

**POLÍTICA SOCIAL E AS
PERSPECTIVAS DE
CIDADANIA: um
cenário de conflito e
de cooptação social**

SOCIAL POLICY AND THE
PERSPECTIVES OF CITIZENSHIP: a
scenario of conflict and social co-
optation

POLÍTICA SOCIAL Y LAS
PERSPECTIVAS DE CIUDADANÍA:
un escenario de conflicto y de
cooptación social

Márcia Michelle Carneiro da Silva¹
Alex Pizzio da Silva^{2,3}

RESUMO

Este artigo aborda a política social no Brasil e o histórico da construção da cidadania ressaltando aspectos da relação Estado e Assistência Social à luz do processo de participação da sociedade num movimento e dinâmica que envolve a questão social, a pobreza e as formas alternativas de efetivação dos direitos sociais. Para tanto, realizou-se um ensaio teórico a partir do estudo de José Murilo de Carvalho (2002); Mestriner (2011); Telles (2006) e Wanderley (2004). O resultado sinalizou que apesar de haver um relevante engajamento e das lutas sociais na edificação das políticas sociais as características são de uma cidadania forjada, conflituosa, embrenhada em um cenário de cooptação social, com fortes evidências de desarticulação das massas.

¹ Mestre e doutoranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins (UFT), assistente social concursada da Polícia Federal – PF e do Ministério Público Federal – MPF.

² Professor doutor e pesquisador da Universidade Federal do Tocantins (UFT), docente e coordenador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e no curso de graduação em Ciências Econômicas.

³ Endereço de contato dos autores (por correio): Universidade Federal do Tocantins. Quadra 109 Norte, Avenida NS15, ALCNO-14 - Plano Diretor Norte, Palmas - TO, 77001-090, Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Cidadania; política social e questão social.

ABSTRACT

This article discusses social policy in Brazil and the history of the construction of citizenship highlighting aspects of the relationship between State and Social Assistance in the light of the process of social participation in a movement and dynamics that involves the social issue, poverty and alternative forms of effective social rights. For that, a theoretical essay was made based on the study of José Murilo de Carvalho (2002); Mestriner (2011); Telles (2006) and Wanderley (2004). The result showed that although there is a relevant engagement and social struggles in the construction of social policies, the characteristics are of a forged, conflicted citizenship, embedded in a scenario of social cooptation, with strong evidences of disarticulation of the masses.

KEYWORDS: Citizenship; social policy and social issues.

RESUMEN

Este artículo aborda la política social en Brasil y el histórico de la construcción de la ciudadanía resaltando aspectos de la relación Estado y Asistencia Social a la luz del proceso de participación de la sociedad en un movimiento y dinámica que envuelve la cuestión social, la pobreza y las formas alternativas de efectivación de los ciudadanos, derechos sociales. Para ello, se realizó un ensayo teórico a partir del estudio de José Murilo de Carvalho (2002); Mestriner (2011); Telles (2006) y Wanderley (2004). El resultado señalaba que a pesar de haber un relevante compromiso y de las luchas sociales en la edificación de las políticas sociales, las características son de una ciudadanía forjada, conflictiva, embridada en un escenario de cooptación social, con fuertes evidencias de desarticulación de las masas.

PALABRAS CLAVE: La ciudadanía; política social y cuestión social.

Recebido em: 09.01.2019. Aceito em: 09.03.2019. Publicado em: 01.04.2019.

1. Política social e as perspectivas de cidadania

A política social possui fundamentos históricos e conjunturais, visto o cenário de transformações políticas, sociais e econômicas da sociedade. O processo de Revolução Industrial somado à crise econômica de 1929 coloca em cheque o papel do Estado na condução de resposta às questões sociais emergentes em diversas partes do mundo. As políticas sociais “se gestaram na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, das lutas de classes e do desenvolvimento da intervenção estatal” (BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. p.47).

No âmbito social, algumas iniciativas isoladas ao lado de ações de ajuda, caridade privada e de ações filantrópicas, são observadas como “protoformas” de políticas sociais, ofertadas de forma pontual e fragmentada, à luz de características assistencialistas e de benemerência.

