

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

MARCELO FERNANDES DA ROCHA

**CIDADANIA NA ASSISTÊNCIA SOCIAL: ampliação por meio da
intervenção em famílias usuárias do SUAS do município de Ubá-MG**

BELO HORIZONTE

2021

Marcelo Fernandes da Rocha

CIDADANIA NA ASSISTÊNCIA SOCIAL:
ampliação por meio da intervenção em famílias
usuárias do SUAS do município de Ubá-MG

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Natalia Noschese Fingermann

BELO HORIZONTE

2021

Ficha Catalográfica

ROCHA, Marcelo Fernandes da

Cidadania na assistência social: ampliação por meio da intervenção em famílias usuárias do SUAS do município de Ubá-MG / Marcelo Fernandes da Rocha. Belo Horizonte: FLACSO/FPA, 2021.

185 f.:il

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2021.

Orientador/a: Natalia Noschese Fingermann

Referências bibliográficas: f. XXX-XXX.

Marcelo Fernandes da Rocha

CIDADANIA NA ASSISTÊNCIA SOCIAL:
Ampliação por meio da intervenção em famílias
usuárias do SUAS do município de Ubá-MG

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Aprovada em:

Profa. Dra. Natalia Noschese Fingermann
FLACSO Brasil/Fundação Getúlio Vargas

Profa. Dra. Maria Lúcia Duriguetto
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Dr. Marcelo Prado Ferrari Manzano (suplente)
FLACSO Brasil/Universidade Estadual de Campinas

AGRADECIMENTOS

À Fundação Perseu Abramo – FPA e a Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais – FLACSO pela oportunidade dada, pela transformação de vida e por plantarem sementes transformadoras em cada assento deste curso.

À minha professora e orientadora, Natália Fingermann pela dedicação e acolhida. Aos professores da banca; Malú, Manoel, Marcelo, meus sinceros agradecimentos.

Aos professores da graduação; Ciro Andrade, Marcelo Romero, Maria Inês e todos os demais, agradeço pela base forte aqui construída. My teacher Daniela e mi hermano Marcelo Batista pelo apoio e disponibilidade nos momentos de aperto.

À Todos os entrevistados e a todos aqueles que de alguma forma contribuíram para este trabalho, em especial, as famílias usuárias do SUAS que concederam parte do seu tempo.

Às famílias brasileiras que por gerações sofrem exploração durante toda a sua existência devido a sua classe e sua raça.

À base de tudo, minha família, minha companheira, com um carinho em especial ao meu sobrinho e a minha saudosa e eterna avó.

Sou grato a todos. Sem vocês, nada disso seria possível. Aqui tem um pouquinho de cada um de vocês. Minha eterna gratidão!

Em tempos de pandemia, meus agradecimentos finais virão na forma de um suspiro e um abraço: um suspiro de alívio por vencer as dificuldades impostas a este trabalho diante de tão dura realidade. Um abraço fraterno a todos aqueles que sofreram e estão sofrendo pela perda de seus entes. Perdas resultantes do vírus pandêmico e do vírus da estupidez humana, o autoritarismo.

Em tempos tão difíceis, o agradeço maior talvez seja o mais simples: por estarmos vivos e podermos fazer o mais simples da vida que é ato de respirar.

RESUMO

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) tem, na garantia de direitos de cidadania, um propósito primordial que perpassa seus objetivos, princípios e diretrizes. Com o objeto de analisar como a política de assistência social contribuiu para a ampliação da cidadania a partir da intervenção em famílias usuárias do SUAS, essa dissertação centra-se na intervenção dessa política social em famílias residentes no município de Ubá, estado de Minas Gerais, durante o período de 2005 a 2020. Para alcançar tal objetivo utiliza-se o método histórico-dialético aliado a uma ampla revisão bibliográfica e uma profunda pesquisa de campo realizada entre os dias 2 e 22 de abril de 2021, com a participação de 21 famílias, a partir da técnica de entrevista semi-estruturada. Os resultados obtidos apontam que a assistência social contribuiu para a ampliação da cidadania, uma categoria histórico-dialética formada por cidadãos político-ativos dotados de consciência social crítica para conquistarem plenamente seus direitos, visando a justiça social e a emancipação humana. Concluímos que a partir de 2004 a conjuntura político-econômica e as decisões políticas do Governo Federal geraram avanço quantitativo para a cidadania a partir da implementação efetiva da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e criação de novas normativas que garantiram a ampliação orçamentária e institucional da rede socioassistencial. Por outro lado, referente à apropriação pelos sujeitos de direitos, a ampliação qualitativa foi inconclusa para humanamente fomentar cidadãos participativos e conscientes das condições em que vivem, dos seus direitos humanos de cidadania e dos mecanismos de luta por tais direitos.

Palavras-chave: Cidadania, Direitos Sociais, Assistência Social, Famílias do SUAS, Município de Ubá-MG.

RESUMEN

En la garantía de los derechos de ciudadanía, el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) tiene un propósito primordial que permea sus objetivos, principios y lineamientos. Con el objeto de analizar cómo la política asistencial contribuyó a la expansión de la ciudadanía a través de la intervención en familias usuarias del SUAS, esta disertación se centra en la intervención de esta política social en familias residentes en el municipio de Ubá, estado de Minas Gerais, desde 2005 al 2020. Para lograr este objetivo se utiliza el método histórico-dialéctico, combinado con una amplia revisión bibliográfica e investigación de campo en profundidad realizada entre el 2 y el 22 de abril de 2021, con la participación de 21 familias, de la técnica de entrevista. Los resultados obtenidos muestran que la asistencia social contribuyó a la expansión de la ciudadanía orgánica, categoría histórico-dialéctica formada por ciudadanos políticos activos dotados de una conciencia social crítica para la conquista plena de sus derechos, buscando la justicia social y la emancipación humana. Concluimos que a partir de 2004, la coyuntura político-económica y las decisiones políticas del Gobierno Federal generaron avances cuantitativos para la ciudadanía a partir de la efectiva implementación de la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS) y la creación de nuevas normativas que aseguraron la gestión presupuestaria. y expansión institucional de la red de asistencia social. Por otro lado, en cuanto a la apropiación por parte de los usuarios, la expansión cualitativa fue inconclusa para fomentar humanamente ciudadanos participativos, conscientes de las condiciones en las que viven, sus derechos humanos como ciudadanía y los mecanismos de lucha por los mismos. derechos.

Palabras clave: Ciudadanía, Derechos Sociales, Asistencia Social, Familias SUAS, Municipio de Ubá-MG.

ABSTRACT

In guaranteeing citizenship rights, the Unified Social Assistance System (SUAS) has a primary purpose that permeates its objectives, principles and guidelines. With the object of analyzing how the social assistance policy contributed to the expansion of citizenship through the intervention in SUAS user families, this dissertation focuses on the intervention of this social policy in families residing in the municipality of Ubá, state of Minas Gerais, from 2005 to 2020. To achieve this goal, the historical-dialectical method is used, combined with a broad bibliographic review and in-depth field research carried out between April 2 and 22, 2021, with the participation of 21 families, from the semi-structured interview technique. The results obtained show that social assistance contributed to the expansion of organic citizenship, a historical-dialectical category formed by active political citizens endowed with critical social awareness to fully conquer their rights, aiming at social justice and human emancipation. We conclude that from 2004 onwards, the political-economic situation and the political decisions of the Federal Government generated quantitative advances for the citizenry from the effective implementation of the Organic Law of Social Assistance (LOAS) and the creation of new regulations that ensured the budgetary and institutional expansion of the social assistance network. On the other hand, regarding the appropriation by users, the qualitative expansion was unfinished to humanly foster participatory citizens who are aware of the conditions in which they live, their human rights as citizenship and the mechanisms of struggle for such rights.

Keywords: Citizenship, Social Rights, Social Assistance, SUAS's Families, Municipality of Ubá-MG.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quadro síntese da categoria com mediações/relações

Tabela 2 – Famílias entrevistadas divididas em grupos

Tabela 3 – Atitude diante dos direitos negados

Tabela 4 – Discriminação ou preconceito de raça ou gênero

Tabela 5 – Percepção acerca das políticas sociais

Tabela 6 – Percepção sobre o SUAS

Tabela 7 – Influência das assistentes sociais e serviços do SUAS

Tabela 8 – Percepção das entrevistadas acerca da sua classe social

Tabela 9 – Comparação entre direito e mérito

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Gráfico 1 – Evolução temporal da extrema pobreza: Brasil, 1976 a 2008
- Gráfico 2 – Gasto social federal
- Gráfico 3 – Evolução do gasto social per capital do governo central do Brasil no período 1990-2014, por setores (em US\$ de 2010)
- Gráfico 4 – Evolução temporal da extrema pobreza por região: Brasil, 1976 a 2014
- Gráfico 5 – Evolução do salário mínimo real e do PIB per capita
- Gráfico 6 – Salário mínimo real: 1940 a 2020
- Gráfico 7 – Evolução da desigualdade social no Brasil, 1976 a 2021
- Gráfico 8 – Famílias beneficiadas pelo BPC: 1996 a 2015
- Gráfico 9 – Famílias beneficiadas pelo Bolsa Família: 2001 a 2020
- Gráfico 10 – Concentração de renda no 1% mais rico: 1926 a 2015
- Gráfico 11 – Bolsa Família: execução orçamentária e quantidade de famílias beneficiadas por região, 2004 – 2018
- Gráfico 12 – Mapa da localização de Ubá em Minas Gerais
- Gráfico 13 – Mapa da área da microrregião de Ubá na zona da mata mineira:
- Gráfico 14 - Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) de Ubá: índice geral e índice da assistência social
- Gráfico 15 - Número de assistentes sociais atuando na Assistência Social em 2005 e 2019
- Gráfico 16 - Percentual da população pobre ou extremamente pobre no Cadastro Único em relação a população total do município
- Gráfico 17 - Gasto per capita com atividades de assistência social e cidadania
- Gráfico 18 – Organograma da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de Ubá
- Gráfico 19 - Número de Centros de Referência da Assistência Social cadastrados em 2007 e 2019
- Gráfico 20 – Localização geográfica dos CRAS do município
- Gráfico 21 - Participação em mecanismos de garantia de direitos
- Gráfico 22 – Percepção acerca de direitos negados à família

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI-5 - Ato Institucional nº 5
BPC - Benefício de Prestação Continuada
CADUNICO - Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CAP - Caixa de Aposentadoria e Pensões
CAS - Conselho de Desenvolvimento Social
CFESS - Conselho Federal de Serviço Social
CLT - Consolidação das Leis Trabalhistas
CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS - Centro de Referência de Assistência Social
ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente
FAS - Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social
IAPM - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IMRS - Índice Mineiro de Responsabilidade Social
INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS - Instituto Nacional de Previdência Social
INSS - Instituto Nacional de Seguro Social
LBA – Legião Brasileira de Assistência
LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social
LOPS - Lei Orgânica de Previdência Social
MAS - Ministério da Assistência Social
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social
NAF - Núcleo de Apoio à Família
NOB-SUAS - Norma Operacional Básica do SUAS
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG – organização não-governamental
PAA - Programa de Aquisição de Alimentos
PAIF - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PEC - Proposta de Emenda Constitucional
PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB – produto interno bruto
PNAS - Política Nacional de Assistência Social
SCFV - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1.	CIDADANIA: UMA CONSTRUÇÃO HISTÓRICA E DIALETICAMENTE CAMPO DE DISPUTA IDEOLÓGICA.....	18
1.1.	Cidadania: uma categoria historicamente construída.....	18
1.2.	Cidadania normativa: afirmação legal dos direitos civis na modernidade.....	21
1.3.	Da cidadania de característica normativo-legal à cidadania de característica orgânico-progressista: instrumento de ampliação e consolidação de direitos na contemporaneidade.....	28
1.3.1.	Cidadania na perspectiva marshalliana.....	28
1.3.2.	Cidadania na perspectiva marxista: campo de mediação e disputa ideológico-dialética.....	43
2.	CIDADANIA NO BRASIL: UM PROCESSO DE CONSTRUÇÃO E DESCONSTRUÇÃO DE SIMULACROS DE CIDADANIA ESPECIFICAMENTE CATEGORIZADOS.....	56
2.1.	Estatania.....	58
2.2.	Cidadania regulada e invertida.....	60
2.3.	Subcidadania.....	66
2.4.	Cidadania marxista no Brasil.....	70
3.	CIDADANIA E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL.....	75
3.1.	Surgimento e consolidação das políticas sociais: breve contextualização.....	75
3.2.	Políticas sociais e direito social no Brasil: um lento processo.....	79
4.	CIDADANIA E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....	102
4.1.	Gênese da política de assistência social brasileira no período populista de 1930 a 1964.....	102
4.2.	Assistência social durante a ditadura militar de 1964.....	106
4.3.	Constituição de 1988: da busca por um <i>welfare state</i> e a ofensiva neoliberal.....	108
4.4.	Década de 2000: conquistas cidadãs e ampliação da assistência social.....	116
4.4.1.	O Sistema Único de Assistência Social.....	118
4.5.	Década de 2010 e ofensiva neoliberal.....	121
5.	TRAJETÓRIA INVESTIGATIVA DE INTERPRETAÇÃO DA REALIDADE: A EXPERIÊNCIA DO SUAS EM UBÁ – MG.....	130
5.1.	Método de investigação.....	130
5.2.	Método de procedimento.....	132
5.3.	Análise dos dados da pesquisa de campo.....	135
5.3.1.	O recorte no município.....	135
5.3.2.	A experiência do SUAS em Ubá: a rede socioassistencial.....	139
5.3.3.	O perfil socioeconômico das famílias pesquisadas.....	143
5.3.4.	Análise crítico-dialética dos dados coletados.....	145
5.3.5.	Apresentação dos resultados das entrevistas.....	147
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	165

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

APÊNDICES

INTRODUÇÃO

Ainda que a profissão não seja o objeto desta pesquisa, cabe justificar que o objeto pesquisado, a cidadania na política de assistência social, está intimamente ligado ao projeto ético-político do serviço social e expresso em seu código de ética profissional, com ênfase na dimensão socioeducativa. Os princípios fundamentais do Código de Ética Profissional do/a assistente social contêm a forma de agir e os objetivos a serem alcançados pela categoria profissional. Destacamos alguns destes princípios

- Reconhecimento da liberdade como valor ético central e das demandas políticas a ela inerentes - autonomia, emancipação e plena expansão dos indivíduos sociais;
- Defesa intransigente dos direitos humanos e recusa do arbítrio e do autoritarismo;
- Ampliação e consolidação da cidadania, considerada tarefa primordial de toda sociedade, com vistas à garantia dos direitos civis sociais e políticos das classes trabalhadoras;
- Defesa do aprofundamento da democracia, enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida;
- Posicionamento em favor da equidade e justiça social, que assegure universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais, bem como sua gestão democrática (CFESS, 1993, p. 23).

De forma a contribuir para a formação acadêmica, profissional e humana, esta pesquisa trata-se de um estudo preliminar sobre a categoria cidadania e sua apropriação pelas famílias usuárias do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Este trabalho ainda aborda outras categorias como direitos humanos, autoritarismo, classes subalternizadas, democracia, participação social, justiça social e políticas sociais, enfatizadas como princípios fundamentais no Código de Ética Profissional do/a assistente social.

Entendemos que a assistência social possui um campo privilegiado de contribuição para a formação da consciência dos sujeitos acerca das condições em que vivem e se trata de um instrumento interventivo potencializador, na forma de serviços e benefícios socioassistenciais, na direção da transformação da realidade e do progresso humano.

Cabe ressaltar que a desigualdade social brasileira é profunda e o círculo vicioso da pobreza, historicamente, atinge uma ampla parcela da população. Ao estudar a pobreza nos países periféricos, Myrdal (1960, p. 58) parte da compreensão de que a pobreza é circular e cumulativa¹ e a quebra deste círculo da pobreza depende da intervenção planejada do Estado

Ao explicar por que os países mais ricos diferem dos mais pobres em suas políticas estatais, voltamos, mais uma vez, à ideia de causação circular. Os países pobres têm permanecido pobres, em parte, porque, nas últimas gerações, foram fracos os esforços que se fizeram para ali instituir políticas de integração nacional, enquanto, ao contrário, os países mais ricos lograram progresso econômico estável, mediante a execução

¹ Para aprofundamento teórico, vide a obra “Teoria Econômica das Regiões Subdesenvolvidas” de Gunnar Myrdal.

rigorosa dessas medidas políticas. Além disso, no tocante aos “efeitos propulsores”, trataram de usar, ao máximo, os recursos humanos do país [...] nos países mais ricos, por outro lado, o progresso econômico e os níveis ascendentes de renda oferecem oportunidades para todos e, portanto, dão mais força aos ideais de generosidade consciente.

A desigualdade social e a pobreza, junto às demais questões, se reproduzem e são manifestações do objeto de trabalho dos assistentes sociais: a “questão social” advinda do modo de produção capitalista. No caso brasileiro, para alcançar a justiça social, há de se enfrentar o projeto societário excludente e hegemônico que perpetua a profunda desigualdade social e o círculo vicioso da pobreza.

Diante das manifestações da “questão social” expressas no Brasil e das conjunturas históricas em que se dão estas manifestações, cabe indagar em que medida a assistência social, uma política pública interventiva, conseguiu fomentar a ampliação e consolidação da cidadania junto à população usuária dos serviços socioassistenciais.

Especificamente, enfatizamos nesta pesquisa o princípio da “ampliação e consolidação da cidadania” enquanto tarefa primordial da sociedade e o papel da assistência social na garantia dos direitos de cidadania, a partir da sua dimensão socioeducativa, como meio de intervenção sobre a “questão social”. Direitos estes que devem ser ampliados e consolidados a partir da transformação dos sujeitos de direitos usuários dos serviços socioassistenciais, inseridos em relações alienantes e de exploração, em cidadãos conscientemente ativos. Segundo pesquisa de Rodrigues (2002, p. 157) acerca da cidadania na profissão

Os assistentes sociais demonstraram preocupação com a cidadania, porém a concepção e o direcionamento de suas ações profissionais na PPMAS, por si só, não materializaram as condições de construção e até mesmo do despertar da população, individual ou coletivamente, para a cidadania. Referente ao eixo temático Cidadania, ficaram evidenciados pelos depoimentos prestados pelos assistentes sociais sujeitos deste estudo, que coexistem diversas concepções de cidadania utilizadas; algumas vezes, incompletas e confusas, outras vezes, condizentes com a cidadania proclamada no projeto profissional. Estão presentes ainda nos depoimentos, a lógica da seletividade e a afirmação da existência de uma grande demanda reprimida em todos os programas municipais da Assistência Social. A maioria dos depoimentos afirmou uma noção de direitos e deveres da cidadania de forma autoritária e mercantil, supondo que os deveres do cidadão devem preceder os seus direitos

Tal constatação demonstra a necessidade de maior conhecimento científico sobre a categoria cidadania apropriada pela sociedade, por parte do serviço social e pela política de assistência social. Cabe ressaltar que, mesmo diante da centralidade da cidadania no serviço social, enquanto promotora de direitos e propulsora de transformações sociais, há escassez de publicações sobre esta categoria e sua dimensão socioeducativa, de educação popular e formação sociopolítica.

Neste sentido, este trabalho contribui indiretamente para uma formação profissional con-
dizente com o projeto ético-político dos assistentes sociais ao agregar conhecimento da reali-
dade. Diante da cidadania idealizada pelo projeto profissional dos assistentes sociais e norteadas
legalmente pelo SUAS no âmbito da política de assistência social, esta pesquisa proporciona
uma reflexão crítica entre a cidadania almejada e a cidadania apropriada pelos usuários do
SUAS enquanto sujeitos de direitos.

Dessa forma, o objeto de análise desta pesquisa é a categoria cidadania e sua imersão no
SUAS, especificamente na política de assistência social de Ubá. O presente estudo partiu da
hipótese de que com a intervenção da assistência social em famílias usuárias do SUAS é possí-
vel contribuir para a ampliação dos direitos de cidadania.

Para tanto, problematizamos a contribuição da assistência social para a ampliação da ci-
dadania a partir da intervenção em famílias usuárias do SUAS residentes no município de Ubá,
entre 2005 a 2020, período em que se deu a implementação do SUAS no âmbito municipal.
Neste sentido, ao correlacionar os avanços institucionais e a apropriação desses avanços por
parte dos sujeitos de direitos, o objetivo foi analisar como a política de assistência social con-
tribuiu para a ampliação da cidadania a partir da intervenção nestas famílias. De forma comple-
mentar, traçamos as conquistas e os desafios que impõem limites à consolidação da cidadania.

Em termos de metodologia, nosso embasamento é a perspectiva materialista histórico-
dialética como forma de compreender a dinâmica da realidade em sua totalidade, para além da
aparência dos fenômenos, alcançando sua essência. A partir de um amplo levantamento biblio-
gráfico de categorias-chave dos estudos sobre a cidadania, a assistência social, o SUAS e as
famílias usuárias deste sistema, refletimos sobre como as diferentes teorias compreendem a
cidadania e sua relação com a assistência social. Este estudo é estruturado em cinco capítulos
de caráter histórico-crítico das relações sociais complexas e contraditórias da sociedade capita-
lista.

Sob uma perspectiva histórico-dialética, para distinguir os diferentes pressupostos teóri-
cos em torno da categoria cidadania, no primeiro capítulo realizamos uma revisão bibliográfica
com o intuito de responder a este objetivo específico. Os principais autores citados foram Cor-
tina, Marshall, Hobsbawm, Comparato, Mastrodi e Avelar, Bobbio, Montañó e Duriguetto,
Pontes, Netto e Braz, Covre, Marx, Gramsci, Lukács, Coutinho e Thompson.

No segundo capítulo, em continuidade e aprofundamento do primeiro, discutimos o pro-
cesso de construção e desconstrução da cidadania no Brasil, bem como os simulacros de cida-
dania criados pelos governos e que foram expressos em formas conceituais por diversos autores

brasileiros. Os principais autores abordados foram Carvalho, Santos, Fleury, Souza, Covre e Coutinho.

No terceiro capítulo, abordamos a constituição da cidadania nas políticas sociais brasileiras, da sua gênese à consolidação normativa como direito social em determinados períodos históricos, e ainda, a lacuna entre negação e garantia de direitos de cidadania. Os principais autores citados foram Myrdal, Behring e Boschetti, Sposati, Netto, Anderson e Campelo.

No quarto capítulo, discutimos a correlação histórica entre cidadania e política de assistência social, a gênese desta política pública, seu desenvolvimento em períodos ditatoriais e democráticos, os avanços na garantia de direitos sociais, a criação do SUAS e a ofensiva neoliberal de desconstrução dos últimos anos. Os principais autores abordados foram Montañó, Torres, Alayon, Yasbek, Behring e Boschetti, Simões e Miotto.

No quinto capítulo, apresentamos a trajetória investigativa da pesquisa, métodos de investigação, procedimentos e exposição dos dados a partir de uma análise crítico-dialética. Para a pesquisa de campo, o propósito específico foi compreender as características socioeconômicas das famílias, assimilar qual é o conceito de cidadania predominante nas famílias usuárias e não-usuárias dos programas e serviços do SUAS no município, apontar as mudanças significativas em relação à ampliação de direitos vivenciadas pelas famílias no período pesquisado e averiguar quais foram os desafios enfrentados pelas famílias perante as investidas neoliberais de negação de direitos. A metodologia deste trabalho teve como base obras de Minayo, Netto, Bottomore, Pontes e Gil.

A pesquisa de campo abordou a constituição da rede socioassistencial do SUAS no município de Ubá, localizado na zona da mata mineira, sendo realizado um levantamento com 21 entrevistados que pudesse nos mostrar de que forma as intervenções da assistência social tinham proporcionado uma nova visão cidadã nas famílias usuárias. Os 21 entrevistados foram divididos em três grupos, sendo um grupo de famílias usuárias do SUAS com renda de até três salários mínimos, outro grupo com famílias não usuárias do SUAS com renda de até três salários mínimos e um último grupo de famílias com renda acima de três salários mínimos. As entrevistas foram realizadas entre os dias 2 e 22 de abril de 2021, por meio de telefone e aplicativo de celular, com duração de 50 minutos a 1 hora e trinta minutos.

É importante salientar que a pandemia do novo coronavírus inevitavelmente gerou dificuldades como a não realização da entrevista pessoalmente e na residência dos entrevistados, limitações de deslocamento para ampliação da pesquisa a outros municípios para título de comparação e limitações financeiras. Dessa forma, respeitando todos os protocolos sanitários e com

responsabilidade social, concluímos a pesquisa de campo dentro dos limites de segurança à saúde coletiva e à vida.

As considerações finais, condizentes com o Projeto Ético-Político do serviço social alinhado a um projeto societário, reforçam nossa perspectiva de luta pela garantia e consolidação de uma cidadania orgânica e progressista na sociedade brasileira, sobretudo no âmbito da assistência social, de forma a contribuir para uma mudança das condições em que vivem as classes subalternizadas.

Como motivação máxima, esperamos que este trabalho possa subsidiar o projeto profissional do serviço social, avanços na garantia do SUAS e sobretudo, contribuir para a construção de uma profunda reforma social ou uma grande transformação social. Com este trabalho buscamos contribuir para a elucidação da realidade escondida e mistificada pela racionalidade capitalista que cria uma aparência a-histórica desvinculada da totalidade social e que oculta antagonismos e conflitos de classes. É dessa forma que se conservam as condições sociais que impedem transformações sociais.

1. CIDADANIA: UMA CONSTRUÇÃO HISTÓRICA E DIALETICAMENTE CAMPO DE DISPUTA IDEOLÓGICA

1.1 Cidadania: uma categoria historicamente construída

“Há muitas maneiras de matar uma pessoa. Cravando um punhal, tirando o pão, não tratando sua doença, condenando à miséria, fazendo trabalhar até arrebrantar, impelindo ao suicídio, enviando para a guerra etc. Só a primeira é proibida por nosso Estado.” - Bertold Brecht

A cidadania é uma construção histórica que para ser compreendida exige um breve resgate das suas raízes constitutivas. Cabe ressaltar que a discussão desta categoria não se esgota neste trabalho, tendo em vista sua profundidade histórica e o conjunto de conceitos que a constituem. Desta forma, serão abordados os apontamentos históricos necessários aos objetivos da pesquisa. Com efeito, cidadania é um conceito polissêmico, em constante disputa ideológica, produto da dinâmica construção e reconstrução dialética, tendo uma dupla raiz

A cidadania é um conceito com uma longa história na tradição ocidental, que tem em sua origem uma dupla raiz, a grega e a latina. Essa dupla raiz, mais política no primeiro caso, mais jurídica no segundo caso, pode ser acompanhada até os nossos dias na disputa entre diferentes tradições, como a republicana e a liberal, a própria de uma democracia participativa e a de uma democracia representativa (CORTINA, 2005, p. 28).

Neste rumo, Cortina (2005, p. 32) sintetiza sua noção de cidadania como um conceito que surge “dessa dialética interno/externo, dessa necessidade de união com os semelhantes que comporta a separação dos diferentes, necessidade que, ao menos no Ocidente, é vivida como um permanente conflito”. Souki (2006, p. 41) complementa ao afirmar que “a cidadania é fundamentalmente um método de inclusão social”.

As concepções acerca da cidadania na antiguidade eram um produto de seu tempo, portanto, influenciadas pelo modo de produção escravista² e longe de garantirem direitos universais. Os gregos, mais tarde os romanos, inauguraram a descentralização do poder, momento em que as decisões políticas eram discutidas por um número maior de indivíduos. De certo, nas polis³ gregas havia preocupação com o Estado e as formas de governo. Platão distinguiu as

² A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência. Em uma certa etapa de seu desenvolvimento, as forças produtivas materiais da sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes, ou, o que não é mais que sua expressão jurídica, com as relações de propriedade no seio das quais elas se haviam desenvolvido até então. De formas evolutivas das forças produtivas que eram, essas relações convertem-se em entraves. Abre-se, então, uma época de revolução social (MARX, 2008, P. 47).

³ Reservadas suas peculiaridades, as polis gregas e as res públicas romanas são compreendidas como formas de Estado: “Por Pólis se entende uma cidade autônoma e soberana, cujo quadro institucional é caracterizado por uma ou várias magistraturas, por um conselho e por uma assembleia de cidadãos (*politai*)” (BOBBIO *et alli*, 1998, p. 949-950).

formas boas e más de governo em monarquia, aristocracia, democracia, oligarquia e tirania (MONTAÑO, DURIGUETTO, 2010, p. 19-20).

Se Platão descreveu as formas de governo, no pensamento de seu discípulo Aristóteles está a gênese da análise do materialismo, classes sociais, política, democracia e cidadania. A concepção aristotélica de cidadania e cidadão ultrapassava a relação com a nacionalidade e com o voto. Estava diretamente ligada a participação nas decisões estatais e governamentais, sendo aquele que exercia funções no governo, possuidor de bens materiais, governando e sendo governado ao mesmo tempo; o que excluía escravos, estrangeiros, mulheres, crianças e qualquer membro da sociedade incapaz de exercê-la ou despossuído do direito de cidadania.

Ainda que não houvesse um conceito de classe social tal como conhecemos, tratava-se da primeira análise dos governos quanto ao interesse próprio ou ao bem comum, o que revela, já naquele período histórico, uma percepção de classes sociais diferenciadas pela sua condição.

Segundo Aristóteles (1998, p. 41-42) “alguém que é cidadão numa democracia, não o é numa oligarquia [...] o que constitui propriamente o cidadão, sua qualidade verdadeiramente característica, é o direito de voto nas Assembleias e de participação no exercício do poder público em sua pátria”. Neste modelo, as ações do cidadão da polis deveriam buscar o interesse coletivo, diferentemente da cidadania liberal moderna e do direito individual.

Apesar do verdadeiro cidadão ser aquele possuidor de cargo público, existiram diversos tipos de cidadãos relacionados a forma de governo e Estado em que vivam. O civismo entendido como cidadania era uma virtude e o cidadão era aquele parte de uma minoria dotada de terras⁴, riquezas e privilégios

Na oligarquia, em que o bem conhecido como riqueza abre as portas para os melhores cargos, o povo miúdo não é admitido na classe dos cidadãos. Mas os artesãos não estão incluídos. Eles podem enriquecer-se e se tornar cidadãos uma vez que tiverem feito fortuna. Em Tebas, o próprio comércio dificulta o acesso à cidadania. Havia uma lei que exigia que se tivesse fechado a loja e deixado de vender há dez anos para ser admitido. Existem, em compensação, outros Estados em que a lei atrai os estrangeiros pela perspectiva do direito de cidadania, pelo menos para seus filhos” (ARISTÓTELES, 1998, p.47).

A posteriori, em 509 A.C., a res publica ou coisa pública romana se consolidou como modelo ideal de governo democrático⁵, sendo este um período em que aperfeiçoou-se e consolidou-se instituições administrativas públicas. Esta “coisa pública” remete ao direito do povo

⁴ Diante do vasto território agrícola, a propriedade de terra exercia grande influência nas cidades-estados.

⁵ Segundo Pinsky, há influência religiosa do monoteísmo ético na formação da cidadania: cronologicamente, o monoteísmo ético expressou o período posterior à decadência da monarquia e a divisão nos reinos de Judá, ao sul, e de Israel, ao norte. Essa pré-história da cidadania surgiu com monoteísmo ético dos profetas sociais, cujos valores se mantiveram por mais de 25 séculos. Foram eles os criadores do monoteísmo ético, caracterizado pela valorização de assuntos sociais, desenvolvida pelos hebreus no século VIII a.C. Entre eles destaca-se Isaías, um homem que pensava na construção coletiva e discutia práticas sociais. Ele, como os demais, falava em nome de Deus, revelava preocupações sociais e insuflava a criação de valores. O monoteísmo ético foi fruto das grandes religiões monoteístas a partir do judaísmo (PINSKY, 2003, p. 21).

ou de todos, portanto, trata-se de um modelo de governo feito para todos os cidadãos (ALFOLDY, 1996, p. 29).

Todavia, o período inicial da república romana foi marcado pela luta entre plebeus e patrícios. Tratou-se de uma cidadania⁶ construída a partir de privilégios, visto que os primeiros lutavam por direitos até então limitados

Defrontavam-se, por um lado, os membros da privilegiada nobreza de sangue e fundiária e, por outro lado, os cidadãos vulgares, cujos direitos políticos eram limitados e muitos dos quais se encontravam numa situação econômica difícil. Esse antagonismo reflectiu-se na chamada luta de ordens entre *patres* e a *plebs*, um conflito entre patrícios e plebeus que durou mais de duzentos anos e teve grande repercussão na história dos povos das tribos da Itália dessa época, além de condicionar o futuro da sociedade romana (ALFOLDY, 1996, p. 15-16).

Portanto, diferentemente do direito contemporâneo, o direito romano era um privilégio dos indivíduos livres pertencentes a cidade de Roma, ou seja, aqueles moradores das cidades, então chamados de cidadãos.

Com o aumento da pressão, os plebeus conquistaram direitos a partir do estabelecimento da Lei das XII Tábuas e o do Tribuno da Plebe ou Tribunos do Povo⁷. Segundo Alföldy (1989, p. 16), esse foi “o primeiro passo decisivo e, simultaneamente, o primeiro grande êxito dos plebeus foi a criação de uma organização de autodefesa e de luta política, bem como a sua constituição em grupo social por oposição a nobreza”.

Nota-se que a luta dos plebeus por direitos, enquanto cidadãos da república, representa um avanço no que mais tarde viria a se tornar a concepção de cidadania a partir da era moderna, período em que há um resgate ou renascimento do pensamento greco-romano da antiguidade⁸. A abordagem do legado romano por Nicolau Maquiavel é uma dentre várias comprovações desse resgate.

⁶ Em latim, a palavra *civis* (ser humano livre) gerou seu derivado *civitas*, cidade, Estado cidadania: “cidadania é uma abstração derivada da junção dos cidadãos e, para os romanos, cidadania, cidade e Estado constituem um único conceito - e só pode haver esse coletivo se houver, antes, cidadãos” (FUNARI, 2003, p. 49).

⁷ Uma das primeiras e mais conhecidas afirmações do conceito político de Povo está muito ligada ao Estado romano, até mesmo na fórmula que o define. De fato, o único modo conhecido de definição da *respublica romanorum* está na fórmula dominante *Senatus populusque romanus* que exprimia, nessa aproximação não disjuntiva, os dois componentes fundamentais e permanentes da *civitas* romana: o Senado, ou núcleo das famílias gentílicas originárias representadas pelos *patres*, e o Povo, ou grupo “dêmico” progressivamente integrado e urbanizado que passou a fazer parte do Estado com a queda da monarquia. O *populus*, guiado pelos seus tribunos, capaz de atingir o consulado — que na sua bipolaridade representava numericamente os dois componentes básicos do Estado romano — é deveras um dos pilares do Estado, chamado a votar por meio dos *comitia*, presente em armas nas legiões, titular de amplos e plenos direitos civis. A importância «do Povo está bem manifesta no papel decisivo do partido que se referia ao grupo popular e o representava, o partido exatamente denominado “democrático”, e na constante aspiração dos outros *populi* da Itália romana a serem admitidos, mediante o reconhecimento da *civitas*, a fazer parte do *populus romanus* (BOBBIO *et alli*, 1998, p. 986).

⁸ Renascimento é um termo histórico que marca o conjunto de transformações ocorridas na Europa entre os séculos XIV e XVI. Trata-se de um tempo de intensa atividade filosófica. Uma suposição fundamental do movimento renascentista era que os restos da antiguidade clássica constituíam uma fonte inestimável de excelência, à qual os tempos modernos degradados e decadentes poderiam se transformar, a fim de reparar os danos causados desde a queda do Império Romano (CASINI, 2020, não paginado).

1.2 Cidadania normativa: afirmação legal dos direitos civis na modernidade

Durante a idade média, as formas de participação que viabilizassem a cidadania eram limitadas. Todavia, uma mudança significativa ocorreu na baixa idade média, quando surgiram descontentamentos de estamentos voltado para afirmação dos direitos civis e contra a concentração de poder nas mãos do Monarca. É o que expressou, em 1215, a Magna Carta do rei João Sem Terra que trazia consigo o embrião da democracia moderna

Em que pese a sua forma de promessa unilateral, feita pelo rei, a Magna Carta constitui, na verdade, uma convenção passada entre o monarca e os barões feudais, pela qual se lhes reconheciam certos foros, isto é, privilégios especiais. Ela foi, por conseguinte, antes um foral do que um contrato de senhorio (Herrschaftsvertrag do direito medieval germânico, semelhante à constituição das capitânicas hereditárias no Brasil colônia) [...] não se tratou de delegações de poderes reais, mas sim do reconhecimento de que a soberania do monarca passava a ser substancialmente limitada por franquias ou privilégios estamentais, que beneficiavam portanto, de modo coletivo, todos os integrantes das ordens privilegiadas. Assim, se a Magna Carta contribuiu, num primeiro momento, para reforçar o regime feudal, ela já trazia em si o germe de sua definitiva destruição, a longo prazo. O sentido inovador do documento consistiu, justamente, no fato de a declaração régia reconhecer que os direitos próprios dos dois estamentos livres – a nobreza e o clero - existiam independentemente do consentimento do monarca, e não podiam, por conseguinte, ser modificados por ele. Aí está a pedra angular para a construção da democracia moderna: o poder dos governantes passa a ser limitado, não apenas por normas superiores, fundadas no costume ou na religião, mas também por direitos subjetivos dos governados [...] Graças a essa primeira limitação institucional dos poderes do rei, pode-se dizer que a democracia moderna desponta em embrião nesse documento do século XIII (COMPARATO, 2003, p. 48-49).

Inaugurando a idade moderna no final do século XV e início do século XVI⁹, surgiram Estados unificados na Inglaterra, Espanha e França¹⁰. Especificamente em terras inglesas, as leis elisabetianas e o direito consuetudinário representaram a gênese do que mais tarde se transformaria na cidadania inglesa.

⁹ Neste período, também ocorreu o movimento filosófico conhecido por renascimento, iniciado na península itálica, região de cidades com atividades comerciais intensas, e mais tarde expandido para toda a Europa. Maquiavel visava a unificação da Itália, berço do renascimento, sendo necessárias instruções ao príncipe. É nesse período que o florentino desvendou a ética política, na prática e diferentemente dos gregos que focavam na análise institucional. É notável a percepção de Maquiavel (1996, p. 59) referente a relação sociedade civil, Estado e governo quando afirma que “o povo não quer ser comandado nem oprimido pelos nobres querem comandar e oprimir o povo: é destes dois anseios diversos que nasce nas cidades um dos três efeitos: principado, liberdade, ou desordem”. Ou seja, a figura política atua no Estado, exerce coerção e visa o consenso. Em síntese, nos filósofos da antiguidade e no resgate de Maquiavel havia um interesse nas relações entre Estado e sociedade civil. Interesse que tempos depois seria resgatado para a compreensão e construção das políticas públicas e dos direitos de cidadania, visto que a relação entre o Estado e a sociedade civil dividida em classes sociais produziu valores, a democracia e a cidadania.

¹⁰ Especificamente na Inglaterra do século XVI a XVII, por meio das leis elisabetianas, o Estado unificado recebeu responsabilidades sociais percussoras do Estado de bem-estar social. A respeito dessas leis e sua relação com o direito consuetudinário, ou seja, aquele que surge dos costumes da sociedade, sem passar pela criação de leis via legislativo, Marshall (1967, p. 67-68) afirma que “quando o costume antigo no sentido técnico estava nitidamente em desacordo com o costume contemporâneo no sentido do modo de vida geralmente aceito, as defesas daquele começaram a ceder rapidamente ante os ataques do Direito Consuetudinário [...] a revogação das leis elisabetianas se deu prontamente como reconhecimento tardio de uma revolução que já havia ocorrido. A história dos direitos civis em seu período de formação e caracterizada pela adição gradativa de novos direitos a um *status* já existente e que pertencia a todos os membros adultos da comunidade — ou talvez se desse dizer a todos os homens, pois o *status* das mulheres ou, pelo menos, das mulheres casadas era, em certos aspectos importantes, peculiar”.

Conforme demonstrado, a compreensão de Estado não tem origem na era moderna, entretanto, a concepção de Estados-nacionais modernos surgiu a partir da contribuição dos pensadores contratualistas, diretamente ligada ao jusnaturalismo

O termo *jusnaturalismo* refere-se o desenvolvimento da ideia de *direito natural* entre o início do século XVII e fim do século XVIII. Essas teorias moldam as doutrinas políticas de tendência individualista e liberal, que afirmam a necessidade do Estado respeitar e legitimar os direitos inatos dos indivíduos (MONTAÑO, DURIGUETTO, 2010, p. 22).

Apesar de terem em comum a noção de propriedade privada, indivíduo e Constituição, há diferenças entre a cidadania grega e a liberal moderna. Se para Aristóteles o cidadão deveria satisfazer o interesse coletivo, em contraste, diante dos direitos tidos como naturais, para os jusnaturalistas o interesse individual estava à frente do coletivo. Se as polis representaram uma comunidade política de relação dialética entre público e privado, o Estados modernos representaram o individualismo e o distanciamento.

Embasados no jusnaturalismo, os contratualistas buscavam legitimar o Estado moderno por meio do poder político, sendo necessário um contrato social para garantir o direito natural. Contrapondo-se a concepção aristotélica de “homem ser político” e judaico-cristã de homem como ser divino, no estado de natureza os indivíduos viviam isolados e agiam conforme suas paixões e instintos. Enquanto no estado civil ou político, os indivíduos passaram a viver unidos em torno da razão e da autoridade constituída. O contrato social foi o pacto para estabelecimento de tais normas e autoridade. Logo, o Estado é o produto do contrato social a partir de constituições e leis.

Para o contratualista Thomas Hobbes não existia propriedade no estado de natureza e o contrato social deveria partir da submissão a um poder absoluto. Já no estado de natureza de John Locke, a propriedade e a liberdade já existiam e o contrato social partiria do consentimento com poder político limitado para não se tornar tirania, sendo necessária a divisão de poderes. O ideal seria a não existência do Estado, no entanto, é uma necessidade para proteger a vida, a propriedade e a liberdade. Se cada indivíduo buscar o bem pessoal, o resultado será o bem coletivo. Em ambos há preocupação com a paz e liberdade na esfera privada, entretanto, o contrato social de Locke¹¹ influenciou diretamente na emancipação política da burguesia e nas revoluções burguesas.

Diferentemente dos ingleses e já no século XVIII, o contratualista suíço Jean Rousseau afirmava que o estado de natureza era um estado de paz, a propriedade privada corrompeu-o

¹¹ Para grande parte dos pesquisadores, Locke é considerado o pai do liberalismo político e pioneiro na formulação do Estado liberal.

pelo egoísmo e gerou desigualdades sociais. Dessa forma, Rousseau acreditava que o Estado de Hobbes e Locke era desenvolvido para poucos, ou seja, mantinha uma desigualdade social (MONTAÑO, DURIGUETTO, 2010, p. 23-25).

Reservadas as diferenças, em Rousseau observa-se implicitamente uma proposta mais próxima da noção contemporânea de sociedade civil e cidadania. Aproximação observada na obra *Do Contrato Social*, quando estabelece a vontade geral e a soberania popular

Os pressupostos para formação de uma ordem política legítima que se contraponha a essas condições de desigualdade e opressão. Para isso, propõe uma distribuição mais equitativa de riqueza e da propriedade; entretanto, por mais que denuncie a desigualdade da distribuição e da propriedade, Rousseau não propõe a sua eliminação ou socialização, pois lhe parece suficiente a limitação do excesso e a garantia do acesso de todos a ela. A construção de um novo tipo de homem que seja capaz de orientar-se pelo interesse comum e o predomínio do interesse comum na ação do Estado, que seria assegurado pela soberania popular. São os indivíduos que devem criar as leis que regulam suas vidas e o governo (diferentemente de Hobbes e Locke) *deve se submeter a soberania do povo* (MONTAÑO, DURIGUETTO, 2010, p. 29).

Na busca por uma sociedade mais justa e igualitária, o jusnaturalista demonstra que o cidadão é agente fiscalizador do Estado, afim de manter a vontade geral. A busca por igualdade entre os indivíduos do Estado legitima o contrato social e implicitamente uma cidadania.

De outro lado, o protagonismo do Estado liberal proposto pelo iluminista¹² Locke influenciou as revoluções burguesas¹³, o liberalismo¹⁴ e as respectivas declarações de independência que tiveram um papel fundamental na consolidação da cidadania normativa, fruto do direito formal do indivíduo. Portanto, a cidadania normativa surgiu como um produto do desenvolvimento do Estado liberal, principalmente, no tocante a garantia dos direitos naturais.

Sucintamente, a revolução inglesa de 1640 a 1660, tendo a revolução gloriosa¹⁵ de 1668 como desfecho, foi o berço do Estado de direito. Tratava-se do Estado que visava a supremacia das leis sobre os privilégios absolutistas, garantindo os direitos básicos a liberdade, a vida e a propriedade. Este processo histórico durou vinte e oito anos marcados por conflitos e disputas políticas da restauração da monarquia a consolidação da revolução em 1688, quando de fato o absolutismo foi derrotado na Inglaterra

Três expressões já consagradas historicamente, a Grande Rebelião, a Revolução Puritana e a Guerra Civil são lembradas, sempre que se pensa na Revolução Inglesa do

¹² O termo Iluminismo indica um movimento de idéias que tem suas origens no século XVII (ou até talvez nos séculos anteriores, nomeadamente no século XV, segundo interpretação de alguns historiadores), mas que se desenvolve especialmente no século XVIII, denominado por isso o "século das luzes". Esse movimento visa estimular a luta da razão contra a autoridade, isto é, a luta da "luz" contra as "trevas" (BOBBIO *et alli* (1998, p. 615).

¹³ A abordagem das revoluções inglesa e francesa não esgota o tema, visto que para diversos pesquisadores estes movimentos sociopolíticos iniciados em 1640 se estenderam até 1850 em diversos países, inclusive em solo norte-americano e brasileiro, apesar dos resultados distintos. Cabe ainda, ressaltar a importância da Carta dos Direitos de 1791 nos EUA como legislação fundamental na garantia de direitos civis. Cabe lembrar que a acumulação primitiva inicia-se na Inglaterra.

¹⁴ O liberalismo será abordado com maior profundidade no segundo capítulo.

¹⁵ Revolução denominada Gloriosa porque não houve derramamento de sangue ou desordem social (FLORENZANO, 1981, p. 114).

século XVII. Se a ela juntarmos a da República de Cromwell e a da restauração, estamos desde logo indicando os componentes básicos e as etapas percorridas por esta revolução (FLORENZANO, 1981, p. 67).

A compreensão de cidadania da modernidade é correlacionada ao advento dos Estados modernos e as profundas transformações ocorridas no âmbito dos direitos, como a promulgação da Declaração dos Direitos de 1689 na Inglaterra, influenciando diretamente na limitação do poder político absoluto. O “Bill of Rights” pôs fim na monarquia absolutista e a partir de 1689, os poderes legislativos já não eram prerrogativa do monarca, passando a ser competência do Parlamento (COMPARATO, 2003, p. 56).

Esta declaração marcou o fim da monarquia absolutista e consolidou a tradição parlamentarista inglesa. No entanto, cabe salientar que as exigências burguesas foram manifestadas nesta declaração detentora de um caráter liberal, visto que “este documento é um manifesto contra a sociedade hierárquica de privilégios nobres, mas não um manifesto a favor de uma sociedade democrática e igualitária (HOBSBAWM, 2003, p. 42). Portanto, apesar de representar um avanço diante do Antigo Regime, os objetivos da declaração, a posteriori, seriam limitados pelos interesses da classe cada vez mais dominante e poderosa, o que conseqüentemente coibiria a ampliação da cidadania.

Em suma, conceder direitos a sociedade civil significava conter o poder estatal nas mãos de um rei absoluto e suprimir o Estado absolutista. Na idade moderna, o direito de cidadania emergiu ligado a perspectiva revolucionária liberal-burguesa de conter o poder estatal absolutista ao fortalecer o poder a sociedade civil e da classe burguesa. Estado liberal que embora tivesse a orientação de coibir o absolutismo, não demonstrava dispositivos para coibir o poder da ascendente classe burguesa sobre si, o que levaria a revolucionária burguesia e a economia liberal a se tornarem conservadoras na contemporaneidade¹⁶.

