorecidas y, con ella, la posibilidad de mejoría en las condiciones de trabajo y de vida. Pero debe ser vista como relativa la asistencia de esas personas a la escuela. Investigaciones sobre esta cuestión muestran que esa asistencia no era tan fácil, pues el número de repitentes y de eliminados fue significativo, así como fue pequeño el número de quienes consiguieron concluir el curso primario.²⁹

Las políticas adoptadas en el período revelaron sus límites excluyendo de su campo de acción a los miserables, acabaron por favorecer el continuo crecimiento de la pobreza y el aumento aún mayor de las disparidades entre ricos y pobres. La persecución sistemática a los hombres pobres y desocupados hizo que ellos se convirtieran en sospechosos y, con eso, fueran siempre a la cárcel.

Hoy Brasil ostenta el vergonzoso título conferido por el Banco Mundial de campeón de la desigualdad social en todo el mundo. Como consecuencia de la disparidad entre ricos y pobres viviendo en un mismo espacio, se verifica un aumento sin precedentes en los índices de criminalidad, con predominio del sujeto pobre entre los que están en las cárceles. Cambiar ese orden es un desafío muy grande, pues combatir la miseria y reducir las desigualdades sociales implica adoptar criterios capaces de acabar con la estructura de privilegios política y socialmente enraizados.

²⁷ Sônia Draibe, "A Especificidade... cit., p. 134.

²⁸ *Ibid.*, p. 121.

²⁹ Maria Auxiliadora Guzzo Decca, *A Vida Fora Fábricas*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987, p. 44.