Segundo Polanyi (2000) as primeiras legislações sociais tinham a função de manter a ordem. O autor fez um estudo aprofundado do desenvolvimento do capitalismo na Inglaterra em relação às chamadas “leis dos pobres” que de alguma forma tinha intenção de proteger certos setores da sociedade do avanço avassalador do mercado. No entanto, a legislação se demonstrou incompatível com o desenvolvimento e acumulação do capital de forma que, progressivamente, a legislação pensada para inicialmente acabar com a pobreza, foi sendo abolida.

O estudo de Polanyi (2010) aponta que a pobreza na Inglaterra e em outros países de sistema capitalista, foi sendo posteriormente enfrentada pelo fortalecimento de instituições sociais e políticas - os sindicatos, os partidos

políticos de base popular e operária, a legislação social – de forma a "interferir com as leis da oferta e da procura em relação ao trabalho humano, afastando-o da órbita do mercado" (POLANYI, 2000, p. 179).

No Brasil, o histórico da política social denuncia a situação de uma cidadania onde não havia cidadãos. À época da Constituição Republicana de 1891 predominava um liberalismo ortodoxo, onde, não cabia ao Estado promover a assistência social. Tempos em que era proibido ao governo federal interferir na regulamentação do trabalho. Tal interferência era considerada violação da liberdade do exercício profissional.

José Murilo de Carvalho (2002) na obra "Cidadania no Brasil: um longo caminho" realça os caminhos da cidadania brasileira realizado à luz no modelo esboçado por Marshall. No estudo, observa-se o entendimento de que a formação da cidadania neste país trata-se de um processo histórico, político e cultural, mas que foram adquiridas de forma invertida:

O governo inverteu a ordem do surgimento dos direitos descrita por Marshall, introduziu o direito social antes da expansão dos direitos políticos. Os trabalhadores foram incorporados à sociedade por virtude das leis sociais e não de sua ação sindical e política independente. Não por acaso [...] proibiam as greves. (CARVALHO, 2002, p. 111).

Para Carvalho (2002) "A antecipação dos direitos sociais fazia com que os direitos não fossem vistos como tais [...] mas como um favor em troca do qual se deviam gratidão e lealdade" (CARVALHO, 2002, p. 126). Desse modo, a cidadania que resultava nesse processo era passiva e receptora, ou seja, cooptada, ao invés de ativa e reivindicadora.

Carvalho (2002) faz um balanço entre as conquistas e perdas – os caminhos e descaminhos – na esfera histórica da construção da cidadania

brasileira, entendendo que esse movimento marcou o trajeto do progresso da cidadania no Brasil.

Em alusão a políticas sociais, Carvalho (2000) ressalta que “Os direitos civis beneficiavam a poucos, os direitos políticos a pouquíssimos, dos direitos sociais ainda não se falava, pois a assistência social estava a cargo da Igreja e de particulares” (CARVALHO, 2002, p. 24).

Adiante, em referência aos estudos da Fundação de Economia e Estatística – FEE (1983), o período 1930 a 1937, décadas que antecederam a Revolução de 1930, esboçaram-se algumas ações, ainda que de forma fragmentada, para atender as demandas da classe trabalhadora. A Lei Eloy Chaves, relativa à previdência social, foi sancionada em 1923 (Lei nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923). A Lei criava as primeiras Caixas de Aposentadorias e Pensões. Tratava-se de um desenho inicial de previdência social com caráter privado e por categorias profissionais.

O estudo da FEE (1983) cita o período 1930 a 1937 como sendo uma era de agitação política que demonstrava o aparecimento de novas forças sociais. Era um cenário que colocava em cheque o modelo de acumulação do capital, o que demandou uma “nova articulação de economia e um rearranjo político nas relações entre as classes sociais. Houve uma ampliação do poder e das funções do Estado” (FEE, 1983, p. 33). A correlação de forças estava presente na reforma do aparelho estatal visto a necessidade de se efetivar políticas públicas para mediar a relação capital e trabalho.

Diante do quadro, o Estado assumiu uma orientação modernizadora, isto, visto que a industrialização estava incluída num projeto de modernização do Estado brasileiro, sendo que era necessário intervir nas relações entre trabalho e capital no intuito de legitimar o projeto hegemônico do grande capital.

O contexto inicial da década de 1930 propiciava então um cenário de ensaios de participação política onde havia o embrião de organização dos movimentos políticos, mobilização dos Estados brasileiros, organização sindical, de partidos políticos, além do envolvimento de grupos sociais da classe média, setor industrial e movimentos das massas de trabalhadores.