Neste sentido, a categoria cidadania foi garantida e ampliada sobre as vias legais liberal-burguesas eurocêntricas em expansão. Tratava-se de uma cidadania normativa ancorada na ascensão da burguesia, no surgimento dos Estados modernos que estabeleceram constituições, em termos de direitos e deveres aos seus cidadãos e a nacionalidade ou reconhecimento de que um determinado cidadão pertence a um Estado-nação. A partir da liberdade natural de todos, haveria uma busca pela realização pessoal em que pelo mérito, alguns se sobressaíam, enquanto a desigualdade social seria naturalmente aceita.

Se na Inglaterra já se consolidava um Estado moderno, este processo alcançaria a França anos mais tarde, visto que em solo francês o rei tinha um poder maior para manter-se como

¹⁶ A burguesia teve um papel revolucionário frente o feudalismo (MARX, ENGELS, 2005, p. 42). A respeito da aproximação do liberalismo econômico com o conservadorismo, abordar-se-á no capítulo segundo.

absoluto. Em 1787 na França, o Antigo Regime absolutista passava por um intenso período de crise financeira e a única forma de contorna-la era uma ampla reforma fiscal no reino que dependia de aprovação da aristocracia que estava em plena ofensiva contra o absolutismo e visava a ampliação dos seus privilégios

Quando a nobreza possui não somente privilégios mas também poderes, quando governa e administra, seus direitos particulares podem ser ao mesmo tempo maiores e menos visíveis. Nos tempos feudais considerava-se a nobreza mais ou menos como consideramos hoje o governo: aguentavam os encargos que impunha tendo em vista as garantias que dava. Os nobres tinham privilégios constrangedores, possuíam direitos onerosos, mas garantiam a ordem pública, faziam a justiça, mandavam executar leis, socorriam o fraco, dirigiam os negócios comuns. À medida que a nobreza deixa de fazer estas coisas, o peso de seus privilégios torna-se maior e a sua existência acaba incompreensível (TOCQUEVILLE, 1997, p. 75).

A aristocracia foi ganhando poder político no Parlamento e a negativa aristocrática transformou a crise financeira em crise política, entretanto estes aristocratas subestimaram o estado de espírito da classe empobrecida, marcada pela fome, desespero e revolta. Fato que gradativamente aumentou o poder da burguesia no Parlamento. Visto que ao contrário dos camponeses e *sans-culottes*, que eram pobres e analfabetos, a burguesia tinha riqueza, cultura política, consciência de classe e era a única a possuir um projeto político alternativo ao Antigo regime (HOBSBAWM, 2003, p. 42).

A burguesia desejava derrubar a monarquia absolutista francesa. E em 1789, as revoltas se multiplicam por toda a França, derrubando todas as autoridades absolutistas, culminando na Assembleia Nacional Constituinte e na concretização da revolução

Se pararmos esta sociedade de todos os acidentes que mudaram momentaneamente sua fisionomia em diferentes épocas e em diversos países para só considera-la tal qual é, veremos claramente que o único efeito desta revolução foi abolir as instituições políticas que durante século dominaram totalmente a maioria dos povos europeus e que recebem geralmente o rótulo de instituições feudais e substituí-las por uma ordem social e política mais uniforme e mais simples tendo por base a igualdade de condições (TOCQUEVILLE, 1997, p. 67).

É importante frisar que Alexis de Tocqueville analisou a revolução francesa¹⁷ de forma temporalmente próxima, tendo em vista seu nascimento em 1805 e morte em 1859. Desse modo, sua análise crítica liberal moderada em torno desta revolução no fervor dos acontecimentos difere-se da análise com maior distanciamento do historiador marxista Hobsbawm (2003, p. 42) que afirma que a Revolução Francesa não foi liderada por um movimento organizado, não teve líderes como nas revoluções do século XX. Mas surpreendentemente, houve um

¹⁷ No sentido moderno, cidadania é um conceito derivado da Revolução Francesa (1789) para designar o conjunto de membros da sociedade que têm direitos e decidem o destino do Estado (FUNARI, 2003, p. 49).

consenso de ideias entre um grupo social coerente que deu ao movimento revolucionário uma unidade efetiva. O grupo era a burguesia e suas ideias eram as ideias do liberalismo clássico.

Ou seja, enquanto Tocqueville frisa que o único efeito da revolução foi a busca por direitos, Hobsbawm vai além e demonstra que o consenso na busca por esses direitos foi construído sobre o interesse da burguesia e das ideias do liberalismo clássico.

Ainda que não contemple o ideal de fraternidade que seria lembrando somente em 1948, é fundamental ressaltar a relevância da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 no tocante aos ideais de liberdade e igualdade que passam a ser garantidos como direito

Treze anos depois, no ato de abertura da Revolução Francesa, a mesma idéia de liberdade e igualdade dos seres humanos é reafirmada e reforçada: "Os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos" (Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, art. 1º). Faltou apenas o reconhecimento da fraternidade, isto é, a exigência de uma organização solidária da vida em comum, o que só se logrou alcançar com a Declaração Universal de Direitos Humanos, proclamada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948 (COMPARATO, 2003, p. 32).

Em síntese, a contribuição das revoluções burguesas, especificamente da revolução francesa, marco inicial da idade contemporânea, foi representar o início de mudanças que alcançaram todos os continentes a partir de seus ideais¹⁸ que embasaram as lutas por direitos de liberdades perante o absolutismo, por igualdade de direitos e por direitos coletivos

Com as revoluções inglesa e francesa, criaram-se todos os instrumentos institucionais (político-jurídicos) e intelectuais (ideológicos)¹⁹ que permitiram e garantiram à burguesia a partir do século XIX o exercício da dominação social e da hegemonia política no mundo contemporâneo (e isto de uma forma incontestável pelo menos até a revolução russa de 1917) (FLORENZANO, 1981, p. 116).

Essas transformações sociais forneceram os instrumentos político-jurídicos e ideológicos necessários dentro da ordem burguesa para a construção de uma nova sociedade, a capitalista. E junto a essa nova sociedade, surgiram direitos que ancorados nas leis e normas, expandiram-se²⁰.

Portanto, o pensamento de Locke fundamentou a cidadania liberal da modernidade que foi normativa na medida em que afirmou-se como uma concepção formal de direitos tratados

¹⁸ No Brasil, a Inconfidência Mineira e a Conjuração Baiana tiveram influência da Revolução Francesa pelos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade: liberdade de fazer o que a lei não proíbe, igualdade perante a lei e fraternidade referente aos direitos coletivos. "A liberdade, a igualdade e, em seguida, a fraternidade de todos os homens eram seus slogans. No devido tempo se tornaram os slogans da Revolução Francesa. O reinado da liberdade individual não poderia deixar de ter as consequências mais benéficas (HOBSBAWM, 2003, p.15).

¹⁹ Abordaremos a compreensão de ideologia com maior profundidade no decorrer do trabalho.

²⁰ A Magna Carta de 1215, Lei de Habeas Corpus da Inglaterra de 1679, Declaração dos Direitos (Bill of Rights) da Inglaterra de 1689, Declaração de Independência e Constituição dos EUA, Declaração dos Direitos da Revolução Francesa de 1789, Constituição Francesa, Convenção de Genebra de 1864, Constituição Mexicana de 1917, Constituição Alemã de 1919 (República de Weimar), Carta das Nações Unidas, Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, Estatuto do Tribunal Penal Internacional de 1998 e diversas outras convenções são exploradas a este respeito por Comparato.

como naturais. Ou seja, tratou-se de uma noção de cidadania fundada sobre os direitos civis, fruto do contrato social, do jusnaturalismo e do liberalismo. Em essência, uma representação dos anseios burgueses pela garantia meritocrática do direito de adquirir propriedade a partir da realização pessoal egoística.

Em síntese, na modernidade, a cidadania normativa garantiu direitos civis por meio do constitucionalismo dos dispositivos legais dos Estados modernos, objetivando garantir, sobretudo, o direito de propriedade privada. Enquanto os direitos civis foram tratados como naturais, os direitos políticos e sociais, distantes dos interesses eurocêntrico-burgueses, foram tratados marginalmente. Cidadão era aquele igualmente nas mesmas condições materiais de vida dos membros da classe dominante, o que mesmo diante da igualdade jurídica, na prática, escondia uma desigualdade real. As relações jurídicas são fruto das relações socioeconômicas que por sua vez são desiguais.

Nesse contexto, as transformações sociais influenciaram diretamente na modificação das leis vigentes. No século XVIII, a revolução industrial da era moderna correspondeu aos anseios da ascendente e até então revolucionária classe burguesa²¹ perante o declínio do Antigo Regime absolutista

O que significa a frase "a revolução industrial explodiu"? Significa que a certa altura da década de 1780, e pela primeira vez na história da humanidade, foram retirados os grilhões do poder produtivo das sociedades humanas, que daí em diante se tornaram capazes da multiplicação rápida, constante, e até o presente ilimitada, de homens, mercadorias e serviços. Este fato é hoje tecnicamente conhecido pelos economistas como a "partida para o crescimento auto-sustentável". Nenhuma sociedade anterior tinha sido capaz de transpor o teto que uma estrutura social pré-industrial, uma tecnologia e uma ciência deficientes, e conseqüentemente o colapso, a fome e a morte periódicas, impunham à produção (HOBSBAWM, 2003, p. 20).

Neste período do padrão liberal-clássico de acumulação, especificamente na segunda metade do século XIX, havia, de um lado, resultado da relação entre classes, uma crescente exploração do trabalhador desde a revolução industrial inglesa, gerando uma "questão social"²² com aumento da pauperização e da desigualdade social. De outro lado, a classe social beneficiada a partir dessa relação pelo acúmulo de capital distanciava-se cada vez mais dos ideais liberais de

²¹ "Na doutrina do liberalismo, o Estado foi sempre o fantasma que atemorizou o indivíduo. O poder, de que não pode prescindir o ordenamento estatal, aparece, de início, na moderna teoria constitucional como o maior inimigo da liberdade [...] Com o advento do Estado, que não é de modo algum *præius*, mas, necessariamente, um a posteriori da convivência humana, segundo as teorias contidas na doutrina do direito natural, importava, primeiro que tudo, em organizar a liberdade no campo social. O indivíduo, titular de direitos inatos, exercê-los-ia na sociedade, que aparece como ordem positiva frente ao Estado [...] foi assim, da oposição histórica e secular, na idade moderna, entre a liberdade do indivíduo e o absolutismo do monarca, que nasceu a primeira noção do Estado de direito [...] o Estado é armadura de defesa e proteção da liberdade [...] Seria, pois, errôneo reconhecer na teoria jusnaturalista, da Idade Média a Revolução Francesa, ordem de idéias voltada exclusivamente a postulação dos direitos do homem. A burguesia revolucionária utilizou-a para estreitar os poderes da Coroa e destruir o mundo de privilégios da feudalidade decadente" (BONAVIDES, 1993, 27-29).

²² Conceito a ser abordado nos próximos capítulos.

outrora e progressivamente aproximava-se do conservadorismo²³ e do nacionalismo cada vez mais autoritário

As revoluções americana e francesa afirmaram no fim do século XVIII o princípio absoluto de igualdade de direitos, o que era sem dúvida um progresso para a época. Mas, na prática, os regimes políticos frutos dessas revoluções se concentraram, sobretudo no século XIX, na proteção da propriedade privada (PIKETTY, 2014, p. 468).

Nessa conjuntura de surgimento dos direitos políticos, as consequências do avanço dos interesses capitalistas sobre a exploração da classe trabalhadora geraram descontentamentos que aliados aos fatos históricos do início do século XX, propiciaram a formação de uma nova concepção de cidadania construída em torno da nova conjuntura histórica.

1.3 Da cidadania de característica normativo-legal à cidadania de característica orgânico-progressista: instrumento de ampliação e consolidação de direitos na contemporaneidade

1.3.1 Cidadania contemporânea: uma perspectiva marshalliana

Na contemporaneidade surgiu uma nova concepção de cidadania liberal, heterodoxa, proposta por Marshall. Comparada a concepção normativa, tratou-se de uma proposta mais orgânica enquanto produto de uma nova conjuntura histórica de ampliação e consolidação dos direitos, garantidos pelo menos legalmente pela cidadania normativa. Essa nova concepção liberal se distanciou do direito natural para se aproximar do direito historicamente conquistado e construído de baixo para cima e do contratualismo de Rousseau, ao privilegiar a discussão da desigualdade social, da vontade geral e da soberania popular. Tratou-se de um passo dado entre a passividade e a atividade dos cidadãos.

As revoluções sociais²⁴ ocorridas durante os séculos anteriores e no próprio século XVIII formaram a base para consolidação do elemento civil da cidadania na Inglaterra, visto que levaram à conquista dos direitos civis, “garantindo aos cidadãos – abstratamente, a todos os homens; concretamente, à classe burguesa – a capacidade jurídica de lutar pelos seus direitos, aqueles necessários à liberdade individual” (MASTRODI; AVELAR, 2017, p. 6). Em síntese,

²³ Conservadores, não em termos de juízo de valor, mas de contraposição à dinâmica do progressismo, foram também, às vezes, a filosofia do Estado de Hegel, o positivismo de Auguste Comte e Max Weber, o evolucionismo liberalista de Herbert Spencer e o nacionalismo autoritário de inspiração romântica ou imperialista (BOBBIO *et alli*, 1998, p. 245).

²⁴ Diante das consequências práticas do capitalismo para a classe trabalhadora no final do século XIX, do avanço dos nacionalismos e dos interesses da classe hegemônica, o século XX iniciou com a revolução russa em 1917 que o definiu seus rumos e duas grandes guerras mundiais devastadoras. Das consequências e atrocidades do conflito e da ameaça totalitária para a humanidade, surgiu a perspectiva de uma cidadania orgânica e progressista como produto histórico diretamente ligado a ampliação, universalização e consolidação de direitos já garantidos legalmente na maioria dos países da Europa ocidental. No contexto de reconstrução civilizatória do pós-guerra nos países do capitalismo central houve um consenso em torno da democracia, o que gerou uma aproximação destas sociedades com a universalização de direitos, participação social e justiça social.

antes de qualquer posse concreta, tratava-se da conquista legal dos direitos civis ou a possibilidade de alcançá-los legalmente por uma igualdade abstrata

O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual - liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual. Isto nos mostra que as instituições mais intimamente associadas com os direitos civis são os tribunais de justiça (MARS-HALL, 1967, p. 63).

Em suma, o elemento civil da cidadania é um produto dos anseios da ascendente classe burguesa e da ideologia liberal, tendo nos direitos civis a liberdade individual e a propriedade privada como fundamento liberal-burguês. Ainda que advindo da concepção normativa, trata-se do primeiro elemento de três abordados pela concepção de cidadania marshalliana. Ressalta-se, neste sentido, que em uma perspectiva liberal, o direito à propriedade privada diz respeito ao direito de adquiri-la por mérito pessoal e não o direito de tê-la, o que oculta a desigualdade de condições.

Já na segunda metade do século XIX, período de plena expansão capitalista por parte das grandes potências imperialistas europeias que desembocaria na Primeira Guerra Mundial, os Estados-nações firmaram-se pela via do patriotismo, do nacionalismo²⁵ e da cidadania, ainda que numa concepção liberal normativa. As nações passaram a tratar seus membros como cidadãos defensores de suas pátrias

Os Estados, portanto, criaram "nações", ou seja, um patriotismo nacional e, pelo menos para certos fins, cidadãos lingüística e administrativamente homogeneizados, com especial urgência e zelo. A República Francesa transformou camponeses em franceses. O reino italiano, inspirando-se no slogan de D'Azeglio (cf. A Era do Capital, cap. 5:2), fez o melhor que pôde, com duvidoso êxito, para "fazer italianos" por meio da escola e do serviço militar, após ter "feito a Itália". Os EUA tornaram o conhecimento da língua inglesa condição da cidadania americana (HOBSBAWN, 2015, p. 126).

Concomitantemente, ainda que por vias normativas liberais de direitos civis nos países centrais do capitalismo, nota-se que neste século ocorreu um avanço gradual na conquista dos direitos políticos, ao qual se concretizaria no século seguinte. A concretização dos direitos civis havia formado uma base para a concretização dos direitos políticos que no século anterior eram tratados como privilégio de um indivíduo ou um determinado estamento.

²⁵ A influência do nacionalismo torna-se clara quando a análise marshalliana é construída em torno da preocupação com a desigualdade social na nação inglesa. Não há uma análise da desigualdade social entre nações, visto a conjuntura da época e a influência liberal sobre Marshall. Segundo Souki (2006, p. 41-42) "a experiência inglesa do desenvolvimento da cidadania é a exceção e não a regra. O desenvolvimento da industrialização, concomitante com o da democracia, só se deu, da maneira como descreve Marshall, na Inglaterra. Nos Estados Unidos, por exemplo, a mobilização popular ocorreu antes da industrialização. Em diversos países do sul e do leste da Europa, os direitos sociais foram adquiridos sob regimes políticos autoritários e focados apenas em uma parte da sociedade. Isto é, esses direitos visavam a atingir algum setor específico da classe trabalhadora, em meio a um jogo de alianças, cooptações e reconhecimento de novos atores, sem nenhum conteúdo universalista. No espectro dos países europeus, os casos mais próximos do modelo inglês encontram-se em alguns países escandinavos [...] há um conteúdo etnocêntrico [...] portador de uma visão evolucionista da história inglesa".

A essa altura, a conjuntura em que os homens eram o sexo dominante e as mulheres tratadas com seres humanos de segunda classe, ou seja, sem direitos de cidadania, já sofria transformações determinantes na Europa. As mulheres, assim como as crianças, eram protegidas por não serem consideradas cidadãs. A afirmação formal dos direitos sociais junto aos outros dois direitos de cidadania inicia-se no final do século XIX com Código Industrial, um marco da afirmação na Inglaterra, inaugurando no país os direitos trabalhistas, educação, saúde e habitação por parte da classe trabalhadora (MARSHALL, 1967, p. 73).

A expansão capitalista do século XIX exigia mão de obra nesses países e a entrada gradual das mulheres no mercado de trabalho criou a moeda de troca necessária para reivindicarem direitos políticos

Tornou-se óbvia a mudança na posição e nas expectativas sociais das mulheres durante as últimas décadas do século XIX, embora os aspectos mais visíveis da emancipação feminina ainda estivessem, em larga medida, confinados às mulheres das classes médias. Entre esses aspectos, não precisamos dar demasiada atenção ao mais espetacular de todos: a campanha ativa e, em países como a Inglaterra, dramática das "sufragistas" ou "suffragettes", em prol do direito feminino ao voto [...] retrospectivamente, o movimento pela emancipação parece bastante natural, e mesmo sua aceleração na década de 1880, à primeira vista, não surpreende. Tai como a democratização da política, um grau mais elevado de direitos e oportunidades iguais para as mulheres, estava implícito na ideologia da burguesia liberal, por mais inconveniente e inoportuno que aparentasse ser aos patriarcas em suas vidas privadas (HOBSBAWN, 2015, p. 173-174).

Condizente com Hobsbawm, Marshall demonstra que o século XIX foi caracterizado pela conquista dos direitos políticos

Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. As instituições correspondentes são o parlamento e conselhos do Governo local (MARSHALL, 1967, p. 63).

Inicialmente, ainda no século XIX, esses direitos políticos foram tratados como monopólio aberto, ou seja, estava aberto para a entrada pelo esforço do próprio indivíduo e ainda relacionado ao *status*. Entrada que se tornara difícil sem condições de igualdade concreta nas relações entre as classes, ou seja, tratou-se dos direitos políticos como secundários diante dos direitos civis. A luta pelos direitos políticos se estendeu até o início do século XX e se afirmou de fato com o sufrágio universal da lei de 1918. Já no final da Primeira Guerra Mundial, a Inglaterra consolidou o direito de voto a todos os ingleses maiores de 21 anos e mulheres acima de 30 anos de idade. Nesse momento, os ingleses estabeleceram o pleno direito de voto a todos os cidadãos adultos, independente de gênero, classe social ou renda. Inaugurava-se o sufrágio universal

Essa mudança vital de princípio entrou em vigor quando a Lei de 1918, pela adoção do sufrágio universal, transferiu a base dos direitos políticos do substrato econômico para o status²⁶ pessoal. Digo "universal" deliberadamente para dar ênfase ao grande significado dessa reforma independentemente da segunda, e não menos importante, reforma levada a efeito ao mesmo tempo — principalmente o direito de voto da mulher (MARSHALL, 1967, p. 63).

Citado o exemplo inglês e respeitadas as peculiaridades conjunturais e históricas dessa evolução em outros países, as sociedades de economia liberal em pleno desenvolvimento capitalista estavam munidas legalmente de direitos civis e políticos, e entrelaçadas por um crescente nacionalismo estruturado sob os Estados, algo que futuramente desembocaria em duas grandes guerras mundiais.

Pelo menos nas nações em que o modo de produção capitalista já estava consolidado havia um compromisso com o governo constitucional e democraticamente eleito, assembleias representativas que garantissem o domínio da lei e um conjunto de direitos e liberdades dos cidadãos. Visava-se o debate público, a ciência e a capacidade de melhoria da condição humana (HOBSBAWM, 1995, p. 113-114).

No período entre-guerras o que se viu foi a queda do liberalismo em 1929, fato que abriu caminho para ascensão dos governos totalitários²⁷ que romperam totalmente a relação democrático-liberal com a sociedade civil. Junta-se ao colapso do liberalismo, cidadãos sem perspectivas, ressentimentos da Primeira Guerra Mundial, movimentos socialistas e trabalhistas contrastando com todas as perspectivas liberal-burguesas até então construídas. Estava formada a conjuntura para ascensão do totalitarismo por meio de uma direita radical e uma massa de trabalhadores descontentes

As condições ideais para o triunfo da ultradireita alucinada eram um Estado velho, com seus mecanismos dirigentes não mais funcionando; uma massa de cidadãos desencantados, desorientados e descontentes, não mais sabendo a quem ser leais; fortes movimentos socialistas ameaçando ou parecendo ameaçar com a revolução social [...]; e uma inclinação do ressentimento nacionalista contra os tratados de paz de 1918-20 (HOBSBAWM, 1995, p. 130).

Dessa forma, a democracia liberal garantiu direitos civis e políticos aos cidadãos, pelo menos legalmente e aos pertencentes a classe dominante. Porém, não conseguiu conter a ascensão de governos totalitários. Revelado que para garantir a democracia por via das Constituições

²⁶ O referido status diz respeito a ter direitos de cidadania, ser tratado como cidadão ou um cavalheiro dotado de direitos de cidadania.

²⁷ “Na Itália, começou-se a falar de Estado "totalitário" por volta da metade da década de 20 para significar, no nível de avaliação, as características do Estado fascista em oposição ao Estado liberal. A expressão está presente na palavra "Fascismo" da *Enciclopedia Italiana* (1932), quer na parte escrita por Gentile, quer na parte redigida por Mussolini, onde se afirma a novidade histórica de um "partido que governa totalitariamente uma nação". Na Alemanha nazista, o termo, ao contrário, teve pouca voga, preferindo-se falar de Estado "autoritário". Entretanto, a expressão começava a ser usada para designar todas as ditaduras monopartidárias, abrangendo tanto as fascistas quanto as comunistas [...] Segundo H. Arendt, o Totalitarismo é uma forma de domínio radicalmente nova porque não se limita a destruir as capacidades políticas do homem, isolando-o em relação à vida pública, como faziam as velhas tiranias e os velhos despotismos, mas tende a destruir os próprios grupos e instituições que formam o tecido das relações privadas do homem, tornando-o estranho assim ao mundo e privando-o até de seu próprio eu (BOBBIO *et alli*, 1998, p. 1247-1248).

e dos direitos humanos, estas nações necessitavam de cidadãos conscientes de seus direitos e participativos mediante o exercício desses direitos já garantidos legalmente a todos, mas concretizados somente no âmbito da classe dominante. O que exigia a ampliação e consolidação de direitos político e sociais.

Os direitos sociais que quase desapareceram no início do século XIX, ressurgiram com a educação primária pública, mas somente foram afirmados de fato junto a outros direitos no século XX, quando observou-se a consolidação dos três elementos marshallianos. Portanto, quando concretizou-se de forma plena, pelo menos na Inglaterra, a cidadania marshalliana.

Se após as duas grandes guerras a ameaça totalitarista nazista-fascista fora vencida, ao mesmo tempo em que necessitavam se reerguer da devastação resultante do conflito²⁸, as grandes nações capitalistas assistiam a ascensão da URSS²⁹ e os resultados da economia planificada, formando a conjuntura propícia para um Estado interventivo³⁰ como contraponto ao Estado soviético. Era preciso uma nova aproximação entre Estado e sociedade civil. Neste momento surgiram propostas direcionadas a ampliação dos direitos sociais

O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais (MARSHALL, 1967, p. 63-64).

Antes da modernidade, esses três direitos ainda não eram autônomos, estavam unidos. A transformação ocorreu a partir de uma autonomia progressiva e histórica em que cada direito conquistado garantia a base para o próximo³¹

Quando os três elementos da cidadania se distanciaram uns dos outros, logo passaram a aparecer elementos estranhos entre si. O divórcio entre eles era tão completo que e possível, sem destorcer os fatos históricos, atribuir o período de formação da vida de cada um a um século diferente — os direitos civis ao século XVIII, os políticos ao XIX e os sociais ao século XX. Estes períodos, é evidente, devem ser tratados com uma elasticidade razoável, e há algum entrelaçamento, especialmente entre os dois últimos (MARSHALL, 1967, p. 66).

²⁸ Vide Plano Marshall (HOBBSAWM, 1995, p. 237-238).

²⁹ Anos mais tarde a URSS seria classificada pelas nações capitalistas como um modelo totalitário a partir da ascensão de Stálin. Sobre a Revolução Russa e Revolução Bolchevique, Hobsbawm (1995, p. 63) afirma que “durante grande parte do Breve Século XX, o comunismo soviético proclamou-se um sistema alternativo e superior ao capitalismo, e destinado pela história a triunfar sobre ele. E durante grande parte desse período, até mesmo muitos daqueles que rejeitavam suas pretensões de superioridade estavam longe de convencidos de que ele não pudesse triunfar”.

³⁰ Cabe lembrar que Marshall admitia somente a intervenção estatal na coerção para fins de educação primária de crianças. Todavia, o contexto do pós-guerra representou a ascensão de Estados sociais interventivos por meio da implementação das políticas sociais.

³¹ A partir dos três elementos da cidadania desenvolvidos respectivamente em cada século exposto, Marshall demonstra em sua análise uma historicidade. Portanto, a ampliação, consolidação e transformações em torno da cidadania são construções históricas e não se encerram no século no século XX.

Se os direitos civis garantiram a afirmação dos direitos políticos, estes últimos garantiram a afirmação dos direitos sociais. Ou seja, nestes três séculos, foi “próprio da sociedade capitalista do século XIX tratar os direitos políticos como um produto secundário dos direitos civis. Foi igualmente próprio do século XX abandonar essa posição e associar os direitos políticos direta e independentemente a cidadania como tal” (MARSHALL, 1967, p. 70).

Nesta conjuntura de consolidação do padrão keynesiano-fordista de acumulação, com o capital já em sua fase imperialista, a necessidade de reconstrução do velho mundo, a resposta para a sociedade civil diante da crise econômica liberal de 1929 e os resultados da economia planificada soviética não poderiam, pelos menos ainda, vir dos modelos liberais propostos por Hayek e Mises³². O consenso estava sobre a proposta de John Maynard Keynes em um momento em que a afirmação dos direitos sociais passava pela criação de políticas sociais que propiciassem o bem-estar social. É importante frisar que Marshall reconhecia a afirmação dos direitos sociais, entretanto, possuía uma perspectiva, diferentemente da keynesiana, alinhada a um liberalismo não-ortodoxo.

Cabe destacar a importância da participação popular na afirmação das demandas por direitos sociais, especificamente na esfera das legislações trabalhistas que foi no ponto inicial de afirmação desse elemento. Segundo Mastrodi e Avelar (2017, p. 15), “para Marshall, a participação popular nas comunidades locais e associações funcionais foi a fonte dos direitos sociais”. Em suma, a cidadania fundamentalmente exige a existência de cidadãos que na perspectiva marshalliana devem ter um sentimento de lealdade entre os homens, proteção legal e luta para adquirir e gozar tais direitos

A cidadania exige um elo de natureza diferente, um sentimento direto de participação numa comunidade baseado numa lealdade a uma civilização que é um patrimônio comum. Compreende a lealdade de homens livres, imbuídos de direitos e protegidos por uma lei comum. Seu desenvolvimento é estimulado tanto pela luta para adquirir tais direitos quanto pelo gozo dos mesmos, uma vez adquiridos. Percebe-se isto claramente no século XVIII, o qual assistiu ao nascimento não apenas dos direitos civis modernos, mas também da consciência nacional de nossos dias (MARSHALL, 1967, p. 84).

Este elo, fruto do sentimento de participação comunitária baseado na lealdade e na luta por direitos é que dá o caráter orgânico a cidadania marshalliana, ainda que seja uma organicidade limitada, conforme abordaremos mais à frente. É neste sentido que constata-se uma mudança em relação a cidadania normativa e uma perspectiva de cidadania marshalliana. Esta última envolve a igualdade de direitos, uma consciência social, a participação dos cidadãos nas decisões de um Estado democrático expressos da seguinte forma

³² Estes autores defendiam uma nova proposta liberal ou neoliberalismo para o século XX. A obra máxima de Hayek é de 1944.

Podemos ir mais adiante e dizer que a reivindicação de todos para gozar dessas condições é uma exigência para ser admitido numa participação na herança social, o que, por sua vez, significa uma reivindicação para serem admitidos como membros completos da sociedade, isto é, como cidadãos (MARSHALL, 1967, p. 61-62).

A participação social antecedeu ao século XIX, surgiu nas comunidades locais e associações funcionais inglesas, sendo a fonte original dos direitos sociais. Fonte que foi complementada e substituída em 1601 pela *Poor Law* ou Lei dos Pobres³³ e um plano nacional de salários. Todavia, era uma participação cheia de indivíduos e vazia de cidadãos

Na Inglaterra, promulga-se a Lei dos Pobres (*Poor Law*), em 1601, que “instituiu um aparato oficial, centrado nas paróquias, destinado a amparar trabalhadores pobres, sob o auspício da taxa dos pobres” (cf. Duayer e Medeiros, 2003, p. 241; também Martinielli, 1991, p. 33 e 55). Isto é, “durante os dois séculos de vigência dessa legislação, a Inglaterra cuidou do pauperismo através da ‘beneficência’ pelo caminho burocrático” (Duayer e Medeiros, *ibidem*) [...] Em 1834, justamente no contexto de expressivas lutas de classes trabalhistas, o Parlamento inglês começa a entender a própria Lei dos Pobres como “a fonte principal da situação extrema do pauperismo inglês” (*ibidem*). A partir do pensamento de Malthus, a beneficência “representaria um estímulo à miséria” (MONTAÑO, 2012, p. 273).

Uma sociedade com cidadãos participativos envolve o reconhecimento destes enquanto membros de uma classe social que possui interesses obviamente relacionados a sua situação política, econômica, social e histórica. Há neste ponto, a necessidade de uma consciência social³⁴. Segundo Marshall (1967, p.78), “e assim com o tempo, a medida que a consciência social desperta, a diminuição na influência das classes, como a diminuição da fumaça, se torna um objetivo desejável a ser perseguido”. Neste sentido, Mastrodi e Avelar (2017, p. 18-19) afirma que

No final do século XIX, percebeu-se que o mero reconhecimento da capacidade de obter direitos não era suficiente à concretização da cidadania. A manutenção dessa situação manteve-se por tanto tempo pela própria origem individualista dos direitos civis, que se harmonizavam com o individualismo do sistema capitalista. Para Marshall, os sindicatos fizeram que os trabalhadores pudessem exercer os direitos civis por meio de greves e dissídios coletivos, e estes direitos foram posteriormente utilizados como “instrumento para elevar seu status econômico e social, isto é, para firmar a reivindicação segundo a qual eles, como cidadãos, estavam habilitados a certos direitos sociais”.

³³ As *Poor Laws* surgiram na idade média e foram mantidas até o pós-guerra com o advento do Estado de bem-estar social. A *Poor Law* elisabetiana, para além de aliviar a pobreza, fazia parte de um planejamento econômico para preservar a ordem social existente com o mínimo de mudança possível. Com o passar dos anos, a *Poor Law* foi a base para a formação dos direitos sociais. Todavia, naquele período, a *Poor Law* se tornou instrumento da velha ordem, visto que não tratava os pobres e indigentes como cidadãos dotados de direitos. As reivindicações somente eram atendidas se deixassem de ser cidadãos, abrindo mão de direitos civis e políticos. Tratou-se de um momento de divórcio entre direitos sociais e cidadania (MARSHALL, 1967, p. 71-72).

³⁴ Numa concepção de cidadania marxista, a “consciência social” seria tratada como “consciência de classe.

Uma consciência social necessária a participação social demanda a um cidadão, membro de uma classe social, um determinado conhecimento³⁵ e consciência da realidade em que vive, envolvendo as esferas cultural, política, social, econômica e histórica. É desta consciência que surge a participação social do cidadão com vistas a ampliação e consolidação de direitos.

Em suma, se um sujeito tem consciência de que existem direitos de cidadania e compara estes direitos garantidos pela cidadania normativa com a realidade em que vive, este sujeito tende a buscar a ampliação e consolidação desses direitos. E exatamente esta busca ativa no exercício da cidadania em que o indivíduo está submetido ao bem comum é que diferencia a cidadania pró-ativa e progressista da cidadania normativa e conservadora.

Segundo Mastrodi e Avelar (2017, p. 19), “já no século XX é possível identificar o Estado garantindo um mínimo de certos serviços essenciais. Trata-se de um limite mínimo, de forma que todo cidadão estaria livre e apto para superar esse limite”. Em Marshall, diferentemente das concepções revolucionárias socialistas, o objetivo da cidadania é uma reforma por um mínimo comum a todo cidadão para que este tenha as condições básicas de acesso aos direitos.

Em síntese, diferentemente da concepção grega da antiguidade e da concepção moderna, ser cidadão na contemporaneidade compreende mais que ser habitante da cidade. Cidadão é aquele que possui direitos e deveres participando da governança da cidade. Dessa forma, existe correlação entre cidadania, democracia e governança pública. Portanto, a cidadania seria o principal instrumento de transformação social no pós-guerra, a partir da redução de desigualdades sociais.

E neste contexto do pós-guerra Marshall³⁶ publicou sua tese sociológica diretamente relacionada a desigualdade social, com um cálculo econômico demonstrando que os recursos mundiais e a produção poderiam fornecer as bases materiais por meio do Estado para que trabalhadores se tornassem cidadãos. Deve-se buscar uma igualdade humana básica na participação social afim de alcançar um status de cidadania, ou seja, ser tornar cidadão

Há uma espécie de igualdade humana básica associada com o conceito de participação integral na comunidade – ou, como eu diria, de cidadania – o qual não é incoscistente com as desigualdades que diferenciam os vários níveis econômicos na sociedade. Em

³⁵ Respeitadas as peculiaridades, este “conhecimento” se aproxima dos conceitos de capital cultural de Bourdieu e intelectual orgânico de Gramsci. A teoria dos capitais apresentada por Bourdieu demonstra que existem mais capitais para além do capital econômico. Em sua concepção, o capital cultural é também estruturante da sociedade, ou seja, pode modificar as relações sociais e pode ser entendido da seguinte forma. O capital cultural é um ter que se tornou ser, uma propriedade que se fez corpo e se tornou parte integrante da “pessoa”, um habitus [...] esse capital “pessoal” não pode ser transmitido instantaneamente (diferentemente do dinheiro, do título de propriedade ou mesmo do título de nobreza) por doação ou transmissão hereditária, por compra ou troca [...] morre com seu portador (BOURDIEU, 2007, 74-75). O capital cultural pode ser incorporado nas relações familiares. É o investimento em si mesmo, ao qual o sujeito carregará durante toda sua existência até a sua morte, não sendo possível a sua transformação em mercadoria pelo capital econômico.

³⁶ Longe de ser um socialista, Marshall defendia uma cidadania estruturada sob a economia de mercado capitalista e em termos sociológicos, aceitava um certo grau de desigualdade quantitativa, condenando a qualitativa (diferenciação) entre os homens. A busca era pelo progresso civilizatório liberal e um homem mais civilizado (MARSHALL, 1967, p. 60-61).

outras palavras, a desigualdade do sistema de classes sociais pode ser aceitável desde que a igualdade de cidadania seja reconhecida (MARSHALL, 1967, p. 61-62).

Ainda segundo Marshall (1967, p. 77) “A desigualdade, portanto, embora necessária, poderia tornar-se excessiva”. Ou seja, um certo grau de desigualdade é natural, entretanto, o que é desnecessário é seu excesso que conseqüentemente geraria níveis de pobreza e indigência não desejados. Portanto, todos devem ter os mesmos direitos básicos que garantissem a qualquer indivíduo a oportunidade de ser um “cavalheiro³⁷”. É importante frisar, nesta passagem, o caráter reformista e o fim último da perspectiva marshalliana: alcançar e conservar uma pauperização relativa³⁸.

No entanto, apesar da tensão e antagonismo entre as classe sociais, Marshall trabalhou com o conceito de classe social, porém, como algo secundário em sua compreensão de cidadania. O primeiro impacto da cidadania teria sido sobre a desigualdade social (MASTRODI; AVELAR, 2017, p. 16). Apesar da tensão entre as classes sociais, a abordagem marshalliana dada a estas e a desigualdade social, distancia-se de uma perspectiva marxista de luta entre classes. O foco está nos privilégios sociais e políticos de uma classe e não os econômicos.

O sistema de classes sociais seria um sistema de desigualdades. É reconhecida a desigualdade entre classes que possuem crenças e valores próprios. E a cidadania pode impactar sobre essa desigualdade social que é uma expressão da “questão social” capitalista. Em suma, se a cidadania normativa atende aos interesses capitalistas de preservação da desigualdade entre classes, a proposta marshalliana é por uma cidadania que coloque a desigualdade capitalista em um nível básico de igualdade e humanidade, objetivo alcançado quando os três elementos são garantidos de forma plena.

Portanto, numa concepção marshalliana, somente é possível afirmar que houve cidadania plena a partir da efetivação dos direitos sociais por meio dos modelos de Estado social no pós-guerra. E neste sentido, a cidadania marshalliana se constituiu somente nos países que efetivaram os três elementos, ou seja, único momento em que influenciou na desigualdade social³⁹, ainda que muito timidamente.

³⁷ O termo cavalheiro em Marshall tem um sentido de ser civilizado ou ser cidadão.

³⁸ Vide Netto e Braz (2012, p. 148).

³⁹ Na pesquisa de Piketty (2014, p. 32) nota-se que entre 1950 e 1970 o Reino Unido manteve a riqueza privada estável. Situação que se modifica com o advento dos modelos neoliberais em fins da década de 1970 e início de 1980, quando a riqueza privada vem aumentando até os dias atuais. O resultado da chegada do neoliberalismo e da globalização alterou diretamente a relação Estado-sociedade civil e conseqüentemente a cidadania. Piketty (2014, p. 308) observou que a desigualdade de renda dos países anglo-saxões cresceu a partir de fins da década de 1970.

Na análise em torno da desigualdade⁴⁰, Marshall afirma que a sua redução gera, proporcionalmente, o fortalecimento da luta pela sua abolição junto a pobreza e redução das diferenças entre classes

A diminuição da desigualdade fortaleceu a luta por sua abolição, pelo menos com relação aos elementos essenciais do bem-estar social. Essas aspirações se tornaram realidade, ao menos em parte, pela incorporação dos direitos sociais ao *status* da cidadania e pela consequente criação de um direito universal a uma renda real que não é proporcional ao valor de mercado do reivindicador (MARSHALL, 1967, p. 88).

E dessa consciência social que inaugura-se esta cidadania liberal⁴¹ com um caráter mais proativo e orgânico a partir da clássica concepção marshalliana, tratando-se de uma cidadania relativa ao sujeito possuidor do dever de ser cidadão, participante das decisões de sua nação rumo ao progresso. Segundo Marshall (1967, p. 74) “uma comunidade que exige o cumprimento dessa obrigação começou a ter consciência de que sua cultura é uma unidade orgânica e sua civilização uma herança nacional”.

Neste sentido, Marshall (1967, p. 76) define cidadania da seguinte forma

A cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam a imagem de uma cidadania ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido e em relação à qual a aspiração pode ser dirigida.

Nota-se que há o uso do termo “concedido”; se a cidadania é algo concedido, não é algo conquistado ou produto da luta de uma de classes, o que revela o caráter reformista em Marshall. Entretanto, quando esta cidadania extrapola o limite das normas e leis concedidas, se transforma num ideal a ser alcançado a partir da participação social, ou seja, uma cidadania mais pró-ativa, orgânica e progressista que a concepção normativa. Trata-se do momento em que a consciência social de uma classe pertencente a um projeto societário de uma nação leva seus membros a participarem das decisões.

Neste ponto, se na cidadania normativa ser cidadão é ter um contrato, na perspectiva marshalliana, ser cidadão significaria ter o *status* e pertencer a uma sociedade a partir do acesso aos direitos de cidadania. Assim, se um indivíduo não tem acesso aos direitos de cidadania, não é um cidadão e portanto, é diretamente afetado pela desigualdade social e tratado pela classe hegemônica como excluído da sociedade.

⁴⁰ Para Marshall, a desigualdade social seria algo natural a partir de um padrão mínimo correlacionado a cidadania enquanto agente modificador, ou seja, a cidadania pode alterar o padrão de desigualdade social: “meu objetivo primordial é a cidadania, e meu interesse especial consiste em seu impacto sobre a desigualdade social. Abordarei a natureza da classe social somente na medida em que seja necessário à realização desse interesse pessoal” (MARSHALL, 1967, p. 75).

⁴¹ Já havia uma noção de cidadania revolucionária na obra marxiana, o que Marshall apresenta é uma noção liberal heterodoxa. A cidadania numa perspectiva marxista não substitui a revolução.

Os estamentos do Antigo Regime, ainda que mais abertos que um sistema de castas, eram mais fechados a mobilidade social que o sistema capitalista de classes sociais. Neste ponto, nota-se uma correlação entre a possibilidade de mobilidade social no capitalismo central a partir do enfoque dado por Marshall a desigualdade social.

Em suma, do século XVIII em diante há uma incorporação progressiva da questão da igualdade de direitos entre as classes sociais e proporcional as expressões da “questão social” capitalista. Incorporação que modifica e eleva a cidadania do patamar normativo para o orgânico, além de revelar o caráter histórico e dialético desta categoria.

Esta noção de cidadania construída historicamente está ligada a relação do indivíduo com o Estado inglês que deve garantir direitos básicos que alcancem uma desigualdade social satisfatória e nesse aspecto, “a cidadania de que se quer tratar aqui é nacional por definição” (Marshall, 1967, p. 64). Neste ponto, Souki (2006, p. 46) demonstra que

As considerações sobre a trajetória inglesa em relação à formação do estado-nação, a existência de uma burocracia eficiente e o progressivo estabelecimento dos direitos e deveres dos cidadãos (melhor dito: súditos) nos permite inferir cautelosamente que havia uma certa lucidez por parte das elites a respeito da interdependência entre os diversos setores da sociedade. Seja esta interdependência baseada no avanço da divisão do trabalho, seja na consciência da necessidade da convivência pacífica necessária à realização do projeto de nação. Não há referências históricas sobre a existência de um descuido em relação à integração da sociedade; ao contrário, os trabalhos de Marshall e Himmelfarb apontam para a existência de elites atentas e, em alguma medida, dialogando publicamente com os reformistas, os intelectuais e os ativistas.

Se nos regimes absolutistas os direitos eram garantidos a poucos, o novo mundo liberal garantia direitos a todos, o que não significava necessariamente condições de ter acesso de forma igualitária a esses direitos. É neste ponto que há uma diferença expressiva entre a cidadania normativa, construída sobre os direitos civis e sobretudo no direito de propriedade privada, e a cidadania marshalliana.

A cidadania em sua forma inicial era constituída pelos princípios de igualdade e liberdade de todos os homens, sendo que pelos menos em teoria todos estes homens eram capazes de gozar de direitos. Todavia, tais direitos não estavam em conflito com as desigualdades produzidas pelo capitalismo, ao contrário, eram direitos necessários para manutenção de determinada desigualdade. Isto se deve ao fato de que a cidadania normativa era essencialmente composta pelos direitos civis que por sua vez são indispensáveis para os interesses da economia de mercado

A explicação reside no fato de que o núcleo da cidadania, nesta fase, se compunha de direitos civis. E os direitos civis eram indispensáveis a uma economia de mercado competitivo. Davam a cada homem, como parte de seu *status* individual o poder de participar, como uma unidade independente, na concorrência econômica, e tornaram

possível negar-lhes a proteção social com base na suposição de que o homem estava capacitado a proteger a si mesmo (MARSHALL, 1967, p. 79).

Ou seja, a cidadania normativa expressava os interesses de mercado da classe dominante. Todavia, se normativamente todos são iguais perante a lei, as relações econômicas resultam numa inegável “questão social” capitalista expressa principalmente na pobreza e na desigualdade. Neste ponto residem duas percepções: o fato que revela o quanto esta igualdade formal-normativa era abstrata e também o caminho que progressivamente a classe dominante tomava, concentrando poder e proporcionalmente distanciando-se dos ideais revolucionários do liberalismo clássico, ao mesmo tempo em que se aproximava de posicionamentos conservadores. Portanto, os direitos civis, ao contrário dos políticos e sociais, não foram uma ameaça ao capitalismo, tanto que “os direitos civis deram poderes legais cujo uso foi drasticamente prejudicado por preconceito de classe e falta de oportunidade econômica” (MARSHALL, 1967, p. 87).

Na contemporaneidade, a ampliação e consolidação dos direitos civis, políticos e sociais teve na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, o marco legal representativo para a cidadania normativa e uma possibilidade para a orgânica, conforme a mobilização popular. A partir de 1948, reconheceu-se a igualdade essencial de todo ser humano em sua dignidade de pessoa, independentemente da raça, cor, sexo, língua, religião, opinião, origem nacional ou social, riqueza, nascimento ou qualquer outra condição (COMPARATO, 2003, p. 137).

Esta declaração tornou-se um marco ao inaugurar a universalização de direitos, momento em que ocorreu a inversão de concepção da sociedade normativa submissa ao bem individual para a concepção orgânica do indivíduo submisso ao bem coletivo e universal. Somente a partir de 1948 é que houve certeza histórica de que a humanidade partilhava de valores em comum e universalmente (BOBBIO, 2004, p. 17-18).

Todavia, apesar de representar um marco legal, sustenta-se que o documento não tem força vinculante, sendo tecnicamente uma recomendação da ONU a seus membros. Por outro lado, os direitos humanos estão expressos na forma de direitos fundamentais nas constituições contemporâneas (COMPARATO, 2003, p. 137).

Indubitavelmente, esta declaração representou um marco legal para as constituições subsequentes. Segundo Bobbio *et alli* (1998, p. 355), “o constitucionalismo moderno tem, na promulgação de um texto escrito contendo uma declaração dos Direitos Humanos e de cidadania, um dos seus momentos centrais de desenvolvimento e de conquista, que consagra as vitórias do cidadão sobre o poder”.

Em suma, a Declaração de 1948 inaugurou uma nova fase⁴² em que a afirmação dos direitos é universal, envolvendo todos os homens e não somente aqueles pertencentes a um determinado Estado. A partir de então, ultrapassou-se o direito idealmente reconhecido e passou-se a proteger o homem, até mesmo contra violações do próprio Estado. Ou seja, os direitos do cidadão se transformam em direitos do homem enquanto cidadão sem fronteira porque compreende toda a humanidade.

E desse lapso entre abstração e concretude dos direitos que surgiu a demanda por uma cidadania que promova uma transformação social, objetivo das organizações da classe trabalhadora, da parcela fiel a ideologia liberal clássica e dos progressistas⁴³. Cidadania que envolve uma relação direta entre Estado e sociedade civil. O Estado, neste sentido, deve proporcionar condições mínimas de igualdade diante da crescente diferença de poder entre classes sociais na sociedade capitalista. Já a participação social depende de um Estado democrático que proporcione liberdade aos cidadãos para participarem das decisões. Esta participação social também depende de condições justas de igualdade.