Certamente, tal processo deu-se imbricado com o modo de acumulação do capital que começava a se definir. À medida que o movimento das massas demandava direitos de cidadania, o Estado via-se na obrigação de fazer tais concessões – ainda que mínimas – visto as divergências ideológicas e os projetos societários de interesses distintos, ou seja, de um lado os interesses dos cidadãos e de outro, os interesses do Estado e do grande capital.

José Murilo de Carvalho (2002) ressalta que “Apesar de tudo, porém, não se pode negar que o período de 1930 a 1945 foi a era dos direitos sociais. Nele foi implantado o grosso da legislação trabalhista e previdenciária” (CARVALHO, 2002, p. 123). Carvalho (2002, p. 87) ressalta ainda que, como um todo, o período de 1930 a 1964 deu-se um processo de aceleração das mudanças sociais e políticas, com avanço dos direitos sociais e ensaios de participação política, todavia, quanto aos direitos políticos, sua evolução foi mais complexa visto que o país oscilou em processos que versava sobre a ditadura, e, noutras épocas, regimes democráticos.

O autor chama atenção ainda para o que ele chama de coroamento das políticas sociais, quando, em 1974 foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social. Em alusão à década de 80, deu-se como um período de ascensão de práticas democráticas, tendo como ápice o texto constitucional de 1988.

Já a década de 90, Mestriner (2010) ressalta que, embora nesse período o Brasil tenha se inserido no regime democrático, aberto ao reconhecimento formal de direitos sociais e garantias civis, a realidade não era condizente. Para Mestriner, a realidade posta desqualifica as pessoas como humanas e reitera, cotidianamente, a violência e a violação de direitos humanos. A autora observa que a sociedade não incorpora o discurso e consciência da cidadania, tampouco o Estado a convalida, permanecendo somente na legislação, ao olhar da autora, uma “pseudocidadania”.

Carvalho (2002) acrescenta que em certos períodos da história da cidadania brasileira, a interferência do Estado era uma faca de dois gumes, onde se protegia com a legislação trabalhista e direitos sociais, mas por outro lado, legislava de forma constrangedora de forma a cooptar a organização sindical e de trabalhadores. “Ao proteger, interferia na liberdade de organizações operárias” (CARVALHO, 2002, p. 111).

Pressupõe-se então que a cidadania inclui várias dimensões, sendo que “Uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível” (CARVALHO, 2002, p. 9). No entanto, o autor observa que o modelo ideal em servido de parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico.

O autor observa a questão da influência da internacionalização do sistema capitalista que foi iniciada há séculos, mas vista como muito acelerada pelos avanços tecnológicos e a criação de blocos econômicos e políticos, sendo que tem causado uma redução do poder dos Estados. “A redução do poder do Estado afeta a natureza dos antigos direitos, sobretudo dos direitos políticos e sociais”. (CARVALHO, 2002, p. 11). Segundo ele, tais mudanças tem recolocado

em pauta o debate sobre o problema da cidadania. “o cenário internacional traz também complicações para a construção da cidadania, vindas, sobretudo dos países que costumamos olhar como modelos” (CARVALHO, 2002, p. 225).

É um palco de modelos onde se tem a globalização e seus desdobramentos, que, no âmbito econômico, provoca mudanças relevantes nas relações entre Estado e sociedade. Acaba que as mudanças são propiciadas nos ditames dos modelos de desenvolvimento propostos onde o “foco [...] está localizado em dois pontos: a redução do papel central do Estado como fonte de direitos e como arena de participação [...]” (CARVALHO, 2002, p. 225). A redução do papel do Estado em benefício de organismos e mecanismos de controle internacionais tem impacto direto sobre os direitos políticos.

Nessa perspectiva intervencionista, os direitos sociais também são afetados “[...] a exigência de reduzir o déficit fiscal tem levado governos de todos os países a reformas no sistema de seguridade social” (CARVALHO 2002, p. 225), sendo que essa redução tem resultado sistematicamente em cortes de benefícios. “O pensamento liberal renovado volta a insistir na importância do mercado como mecanismo auto-regulador da vida econômica e social e, como consequência, na redução do papel do Estado” (CARVALHO 2002, p. 226).

A questão da desigualdade social desponta então para muitos desafios diante de um estado de crise econômica e política de interesses antagônicos e projetos distintos. Cabe a reflexão de que a democracia, numa sociedade turbinada por um sistema capitalista, os direitos de cidadania são importantes condicionantes para propor caminhos de enfrentamento da desigualdade. Não se pode, portanto dissociar a democracia e a cidadania do seu conteúdo de direito social, tampouco desconsiderar que a pobreza não esteja intrínseca a o sistema posto.

Telles (2006) faz uma análise entre pobreza e cidadania. Segundo a autora “No horizonte da cidadania, a questão social de redefine e o ‘pobre’, a rigor, deixa de existir. Sob o risco do exagero, diria que a pobreza e cidadania são categorias antagônicas” (TELLES, p. 129). O enfoque da autora sob o fato de que na ótica da cidadania o pobre não existiria, deve-se ao entendimento de que o que existe, de fato, são indivíduos e grupos sociais em situações particulares de denegação de direitos.

São situações diversas, que para a autora, ocupa “arenas distintas de representação e reivindicação, de interlocução pública e negociação entre atores sociais e entre sociedade e Estado” (TELLES, p. 129). Ao invés de existir o pobre atrelado ao mundo das privações, existe o cidadão reivindicando direitos.

Para a autora, a diferença entre o pobre e o cidadão é que o primeiro desaparece enquanto identidade e vontade de ação visto que é dominado pelas circunstâncias e privações que determinam sua condição de impotente. Telles (2006) ressalta que é por meio da prática da cidadania que se faz a passagem da condição de impotente para a condição de cidadão de direitos. A autora chama atenção para o fato de que este não é um processo simples “As ambiguidades e ambivalências nesse processo [...] mostram que é penoso o caminho em direção a uma sociedade mais igualitária e democrática” (TELLES, 2006, p. 131). Existem nesse meio, regras excludentes que renovam as velhas hierarquias e que excluem as minorias.

Para Telles (2006) “[...] se a pobreza contemporânea diz respeito aos impasses do crescimento econômico num país situado na periferia capitalista, põe em foco, sobretudo a tradição conservadora e autoritária dessa sociedade” (TELLES, 2006, p. 84). Para a autora, “O enigma da pobreza está inteiramente

implicado no modo como direitos são negados na trama das relações sociais” (TELLES, 2006, p. 88).

A autora reconhece ainda o fato de que no Brasil de 1930, houve uma concessão dos direitos trabalhista e a montagem de um formidável sistema de proteção social, mas que este sistema tirou da população trabalhadora o arbítrio jogando-a por inteiro sob a tutela do estatal. “Trata-se de um peculiar modelo de cidadania, dissociado dos direitos políticos [...] como recompensa ao cumprimento do dever do trabalho” (Telles, 2006, p.89).

É o modo como a cidadania teria sido formulada que se aloja o enigma de um projeto de modernidade que quebrou algumas regras do reinante patronado, mas que colocou as perspectivas de cidadania de forma que repôs a incivilidade no plano das relações sociais.

Telles (2006) esclarece que os direitos que recriam desigualdades, pela sua vinculação com o mundo do trabalho à mercê do mercado, são direitos que não universalizam, além do fato de que sobrepõem às diferenças sociais, outra clivagem que transforma em não-cidadãos, que são os não-iguais, os que não estão credenciados à exigência cívica por conta de estarem privados de qualificação para o trabalho. “São os pobres, figura clássica da destituição. Para eles são reservados o espaço da assistência social cujo objetivo não é elevar as condições de vida mas minorar a desgraça e ajudar a sobreviver na miséria” (TELLES, 2006, p.94).

É oportuno retomar Carvalho (2002), este que observa que a Constituição Federal brasileira ampliou também, mais do que qualquer de suas antecedentes, os direitos sociais. Fixou em um salário mínimo o limite inferior para as aposentadorias e pensões e ordenou o pagamento de pensão de um salário mínimo a todos os deficientes físicos e a todos os maiores de 65 anos,

independentemente de terem contribuído para a previdência. Isto, além de ter introduzido a licença-paternidade.

No que tange à política de assistência social brasileira, esta foi instituída pela Constituição Federal de 1988 – CF/88, por meio do Art. 194, tenha instituído a assistência social, com caráter não contributivo, com a finalidade de provê os mínimos sociais por meio de um conjunto integrado de iniciativas públicas e da sociedade.