Cabe ressaltar que a consolidação dos direitos estaria condicionada ao acesso de todos os cidadãos ao um certo grau de bem-estar social. Porém, a efetivação legal dos direitos sociais no século XX não significou necessariamente o acesso dos trabalhadores ao bem-estar social. Se no século XIX os direitos sociais eram criminalizados pelos liberais, no século XX e XXI continuou sendo espaço de disputa. Isto porque garantir e consolidar certo bem-estar social envolve consolidar a cidadania organicamente, ou seja, a partir da participação social, consciência social e de classe, senso de justiça social, etc.

Contudo, ressalta-se que a contribuição de Marshall se fez a partir da influência da realidade inglesa⁴⁴, carregando um determinado teor eurocêntrico como modelo para outras conjunturas históricas. Há claramente um caráter liberal não-ortodoxo que visa direitos individuais e o bem-estar social expresso nos direitos sociais, proporcionando uma igualdade básica compatível com os interesses de mercado. Entretanto, se de um lado havia a defesa de direitos, de

⁴² Segundo Bobbio (2004, p. 19), tratou-se de “um germe diante de uma realização final que ainda não somos capazes de ver”. E se em 1948, a Organização das Nações Unidas implementou o marco legal, dois anos depois, ainda na efervescência dos direitos humanos do pós-guerra, Marshall publicou sua obra clássica. Nesta, a cidadania é um produto histórico e evolutivo, iniciado na Inglaterra, a partir da garantia dos direitos civis.

⁴³ No decorrer do século XIX, o progressismo se foi construindo baseado em três hipóteses fundamentais: a científica, que fez das ciências naturais modelos a imitar no desenvolvimento das ciências humanas e do próprio homem; a democrática, que viu na extensão do poder de decisão política a todos os indivíduos o melhor resultado a que se poderia chegar; a histórico materialista, que fez da luta de classes o pré-requisito do necessário progresso humano (BOBBIO *et alli*, 1998, p. 244).

⁴⁴ A crítica de pesquisadores como Souki é que o esquema marshalliano é etnocêntrico ao tomar como regra a sociedade inglesa.

outro, o referido pesquisador era contrário à intervenção estatal, vista como algo imposto. Posicionamento que distancia Marshall da proposta keynesiana e o aproxima de um liberalismo não-ortodoxo⁴⁵. Na busca por garantir direitos⁴⁶, este afirma que

O Estado assumiria a responsabilidade de conceder aqueles direitos, o que levaria a atos de interferência por parte do Estado, interferência esta deplorável aos olhos de Marshall. Quando ele mencionava cidadania como algo que artesãos qualificados aprendem a apreciar no curso da sua transformação em cavalheiros, ele se referia somente às obrigações e não aos direitos de cidadania. Ela a concebeu como um modo de viver que brotasse de dentro de cada indivíduo e não como algo imposto a ele de fora. Ele reconheceu somente um direito incontestável, o direito das crianças serem educadas, e neste último caso ele aprovou o uso dos poderes coercitivos pelo Estado para atingir seu objetivo (MARSHALL, 1967, p. 62).

A partir da perspectiva marshalliana, o conflito não é entre cidadania e capitalismo, mas entre modelos de cidadania dentro da lógica capitalista, tendo na pobreza e a desigualdade social as mais expressivas. Questões que numa perspectiva progressista e revolucionária, não são naturais e necessitam de resolução. Neste ponto, Marshall revela mais uma vez o caráter reformista da sua proposta.

Nesta condição, dentro de uma ordem capitalista, a cidadania marshalliana traz, implicitamente, uma ligação com os ideais de democracia, justiça social⁴⁷ e igualdade

A igualdade implícita no conceito de cidadania, embora limitada em conteúdo, minou a desigualdade do sistema de classe que era, em princípio, uma desigualdade total. Uma justiça nacional e uma lei igual para todos devem, inevitavelmente, enfraquecer e, eventualmente, destruir a justiça de classe, e a liberdade pessoal, como um direito natural universal, deve eliminar a servidão (MARSHALL, 1967, p. 77).

Esses ideais se tornariam cada vez mais importantes para a ampliação e consolidação da cidadania. A justiça social⁴⁸ em Marshall não se expressa sob sociedade sem separação de classes, mas com classes em condições de igualdade de direitos, conscientes socialmente e colaborando para o benefício de toda a sociedade civil

⁴⁵ Para o autor, a igualdade humana teria se realizado no pertencimento a uma comunidade cívica, o estado-nação, no qual os deveres e direitos referidos por Alfred Marshall teriam se potencializado além do simples dever de cavalheiro, disseminando-se no compartilhamento de uma vida civilizada, o que incluiria também um corpo de direitos cuja validade existiria, desde que não invadisse a liberdade do mercado competitivo (SOUKI, 2006, p. 52).

⁴⁶ Dessa forma, para Marshall, a política social de educação estaria diretamente relacionada a cidadania e não deveria ser negada às crianças, inclusive, esta deveria ser a única imposta, visto que a educação seria um pré-requisito necessário para a liberdade civil e um direito social de cidadania genuíno, visto que uma criança não teria maturidade para suas decisões. Cabe lembrar que esse distanciamento da proposta de um Estado interventivo distancia seu sistema dos modelos socialistas em uma conjuntura pós nazi-fascismo e ascensão da URSS.

⁴⁷ Marshall já tratava do que posteriormente Rawls, em seus estudos, conceituaria como justiça social: Afirmei, anteriormente, que a cidadania e o sistema de classes capitalista têm estado em guerra no século XX. Talvez a frase seja um tanto exagerada, mas não há dúvida de que a cidadania impôs modificações no referido sistema de classes. [...] Os direitos sociais, em sua forma moderna, implicam uma invasão do contrato pelo status, na subordinação do preço de mercado à justiça social, na substituição da barganha livre por uma declaração de direitos. Mas serão esses princípios estranhos à prática do mercado de nossos dias ou estarão já arraigados no sistema de contrato em si? Penso que é claro que estão (MARSHALL, 1967, p. 103).

⁴⁸ Em “Uma Teoria da Justiça” publicada em 1971, John Bordley Rawls, contemporâneo de Marshall, apresenta uma proposta liberal a partir do conceito de justiça equitativa e em como conciliá-la com as noções de liberdade e igualdade. Segundo este, a sociedade e as relações sociais são construídas através de contratos. A desigualdade advém dos contratos porque estes contratos não são justos. Ao tratar da justiça com equidade, Rawls (1997, p. 3) afirma que “a justiça é a primeira virtude das instituições sociais”. Rawls (1997, p. 66) ainda considera que “todos

Os acontecimentos que narrei resumidamente tornam claro o desenvolvimento, no final do século XIX, de um interesse; crescente pela igualdade como um princípio de justiça social e uma consciência do fato de que o reconhecimento formal de uma capacidade igual no que diz respeito a direitos não era suficiente (MARSHALL, 1967, p. 83).

Note que em momento algum o autor aborda direitos econômicos ou igualdade econômica. Pelo contrário, o autor afirma que “um direito de propriedade não é um direito de possuir propriedade, mas um direito de adquiri-la, caso possível, e de protegê-la, e se se puder, obtê-la” (MARSHALL, 1967, p. 80). Em suma, a cidadania marshalliana engloba direitos civis, políticos e sociais, entretanto, não menciona direitos econômicos. A igualdade de *status* foi ponto central enquanto a igualdade de renda não tinha a mesma atenção, sendo vista como uma ameaça à propriedade privada. Não havia em Marshall o interesse em distribuir a riqueza socialmente produzida.

O que se viu no pós-guerra foi o empenho do Estado a serviço dos monopólios que para legitimarem-se, concederam direitos sociais ao lado dos direitos políticos e civis, forjando a cidadania moderna teorizada por Marshall. A conjuntura histórica de ascensão da URSS e a pressão dos trabalhadores proporcionaram a consolidação das políticas sociais em determinados países do capitalismo central no século XX. O Estado de bem-estar social⁴⁹ seu deu sob diversas formas, aliado a matriz econômica keynesiano-fordista. Em suma, tratou-se de uma concessão de direitos sociais pelo capital, ainda que somente para os trabalhadores de alguns países imperialistas (NETTO, BRAZ, 2012, p. 218).

Portanto, a partir da análise da concepção marshalliana, o direito é algo historicamente conquistado por uma determinada classe social ou sociedade civil. Conquista relacionada a participação social dos cidadãos afim de concretizarem direitos organicamente. Ainda que tendo o marco na Declaração de 1948, a universalização dos direitos ainda é um ideal a ser alcançado.

Trata-se de um cidadania que não é mais concedida, mas resultado de reivindicação e luta, pelo menos nos países do capitalismo central. Como fruto das determinações conjunturais e históricas do século XX, há um salto humanista entre a cidadania normativa e a marshalliana, parcialmente orgânica e reformista dentro da lógica de produção capitalista.

Se a proposta marshalliana é parcial, sua clarificação da realidade também é parcial e neste lapso de consciência das contradições capitalistas, permanecem formas de alienação. Dessa forma, a cidadania marshalliana tem um papel reformista diante da contradição notada

os valores sociais - liberdade e oportunidade, renda e riqueza, e as bases sociais da auto-estima - devem ser distribuídos igualmente a não ser que uma distribuição desigual de um ou de todos esses traga vantagens para todos. [...] a injustiça, portanto, se constitui simplesmente de desigualdades que não beneficiam a todos”. Quando aponta para a construção de um consenso sobre a noção de justiça, Rawls invoca a cidadania: “A sociedade é interpretada como um empreendimento cooperativo para a vantagem de todos. A estrutura básica é um sistema público de regras que definem um esquema de atividades que conduz os homens a agirem juntos no intuito de produzir uma quantidade maior de benefícios e atribuindo a cada um certos direitos reconhecidos a uma parte dos produtos” (RAWLS, 1997, p. 90).

⁴⁹ Retornaremos a este tema no capítulo terceiro.

por Marshall, entretanto, em seu fim último, preserva a lógica de exploração do capital sobre o trabalho.

Segundo Marx, há momentos em que os próprios capitalistas se dão conta das contradições, o que explicaria a formulação marshalliana, suas possibilidades e limites

Os economistas políticos por vezes se dão conta, eles mesmos, dessas contradições, e o desenvolvimento delas constitui o conteúdo fundamental de suas lutas recíprocas. Mas, quando tomam consciência dessas contradições, *eles próprios* atacam a *propriedade privada* sob uma forma *parcial* qualquer, declarando-a falseadora do salário racional em si – ou seja, conforme a sua noção de salário racional em si, de valor racional em si e de comércio racional em si. Dessa maneira, Adam Smith polemiza com os capitalistas de quando em vez, Destutt de Tracy com os banqueiros, Simonde Sismondi contra o sistema fabril, Ricardo contra a propriedade do solo e quase todos os economistas políticos modernos contra os capitalistas *não industriais*, para os quais a propriedade se manifesta como simples *consumidora* [...] Nessa contradição eles cambaleiam por aí, inconscientes (MARX, 2003, p. 44-45).

Nota-se que em Marshall não há um caráter de transformação social ou emancipação humana, mas de manutenção e melhoramento da ordem vigente, tratando-se de uma perspectiva liberal não-ortodoxa reformista. Ainda que seja orgânica, por defender a ampliação de direitos políticos e sociais em determinados países, a cidadania marshalliana tem sua organicidade limitada, visto que assim como o keynesianismo, está a serviço do capital.

Trata-se de um produto reformista do capital, reflexo do movimento do capital e da dinâmica do modo de produção capitalista e que, portanto, jamais poderá promover a emancipação humana. A riqueza socialmente produzida continuará sendo expropriada pelo capitalista, reproduzindo-se manifestações da “questão social”, como a pauperização relativa. O foco de Marshall está nos privilégios sociais e políticos de uma classe e não os econômicos produzidos pelo modo de produção capitalista.

No próximo item, trataremos da perspectiva marxista que aborda a cidadania como uma categoria que enquanto produto histórico-dialético, está sujeita às mediações e relações sociais. Abordaremos como a concepção marxista não se limita ao reformismo e visa uma gama de direitos necessários ao ser humano que vão além da perspectiva de Marshall.

1.3.2 Cidadania na perspectiva marxista: campo de mediação e disputa ideológico-dialética

Primeiramente, é preciso ressaltar que a concepção marshalliana de cidadania surgiu no século XX. Partindo do pressuposto de que no século XIX ainda se formava uma noção de direitos políticos e na conjuntura europeia ocidental existia apenas um gérmen dos direitos sociais que ganharia força no pós-guerra do século XX, situamos historicamente Karl Marx. Neste

contexto de produção da obra de Marx é que surge o que compreendemos por perspectiva marxiana de cidadania.

É preciso ter em mente que ainda que o termo tenha sido criado na Grécia antiga e a concepção moderna tenha sido moldada normativamente pelo liberalismo sob os direitos civis, durante o século XIX, período de produção das obras marxianas, ainda não havia sido cunhada a concepção clássica de Marshall. Entretanto, mesmo não havendo categoricamente uma citação direta na obra marxiana, enquanto teoria da práxis, já havia uma noção do que entendemos por cidadania, ao qual foi explorada pelos pesquisadores da obra marxiana, conforme veremos a seguir.

O modo de produção capitalista se regula por meio de relações mediatizadas pelo mercado ou pela produção de mercadorias. Relações fetichizadas que invertem a estrutura social e a objetivação do ser social que de forma invertida, reifica e aliena. A exploração do trabalho alienado tratada como natural é despida das mediações primárias (PONTES, 2016, p. 62). No trato com a categoria cidadania, evidencia-se tal processo que diante da realidade pode ser alienante ou conscientizador

As categorias consideradas para efeito do processo de conhecimento, são de duas naturezas: ontológicas e reflexivas [...] estas categoria, recriadas pela razão a partir do real, são ontológicas. As categorias reflexivas são aquelas que não expressam a forma de ser porque não são abstraídas do real, mas constituem-se em estruturas lógicas que a razão cria, ligadas predominantemente ao imediato (ou sem mediações, desistoricizadas) (PONTES, 2016, p. 77-78).

Historicamente, o ser social busca controlar a natureza e a si próprio, de forma a progredir “na sua saga de buscar mediações cada vez menos degradadas e bárbaras e cada vez mais humano-igualitárias” (PONTES, 2016, p. 87-89). Estas mesmas mediações são despidas pela cidadania na sua forma normativa afim de naturalizar as desigualdade sociais, portanto, ao naturalizar a desigualdade social, a cidadania normativa se torna uma categoria reflexiva e inorgânica.

A cidadania na perspectiva marxista é uma categoria transformadora da realidade que revela tais mediações e contradições da realidade, sendo uma categoria tratada como orgânica por ser ontológica do ser social, total perante a realidade da vida em sociedade e contrária a reificação social. Esta organicidade envolve a consciência e intelectuais, sendo uma característica universal que a diferencia de uma perspectiva que aliena e reifica. Ao ser transformadora da realidade, é progressista. Tais fatores a diferenciam das demais abordagens.

Se por um lado a cidadania liberal normativa naturalizou as manifestações da “que tão social” capitalista, sendo obviamente tratada pelos liberais clássicos como algo natural e imutável, por outro, a cidadania proposta por Marshall, produto da realidade da sua época e do

eurocentrismo inglês, buscou uma reforma dentro da lógica capitalista, sendo aceitável um determinado nível de desigualdade, ora, tratada como natural. Partindo de uma perspectiva marxista, pela cidadania marshalliana a emancipação humana jamais será alcançada devido a parcialidade existente em seu reformismo

A emancipação possível sob o regime burguês, que se consolida nos principais países da Europa Ocidental na primeira metade do século XIX, não é a emancipação humana, mas somente emancipação política [...] a igualdade jurídica (todos são iguais perante a lei) nunca pode se traduzir em igualdade econômico-social – e, sem esta, a emancipação humana é impossível (NETTO, BRAZ, 2012, p. 31-32).

Dessa forma, embora represente um avanço se comparada a concepção normativo-liberal, a proposta marshalliana parte de uma organicidade limitada por um reformismo em prol da manutenção da ordem capitalista, apresentando-se como um modelo heterodoxo.

Segundo Netto (2010, p. 23) “as categorias não são eternas, são historicamente determinadas e esta determinação se verifica na articulação específica que tem nas distintas formas de organização da produção”. A concepção de cidadania marxista advém das determinações históricas. No entanto, diferentemente da cidadania normativa-liberal e da heterodoxia proposta pela cidadania marshalliana, ainda dentro da lógica capitalista, a categoria cidadania assume outro aspecto pela via marxista: um aspecto orgânico e transformador por completo, sem limitações impostas pelo capital.

Pela via do marxismo, liberdade diz respeito a emancipação humana. Uma emancipação que depende da ruptura com a concepção liberal e com o modo de produção capitalista. E neste sentido, “o marxismo contribui bastante para a construção do conceito de cidadania, ao criticar o uso dos direitos pela burguesia para dominar os outros grupos sociais” (COVRE, 2002, p. 32).

A cidadania, numa perspectiva marxista é plena porque não é apenas emancipação civil, política e social. É também econômica, o que dá a possibilidade de transformação social para alcançar justiça social e democracia plena. Entretanto, acentua-se desde a década de 1970, sob ofensiva neoliberal, uma ostensiva ameaça. Nota-se que “essa concepção de cidadania mais plena está sempre ameaçada pelo conceito de cidadania mais esvaziada, calcada no consumo e em certo imobilismo, acenada pelo capitalismo dos oligopólios e seduzindo a tantos” (COVRE, 2002, p. 37).

Mais especificamente, em Marx, a cidadania é tratada como uma categoria que é constitutiva do objeto. As categorias são leis do movimento dialético do objeto, um movimento infinito e histórico. Estas categorias são reais e concretas, modos de ser do ser social

E o que são “categorias”, das quais Marx cita inúmeras (trabalho, valor, capital etc.)? As categorias, diz ele, “exprimem [...] formas de modos de ser, determinações de existência, frequentemente aspectos isolados de [uma] sociedade determinada” – ou seja: elas são objetivas, reais (pertencem à ordem do ser – são categorias ontológicas); mediante procedimentos intelectivos (basicamente, mediante a abstração), o pesquisador as reproduz teoricamente (e, assim, também pertencem à ordem do pensamento – são categorias reflexivas). Por isto mesmo, tanto real quanto teoricamente, as categorias são históricas e transitórias (NETTO, 2010, p. 21).

Neste sentido, a cidadania é uma categoria historicamente construída a partir da reprodução teórica do pesquisador perante a realidade. Justamente por ser constituída pela realidade, a categoria cidadania é transitória. Transitoriedade expressa nas diversas concepções esvaziadas, distantes da realidade concreta do ser social, como por exemplo, a concepção normativa ou numa perspectiva marxiana historicamente e dialeticamente dinamizada. A transitoriedade evidenciada nos diversos pressupostos de cidadania, produtos de seu tempo, revela que a cidadania é um campo de disputa e mediação ideológico-dialética, portanto, campo de luta política

Tudo isso valoriza mais uma vez a categoria cidadania como estratégia de luta para uma nova sociedade. Os trabalhadores devem estar sempre em pugna para seus interesses e direitos - e a primeira exigência para isso e a manutenção de condições democráticas mínimas, acompanhadas de uma boa Constituição e de governantes que a respeitem (COVRE, 2002, p. 40).

A categoria cidadania é analisada em seu movimento histórico-dialético, portanto, transitório, como também materialista ao ser expressão da realidade produzida pelo modo de produção capitalista.

Ao tratar dos judeus na Alemanha, Marx (2010, p. 33) demonstra que a emancipação cidadã é a emancipação política ao afirmar que “os judeus alemães almejam a emancipação. Que emancipação almejam? A emancipação *cidadã*, a emancipação *política*”. Essencialmente, almeja-se direitos humanos factuais que mesmo declarados no pós-guerra, não foram consolidados devido às limitações impostas pelo capital.

Cabe lembrar que “até hoje, o desenvolvimento do ser social jamais se expressou como o igual desenvolvimento da humanização de todos os homens; ao contrário: até nossos dias, o preço do desenvolvimento do ser social tem sido uma humanização extremamente desigual” (NETTO, BRAZ, 2012, p. 58). Ainda no século XIX, a análise crítica marxiana demonstrou o caráter burguês-capitalista em torno dos direitos até então normativos e produto de privilégios de uma classe sobre o sacrifício das demais, expresso na dinâmica do seu modo de produção

Nenhum dos assim chamados direitos humanos transcende o homem egoísta, o homem como membro da sociedade burguesa, a saber, como indivíduo recolhido ao seu interesse privado e ao seu capricho privado e separado da comunidade. Muito longe de conceberem o homem como um ente genérico, esses direitos deixam transparecer a vida do gênero, a sociedade, antes como uma moldura exterior ao indivíduo, como

limitação de sua autonomia original. O único laço que os une é a necessidade natural, a carência e o interesse privado, a conservação de sua propriedade e de sua pessoa egoísta (MARX, 2010, p. 50).

Numa perspectiva marxista, a cidadania não será plena quando constituída somente pela formalidade do direito advindo das leis estabelecidas pelo Estado. Também não será plena enquanto a expansão dos direitos for limitada pela lógica de preservação do modo de produção capitalista e da exploração de uma classe sobre outra. Visto que apesar do reformismo alcançar a redução da desigualdade social e da pobreza, chamada de pauperização relativa, a exploração de uma classe sobre as demais permanecerá firme, não resultando em transformação social ou emancipação humana. A cidadania, numa perspectiva liberal não-ortodoxa, portanto, se trataria de uma construção parcial e limitada.

O campo da tradição marxista, amplo e variado, tem na extensão da obra marxiana desenvolvida por Gramsci um importante norte. A perspectiva marxiana expressa por Gramsci (2001, p. 50) demonstra que a cidadania depende da efetivação plena da democracia

A tendência democrática, intrinsecamente, não pode significar apenas que um operário manual se torne qualificado, mas que cada “cidadão” possa tornar-se “governante” e que a sociedade o ponha, ainda que “abstratamente”, nas condições gerais de poder fazê-lo: a democracia política tende a fazer coincidir governantes e governados (no sentido de governo com o consentimento dos governados), assegurando a cada governado o aprendizado gratuito das capacidades e da preparação técnica geral necessárias a essa finalidade.

O exercício da cidadania marxista exige dos trabalhadores uma consciência de classe que é alcançada quando os subalternos adquirem uma consciência superior da vida por meio de uma reforma cultural e moral. Para alcançar esta consciência sobre a realidade, uma classe social necessita de intelectuais orgânicos, ou seja, vinculados a sua classe originária. Os intelectuais orgânicos estão inseridos em níveis de organicidade e função na estrutura social

A relação entre os intelectuais e o mundo da produção não é imediata, como ocorre no caso dos grupos sociais fundamentais, mas é “mediatizada”, em diversos graus, por todo o tecido social, pelo conjunto das superestruturas, do qual os intelectuais são precisamente os “funcionários”. Seria possível medir a “organicidade” dos diversos estratos intelectuais, sua conexão mais ou menos estreita com um grupo social fundamental, fixando uma gradação das funções e das superestruturas de baixo para cima (da base estrutural para o alto) (GRAMSCI, 2001, p. 20).

A consciência de classe proporciona organização de interesses coletivos de determinada classe social que ao executar de forma efetiva as ações nas superestruturas, de baixo para cima, conquista uma posição dominante

A vocação de uma classe para a dominação significa que é possível, a partir dos seus interesses e da sua consciência de classe, organizar o conjunto da sociedade conforme seus interesses [...] importa aqui é saber em que medida elas estão em condições de se

conscientizar das ações que devem executar e executam efetivamente para conquistar e organizar sua posição dominante” (LUKÁCS, 2003, p. 144-145).

Consciência que numa concepção de cidadania marxista, especificamente gramsciana, transforma o indivíduo em intelectual orgânico, criando-se um bloco histórico propulsor de uma transformação social

Na ausência deste nexos, as relações do intelectual com o povo-nação são, ou se reduzem, a relações de natureza puramente burocrática e formal; os intelectuais se tornam uma casta ou um sacerdócio (o chamado centralismo orgânico). Se a relação entre intelectuais e povo-nação, entre dirigentes e dirigidos, entre governantes e governados, é dada graças a uma adesão orgânica, na qual o sentimento-paixão torna-se compreensão e, desta forma, saber (não de uma maneira mecânica, mas vivida), só então a relação é de representação, ocorrendo a troca de elementos individuais entre governantes e governados, entre dirigentes e dirigidos, isto é, realiza-se a vida do conjunto, a única que é força social; cria-se o “bloco histórico” (GRAMSCI, 1999, p. 222).

A cidadania na perspectiva marxista é orgânica porque se faz pela adesão orgânica dos cidadãos com sentimento de pertença a classe trabalhadora. Portanto, somente o cidadão na forma de um intelectual orgânico valoriza a cultura e os interesses da classe trabalhadora, de modo ampliar e consolidar direitos negados pela classe dominante

Cada grupo social, nascendo no terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria para si, ao mesmo tempo, de um modo orgânico, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e no político (GRAMSCI, 1982, p.3).

Nesta direção, sob uma perspectiva marxista⁵⁰, a desigualdade social não é natural e diferentemente do individualismo da concepção liberal, parte de uma noção de coletividade que remete a polis grega aristotélica. Perspectiva que busca a superação da exploração de uma classe sobre as outras, envolvendo uma noção ampla de cidadania presente nos movimentos sociais enquanto representantes de uma participação cidadã contrária a perspectiva neoliberal e que não se restringe ao direito de voto, constrói o direito à vida do ser humano como um todo. Há uma cultura cidadã fundada nos valores éticos universais, impessoais e democráticos afim de concretizar um projeto emancipatório e civilizatório pela justiça social (GOHN, 2010, p.18).

Respeitadas as diferenças de análise, objetivos e tradição teórica entre o cidadão marshalliano, o indivíduo possuidor de capital cultural e o intelectual orgânico, há um ponto em

⁵⁰ É importante ressaltar que optamos pela análise do modelo marxista após abordar os modelos normativo e marshalliano diante do entendimento que os dois últimos obtiveram experiências práticas, ao contrário da proposta marxista.

comum entre os conceitos proativos: o foco no sujeito enquanto ser pensante e agente transformador da realidade em que vive⁵¹. Tais pressupostos teóricos revelam que a reversão do processo de reificação do homem e de outras formas alienantes passa pela construção de um sujeito politicamente pensante e participativo.

No entanto, há uma diferenciação fundamental na perspectiva marxista que a diferencia das demais. Se em Marshall a busca é por um mínimo comum a todo cidadão para que este tenha as condições básicas de acesso aos direitos. Diferentemente do Estado liberal-burguês nas formas neoliberais ou intervencionistas, a concepção gramsciana está atrelada a abordagem de Rousseau e Marx, e visa uma transformação social por meio de um Estado ampliado.

A classe dominante usa o monopólio da força coercitiva do Estado liberal-burguês para negar direitos à todos os cidadãos, gerando um conformismo social diante da negação de direitos. Dessa forma, este Estado liberal-burguês é hegemônico porque é construção que se dá pela coerção e consenso ativo ou passivo. Para Gramsci, o Estado em sentido total é formado pela sociedade civil e sociedade política. Na sociedade civil há correlação de forças entre classes sociais e luta pela hegemonia societária que envolve luta por hegemonia cultural e ético-política. A sociedade política trata-se das instituições políticas que direcionam as decisões de âmbito constitucional geral.

Por enquanto, podem-se fixar dois grandes “planos” superestruturais: o que pode ser chamado de “sociedade civil” (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como “privados”) e o da “sociedade política ou Estado”, planos que correspondem, respectivamente, à função de “hegemonia” que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de “domínio direto” ou de comando, que se expressa no Estado e no governo “jurídico” (GRAMSCI, 2001, p. 20-21).

Conforme exposto, o Estado gramsciano envolve a noção de direitos, disputa pela ampliação das políticas sociais, portanto, amplia o papel dos sujeitos de direitos na correlação de forças entre classes perante hegemonia do Estado liberal-burguês. É neste sentido de ampliação da sociedade civil e da sociedade política que se edifica o Estado ampliado. Trata-se de uma contra-hegemonia dos dominados visando um predomínio crescente de elementos de autogoverno e autoconsciência na governança pública. Dessa forma, Estado e política envolvem correlação de forças e a categoria cidadania numa perspectiva marxista que emerge do método materialista histórico-dialético e da teoria gramsciana do Estado ampliado é a proposição adequada para alcançar a transformação social.

⁵¹ Em Gramsci, na análise das superestruturas, este afirma que elas também podem modificar a infraestrutura econômica.

Em síntese, historicamente e transitoriamente, as determinações históricas produzem avanços e retrocessos na categoria cidadania que ainda distante da consolidação, é ampliada e reduzida para uma forma mais ou menos orgânica e democrática, conforme avançam e retrocedem as mediações e tensões entre as classes sociais. Inserida nesse bojo, a cidadania marxista é uma categoria sinônima de democracia efetiva, potencializando todas as realizações do ser social. Cidadania, democracia e soberania popular trata-se de uma mesma expressão histórica com novas determinações⁵² que por sua vez estão inseridas no processo histórico-dialético

Um dos conceitos que melhor expressa essa reabsorção dos bens sociais pelo conjunto dos cidadãos - que melhor expressa, portanto, a democracia - é precisamente o conceito de *cidadania*. Cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado. Sublinho a expressão *historicamente* porque me parece fundamental ressaltar o fato de que soberania popular, democracia e cidadania (três expressões para, em última instância, dizer a mesma coisa) devem sempre ser pensadas como processos eminentemente históricos, como conceitos e realidades aos quais a história atribui permanentemente novas e mais ricas determinações (COUTINHO, 1999, p. 42).

Note que Coutinho aborda um ponto fundamental para a compreensão da categoria cidadania: “cidadania é uma capacidade conquistada”, portanto, não é algo dado ou concedido. É importante salientar a relação conceitual entre a cidadania, a justiça social e a democracia. Ou seja, a categoria cidadania é sinônima de democracia e justiça social.

No entanto, contrariamente à concepção marxista que trata democracia e cidadania como sinônimas, em uma concepção liberal não há tal sinonímia. Para Souki (2006, p. 40), por exemplo, “cidadania não é sinônimo de democracia, pois, embora guardem nexos estreitos entre si, esses dois conceitos revelam amplitudes diferentes”. Todavia, a cidadania pressupõe garantia de direitos, sendo impossível a existência desta em um modelo de sociedade que não seja o democrático. Cabe ainda ressaltar que a defesa sob perspectiva liberal não reflete a realidade, mascarando-a ideologicamente, não permitindo a transformação social e emancipação humana.

A sociedade e a consciência humana, especificamente o ser social, são constituídas a partir das condições materiais que se modificam historicamente, ao qual trataremos por materialismo histórico⁵³. Ou seja, “o modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência” (MARX; ENGELS, 2008, p. 47).

⁵² Em Marx, determinações são traços pertinentes ou algo relacionado a condição de classe, fruto dos processos histórico-dialéticos.

⁵³ De forma não-determinista, a história não é linear e evolutiva, mas um processo contraditório de avanços e retrocessos entre meios de produção e forças produtivas. Contradições expressas na luta entre os projetos societários de determinadas classes sociais que demonstram que o materialismo histórico é também dialético. Dessa forma, há um intercâmbio entre materialismo histórico e materialismo dialético, todavia, “o materialismo dialético tem sido, de um modo geral, considerado como a filosofia do marxismo, distinguindo-se assim da ciência marxista, o materialismo histórico” (Bottomore, 1988, p. 409).

Se as condições materiais constituem o ser social, este ser é pensante e une seu pensamento construindo um conjunto de ideias. Uma ideologia pode ser crítica⁵⁴ ou neutra, conforme a concepção do seu autor (THOMPSON, 2011, p. 72-73). Para Marx, a ideologia é um produto histórico-social de um determinado modo de produção que negativamente mascara a realidade por ser uma “consciência falsa, equivocada, da realidade” (MARX, 2001, p. 13). Ou conceitualmente citado como

As ideias da classe dominante são, em cada época, as ideias dominantes, isto é, a classe que é a força material dominante da sociedade é, ao mesmo tempo, sua força espiritual dominante. A classe que tem à sua disposição os meios da produção material dispõe também dos meios da produção espiritual, de modo que a ela estão submetidos aproximadamente ao mesmo tempo os pensamentos daqueles aos quais faltam os meios da produção espiritual. As ideias dominantes não são nada mais do que a expressão ideal das relações materiais dominantes, são as relações materiais dominantes apreendidas como ideias; portanto, são a expressão das relações que fazem de uma classe a classe dominante, são as ideias de sua dominação (MARX, 2007, p. 47).

Visto que nas ciências sociais a ideologia pode ser neutra ou crítica, Thompson (2011, p. 54) parte de uma concepção crítica como a marxiana, entretanto, para ele, a ideologia não mascara a realidade, logo, não sendo negativa. A ideologia para Thompson e Gramsci possui uma perspectiva voltada para as relações de dominação e não ilusão da realidade ou falsa consciência como observado em Marx.

Numa perspectiva marxiana, “a ideologia expressa os interesses da classe dominante no sentido que as ideias que compõem a ideologia são as ideias que, num período histórico particular, articulam as ambições, os interesses e as decisões otimistas dos grupos sociais dominantes, à medida que eles lutam para garantir e manter sua posição de dominação” (THOMPSON, 2011, p. 54). O próprio significado que o termo “ideologia” assumiu na filosofia da práxis contém implicitamente um juízo de desvalor, o que exclui que para os seus fundadores a origem das ideias devesse ser buscada nas sensações e portanto, em última análise, na fisiologia: esta mesma “ideologia” deve ser analisada historicamente, segundo a filosofia da práxis, como uma superestrutura (GRAMSCI, 1999, p. 208).

Cabe ressaltar que Marx analisa a ideologia da classe dominante do seu tempo, ou seja, a ideologia da classe burguesa. Em Gramsci, a ideologia não é necessariamente enganosa, constitui um ideário de um grupo ou indivíduo para clarear ou negar a realidade social. Portanto, uma ideologia pode ser historicamente orgânica ou arbitrária. As ideologias orgânicas são necessárias para que uma classe conquiste um Estado ampliado

⁵⁴ A ideologia do pensamento econômico liberal, por exemplo, parte de leis capitalistas fixas, naturais e imutáveis que ocultam as relações sociais de exploração e dominação de uma classe sobre a outra, separando a esfera econômica da esfera política.

É necessário, por conseguinte, distinguir entre ideologias historicamente orgânicas, isto é, que são necessárias a uma determinada estrutura, e ideologias arbitrárias, racionalísticas, “voluntaristas” [...] elas “organizam” as massas humanas, formam o terreno no qual os homens se movimentam, adquirem consciência de sua posição, lutam, etc. Enquanto são arbitrárias, não criam mais do que “movimentos” individuais, polémicas, etc. (GRAMSCI, 1999, p. 237).

A partir da compreensão em torno da diversidade de ideologias, nota-se que no decorrer da história a categoria cidadania também possui concepções diversas e apresenta-se como uma categoria conceitualmente polissêmica e campo de disputa político-ideológica. Ainda na modernidade, a cidadania normativa foi voltada diretamente para os interesses liberais da classe dominante, garantindo os direitos civis por meio dos dispositivos legais. E com isso, limitando a democracia plena, a soberania popular e a justiça social.

Na contemporaneidade, por via reformista liberal, os direitos políticos e sociais foram garantidos, ampliados e alcançaram, a partir da realidade inglesa, diferentemente dos países periféricos, alcançando um patamar marshalliano satisfatório. A conjuntura de reconstrução civilizatória da humanidade e de aproximação das relações entre Estado capitalista e sociedade civil, inaugurou um novo ideal de ser humano, um cidadão participativo nas decisões da sua nação⁵⁵.

Nessa direção, é fundamental esclarecer que a partir da progressão e transformação sobre a compreensão de cidadania, desde a normatização liberal, passando pela conceituação clássica de Marshall e perspectiva marxista até a atualidade, a diversidade de concepções fornece a esta pesquisa uma noção ampliada de cidadania, vista como uma categoria carregada de pressupostos teóricos que buscam explicar a realidade a partir de sua conjuntura histórica, geográfica, etc.

Em Marx, intrinsecamente, consolidar a cidadania significa tornar concretos os ideais de democracia, igualdade, soberania popular e justiça social. Neste sentido é que a cidadania marxista vai além dos limites legais da cidadania normativa e das limitações da cidadania marshalliana, alcançando a esfera da participação ativa da sociedade civil nas decisões do Estado.

Em um primeiro plano, o Estado deve garantir as condições democráticas, de igualdade e de justiça social para que a sociedade civil como um todo tenha condições aos direitos de cidadania, ou seja, ser cidadã e exercer factualmente a soberania popular. O que inclui um Estado democrático que garanta a redução de desigualdades sociais e da pauperização fruto da produção e reprodução da exploração do trabalho pelo capital. Tais garantias passam pela progressão da participação popular na esfera pública que é conquistada de baixo para cima

⁵⁵ Por volta de 1980, as propostas do Estado liberal não-ortodoxo e do Estado de bem-estar social do pós-guerra foram superadas pelo neoliberalismo. A relação do Estado desloca-se da sociedade civil e volta-se para o mercado. O que mais tarde proporcionaria o debate acerca do empoderamento e da governança pública.

Com isso, desaparece progressivamente aquele Estado "restrito", que exercia seu poder sobre uma sociedade atomizada e despolitizada. Em face do Estado - e formando um novo espaço de construção da esfera pública -, surge agora uma sociedade que se associa, que faz política, que multiplica os pólos de representação e organização dos interesses, freqüentemente contrários àqueles representados no e pelo Estado. Configura-se assim uma ampliação efetiva da cidadania política, conquistada de baixo para cima. Foi precisamente esse novo espaço público que Gramsci chamou de "sociedade civil" (COUTINHO, 1999, p. 55).

Cabe frisar que na perspectiva marxista, a existência do Estado está atrelada a um domínio de classe, sendo necessária uma transformação de instituição sobreposta a sociedade para instituição subordinada a sociedade. Conforme afirma Marx (2012, p. 41-42) “a liberdade consiste em converter o Estado, de órgão que subordina a sociedade em órgão totalmente subordinado a ela”.

A emancipação humana negada pela Estado liberal-burguês tem no Estado ampliado o caminho para superação da própria instituição estatal, visto que emancipação humana vai além de garantia de políticas estatais e gestão pública democrática. Neste rumo, o crescente predomínio de elementos de autogoverno e autoconsciência na governança pública visam, em última instância, a dissolução estatal em prol da democratização e socialização plena⁵⁶. Neste processo, “entre a sociedade capitalista e a comunista, situa-se o período da transformação revolucionária de uma na outra. A ele corresponde também um período político de transição, cujo Estado não pode ser senão a ditadura revolucionária do proletariado” (MARX, 2012, p.43).

Ao buscar a humanização por meio da emancipação, a cidadania marxista é ontológica, expressa-se por meio de categorias e pressupostos teóricos acerca da realidade, sendo um produto da reprodução da vida social. A cidadania em uma perspectiva marxista é aquela em que os cidadãos não são apenas sujeitos civis com leis e normas garantidas, mas cidadãos políticos e proativos, dotados de consciência social e crítica para lutar permanentemente por justiça social. É a emancipação civil, política, social, econômica e humanamente plena pelo ser social⁵⁷

Este é o processo da história: o processo pelo qual, sem perder sua base orgânico-natural, uma espécie da natureza constituiu-se espécie humana – assim, a história aparece como a história do desenvolvimento do ser social, como processo de humanização, como processo da produção da humanidade através da sua autoatividade; o desenvolvimento histórico é o desenvolvimento do ser social (NETTO, BRAZ, 2012, p. 49-50).

No entanto, tal conquista jamais será concedida ao trabalhador. Pelo contrário, será permanentemente e historicamente objeto de luta entre as classes sociais, ou seja, conquistada.

⁵⁶ Questão abordada no Manifesto Comunista de Marx.

⁵⁷ O modo de produção capitalista explora uma grande parte da sociedade e também o meio ambiente que tem seus limites. No que tange a questão ambiental, há de ressaltar a necessidade de emancipação ambiental ou sustentabilidade.

Respeitadas as diferenças subjetivas naturais, as classes subalternas devem buscar as mesmas condições de socialização a partir da articulação e mobilização nas superestruturas

A cidadania não é dada aos indivíduos de uma vez para sempre, não é algo que vem de cima para baixo, mas é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas, implicando um processo histórico de longa duração (COUTINHO, 1999, p. 42).

Cidadãos que para além dos deveres civis e objetivos nacionais, lutam pela ampliação e consolidação dos seus direitos políticos, sociais e econômicos. São direitos humanos⁵⁸ historicamente negados na correlação de poder entre as classes dentro da ordem capitalista. Em suma, via de regra, trata-se de uma conquista da parte inferior da estrutura social para a parte de cima.

Se as classes sociais possuem valores e ideias próprios, longe de ser neutra, a categoria cidadania é espaço de disputa política de interesses e tensões entre classes sociais. Especificamente, com vistas a justiça social, a cidadania marxista defende os interesses da classe desprovida de meios de produção e de exercício de seus direitos humanos.

Em suma, a partir da evidência histórica da cidadania greco-romana, da não-cidadania medieval, da cidadania normativa liberal moderna, da clássica cidadania limitada marshalliana e da cidadania marxista, nota-se que toda noção de cidadania está historicamente e conjunturalmente envolvida por um projeto societário, fruto de um determinado modo de produção e das condições conjunturais. E estes projetos societários buscam hegemonia a partir do confronto dialético entre suas formas ideológicas enquanto expressões de classe. Dessa forma, a categoria cidadania, na sua forma normativa liberal-conservadora exprime as relações de dominação da classe dominante. Já na sua forma marxista, revela as relações de subordinação em que vivem as classes subalternizadas.

Objetivando distinguir os diferentes conceitos da categoria cidadania, a conclusão é que a concepção de cidadania hegemônica na sociedade é reflexo da sua conjuntura histórica e político-social, das determinações e mediações em torno do modo de produção. Trata-se de uma construção histórica, dialética, ideológica, portanto, sujeita ao movimento dinâmico da luta de classes. Ou seja, é um campo dialeticamente em constante disputa ideológica entre os projetos societários e de classe, o que explica a existência de diversas abordagens e pressupostos teóricos, reflexivos ou ontológicos, para uma mesma categoria.

O movimento histórico-dialético revela que há mediações e que a categoria de cidadania normativa é reflexiva, enquanto a categoria orgânica é ontológica, visto que assume as mediações que visam clarear a realidade e revelar as condições em que vive o ser social. A cidadania

⁵⁸ Direitos humanos numa concepção ampla, envolvendo direitos econômicos, afim de alcançar um modo de produção mais humanizado para além dos direitos humanos já declarados e limitados sob ordem do capital.

categorizada por Marshall apresenta elementos normativos constitutivos da sociedade capitalista e ao mesmo tempo traz aspectos progressistas e com relativa organicidade, no entanto, trata-se de uma concepção reformista e limitada pelo capital.

Este processo dialético é dinâmico e não estático, o que faz com que a categoria geral cidadania se modifique conforme surgem novas determinações que por sua vez irão revelar novas categorias. Neste movimento dialético, a síntese traz consigo elementos mediados entre tese e antítese. É notável que o resgate de categorias da antiguidade como democracia e cidadania, e a inclusão de novos elementos a estas categorias sintetizadas pela modernidade são fruto do movimento histórico-dialético.

Na contemporaneidade, a partir do século XX, diante da conjuntura histórica, a própria cidadania marshalliana dialeticamente mantém a essência normativo-liberal ao mesmo tempo em que incrementa elementos de organicidade, pró-atividade e relativa igualdade, revelando-se reformista.

Tabela 1 – Quadro síntese da categoria com mediações/relações:

CIDADANIA NORMATIVA (LOCKE, HOBBS, SMITH)	CIDADANIA MARSHALLIANA	CIDADANIA NA PERSPECTIVA MARXISTA (MARX, GRAMSCI, COUTINHO)
Aliena e reifica	Mantém características da concepção normativa: produto conjuntural da primeira metade do século XX, busca uma reforma de âmbito capitalista.	Conscientiza e humaniza
Reflexiva	Os três elementos garantidos promovem um nível básico de igualdade e humanidade.	Ontológica
Conservadora	Reformista	Transformadora e progressista
“Questão social” capitalista natural	A desigualdade é necessária e natural, seu excesso é que deve ser combatido.	“Questão social” não é natural
Justiça individual e normativa	Organicidade limitada: conquista de direitos civis, políticos e sociais limitada numa perspectiva de manutenção do modo de produção capitalista.	Organicidade plena: emancipação humana, soberania popular, justiça social, participação social
Democracia representativa	Alcançar e conservar a pauperização relativa (conjuntura inglesa/eurocentrismo).	Democracia participativa e plena (maior apropriação do Estado pela sociedade civil/ hegemonia)
De cima para baixo: direito concedido pelos representantes aos representados	Direito historicamente conquistado, desde que não prejudique a ordem capitalista (limitado).	De baixo para cima: direito conquistado. Foco no sujeito como ser pensante, agente transformador da realidade em que vive (superestruturas)
Humanização limitada pela reificação e exploração de classe (modo de produção)	Humanização limitada pela reificação e exploração de classe (modo de produção)	Humanização plena (superção da exploração de classe).
Cidadão: pertencente, incluído, com direito limitado às leis	Cidadão: status social	Cidadão: sujeito de direitos proativo politicamente, consciente, intelectual orgânico.

Portanto, em uma nova conjuntura histórica ocorrerão novos processos dialéticos sobre a categoria cidadania e surgirão novas determinações, mediações e pressupostos teóricos, dada a realidade de uma determinada sociedade. Como resultado deste movimento histórico-dialético, das determinações e mediações, no próximo capítulo, abordaremos alguns desses pressupostos teóricos no Brasil categorizados, reflexivamente ou ontologicamente, afim compreendermos como se dá a busca pela consolidação da cidadania brasileira.

2. CIDADANIA NO BRASIL: UM PROCESSO DE CONSTRUÇÃO E DESCONSTRUÇÃO DE SIMULACROS DE CIDADANIA ESPECIFICAMENTE CATEGORIZADOS

“A força da alienação vem dessa fragilidade dos indivíduos, quando apenas conseguem identificar o que os separa e não o que os une.” - Milton Santos.

Com a consolidação do modo de produção capitalista na modernidade, a cidadania foi construída a partir da realidade europeia de exploração de outros continentes. A análise da evolução da cidadania na Inglaterra, berço liberal e capitalista, demonstra uma relação direta nas determinações que promoveram o conceito liberal de cidadania e o acesso aos direitos por parte das classes subalternizadas da Inglaterra. Evidentemente, a partir da conjuntura histórica brasileira e de determinações históricas próprias, a cidadania trilharia outros caminhos.

No caso brasileiro, o liberalismo advindo da Europa, via elite agrária, transformou o senhor-colonial em senhor-cidadão, membro de uma sociedade em que faziam parte apenas as classes dominantes, as quais utilizavam o Estado nacional nascente para patrocínio de seus interesses (BEHRING; BOSCHETTI, 2007 apud FERNANDES, 1987, p. 73-74).

Nesta linha, o liberalismo brasileiro já nasceu conservador e sem a transformação social observada nas revoluções burguesas. O produto dessa conjuntura é uma sociedade marcada pelo autoritarismo, desprovida de legislação social⁵⁹ e distante de garantir qualquer forma consolidada de cidadania.

Desta forma, para tratar da cidadania no Brasil é preciso acompanhar a trajetória do Estado brasileiro que teve sua gênese no Brasil imperial do início do século XIX⁶⁰. Neste primeiro período histórico da gênese da cidadania brasileira destacou-se o advento da Constituição de 1824⁶¹. A partir desta, surgiu uma noção normativa inicial de cidadania, momento em que todos os homens foram considerados cidadãos com liberdade, igualdade e direito à propriedade, o que incluía o escravos.

⁵⁹ Até 1887 não há registro de qualquer legislação social. Em 1888, há criação de uma caixa de socorro para a burocracia pública e em 1889, os ferroviários e funcionários da imprensa conquistam direito à pensão e 15 dias de férias [...] Em 1891, tem-se a primeira legislação de assistência à infância (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 79).