No entanto, como afirma Mestriner (2010) a assistência social agrega uma condição direcionada às múltiplas situações vivenciadas por seus usuários. Geralmente é confundida com sua raiz histórica da filantropia e benemerência, mas que, conforme institucionaliza-se práticas à luz do direito de seguridade social, o seu caráter de política social no Brasil vai se configurando, ainda que forma dúbia, a partir de 1988, com o texto da Constituição Federal.

Atualmente a política de assistência social, marcada pelo caráter civilizatório presente na consagração de direitos sociais “exige provisões assistenciais [...] prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura e a garantia de direitos e acesso para serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade” (PNAS, 2004, p.32).

Em conformidade com a PNAS, “constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos” (PNAS, 2004, p.33). Telles (2006, p. 95-96) ressalta que esse público alvo atende à figura do necessitado pelo que Aldaíza Sposati chama de “mérito da necessidade” onde os indivíduos fracassados que vivem na pobreza, se transformam no público da assistência social.

Mestriner (2010) salienta o “ataque” neoliberal e redução do dever social de Estado enfatizando que tal redução acaba por implicar outras estratégias onde na diminuição do papel do Estado, novos atores são chamados para a cena e, certamente, para a obrigação. O dever social é então posto como “obrigação do cidadão, da família, da comunidade e da sociedade.” (MESTRINER, 2010, p. 21).

É um estágio em que as questões sociais advindas da modernização do capitalismo, o enfraquecimento do trabalho como acesso à cidadania e a centralidade no mercado pressupõem que “A ação estatal destinada a planejar e incrementar a economia e o desenvolvimento humano, o crescimento e, por desdobramento, a proteção social e garantia de bem-estar, é reduzida” (MESTRINER, 2010, p. 21).

Algumas percepções acabam então por serem entendidas na existência de uma tendência de interesse capitalista e neoliberal onde o foco não é o desenvolvimento humano, tampouco o fortalecimento da cidadania e a garantia de políticas sociais plenas e universalizantes. Trata-se de intervenções estatais pontuais, fragmentadas e focalizadas no intuito de fertilizar as bases e propiciar as condições cabíveis de desenvolvimento econômico, em detrimento do humano.

Sobre este aspecto, Wanderley (2004) faz referências à questão social, pobreza e exclusão social na América Latina. Segundo ele, foram implementadas políticas neoliberais na década de 70, 80 e 90 com cunho de ajuste econômico, monitorados por grandes organismos como o Banco Mundial – BM. Importa salientar que algumas estatísticas assinalaram grau de melhoria nos índices de desenvolvimento humano (aumento da expectativa de vida, diminuição da mortalidade infantil, entre outros) sendo que alguns países

latino-americanos conseguiram controlar a inflação (Chile, Bolívia, Brasil, Argentina, México, entre outros).

Nos aspectos sociopolíticos, o fortalecimento do regime democrático e o término das ditaduras foram também relevantes. Todavia, Wanderley (2004) chama atenção para o fato de que outros indicadores assinalaram o crescimento do número de pobres.

Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2011 – RDH/2011, a desigualdade interna tem caído especialmente na Argentina, no Brasil, nas Honduras, no México e no Peru. O relatório é baseado no Índice de Desenvolvimento Humano – IDH este que é mensurado levando em conta a análise de fatores considerados relevantes para o desenvolvimento do ser humano. É uma medida resumida do progresso em longo prazo, em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O IDH oferece um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento.

Segundo RDH/2011, a obtenção de um novo consenso sobre medidas globais para a salvaguarda o futuro do planeta e o direito das gerações futuras, em todos os lugares, a uma vida saudável e gratificante, é considerado o grande desafio do desenvolvimento para o século XXI, aliado ao entendimento de que o “notável progresso do desenvolvimento humano ao longo das últimas décadas [...] só pode continuar com medidas globais arrojadas para a redução dos riscos ambientais e da desigualdade”. (RDH, 2011, p.IV).

Na legenda dos países e a classificação do IDH, o Brasil ocupa o 84º lugar sob um índice de 0,718. Embora o PIB brasileiro faça do Brasil uma grande economia mundial, não necessariamente o IDH é dos melhores. O IDH deste

país deixa claro que o problema não é exatamente a falta de recursos econômicos, já que este não é, definitivamente, um país pobre. No entanto, as desigualdades e má distribuição de renda são elementos relevantes.

Adiante, no olhar de Wanderley (2004) no que diz respeito à questão social e pobreza, os enfoques institucionais consideram as propostas ditas pelas políticas dos organismos multilaterais, com ênfase no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, onde nota-se ações de sobrevivência com renda mínima, fortalecimento da democracia local.

O estudo de Telles (2006) aponta que as reivindicações por direitos fazem referências aos princípios universais de igualdade e da justiça e é exatamente isto que marca “a diferença entre o discurso da cidadania, de um lado, e de outro, o discurso humanitário e o discurso tecnicamente fundado, igualdade e justiça não existem, porém como campo de consensos e convergências de opiniões”. (TELLES, 2006, p. 181).

Para Mestriner (2010) a pobreza e as privações sociais que vinham se agravando devido a pesada tradição excludente das políticas sociais de interesses econômicos, toma dimensão e natureza inusitadas de uma questão social não mais restrita a relação capital e trabalho descrita por Marx, “mas acrescida agora de novos problemas de exclusão social” (MESTRINER, 2010, p. 31).

A autora faz alusão a um campo tradicionalmente marcado por comportamentos assistencialistas, de apadrinhamento e tutela, ou mesmo ações na linha de resistência e sobrevivência à pobreza e privações. “[...] Até mesmo por cultivo do Estado desenvolve uma prática personalista e patrimonial [...] bem distante do que é preconizado como política pública de direitos”

(MESTRINER, 2010, p.48). Tal personalização acaba sendo campo para fortalecimento do clientelismo e da despolíticação da população.

Dessa forma, num esboço sobre as tendências da assistência social brasileira nos anos 80 e 90 ressalta-se que algumas mudanças na ordem econômica mundial, aliada a crise do capital, bem como considerando o histórico da seguridade social brasileira, desdobra-se numa tendência geral – com alvo prioritário das reformas sociais em conjunturas de crise – onde regem-se propostas dos organismos internacionais com o ideário de desenvolvimento humano e combate a pobreza. Mas cabe indagar sobre quais estruturas e cenários essas propostas pretendem consolidar o ideário de desenvolvimento humano, e sobretudo, de combate à pobreza?

O estudo de Ana Elizabete Mota (2008) sinaliza para um cenário neoliberal de miséria o qual caminha para a destruição dos serviços públicos, perda da cidadania onde a legitimação da opressiva é vista como decorrência do mercado. Este que, somente os melhores “capacitados” e racionais triunfam. Para tal cenário, a autora salienta que se faz necessário crer às classes subalternas que seu destino é, para sempre, o da subordinação permanente à ordem do capital.

A autora desenvolveu um estudo com a hipótese de que vem sendo gestada, a partir dos anos 80, uma cultura política de crise que recicla as bases da constituição da hegemonia do grande capital. Esse movimento, segundo ela, “expressa uma tendência geral de enfrentamento da crise que perpassa as esferas da economia e da política e assume especificidades nas diversas áreas da vida social, como é o caso da seguridade social” (MOTA, 2008, p.24).

Mestriner (2010), também ressalta a lógica capitalista de acumulação e sua estreita relação entre trabalho e pobreza. Para a autora, “a ideologia

dominante é a prevalência do trabalho como critério de vida normal e como meio de mobilidade social, fazendo com que se estigmatizem os “sem trabalho”, estabelecendo diferenças entre os aptos e inaptos, os capazes e os incapazes” (MESTRINER, 2010, p.50).

Neste sentido, observa-se que na lógica capitalista, os que estão alheios a inserção no mercado de trabalho e vivenciam situações “específicas” ou “especiais” – entendidas à luz da vulnerabilidade e privações sociais – acabam por ser o público alvo da assistência social, ou seja, os usuários da assistência social. “A pobreza é vista como sina e incapacidade pessoal [...] é a antinomia do mercado lucrativo. Nesta antinomia a referencia é o mercado, e não o Estado ou a sociedade, a política e o direito” (MESTRINER, 2010, p. 50).

Diante do exposto, é oportuno focar o caráter estrutural da desigualdade, de forma analítica, considerando que a maior parte da população pobre brasileira vive em situação de privações sociais e econômicas, onde os efeitos dessa pobreza certamente são amplificados pela limitação da cidadania e da efetividade dos direitos sociais.

O cidadão acaba por tornar-se responsável pela condição multidimensional de pobreza em que se encontra. Assim sendo, pensar a disposição de ações de assistência social no enfoque da responsabilização do indivíduo acaba por marginalizá-los em meio aos processos sociais, desconsiderando, sobretudo a condição estrutural da desigualdade no sistema capitalista.