⁶⁰ Sobre o período colonial: sua situação de colônia de exploração agrícola objetivamente impedia a evolução do senso de cidadania. A independência política de Portugal e, após a constituição de um império brasileiro, a consolidação de sua dependência econômica à Inglaterra, em aspecto relevante algum contribuiu para o desenvolvimento da compreensão de cidadania ou de direitos (MASTRODI; AVELAR, 2017, p. 5). O Brasil não passou pelo processo histórico de transição do modo de produção feudal para o capitalista. A categoria cidadania foi construída sob bases liberais-conservadoras, autoritárias e paternalistas relacionadas a herança das relações socio-históricas colonial-escravistas que apresentavam traços feudais. Herança que se reproduziu, de um lado, como projeto de manutenção da classe subalternizada em condições pauperizadas e miseráveis, e de outro, garantia de privilégios a elites e estamentos. Conjuntura diferente da Inglaterra, por exemplo, que visava um projeto societário inclusivo, igualitário e voltado para os direitos humanos (COVRE, 2002, p. 50-51). Desde seu surgimento a partir de 1808, o Estado brasileiro se formou a partir dos interesses privados.

⁶¹ Vide artigo 6º e 179º disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm.

Já no final deste século, a Constituição de 1891 da República negava direitos políticos a grande parte da população, ao excluir os analfabetos, mulheres e mendigos. Neste último caso, discriminando o acesso ao direito a partir da renda

No Brasil, a instauração do mercado livre de trabalho data do final do século XIX, com a Abolição da Escravatura, logo seguida pela Proclamação da República. A nova ordem política, consagrada na Constituição de 1889, estendeu o direito de votar e de ser votado a todo cidadão brasileiro do sexo masculino maior de 21 anos. Excetuando-se mendigos, analfabetos, praças de pré e religiosos a sujeitos a voto de obediência que importasse na renúncia da liberdade individual (LUCA, 2003, p.1).

O período da república velha, iniciado em 1889, tratou-se de uma tentativa liberal-ortodoxa que durou até 1930, quando a intervenção estatal varguista em prol da industrialização do país modificou as estruturas brasileiras

A tentativa de organizar a vida econômica e social do país segundo princípios *Laissez-fairianos* ortodoxos expande-se, teoricamente, da abolição do trabalho escravo, em 1888, até 1931, quando o então chefe do governo revolucionário, Getúlio Vargas, anuncia, repetidamente, a necessidade de significativa intervenção do Estado na vida econômica com o propósito de estimular a industrialização e a diferenciação econômica nacional (SANTOS, 1979, p. 71).

A crise de 1929 modificou a correlação de forças das classes dominantes no Brasil, a revolução russa de 1917 influenciou na fundação do Partido Comunista Brasileiro (PCB) em 1922. A conjuntura era de instabilidade política da República Velha, com insatisfação política do empresariado cafeeiro, greves e surgimento do sindicalismo; o que culminou na transformação de 1930, com uma agenda de modernização conservadora e industrialização sob liderança de Getúlio Vargas. Tratou-se de um período de efervescência radical do movimento tenentista, da Intentona Comunista em 1935 e do crescimento do Integralismo. A reação varguista foi a instauração da ditadura do Estado Novo em 1937 (FAUSTO, 1995, p. 359-364).

A partir dessa noção inicial, trataremos de quatro pressupostos teóricos que buscam explicar a trajetória da cidadania no Brasil e quatro períodos históricos fundamentais para compreensão dos diferentes conceitos. A estatania do período varguista aos dias atuais, a cidadania regulada a inserção no processo produtivo durante o período entre 1930 a 1964, a subcidadania construída sobre processos ético-morais e ideológico-educacionais, e a perspectiva de cidadania marxista que analisa o monopólio e negação de direitos por uma classe para explorar as outras.

2.1 Estatania

A **primeira abordagem** é realizada por José Murilo de Carvalho que a denomina de extensão regulada da cidadania a partir do período histórico inaugurado por Getúlio Vargas em 1930. Carvalho argumenta que uma das razões da dificuldade na efetivação da cidadania no Brasil pode estar relacionada a inversão cronológica da sequência dos direitos de cidadania supracitados por Marshall.

No Brasil, os direitos sociais chegaram primeiro e em um período de redução dos direitos políticos e civis por parte de um ditador popular. Somente mais tarde houve extensão dos direitos políticos, também em um período ditatorial e de forma decorativa. Ainda hoje, muitos direitos civis ainda continuam inacessíveis a maioria da população. Portanto, a pirâmide dos direitos sociais foi colocada de cabeça para baixo (CARVALHO, 2002, p. 219-220).

Ainda hoje, os direitos civis são violados dentro dos próprios tribunais do poder Judiciário, os direitos políticos são criminalizados e os direitos sociais são “concedidos” de forma assistencialista ou simplesmente são negados. Não é incomum decisões judiciais condicionadas a raça ou classe social; há criminalização de movimentos sociais, partidos políticos e outras formas de participação social na vida política; salvo raras exceções, os direitos sociais, quando “concedidos”, se dão de forma assistencialista, visando o controle social e político de determinadas classes sociais.

A inversão cronológica da sequência, o retrocesso em determinados momentos históricos e a não efetivação desses direitos por completo refletem a falta de cidadãos conscientes. Cidadãos que ao mesmo tempo são fruto de uma sociedade civil e um Estado não comprometidos com um projeto igualitário e justo, e ainda, produto da hegemonia liberal. Segundo Carvalho (2002, p. 229) a cultura do consumo entre a população, inclusive a mais excluída, dificulta a construção da nossa cidadania a partir da “incapacidade do sistema representativo de produzir resultados que impliquem a redução da desigualdade e o fim da divisão dos brasileiros em castas separadas pela educação, pela renda, pela cor”.

As poucas reivindicações giravam em torno do direito ao consumo, o que denota hegemonia da cidadania pregada pelos liberais. Assim, “se o direito de comprar um telefone celular, um tênis, um relógio da moda consegue silenciar ou prevenir entre os excluídos a militância política, o tradicional direito político, as perspectivas de avanço democrático se vêem diminuídas” (CARVALHO, 2002, p. 221).

Neste sentido, há um abismo separando uma minoria privilegiada de indivíduos e uma grande maioria de trabalhadores desprovidos de capital cultural e consciência de classe para

reconhecer o Estado como uma representação de sua classe. O que se vê é uma visão de Estado focada em um poder Executivo tratado de forma paternalista

A fascinação com um Executivo forte está sempre presente, e foi ela sem dúvida uma das razões da vitória do presidencialismo sobre o parlamentarismo, no plebiscito de 1993. Essa orientação para o Executivo reforça longa tradição portuguesa, ou ibérica, patrimonialismo. O Estado é sempre visto como todo-poderoso, na pior hipótese como repressor e cobrador de impostos; na melhor, como um distribuidor paternalista de empregos e favores. A ação política nessa visão é sobretudo orientada para a negociação direta com o governo, sem passar pela mediação da representação (CARVALHO, 2002, p. 221).

O resultado é uma classe trabalhadora, seja formal ou informal, despossuída de direitos na sua forma orgânica, ou seja, sem participar das decisões e sem representação. Neste sentido, ressalta-se que os elementos da cidadania marshalliana não foram completamente implementados, visto que não houve participação da população em momentos fundamentais como na “Independência do Brasil, Proclamação da República e Revolução de 1930, movimentos que ocorreram sem uma revolução social ou política” (ANDRADE et al., 2012).

Ainda que não sejam descartadas as tentativas dos movimentos historicamente ocorridos de baixo para cima, tratou-se de uma cidadania construída de cima para baixo⁶², com uma cultura estatista, autoritária, a partir de concessões estatais, assistencialismos para a população pobre, atendimento aos interesses privados e garantia de privilégios de classe.

Nota-se que “essa cultura orientada mais para o Estado do que para a representação é o que chamamos de “estadania”, em contraste com a cidadania. Ligada à preferência pelo Executivo está a busca por um messias político, por um salvador da pátria” (CARVALHO, 2002, p. 221). E desta forma, Carvalho conceitua a cidadania brasileira advinda do modelo estatal de 1930 como estadania

A política das oligarquias, com sua aversão às eleições livres e à participação política, não lhes deixava espaço para atuar. Assim é que os poucos direitos civis conquistados não puderam ser postos a serviço dos direitos políticos. Predominaram, de um lado, a total rejeição do Estado proposta pelos anarquistas; de outro, a estreita cooperação defendida pelos “amarelos”. Em nenhum dos casos se forjava a cidadania política. A

⁶² Construção que se difere, por exemplo, do modelo estatista alemão que mesmo construído de cima para baixo, formou cidadãos e do modelo revolucionário francês, construído de baixo para cima. Carvalho (1996, p. 338) cita Bryan S. Turner: Exemplos de cidadania construída de baixo para cima são as experiências históricas marcadas pela luta por direitos civis e políticos, afinal conquistados ao Estado absolutista. Exemplos de movimento na direção oposta são os países em que o Estado manteve a iniciativa da mudança e foi incorporando aos poucos os cidadãos à medida em que ia abrindo o guarda-chuva de direitos. O outro eixo proposto por Turner tem a ver com a dicotomia público-privado. A cidadania pode ser adquirida dentro do espaço público, mediante a conquista do Estado, ou dentro do espaço privado, mediante a afirmação dos direitos individuais, em parte sustentados por organizações voluntárias que constituem barreiras à ação do Estado. Os dois eixos dão lugar a quatro tipos de cidadania. O primeiro, em que a cidadania é conquistada de baixo para cima dentro do espaço público, seria representado pela trajetória francesa. A cidadania seria aí fruto da ação revolucionária e se efetivaria mediante a transformação do Estado em nação. No segundo, a cidadania seria também obtida de baixo para cima mas dentro do espaço privado. O exemplo seria o caso norte-americano. O terceiro tipo refere-se a casos de cidadania conquistada mediante a universalização de direitos individuais (espaço público) mas com base em concepção do cidadão como súdito. Corresponderia ao caso inglês após o acordo de 1688 que restaurou a monarquia. Finalmente, uma cidadania construída de cima para baixo dentro de espaço privado poderia ser encontrada na Alemanha. Neste último caso, ser cidadão seria quase sinônimo de ser leal ao Estado. O cidadão alemão teria sido criado pelo Estado e não teria a energia associativa do cidadão norte-americano.

tradição de maior persistência acabou sendo a que buscava melhorias por meio de aliança com o Estado, por meio de contato direto com os poderes públicos. Tal atitude seria mais bem caracterizada como "estadania" (CARVALHO, 2002, p. 61).

Em suma, a formação da cidadania brasileira tendeu a se aproximar do modelo estatal alemão, entretanto, não se concretizou como tal devido ao impedido da elite brasileira a construção de cidadãos e a consolidação dos direitos de cidadania pelo Estado. Dessa forma, a formação da cidadania brasileira difere-se da marshalliana

Mesmo com a industrialização do início do século XX, a quantidade de momentos ditatoriais na política, a manutenção de uma estrutura econômica predominantemente rural, a falta de lutas sociais por direitos e a concessão de direitos para se evitarem eventuais conflitos sociais não autorizam considerar que a cidadania, no Brasil, teria se desenvolvido na forma apresentada por Marshall (MASTRODI; AVELAR, 2017, p. 6).

Além da abordagem conceitual de Carvalho, a chamada estatania, há outra abordagem teórica que busca analisar a trajetória da cidadania neste período histórico, conforme veremos a seguir.

2.2 Cidadania regulada e invertida

A partir dessa condição, trataremos da **segunda abordagem** brasileira a partir de Santos e Fleury. Para Santos, a cidadania regulada foi característica do período entre 1930 a 1964, a partir da industrialização promovida pelo governo Vargas. O que fez com que o acesso a cidadania fosse construído por meio do acesso as novas profissões regulamentadas e aos direitos associados. Tratou-se de uma cidadania embutida no processo produtivo, conceituada da seguinte forma

Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não num código de valores, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade em que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade (SANTOS, 1979, p. 75).

Condizente com Santos, Behring e Boschetti (2007, p. 106) afirmam que o Estado social brasileiro caracteriza-se por “seu caráter corporativo e fragmentado, distante da perspectiva de universalização de inspiração beveridgiana”.

Cabe aqui citar, especificamente neste período, a assistência social como promotora da cidadania invertida de Fleury, ligada a concepção de Santos pelo aspecto de exclusão do mercado de trabalho. Na concepção desta autora, a cidadania invertida era destinada à aqueles que

não eram cidadãos por não terem vínculo empregatício formal, sendo recebidos pela filantropia e caridade

Neste sentido, a assistência social tem caráter mais propriamente preventivo e punitivo que uma garantia dos direitos de cidadania, o que se evidencia tanto nos rituais de desqualificação que envolvem as práticas assistenciais quanto no fato de que, tanto no passado quanto em suas variações mais atuais, a concessão do benefício ser acompanhada da perda de outros direitos de cidadania. Neste sentido, tenho denominado esta relação social como *Cidadania Invertida* (Fleury Teixeira, 1984), já que o indivíduo ou grupo-alvo passa a ser objeto da política como consequência de seu próprio fracasso social (FLEURY, 1994, p. 109).

Após o período da república populista, o Brasil passou por uma nova ditadura iniciada em 1964, anulando-se qualquer possibilidade de garantia de uma cidadania transformadora⁶³. Com a união do estamento militar e elite representante do capital, em 1964 foi dado o golpe civil-militar que instaurou a ditadura militar autocrático-burguesa. A partir deste golpe de Estado dos militares sobre o governo democrático de João Goulart, ocorreram profundas mudanças na condução estatal com um novo projeto gerador de negação dos direitos políticos e ao mesmo tempo, concessão relativa de direitos sociais, visando o controle dos trabalhadores.

Na esfera das políticas sociais, houve um resgate do corporativismo e autoritarismo do Estado Novo sem o populismo de Vargas, mas com um viés compensatório e cooperativo para o crescimento econômico

Com o golpe militar há a queda do sonho nacionalista. A partir de 1964 substituiu-se a concepção nacional-desenvolvimentista pela da internacionalização e modernização, criando-se condições aceleradas a uma ação do capital estrangeiro [...] a exclusão das classes subalternizadas das decisões que lhes dizem respeito e a ampliação da capacidade de intervenção governamental que o Estado ditatorial adquire no pós-64 (e consolida nos atos institucionais) reforça o caráter assistencial das políticas sociais [...] conseqüentemente, o Estado, ao recriar os programas assistenciais, com a intenção de obter apoio do regime e despolitizar as organizações dos trabalhadores, passa a tratar a questão social através da articulação repressão-assistência”. (SPOSATI *et al*, 1998, p. 49-50).

A respeito do golpe militar de 1964, há três ordens de fenômenos que revelam um projeto elitista e entreguista do capitalismo brasileiro, contrário a qualquer projeto societário que promova as classes subalternizadas e ampliação da cidadania. O Estado é o ponto de convergência dos dois primeiros fenômenos.

Primeiramente, o desenvolvimento capitalista no Brasil não operou contra o atraso. Em segundo lugar, as forças populares eram excluídas das decisões políticas e a socialização dos

⁶³ Observa-se nesse período a falta dos direitos de cidadania que são antagônicos a qualquer governo ditatorial. Carvalho (2001, p. 1) demonstra que há cidadania quando uma sociedade possui um “cidadão como titular de direitos, sobretudo dos direitos que o garantem contra a opressão (civis) e lhe dão controle sobre o Estado (políticos). É uma cidadania marcada por seu caráter ativo”. Segundo Behring e Boschetti (2007, p. 110) “O golpe desfavoreceu o projeto nacional-desenvolvimentista e favoreceu o capital internacional, especialmente o norte-americano, por via de uma ditadura militar”.

direitos políticos sempre foi um processo inconcluso. E quando houve um grau mínimo de socialização do poder político, a classe dominante não hesitou em neutralizar qualquer movimento nesse sentido. E por último, no caso brasileiro, não é o Estado que se descola da sociedade civil amorfa e passiva diante da opressão sofrida. Na verdade, é um Estado que historicamente serviu aos interesses de projetos societários deslocados dos interesses da classe trabalhadora (NETTO, 2005, p. 18-19).

Em concordância com Carvalho, Santos demonstra os direitos civis como parcialmente garantidos

Grande parte da população é pré-cívica e nela não se encontra ínsita nenhuma pauta fundamental de direitos. Trata-se, primeiramente, de acumular o estoque de bens disponíveis para só depois de certo nível de acumulação tornar-se legítimo discutir a participação em seu usufruto. Se se falou em cidadania regulada no período pré-64, poder-se-ia agora, considerar a perspectiva vigente como a de patamares de cidadania aquém dos quais o debate sobre justiça seria ocioso (SANTOS, 1979, p. 104).

É importante salientar que a negação e garantia dos direitos civis é sempre tratada como parcial diante da necessidade vital de garantir o direito de propriedade privada na sociedade capitalista. Motivo pelo qual a classe dominante permite o modelo de cidadania normativo que privilegia determinados direitos civis úteis aos seus interesses e nega direitos políticos e sociais mais próximos dos modelos orgânicos de cidadania.

Nota-se mais uma vez, neste período histórico da cidadania brasileira, a predominância do interesse da classe dominante no interior do Estado em acumular riquezas e tolerar a desigualdade social e as injustiças. Ainda que tenha ocorrido algum avanço, ainda que questionável, nos direitos sociais⁶⁴, pontualmente na previdência social com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), inexistiam direitos políticos e os civis eram negados ou parcialmente concedidos conforme interesse da classe dominante.

Este é outro ponto em que Santos corrobora com Carvalho, visto que o avanço nos direitos sociais coincide com os períodos ditatoriais. É marcante o progresso na legislação social justamente nos períodos autoritários de Vargas e da ditadura militar após 1966 (SANTOS, 1979, p.123). O Estado não concedia direitos políticos, os civis eram violados e os direitos sociais eram focalizados e instrumento político de controle das classes subalternizadas, não havendo, portanto, um caráter de direito social de fato, tampouco um cidadão ativo e politicamente consciente. Ao contrário, o que se via era um indivíduo passivo ao assistencialismo estatal.

Dessa forma, os direitos sociais do período varguista se deram num contexto de ausência de direitos políticos e civis, e ainda, restritamente concedidos aos trabalhadores urbanos de

⁶⁴ Em 1964 foi aprovado o Estatuto da Terra visando a reforma agrária, mas esta lei ficou somente no papel (FAUSTO, 1995, p. 472).

carteira assinada, desde que a profissão fosse reconhecida oficialmente pelo Estado. O conceito de cidadania regulada de Santos é a expressão da não universalidade dos direitos, o que distancia a trajetória brasileira da inglesa marshalliana. A concessão de direitos sociais conjuntamente com a negação de direitos civis e políticos é repetida durante a ditadura Médici, quando os direitos sociais foram ampliados aos trabalhadores rurais (SOUKI, 2006, p. 55).

Em suma, tais avanços foram concessões sociais sem o caráter de direito social de cidadania. Inclusive, concessões em períodos de negação de outros direitos como o político e o civil. Evidenciando-se que “no tipo de capitalismo em expansão no Brasil, as políticas sociais não se propoem a sanar as desigualdades, mas, pelo contrário, a mantê-las a custos políticos favoráveis, como forma de redução dos agravamentos dos conflitos sociais” (SPOSATI *et al*, 1998, p. 64).

Santos (1977, p. 78) corrobora com Sposati ao afirmar que o sistema previdenciário permitiu o controle da oligarquia política sobre instituições do Ministério do Trabalho e o controle da oligarquia sindical sobre os organismos operários. E na base de tudo, estava a cidadania regulada.

A partir de 1964, além da concessão e negação de direitos pela via autoritária, outro ponto que distancia a ditadura militar de um *welfare state* é a dualidade das políticas públicas e a exclusão da grande maioria da população ao acesso a tais políticas, apesar da sua ampliação. Isto porque impulsionou-se as políticas públicas de um lado e de outro, abriu-se espaço para a saúde, previdência e educação privadas⁶⁵. Formava-se um sistema para quem pode e quem não pode pagar. Trata-se de uma herança da ditadura militar para as políticas sociais; formato que aproxima a proteção social brasileira da norte-americana e a distancia do *welfare state* europeu (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 137).

A limitação e uso desmobilizante das políticas sociais se dava paralelamente a negação de direitos civis e políticos por vias autoritárias, arbitrarias e desumanas. No período do Ato Institucional nº 5 (AI-5), tribunais militares julgavam civis acusados de práticas de crime contra a segurança nacional. Momento em que cresceram a vigilância e repressão, execuções sumárias, torturas e ocultamento de cadáveres. Até 1969, a Cenimar da Marinha era a responsável pelas torturas e os DOI-CODI se estabeleceram em vários estados, sendo os principais centros de tortura e violação de direitos humanos durante a ditadura militar (FAUSTO, 1995, p. 480-481).

⁶⁵ Segundo Mattos *et al* (2015, p. 14) tratou-se de uma política de educação excludente, integrada a um conjunto de políticas sociais que mesmo ampliadas para fins de desmobilização social, não foram capazes de conter o aumento da desigualdade social e pobreza durante a ditadura militar. As reformas estruturais promovidas pelo Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) geraram uma dívida externa que refletiria negativamente durante as próximas décadas, principalmente a década de 1980, conhecida como década perdida.

Cabe frisar que dentre avanços e retrocessos, mobilização e abafamento das lutas, “as políticas sociais são também um espaços de luta cujos resultados variam em função das diferentes conjunturas históricas” (SPOSATI *et al*, 1998, p. 71). E neste rumo, tal conjuntura se manteve durante anos, até que diante da crise do ditadura militar, principalmente a partir dos anos 1980, iniciou-se uma abertura política que “deu força à concretização de demandas populares de pequenas esferas da sociedade, até então marginalizadas no campo social” (MASTRODI; AVELAR, 2017, p. 24).

Evidentemente, houve um movimento de resistência à ditadura militar e a repressão estatal. Ainda que sem uma ampla participação popular de baixo para cima e sem gerar uma transformação societária, o movimento democrático reformista foi sintetizado na Carta Magna atualmente vigente. Em 1988 iniciou-se um quarto período histórico da construção da cidadania brasileira. A Constituição Cidadã foi fruto do acúmulo de consciência política das classes subalternizadas, sindicatos, movimentos sociais, determinadas categorias profissionais e entidades democráticas diversas, ou seja, aqueles inseridos no processo produtivo em conformidade com a cidadania regulada. Processo que foi reflexo da violação de direitos humanos e do esgotamento econômico da ditadura militar que em tempos de guerra fria, estava alinhada aos interesses norte-americanos.

Tratou-se de uma consciência política fruto da cidadania concedida aos trabalhadores da indústria dos grandes centros urbanos ligados aos sindicatos, excluindo-se grande parte dos trabalhadores brasileiros. E ainda que tenham incalculável valor, a parcela democrático-progressista formada por movimentos sociais, sindicatos e entidades, em sua maioria compostas por membros da classe média, não houve uma participação em massa por parte da classe subalternizada. Situação que é fruto da falta de ampliação e consolidação da cidadania, da profunda desigualdade social, da pobreza e demais manifestações da “questão social”.

A promulgação da Constituição Cidadã⁶⁶ representa um marco normativo para os direitos humanos e para a participação social. Somente com o advento desta Constituição é que foi possível ao Brasil alcançar de fato a garantia de cidadania normativa nos moldes liberais⁶⁷. Deste marco em diante é que foi possível discutir a ampliação dos direitos de cidadania no Brasil, visto que tratou-se de uma união nacional, ainda que de cima para baixo, em que “ao menos formalmente foram garantidas, no âmbito de um Estado Democrático de Direito, direitos

⁶⁶ Visto que trata-se de uma pesquisa relacionada a cidadania e a política de assistência social, ressaltamos que não é pretensão deste trabalho o aprofundamento de uma análise jurídica. Se os advogados devem garantir os direitos normativos, os assistentes sociais devem garantir estes direitos organicamente. Estes últimos são o foco da análise.

⁶⁷ Há um caráter liberal na Constituição de 1988 e leis subsequentes, como exemplo, a Lei nº 8.080 do Sistema Único de Saúde – SUS ao afirmar que a assistência à saúde é de livre iniciativa e pode ser realizada de forma complementar ao SUS.

civis, políticos e sociais a todos os membros de uma sociedade em cuja formação econômico-social predomina o modo capitalista de produção” (MASTRODI; AVELAR, 2017, p. 6).

Já em seu artigo primeiro, a Constituição cita a cidadania como um dos fundamentos da República (BRASIL, 1988, não paginado), demonstrando ênfase na participação popular. Nota-se que a carta magna, em seu artigo 3º, busca a erradicação da pobreza e redução de desigualdades, São objetivos fundamentais da república: “III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 1988, não paginado). Trata-se reduzir desigualdades e não extingui-las porque compreende-se que existam desigualdades naturais, aspecto relevante na cidadania marshalliana. Em seu artigo 5º, a Carta Magna de 1988 demonstra a noção da cidadania liberal proposta por Marshall.

No capítulo segundo, fundamentado no *welfare state*, o artigo 6º trata dos direitos sociais que são direitos “sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados regionais (BRASIL, 1988, não paginado), demonstrado mais um vez o caráter marshalliano.

Portanto, de um lado, a referida Constituição trouxe diversos aspectos liberais e de ordem capitalista junto a garantia normativa. De outro, ineditamente inaugurou normativas socialdemocratas com aspectos da cidadania liberal marshalliana, garantindo legalmente direitos civis, políticos e sociais em prol de um modelo de cidadania que se aproxima do Estado de bem-estar social. Ou seja, garantiu-se, pelo menos legalmente, o bem-estar social, apesar de proteger valores liberais de propriedade privada e livre-iniciativa, desde que estes tenham função social, conforme expressa o título VII, artigo 170º (BRASIL, 1988, sem paginação). Neste ponto, nota-se uma influência difusa entre as propostas, com uma dicotomia entre o público e o privado.

Segundo Carvalho (2001, p.1), “o esforço tem sido grande, desde a Independência, de nos aproximarmos do modelo liberal de cidadania”. Ou seja, o Brasil busca por vias normativas alcançar um modelo liberal marshalliano de cidadania, entretanto, a cidadania brasileira tem sido construída de cima para baixo, sem a ampliação dos direitos por parte do Estado e sem a garantia orgânica e igualitária desses direitos.

Ao fim da ditadura, a ampliação de tais movimentos teve seu êxito inegável com a conquista legal de um Estado Democrático de Direito, fazendo-se acreditar que o novo modo de pensar e fazer política permitiria a manutenção, ampliação e universalização da cidadania. (MASTRODI; AVELAR, 2017, p. 21). Uma crença de 1988 que não se viu concretizada durante a década de 1990. Subjugada aos interesses econômicos da classe dominante com elites financeiras e estamentos, a conquista legal não se concretizou de forma efetiva.

Se por um lado, os cidadãos venceram a ditadura militar, por outro, deparavam-se com outro inimigo: a contrarreforma neoliberal⁶⁸ que impediu a ampliação e consolidação da cidadania e transformou cidadãos em consumidores. E inclusive, em prol da economia de mercado, eliminou parcial ou totalmente direitos de cidadania antes garantidos, inaugurando uma nova lógica de dominação e concentração de poder.

2.3 Subcidadania

A partir daí, uma **terceira abordagem** da cidadania, mais contemporânea, é apresentada por Souza. Em distinção a grande parte das análises brasileiras que partem da renda, Souza apresenta uma abordagem de classes sociais a partir de processos éticos, morais, educacionais e ideológicos. Essa distinção representa um distanciamento entre as análises dos autores anteriores e Souza. A concepção de “subcidadania” se aproxima da “cidadania regulada” de Santos quando trata da exclusão social e se distancia quando trata dos valores. Desse modo, a “cidadania regulada” de Santos é, conforme demonstra Souza, uma cidadania atrelada ao vínculo empregatício formal no mercado de trabalho

A resultante da vinculação entre cidadania e ocupação profissional, vinculação esta que restringe o acesso aos direitos sociais do cidadão – direitos trabalhistas, previdenciários, etc. – apenas àqueles cujo lugar na produção é reconhecido pelo Estado, excluindo todos aqueles que a lei não reconhece (SOUZA, 2018, p. 190-191).

Entretanto, Souza compreende a peculiaridade brasileira de outra forma ao indagar os motivos que levaram outros países a alcançarem uma efetiva ampliação e permanência da cidadania, ao contrário do Brasil que não consegue garantir, ampliar e consolidar sua cidadania

[...] acerca das condições sociais vigentes numa sociedade periférica como a brasileira, que permitem um padrão extremamente peculiar, não mais de cidadania, mas sim de subcidadania. Quais são os fatores objetivos em jogo, no contexto periférico, que decidem sobre a classificação social de alguns e sobre a desclassificação social de outros? (SOUZA, 2018, p.191).

Marshall (1976, p. 78) já havia notado que a pobreza era tratada como uma questão de fracasso pessoal ao afirmar que “quanto mais se encara a riqueza como prova conclusiva de mérito, mais se inclina a considerar a pobreza como prova de fracasso - mas a punição pelo

⁶⁸ Inaugurado no Brasil na década de 1990 pelo governo Collor, tendo continuidade nos governos FHC: Esse viés liberalista de redução do Estado teve seu auge durante os mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, onde “observa-se uma preocupação em relação à modernização da administração pública” (ANDRADE et al., 2012, p. 188). Segundo Carvalho (2001, p. 1) “a apatia, nessa visão, refletiria simplesmente a percepção dos cidadãos de que o papel do Estado é cada vez menos relevante. Após o parêntese estatizante verificado entre a crise de 1929 e a queda do muro de Berlim em 1989, teria sido retomada a tendência histórica iniciada no século XVIII da minimização do Estado numa sociedade de mercado auto-regulada. O novo cidadão que desponta seria apenas um consumidor. Nesse mundo novo, pouco admirável, não haveria lugar para o cidadão participante nem para Estado atuante. A apatia vira virtude [...] os pobres não exigiam um direito constitucional, reivindicavam o direito de consumir.

fracasso pode parecer maior do que a prevista para a ofensa”. O sentimento de fracasso de um trabalhador ou membro da ralé é fruto da incorporação de valores ideologicamente liberais como a meritocracia.

Diante desta noção de fracasso notada por Marshall, Souza buscou respostas em Bourdieu e no conceito de *habitus* precário para explicar os motivos que impedem a emancipação da “ralé”, segundo o qual, deixada a própria sorte, sem políticas públicas efetivas e com um sentimento de fracasso manifestado em questões como violência, alcoolismo, degradação sexual e naturalização da desigualdade social

O *habitus* precário seria o limite do *habitus* primário para baixo, ou seja, seria aquele tipo de personalidade e de disposições de comportamento que não atendem às demandas objetivas para que um indivíduo ou um grupo social possa ser considerado produtivo e útil numa sociedade de tipo moderno e competitivo, podendo gozar de reconhecimento social com todas as suas dramáticas consequências existenciais e políticas (SOUZA, 2018, p. 206-207).

Ou seja, o *habitus* precário é condição para a subcidadania. Por conseguinte, é preciso desnaturalizar a desigualdade social e a pobreza, visto que não se tratam de questões naturais. A partir do entendimento de *habitus*, é possível encontrar respostas para as reais problemáticas brasileiras e desmascarar as irreais.

Condizente com Souza, Demo enfatiza que a cidadania requer uma análise para além da economia. Cidadania que por sua vez, pode proporcionar redução de desigualdade sociais e da pobreza a partir da desconcentração de renda. A esse respeito, é importante frisar que

A desconcentração de renda depende mais da cidadania do que da economia. A cidadania é a conquista sobretudo. Todavia continuamos acreditando – parte é credence, parte é manobra – que o Estado (o governo) faz a desconcentração de renda, e que a cidadania é dada/outorgada. No fundo, ainda não descobrimos e não elaboramos nosso processo de emancipação (DEMO, 2000, p. 110).

Assim como Carvalho, Souza nota um foco excessivo no poder Executivo. Na sociedade brasileira contemporânea, há ênfase exagerada na corrupção, principalmente do poder Executivo, e no mito do crescimento econômico⁶⁹ como resolução de todos os problemas, como se o crescimento econômico por si bastasse para reduzir a desigualdade social, eliminar a pobreza e consolidar a cidadania

Todas essas ênfases deslocadas, ainda que possam obter resultados positivos topicamente, sempre passam ao largo da contradição principal desse tipo de sociedade, que, a meus olhos, tem a ver com a constituição de uma gigantesca ralé de inadaptados às

⁶⁹ Mito observado durante a ditadura militar que mesmo no período do “milagre econômico” não gerou redução de desigualdade e pobreza, pelo contrário, houve concentração de renda.

demandas da vida produtiva e social modernas, constituindo-se numa legião de im-
prestáveis [...] Essa crença fetichista na economia é tão renitente que mesmo a óbvia
comprovação empírica da conjugação de rápido e continuado progresso econômico
com taxas quase que inalteradas de exclusão e marginalidade, que caracterizou a his-
tória brasileira durante boa parte do século XX, parece não ter provocado nenhuma
mudança de mentalidade (SOUZA, 2018, p. 228).

A divisão de classes no Brasil é, antes de qualquer outra, uma divisão entre incluídos e
excluídos tratados por Souza (2018, p. 229) como ralé. Não obstante, o uso da categoria “ex-
cluído” deve ser realizado de forma crítica, visto que a “questão social” capitalista não se re-
sume a mera inclusão/exclusão social

Por isso entendemos que, se analisarmos a problemática vivida hoje no heterogêneo
mundo capitalista sem fazer referência à luta de classes, aos sujeitos políticos envol-
vidos e às desigualdades sociais que daí decorrem, as manifestações da “questão so-
cial” na atualidade ficarão reduzidas a expressões de uma crise do vínculo social (Pas-
torini, 2010, p. 92)⁷⁰.

Dessa forma, infere-se que o Brasil jamais teve cidadãos de fato para realizarem uma
transformação social e inserir os excluídos, sendo este o ponto central da naturalização da de-
sigualdade e a explicação dos insucessos das revoltas da ralé brasileira, a saber, sem articulação
consciente de seus objetivos⁷¹ (SOUZA, 2018, p. 233).

Em síntese, ainda que a “questão social” não se reduza a “exclusão/inclusão”, evidente-
mente a maior parte da população brasileira é excluída socialmente, conforme demonstram os
pressupostos teóricos estatania, cidadania regulada, cidadania invertida e subcidadania. Neste
rumo, Souza conceitua subcidadania e destaca a questão familiar na formulação do conceito

Os indivíduos e as classes sociais – cujo contexto de carência aguda e desestruturação
familiar impedem a adequada reprodução desses pressupostos psicossociais na socia-
lização familiar desde tenra idade – estão, por conta disso, condenados à marginali-
dade e à exclusão social. Essa é a subcidadania permanente (SOUZA, 2018, p. 40-41).

Como se pode constatar, no período de crescimento econômico ditatorial negou-se direi-
tos políticos para as famílias das classes subalternizadas e concedeu-se direitos sociais com o
intuito autoritário de desmobilização desta classe social. Portanto, historicamente, a mobiliza-
ção política e o protagonismo das classes subalternizadas são abafados junto a noção de direito
por meio do autoritarismo e da dádiva assistencialista estatal, atrelada ao interesse do capital

Na busca de ocultar o protagonismo das classes trabalhadoras no cenário de lutas po-
líticas, a prestação de bens e serviços não é definida como direito de cidadania, e sim

⁷⁰ Pastorini (2010, p. 97) entende que “o trato da “questão social” por setores hegemônicos é geralmente orientado pela teoria da integração social; dessa forma, acabam-se naturalizando as desigualdades sociais, e as políticas sociais perdem seu caráter de conquista passando a ser concebidas como concessões do Estado e do capital, reproduzindo a ideologia do favor”.

⁷¹ O potencial insurrecional da ralé durante todo o século XIX até hoje se reduziu a rebeliões localizadas e passageiras, quebradeiras, arrastões e violência pré-política, em que a articulação consciente de seus objetivos jamais chegou a ocorrer (SOUZA, 2018, p. 233). Nesta perspectiva, a construção da cidadania passaria pela produção de capital cultural, principalmente o capital cultura incorporado.

como uma dádiva ou concessão do Estado, do capital ou dos partidos políticos etc., reiterando as desigualdades, a exclusão e a subalternidade. Assim os usuários, portadores de direitos, são reduzidos a beneficiários, assistidos, requerentes, etc., que receberão os serviços e benefícios sob a forma de políticas sociais e/ou programas compensatórios, paliativos e/ou auxílios temporários, emergências e focalizados (PASTORINI, 2010, p. 93).

Visto que historicamente os direitos sociais foram concedidos em períodos ditatoriais, no período dos governos Lula da década de 2000, ineditamente houve concessão de direitos sociais em um contexto histórico democrático. Neste período também ocorreram avanços legais e institucionais nos mecanismos de protagonismo e participação das classes subalternizadas, representando um importante ponto na história da cidadania brasileira.

Todavia, é importante mencionar que apesar da ampliação normativa dos direitos, os fatos históricos decorrentes da década de 2010 apontam que apesar das conquistas sociais, das garantias legais e dos avanços institucionais, não houve construção de cidadãos ativos ou consolidação da cidadania⁷², conforme aprofundaremos nos próximos capítulos.

Retomamos aqui a questão da consciência de classe diante do círculo vicioso da pobreza e da histórica desigualdade social como duas características da não consolidação da cidadania. A dificuldade de eliminação dessas questões passa pela dificuldade de conscientização de classe e conseqüentemente, pela incompreensão da exploração que sofrem as classes subalternizadas. Estas sequer compreendem que produzem bens materiais, sociais, culturais e não se reapropriam devidamente destes bens.

Diante de uma sociedade de consumidores, a construção da cidadania depende de trabalhadores que sejam educados sobre a existência de direitos e que a partir dos direitos políticos, possam reivindicar condições iguais para serem cidadãos e terem acesso aos bens que complementam a vida por meio dos direitos sociais (COVRE, 2002, p. 37).

Trata-se de uma produção de bens e serviços pela própria classe trabalhadora que sequer tem acesso aos próprios bens e serviços que produz. Neste rumo é que abordaremos uma quarta noção de cidadania como categoria teórica refletida pela realidade advinda do modo de produção capitalista e ao mesmo tempo, caminho para transformação social desta realidade.

⁷² Durante os mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, seguiram-se as ações de democratização da gestão estatal, ampliando a importância dos conselhos gestores e, por conseguinte, da participação dos cidadãos na política estatal (MASTRODI; AVELAR, 2017, p. 23). Entretanto, a ampliação da cidadania normativa pela via dos dispositivos legais e institucionais não garantiu cidadãos, mas consumidores. Questão que numa perspectiva de totalidade, está correlacionada a hegemonia neoliberal internacional desde a década de 1970, que carrega consigo ideologia e valores antagônicos a cidadania transformadora-progressista.

2.4 Cidadania marxista no Brasil

Cabe indagar como realizar esta mudança de realidade e neste aspecto é que surge a **quarta abordagem** da cidadania brasileira. Trata-se da abordagem marxista que demonstra sua importância na “construção do conceito de cidadania, ao criticar o uso dos direitos pela burguesia para dominar os outros grupos sociais” (COVRE, 2002, p. 32). No Brasil, a concentração de renda e de propriedade são fruto do monopólio do poder político. Nesse ponto, primeiramente por meio de uma análise marxiana, é preciso compreender que grande parte da sociedade não tem acesso a própria riqueza que produz

Segundo Marx, os indivíduos constroem coletivamente todos os bens sociais, toda a riqueza material e cultural e todas as instituições sociais e políticas, mas não são capazes – dada a divisão da sociedade em classes antagônicas - de se reapropriarem efetivamente desses bens por eles mesmos criados (COUTINHO, 1999, p. 42).

Diante do monopólio do poder político por estamentos e elites, compreende-se a falta de consciência de classe como uma das causas da manutenção da desigualdade social e do círculo vicioso da pobreza no Brasil. Portanto, é importante conscientizar as classes subalternizadas para que conquistem direitos e efetivem a cidadania plenamente.

Em suma, Coutinho corrobora com os demais autores no que tange a relação entre cidadania e classes sociais na sociedade capitalista, especificamente na concepção orgânica de cidadania enquanto conquista de baixo para cima. Por outro lado, trata da conquista da cidadania como uma luta permanentemente histórica e dialeticamente construída e reconstruída. Cidadania que é sinônimo de democracia⁷³ e soberania popular. Portanto, infere-se tratar a cidadania, nesta perspectiva revolucionária, como um projeto de superação da sociedade capitalista⁷⁴, o que necessariamente passa pelo rompimento com qualquer perspectiva liberal.

Deste modo, a sociedade brasileira necessita de uma transformação cultural, política e social que garanta, amplie e consolide a cidadania. Trata-se do caminho para transformar meros consumidores em cidadãos e conseqüentemente ampliar a democracia, a justiça social, a liberdade e a igualdade. Ou seja, trata-se de consolidar a cidadania de forma plena pela via da conquista popular

O primeiro passo é aquela revolução interna, na qual o rompimento com o autoritarismo e com o consumismo começa em cada uma das subjetividades – em cada um de nós, portanto, a todo momento [...] Então, torna-se possível o desenvolvimento daquela ação social de conteúdo coletivo dos trabalhadores, no campo econômico, para obter os bens e direitos a que fazem jus. E, também, o exercício da ação social no nível político, como construção da democracia em seu sentido mais amplo - de usa da

⁷³ Neste ponto, Coutinho diverge de Souki.

⁷⁴ A cidadania marxiana busca a emancipação humana (comunismo) via ruptura radical com a concepção liberal. Ainda que vise a ruptura com a concepção liberal, a cidadania marxista heterodoxa em Gramsci apresenta uma guerra de trincheiras ideológica em busca da hegemonia.

persuasão, do argumento, de construção da justiça, Liberdade, igualdade. Retomo aqui, pela última vez, a dubiedade da cidadania: de um lado, a cidadania esvaziada, consumista; de outro, a cidadania plena, dos que atuam nos vários níveis sociais, para atingir o nível mais abrangente do mundo, (COVRE, 2002, p. 74).

Cabe aqui destacar que esta revolução interna diz respeito formação de cidadãos ativos e conscientes da realidade em que vivem e como transformá-la de modo justo socialmente. A cidadania esvaziada é a normativa que atende aos interesses da classe dominante, enquanto a plena diz respeito a cidadania transformadora marxista.

Por essa forma esvaziada, autoritária e consumista, o neoliberalismo aliena porque torna o indivíduo em objeto reificado na forma de número e mercadoria. Esses valores, subjetividades, condutas e individualidades ideológicas neoliberais estão enraizadas na sociedade brasileira⁷⁵ desde a ascensão deste padrão de acumulação e entrelaçam-se com práticas brasileiras históricas como o autoritarismo.

Nessa linha, em pesquisa referente a trabalhadores da periferia de São Paulo, Pochmann e Nozaki⁷⁶ constata que os valores da classe trabalhadora do período 1930 a 1980 diferem-se dos valores da classe trabalhadora na contemporaneidade, demonstrando concordância com o argumento de Carvalho e aproximação com o trabalho de Souza acerca dos valores da classe trabalhadora. Reafirmamos aqui que a cidadania é uma construção histórica e dialeticamente campo de disputa ideológica.

Pochmann e Nozaki (2017, p. 1) identificam que as relações entre “a alteração na oferta de produtos e na circulação de mercadorias implicaram novos hábitos de vestuário, alimentação, higiene pessoal, limpeza da casa, entre outros, o que ensejou um novo padrão de consumo”.

Diante da rápida e descontrolada urbanização sem planejamento, “o desemprego, trabalho informal e tráfico de drogas criou um campo fértil para a proliferação da violência, sobretudo na forma de homicídios dolosos” (CARVALHO, p. 211, 2002). Junto a desigualdade social, evidenciou-se a chegada da competitividade nas metrópoles e com ela o individualismo e o consumismo sobre a classe trabalhadora contemporânea. A conjuntura não forjou cidadãos, mas consumidores, alienados perante suas condições de vida e fragmentados pela constante disputa.

Portanto, dentre avanços e retrocessos, há um longo caminho a percorrer para que o Estado dialogue com a sociedade civil brasileira, afim de formar cidadãos orgânicos, conscientes de sua classe, participativos nas decisões, ativos quanto a seus direitos e com um acúmulo de

⁷⁵ Entendemos que o neoliberalismo é mais que orientação econômica, sendo também ideológico. Observe que boa parte da classe trabalhadora é crente no mito da meritocracia, no empreendedorismo e em outras retóricas neoliberais. Note que boa parte da população apoia abertura do comércio durante uma pandemia. Estas condutas neoliberais são ideologicamente e “gratuitamente” oferecidas em igreja neopentecostais, na educação formal e nas empresas. Sob governos neoliberais, direitos sociais são transformados em mercadoria, ou seja, há retrocesso no que tange a efetivação da cidadania.

⁷⁶ A prioridade da TV e do entretenimento sobre a informação e a educação sob a preeminência de empresas privadas sobre a opinião pública promoveu o triunfo de normas mercadológicas sobre princípios modernizantes. Desse modo, a sociedade brasileira passou diretamente da deseducação para a massificação, criando consumidores sem que se houvesse formado cidadãos” (POCHMANN; NOZAKI, 2017, p. 3).

capital cultural que propicie modificar a realidade brasileira de perpetuação da desigualdade social e de reprodução dos ciclos da pobreza que são, alusivamente, a escravidão da contemporaneidade

Percorremos um longo caminho, 178 anos de história do esforço para construir o cidadão brasileiro. Chegamos ao final da jornada com a sensação desconfortável de incompletude. Os progressos feitos são inegáveis mas foram lentos e não escondem o longo caminho que ainda falta percorrer (CARVALHO, 2002, p. 219).

Em suma, para transformação desta realidade, há a necessidade de uma democracia participativa, por meio da soberania popular, do accountability⁷⁷ e empoderamento⁷⁸ das classes subalternizadas, afim de alcançar uma cidadania plena. Desta forma, possibilita-se a sociedade responsabilizar o poder público e exigir aos legisladores a elaboração de leis de interesse social. Ou seja, há um controle social e político por meio de uma governança pública sobre o Estado, gerando descentralização de poder e maior transparência pública⁷⁹.

Diante da perpetuação histórica da desigualdade e do círculo vicioso da pobreza por gerações, torna-se evidente que perante os avanços e retrocessos históricos na garantia de direitos, o Brasil não consolidou a cidadania. Trata-se de um simulacro de cidadania, esvaziado de direitos, regulado pelo Estado e a serviço da classe dominante. Classe que ao contrário da inglesa pesquisada por Marshall, não possui a lucidez citada por Souki a respeito da interdependência entre os diversos setores da sociedade a partir de uma convivência pacífica necessária a concretização de um projeto de nação.

Neste rumo, falta ao Brasil condições para a ampliação da cidadania que em tempos de ofensiva neoliberal e autoritária desde 2016, vem sofrendo profundos retrocessos, notados inclusive, na perspectiva liberal-normativa expressa na Constituição Cidadã. A conclusão é que ainda que o reformismo das políticas sociais dos governos Lula tenha avançado na ampliação dos direitos de cidadania, diante do impedimento das elites e estamentos à sua consolidação, constata-se atualmente um retrocesso na garantia de tais direitos, demonstrando que não houve

⁷⁷ Responsabilidade de prestar contas: as entidades do setor público e seus indivíduos são responsáveis por suas decisões e ações, incluindo a administração dos recursos públicos e todos os aspectos de desempenho e, submetendo-se ao escrutínio externo apropriado (MATIAS-PEIREIRA, 2010, p.118).

⁷⁸ Trata-se da ação coletiva que potencializa a conscientização sobre direitos civis, políticos e sociais, devolvendo poder e dignidade ao cidadão. “O conceito de empoderamento, mais em voga na agenda de desenvolvimento, e marcadamente voltado para o âmbito local. Devido as suas raízes mais radicais, inspiradas em movimentos populares de caráter contestatário. O termo empoderamento esta geralmente associado ao nível mais comunitário e a grupos que estão a margem do poder [...]2007). Assim, e da forma como e interpretado hoje pelas grandes agências de desenvolvimento, o empoderamento está primordialmente associado a ‘construção de capacidades’ (*capacity-building*) e a processos participativos. De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por exemplo, o empoderamento está “vagamente associado a participação: a possibilidade de que todas as pessoas, mesmo pobres e marginalizadas, sejam ouvidas e possam participar de forma significativa dos debates que afetam as suas vidas” (BORGES; MASCHIETTO, 2014, p. 68-69).

⁷⁹ Após 1988, cabe lembrar as experiências positivas do orçamento participativo do Partido dos Trabalhadores, as ações populares, o mandato de segurança, o controle interno e externo, a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, o Portal da Transparência de 2004, a Lei de Acesso a Informação de 2012, os conselhos de direito, os conselhos de transparência e a Controladoria Geral da União de 2003 nos governos Lula. Experiências que vêm sofrendo ataques e retrocessos desde 2016, especialmente a partir de 2019.

uma implementação concreta do *welfare state*, como também jamais houve qualquer modelo consolidado de cidadania no Brasil.