2. Análise do ensaio

Apreende-se do histórico da política social brasileira a denuncia de uma situação de cidadania cooptada, onde na realidade, o cidadão não tem sido conclamado como sujeito de direitos em sua integridade. É uma cidadania no campo do conflito posta num contexto onde os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo abrem espaço para oferta de políticas de um mínimo às necessidades humanas.

A cidadania será apreendida como um processo resultante das lutas de classes, podendo ser alterado no seu percurso tanto para incorporar novos direitos, quanto para restringi-los. É cidadania permeada de um processo histórico, político e cultural, repletos de avanços e retrocessos sociais à luz de interesses econômicos, sendo disposta aos seres sociais de forma passiva, receptora e com sentido de cooptação das massas no intuito maior de manutenção da ordem e perpetuação das relações econômicas e da estrutura cabível de reprodução do capital.

O saldo da disposição de legislações sociais, em favor das classes menos favorecidas, embrenhadas por um método de legitimação capitalista, em detrimento a uma cidadania plena, acaba por findar-se na função tirana de manutenção da ordem.

Descortina-se um cenário marcado por elementos políticos, econômicos e sociais, com um esboço de planejamento de ações da política social como mecanismo de controle das massas. Isto, com o propósito maior de legitimar e perpetuar a acumulação do capital em detrimento dos direitos sociais e de cidadania à classe menos favorecida.

Muito embora o Brasil tenha saído de regimes ditatoriais e se inserido num processo democrático de direito, a cidadania acaba por permanecer em legislações sociais “bem intencionadas”, mas sendo que a sociedade ainda não incorporou um discurso e uma consciência plena da cidadania, tampouco o Estado tem convalidado. É o que Mestriner (2010) chamou de “pseudocidadania”.

O cenário aponta ainda que as questões sociais são advindas da modernização do capitalismo como o enfraquecimento do trabalho como acesso à cidadania e a centralidade da política social adaptada para o mercado. Fatos tais que, certamente, oferecem estrutura para uma ação reducionista do Estado em detrimento do planejamento e incremento de políticas potencializadoras de bem-estar.

Este é o panorama observado intrínseco ao crivo de uma “cidadania regulada” – apontada por Carvalho (2002) – cenário de uma cidadania limitada por restrições política, onde o exercício de certos direitos não gera automaticamente o gozo de outros, sendo que a liberdade e a participação não levam, muito rapidamente, por exemplo, ao acesso aos direitos sociais.

No horizonte da questão social, está o cidadão pobre, este que, a rigor, encontra-se em vulnerabilidade socioeconômica, como afirma Telles (2006, p. 129), que sob o risco do exagero, afirmou que a pobreza e cidadania são categorias antagônicas, onde os indivíduos e grupos sociais em situações particulares de denegação de direitos, não tem acesso à cidadania. Os pobres ficam, portanto às margens dos bens e serviços públicos, restando àqueles a assistência social, ou seja, no horizonte de uma cidadania limitada por restrições políticas e ideológicas, o pobre reduz-se a figura do “necessitado”.

Leva-se em consideração o fato de que se faz da pobreza um estigma. Uma evidência do fracasso do indivíduo de não ter capacidades para a vida em sociedade. É o momento em que a banalização da pobreza acaba por condicioná-la a um formato natural, ou seja, a pobreza é transformada em condição natural e não existem sujeitos de direitos na perspectiva de desenvolvimento humano.

Retoma-se Telles (2006), no ressaltado de que para os pobres, figura clássica da destituição, “para eles são reservados o espaço da assistência social cujo objetivo não é elevar as condições de vida mas minorar a desgraça e ajudar a sobreviver na miséria” (TELLES, 2006, p.94). Por fim, Telles (2006) ressalta ainda que a colocação dos direitos na ótica dos sujeitos implica tomar a idéia de que esses direitos não são mais do que a resposta as supostas necessidades e carências, mas sim, para, além disso. Afinal, para uma cidadania plena e um desenvolvimento humano de fato, além do direito ao acesso a uma política social, é necessário que as garantias sociopolíticas sejam para além de respostas às carências gritantes. E isto pressupõe alterações na estrutura desigual posta.

3. Considerações finais

Para contextualizar os caminhos e descaminhos da democracia no Brasil, à luz dos processos e modalidades da construção da cidadania o ensaio teórico foi de fundamental importância de modo a possibilitar a utilização de estudos ímpares para o entendimento acerca da cidadania brasileira como as reflexões de José Murilo de Carvalho (2002); Mestriner (2011); bem como o necessário

olhar entre a pobreza e a cidadania observada por Telles (2006) e Wanderley (2004).

Desse modo, diante do objetivo deste artigo em descrever acerca dos fundamentos da política social no Brasil e sua implicação na construção da cidadania enfatizando aspectos da relação Estado e assistência social, foi possível elucidar o entendimento acerca de uma cidadania forjada em meio a um cenário de conflito e cooptação social, com fortes evidências de desarticulação das massas trabalhadoras, além do nítido interesse distinto que envolve a política social, a estrutura governamental, o interesse do capital e as arenas de controle social.

O estudo propiciou ainda observar períodos de avanços e retrocessos no que diz respeito à cidadania e sua relação com a política social, de forma que a deixar claro que as conquistas e perdas cidadãs acompanham um processo, sob o qual, é necessário refletir a efetividade da cidadania, seu significado e sua evolução, a partir da história política de uma determinada região, neste caso, de um determinado país.

Dessa forma, tem-se o entendimento de que para uma efetiva cidadania não se pode colocá-la sob a ótica limitada da concessão de direitos sociais. Enfatizando, neste caso, os direitos socioassistenciais estes que já estão garantidos em leis, e que deveriam, de fato, serem ofertados à todos os cidadãos, num cenário propício ao desenvolvimento humano. No entanto, o que ocorre é um movimento que vai à contra mão, e servem a legitimar os ideários da acumulação capitalista.

A construção da cidadania apresentou-se condicionada aos momentos históricos e interesses divergentes de lutas ideológicas no âmbito das disputas societárias que permeiam a política social e a relação capital e trabalho. Em

meio a fraturas sociais expressadas sob a égide aguda do acirramento da questão social em suas diversas expressões, o cidadão pobre apresentou-se alheio de direitos, descaracterizado e responsabilizado por sua condição de pobreza.

É um cenário contraditório que demarca a diferença entre o discurso da inclusão e da cidadania, de um lado; e do outro, o discurso humanitário e o discurso ideológico liberal. Cabe então canalizar olhares para pesquisas com teor crítico de forma a dissociar a cidadania limitada e forjada passando a atrelá-la à garantia universal, de direitos efetivos, de desenvolvimento humano e com inteira superação do notório direcionamento do viés econômico para um viés social e de plenitude cidadã.

4. Referências

BRASIL. Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm acessado em 22 de fevereiro de 2012.

_____. Lei Orgânica da Assistência Social, disponível em: <http://www.congemas.org.br/loas.pdf> acessado em 20 de agosto de 2012.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social – PNAS. MDS/SNAS: 2005.

BEHRING, Elaine. BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2008.

CARVALHO, José Murilo. Cidadania no Brasil – O longo caminho. Rio de Janeiro/RJ: Paz e Terra, 2002.

FEE. A Política Social Brasileira 1930-64: a evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul. 2ª impressão. Porto Alegre: 1993.



ISSN nº 2447-4266

Vol. 5, n. 2, Abr-Jun. 2019

DOI: <http://dx.doi.org/10.20873/ufv.2447-4266.2019v5n2p373>

MOTA, Ana Elizabete (org). O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade/ 2ªed.rev.ampl. – São Paulo: Cortez, 2008.

MESTRINER, Maria Luiza. O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social. 4º Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PNDU, Relatório do Desenvolvimento Humano de 2011. Disponível em: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_PT_Complete.pdf acessado em 20 de agosto de 2012.

POLANYI, K. A Grande Transformação: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campos, 2000.

TELLES, Vera da Silva. Pobreza e cidadania: figurações da questão social no Brasil moderno. In: _____. Pobreza e Cidadania. São Paulo: USP, Curso de Pós-Graduação em Sociologia: Ed. 34, 2001.

_____, Vera da Silva. Direitos Sociais: afinal do que se trata. São Paulo: USP, Curso de Pós-Graduação em Sociologia: Ed. 34, 2006.

WANDERLEY, Luiz Eduardo. A questão social no contexto da globalização: o caso latinoamericano e o caribenho. In: CASTEL, Robert (Org). A Desigualdade e a Questão Social. 2ª Ed. São Paulo: EDUC, 2008.