Acerca da cidadania e das políticas sociais no Brasil, há um modelo societário hegemônico que historicamente se concretiza conforme a conjuntura histórica, pela via das políticas sociais distorcidas pelo assistencialismo e pelo paternalismo, visando o controle da “questão social” e desmobilização política das classes subalternizadas. Modelo societário que para manter o monopólio do poder político de classe, impede a consolidação da cidadania reformista e criminaliza a cidadania revolucionária marxista. Ao contrário dos países do capitalismo central, no Brasil jamais houve uma consolidação da cidadania.

É neste sentido que a busca pela cidadania no Brasil é marcada por um processo de construção, com lentos avanços e desconstrução, com retrocessos e distorções das políticas sociais por meio de vícios históricos despolitizantes. E quando há algum sinal de reforma social para ampliação dos direitos como um todo, historicamente, tal projeto é impedido. Em suma, a cidadania brasileira é uma obra inacabada, composta por constantes reformas e que tem como objetivo primário manter-se inconclusa. Quando há avanços em determinados direitos, há recuos em outros.

Se não houve consolidação da cidadania, os pressupostos teóricos acerca da cidadania brasileira são leituras da realidade que revelam que não há cidadania consolidada no Brasil: a categoria cidadania existe na realidade, sendo extraída teoricamente como determinado conceito de cidadania conforme a percepção de um determinado pesquisador. Se a partir de uma perspectiva marxista, a cidadania está correlacionada a democracia plena e justiça social, esta jamais poderia existir na sociedade capitalista. A partir de uma perspectiva capitalista, o pressuposto teórico mais próximo da categoria cidadania, orgânica, é o marshalliano. No entanto, a realidade histórica brasileira, com suas determinações e particularidades, como as construções e desconstruções, revela que sequer houve cidadania consolidada no Brasil, mesmo na sua forma reformista capitalista.

Portanto, entre períodos históricos democráticos e ditatoriais, o Brasil sempre praticou, por via das relações entre Estado e sociedade civil, para fim último, atender aos interesses da classe dominante, protoformas, arranjos ou simulacros de cidadania. Simulacros tratados na forma de pressupostos teóricos por Carvalho como “estatania”, por Wanderley dos Santos como “cidadania regulada”, por Fleury como “cidadania invertida” e por Souza como “subcidadania”. Aqui tratados como simulacros de cidadania visto que na aparência, politicamente, foram apresentados como modelos de cidadania, mas na essência, trataram-se de modelos incompletos e esvaziados de direitos e de cidadãos.

Estes simulacros de cidadania expressam o modelo de sociedade defendido pela elite brasileira: um modelo societário excludente, autoritário, desigual, conservador e com uma medida de crueldade concretizada e naturalizada socialmente⁸⁰.

Nos próximos capítulos, trataremos com maior profundidade sobre os avanços e retrocessos na garantia das políticas sociais como direitos social. Principalmente da assistência social, inicialmente gestada de forma indireta e fragmentada e após 1988, com um status de política pública ao lado da saúde e da previdência social.

⁸⁰ Ao contrário dos países do capitalismo central, o Brasil não passou por uma revolução burguesa. Segundo diversos autores, o país teve a construção de um capitalismo tardio e classificado como periféricamente dependente.

3. CIDADANIA E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

3.1 Surgimento e consolidação das políticas sociais: breve contextualização

“Falar de raça é falar da dominação e escravização de um povo, do apagamento, silenciamento e retirada da sua humanidade. Falar sobre raça é falar sobre a desigualdade que estrutura a nossa sociedade até hoje.” Marielle Franco

Na sociedade capitalista, as políticas sociais possuem o objetivo de controlar a “questão social” e ao mesmo tempo, atender a questões econômicas do modo de produção capitalista, como por exemplo, a sobrevivência básica da classe trabalhadora. A partir de uma perspectiva de totalidade, a discussão sobre políticas sociais inevitavelmente passa pela discussão em torno das políticas econômicas, visto seu aspecto intimamente correlacionado dentro da economia política. Conforme veremos, são políticas inseparáveis.

Não é possível indicar precisamente o período específico do surgimento das políticas sociais, pois elas se gestaram nos movimentos de massa social-democratas e no estabelecimento dos Estados-nação da Europa ocidental no final do século XIX, sendo generalizadas no pós-guerra. Entretanto, é possível afirmar que as políticas sociais são produto da “questão social” capitalista advinda da Revolução Industrial, da luta de classes e da intervenção estatal (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 47).

Todavia, anteriormente à Revolução Industrial, identificou-se nas leis inglesas⁸¹ as protoformas das políticas sociais, ainda punitivas e repressivas ao trabalhador, e não protetivas como as *Poor Law* inglesas que eram um auxílio e não uma ameaça ao capitalismo (MARS-HALL, 1967, p. 80).

Se o Estado liberal já garantira direitos civis afim de proteger a propriedade privada, a crise de 1929, a devastação das duas grandes guerras, os resultados da economia planificada soviética⁸² e a mobilização emergente da classe trabalhadora no que tange aos direitos políticos ainda limitados durante o século XIX, criaram a conjuntura ideal para uma reorientação do Estado capitalista⁸³.

Ressaltamos que não houve ruptura radical entre o Estado liberal do século XIX e os Estados sociais⁸⁴ capitalistas do século XX, mas uma ruptura gradual e que se deu de forma

⁸¹ A este respeito, Behring e Boschetti (2007, p. 48) cita o Estatuto dos Trabalhadores de 1349, Estatuto dos Artesãos de 1563, Leis dos pobres elisabetianas de 1531 a 1601, lei de Domicílio de 1662, Speenhamland Act de 1795, Nova Lei dos Pobres de 1834.

⁸² “O trauma da Grande Depressão foi realçado pelo fato de que um país que rompera clamorosamente com o capitalismo pareceu imune a ela: a União Soviética. Enquanto o resto do mundo, ou pelo menos o capitalismo liberal ocidental, estagnava, a URSS entrava numa industrialização ultra-rápida e maciça sobre os novos Planos Quinquenais. De 1929 a 1940, a produção industrial soviética triplicou” (HOBSBAWM, 1995, p. 100-101). Plano e planejamento se tornaram palavras presentes nas economias capitalistas liberais, sendo copiados até pelo nazismo.

⁸³ Havia três projetos em disputa: dois burgueses, sendo um fascista e um liberal-reformista, e o socialista já sob condução de Stálin (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 70).

⁸⁴ Robert Castel usa o termo Estado social para designar os modelos de *welfare state*, bismarckianos e o Estado-providência francês.

específica em cada país. Diante da nova conjuntura no início do século XX⁸⁵, estes últimos reorientaram-se pela não-ortodoxia liberal e/ou pela socialdemocracia. Em ambos os modelos de Estado predomina um ponto em comum: “o reconhecimento dos direitos sem colocar em xeque os fundamentos do capitalismo” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 63).

Gradualmente, emergia uma proteção social estatal ancorada sob a noção de direito social garantida pelas novas leis, especialmente na Inglaterra e na França, se contrapondo ao assistencialismo e a caridade religiosa. Como resultado da crise cíclica de 1929, o desemprego, a queda da produtividade e conseqüentemente a queda do consumo geraram redução dos lucros, inviabilizando a extração de mais-valia.

Diante do movimento do capital, Keynes propôs, pela via reformista, um rompimento parcial com o liberalismo⁸⁶ ao afirmar que quando não se pode pagar pela demanda efetiva, aquela que reúne bens e serviços com capacidade de pagamento, emerge a crise. O Estado deve intervir para evitar tal insuficiência por meio de um liberalismo heterodoxo keynesiano como alternativa ao liberalismo ortodoxo.

A partir do Plano Beveridge na Inglaterra, as políticas keynesianas se transformaram em modelos de *welfare state*⁸⁷ que se expandiram pelo mundo em diversas formas. Os princípios do *welfare state* inglês são expressos no Plano Beveridge como responsabilização estatal pela vida do cidadão, universalização dos serviços sociais e proteção social. O resultado foi o bem-estar social a partir das políticas sociais de assistência social, saúde, educação, habitação, previdência social, transporte, etc.

No entanto, os anos dourados das políticas sociais impulsionadas pelo Estado de bem-estar social no contexto keynesiano chegavam ao fim e emergiam políticas sociais em um novo contexto, o neoliberal.

⁸⁵ Em diversos países a intervenção estatal variou conforme o gasto público, cobertura e mobilização social que dialeticamente se expressaram nos direitos de cidadania que passaram a integrar as legislações (TSUTIYA, 2013, p. 34). Destacaram-se o *Etat Providence*⁸⁵ ou Estado-providência francês (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 66) e o seguro social bismarckiano que tinha caráter contributivo, ou seja, a proteção social cobria principalmente os trabalhadores contribuintes e suas famílias, sendo a prestação do serviço ou acesso ao benefício condicionados a contribuição (TSUTIYA, 2013, p. 34). É importante salientar a diferença fundamental entre os modelos bismarckiano e beveridgeano, ora adotados em todo o mundo: “o beveridgeano é universal, protege todos os cidadãos. Por outro lado, o modelo bismarckiano nada mais é que um seguro social, protegendo somente aqueles que contribuem para o sistema. Quem não tem disponibilidade financeira fica excluído” (TSUTIYA, 2013, p. 35). Segundo Bonavides (1993, p. 180), “o Estado social representa efetivamente uma transformação superestrutural por que passou o antigo Estado liberal”. Ou seja, o Estado social não representa uma revolução como visto no Estado socialista soviético. O Estado social, por sua própria natureza, é intervencionista, o que requer poder político nas esferas sociais, onde cresce a dependência do indivíduo, pela impossibilidade de prover necessidades mínimas (BONAVIDES, 1993, p. 196).

⁸⁶ Criticou a Lei de Say, segundo o qual, a oferta cria a própria demanda, sendo o mercado auto-regulável. Para Keynes, a economia é uma ciência moral com interesses egoísticos que geram crises econômicas. Este ponto talvez seja o único de aproximação entre Keynes e Marx (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 84).

⁸⁷ Esping-Andersen (1991, p. 108-109) adota uma tipologia das políticas sociais do *welfare state* em 3 modelos: *liberal* – assistência aos comprovadamente pobres com políticas focalizadas, reduzida transferência de renda, previdência modesta, benefícios sociais restritos a extrema-pobreza. O bem-estar social é limitado pela ética do trabalho. São os casos observados nos EUA, Canadá e Austrália; *conservador-corporativista* – de base bismarckiana, a previdência privada é secundária, há vínculo com o conservadorismo religioso, o direito é ligado a classe e status e o Estado somente intervém quando se esgotam todas as alternativas intra-familiares. Este é o caso da Alemanha, Itália e Áustria; *social-democrata* – trata-se de um modelo universalista, não-contributivo e desmercadorização dos direitos sociais a partir de uma tributação maior dos cidadãos. Modelo observado nos países escandinavos e Dinamarca. A França e o Brasil⁸⁷ se enquadrariam como modelos mistos, ou seja, não há predominância bismarckiana, de seguros sociais contributivos, e nem beveridgeana, de não-contribuição e universalismo, mas uma mescla destes modelos.

Diante das crises cíclicas do capitalismo⁸⁸, neste caso, especificamente do petróleo em 1974-75, iniciava-se um novo padrão de acumulação capitalista, o neoliberal. Durante a década de 1970, o keynesianismo já demonstrava desgastes que junto ao desaparecimento do fantasma socialista nas décadas seguintes, culminariam na sua queda (FIORI, 1997, p. 115). A partir destas pluricausalidades, de 1979 em diante houve um resgate da concepção normativa de cidadania do século XIX, alinhada ao liberalismo clássico, evocando sua ortodoxia pela via do neoliberalismo, tendo as primeiras experiências práticas no Chile⁸⁹, EUA e Inglaterra.

Segundo Moraes (2001, p. 3), o neoliberalismo é a fusão entre o liberal e o conservador, uma corrente de pensamento, portanto, ideológica e que possui um conjunto de políticas teorizadas na primeira metade do século XX e implementadas a partir da década de 1970 por meio de organizações multilaterais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial ou o Acordo de Bretton Woods⁹⁰. Estes órgãos representantes do capitalismo financeiro em seu estágio imperialista que dura até os dias atuais, direcionaram a reestruturação do capital.

Hayek (1977, p. 88) critica a intervenção estatal ao dizer que o Estado deve “limitar-se a estabelecer normas aplicáveis a situações gerais deixando os indivíduos livres em tudo que depende das circunstâncias de tempo e lugar [...] quanto mais o Estado planeja, mais difícil se torna para o indivíduo traçar seus próprios planos”. Em suma, o Estado social é tratado como hostil ao crescimento econômico, logo, deve ser mínimo⁹¹.

Tratando desigualdades sociais como naturais, reduzindo direitos sociais e responsabilizando a sociedade civil, o contexto neoliberal produziu políticas sociais fragmentadas e seletivas, gerando aumento da pauperização. Para além do seu caráter ideológico-político, o modelo neoliberal ortodoxo cria diferentes condutas em cada país, sempre visando o mercado e a alienação a partir de um projeto de classe. Além de aumentar o desemprego em quase todos os países da OCDE de 1980 a 1990, um dos seus efeitos foi

⁸⁸ Questão abordada por Netto em relação ao processo de superacumulação de capital no modo de produção capitalista, gerando uma massa de capital excedente que não consegue se valorizar.

⁸⁹ Contraditoriamente e ao mesmo tempo em que abordam a democracia de forma suspeita, “a governança pelo regime da maioria é considerada uma ameaça potencial aos direitos individuais e às liberdades constitucionais. A democracia é julgada um luxo que só é possível em condições de relativa afluência, associado a uma forte presença da classe média para garantir a estabilidade política. Em consequência, os neoliberais tendem a favorecer a governança por especialistas e elites. Dão forte preferência ao governo por ordem executiva e decisão judicial em lugar da tomada de decisões democrática e parlamentar” (HARVEY, 2008, p. 38). A falta de intervenção e regulação estatal leva a formação de monopólios e oligopólios que aumentam a desigualdade social, a pobreza e destroem qualquer tipo de competição de mercado porque não há competidores, o que consequentemente leva a um monopólio do mercado e dos preços.

⁹⁰ Firmado em 1944.

⁹¹ O neoliberalismo como teoria teve sua gênese com o pensamento de Hayek que “em sua lógica analítica, o déficit estatal é intrinsecamente negativo para a economia, pois absorve a poupança nacional e diminui as taxas de investimento, levando a propor a redução do déficit para aumentar o investimento privado” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 126). Foucault observou que nos anos 1970 o neoliberalismo foi construído sob diversas vertentes, como a chinesa, ordoliberal alemã (modelo praticado desde a primeira metade do século XX na Alemanha, portanto, anteriormente a década de 1970), escola austríaca, escola de Chicago, vertente anarcocapitalista, escola de Virgínia, etc. A partir desse conjunto de vertentes, pesquisadores de cunho neoliberal e neoconservador consolidaram uma outra perspectiva antagônica ao Estado de bem-estar social que entrara em crise na década de 1970. Segundo Coutinho (2013, p. 43) o pensamento liberal rejeita a proposta de um Estado forte, operativo e voltado para a distribuição. A justiça social é vista com ceticismo e desconfiança, pois é associada a benesse, paternalismo, etc. O que prejudicaria o incentivo ao trabalho e o livre-mercado.

Provocar aumento das taxas de lucro líquido empresarial [...] esse crescimento do lucro líquido do empresariado, portanto, não se converteu em aumento de investimento produtivo e de capital fixo, o que põe em xeque o dogma liberal que afirma haver uma relação entre aumento dos lucros empresariais e aumento do investimento produtivo (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 128-129).

A taxa de rendimento do capital vem superando o crescimento econômico e isso se traduz em uma concentração cada vez maior de riqueza, um ciclo vicioso de desigualdade social e pobreza que em um nível mais extremo ameaça os valores democráticos. Piketty⁹² revela os riscos do aumento da desigualdade de renda para sociedades e Estados na contemporaneidade

O empresário tende inevitavelmente a se transformar em rentista e a dominar cada vez mais aqueles que só possuem sua força de trabalho. Uma vez constituído, o capital se reproduz sozinho, mais rápido do que cresce a produção. O passado devora o futuro (PIKETTY, 2014, p. 555).

Quanto a cidadania do trabalhador, o neoliberalismo não apenas destrói regras, instituições e direitos, como também constrói regras, condutas, individualidades, subjetividades, comportamentos e relações sociais voltadas para o mercado. É uma prática social e não somente político-econômica e ideológica, abrangendo a totalidade da vida. Na perspectiva liberal não-ortodoxa de Piketty (2004, p. 468) “é preciso modernizar o Estado social e não desmantelá-lo”.

Visto isso, consideramos o neoliberalismo implementado na América Latina, sob influência de escolas como a norte-americanas de Chicago e Virgínia, e a escola austríaca, como um modelo ortodoxo, oposto a perspectiva de cidadania transformadora, portanto, anti-democrático e expressão direta da fase imperialista contemporânea do capitalismo. Neoliberalismo que teve sua primeira experiência no Chile em 1973, arquitetada pelos EUA sob influência da Escola de Chicago, período em que este país viveu sob uma ditadura liderada por Augusto Pinochet. Já na década de 1980, Inglaterra e EUA implementam seus modelos neoliberais que foram impostos pelo poder econômico e instituições supra-estatais como FMI e Banco Mundial aos países da América Latina. Em suma, o resultado do neoliberalismo foi satisfatório para o interesse dos países imperialistas e uma tragédia social para os países latino-americanos explorados.

Myrdal (1960, p. 20) em seus estudos já notava as particularidades das desigualdades econômicas entre nações e regionais

Na América Latina, muitos países, mesmo sem incluir os acima citados, que já atingiram a posição de classe média, experimentaram, embora não de modo estável e uniforme, considerável desenvolvimento econômico, nos últimos decênios. Em geral tal

⁹² Uma das conclusões de Piketty (2014, p. 556) é que a economia de mercado, deixada a sua própria sorte, contém forças de divergência ameaçadoras para a democracia, sociedade civil, justiça social. A taxa de rendimento do capital supera o crescimento econômico e isso se traduz em uma concentração cada vez maior de riqueza. Seria preciso taxar o rendimento do capital até que fique abaixo da taxa de crescimento. A melhor solução seria um imposto progressivo anual sobre o capital. Se a crise financeira de 2008 era descrita como a mais grave desde 1929, a crise resultante da pandemia do Corona vírus em 2020 pode ter balançado as estruturas neoliberais ortodoxas. O retorno do peso do Estado e da intervenção estatal tornou-se inevitável.

progresso se limitou aos portos e às cidades, deixando as massas rurais na estagnação e em extrema penúria

Segundo este mesmo autor, há diferenças econômicas e de desenvolvimento fundamentais, como um pequeno grupo de países prósperos e um grupo muito grande de países extremamente pobres. Outra diferença é que, em geral, os países ricos estão em um desenvolvimento econômico contínuo, enquanto os do segundo grupo passam por um progresso médio e lento, com ameaça ou até mesmo estagnação e retrocesso. Desigualdades econômicas entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos que têm aumentando (MYRDAL, 1960, p. 20).

Neste ponto referente as desigualdades, Myrdal se mostra coerente com os estudos contemporâneos sobre desigualdade de renda apresentados por Piketty. Ainda sobre este autor, é notável sua aproximação com o reformismo liberal heterodoxo e com a proposta econômica intervencionista de Keynes

Em linhas gerais, o atual poder de atração de um centro econômico se origina principalmente em um fato histórico fortuito, isto é, ter-se iniciado ali com êxito um movimento, e não em vários outros lugares, onde podia do mesmo modo ter começado com igual ou maior êxito. Daí por diante, as economias internas e externas sempre crescentes fortificaram e mantiveram seu crescimento contínuo às expensas de outras localidades e regiões, onde, ao contrário, a estagnação ou regressão relativa se tornou a norma. Tais economias, interpretadas no sentido mais lato da palavra, incluem, por exemplo, a população obreira treinada nos vários ofícios, comunicações fáceis, a consciência de crescimento e de vizinhança e o espírito de nova empresa (MYRDAL, 1960, p. 43).

Em síntese, inseridas no modo de produção capitalista, as políticas sociais representam um espaço contraditório na relação entre Estado e sociedade civil, tensionado pela correlação de forças entre-classes e por projetos de Estado social e neoliberais em disputa. Dessa forma, numa perspectiva de totalidade, as políticas econômicas e sociais são indissociáveis, ainda que o capital vise a redução do Estado social ao seu mínimo necessário e útil ao fim último, o lucro, mantendo apenas este mínimo necessário a continuidade da exploração.

Partindo de tais pressupostos econômico-sociais da periferia do capitalismo, na próxima seção abordaremos o surgimento das políticas sociais no Brasil e como se deram as suas construções e desconstruções durante os períodos de intervenção estatal-social e ofensiva neoliberal perante o fundo público, lugar de disputa social.

3.2 Políticas sociais e direito social no Brasil: um lento processo

Ao final desta seção, notar-se-á que desde o seu surgimento, as políticas sociais brasileiras sofrem avanços e retrocessos, construções e desconstruções, conforme o interesse da classe

dominante, a classe do capital. Situação que fez com que as políticas sociais tivessem um lento processo de consolidação. Outra característica é a relação histórica entre autoritarismo e concessão de direitos sociais que se viu diante uma inédita e parcial ruptura na década de 2000, conforme abordaremos em breve.

É consenso que as primeiras políticas sociais brasileiras, implementadas pelo Estado, surgiram de fato pelas vias do governo varguista⁹³. Segundo Draibe (1985, p. 20)

O Estado varguista “do ponto de vista social e político, regulou as relações sociais, absorveu no interior das suas estruturas os interesses sociais e se transformou numa arena de conflitos [...] debilitou as instituições representativas e solapou as formas autônomas de aglutinação e expressão de interesses e conflitos. Manifestou-se como um Executivo forte, como aparelho burocrático-administrativo moderno e complexo.

No período em que Getúlio Vargas esteve no poder houve uma forma peculiar de concessão de direitos sociais, fruto da conjuntura pelo qual passava o Brasil. Entretanto, longe de efetivar um *welfare state* ou garantir a cidadania no Brasil, tratou-se de um período ditatorial. Não é possível dizer que houve keynesianismo nesse período, visto que “esse desenvolvimento foi restrito e incompleto, em comparação com a experiência keynesiano-fordista no capitalismo central” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 107).

A ditadura do Estado Novo “representou uma aliança da burocracia civil e militar e da burguesia industrial, cujo objetivo comum imediato era o de promover a industrialização do país sem grandes abalos sociais” (FAUSTO, 1995, p. 367). Ou seja, trataram-se de direitos concedidos em conformidade com o interesse de estamentos e classes dominantes. E ainda, uma concessão estrategicamente restrita a categorias específicas, distante da lógica democrática do direito, da igualdade e da universalidade.

Durante esse período de gênese das políticas sociais brasileiras, na esfera dos direitos trabalhistas, destacaram-se a promulgação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) em 1943, inspirada na *Carta del Lavoro* do fascismo de Mussolini

Esse período de introdução da política social brasileira teve seu desfecho com a Constituição de 1937 – a qual ratificava a necessidade de reconhecimento das categorias de trabalhadores pelo Estado – e finalmente com a Consolidação das Leis Trabalhistas, a CLT, promulgada em 1943, que sela o modelo corporativista e fragmentado do reconhecimento dos direitos no Brasil (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p 108).

Paralelamente a gênese dos direitos trabalhistas, desenvolvia-se a política previdenciária, uma experiência que países europeus já haviam adotado. Ainda que tenha como marco inicial

⁹³ Nesse período, surgimento dos fundos de aposentadoria e pensão; auxílios doença, maternidades, família, seguro-desemprego; em 1930 criou-se o Ministério do Trabalho (atualmente extinto pelo governo autoritário de Bolsonaro) e em 1932, a Carteira de Trabalho, um documento de acesso a direitos de cidadania; em 1930 criou-se o Ministério da Educação e Saúde Pública. Até 1930 não existia política nacional de saúde (BEHRING; BOSCHETTI, 2007. p. 106-107).

a lei de 1888 que criara uma caixa de aposentadoria e socorro para a burocracia pública, considera-se que a previdência social brasileira teve sua gênese de fato a partir da “lei Eloy Chaves de 1923, que inaugurou a previdência social brasileira, ao instituir, nas empresas ferroviárias, uma Caixa de Aposentadoria e Pensões (CAP) para os respectivos empregados” (SIMÕES, 2009, p. 141).

Um segundo passo para uma previdência social pública, de caráter contributivo pela via do seguro social bismarckiano, foi dado com a consolidação de um sistema público de previdência com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão que expandiram-se década de 1930, cobrindo riscos ligados a perda da capacidade laborativa, como morte, velhice, invalidez ou doença. Dentre estes, o primeiro IAP criado foi o dos marítimos em 1933, chamado de Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos (IAPM), que junto a outros IAPs, foi ocupando o espaço das CAPs que eram organizações privadas por empresa. Os trabalhadores que participavam da direção das IAPs eram instrumento de cooptação de dirigentes “pelegos” dos sindicatos.

Progressivamente, nas décadas seguintes, ganhava força a proposta de unificação dos institutos. Segundo Behring e Boschetti (2007, p. 107) “desde o final do governo Vargas já existia uma pauta de uniformização e unificação da previdência social no Brasil, que desaguou na Lei Orgânica de Previdência Social, aprovada apenas em 1960”.

Além da queda de Vargas, o período de 1945 a 1964⁹⁴ foi marcado pela separação dos Ministérios da Educação e da Saúde em 1953, criação de novos IAPs e aprovação da Lei Orgânica de Previdência Social (LOPS) em 1960 e previdência rural em 1963, gerando um processo de unificação.

Em suma, as políticas sociais nesse período inicial de implementação entre 1930 e 1964 tiveram uma expansão lenta e seletiva, marcada por algumas melhorias institucionais. A lentidão é comprovada pelo espaço de tempo entre as propostas colocadas em pauta no final da ditadura Vargas e sua aprovação somente na década de 1960 (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 110).

Tratou-se de um período de lenta expansão dos direitos sociais com a perspectiva de avanço a partir da proposta de reformas de base de João Goulart, apoiada pelo PCB⁹⁵. Esse projeto nacional-desenvolvimentista e de avanço nas políticas sociais foi paralisado pelo golpe

⁹⁴ Destaca-se nesse período o desenvolvimentismo do governo Juscelino Kubitschek que foi expresso no Plano de Metas em que propunha fazer o país crescer 50 anos em 5 e esse processo de salto para diante na economia capitalista brasileira acirrava a luta de classes, pois implicava o aumento numérico e a concentração da classe trabalhadora, com suas consequências em termos de maior organização política e consciência de classe. Nesse período, também crescem as tensões no campo, com a organização das Ligas Camponesas, em função da inexistência de uma reforma agrária consistente e da imensa concentração da terra. Também cresce a tensão na classe média, com destaque para os estudantes universitários (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 110).

⁹⁵ Partido Comunista Brasileiro.

militar de 1964 e pela proposta de modernização conservadora subsequente (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 110). O projeto reformista de João Goulart era totalmente contrário aos interesses das elites e estamentos brasileiros.

Neste rumo, Behring e Boschetti (2007, p. 136) afirma que ao unificar e centralizar a previdência social no INPS em 1966, em plena ditadura militar, “retiram definitivamente os trabalhadores da gestão da previdência social, que passa a ser tratada como questão técnica e atuarial”. Salientamos que neste momento completou-se a unificação e estatização da previdência social em sua lenta e gradual fase de gênese.

No Brasil, historicamente, as decisões estatais atendem aos interesses da classe dominante e dos estamentos e em segundo plano, na forma de concessões as classes subalternizadas, visto que “os processos diretivos da sociedade são decididos pelo alto (notadamente, mas não de forma exclusiva, por núcleos encastelados na estrutura do Estado)” (NETTO, 2005, p. 19-20). Durante a ditadura militar, este comando estatal estava sob ordem da autocracia burguesa.

Dentre as concessões dos governos ditatoriais militares⁹⁶ para as políticas sociais desse período, estão a primeira reforma previdenciária supracitada que criou o INPS em 1966. Em 1977, o INPS se transformou em Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS)⁹⁷. Também destacam-se concessões na política habitacional a partir da criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e outras voltadas para as políticas sociais, como o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), o Conselho de Desenvolvimento Social (CAS) e a instituição do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS). De um lado, a representação dos trabalhadores era progressivamente excluída, e de outro, a cobertura previdenciária era estendida a quase toda a população urbana e rural (SPOSATI *et al*, 1998, p. 52).

Dessa forma, negando qualquer participação social e política nas decisões, e relativamente concedendo políticas sociais é que “o racionalismo usado na profissão criava um ocultamento da exploração social e do engodo, implícitos na ilusória busca de concretização do Estado de Bem-Estar Social” (SPOSATI *et al*, 1998, p. 50).

Ou seja, não se tratou de um período de garantia de direitos sociais, visto que direito é literalmente um direito e não algo concedido. Se o Estado concede direitos sem participação social, afim de desmobilizar a luta, excluindo grande parte da população das decisões e sem fomentar cidadãos ativos, este Estado está mascarando a realidade. Os simulacros de cidadania,

⁹⁶ Netto (2005, p. 27-28) classificou como autocracia burguesa este novo esquema de acumulação brasileira construído por um Estado autocrático burguês que visava uma modernização conservadora: “o Estado erguido no pós-64 tem por funcionalidade assegurar a reprodução do desenvolvimento dependente e associado, assumindo, quando intervém diretamente na economia, o papel de repassador de renda para os monopólios, e politicamente mediando os conflitos setoriais e inter-setoriais em benefício estratégico das corporações transnacionais na medida em que o capital nativo está coordenado com elas ou com elas não pode competir”.

⁹⁷ O INAMPS foi uma autarquia na forma de um instituto nacional de assistência médica da previdência social com seguro que cobria somente os trabalhadores formais.

sempre a serviço de elites e estamentos hegemônicos politicamente, buscam criar este falso aspecto usando a ferramenta Estado⁹⁸.

Tratou-se, portanto, de um distanciamento da democracia, da justiça social ou de qualquer noção de cidadania. Foi um período de negação de direitos políticos, uma vez que houve “cascações de mandatos e de direitos políticos que se seguiram, a extinção dos partidos políticos, em 1966, o fechamento de diversas associações civis e a intervenção maciça nos sindicatos” (SANTOS, 1977, p. 100-101).

Durante todo este lento e gradual processo de formação das políticas sociais, a garantia universal e igualitária, pelo menos legalmente, somente se deu no final da década de 1980. A Constituição de 1988 refletiu a disputa por hegemonia no pós-ditadura militar, gerando avanços no que tange aos direitos sociais, políticos, civis e demais direitos humanos. Motivo pelo qual é chamada de Constituição Cidadã. Diante da garantia de proteção social e seguridade social, o avanço na garantia normativa dos direitos humanos é inegável e alcança as políticas sociais

O artigo 4º, inciso II, da LOAS integra a universalização dos direitos sociais (artigo 6º da Constituição Federal) aos princípios da assistência social. Isso denota uma alteração conceitual, do ponto de vista institucional, com relação ao seu papel tradicional, porque supera a ação meramente assistencialista com relação a população socialmente excluída, para integrá-la na família (natural ou substituta) e por meio do trabalho, com os direitos dele decorrentes. Os governos devem criar programas de geração de trabalho e renda. Garante-se a proteção à família, à maternidade, às crianças e aos adolescentes e ao idosos, acompanhamento pré-natal para as gestantes, creches para as crianças e cursos profissionalizantes para os adolescentes (SIMÕES, 2009, p. 63).⁹⁹

Por outro lado, a carta magna manteve traços conservadores, como ausência de enfrentamento da militarização do poder no Brasil, o que em síntese revela um caráter híbrido entre o velho e o novo, uma Constituição eclética e com bastantes brechas para legislações complementares (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 142). O reformismo inconcluso da redemocratização foi uma mansão dada ao “velho” Brasil, autoritário, conservador e elitista para que este permanecesse adormecido politicamente, porém, vivo, aguardando uma conjuntura favorável.

No entanto, a Constituição de 1988 proporcionou uma segunda reforma previdenciária, ampliando direitos à mulher, ao trabalhador rural, etc. Garantiu também a criação do Instituto

⁹⁸ Note que até os dias atuais, os defensores das atrocidades do período ditatorial de 1964 buscam criar o falso aspecto de que não houve ditadura militar e que as pessoas possuíam liberdade e direitos, se apegando, por exemplo, na aparência enganosa do Congresso e dos processos eleitorais entre um general e outro eleitos naquele período. Note que mesmo sob uma ditadura, Vargas consolidou a imagem de “pai dos pobres” e não de um ditador. Note que até os dias atuais, o imperador do Brasil imperial não é correlacionado ao absolutismo ibérico. Note que o novo movimento ditatorial dos dias atuais possui um projeto autoritário e busca consolidar um falso aspecto de que há uma ameaça ditatorial por parte do STF, da esquerda, do progressismo, etc. É nesse sentido que no Brasil há simulacros de cidadania.

⁹⁹ O Ministério Público tem o encargo de vigilar o cumprimento da LOAS, especificamente aos direitos estabelecidos, conforme expressa artigo 31 (SIMÕES, 2009, p. 89). Ressalta-se o papel fundamental do Ministério Público e da Defensoria Pública para o fortalecimento da cidadania. Entretanto, falta maior articulação com a sociedade civil, movimentos sociais, associações e entidades. Segundo Simões (1995, p. 95), “o conceito de seguridade social foi instituído pela Constituição de 1988, em garantia do direito à saúde, à previdência e à assistência social [...] distingue-se do conceito de seguro social, sinônimo de previdência social, no Brasil. Nos demais países, os dois conceitos variam, as vezes significando um ou outro conceito”. Há também o incremento da participação popular visando o controle social através dos conselhos, com um caráter descentralizador e democrático (SIMÕES, 2009, p. 107).

Nacional de Seguro Social (INSS). Na saúde, apesar dos avanços, o interesse econômico-privado conseguiu assegurar “sua participação no SUS, com acesso, portanto, aos recursos públicos” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 145).

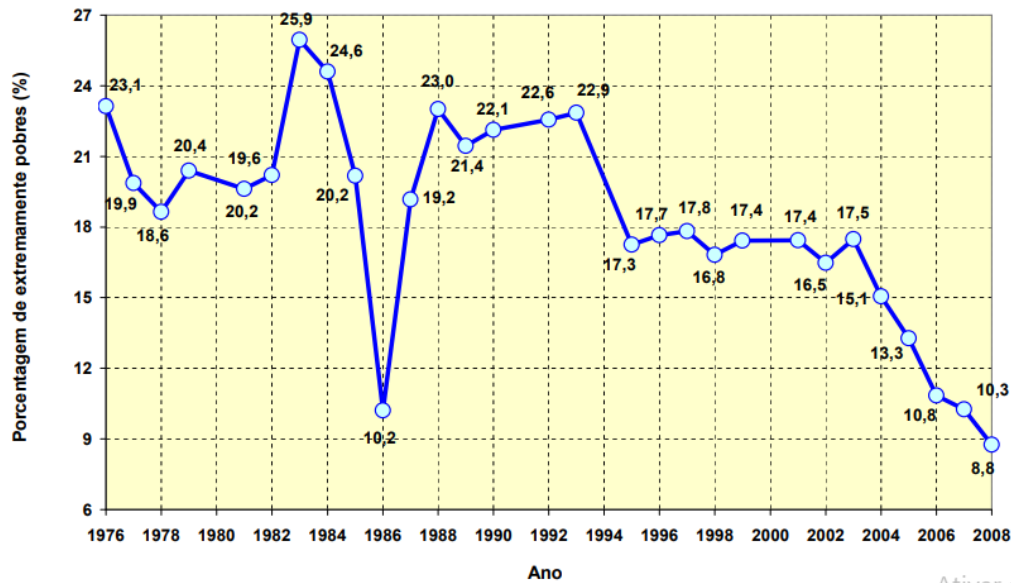
No período pós-ditadura militar também são notáveis as construções e desconstruções. O projeto de cidadania garantido pela Carta Magna, na prática, confrontou-se com o projeto neoliberal da década de 1990. Para Behring e Boschetti (2007, p. 148), a contrarreforma neoliberal¹⁰⁰ buscou redirecionar as conquistas de 1988 “reformando-se o Estado, com ênfase especial nas privatizações e na previdência social, e, acima de tudo, desprezando as conquistas de 1988 no terreno da seguridade social”.

Neste período, expandiu-se a filantropia e as Organizações Não-Governamentais (ONGs) incentivadas pelo governo federal, negando-se direitos constitucionais do Estado e ampliando o caráter de solidariedade, assistencialismo e voluntariado. Ou seja, tratou-se de uma evocação da caridade dos tempos em que não havia política social, como forma de desconstrução do caráter de direito social presente nas políticas sociais. O resultado dos avanços e retrocessos nas políticas sociais e dos interesses classistas é condizente com os indicadores sociais, conforme veremos a seguir.

O Gráfico 1 demonstra o crescimento da extrema pobreza no período final da ditadura militar e uma queda a partir de 1993, ano de normatização da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Entretanto, também revela que durante o período de 1993 a 2002 houve tendência de estagnação da extrema pobreza, período de hegemonia das políticas neoliberais sobre as sociais. Situação que somente se modifica a partir de 2003.

Gráfico 1 – Evolução temporal da extrema pobreza: Brasil, 1976 a 2008

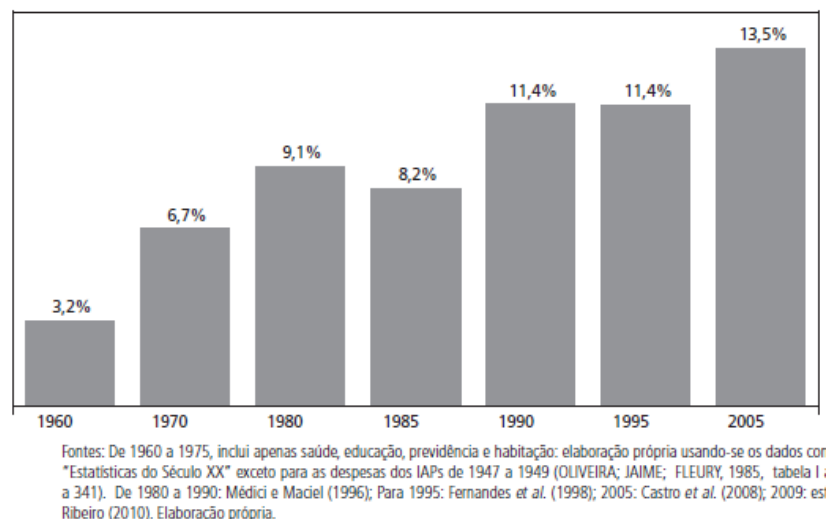
¹⁰⁰ O principal documento orientador foi o Plano Diretor da Reforma do Estado, afinado com as reformas de Bresser-Pereira (2007, p. 148) e Bresser-Pereira (2000, p. 19).



Fonte: IPEA, 2009 (reprodução).

Ainda sobre as políticas sociais de 1990, subordinadas a orientação neoliberal, trataram-se de políticas seletivas, focalizadas e fragmentadas. Diante de significativas perdas de direitos trabalhistas, privatizações e redução do Estado social, as políticas sociais obtiveram lentos avanços nos indicadores sociais primários, mesmo com um gasto social médio em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) aproximadamente 6% maior que a média das décadas de 1960 e 1970.

Gráfico 2 – Gasto social federal

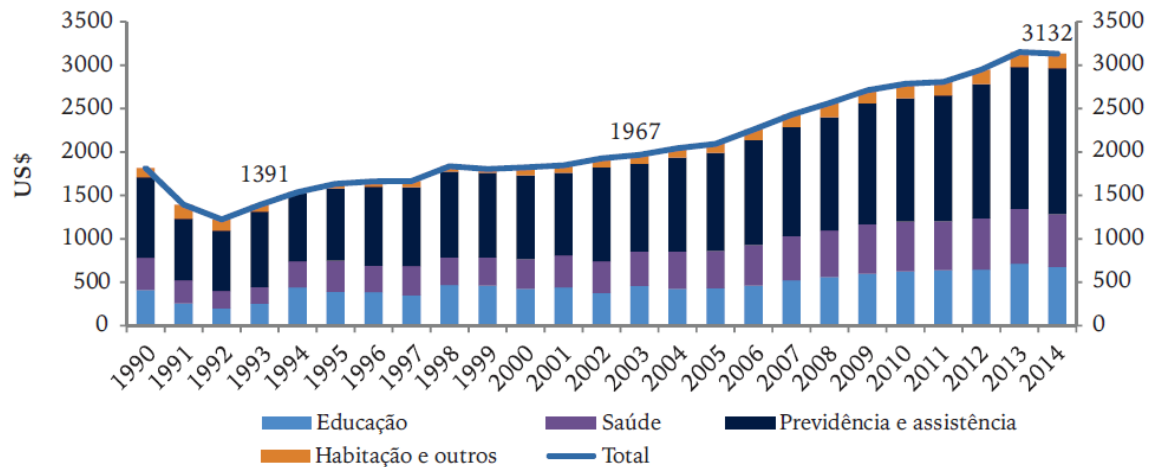


Fonte: IPEA, 2010 (reprodução).

Na correlação de forças em disputa pelo fundo público, ressalta-se que com o fim da ortodoxia neoliberal de Collor, os governos Fernando Henrique Cardoso (FHC), subserviente aos organismos internacionais, tiveram um progressivo aumento do gasto social que condiz com a afirmação de que se tratou de um neoliberal heterodoxo no trato com as políticas sociais.

Já nos governos Lula e Dilma, ocorreu aumento ainda maior do gasto social, condizente com o projeto desenvolvimentista social.

Gráfico 3 – Evolução do gasto social per capital do governo central do Brasil no período 1990-2014, por setores (em US\$ de 2010).



Fonte: Cepal – Sobre la base de cifras oficiales de los países. (Base de Datos de Inversión Social).
Elaboração: Calistre e Fagnani, 2018 (reprodução).

Evidentemente existiram políticas sociais nestes governos neoliberais em períodos democráticos como ocorreu nos governos FHC. Entretanto, o interesse do capital era hegemônico sobre o interesse social. Tratou-se de um governo neoliberal com políticas sociais rasas quanto a proteção social e limitadas quanto a universalidade, alcançando conquistas pouco expressivas em termos de direitos cidadania. Em muitos casos, tais conquistas vieram aliadas a retrocessos dentro da mesma política social, reafirmando a característica de construção e desconstrução, inclusive, simultaneamente.

Diante da reforma gerencial¹⁰¹ na esfera administrativa do Estado nos governos FHC e da experiência neoliberal da década de 1990, os resultados foram pouco expressivos para as políticas sociais e para enfrentamento da “questão social”¹⁰²

Nas últimas décadas de globalização – correspondentes, justamente, ao período neoliberal – a desigualdade entre e intra-países aumentou na média e, no mesmo período, o crescimento econômico médio dos países em desenvolvimento foi baixo, lento e volátil [...] as promessas de maior eficiência e crescimento econômico do período neoliberal não foram cumpridas no mundo em desenvolvimento, de modo que o sacrifício de igualdade não se justifica nem mesmo para aqueles que aceitariam mais desigualdade em troca de mais crescimento (COUTINHO, 2013, p. 41).

¹⁰¹ Esta foi uma década de contrarreformas neoliberais e redirecionamento das conquistas normativas da Constituição de 1988. As reformas hegemonicamente em prol do mercado tiveram como “principal documento orientador o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE) formulado por Bresser-Pereira em 1995. O Estado brasileiro foi reformatado para atender ao capital (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 148). “A proposta para a saúde pública e universal parece estar, na prática, sofrendo um processo de privatização passiva” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 164).

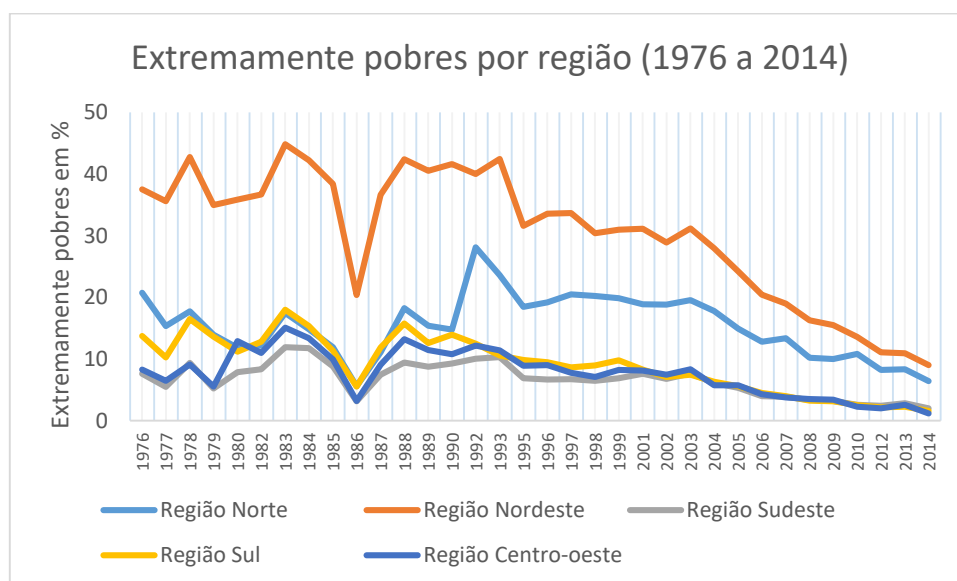
¹⁰² Cabe aqui destacar os indicadores de desemprego desta década e a política de salário mínimo desfavoráveis a classe trabalhadora.

Nesta característica de construir e desconstruir simultaneamente, destaca-se na história das políticas sociais brasileiras a garantia rasa em forma de concessões desvirtuadas do caráter de direito em períodos ditatoriais e a negação de direitos sociais em períodos neoliberais. Dá-se direitos políticos, mas nega-se direitos sociais ou concede-se direitos sociais, mas nega-se os políticos e civis. Os direitos de cidadania jamais se deram na forma de conquista efetiva das classes subalternizadas e quando concedidos, foram concessões de determinados direitos ao lado de negação de outros. É dessa forma que os simulacros de cidadania são construídos.

Segundo Pastorini (2010, p 98) “a tentativa de soluções historicamente praticadas no Brasil (e na maior parte dos países latino-americanos), orientadas pela busca da integração social, se concretiza pela combinação de medidas assistenciais e repressivas dependendo do contexto histórico”.

Ainda que o objetivo desta pesquisa não seja avaliar a relação entre concessão estatal e direito social nas políticas sociais dos governos Lula, é importante citar que houve uma profunda e inédita ampliação em um período democrático, ou seja, um ponto fora da curva na combinação histórica autoritarismo e assistencialismo ou democracia e negação de direitos sociais. O gráfico a seguir demonstra que progressivamente a partir da Constituição de 1988, da LOAS em 1993 e das políticas sociais dos governos Lula, a extrema pobreza entre regiões brasileiras diminuiu. É notável o impacto da LOAS, gerando queda a partir de 1993 e uma mais acentuada a partir de 2003.

Gráfico 4 – Evolução temporal da extrema pobreza por região: Brasil, 1976 a 2014



Fonte: Ipeadata, 2020.
Elaboração: própria.

Se durante a década de 1990 a relação Estado-sociedade civil estava deslocado para o interesse do mercado, durante a década de 2000 ocorreu um novo deslocamento. Ainda que obviamente tal deslocamento se deu dentro de uma lógica capitalista, promovendo o lucro do capitalista¹⁰³, houve expressivas concessões às classes subalternizadas. Ainda que houvesse uma conjuntura econômica favorável a partir da venda de commodities, salientamos que as concessões sociais e conquistas democrático-progressistas se deram a partir da decisão política dos governos Lula. Noutras conjunturas de desenvolvimento econômico, a falta de decisão política favorável a classe trabalhadora traduziu o crescimento econômico em concentração de renda, manutenção ou aprofundamento da pobreza e desigualdade.

Satisfeito o objetivo primordial dos capitalistas, tal conjuntura propiciou uma ampliação das políticas sociais durante os governos Lula, momento de ampliação de mecanismos de participação social, controle social e soberania popular. Ou seja, houve expansão de uma perspectiva democrática e cidadã de forma orgânica. Cabe aqui salientar que os governos Lula concederam direitos sociais, portanto, concessões sociais, ao mesmo tempo em que criaram mecanismos de participação social. A questão é que tal processo foi inconcluso, visto à falta de cidadãos proativos para ocuparem tais instrumentos, conforme abordaremos a seguir.

Nesse período, destacaram-se medidas progressistas e de ampliação da democracia e da participação social, visando uma governança pública¹⁰⁴, o accountability¹⁰⁵ e a transparência¹⁰⁶ na gestão pública. Ainda dentro do accountability, encontram-se o controle interno¹⁰⁷ e externo¹⁰⁸. Merece destaque nesse conjunto de avanços, o orçamento participativo e o empoderamento¹⁰⁹ de parcela da população.

¹⁰³ Vide o crescimento do lucro dos banqueiros no período e ao mesmo tempo a defesa da pauta voltada para o investimento nas políticas sociais por meio de programas implementados por Graziano, Campello e outros.

¹⁰⁴ O conceito de governança pública surgiu no setor privado, derivado do conceito de governança corporativa. Governança pública é um processo dinâmico pelo qual se dá o desenvolvimento político e através do qual a sociedade civil, estado e o governo organizam e gerem a vida pública. Na ótica da ciência política, a governança pública está associada a uma mudança na gestão política. (MATIAS-PEREIRA, 2001, p. 113).

¹⁰⁵ Responsividade presente nas democracias modernas, controle social da população sobre a coisa pública, forma de vigilância dos Poderes da nação, participação na formulação e avaliação das políticas públicas por meio dos Conselhos, Conferências e outros meios. O processo eleitoral não é suficiente para sustentar uma democracia e uma administração saudável (MATIAS-PEREIRA, 2001).

¹⁰⁶ Durante a ditadura, por exemplo, não havia nenhum sistema de transparência. E sem transparência não há como ter controle social, accountability e governança pública. O principal avanço foi a criação do Portal da Transparência como órgão da CGU em 2004. A função do portal é contabilizar todos os gastos do governo federal, na esfera subnacional, entretanto ainda há muito a avançar nas esferas estatal e municipal. Outra conquista foi a Lei de Acesso a Informação, criada em 2012, nos governos Dilma, afim de dar mais transparência a coisa pública e proporcionar a obrigatoriedade do acesso às informações (dados, indicadores, contas, etc.) por parte da população que para ter controle social precisa compreender a gestão.

¹⁰⁷ Controle interno: Controladoria Geral da União foi criada no governo Lula e propiciou a redução do patrimonialismo das antigas secretarias de controle existentes até os governos FHC. Órgãos do próprio Executivo que controla e audita gastos do governo. A CGU surgiu em 1994 com nome de Corregedoria Geral da União durante os governos FHC após casos de corrupção, quando uniu as áreas fragmentadas em secretarias: Secretaria Federal de Controle Interno (Ministério da Fazenda), Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, Ouvidoria Geral da União. Todavia, durante os governos Lula, tornou-se Controladoria Geral da União 2003, com um caráter mais independente e autônomo. Dentre as diferenças está a nomenclatura: corregedor era uma nomenclatura do período imperial e relacionava-se a algo em benefício do imperador. Já o controlador visa o controle social e controle interno para beneficiar a população. Outras diferenças são o programa de fiscalização por sorteio, o programa Olho Vivo no Dinheiro Público e o Conselho da Transparência (paritário entre governo e sociedade civil).

¹⁰⁸ Controle externo: são, por exemplo, os órgãos do poder Legislativo e Judiciário fiscalizando e auditando gastos do governo no Executivo. É possível citar o Tribunal de contas da União e o Ministério Público.

¹⁰⁹ *Power* é um substantivo da língua inglesa que significa basicamente habilidade ou permissão para que alguém realize alguma coisa. Também pode significar autoridade, força, entre outras coisas. Já a palavra *empower*, que de acordo com o *Merriam-Webster Dictionary*, um dos mais

Segundo Neves (2008, p. 11), o orçamento participativo¹¹⁰ “pode ser visto como um instrumento eficiente de deliberação de Políticas Públicas, além de inovador na gestão do Estado, o qual procura, com sua reforma, a penetração cada vez maior da sociedade civil em seu controle e fiscalização na busca da construção da cidadania”.

A participação também pode ser eleitoral, corporativa, política e assistencialista. A participação assistencialista é aquela filantrópica ou solidária em contextos de miséria e falta de proteção social do Estado. A corporativa é dedicada a interesses de grupos específicos e categorias profissionais, ou seja, fechada em si e excludente (NEVES, 2008 apud NOGUEIRA, 2004, p. 130).

Portanto, a participação sugerida pela perspectiva neoliberal-conservadora de órgãos internacionais, como o Banco Mundial e FMI, e expressa nas políticas sociais de Collor e FHC, está alinhada à cidadania normativa e não condiz com o orçamento participativo dos governos Lula que estão mais próximos de uma perspectiva de cidadania progressista a partir de um modelo de Estado social. Por outro lado, é importante frisar que tais conquistas dos governos Lula trataram-se de um reformismo e não de uma transformação da ordem social. Tais conquistas dependeram da concessão do capital¹¹¹

Para restaurar a confiança dos investidores, Lula nomeou uma equipe econômica indiscutivelmente ortodoxa no Banco Central e no Ministério da Fazenda, que elevou ainda mais a taxa de juros e fez cortes no investimento público para atingir um superávit primário maior do que o próprio FMI havia recomendado. Para os cidadãos, os preços e o desemprego subiram enquanto o crescimento caiu pela metade (ANDERSON, 2011, p. 24).

confiáveis dicionários online da América e que pertence à marca homônima, já conhecida no mercado editorial, foi usada pela primeira vez em 1651, surgiu de uma adaptação específica do próprio idioma inglês chamada *verbing*, que consiste em transformar um substantivo em verbo. Logo, o significado ao pé da letra de *empower* é dar poder ou habilidade a algo ou a alguém. A formação da palavra inglesa muito se assemelha ao processo de formação do correspondente na língua portuguesa. No Brasil, “empoderamento” é um neologismo, ou seja, um fenômeno linguístico que cria uma palavra ou expressão nova ou, ainda, atribui um novo sentido a uma palavra já existente. O empoderamento é uma construção que liga forças e competências individuais, sistemas naturais de suporte e comportamento proativo no âmbito das políticas e mudanças sociais (Rappaport, 1981, 1984). (BETH, 2019, p. 23-24).

¹¹⁰ Cabe salientar que existem diversas formas de participação social: de um lado, a liberal-corporativista e a liberal-comunitária, de outro lado, a revolucionária, democrática ou radical. O orçamento participativo¹¹⁰, criado pelo Partido dos Trabalhadores, se encaixa em um modelo democrático de “participação cidadã” que consolida espaços públicos e afirma a “cidadania ativa” (NEVES, 2008 apud TEIXEIRA, 2001, p. 30).

¹¹¹ A “Carta ao povo brasileiro” foi direcionada a “acalmar o mercado” e demonstrar compromisso com um reformismo desenvolvimentista social e não com uma transformação social que ameaçasse o interesse de elites, estamentos e do FMI, em suma, do capital. Mantinha-se a política de superávit primário. Não houve uma ruptura total dos governos petistas com o neoliberalismo.

Em suma, concessões sociais que mesmo sendo fruto do direcionamento do fundo público às classes subalternizadas, fomentaram o acúmulo de capital. Isto porque a expansão das políticas sociais, via de regra, esteve associada ao acúmulo de capital¹¹². Lembremos que a Constituição Cidadã legalmente garantiu direitos sociais estatais e ao mesmo tempo em que manteve o privilégio do mercado na prestação de serviços à população¹¹³.

Não obstante, conforme demonstram os indicadores sociais, pela primeira vez a conjuntura propiciou concessões mais robustas. As classes subalternizadas se deparam com patamares mais elevados em termos de direitos, ainda que estes não tenham se sustentando ao ponto de se consolidarem na década seguinte, como veremos a seguir.

Segundo Matias-Pereira (2001, p. 131), naquele contexto “o principal desafio a ser superado pelo governo brasileiro, em parceria com o setor privado e o terceiro setor, é a consolidação e institucionalização do processo de governança pública no país”. Tal afirmação tem um caráter liberal-heterodoxo, reformista e conciliador de classes que condiz com a perspectiva de cidadania transformadora. Há nela uma proposta intrínseca de cidadania com moldes parecidos aos alemães em que o Estado construiu a cidadania de cima para baixo, a partir da adesão de elites e estamentos, o que não acontece no Brasil. Apesar da tentativa de conciliação de classes durante a década de 2000, tal adesão não se concretizou. Pelo contrário, a elite e estamentos brasileiros jamais apoiaram a consolidação de qualquer projeto de cidadania.

Diante dos relativos avanços sociais e econômicos supracitados na década de 2000, os governos Lula ampliaram mecanismos de governança contemporâneos aos modelos gerencial e burocrático de administração pública. Governança que auxilia na efetivação da participação, controle social e direitos dos cidadãos. A cidadania evidentemente não se consolidou, visto que os avanços institucionais-legais e orçamentários – de cima para baixo – se desenvolveram sem ter ao seu lado a construção de uma cidadania de classe – de baixo para cima - mais especificamente, das classes subalternizadas que consciente politicamente, se apossariam de tais instrumentos e não permitiriam retrocessos e desconstruções nas políticas sociais.

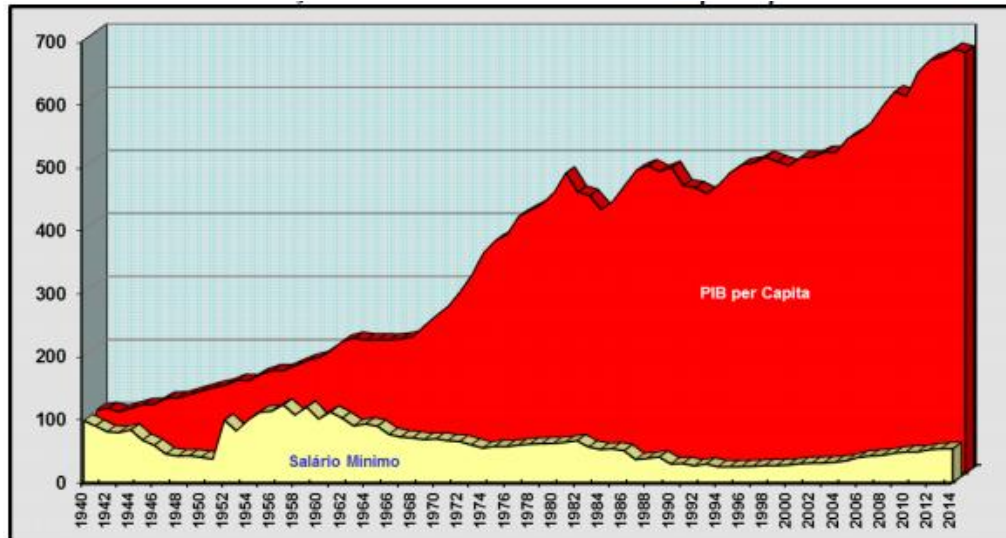
O gráfico a seguir demonstra que as consequências da política econômica da ditadura militar ainda são sentidas e expressas no montante do PIB destinado ao pagamento da dívida pública ao rentismo e que não é investido nas políticas sociais e em políticas de salário mínimo.

¹¹² Programas como o Minha Casa Minha Vida fomentaram acesso a moradia e ao mesmo tempo aqueceram o mercado imobiliário. Programas como o Prouni garantiram acesso ao ensino superior e ao mesmo tempo privilegiaram o crescimento do ensino privado.

¹¹³ Motivo pelo qual supomos que o desenvolvimentismo social com a promoção de um Estado de bem-estar social por parte dos governos petistas foi um padrão de acumulação incompleto e inconcluso. Cabe ressaltar que tratamos o período como desenvolvimentismo social enquanto reflexo histórico do desenvolvimentismo brasileiro do século, entretanto, enfatizamos que há uma discussão aprofundada, distante do foco deste trabalho, acerca do que foi tal modelo. Diante do dissenso, há diversas vertentes: desenvolvimentismo, liberal periférico, desenvolvimentismo social, etc. Para nosso objetivo, trataremos como desenvolvimentismo social.

Situação agravada pelas políticas neoliberais da década de 1990 e que ainda se mantém nos dias atuais.

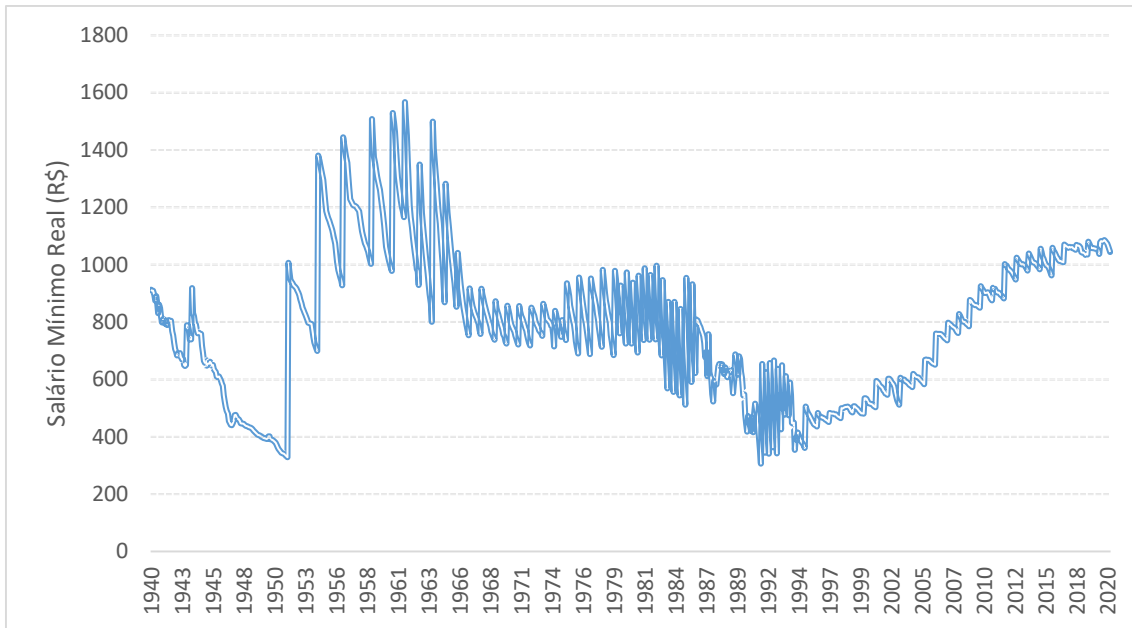
Gráfico 5 – Evolução do salário mínimo real e do PIB per capita



Fonte: IBGE e DIEESE
Elaboração: DIEESE, 2020 (reprodução).

Cabe aqui ressaltar a essência do capital que aumenta a extração de mais-valia e consequentemente, dos lucros que não retornam para a classe trabalhadora. Tais lucros são expropriados pelos países imperialistas e pelo capital internacional. Em síntese, mesmo com o aumento do PIB per capita, não houve uma política de salário mínimo que acompanhasse tal crescimento. Por volta de 1963-64, início da ditadura militar autocrático-burguesa, o salário mínimo adquiriu uma tendência de queda. Situação que se modificou a partir da implementação do Plano Real em 1993 e principalmente em 2003, início da política de valorização do salário mínimo, conforme demonstra o gráfico.

Gráfico 6 – Salário mínimo real: 1940 a 2020



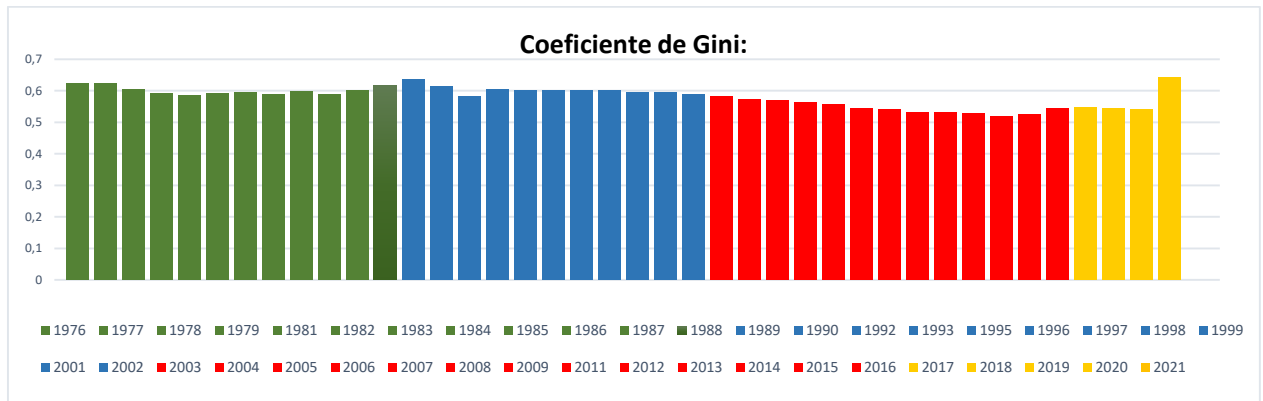
Fonte: Ipeadata, 2020.
Elaboração: própria.

Em suma, os ganhos sociais expressos nos indicadores sociais da década de 2000 são expressivos e são inegáveis as conquistas proporcionadas às classes subalternizadas devido a política de salário mínimo dos governos Lula. Política esta que aliada a expansão das políticas sociais, gerou pela primeira vez na história brasileira redução da extrema-pobreza e mobilidade social na forma de ascensão social

Materialmente, uma sucessão de aumentos substanciais do salário mínimo teria uma importância muito maior [...] Em 2005, um aumento em termos reais equivalente ao dobro do ano anterior foi decretado. No ano eleitoral de 2006, o aumento foi ainda maior. Em 2010, o aumento cumulativo foi de 50%. Ainda inferior a 300 dólares por mês, permanecia bem abaixo do lucro de praticamente todo trabalhador num emprego formal. Mas, como as pensões são indexadas ao salário mínimo, seu aumento constante beneficiou pelo menos 18 milhões de pessoas diretamente. O Estatuto do Idoso, aprovado no governo Lula, consolidou os ganhos dos idosos. Indiretamente, também incentivou os trabalhadores do setor informal, não cobertos pelos índices oficiais, que compõem a grande maioria — 80% — da força de trabalho brasileira a usar o mínimo como referência para melhorar o que eles poderiam ganhar de seus empregadores (ANDERSON, 2011, p. 29).

A ampliação das políticas sociais aliada a uma política de salário mínimo fez com que o Brasil alcançasse algo inédito: de 2001 a 2005 obteve redução da pobreza por causa de uma pequena e significativa redução de desigualdade, se comparada aos governos anteriores; período em que o coeficiente de Gini declinou 4,6% e houve transferência de renda. Entre 2001 e 2008 pela primeira vez na história os ricos perderam e os pobres ganharam (COUTINHO, 2013, p. 70). O gráfico a seguir demonstra uma pequena redução da desigualdade social a partir de 2003, satisfatória se comparada aos indicadores anteriores, entretanto ainda insuficiente perante a sua profundidade no Brasil.

Gráfico 7 – Evolução da desigualdade social no Brasil, 1976 a 2021¹¹⁴:



Fontes: Ipeadata, 2020/IBGE, 2021/FGV, 2021.

Elaboração: própria.

Observação: os dados de 2021 são do 1º trimestre.

Ainda que pequena, foi uma redução significativa e que somente foi possível pelo fato de que as classes subalternizadas foram beneficiadas pelo crescimento econômico a partir das políticas de salário mínimo, política de transferência de renda por meio do BPC a famílias extremamente pobres com pessoas idosas e com deficiência, transferência de renda via programa Bolsa Família e controle inflacionário durante os governos Lula

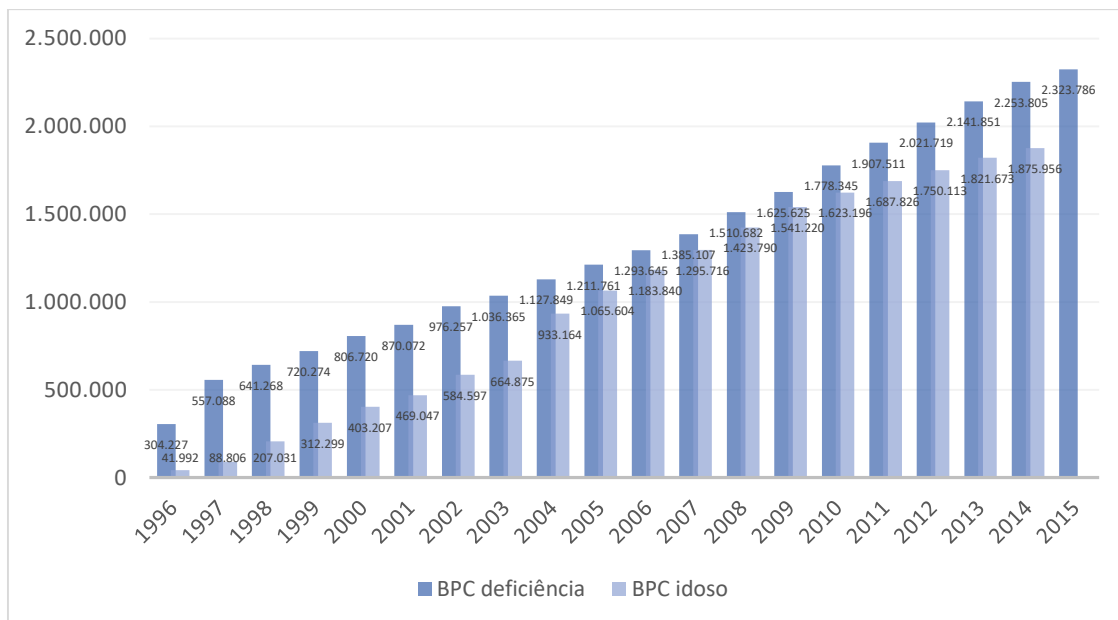
Combinados, o crescimento econômico mais rápido e a distribuição de renda mais ampla conseguiram a maior redução na pobreza na história brasileira. De acordo com algumas estimativas, o número de pobres caiu de cerca de 50 milhões para 30 milhões num espaço de seis anos, e o número de desamparados foi reduzido pela metade. Metade dessa dramática transformação pode ser atribuída ao crescimento, a outra metade a programas sociais — financiados, e claro, pelas maiores receitas oriundas do crescimento. E esses programas não se limitavam a auxiliar a renda. Desde 2005, os gastos do governo com a educação triplicaram, e o número de estudantes universitários dobrou. (ANDERSON, 2011, p. 29).

Dessa forma, durante a década de 2000, como fruto da dinamização do mercado interno pelas políticas econômicas e sociais supracitadas como inseparáveis, o Brasil obteve crescimento econômico junto a desenvolvimento social. A priori, negando o argumento neoliberal ao demonstrar que “o gasto com às políticas sociais, portanto, tem reflexo de caráter estritamente econômico em dois sentidos: i) em termos de seu multiplicador para o crescimento do PIB e da renda das famílias; ii) também na distribuição da renda” (CASTRO, 2012, p. 1033).

¹¹⁴ O coeficiente de Gini mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar per capita entre os indivíduos. Seu valor pode variar teoricamente desde 0, quando não há desigualdade (as rendas de todos os indivíduos têm o mesmo valor), até 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula). Série calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE) (Ipeadata, 2002).

Nota-se que os avanços sociais da década de 2000 estão relacionados às políticas sociais que ao dinamizarem a produção, estimularam o emprego e multiplicaram a renda, reduziram a pobreza, a extrema pobreza e em menor grau, a desigualdade social. Ou seja, os resultados apresentados por Castro e a leitura dos gráficos permitem afirmar que dentro de uma perspectiva reformista, a política social é investimento e tem papel estratégico como alavancadora do desenvolvimento nacional e redução da desigualdade social e da pobreza. E neste sentido, o Benefício de Prestação Continuada teve papel importantíssimo nesta construção, conforme demonstra o gráfico a seguir.

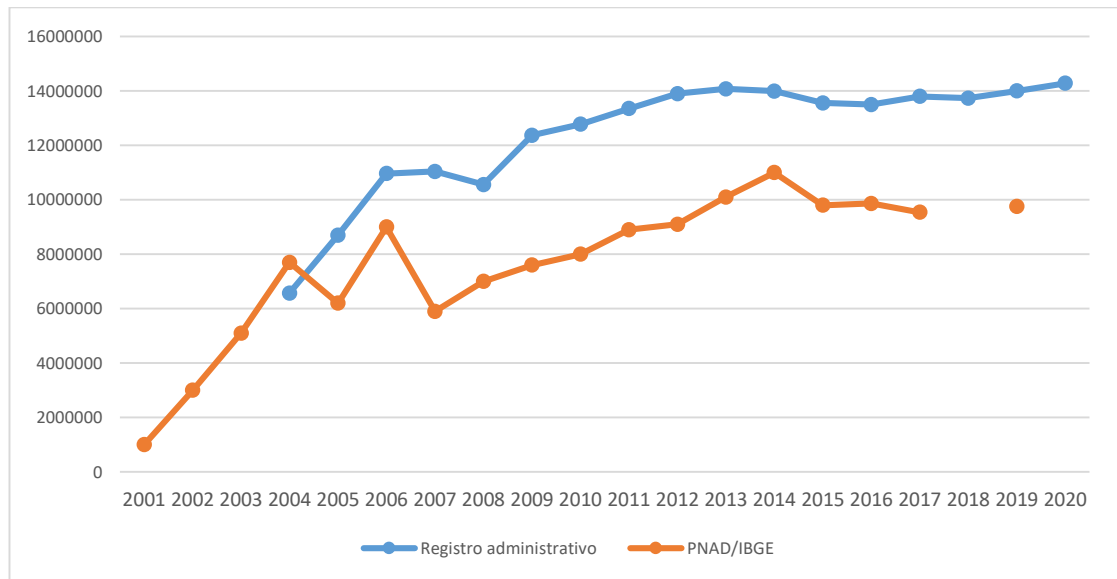
Gráfico 8 – Famílias beneficiadas pelo BPC: 1996 a 2015¹¹⁵



Fonte: Ipeadata, 2020.
Elaboração: própria.

Outro programa, assim como o BPC, na forma de benefício de transferência de renda, o programa Bolsa Família também representou acesso a renda e teve impacto significativo na redução da extrema pobreza, conforme demonstra o gráfico a seguir.

¹¹⁵ O Benefício de Prestação Continuada e Assistência Social (BPC) é uma transferência mensal de um salário mínimo a pessoa com deficiência ou idosa (65 anos ou mais) que tenha, em ambos os casos, renda familiar per capita menor que 1/4 do salário mínimo. Desde 1996, o BPC vem substituindo progressivamente a Renda Mensal Vitalícia (RMV), criada em 1974 e concedida a pessoas idosas ou inválidas que apresentassem 12 meses de contribuição previdenciária. O BPC foi previsto na Constituição de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), de 1993. Esta série apresenta o número de transferências do BPC somente para idosos em dezembro de cada ano. Fonte dos dados anteriores a 2004 (sem informação municipal): Ministério da Previdência Social (MPS), base AEPS InfoLogo (Ipeadata, 2020).

Gráfico 9 – Famílias beneficiadas pelo Bolsa Família: 2001 a 2020¹¹⁶

Fonte: Ipeadata, 2020/IBGE, 2021.

Elaboração: própria.

Observação: As fontes do PNAD divergem dos registros administrativos do Governo Federal, no entanto, confirmam que mesmo com o aumento da pobreza, desigualdade social e desemprego, principalmente a partir da pandemia, desde 2014 há uma tendência de manutenção do número de famílias beneficiárias em aproximadamente 14 milhões (1/5 da população). Como consequência, há uma demanda de famílias aptas a receber e que ainda não foram beneficiadas.

Durante os governo Lula, houve uma resposta estatal às demandas sociais, principalmente às demandas sociais oriundas do trabalho informal, desprotegido socialmente e do desemprego, ambos historicamente precarizados de direitos. Tal fato revela uma nova concepção na garantia do direito social de cidadania, aliada ao estímulo do consumo popular e do mercado interno; uma proposta diferente da excludente cidadania regulada de 1930 a 1988 que cobria apenas aqueles inseridos no processo produtivo

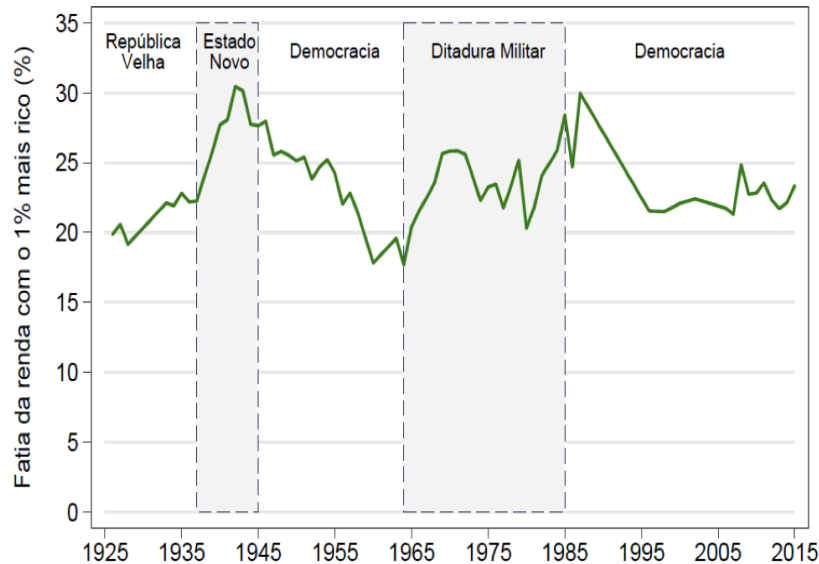
A ortodoxia econômica do primeiro mandato de Lula e, em menor grau, mais continua a cautela de seu segundo mandato eram, portanto, mais do que simples concessões ao capital. Ela respondia as necessidades dos pobres, que ao contrário dos trabalhadores no emprego formal, não podem se defender da inflação, e repudiam as greves ainda mais do que os ricos, como uma ameaça a vida cotidiana. Assim, vindo depois de FHC, Lula cortou a inflação ainda mais, mesmo quando se dedicava a estimular o consumo popular, tornando-se o pioneiro da “nova via ideológica” com um projeto que unia a estabilidade de preços a expansão do mercado interno (ANDERSON, 2011, p. 34).

Cabe ressaltar, conforme atestam os gráficos, que as concessões sociais durante os períodos ditatoriais de Vargas e militar autocrático-burguesa não reduziram a extrema pobreza e aumentaram a desigualdade e a concentração de renda do 1% mais rico da população, o que diretamente tem relação com a negação dos direitos políticos e civis e com os interesses de

¹¹⁶ O Bolsa Família é um programa de transferência de renda com condicionalidades, focalizado em famílias pobres cadastradas em cada município do país. Resultante da unificação de diferentes programas, foi instituído por lei em 2004. O valor do benefício, reajustável por decreto, varia conforme a renda domiciliar per capita da família, o número e a idade dos filhos. Esta série apresenta o número de famílias beneficiadas pelo programa em dezembro de cada ano (Ipeadata, 2020).

classe envolvidos. Isto revela que a concessão de benefícios e serviços sociais sem o caráter de direito social de cidadania, além da desmobilização social, produziu concentração de renda e aumento da pobreza, conforme demonstra o gráfico a seguir.

Gráfico 10 – Concentração de renda no 1% mais rico: 1926 a 2015¹¹⁷



Fonte: Ferreira de Souza, 2018.

Elaboração: Brasil em dados, 2018 (reprodução).

Um direito social de cidadania carrega consigo a democracia, a participação social, o controle social e a justiça social, ou seja, algo que não demonstra-se presente nos períodos ditatoriais. Em síntese, mesmo com concessões às classes subalternizadas, a desigualdade social e a pobreza crescem durante os períodos ditatoriais. Ao contrário do “milagre econômico” da ditadura militar que beneficiou uma parcela mínima da população, no período dos governos Lula houve crescimento econômico aliado a mobilidade social com ascensão social, redução da pobreza e em menor grau, da desigualdade social¹¹⁸

¹¹⁷ Em 1964, o 1% mais rico da população detinha entre 15-20% de toda a renda do país. No fim da ditadura, passou a controlar quase 30%, como mostra um estudo conduzido por Pedro Ferreira de Souza, pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e da UnB (Brasil em dados, 2018).

¹¹⁸ O índice de Gini brasileiro de 1976 a 2002 oscilou entre 0,583 em 1992 (menor índice) e 0,636 em 1989 (maior índice). Ou seja, por toda a década de 1990 com governos neoliberais não houve redução da desigualdade social, apesar do lucro rentista. Não obstante, é possível notar que a partir de 2003 ocorreu uma progressiva redução do índice de Gini, o que significa redução da desigualdade social. Neste coeficiente, quanto mais perto de zero, menor a desigualdade social. A renda média mensal per capita da população brasileira também obteve crescimento a partir de 2006. Houve uma mudança socioeconômica que gerou mobilidade social com distribuição de renda a partir do acesso da parcela em extrema-pobreza dos trabalhadores ao consumo a partir do aumento da renda. (IPEA, 2019). Entre 2002 e 2013, a desigualdade de renda no Brasil, medida pelo coeficiente de Gini, diminuiu de 0,59 para 0,53 (CEPAL, 2014) (COSTA, 2019, p.54). Os relatórios oficiais, apoiados em muita análise estatística e endossados por agências favoráveis e jornalistas estrangeiros, afirmam não apenas uma enorme redução da pobreza no Brasil nesses anos — sobre a qual não resta absolutamente nenhuma dúvida —, mas uma diminuição significativa da desigualdade, com o índice Gini caindo de astronômicos 0,58 no início do mandato de Lula para meros 0,538 no final. Segundo tais estimativas, da virada de 2005 em diante, os rendimentos da décima parte mais pobre da população parece ter crescido quase o dobro da taxa dos que estão na parte superior da pirâmide. E o melhor de tudo: cerca de 25 milhões de pessoas passaram a categoria dos brasileiros de classe média, daí em diante representando a maioria da nação. Para muitos analistas, nacionais e estrangeiros, considerado isoladamente, esse foi o desenvolvimento mais promissor do governo de Lula (ANDERSON, 2011, p. 38).

Considerando o Coeficiente de Gini, os dados são claros ao evidenciar uma queda na desigualdade de renda no período de 2002 a 2015, em patamares e com uma qualidade como não havia ocorrido na história brasileira. Durante o período, a riqueza acumulada no país aumentou e, ainda que a renda de todos os quintis tenha se ampliado significativamente, a renda dos mais pobres (primeiro e segundo quintis) aumentou mais do que a do resto da população (CAMPELLO, 2017, p.10).

No entanto, apesar da redução da extrema-pobreza ao menor índice da história¹¹⁹, Campello (2017, p. 11) ressalta que “a concentração de riqueza no topo da pirâmide social entre 2001 e 2015 permaneceu inalterada”, conforme demonstram os indicadores de desigualdade social.

A luta por distribuição de renda, controle social-popular e garantia de direitos é necessária e urgente no curto prazo. Para que tais conquistas se mantenham garantidas, a luta deve estar presente nos movimentos sociais, partidos políticos, sindicatos, associações trabalhistas e particularmente, para o assistente social. A esse respeito, não houve direcionamento dos governos petistas no sentido de alterar ou diminuir a desigualdade social (MONTAÑO, 2012, p. 286).

Tal fato revela o caráter de concessão pela classe dominante, desde que permaneçam garantidos seu capital e seus privilégios, afastando-se de qualquer noção de direito social ou justiça social. E ainda, demonstra que a “questão social” capitalista, fruto da relação entre-classes, reproduz outras questões como a agrária, urbana, pobreza, desigualdade social, etc¹²⁰. Questões que a classe dominante historicamente se nega a enfrentar para manter seu projeto societário condizente com o interesse do capital nacional e internacional em sua fase imperialista.

Neste ponto, cabe ressaltar que evidentemente os governos petistas partiram de uma perspectiva desenvolvimentista social, idealizando uma cidadania próxima da proposta marshalliana. Buscou-se a garantia de políticas sociais de bem-estar social, portanto, tal cidadania foi forjada de maneira limitada pelo capital. Dessa forma, ainda que tenha sido um projeto nacional limitado e o capital tenha mantido, ou até mesmo crescido seus lucros, os indicadores sociais de pobreza e desigualdade social atestam que os governos Lula, ineditamente na história do país, tiraram o Brasil da pauperização absoluta e levaram para a pauperização relativa¹²¹.

A pauperização absoluta registra-se quando as condições e vida e trabalho dos proletários experimentam uma degradação geral: queda de salário real, aviltamento dos padrões de alimentação e moradia, intensificação do ritmo do trabalho, aumento do desemprego. A pauperização relativa é distinta: pode ocorrer mesmo quando as condições de vida dos trabalhadores melhoram, com padrões de alimentação e moradia mais elevados; ela se caracteriza pela redução da parte que lhes cabe do total dos

¹¹⁹ A Extrema Pobreza no Brasil chegou a 3,1%, menor índice da história em 2015. Dentre os frutos deste processo está a superação da fome como fenômeno endêmico no país, em 2014, ano em que o Brasil foi declarado fora do Mapa da Fome das Nações Unidas (CAMPELLO, 2017, p. 65-66).

¹²⁰ E se tais manifestações da questão social ainda se fazem presentes é devido ao fato do Brasil ainda não ter cidadãos ativos na luta pelos seus próprios direitos. A realidade é mascarada e a classe trabalhadora ainda permanece alienada.

¹²¹ Note que a elite econômica brasileira desfrutou de grande acúmulo de capital naquele período em que a economia brasileira estava entre as primeiras do globo.

valores criados, enquanto cresce a parte apropriada pelos capitalistas (NETTO, BRAZ, 2012, p. 148).

Seguindo o expostos sobre a pauperização relativa, compreendemos que este processo de saída da pauperização absoluta para a relativa foi inconcluso e interrompido posteriormente, conforme expressa a continuidade do círculo vicioso da pobreza. Ao referenciar o exposto pelo professor Ragnar Nurkse nas conferências de 1952, no Cairo, Myrdal (1960, p. 26-27) apresentou o conceito de círculo vicioso da pobreza

O conceito envolve, naturalmente, uma constelação circular de forças, que tendem a agir e a reagir interdependnetemente, de sorte a manter um país pobre em estado de pobreza. Não é difícil encontrar exemplos típicos dessas constelações circulares. Assim, um homem pobre talvez não tenha o bastante para comer; sendo subnutrido, sua saúde será fraca; sendo fraco, sua capacidade de trabalho será baixa, o que significa que será pobre, o que, por sua vez, implica dizer que não terá o suficiente para comer; e assim por diante. Uma situação dessas, aplicada a todo um país, pode reduzir-se a uma proposição truística: “um país é pobre porque é pobre.

Dessa forma, se durante determinado período o Brasil foi excluído do mapa da fome da ONU e houve relativa ascensão social de uma parte da população, aliada a redução da extrema-pobreza ao menor índice da história do país, o primeiro passo dado de cima para baixo pelos governos de Lula foi não se sustentou. Mesmo com o alcance da pauperização relativa e com os níveis de nutrição exemplificados por Myrdal garantidos, a população não deu o segundo passo de baixo para cima.

Em síntese, tal observação revela a proposta reformista dos governos petistas, com a criação de instrumentos de cidadania de um lado, o estatal, e a falta de instrumentistas para operacionaliza-los do outro lado, o lado de baixo. Há ainda a hegemonia do capital expressa nos interesses da elite nacional mantidos inalterados e garantidos. Nota-se que os indicadores atestam a redução da pobreza, a ascensão social e uma amiudada redução da desigualdade social que comprova que os privilégios e regalias de elites e estamentos não foram ameaçados. A desigualdade social persistiu firme, mantendo a estrutura social, assim como o círculo vicioso da pobreza que se manteve e tomou o rumo retrógrado a partir da década seguinte.

Durante a década de 2010, diante do movimento do capital e da dinâmica do modo de produção capitalista¹²², gerador de crises cíclicas, o Brasil passou por uma ofensiva neoliberal e neoconservadora que interrompeu o projeto petista e conseqüentemente, além de travar a ampliação da cidadania, a fez regredir, negando direitos até então garantidos

Para enfrentar ideologicamente as tensões sociais decorrentes da ofensiva neoliberal, no contexto da crise mundial do capitalismo dos anos 1970, o conservadorismo se

¹²² Diga-se de passagem, o ataque que o Brasil sofreu por parte do capitalismo monopolista contemporâneo, expresso tanto pela sua forma econômica neoliberal, quanto pela sua forma política imperialista norte-americana interferindo diretamente na soberania nacional.

reatualizou, incorporando princípios econômicos do neoliberalismo, sem abrir mão do seu ideário e do seu modo específico de compreender a realidade. O neoconservadorismo apresenta-se, então, como forma dominante de apologia conservadora da ordem capitalista, combatendo o Estado social e os direitos sociais, almejando uma sociedade sem restrições ao mercado, reservando ao Estado a função coercitiva de reprimir violentamente todas as formas de contestação à ordem social e aos costumes tradicionais [...] A moral desempenha uma função de destaque no ideário conservador, sendo concebida como base fundante da sociabilidade e da política (BARROCO, 2007, p. 624-625).

Ofensiva que abalou diretamente os governos Dilma, gerando uma crise político-econômica. Principalmente a partir de 2015, em seu segundo mandato, há um retorno das políticas neoliberais e com isso, piora na mobilidade social brasileira em todas as classes¹²³. Estava construído o cenário perfeito para a ofensiva neoliberal, ultraconservadora e aliada ao interesse do rentismo. Houve forte pressão para o retorno das políticas de ajuste e terrorismo fiscal que ignora e subjulga qualquer ação política¹²⁴. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 241/2016¹²⁵ teve o intuito de instituir um regime fiscal de congelamento dos investimentos em serviços essenciais tais como saúde e educação por duas décadas, o que afeta diretamente as classes subalternas e os miseráveis em um país com uma profunda, histórica e estruturante desigualdade social.

Ajuste fiscal que não sofreu grande resistência por parte das classes subalternas à sua implementação. Segundo Souza (2018, p. 44), nunca tivemos um conflito entre as classes sociais, mas um jogo político a partir da classe média que faz o serviço sujo para a elite a partir de consensos sociais mudos, subliminares e implícitos em preconceitos e discriminações de classe

Por um lado, a percepção liberal da sociedade que universaliza as disposições de comportamento da classe média para todas as classes subalternas, permitindo culpá-las pelo próprio fracasso, e, por outro lado, a percepção politicamente correta que assume o discurso necessariamente reativo do excluído sobre si mesmo como sua verdade.

Ao abordar a questão de raça nos EUA, Myrdal (1960, p. 32) demonstra que há uma correlação entre dois fatores que são mutuamente causa e efeito: o preconceito dos brancos que causa a discriminação contra os negros em vários aspectos, e o baixo padrão de vida da população negra. O baixo padrão de vida dos negros é mantido pela discriminação dos brancos,

¹²³ Diante da conjuntura, o governo Dilma cedeu a medidas econômicas conservadoras e ortodoxas como a apresentação de Joaquim Levy para ministro, representação do rentismo brasileiro. Já sem governabilidade, em 2016 Dilma sofreu um processo de impeachment questionável que fez *jus* ao histórico brasileiro de golpes de Estado, sendo mais um reflexo da não consolidação da cidadania. A crise político-econômica, democrática e social vem se estendendo até os dias atuais e se aprofundando. Contrastam-se, de um lado, os recordes de lucro dos bancos no Brasil em plena crise econômica e as reformas neoliberais, e de outro lado, perda de direitos sociais, aumento da pobreza e desigualdade social. Em suma, tratou-se de um golpe na democracia, na justiça social e na cidadania.

¹²⁴ Compreendemos que o orçamento é um mecanismo técnico-administrativo em constante disputa, visto que economia e política são faces de um mesmo objeto. Para além da rigidez técnico-orçamentária refém da economia, existem possibilidades de ação política na forma de empréstimos, repasse de lucro das estatais, taxação de grandes fortunas, negociação de royalties e reforma tributária socialmente justa.

¹²⁵ A PEC 50/50 congelou investimentos para os próximos 20 anos. Com base nesse discurso foi aprovada a EC 95 que, para muito além de uma medida de ajuste fiscal, é um projeto de desconstrução do pacto social de 1988 naquilo que ele tem de melhor: a cidadania social. A política de austeridade faz mal à saúde, é racista, viola tratados internacionais de direitos humanos, desmonta a seguridade social e gera um abismo social (EBERT, 2018, p. 7-14). A justificativa de superávit primário para manter a acumulação se mantinha.

enquanto, por outro lado, a pobreza, a ignorância, as más condições de habitação, as deficiências sanitárias, a indisciplina, a instabilidade das relações familiares e a criminalidade dos negros estimulam e alimentam a antipatia dos brancos.

Ou seja, o preconceito e discriminação dos brancos bloqueia os esforços dos negros para saírem do baixo padrão de vida em que se encontram, ao mesmo tempo em que este baixo padrão de vida é uma causa que induz ao preconceito do branco e ao mesmo tempo, obstáculo a melhoria do padrão de vida do negro.

Tal constatação de Myrdal sobre os EUA corrobora com a afirmação de Souza em relação aos preconceitos de classe e raça no Brasil, revelando como o Estado brasileiro é direcionado a manutenção do círculo vicioso da pobreza para o favorecimento da exploração das classes subalternas, em sua maioria negra e pobre, pela classe dominante.

Partindo das afirmações de Myrdal e Souza, é notável que este direcionamento político-econômico nacional sobre o segundo governo de Dilma Rousseff gerou aparências político-econômicas e sociais enganosas, levando a um consenso social que fomentou o golpe parlamentar em 2016 e ao ataque ao governo social-desenvolvimentista do Partido dos Trabalhadores¹²⁶. A formação ainda inconclusa dos sujeitos em cidadãos ativos na defesa de seus próprios direitos facilitou a desmobilização em torno do projeto de desenvolvimentista social e a consolidação das reformas neoliberais ortodoxas. Iniciou-se um novo momento de desconstrução das políticas sociais, de cima para baixo e sem qualquer resistência efetiva por parte das classes de baixo, em que cabe ressaltar, além de não ser a causa do golpe parlamentar, foi a maior vítima desta ofensiva.

O breve governo Temer representou o retorno da política conservadora de atendimento aos interesses dos rentismo e do capital internacional. Em março de 2019 o desemprego alcançou 12,4% da população, demonstrando progressivo aumento a partir da política adotada de 2016 a 2019 (IBGE, 2019, não paginado). O ataque neoliberal ortodoxo alcançou a previdência social e a saúde pública. Na busca por dar continuidade ao projeto neoliberal, inspirado na ortodoxia da escola de Chicago colocada em prática no Chile em décadas anteriores, ainda que a reforma previdenciária chilena tenha demonstrado ser um fracasso, uma nova reforma previdenciária foi aprovada pelo Senado Federal em 23 de outubro de 2019. Em 1 de janeiro do mesmo ano, o Ministério do Trabalho criado no governo Vargas havia sido extinto.

¹²⁶ Cabe aqui mencionar a força do neoliberalismo tratados por este trabalho como heterodoxo que naquele momento se aliou a ortodoxia neoliberal e ao autoritarismo de extrema-direita, atuando sobre o monopólio dos meios de comunicação brasileiros com o fim último de obstruir o projeto desenvolvimentista social dos governos petistas.

As consequências do neoliberalismo para a seguridade social brasileira nas décadas de 1990 e 2010 têm sido definitivamente negativas¹²⁷. Se a previdência social foi alvo de desvios orçamentários e reformas que privilegiaram a esfera privada, na saúde, o SUS foi agredido pela qualidade dos serviços e privatização passiva.

O autoritarismo brasileiro, vivíssimo e até então adormecido politicamente pela acordo em torno da Constituição de 1988, progressivamente se aproveitou da conjuntura mundial e novamente dirige as decisões políticas do país. No governo Bolsonaro, o país encontra-se mergulhado numa perspectiva neoconservadora¹²⁸ e antidemocrática. O extremismo econômico neoliberal ameaça e corrói as conquistas democráticas alcançadas pela Constituição de 1988 e governança pública dos anos 2000.

Tais reformas da nova ofensiva neoliberal implementadas pelo Estado, afetaram diretamente a assistência social, fomentando o retorno do conservadorismo, historicamente um desafio a ser superado. O avanço do neoconservadorismo e das práticas autoritárias, de cima para baixo, sem o diálogo e sem o aval democrático e participativo dos conselhos de assistência social e das diversas instituições diretamente ligadas a esta política pública, trata-se de uma demonstração explícita de distanciamento da cidadania.

Em suma, os avanços da década de 2000 sofreram retrocessos e as políticas sociais têm passado por um novo período de desconstrução iniciado por volta de 2016 e que vem sendo aprofundado diante do contexto atual do capitalismo em que correlacionam-se a crise econômica a pandemia do novo corona vírus. Tudo isto potencializado pelo governo autoritário conduzido por Bolsonaro, fazendo emergir um cenário caótico no Brasil.

Para examinar a trajetória da cidadania na assistência social, no próximo capítulo, trataremos da constituição desta política pública como um direito social de cidadania no Brasil, passando pela sua gênese no início do século XX, seus processos histórico-institucionais durante a ditadura militar autocrático-burguesa, normatização a partir de 1988, conflito com a perspectiva neoliberal nos anos 1990, ampliação e garantia normativo-institucional durante a década de 2000, e por fim, as desconstruções implementadas durante a década de 2010 e que duram até os dias atuais.

¹²⁷ Em termos de prazo, com avanços e retrocessos nas políticas sociais, segundo a OXFAM (2019, não paginado) “75 anos é o tempo que o Brasil demoraria para chegar ao nível de igualdade de renda do Reino Unido, se mantemos o ritmo atual de redução de desigualdades observado desde 1988 [...] No Uruguai, seriam necessários 35 anos”.

¹²⁸ Neoconservadorismo tratado por diversos autores como um projeto neofascista em construção.

4. CIDADANIA E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

4.1 Gênese da política de assistência social brasileira no período populista de 1930 a 1964

“A essência dos Direitos Humanos é o direito a ter direitos.” Hannah Arendt

A “questão social”, o objeto de trabalho do serviço social¹²⁹, surgiu como categoria a partir da separação entre esfera econômica e social por parte do pensamento liberal burguês cada vez mais conservador e menos revolucionário¹³⁰. E isto se deu em uma conjuntura de inquietação da classe trabalhadora e como citado anteriormente, em um período de conquista de direitos políticos nos países do capitalismo central.

Entretanto, se por um lado havia inquietação, por outro, havia hegemonia do pensamento liberal-conservador. A partir dos acontecimentos de 1830-48¹³¹, as questões sociais passaram a ser tratadas como fatos sociais, naturais, a-históricos e desvinculados das esferas econômica e política da sociedade. Ou seja, distanciou-se dos conflitos sociais e portanto, não passaria pela transformação do sistema (MONTAÑO, 2012, p. 271).

Neste momento de separação entre esfera econômica e esfera social, os problemas da sociedade passaram a ser somente da esfera social, isolando o vínculo de dependência com a estrutura econômica e consequentemente tornando invisível a exploração de classe. A partir dessa condição, a pobreza passou a ser tratada como questão individual, psicológica, moral, culpabilizadora do indivíduo, separada da estrutura econômica, portanto, condizente com o conservadorismo assumido pelos capitalistas.

Diante da “questão social” capitalista, fruto da relação capital e trabalho, evidenciada principalmente no século XIX¹³², emergiu a demanda por assistentes sociais e por assistência social¹³³. No Brasil, o surgimento da assistência social se deu no seio da Igreja Católica e por meio de protoformas da profissão serviço social

¹²⁹ Ainda que o foco desta pesquisa seja a política de assistência social, cabe frisar a gênese conservadora e assistencialista da profissão no qual refletiu na afirmação e na condução desta política pública.

¹³⁰ “É o que Lukács chama de “decadência ideológica da burguesia” (MONTAÑO, 2012, p. 271).

¹³¹ No período em questão, ocorreram diversas revoluções pela Europa, com ênfase para a Revolução Francesa de 1848, momento em que os interesses da classe trabalhadora começaram a ter protagonismo e a burguesia se torna conservadora de fato.

¹³² Segundo Santos (2017, p.6) é inegável a existência da “questão social”, objeto de trabalho do serviço social, advinda da relação capital/trabalho. A diferença está no entendimento desta categoria tratada entre aspas por não poder ser compreendida como uma categoria marxiana (teoria do pauperismo de Marx), mas oriunda do pensamento positivista e conservador. A pobreza e a miséria, expressões da “questão social”, são vistas, a partir das formulações keynesianas (cf. Keynes, 1985 bem como Montaña e Duriguetto, 2010, p. 55-60 e 161-179), como um problema de distribuição do mercado, como um descompasso na relação oferta/demanda de bens e serviços. O problema de distribuição estaria vinculado a um déficit de demanda efetiva (por bens e serviços) no mercado, criado pela sobreoferta de força de trabalho não absorvida pela esfera produtiva. Isto é, com o desenvolvimento das forças produtivas (MONTAÑO, 2012, p. 275). Pastorini (2010, p. 22) argumenta que não se trata de uma nova “questão social”, tampouco, idêntica à “questão social” do século XIX. Permanece a essência do século XIX, entretanto, com novas manifestações. Como por exemplo, as consequências da revolução tecnológica, da crise do keynesianismo e da globalização financeira a partir de finais da década de 1970. A “questão social” não é algo natural, mas produto do modo de produção capitalista.

¹³³ Esta pesquisa foca em analisar os sujeitos de direitos usuários dos serviços socioassistenciais da política de assistência social. A assistência social diz respeito a política pública, assistentes sociais são os profissionais, serviço social trata-se da profissão. Já o assistencialismo, diz respeito às práticas tradicionais-conservadoras de negação da assistência social como um direito social de cidadania. O assistencialismo tem caráter de filantropia, benesse, voluntariado, imediatista, paliativo, superficial e reproduz o círculo vicioso da pobreza que individualiza as relações sociais, negando o caráter coletivo e social das relações entre classes.

É por demais conhecida a relação entre a profissão e o ideário católico na gênese do Serviço Social brasileiro, no contexto de expansão e secularização do mundo capitalista. Relação que vai imprimir à profissão caráter de apostolado fundado em uma abordagem da "questão social" como problema moral e religioso e numa intervenção que prioriza a formação da família e do indivíduo para solução dos problemas e atendimento de suas necessidades materiais, morais e sociais¹³⁴ (YAZBEK, 2010, p. 3).

Em terras brasileiras, o trato com a pobreza seguiu a mesma lógica liberal-conservadora: questão individual, psicológica, moral, culpabilizadora do indivíduo, separada da estrutura econômica. Na mesma direção de Yazbek em relação a gênese da profissão, Sposati *et al* (1998, p. 43) afirma que

O Serviço Social é implantado no Brasil (e em São Paulo) em 1936 através do Centro de Estudos e Ação Social (CEAS), um dos promotores da Ação Católica de São Paulo. A problemática operária era uma preocupação da CEAS, criado em 1932, em plena revolução paulista [...] o serviço social brasileiro surgiu como reação católica, via um departamento especializado de Ação Social, embasado na doutrina social da igreja (SPOSATI *et al*, 1998, p. 43).

Neste contexto de legitimação, segundo Yamamoto (2004, p. 21) tratou-se de um arranjo teórico-doutrinário caracterizado pela união do discurso humanista cristão e suporte técnico-científico inspirado no positivismo como primeiro suporte teórico-metodológico norte-americano que trouxe consigo o tecnicismo aliado ao conservadorismo. Cabe salientar que uma teoria social possui método, ao contrário do doutrinário e do conservadorismo do arranjo teórico-doutrinário.

Conforme citado anteriormente, historicamente as políticas sociais brasileiras têm um caráter assistencialista, desmobilizador e paternalista. Uma característica que é muito forte na assistência social é o primeiro-damismo que “ao que parece, foi a partir do governo de Getúlio Vargas, especificamente da década de 1940, que a figura da primeira-dama ressurgiu no Brasil” (TORRES, 2002, p. 84). Destaca-se a influência do paternalismo peronista argentino

Nas décadas de 1940 e 1950, o primeiro-damismo brasileiro teve influência do peronismo argentino. Possivelmente uma extensão do peronismo populista argentino que tinha em Eva Perón, esposa do Juan Domingues Perón, 1946-1955, a grande expressão. [...] é no âmbito do assistencialismo e do paternalismo peronista que Eva se eternizou com um assistencialismo demagogo e sem limites que ia de doação de simples objetos a doação de dinheiro vivo. Ainda que tenha desafiado o conservadorismo da época, e agisse como se fosse o presidente, Evita não deixou de ser assistencialista (TORRES, 2002, p. 87-88)

¹³⁴ Os referenciais orientadores do pensamento e da ação do emergente Serviço Social tem sua fonte na Doutrina Social da Igreja, no ideário franco-belga de ação social e no pensamento de São Tomás de Aquino (séc. XII): o tomismo e o neotomismo, retomada em fins do século XIX do pensamento tomista por Jacques Maritain na França e pelo Cardeal Mercier na Bélgica tendo em vista "aplicá-lo" às necessidades de nosso tempo. No que se refere à Doutrina Social da Igreja merecem destaque as encíclicas “Rerum Novarum” do Papa Leão XIII de 1891, que vai iniciar o magistério social da Igreja no contexto de busca de restauração de seu papel social sociedade moderna e a “Quadragesimo Anno” de Pio XI de 1931 que, comemorando 40 anos da Rerum Novarum vai tratar da “questão social”, apelando para a renovação moral da sociedade e a adesão à Ação Social da Igreja (YAZBEK, 2010, p. 3- 4).

Durante a ditadura do Estado Novo, também evidenciou-se o primeiro-damismo como estratégia política de desmobilização popular e controle da classe trabalhadora. Momento em que Getúlio Vargas articulou a colocação da primeira-dama, Darcy Vargas, na presidência da Legião brasileira de Assistência (LBA)

Sendo necessário, portanto, rever as estratégias políticas em que o Estado deverá articular novo modelo de dominação política pautado no assistencialismo, sob a liderança da então primeira-dama Darcy Vargas [...] é assim que a assistência social vai ser associada a figura da primeira-dama no Brasil. Ressalta-se que nesse tempo, inicia-se o processo de legalização da profissão de Serviço Social (TORRES, 2002, p. 86).

Em suma, o primeiro-damismo de Darcy e o paternalismo de Getúlio moldaram o imaginário popular, de forma populista e demagógica, para fins de dominação das camadas populares por meio de práticas assistencialistas, filantrópicas e de benesse que aparentavam generosidade e caridade humana. Entretanto, foram práticas de dominação política, desmobilização popular e fragmentação da cidadania.

Especificamente a partir de 1942, ano de criação da LBA, a assistência social avançava lentamente na sua consolidação como política pública. Entretanto, ressalta-se que a LBA realizava uma forma de assistencialismo¹³⁵ às famílias dos soldados brasileiros durante a Segunda Guerra Mundial. Cabe frisar que durante sua história, a LBA foi foco de escândalos de corrupção por meio dos convênios com os municípios e entidades filantrópicas

A primeira grande instituição de assistência social será a Legião Brasileira de Assistência, reconhecida como órgão de colaboração com o Estado em 1942. Organismo, este, que assegura estatutariamente sua presidência às primeiras damas da República. Representa a simbiose entre a iniciativa privada e pública, a presença da classe dominante enquanto poder civil e a relação benefício/caridade x benefício/pedinte, conformando a relação básica entre Estado e classes subalternizadas (SPOSATI *et al*, 1998, p. 45-46).

Tratada a gênese da profissão serviço social, abordaremos a gênese da política pública de assistência social. Especificamente no caso da assistência social, sua consolidação como política social foi um processo ainda mais lento e gradual que em outras políticas públicas. A assistência social como política pública iniciou-se a partir de 1930 e principalmente nos anos 1940, ligada as reformas da política de previdência social.

¹³⁵ A superação do assistencialismo representa a luta pela garantia dos direitos sociais e do direito à assistência social, garantida como política pública estatal. Portanto, a superação do assistencialismo se pauta na ampliação da cidadania, ou seja, no reconhecimento do direito social de cidadania às classes subalternizadas.

O governo varguista teve atuação direta na gênese da assistência social como política pública com o Decreto-lei nº 525 de 1938 que instituiu o serviço social como serviço público nacional, destacando-se, naquele momento, o clientelismo político

Há que se ter presente que a ação dos novos profissionais da assistência irá coincidir com o período ditatorial do Estado Novo instalado com o golpe de 1937 de Getúlio Vargas. É em 1938 que o Decreto-lei nº 525 estatui a organização nacional do Serviço Social enquanto modalidade de serviço público, através do Conselho Nacional de Serviço Social, junto ao Ministério da Educação e Saúde [...] poucos foram os resultados desse conselho que serviu mais para manipulação de verbas e mecanismo de clientelismo político (SPOSATI *et al.*, 1998, p. 45).

Existem diferenças fundamentais entre assistência social, uma política pública e direito constitucional, e o assistencialismo que não emancipa o cidadão, reproduzindo condições de exploração de classe e manifestações da “questão social”. O assistencialismo é uma prática alinhada com a demagogia, clientelismo, populismo e paternalismo. Segundo Alayón (1995, p. 48)

O assistencialismo é uma das atividades sociais que historicamente as classes dominantes implementaram para reduzir minimamente a miséria que geram e para perpetuar o sistema de exploração [...] essa atividade foi e é realizada com matizes e particularidades, em consonância com os respectivos períodos históricos, em nível oficial e privado, por leigos e religiosos. A sua essência foi sempre a mesma (à margem da vontade dos agentes intervenientes): oferecer algum alívio para relativizar e travar o conflito, para garantir a preservação de privilégios em mãos de poucos.

Ainda que o período varguista se caracterizasse pelo desenvolvimentismo voltado para uma forma keynesiano-fordista, “esse desenvolvimento foi restrito e incompleto, em comparação com a experiência keynesiano-fordista no capitalismo central” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 107). Nesta perspectiva keynesiana do pós-guerra, cabe salientar, ressalvada a profundidade e limitações da intervenção do *welfare state* brasileiro, as ações assistenciais da Fundação Leão XIII, criada na cidade do Rio de Janeiro em 1947, como a primeira intervenção pela via das políticas públicas em comunidades¹³⁶

Sua história e, principalmente, sua atuação sistemática no cenário sócio-político-espacial carioca diferenciaram-na, talvez, de todas as outras instituições de assistência social brasileira do século XX por ter sido a principal instituição assistencial no tocante às intervenções para a melhoria nas favelas na cidade do Rio de Janeiro e no Brasil [...] Mesmo essas ações variando em níveis de intervenção, garantiram algumas necessidades sociais jamais proporcionadas anteriormente pelo Estado nesses espaços, como as questões de educação, alimentação, saúde, lazer, apoio jurídico e urbanidades (ROBAINA, 2013, p. 177).

Da nova presidência de Vargas em 1954, passando pelo seu suicídio em 1954, Juscelino Kubistchek foi eleito presidente em 1955. Segundo Torres (2002, p. 94) “no governo Juscelino

¹³⁶ “Favelas” (ROBAÍNA, p. 178-179, 2013). A Fundação Leão XIII foi instituída através do decreto presidencial nº 22.498 de 22 de janeiro de 1947 (ROBAÍNA, 2013, p. 186).

Kubistchek o primeiro-damismo retorna com Sarah Kubistchek, quando a LBA toma novo impulso”. Paralelamente, a partir de 1960¹³⁷ ocorria um movimento latino-americano de questionamento do positivismo na América Latina

O questionamento a este referencial tem início no contexto de mudanças econômicas, políticas, sociais e culturais que expressam, nos anos 60, as novas configurações que caracterizam a expansão do capitalismo mundial, que impõem à América Latina um estilo de desenvolvimento excludente e subordinado. A profissão assume as inquietações e insatisfações deste momento histórico e direciona seus questionamentos ao Serviço Social tradicional através de um amplo movimento, de um processo de revisão global, em diferentes níveis: teórico, metodológico, operativo e político (YASBEK, 2010, p. 6-7).

Período em que segundo Yazbek (2010, p. 6) acontece um questionamento do positivismo na América Latina, formando o Movimento de Reconceituação que vai influenciar diretamente no serviço social brasileiro. Momento em que ganha força o segundo suporte teórico do serviço social brasileiro: o marxismo. Tal movimento desenrolou-se de forma específica em cada país. No caso brasileiro, visando a renovação do serviço social, produziu-se três vertentes: modernizadora, fenomenológica e marxista¹³⁸. Entretanto, no caso brasileiro, tal movimento enfrentaria uma ditadura civil-militar que se estenderia pelos próximos 20 anos, conforme abordaremos a seguir.

4.2 Assistência social durante a ditadura militar de 1964

Durante o período ditatorial de 1964, a assistência social passou por concessões, obviamente direcionadas a desmobilização da classe trabalhadora, ao mesmo tempo em que vertentes modernizadoras ganharam espaço junto a conservadorismo.

Abordamos que direitos políticos e civis foram negados enquanto os sociais foram concedidos com objetivo de desmobilização e controle social. Dentre outras concessões sociais do período é possível citar, no âmbito da assistência social, as seguintes ações¹³⁹

¹³⁷ Progressivamente nos anos seguintes ao pós-guerra, a exigência das políticas sociais alcançava o Estado brasileiro. Na racionalização da indústria nascente dos anos 1940, surgiu o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) em 1942, com um complexo de medidas assistenciais e educativas visando a adequação da força de trabalho às necessidades da indústria. Em 1946 surge o Serviço Social da Indústria (SESI) já como resultado do pacto do pós-guerra, numa perspectiva *welfare state*. Tratava-se de um pronto-socorro social de caráter paliativo e clientelista. A partir de 1950 inicia-se uma expansão das políticas sociais (SPOSATI *et al*, 1998, p. 46-47).

¹³⁸ Vertentes do final dos anos 1970 e início dos anos 1980 concretizadas pelo Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais – CBCISS: Modernizadora (NETTO, 2005, p.164) caracterizada pela incorporação de abordagens funcionalistas, estruturalistas e mais tarde sistêmicas (matriz positivista), voltadas a uma modernização conservadora e à melhoria do sistema pela mediação do desenvolvimento social e do enfrentamento da marginalidade e da pobreza na perspectiva de integração da sociedade. Fenomenológica, que emerge como metodologia dialógica, apropriando-se também da visão de pessoa e comunidade de Mounier (1936) dirige-se ao vivido humano, aos sujeitos em suas vivências, colocando para o Serviço Social a tarefa de "auxiliar na abertura desse sujeito existente, singular, em relação aos outros, ao mundo de pessoas". E por fim, a vertente marxista que remete a profissão à consciência de sua inserção na sociedade de classes e que no Brasil vai configurar-se, em um primeiro momento, como uma aproximação ao marxismo sem o recurso ao pensamento de Marx (NETTO, 2005, p. 111).

¹³⁹ Além dessa intensa institucionalização da previdência, da saúde e, com muito menor importância, da assistência social, que era basicamente implementada pela rede conveniada e de serviços prestados pela LBA, a ditadura impulsionou uma política nacional de habitação com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH). Aqui, tratava-se de uma estratégia tipicamente keynesiana de impulsionar a economia por meio do incremento da construção civil na construção de moradias populares [...] Fundos de indenização dos trabalhadores como o FGTS, PIS, Pasep,

Em 1974, cria-se uma Renda Mensal Vitalícia para os idosos pobres, no valor de meio salário mínimo para os que tivessem contribuído ao menos um ano para a previdência” O Ministério da Previdência e Assistência Social foi criado em 1974, incorporando a LBA, a Fundação Nacional para o Bem-estar do Menor (Funabem criada em 1965) [...] a Central de Medicamentos (CEME) e a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev) (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 136-137).

Cabe ressaltar que neste período, especificamente no caso do primeiro-damismo, este foi brando devido ao trato do militarismo em relação ao gênero feminino e por, diferentemente da ditadura varguista, não se construir sobre a figura paternalista, mas sobre o interesse do capital e da autocracia burguesa em realizar uma modernização conservadora

As mulheres dos presidentes militares da ditadura não tiveram voz, exceto Yolanda Costa e Silva que assumiu presidência de honra da LBA e fez articulação com estados. O que explica-se por ser um regime autocrático e ditatorial, baseado no medo, portanto, sem necessidade de manipulação social. O militarismo tem a mulher como submissa e o autoritarismo não requer diálogo ou manipulação política da sociedade civil, mas imposição de sua vontade (TORRES, 2002, p. 98).

Relembramos que a partir dos gráficos supracitados e das referências abordadas, nota-se que apesar do crescimento econômico durante o chamado “milagre econômico”, não houve redistribuição de renda, a pobreza e a desigualdade cresceram e com isto, as políticas assistencialistas do período se mostraram incapazes e insuficientes para as classes subalternas¹⁴⁰. Muitas das políticas sociais do período estavam focadas no atendimento da classe média, portanto, sem reconhecer a proteção social como direito universal e humano. Tratou-se de um período de direitos restringidos. Não havia um comprometimento com a cidadania, mas com o tecnicismo positivista como demanda do capital. O contexto se modificou com a promulgação da Constituição de 1988.

Em síntese, durante o período de 1930 a década de 1980, a assistência social caracterizou-se pelo assistencialismo, primeiro-damismo e clientelismo, sempre a margem de outras políticas públicas estatais, principalmente nos períodos autoritários. Portanto, da sua gênese ao fim da ditadura militar autocrático-burguesa, o viés conservador do serviço social hegemonicamente refletia sobre a política de assistência social, gerando as práticas conservadoras e despolitizantes supracitadas.

foram criados, a saber, como mecanismos de poupança forçada para financiamento da política habitacional (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 137).

¹⁴⁰ Houve mobilidade social, entretanto, referente ao êxodo rural e urbanização sem as devidas políticas públicas de direito e sem ascensão social. Mobilidade social nem sempre pode ser traduzida como algo positivo. No caso, tratou-se de um movimento do capital em seu processo de acumulação.

Todavia, na década de 1980, em um contexto de redemocratização e insatisfação com o projeto ditatorial civil-militar esgotado economicamente, as demandas populares e progressistas ganharam força perante o Estado¹⁴¹

É, pois, no espaço das relações sociais que se dá a busca de uma nova forma de cidadania. Esta nova forma se dá na conjuntura de luta pós-78, que se expressa na emergência dos movimentos populares urbanos que se apresentam como eixo determinante de suas reivindicações, o processo crescente de exclusão dos benefícios da urbanização [...] a luta pela nova cidadania se evidencia, também, no movimento de retorno ao Estado de direito, no debate em torno da questão dos direitos humanos (SPOSATI *et al.*, 1998, p. 36).

Nesse período final da ditadura militar, ainda que houvesse uma pluralidade de debates, alcançou-se uma hegemonia do marxismo no interior da profissão e na direção da assistência social¹⁴². Tratou-se do momento em que o serviço social assumia e direcionava a assistência social para a garantia de uma cidadania que fosse além da cidadania normativa liberal-conservadora

Hoje se coloca uma nova forma de concretização da cidadania, que é coletiva. A legitimação das demandas coletivas se coloca em confronto ao Estado liberal, enquanto este se funda no indivíduo como categoria social e política, com autonomia referida a si e não ao grupo a que pertence [...] a realização da cidadania tem que se fazer sob uma forma de solidariedade social, que avance enquanto organização das classes subalternizadas [...] a constituição coletiva da cidadania é, ao mesmo tempo, um articulador de forças na direção da soberania popular (SPOSATI *et al.*, 1998, p. 37).

A conjuntura brasileira estava formada para a pôr fim a ditadura militar e redemocratizar o país a partir da promulgação de uma nova Carta Magna que sintetizasse os anseios sociopolíticos e econômicos da época, se tornando o marco legal para as construções de direitos da década de 2000.

4.3 Constituição de 1988: da busca por um *welfare state* a ofensiva neoliberal

Ainda que tenha ocorrido um processo lento e gradual de consolidação da assistência social, a condição de uma “sub-política social” ligada a previdência social se manteve de 1930 a 1988, quando legalmente tal condição se modificou a partir da promulgação da Constituição Cidadã. Tratou-se do momento em que as políticas de assistência social e saúde tornaram-se um direito social integrante da seguridade social ao lado da previdência social.

¹⁴¹ O III Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, conhecido por Congresso da Virada de 1979, realizado pela CBAS, representou um marco para o serviço social e para a assistência social, contando com a participação de atores sociais como Luiz Inácio Lula da Silva que posteriormente teriam papel relevante para as políticas sociais brasileiras.

¹⁴² Segundo Yasbek (2010 apud “Iamamoto, 1982, p. 10) no início dos anos 80 que a teoria social de Marx inicia sua efetiva interlocução com a profissão [...] se aproximando do pensamento de Antonio Gramsci, Agnes Heller, Georg Lukács, E.P. Thompson e Eric Hobsbawm”.

Pela primeira vez a assistência social teve um caráter de igualdade perante as demais políticas sociais integrantes do bojo da proteção social, legalmente compondo a seguridade social ao lado da saúde e previdência social. A Constituição de 1988, em seu artigo 194º que trata da seguridade social, dá a assistência social status de política pública, dever do Estado e direito do cidadão, garantindo legalmente que cada ente federativo tenha responsabilidade sob a proteção social.

No âmbito normativo-legal dos direitos sociais, as garantias constitucionais alcançaram esferas da sociedade até então excluídas de proteção social, como os trabalhadores rurais, pessoas com deficiência e idosas desprovidas de contribuição para o seguro social da previdência social. A proteção social é ampliada para os trabalhadores excluídos do mercado de trabalho formal, se tornado direito do cidadão e dever do Estado. É neste espaço da proteção social que a assistência social é garantida a quem dela necessitar. Uma conquista legalmente inédita e que viria a se efetivar na forma de um sistema nacionalmente unificado no primeiro governo Lula.

O artigo 6º que trata dos direitos sociais garante a ampliação dos direitos socioassistenciais, como no caso do BPC, garantido normativo-legalmente em 1988, entretanto, colocado em prática na metade da década de 1990 e tendo sua concessão ampliada somente em 2003. Ou seja, quinze anos após a promulgação da Constituição, atestando o lento e árduo processo de luta e correlação de forças até a garantia legal e desta até a garantia factual de um direito social. Salienta-se que “o BPC, como se sabe, veio substituir, em parte, o antigo benefício previdenciário da *renda mensal vitalícia*, que era pago a idosos carentes com 70 anos de idade” (SIMÕES, 2009, p. 327).

Segundo Yazbek (2010, p 14) “é nesse contexto histórico, pós Constituição de 1988 que os profissionais de serviço social, iniciam o processo de ultrapassagem da condição de executores de políticas sociais, para assumir posições de planejamento e gestão dessas políticas”. A assistência social tornou-se um direito de cidadania ao se transformar em um dos pilares da seguridade social ao lado da saúde e previdência social, devendo ser prestada a quem dela necessitar, independe de contribuição

Ao contrário da saúde que tem natureza universal e da previdência social, restrita aos segurados, a assistência adquiriu dimensões definidas, em face da população em risco e vulnerabilidade social. Nos termos do art. 203, é um direito que não depende de contribuição. Como direito da cidadania, subjetivo público, corresponde ao dever do Estado de assegurar à população o acesso a condições de vida que assegurem a satisfação das *necessidades básicas*, por meio das quais se definem os *mínimos sociais*” (SIMÕES, 2009, p. 182).

Se a assistência social teve um caráter assistencialista, conservador ou de direito negado entre seu surgimento a partir de 1930, esta política pública expressa em 1988 foi resultado do movimento orgânico que por meio de um processo de lutas contra a ditadura militar, inaugurando um novo patamar de direitos no Brasil. Pela primeira vez, a assistência social foi normativamente tratada como direito constitucional. Os resultados da Constituição de 1988 para a assistência social foram

A Assistência Social, qualificada como política pública, de Proteção Social, constitutiva da Seguridade Social, constituiu-se em tema de estudos, pesquisas e campo de interlocução do Serviço Social com amplos movimentos da sociedade civil que envolveram fóruns políticos, entidades assistenciais e tentativas dos usuários de serviços assistenciais. A questão da municipalização e da descentralização das políticas sociais públicas e outros aspectos daí decorrentes, seja na ótica da racionalização de recursos, humanos e sociais com vistas a seus efetivos resultados, tanto na perspectiva de aproximar a gestão destas políticas dos cidadãos (YAZBEK, 2010, p. 17)

Desse modo, “conclui-se que, se a assistência social é para o Estado um mecanismo que conforma as políticas sociais, para a população pode ser entendida como uma instancia de mediação, enquanto vincula mútua e dialeticamente totalidades diferentes” (SPOSATI *et alli*, 1998, p. 73). Entretanto, para além da esfera normativa, os defensores da carta constitucional e do Estado social disputaram com os defensores do Estado mínimo a hegemonia no âmbito estatal.

Sobre as conquistas advindas da Constituição de 1988, Behring e Boschetti (2007, p. 147) afirma que representavam “uma importante reforma democrática do Estado Brasileiro e da política social, engendrando um formato social-democrata com mais de 40 anos de atraso, as condições econômicas internas e internacionais [...] eram extremamente desfavoráveis”. Os avanços normativos da assistência social se deparavam com a chegada das políticas neoliberais sob o governo Collor que abriu a economia para produtos internacionais, reduziu ministérios e iniciou um projeto de privatizações contrário ao desenvolvimentismo do período de 1930 a 1980. No âmbito da assistência social, verificou-se a continuidade do primeiro-damismo quando “a primeira-dama Rosane Collor assumiu a presidência da LBA reiterando o assistencialismo” (TORRES, 2002, p. 100).

Em suma, a partir da Constituição de 1988 e da LOAS de 1993, dotações orçamentárias dos entes federativos tornaram-se importantes para o custeio da política de assistência social, visto que sem a alocação de recursos previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a LOAS é ineficaz¹⁴³ (SIMÕES, 2009, p. 183). A década de 1990 representou um novo período

¹⁴³ Até a aprovação da LOAS (1993), não havia rubrica específica na estrutura orçamentária da União para o financiamento das ações socioassistenciais, o que acarretava na transferência de recursos de forma pulverizada, destinada a ações desarticuladas, paralelas e sobrepostas entregues a diversos órgãos que coordenavam programas sob o título de Assistência Social (CENSO SUAS, 2015, p. 47).

com outra conquista normativa que foi o advento da LOAS em 1993. Definitivamente uma conquista diante das ofensivas neoliberais.

O lento e árduo processo de luta pela garantia dos direitos sociais avançou progressivamente, no âmbito normativo-legal, alcançando a conquista da Constituição de 1988. No entanto, a implementação de tais direitos se deparou com uma ofensiva neoliberal que atravessou toda a década de 1990. Neste ponto é que no Brasil há garantia constitucional de uma cidadania próxima da concepção marshalliana, no entanto, na prática, sua concretização enfrenta árdios obstáculos diante da hegemonia da concepção normativa que apesar de idealizada, somente se concretiza na forma de simulacros de cidadania.

Mesmo diante das garantias constitucionais, a classe dominante se articulou no âmbito das superestruturas para fomentar o projeto neoliberal que emperrou os avanços participativo-democráticos e relativizou direitos sociais constitucionais. Collor, por exemplo, vetou a proposta de Lei Orgânica da Assistência Social que veio a ser aprovada em 1993¹⁴⁴ por Itamar Franco e implementação iniciada somente dois anos depois, em 1995¹⁴⁵

A proposta da LOAS, como é conhecida a Lei Orgânica de Assistência Social, é aprovada pelo Congresso Nacional, em 1989, recebendo posteriormente o veto do então presidente Collor, por incluir, dentre os benefícios, o auxílio a família. Entretanto, tratou-se de uma desculpa para não aprovar tal lei que colocaria a assistência social ao *status* de política pública. Collor optou ir na direção contrária da Constituição de 1988. Lei que retornou ao debate após o impeachment de Collor e foi sancionada por Itamar Franco em 1993 (TORRES, 2002, p. 100).

Como consequência da Constituição de 1988, a LOAS é um marco normativo que garante a assistência social como uma política pública de direito social e dever do Estado. A LOAS também prevê a descentralização político-administrativa e a participação e o controle social, caracterizando-se como um avanço referente a ampliação da cidadania.

As políticas sociais da década de 1990, de forma geral, foram hegemonicamente marcadas pela via neoliberal, apelo a filantropia e solidariedade da sociedade civil. Apesar da conquista de 1988 e da LOAS, os resultados foram políticas sociais públicas seletivas e focalizadas, ocorrendo, portanto, redução da proteção social e falta de garantia de direitos (YASBEK, 2010, p. 15).

O neoliberalismo possui especificidades no Brasil. Enquanto perspectiva hegemônica, busca atender aos interesses do capital nacional e internacional. Nacionalmente, de um lado,

¹⁴⁴ Art. 1º da LOAS de 1993 “A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que prevê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”. Segundo Yazbek (2010, p. 18), “o projeto profissional é orgânico, assim como a Lei Orgânica (LOAS) que possui uma direção social que orienta este projeto de profissão tem como referência a relação orgânica com o projeto das classes subalternas, reafirmado pelo Código de Ética de 1993, pelas Diretrizes Curriculares de 1996 e pela Legislação que regulamenta o exercício profissional”.

¹⁴⁵ Em 1995 a LBA foi extinta pelo governo FHC.

sintetiza os interesses da elite na forma de estamentos burocráticos na esfera pública estatal. De outro lado, na esfera privada, atende a interesses dos rentistas e grupos financeiros. Interesses amparados, por exemplo, na crítica de Hayek a redistribuição de renda e que historicamente refletem a formação do Estado e da sociedade brasileira no subjugar das classes subalternizadas enquanto detentoras de direitos humanos básicos historicamente negados.

Conforme abordamos anteriormente, se por um lado, as políticas sociais privilegiam as classes dominantes, por outro, atendem parcialmente ao interesse das classes subalternizadas. Interesse atendido proporcionalmente a mobilização, consciência política e pressão popular. E nesse sentido, a assistência social é um instrumento estatal mediador da relação entre-classes, usado conforme o interesse da classe dominante ou evidenciando a importância da consciência das classes subalternizadas no processo político para direção do Estado.

Nessa correlação de forças entre as perspectivas de controle dos pobres e erradicação da pobreza, Alayón afirma que (1995, p. 50) “um setor quer conceder e travar, enquanto, simultaneamente, o outro quer conquistar e avançar [...] existe diferença entre a política social dos governos reacionários e oligárquicos e a dos governos populares? Entendemos que tais diferenças existem?”. Condizente com Alayón, Sposati *et al* (1998, p. 34-35) afirma que

Por mais paradoxal que possa parecer, o avanço das políticas sociais terminaram por ser menos a ação do Estado em prover a justiça social e mais o resultado de lutas concretas da população. Estas duas faces fazem parte da política social. De um lado, instrumento de superação (ou redução) das tensões sociais, forma de despolitiza-las e encaminhá-las para frentes menos conflitivas na relação capital-trabalho, de outro, espaço de expressão de interesses contraditórios das classes sociais: luta pela determinação do valor da força do trabalho e atendimento as necessidades objetivas do capital. Nesse sentido, as políticas sociais são mais que condições de reprodução das condições de vida do trabalhador: são formas de realização dos direitos sociais e, consequentemente, da cidadania.

Dessa forma, direito é algo conquistado e não concedido pelo Estado. É nesta perspectiva que a assistência social pode ser um instrumento de redução de desigualdade social e da pobreza a partir da conscientização das classes subalternizadas acerca dos seus direitos. Portanto, ainda que o Estado capitalista garanta a universalidade por meio de legislações, como no caso da Constituição de 1988 e da LOAS, o simples reconhecimento legal não garante acesso a um direito social. Consciência de classe trata-se de consciência política perante as relações entre classes sociais e caminho para acesso a um direito já expresso em lei. A assistência social é um espaço contraditório de construção ou desconstrução das políticas sociais

O simples reconhecimento dessa universalidade não garante a realização da igualdade [...] em outras palavras, o assistencial é a ótica do Estado. O direito e a extensão da cidadania, em contrapartida, são as garantias buscadas pela população [...] ai reside o

espaço contraditório que permite o avanços nas lutas populares (SPOSATI *et al*, 1998, p. 34-35).

É neste espaço contraditório que reside o conflito entre a cidadania normativa-liberal e a cidadania pró-ativa, tendo a assistência social uma posição fundamental e potencializadora de uma ou de outra perspectiva, conforme atua na mediação entre classes. A hipótese de SPOSATI *et al* (1998, p. 35) é que “no assistencial está contida a possibilidade de negação dele próprio e de sua constituição como espaço de expansão da cidadania às classes subalternizadas”. Ou seja, no assistencial está contido o espaço de luta política por serviços e benefícios de formar a reduzir as manifestações da “questão social”.

Visto isto, comparados ao governo Collor, os governos de Fernando Henrique Cardoso representaram um ganho relativo, ainda que amiado, para o Estado social, conforme demonstrado nos gráficos supracitados. Por outro lado, este mesmo governo promoveu reformas neoliberais¹⁴⁶ que afetaram a política de assistência social.

Se em um primeiro momento a Carta Constitucional garantiu a assistência social como direito social normativo, apesar de negado pela perspectiva neoliberal hegemônica no governo Collor, em um segundo momento, já nos governos neoliberais heterodoxos de FHC, predominou um modelo de *welfare state* liberal-conservador que tratou da assistência social de forma focalizada, seletiva e correlacionada ao incentivo do terceiro setor¹⁴⁷

Nessa conjuntura de reforma do Estado, destacou-se a regulamentação do terceiro setor para execução de políticas públicas, dando nova arquitetura institucional na área social e ignorando o conceito constitucional de seguridade ao combinar trabalho voluntário, solidariedade da sociedade civil com responsabilização estatal, distorcendo a noção de direito social [...] houve uma forte tendência de desresponsabilização pela política social – em nome da qual se faria a “reforma” -, acompanhada do desprezo pelo padrão constitucional de seguridade social [...] Daí decorre o trinômio do neoliberalismo para as políticas sociais - privatização, focalização/seletividade e descentralização (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p.154-155).

¹⁴⁶ Em 1993 e 1994, o então presidente Itamar Franco lançou o Plano Real para controlar a inflação e manteve a política de abertura econômica de seu antecessor. Seu ministro da fazenda, Fernando Henrique Cardoso, assumiu a presidência em 1994, finalizando o Plano Real e realizando uma profunda política de privatizações e propostas neoliberais. Mesmo sendo reeleito, FHC colheu o resultado das políticas neoliberais em seu segundo mandato: altos índices de desemprego, ineficaz e focalizado investimento nas políticas sociais e uma classe trabalhadora carregando o fardo e pagando o preço do Estado mínimo. Este era o cenário ideal para o sucesso dos rentistas, a saber, os mais interessados na dívida pública oriunda das crises. Os rentistas são fruto do capitalismo financeiro e vivem da renda advinda do empréstimo de capital e da compra de títulos da dívida pública aos governos que encurralados pelas crises, pagam juros altos a estes.

¹⁴⁷ Cabe ressaltar a aprovação da Desvinculação de Recursos da União (DRU) em 2000. Tal medida permitiu a desvinculação de receita que obrigatoriamente deveria ser direcionada à previdência e outras políticas sociais e passou a ser direcionada a outras áreas, afetando diretamente a seguridade social e os objetivos constitucionais da Carta Magna. No Brasil, o Executivo detém poder discricionário para liberar ou desvincular certas verbas das dotações orçamentárias, antes vinculadas a gastos obrigatórios. Essa desvinculação é chamada de DRU – Desvinculação de Receitas da União está autorizada à livre utilização de até 20% dos recursos de cada área (SIMÕES, 2009, p. 361). Em suma, a DRU representa uma distorção do sentido inicial proposto pela Constituição de 1988 e sacrifica o orçamento das políticas sociais em prol de superávits primários para pagamento de juros da dívida, sucateando o Estado social e gerando piora nos serviços prestados.

Ou seja, pela via neoliberal, além da reprodução de práticas conservadoras como o assistencialismo e o primeiro-damismo, no período FHC não houve ampliação dos direitos de cidadania. Ao contrário, houve restrição de direitos sob o argumento de crise fiscal, transformando as políticas sociais em ações focalizadas, pontuais e compensatórias.

Cabe enfatizar que a tentativa tardia de implementação de um modelo de *welfare state* pela via da Carta Constitucional foi travada pelo interesse do capital nacional e internacional. Apesar dos ganhos normativos, este *welfare state*¹⁴⁸ incompleto e ineficiente tem aspectos do modelo liberal-conservador de Esping-Andersen. Entretanto, sua ineficiência e incompletude afetaram diretamente a concretização da assistência social. Formato de *welfare state* que no caso brasileiro, ainda concorre deslealmente com serviços privados.

Especificamente na assistência social, o governo FHC criou o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), iniciou o pagamento do BPC afirmado pela LOAS e aprovou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 1998 em que cabe frisar, não trouxe avanços expressivos para esta política pública. Nesse período de 1995 a 2002 também foram implementados programas como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o Agente Jovem, o Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (Sentinela) e o Núcleo de Apoio à Família (NAF). Também foram criados programas de transferência de renda fragmentados e operacionalizados por diversas políticas sociais, como o Bolsa Escola ligado a educação. No caso do Bolsa Escola, caracterizado por ser ao mesmo tempo universal e focalizado.

Ressalta-se que afim de combater a pobreza, o Programa Comunidade Solidária¹⁴⁹, criado no primeiro governo FHC, tinha um caráter assistencialista, focalizado e solidário, ao coordenar e articular parcerias com a sociedade civil em estados e municípios com maiores indicadores de pobreza

A extinção da LBA e a instituição do Programa Comunidade Solidária em seu lugar. O referido programa instituído pelo Decreto nº 1.366 de 12 de jan. 1991, é presidido pela primeira-dama do país, a antropóloga Ruth Cardoso, e visa, dentre outras questões, dar continuidade às atividades das primeiras-damas (TORRES, 2002, p. 102).

Em suma, o primeiro governo FHC promoveu a continuidade da distorção da política social na forma do primeiro-damismo, distanciando-se da cultura cidadã e de práticas de consolidação da cidadania

¹⁴⁸ Ainda que a proposta de um *welfare state* brasileiro tenha surgido a partir de 1930, esta quase sempre se mostrou conservadora, corporativista e concedida pela via autoritária. De uma forma geral, o *welfare state* brasileiro demonstra-se incompleto, sem mudanças profundas visando sua consolidação, com políticas sociais historicamente distantes da esfera do direito e alinhadas aos objetivos de controle político e desmobilização dos trabalhadores.

¹⁴⁹ O próprio nome do programa carrega a “solidariedade” e demonstra o caráter assistencialista e neoliberal.

Este programa não só promove o desmanche dos direitos sociais, mostrando-se desfavorável à consolidação da assistência social como política pública, conforme estabelece a Constituição Federal e a Lei Orgânica da Assistência, como também dá plenas condições de trabalho político-partidário da primeira-dama, a qual visita todos os estados mostrando-se preocupada com os problemas sociais (TORRES, 2002, p. 105).

Neste sentido, a assistência social foi reafirmada como assistencialismo e benesse, e não como política pública de direito, reproduzindo a essência das relações de mando e subserviência presentes no período imperial, no populismo varguista e na ditadura militar de 1964. O primeiro-damismo é expressão de tais relações sociais

Isso indica que a representação social da atuação das primeiras-damas assume padrões arcaicos de relações sociais que tornam natural a exclusão social e pontencializam a dependência dos subalternizados, implicando uma baixa ação da cidadania. Desencadeia-se, portanto, um processo de desconstrução e de deseducação da cidadania, enquanto busca pela identidade, espaço de representação político-coletiva e de conquista de direitos (TORRES, 2002, p. 106).

Com isto, o Programa Comunidade Solidária acabou mantendo o conservadorismo e o populismo paternalista na assistência social. Tratou-se, portanto, de um instrumento de fragmentação, desinstitucionalização e não garantia da assistência social como um direito social¹⁵⁰. Em 1999 o programa Comunidade Solidária foi substituído pelos programas Portal Alvorada¹⁵¹ e Comunidade Ativa.

Portanto, mesmo diante da ofensiva neoliberal desta década, a Constituição de 1988 representou um avanço no que tange a seguridade social. No caso da assistência social, se desde sua institucionalização distorcida pelo varguismo até 1988, normativamente esta tinha um *status* secundário em relação às outras políticas sociais, a partir da Constituição Cidadã, a assistência social passou a ser tratada como política pública estatal, direito do cidadão ao lado da saúde, previdência e educação.

Os governos Lula inauguraram um terceiro momento em que a assistência social foi reestruturada, gerando avanços institucionais, político-administrativos, de governança pública e democrático-participativos importantes em direção aos objetivos da Constituição de 1988, da LOAS e da garantia orgânica de direitos sociais. Período em que destaca-se a criação e implementação do SUAS.

¹⁵⁰ Sposati (1995) afirma tratar-se de uma “inversão da ação da cidadania” pois além de trabalhar de forma seletiva com o público-alvo, sem critérios de inclusão e exclusão dos usuários do programa, retira dos ministérios a autoridade da gestão dos programas sociais e os subordina a primeira-dama para ganharem um direcionamento ou um selo de preferência.

¹⁵¹ Criado nos dois anos finais do segundo mandato a partir de uma rede de programas fragmentados em diversas políticas públicas: Bolsa-Escola (MEC), Bolsa-Alimentação (MS), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) (MPAS), Programa do Agente Jovem (MPAS), Bolsa-Qualificação (MT), Benefício Mensal – Idoso (MPAS), Benefício Mensal – Portadores de Deficiência (MPAS), Renda Mensal Vitalícia (MPAS), Bolsa-Renda (seguro-safra) (MA), Auxílio-gás (MME), Aposentadorias Rurais (MPAS), Abono Salarial PIS/Pasep (CEF), Seguro-desemprego (MT).

4.4 Década de 2000: conquistas cidadãs e ampliação da assistência social

As conquistas sociais da década de 2000 somente foram possíveis porque houve a conquista normativa da Constituição de 1988 e que perpassou pelas legislações subsequentes durante a década de 1990. Como vimos anteriormente, o caminho de ampliação da proteção social também foi lentamente trilhado pela assistência social com avanços e retrocessos.

Segundo Mota (2010, p. 135), desde o início da década de 1990 existe uma tensão entre dois polos “a privatização e a assistencialização da proteção social, instituindo, ao mesmo tempo, as figuras do cidadão-consumidor e do cidadão-pobre, este último objeto da assistência social”.

Diante dos indicadores sociais positivos da década de 2000 citados no capítulo terceiro e da manutenção da concentração de riquezas, indagamos sobre em que medida a assistência social, uma política pública estatal, contribuiu para a ampliação da cidadania¹⁵². Nesse contexto de ampliação do Estado social, frisamos dois programas fundamentais no período. Em primeiro plano, foram criados o Programa Fome Zero e o Programa Bolsa Família.

O Fome Zero integrava distribuição de alimentos ao fortalecimento e articulação das cadeias produtivas locais e regionais, em especial da agricultura familiar, fomentando a produção, comercialização de alimento, desenvolvimento social e econômico, geração de trabalho e renda. Portanto, foi um programa¹⁵³ que combinou segurança alimentar, fortalecimento da agricultura familiar e reforma agrária e geração de emprego e renda. Se o Programa Comunidade Solidária tinha um caráter assistencialista, Mota (2010, p. 160) afirma que o Programa Fome Zero e a implementação do SUAS deram continuidade a cultura solidária, despindo-se de um conteúdo classista recolocando-se sob novas bases. Ou seja, o programa teria mantido o vício assistencialista.

Os diversos programas de transferência de renda do governo FHC, até então fragmentados, foram unificados no Programa Bolsa Família lançado em 2003. Mantiveram-se as condicionalidades de frequência escolar dos filhos, vacinação, acompanhamento pré-natal e pós-natal de gestantes. Condicionalidades que por um lado sofreram críticas por visarem um controle de comportamento e por outro são tratadas como positivas garantirem o compromisso do Estado na prestação dos serviços de saúde e educação. Se por um lado ampliou-se a cobertura do Bolsa

¹⁵² Como notado, por exemplo, na análise de José Murilo de Carvalho acerca da ação do Estado na construção da cidadania alemã.

¹⁵³ Nesse programa, José Graziano da Silva e Frei Betto participaram da execução e assessoria. Foram criados comitês gestores afim de evitar o clientelismo. O efetivo sucesso dos programas Fome Zero e Bolsa Família dependia da transversalidade da assistência social com outras políticas sociais: trabalho e renda, educação e capacitação para o mercado, habitação de interesse social, etc. Partindo de uma visão geral, ainda que tenham mantido, em um primeiro momento, a macroeconomia do governo anterior, muitos autores classificam os governos Lula um como um modelo de desenvolvimentismo social, sendo esta a forma abordada neste trabalho.

Família, por outro, manteve-se a seletividade por renda e crítica a falta de redirecionamento para a redução da desigualdade social.

Nesta perspectiva, diante da redução da pobreza ocorrida no período, a ampliação da rede de serviços e benefícios socioassistenciais, representaram conquistas para as classes subalternizadas e grupos excluídos da sociedade. Entretanto, cabe frisar o sentido reformista, visto que foram conquistas diminuíram, mas que jamais eliminariam as desigualdades sociais advindas do modo de produção capitalista. Estas não são naturais, mas produto do capitalismo, das contradições deste sistema e necessárias para manutenção deste modo de produção. Cabe lembrar que a desigualdade social sofreu pouco impacto no período.

Discordante de Mota, Eiró afirma que programa gerou um impacto social satisfatório para além das vulnerabilidades materiais, em que há um potencial equalizador da cidadania

O impacto social do Programa Bolsa Família (PBF) vai além da redução de vulnerabilidades materiais. Esse programa, quando adequadamente gerido, também poderá representar um dos únicos contatos predominantemente positivos de seus beneficiários com o Estado, acima de relações interpessoais que garantem acesso de forma desigual a serviços públicos. Adicionalmente, o PBF é comumente visto pelas pessoas por ele assistidas como um reconhecimento de suas necessidades pela sociedade da qual elas se veem parte. A expressão desse sentimento carrega um potencial equalizador de cidadania, que atesta a importância do programa para além de seus efeitos materiais (EIRÓ, 2019, p. 617).

Condizente com Eiró acerca da assistência social, Yazbek (2010, p. 23) afirma que a primeira década do milênio foi de conquistas por meio dos governos Lula, ainda que na década seguinte não tenham se consolidado

Ampliação dos programas de transferência de renda, rompimento com a lógica neoliberal nas políticas sociais, PNAS 2004, SUAS (programas, serviços, projetos e benefícios), CRAS e CREAS, cultura democrática e direitos de cidadania - Estas políticas focalizadas permaneceram e se expandiram no governo Lula, como é o caso dos programas de Transferência de Renda. Efetivamente, no país, apesar dos consideráveis avanços na Proteção Social, garantidos na Constituição Federal de 1988 e expressos, por exemplo, no ECA, na LOAS e no SUS, esses últimos anos não romperam com as características neoliberais que se expandiram desde os anos 90, face às necessidades sociais da população.

Portanto, na busca pela efetivação do projeto desenvolvimentista social, além dos relativos e expressivos avanços na proteção social, houve um rompimento com a lógica neoliberal e isto gerou ganhos para a assistência social. Na próxima subunidade, trataremos especificamente da conquista de um sistema único para a política de assistência social. Conquista normativa e institucional que fazendo jus a lentidão dos processos nas políticas sociais, foi implementada dezesseis anos após a promulgação da Constituição e onze anos após a normatização da Lei Orgânica de Assistência Social.

4.4.1 O Sistema Único de Assistência Social

A LOAS determina que a assistência social seja organizada em um sistema descentralizado e participativo, composto pelo poder público e pela sociedade civil. A IV Conferência Nacional de Assistência Social de 2003 havia deliberado a criação de um sistema único para a assistência social. Nesta linha, em 2003 foi criado o Ministério da Assistência Social (MAS), transformado em Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) no ano seguinte, dando um *status* inédito a esta política pública. Cumprindo deliberação da IV Conferência, o MDS implementou o SUAS, que passou a articular meios, esforços e recursos para a execução dos programas, serviços e benefícios socioassistenciais.

É notável que a LOAS, inicialmente ignorada por Collor, teve papel fundamental na garantia do BPC, benefício assistencial de transferência de renda que progressivamente vem sendo garantido desde 1993, conforme demonstra o gráfico 8. Portanto, a crescente na concessão do BPC é fruto da garantia legal expressa na LOAS. No entanto, diversos outros serviços e benefícios assistenciais somente foram garantidos e firmados a partir da instituição do SUAS. A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003, estabeleceu PNAS que foi fundamental na implementação do SUAS

No caso da Assistência Social, merece destaque a Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004) que propõe uma nova arquitetura institucional e política para essa política com a criação de um Sistema Único de Assistência Social - SUAS. O SUAS é constituído pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da assistência social. É um modo de gestão compartilhada que divide responsabilidades para instalar, regular, manter e expandir ações de assistência social. Desde então, são os assistentes sociais que estão implementando o SUAS, enfrentando inúmeros desafios entre os quais destacamos a reafirmação da Assistência Social como política de Seguridade Social, a consolidação e a democratização dos Conselhos e dos mecanismos de participação e controle social; a organização e apoio à representação dos usuários; a participação nos debates sobre o SUAS, a NOB, os CRAS e os CREAS; a elaboração de diagnósticos de vulnerabilidade dos municípios; o monitoramento e a avaliação da política; o estabelecimento de indicadores e padrões de qualidade e de custeio dos serviços; contribuindo para a construção de uma cultura democrática, do direito e da cidadania. (YAZBEK, 2010, p. 23).

Em 2004, com a aprovação da PNAS e da Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS), as ações da assistência social foram ampliadas pelo Estado brasileiro, momento em que de fato a descentralização proposta pela LOAS foi colocada em prática pela primeira vez na história, em igualdade com as outras políticas sociais da seguridade social

A assistência social pela primeira vez em sua história, foi erigida como uma das três instituições políticas fundamentais da seguridade social, ao lado da saúde e da previdência social. Esse fato expressa a superação do conceito de assistencialismo, da filantropia e da benemerência social (SIMÕES, 2009, p. 181).

O SUAS é um sistema público, não contributivo, descentralizado e participativo, previsto pela LOAS, tendo como função a organização das ofertas dos serviços, a gestão do conteúdo específico da assistência social, no campo da proteção social, de forma integrada entre os entes federativos (NOB-SUAS, 2005, p.1).¹⁵⁴ O SUAS organiza a oferta da assistência social em todo o Brasil, promovendo bem-estar e proteção social a famílias, crianças, adolescentes e jovens, pessoas com deficiência, idosos – enfim, a todos que dela necessitarem. As ações são baseadas nas orientações da nova PNAS, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em 2004.

O financiamento desta política pública vem sendo operacionalizado por meio dos fundos de Assistência Social, contemplando ações prioritárias contidas nos planos elaborados e deliberados democraticamente pelos conselhos municipais, reconhecendo que não se consolida uma política social sem a garantia do aporte de recursos públicos e ainda sem a participação da sociedade civil no processo de definição e controle desta. Já a obrigatoriedade da prestação de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito do SUAS é cobrada por órgãos como o Ministério Público, além da fiscalização exercida pelos conselhos de assistência social dos municípios, os estaduais, o conselho do Distrito Federal e o conselho nacional.

Nesse contexto expansivo, “expressa-se, ainda, a política de efetividade e desenvolvimento dos direitos humanos, especialmente no que se refere à garantia dos direitos sociais como direitos de cidadania” (SIMÕES, 2009, p. 182). Ou seja, o SUAS expressa um momento ímpar para os direitos sociais e para a assistência social.

Ainda nesta direção inicial da década de 2000, o empoderamento da categoria e da sociedade civil nos fóruns, conselhos e órgãos deliberativos transformou-se em pressão que levou a um reordenamento desta política, gerando os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) que representam uma evolução dos NAFs do período FHC. A porta de entrada do SUAS é Centro de Referência de Assistência Social - CRAS, uma unidade pública estatal que oferta programas, serviços e benefícios socioassistenciais de proteção social básica em áreas de vulnerabilidade e risco social. Seguindo a lógica de descentralização político-administrativa, as atividades dos CRAS são cofinanciadas pelos governos federal e estadual a partir do repasse de recursos vinculados. Já a implementação física do imóvel, equipamentos e mobília são responsabilidade do município.

¹⁵⁴ Em 2006 foi criada a Norma Operacional de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS). Em 2009 foi regulamentada a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

Conforme a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais de 2009, um CRAS disponibiliza o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) destinado ao acompanhamento de famílias e sujeitos de direitos beneficiários do Bolsa Família e do BPC, famílias que atendem aos critérios para estes benefícios e que ainda não estão recebendo, famílias em situação de vulnerabilidade vivenciada por algum de seus membros (dentre estas crianças e adolescentes), pessoas com deficiência e pessoas idosas em situação de vulnerabilidade e risco social. Outro serviço prestado é o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), realizado por meio de atividades grupais e encontros periódicos. O terceiro serviço é o Serviço de Proteção à Pessoa com Deficiência e Idosa no Domicílio, realizado por meio de visitas domiciliares e acompanhamento específico.

Em suma, a partir de 2003, especificamente em âmbito federal¹⁵⁵, pela primeira vez a assistência social institucionaliza-se e no mesmo plano, ao lado da saúde e previdência social, conquista um sistema único nacional e um Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sobretudo, ocorre, pelo menos momentaneamente até o final da década de 2010, o abandono de programas assistencialistas e primeiro-damistas. O que se mantém do período FHC é o foco na família, o trabalho intersetorial e o território como base do trabalho. Dessa forma, superados determinados traços conservadores a nível federal, como o primeiro-damismo, também tratou-se de um período de avanço no que tange a superação do assistencialismo neste mesmo ente federativo.

Estes serviços e benefícios assistenciais podiam contribuir para a garantia da cidadania das classes subalternizadas desde que a mediação realizada pelos assistentes sociais e outros profissionais do SUAS fosse realizada numa perspectiva de garantia de direitos visando a dependência e o assistencialismo.

Mesmo com as conquistas legais e institucionais da década de 2000, ampliação de direitos sociais e inéditos indicadores, a assistência social dos governos petistas teve seu avanço limitado, visto a não consolidação da cidadania. Em síntese, o projeto de desenvolvimentismo social dos governos petistas ampliou, entretanto, não concretizou um de seus eixos: a consolidação da cidadania e a construção de cidadãos ativos. Uma demonstração da não consolidação da cidadania é a transformação de parcela dos trabalhadores em consumidores passivos e não em cidadãos orgânicos e ativos. O que facilitou a ofensiva neoliberal e neoconservadora na década seguinte; e ainda se mantém diante da passividade das classes subalternizadas perante a perda de direitos e de representantes políticos, inclusive pela via antidemocrática e autoritária.

¹⁵⁵ Estamos cientes de que a realidade dos entes estadual e municipal ainda é bastante diferente.

Uma cidadania transformadora e orgânica não se trata apenas de direito normativo expresso em lei ou direito concedido a uma classe. Trata-se de direito conquistado legalmente e garantido politicamente, na prática, pelas classes subalternizadas que devem ser proativas, possuidoras de deveres, de unidade orgânica, com participação direta nas decisões, politicamente mobilizadas, socialmente e criticamente conscientes das condições em que vivem, visando uma mudança social que conduza a justiça social.

Em síntese, em direção a uma cidadania humanamente plena e transformadora, no decorrer das últimas três décadas houve três passos lentos para frente e um rápido e profundo passo para trás tem sido construído. O primeiro passo foi dado simultaneamente a garantia da cidadania normativa pela Constituição de 1988. Em seguida, a Lei Orgânica de Assistência Social especificou a política pública. E finalmente, a partir de 2004, no primeiro governo Lula houve ampliação, gerando maior acesso aos direitos sociais. Entretanto, na década de 2010, o que se viu nesse aspecto foi uma dura ofensiva e profundos retrocessos.

Cabe salientar que em um curto período de uma década após a implementação do SUAS em um país de grandes dimensões geográficas, e articulado a outras políticas públicas e programas, o sistema conseguiu uma extraordinária redução da extrema-pobreza¹⁵⁶.

Portanto, a assistência social, como direito social de cidadania e *status* de política pública estatal, enfrentou desafios para sua implementação durante a década de 1990 e obteve conquistas expressivas durante a década de 2000, em que se destaca a implementação do SUAS. Neste rumo, faz-se necessário abordar os novos e velhos desafios com novas roupagens ao qual o este sistema público se deparou durante a nova conjuntura da década de 2010 aos dias atuais.

4.5 Década de 2010 e ofensiva neoliberal

No primeiro governo Dilma já sinalizava-se uma ofensiva neoliberal diante das consequências da crise econômica internacional. Nacionalmente, de forma progressiva, pesava a redução da exportação de commodities¹⁵⁷, afetando a direção econômica e social do projeto desenvolvimentista social. Em seu segundo mandato, dentro dos limites nacionais, havia um progressivo aumento da tensão entre os projetos de Estado social e Estado mínimo. Na esfera política, o capital se reorganizava em torno do interesse de elites e estamentos para manter a hegemonia de seus interesses.

¹⁵⁶ Em outros países, tais resultados demandaram décadas e gerações para serem alcançados.

¹⁵⁷ Vide <http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2011/04/ida-de-dilma-china-busca-reduzir-desequilibrio-na-relacao-comercial.html> e <https://www.nexojornal.com.br/explicado/2016/03/31/As-commodities-e-seu-impacto-na-economia-do-Brasil>.

O governo Dilma enfrentava, portanto, uma crise político-econômica que afetava diretamente o projeto desenvolvimentista social. Economicamente, as exigências e pressões do capital e as condições do mercado culminaram, por parte do governo Dilma, em práticas neoliberais que aprofundariam a crise, e por parte da oposição, em ações políticas tradicionalmente antidemocráticas que culminariam no golpe parlamentar de 2016.

Brito (2016, não paginado), chama atenção para o fato de que a elite brasileira sustenta a tese de que o orçamento público brasileiro não comporta os direitos sociais expressos pela Constituição de 1988, ou seja, a riqueza social produzida dentro deste país não pode ser redistribuída para seus próprios cidadãos. Já após o golpe em 2016, o FMI já recomendava reavaliação da política de salário mínimo e diversas medidas neoliberais de desconstrução dos direitos sociais em detrimento do pagamento da dívida (impagável) com o capital, portanto, um processo de pilhagem ou espoliação a partir de um terrorismo fiscal.

Tal conjuntura rapidamente afetou a assistência social e já em março de 2017, sob o governo de Michel Temer, o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) publicou nota manifestando posicionamento contrário ao programa Criança Feliz criado sem qualquer discussão pelas instâncias de controle social da assistência social. Tratou-se de um programa que priorizava o terceiro setor e estava na contramão da LOAS e do SUAS. O programa também era contrário ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) ao desresponsabilizar o Estado e responsabilizar as famílias, ou seja, promotor do familismo. Por fim, o programa elegeu a primeira-dama, Marcela Temer, como sua embaixadora, demonstrando o retorno do vício do primordismo.

Em setembro de 2017, o governo Temer propôs um corte de 98% do orçamento da assistência social. Entretanto, diante da mobilização do CNAS, movimentos sociais, entidades socioassistenciais, assistente sociais e demais trabalhadores do SUAS, o governo refez a proposta orçamentária, porém ainda com severos cortes (CNAS, 2017, p. 1). Em setembro de 2018 mais uma vez a manutenção da assistência social foi ameaçada quando o mesmo governo emitiu a resolução nº 20 no Diário Oficial da União. Tal resolução propunha cerca de 50% de corte para o orçamento de 2019 em relação aos 61,1 bilhões propostos pelo CNAS (CFESS, 2018, p. 1). Ainda sobre tais cortes orçamentários, estes não foram maiores devido a mobilização, entretanto, estes não deixaram de se concretizar de forma significativa e junto as ações políticas de sucateamento, afetaram diretamente a assistência social e o SUAS.

Dessa forma, as reformas neoliberais afetaram profundamente a assistência social, gerando uma instabilidade financeira que impedia qualquer planejamento razoável e continuidade

efetiva da política de assistência social de uma forma satisfatória nos estados e principalmente nos municípios¹⁵⁸.

Trilhando o projeto de Estado mínimo pela via econômica neoliberal ortodoxa, portanto, com apoio do capital, e com a conjuntura política de ressurgimento do autoritarismo institucional formada, este autoritarismo brasileiro se fortaleceu e elegeu Jair Bolsonaro para presidente, momento em que os ataques a democracia e aos direitos de cidadania intensificaram-se. Nos governos Bolsonaro, a assistência social tem sido duramente sucateada e reduzida. Em 1 de janeiro de 2019, por exemplo, primeiro dia de mandato, o MDS foi extinto e a pasta foi incorporada ao Ministério da Cidadania¹⁵⁹ junto a demais ministérios de caráter social.

Mesmo que no âmbito da seguridade social, a assistência social esteja legalmente equiparada a previdência social e a saúde, esta política pública tem sido alvo direto de cortes orçamentários em uma proporção expressivamente maior que as duas últimas. A política de saúde possui garantias normativas e orgânicas mais consolidadas em torno do SUS e a previdência social se sustenta em seu caráter contributivo.

Especificamente no caso da assistência social, a última a ser implementada, há uma maior fragilidade na própria cidadania normativa, ou seja, nas legislações que deveriam garantir que tais direitos sociais fosse garantidos na prática. E não garantem porque não há cidadania consolidada, sendo o caráter assistencialista ainda fortemente presente a maior evidência.

Portanto, tais cortes orçamentários revelam que os governos neoliberais negam os direitos sociais e naturalizam ainda mais a “questão social”. As consequências de tais reformas neoliberais ortodoxas atingem principalmente as famílias pertencentes às classes subalternizadas. Exatamente a família que é objeto central enquanto diretriz da PNAS

A família constitui a instância básica na qual o sentimento de pertencimento e identidade social é desenvolvido e mantido e, também, são transmitidos os valores e condutas pessoais [...] segundo a Resolução nº 145/04 (PNAS), é uma instituição central, no âmbito das ações da política de assistência social (art. 203 da CF), por se constituir em um complexo de relações privilegiadas e insubstituíveis de proteção e socialização primárias dos cidadãos, provedora de cuidados a seus membros, mas igualmente a ser cuidada e protegida pelo Poder Público (SIMÕES, 2009, p. 185).

¹⁵⁸ A implementação e consolidação do SUAS e da rede socioassistencial nos municípios ainda é uma construção recente e que vem sofrendo recuos diante da ofensiva neoliberal. A própria continuidade do SUAS vem sendo ameaçada pelas medidas impostas pelos governos Temer e Bolsonaro. As estruturas deste sistema estão cada vez mais abaladas pelo corte de recursos financeiros e humanos. De outro lado, os ataques aos objetivos, diretrizes e princípios do sistema são uma constante. A fragilidade do SUAS nos municípios é agravada pela questão orçamentária e da dificuldade por parte da população usuária em enxergar que ações federais e estaduais impactam diretamente na política municipal, a mais próxima.

¹⁵⁹ Enfatizamos que desde sua criação, o ministério que traz a cidadania em seu nome contraditoriamente tem sido uma ameaça direta aos direitos de cidadania.

Enfatizamos que a instituição família¹⁶⁰ tem abordagem central no âmbito do SUAS por destacar-se como fonte primária de reprodução humana e solidariedade (MIOTO *et al*, 2015, p. 15). Todavia, perante a nova ordem econômica, a família vem adquirindo novos papéis e sendo convocada a amortecer os impactos do capitalismo. A princípio, pela subsidiariedade, o Estado se distancia das responsabilidades sobre a família, restando a esta recorrer a si mesma, aos familiares que se veem com o dever moral de “ajudar” e na falta da família, restaria ao sujeito recorrer a filantropia, seja esta religiosa ou laica. Tratam-se de arranjos compensadores da ausência do Estado

Os dados mostram que as famílias estão menores, mais fragmentadas e com mais idosos e que, mesmo com a tão propalada centralidade da família nas políticas sociais, o Estado vem se desvencilhando há mais de três décadas de uma série de responsabilidades e as vem repassando para as famílias [...] as mudanças observadas na população levam a concluir que estas terão cada vez menos condições de dar conta dos encargos a elas propostos e, a despeito do aumento da vulnerabilidade das mesmas, não há sinais de que estejam sendo construídos sistemas de proteção sólidos para as gerações futuras” (MIOTO *et al*, 2015, p. 11).

Neste sentido, o processo de familismo é a ênfase na autoajuda familiar, quando espera-se que a família crie uma rede de proteção paralela ao Estado. Trata-se, portanto, de um processo carregado de assistencialismo e moralismo, expressão direta da negação de direitos sociais pelo neoliberalismo ortodoxo e conservador.

Ainda no governo Dilma, sob pressão do capital, nos programas Brasil Carinhoso e Melhor em Casa, já notava-se a tendência familista da política social, ao reforçar o papel da família no cuidado em saúde e focalizar o acesso aos serviços de educação com a pobreza extrema, distanciando-se da universalidade. Trata-se de uma privatização do bem-estar social através do mercado e da família (MIOTO *et al*, 2015, p.11). O caráter familista nas políticas sociais demonstra um viés assistencialista, desresponsabilizador do Estado, negador da assistência social como direito social, condizente com a perspectiva neoliberal e contrário a lógica da cidadania transformadora

A ausência do protagonismo estatal no processo de provisão social, não apenas priva os cidadãos da fruição de direitos, que só o Estado pode garantir, mas também sobrecarrega a família com encargos que superam as suas possibilidades de bancá-los. Isso sem falar do incitamento à proliferação do assistencialismo, ou da negação da assistência social como política pública, tal como concebida na Constituição brasileira vigente [...] Essa tendência tem contribuído, sobremaneira, para o reforço do familismo (ênfase na autoajuda familiar) [...] há, portanto, um descaminho da lógica da cidadania (MIOTO *et al*, 2015, p. 17-18).

¹⁶⁰ Ênfase a família também dada por Souza.

Nesse contexto de crescimento do familismo, a responsabilização familiar é ainda maior sobre o público-alvo da assistência social, a mulher, de maioria negra, chefe de família

Sempre que um integrante familiar procura o CRAS, toda a família é identificada e mapeada. Na prática, quem frequenta os CRAS são as mulheres – sua presença no serviço é sinônimo da presença de toda a família. Ademais, os benefícios de transferência de renda são pagos preferencialmente às mulheres. [...] A desigualdade dessa distribuição é historicamente reconhecida por sobrecarregar as mulheres, assim, manifesta-se aqui outro efeito do arranjo do PAIF sobre as usuárias, o qual tem implicações para as situações de desigualdades (SADIM; ASSIS, 2019, p. 213).

Um CRAS, como porta de entrada para o SUAS, tem na mulher, negra, pobre e chefe de família, seu público-alvo preferencial para transferência de renda por meio do Bolsa Família. Entretanto, se de um lado responsabiliza-se cada vez mais esse público-alvo, de outro, nota-se redução qualitativa e quantitativa nos serviços¹⁶¹ prestados pelo SUAS e nos benefícios socioassistenciais, dentre estes, redução ou limitação do acesso a programas de transferência de renda como o Bolsa Família e BPC.

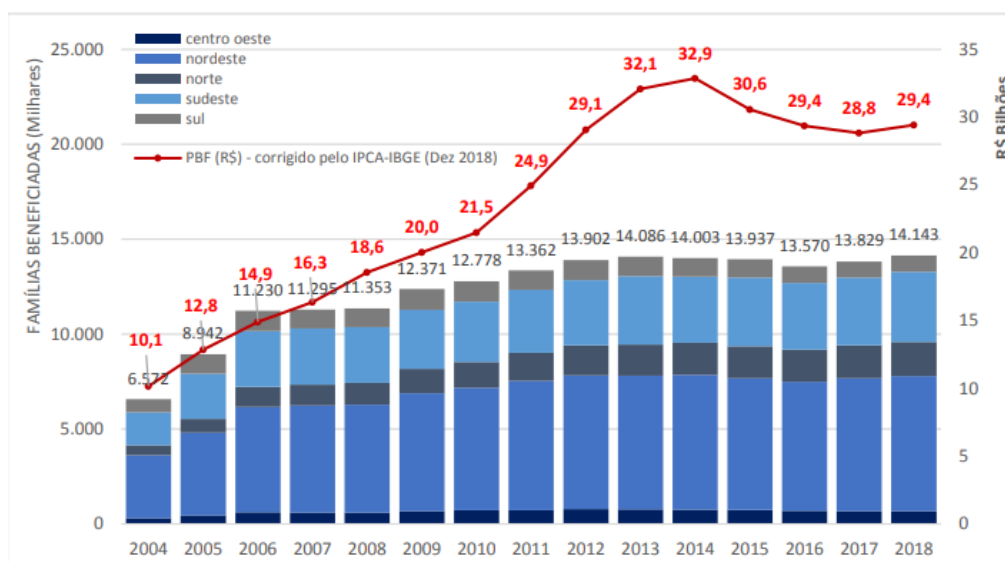
E se por um lado, o acesso da mulher chefe de família ao Bolsa Família tem sido amiado, por outro, pessoas idosas e com deficiência têm tido mais dificuldade no acesso ao BPC. O BPC é um benefício socioassistencial integrante da proteção social básica do SUAS, financiado pela assistência social, por meio do FNAS, e operacionalizado pelo INSS. Todavia, a orientação e acompanhamento deste público-alvo realizada pelos CRAS têm se tornado cada vez mais difícil diante do aumento da demanda de requerentes, fruto das consequências sociais das políticas neoliberais expressas nos indicadores sociais¹⁶².

O gráfico a seguir demonstra que a partir de 2014, apesar de uma relativa manutenção do número de beneficiários, a execução orçamentária referente ao Bolsa Família iniciou uma tendência de queda e manutenção do orçamento. Salientamos que a relativa manutenção do número de beneficiários se deu em uma conjuntura de crise econômico-social pré-pandemia e se mantém durante a pandemia, ou seja, no momento em que há maior necessidade de garantia e ampliação dos direitos sociais, visto o aumento da demanda de beneficiários aptos.

¹⁶¹ Vide Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

¹⁶² Ainda deve ser levado em conta o déficit de assistentes sociais e outros técnicos no INSS, a burocracia na operacionalização por parte do mesmo, situação que se aprofundou com a pandemia. Também nota-se um déficit de recursos humanos e financeiros no SUAS a partir de 2016 e as constantes ameaças orçamentárias a esta garantia legal-constitucional de 1988 e da LOAS-1993. Situação que prejudica profundamente o acompanhamento de tais famílias usuárias no âmbito do SUAS.

Gráfico 11 – Bolsa Família: execução orçamentária e quantidade de famílias beneficiadas por região, 2004 – 2018:



Fonte: Nota técnica, Brasil, 2019 (reprodução).

Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPOG/MC.

Valores corrigidos pelo IPCA/IBGE de 31 de dezembro de 2018.

Em 2018 e 2019, ocorreu um aumento expressivo da extrema pobreza e desigualdade social como resultado direto do modelo neoliberal ortodoxo do governo Bolsonaro¹⁶³. O objetivo do ajuste fiscal neoliberal em reduzir o número de beneficiários dos programas de transferência de renda se deu junto a ineficiência das políticas econômicas e sociais dos governos Temer e Bolsonaro. Os respectivos resultados dos indicadores sociais supracitados levaram o governo a manter o número de famílias beneficiárias do Bolsa Família¹⁶⁴, apesar do aumento da demanda e outras determinantes econômicas que desfavorecem as classes subalternizadas.

Em 2020, com a chegada da pandemia do novo coronavírus, o governo Bolsonaro criou o auxílio emergencial. Entretanto, tal implementação se deu pela via autoritária, conservadora e centralizada, ou seja, paralela aos preceitos da Constituição de 1988 e da LOAS, negando a descentralização político-administrativa e participação dos estados, municípios e sociedade civil. O resultado foi a ineficiência, diversos problemas de ordem administrativa e distanciamento

¹⁶³ Cabe aqui ressaltar que devido ao impacto da pandemia junto a condução do governo Bolsonaro na contramão da ciência e da própria racionalidade, os indicadores de extrema-pobreza tenderão a aumentar expressivamente em 2021.

¹⁶⁴ O governo usou um argumento moralista e fiscalizador da pobreza, em que o número de beneficiários se manteve devido a maior fiscalização. Todavia, o que houve foi um aumento do número de famílias aptas a receber e que aguardam pelo seu direito que tem sido negado pelo limite concessivo imposto pela agenda fiscal. Nesse contexto, a metade mais pobre da população teve uma retração de 1,6% de seus rendimentos entre 2016 e 2017. Os 10% mais ricos tiveram crescimento de 2% em seus rendimentos entre 2016 e 2017 (Fonte: <https://www.oxfam.org.br>). Os dados do IBGE confirmam que em 2018 mais de 5% da população estava em condição de insegurança alimentar, ou seja, o país voltou ao mapa da fome da ONU (Fonte: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/protacao-social/24786-pesquisa-de-orcamentos-familiares-2.html?edicao=28708&t=sobre>).

dos preceitos constitucionais-democráticos. O distanciamento dos princípios, objetivos e diretrizes da LOAS e do SUAS na concessão de tal benefício é justamente o caminho para o fomento do assistencialismo¹⁶⁵.

Ainda neste mesmo ano ocorreram novos cortes orçamentários nas políticas e programas sociais. Dentre os retrocessos está a extinção do programa habitacional Minha Casa Minha Vida criado em 2009 e que em junho de 2020 foi substituído pelo Casa Verde e Amarela, um programa habitacional que dificulta o acesso a habitação justamente para a parcela mais pobre da população¹⁶⁶. Outra ameaça, mais recente, tem sido a proposta de desmonte do Cadastro Único para programas sociais do governo federal com o propósito de conceder o Bolsa Família por meio de aplicativo¹⁶⁷. Ameaça que segue a mesma trajetória desconstrutiva que a traçada pelo concessão do auxílio emergencial.

Dessa forma, chegamos à conclusão de que justamente o público-alvo mais vulnerável da assistência social é o mais afetado pela ortodoxia neoliberal. Tratam-se de famílias majoritariamente lideradas por mulheres negras e compostas por crianças, adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade socioeconômica e risco social.

As reformas neoliberais, negadoras de direitos sociais, iniciadas durante o governo Temer foram aprofundadas pelo ministro da economia Paulo Guedes. Neste rumo, o governo Bolsonaro segue em seu projeto autoritário e neoconservador, historicamente presente em conjunturas de negação da cidadania e da democracia. Um governo autoritário que representa o suprasumo do projeto da elite brasileira, ou seja, da “elite do atraso” (SOUZA, p. 10, 2017).

Nota-se uma proteção social cada vez mais enfraquecida, uma seguridade social ameaçada e políticas sociais cada vez mais sucateadas. Assim, é necessária a compreensão de que “o horizonte da constituição coletiva da cidadania supõe a legitimação do poder popular no desenho das políticas sociais” (SPOSATI *et alli*, 1998, p. 108).

Neste sentido, reorientar a prática assistencial na direção da luta pela constituição da cidadania implica ir além do aparente, de modo a fazer emergir a relação particular-universal, a vinculação entre o destino singular vivido e os determinantes gerais da classe a que pertence” (SPOSATI *et alli*, 1998, p. 76).

¹⁶⁵ Com o fim da sua concessão, devido ao seu caráter assistencialista, é provável que a popularidade do governo sofra uma drástica redução. Também é provavelmente os indicadores sociais tenham piora expressivamente maior que o período de 2016 ao início da pandemia em 2020. Primeiro, devido ao fato de que o assistencialismo gera autonomia ou protagonismo. Segundo, porque as consequências da pandemia, aliadas as ações de violação de direitos humanos pelo governo Bolsonaro já produzem aumento da extrema-pobreza e mortes.

¹⁶⁶ Fonte: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/12/10/minha-casa-minha-vida-e-casa-verde-e-amarela-entenda-as-diferencas-entre-os-programas.ghtml>.

¹⁶⁷ O CADUNICO organiza as políticas sociais e principalmente a assistência social, pactuando a nível local com os milhares de municípios brasileiros. Constitui-se uma fonte de dados e indicadores advindos da realidade em que vivem as famílias, devido a proximidade com o território e a relação qualitativa entre assistência social e família em vulnerabilidade e risco social. A relação socioassistencial entre gestor e técnico local com a família desumaniza-se e se transforma em uma relação monetário-burocrática. Trata-se de uma ferramenta reconhecida como modelo para diversos países e que está prestes a ser destruída. Nota do CFESS: <http://www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/1785>.

A política de assistência social possui lugar de destaque na relação entre classes, sendo peça fundamental para manutenção ou rompimento da situação de submissão em que vivem as classes subalternizadas. Tal rompimento com a conjuntura de submissão para resolução total ou parcial das manifestações da “questão social” requer uma noção de que não se trata apenas de incluir os excluídos da produção ou do mercado. É preciso cidadãos ativos enquanto sujeitos políticos e conscientes para mudar a realidade ao qual estão inseridos

Por isso entendemos que as medidas, públicas e privadas, que busquem realmente atender as manifestações da “questão social” atual não podem estar apoiadas na teoria da integração social (inserção-inclusão) que em última instancia pretendem acomodar o indivíduo a ordem estabelecida. É necessário estratégias que busquem romper com essa ordem e criar uma contra-hegemonia, mas para isso, requer-se ação e sujeitos políticos capazes de romper com a situação de submissão em que vivem (PASTORINI, 2010, p. 84).

Para criar uma contra-hegemonia, não basta somente o acesso ou inclusão a determinadas políticas públicas sem que estas transformem, de baixo para cima, indivíduos e consumidores em cidadãos plenos de seus direitos. É preciso desalienar as classes subalternizadas, revelar-lhes a realidade das condições de exploração em que vivem e traçar o caminho para superação desta realidade. Consolidar a cidadania é o inverso do projeto classista e dos interesse privado das elites financeiras e estamentos brasileiros. Ou seja, a contra-hegemonia envolve mobilização, articulação e debate político pelas classes subalternizadas

Debater e lutar pela ampliação dos direitos e das políticas sociais é fundamental porque engendra a disputa pelo fundo público, envolve necessidades básicas de milhões de pessoas com impacto real nas suas condições de vida e trabalho e implica um processo de discussão coletiva, socialização da política e organização dos sujeitos políticos (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 190).

Se na década de 2000 assistimos aos avanços na política de assistência social por meio da ampliação dos direitos sociais, nas décadas de 1990 e principalmente na década de 2010 observamos uma ofensiva neoliberal contra as políticas sociais, o que conseqüentemente gerou desconstruções nos direitos de cidadania, dentre estas, a assistência social enquanto direito social de cidadania¹⁶⁸ também tem sido desconstruída. Em suma, a assistência social, em sua relação visceral com a cidadania, tem em sua essência um potencial transformador da sociedade

Nascidas das necessidades da população e articuladas como estratégias de controle do Estado sobre as classes subalternizadas, afim de configurar a face humanitária do capitalismo sob a aparência de assistência ou benefício, as práticas de assistência social pública são, também, espaços de conquista de direitos sociais e de reconhecimento da cidadania das classes subalternizadas (SPOSATI *et alli*, 1998, p. 77).

¹⁶⁸ O índice de Gini de 2018 era de 0,513 (DIEESE, 2020). A desigualdade social e a pobreza vêm crescendo nos últimos anos, segundo Fundação Getúlio Vargas: <https://portal.fgv.br/noticias/pobreza-e-desigualdade-aumentaram-ultimos-4-anos-brasil-revela-estudo>. A desigualdade social bateu recorde em 2019, segundo Fundação Getúlio Vargas: <https://cee.fiocruz.br/?q=Desigualdade-bate-recorde-no-Brasil>.

Portanto, a manutenção da profunda desigualdade social, a reprodução dos ciclos da pobreza, o autoritarismo, as constantes violações de direitos humanos e ausência ou concessão parcial dos direitos de cidadania demonstram que há um longo caminho a percorrer no Brasil para que seja conquistada a consolidação da cidadania de forma orgânica e construção de uma nação cidadã de fato, ainda que tal objetivo seja limitado pelo capital em sua fase imperialista ainda presente nos dias atuais.

Cabe saber em que ponto a assistência social, uma política pública interventiva por meio do SUAS, contribuiu e pode contribuir para garantir, ampliar e consolidar os direitos sociais de cidadania, seja numa perspectiva marshalliana, seja numa perspectiva marxista. Para isto, no próximo capítulo, apresentaremos a trajetória investigativa da pesquisa.

5. TRAJETÓRIA INVESTIGATIVA DE INTERPRETAÇÃO DA REALIDADE: A EXPERIÊNCIA DO SUAS EM UBÁ - MG

5.1 Método de investigação

“O que transformou o mundo não foi a utopia. Foi a necessidade”. José Saramago

Esta pesquisa se baseia no método histórico-dialético para explicar aspectos sociais e do pensamento, ou seja, como método de interpretação da realidade. O **método dialético** abarca o sistema de relações que se constrói, o modo de conhecimento exterior ao sujeito, mas também as representações sociais que traduzem o mundo dos significados (Minayo, 2002, p. 24). Dessa forma, “o objetivo da pesquisa marxiana é, expressamente, conhecer as categorias que constituem a articulação interna da sociedade burguesa” (NETTO, 2010, p. 21). Para conhecimento das demais categorias, torna-se necessária a compreensão das categorias gerais do método. O método dialético parte das categorias de totalidade, de contradição e de mediação. Assim, “articulando estas três categorias nucleares – a totalidade, a contradição e a mediação –, Marx descobriu a perspectiva metodológica que lhe propiciou o erguimento do seu edifício teórico” (NETTO, 2010, p. 28).

Segundo Marx, a categoria totalidade circunscreve um grande complexo constituído de complexos subordinados, sendo que “toda parte é também um todo”, definido por complexidades particulares e interligadas ao contexto mais amplo. Pode-se dizer, portanto, que “o conceito dialético de totalidade é dinâmico, refletindo as mediações e transformações abrangentes, mas historicamente mutáveis, da realidade objetiva” (BOTTOMORE, 2001, p. 381).

Dessa forma, para compreender a natureza dos fenômenos em sua essência, ou seja, a realidade, é necessário partir de uma perspectiva de totalidade em que tal realidade é um conjunto de fatos interligados e indissociáveis que criam um movimento real que possibilita a reprodução mental como meio de interpretar a realidade. Kosík (1969, p. 35) afirma que “na realidade, totalidade não significa todos os fatos. Totalidade significa: realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual, um fato qualquer (classes de fatos, conjunto de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido”.

A partir da análise histórica de sujeitos e fatores sociais como cultura, política e economia é possível compreender a essência humana, a vida em sociedade, a evolução histórica e as relações de produção. A análise de um objeto de estudo em sua totalidade requer uma visão total dos fenômenos, fatos históricos e relações dialética entre indivíduos e classes sociais. Tais relações expressam mediações e contradições do ser social.

Nesta perspectiva do materialismo histórico-dialético não há previsão de fenômenos, mas análise dos fenômenos concretos em relação ao contexto histórico-social em que estão inseridos, afim de observar contradições explícitas e implícitas. Portanto, para uma análise em sua totalidade, torna-se necessário compreender singularidades do objeto pesquisado, determinações universais e particularidades como fruto das mediações e contradições.

As determinações, enquanto traços pertinentes do objeto, são levantadas historicamente e revelam as categorias do ser social. Na busca pelo conhecimento não é na imediatez que surge o real. O real jamais é criado pelo pesquisador, ele é reproduzido pelo pesquisador por meio de sucessivas aproximações entre pesquisador e realidade. No processo de captura fiel do movimento do real, após aproximação e observação da realidade, retorna-se com dados do real contrapostos aos pressupostos teóricos iniciais. Neste retorno ou “viagem de volta”, as observações empíricas revelarão determinações e mediações que levarão ao conhecimento aproximativo da verdade (PONTES, 2016, p. 83). Frisamos, mais uma vez, que as determinações revelam categorias do objeto.

Na perspectiva histórico-dialética, as categorias são modos de ser do ser social, determinações da existência, aspectos de uma sociedade, são objetivas, reais e ontológicas, ou seja, constitutivas do ser social em que o pesquisador reproduz intelectualmente e teoricamente. Estas são reflexivas, dinâmicas e históricas¹⁶⁹ (NETTO, 2010, p.21).

Segundo Pontes (2016, p. 77) “a partir da caracterização do método, pode ser retomada a reflexão sobre o que são as categorias na concepção dialética marxiana, considerando estar clarificando que o método não possui um sentido exclusivamente histórico, mas histórico-sistemático-estrutural”. Na busca pelo real, as singularidades se apresentam de forma imediatista que oculta as mediações e determinações

O plano da singularidade é a expressão dos objetos em-si. Ou seja, é o nível de sua existência imediata em que se vão apresentar traços irrepitíveis das situações singulares¹⁷⁰ da vida em sociedade, que se mostram como coisas fortuitas, rotineiras, casuais. Na singularidade, as mediações, as determinações, enfim, a própria legalidade social estão inteiramente ocultas. Numa palavra, esse é o plano da imediatez (PONTES, 2016, p. 97).

Para ultrapassar a aparência da singularidade é preciso apreender as determinações e sinais empíricos na universalidade. A universalidade possui legalidade social e se apresenta a partir de leis tendenciais históricas como a divisão social do trabalho, relações sociais capita-

¹⁶⁹ Pontes (2016) classifica as categorias como reflexivas e ontológicas.

¹⁷⁰ Fatos e problemas individuais, familiares, psicossociais, organizacionais, programáticos, operativos, etc.

listas, relação capital x trabalho, relação Estado-sociedade, leis de mercado, políticas econômicas, políticas sociais e outras. É no plano da universalidade que estão colocadas as grandes determinações gerais de uma dada formação histórica (PONTES, 2016, p. 98-99).

Quanto as particularidades, Pontes (2016, p. 96) afirma que se as leis sociais de um fenômeno social se manifestam de forma diferenciada devido ao seu processo dinâmico e histórico, o problema particular ou a categoria particularidade tem papel central porque ela se constitui num campo de mediações.

Cabe ressaltar que não há separação entre universalidade e singularidade. Ocorre uma síntese dialética entre estas duas categorias a partir da mediação, momento em que surgem as particularidades. Estas particularidades são campos de mediações em torno do processo socio-produtivo, das instituições, dos movimentos sociais, da relação indivíduo-sociedade, etc. É na particularidade que ocorre uma síntese de determinações que podem ser relações sociais, espaço-tempo, história e/ou cultura (PONTES, 2016, p. 100). Em suma, a particularidade irá definir como se expressa em sua totalidade o objeto pesquisado enquanto fruto das mediações da vida em sociedade. Uma mediação é ontologicamente e estruturalmente parte do ser social, assim como também é histórica e indicador seguro do real

A categoria de mediação não é uma estrutura nascida nas maquinações do intelecto, mas de fato, conforme será visto na sequência, ela é componente estrutural do ser social [...] As mediações criadas historicamente na complexa relação homem-natureza são indicadores seguros e fecundos, do ponto de vista histórico-social, porque efetivamente constituem-se na expressão concreta do evoluir do processo de enriquecimento humano (PONTES, 2016, p. 87-89).

A partir do análise metodológica da realidade, as contradições da sociedade em que vivemos, enquanto fruto trabalho alienado, se tornarão evidentes e explícitas para o pesquisador.

5.2 Métodos de procedimento

Segundo Gil (1989, p.44-45) uma pesquisa exploratória desenvolver, esclarecer, e modificar conceitos e ideias para estudos posteriores. Esse tipo de pesquisa geralmente envolve levantamento bibliográfico, documental e entrevistas com procedimentos de amostragem costumadamente qualitativos. Trata-se de um tipo de pesquisa de caráter aproximativo a temas pouco explorados. Neste rumo, diante dos seus objetivos, esta pesquisa possui nível **exploratório** e **natureza qualitativa**.

Se buscamos interpretar a realidade a partir de uma perspectiva materialista histórico-dialética, devemos investigar o conhecimento empírico, analisando o ser social em sua totalidade a partir de uma estratégia de investigação. A **estratégia de investigação** é formada por

uma *pesquisa bibliográfica* e uma *pesquisa de campo* com procedimentos técnicos para coleta de dados.

Segundo GIL (2002, p. 44) uma “pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. Esta revisão bibliográfica buscou distinguir os diferentes pressupostos teóricos e determinações da categoria geral cidadania. Esta parte da pesquisa é apresentada nos capítulos primeiro, segundo, terceiro e quarto e possui dados quantitativos e qualitativos, sendo sintetizada com o capítulo quinto para alcançar a síntese entre teoria e prática, dados qualitativos e quantitativos. Em última instância, trata-se de efetivar o método dialético, realizando o caminho da teoria à prática e da realidade a teoria.

Diante do problema apresentado, optamos por realizar um estudo de campo que segundo GIL (2002, p. 53) é aquele em que “a pesquisa é desenvolvida por meio da observação direta das atividades do grupo estudado e de entrevistas com informantes para captar suas explicações e interpretações do que ocorre no grupo”. A pesquisa de campo, apresentada no decorrer deste capítulo quinto, possui métodos qualitativos, afim de compreender a realidade em que se debruçam tais pressupostos teóricos apresentados. Busca-se analisar a histórica dos sujeitos, fatos sociais e relações entre classes sociais a partir da totalidade, evidenciando mediações e contradições implícitas e explícitas. Minayo (2002, p. 57) afirma que “no trabalho de campo, através da *entrevista*, o pesquisador busca obter informações contidas na fala dos atores sociais [...] através desse procedimento, podemos obter dados objetivos e subjetivos”.

Neste rumo, em relação às **técnica de coleta de dados**, esta pesquisa é composta por um *roteiro de entrevista semiestruturada com observação assistemática*, não participante, individual, efetuada na vida real. Os dados foram coletados durante a *entrevista semiestruturada*, visto que esta é a melhor abordagem para atingir o objetivo geral da pesquisa em sua totalidade. A observação direta e não participante é fruto da atuação profissional do pesquisador como servidor público, assistente social e trabalhador do SUAS.

A **definição da amostra** se deu a partir dos *critérios* de atendimento ou não pelos serviços, programas e benefícios do SUAS. Dessa forma, as famílias foram divididas em Grupo 1 - usuárias do SUAS, Grupo 2 - não usuárias do SUAS com renda até três salários mínimos e Grupo 3 - não usuárias do SUAS com renda acima de três salários mínimos. Outro critério aplicado foi a entrevista ser realizada com o membro responsável familiar, em sua grande maioria mulheres. Trata-se, portanto, de uma *amostra estratificada*. Também subdividimos os grupos 1 e 2 com o mesmo número de mulheres autodeclaradas negras.

Segundo Gil (1989, p. 95) a amostragem estratificada caracteriza-se pela seleção de uma amostra de cada subgrupo da população considerada. O fundamento para delimitar os subgrupos ou estratos pode ser por classe social, sexo, idade, etc. Dessa forma, a **população** pesquisada foi composta por famílias do município de Ubá, zona da mata mineira, em situação de vulnerabilidade e risco social, *usuárias* dos serviços, programas, projetos e benefícios da política pública de assistência social, atendidas pelos CRAS; famílias em vulnerabilidade e risco social *não usuárias* desses serviços, programas, projetos e benefícios e famílias com *renda superior a 3 salários mínimos*.

Neste sentido, a **definição do número de casos** foi uma *amostra estratificada máxima de 21 famílias entrevistadas* ou até que fosse alcançada saturação teórica (GIL, 2002, p. 139). Diante do proposto, houve realização de um **pré-teste das entrevistas**, realizado com *duas famílias*. Momento em que tornou-se necessário modificar determinadas perguntas dos questionários de entrevista e adaptá-los para melhor compreensão por parte dos entrevistados, adequação ao objetivo proposto e as questões relacionadas a pandemia.

As famílias foram divididas em três grupos de 7 famílias e a entrevista foi realizada com um único membro de cada família, a responsável familiar. Diante do predomínio feminino chefiando as famílias usuárias do SUAS no Grupo 1, optamos por seguir o mesmo número de mulheres entrevistadas no Grupo 2 - famílias não-usuárias do SUAS.

Tabela 2 – Famílias entrevistadas divididas em grupos:

GRUPO 1 - 7 famílias usuárias do SUAS com renda até 3 salários mínimos	GRUPO 2 – 7 famílias não usuárias do SUAS renda até 3 salários mínimos	GRUPO 3 – 7 famílias não usuárias do SUAS com renda superior a 3 salários mínimos
3 negras, 2 brancas, 2 pardas	3 negras, 2 brancas, 2 pardas	6 brancos e 1 pardo
7 mulheres entrevistadas	7 mulheres entrevistadas	4 homens e 3 mulheres

Fonte: elaboração própria.

Após averiguação do termo de consentimento¹⁷¹ e aprovação do entrevistado, todas as entrevistas foram gravadas e anotadas para posterior tabulação. É importante ressaltar que devido a pandemia, ainda que não seja o ideal e gere perdas para a coleta de dados, optamos por realizar as entrevistas por meio de ligação telefônica e aplicativo de celular como forma de resguardar a segurança dos entrevistados, em respeito as medidas sanitárias de segurança e pela manutenção da responsabilidade social e sensibilidade ao próximo. Notamos que inevitavelmente houve influência do contexto social pandêmico expresso nas angústias e demandas observadas durante a coleta dos dados.

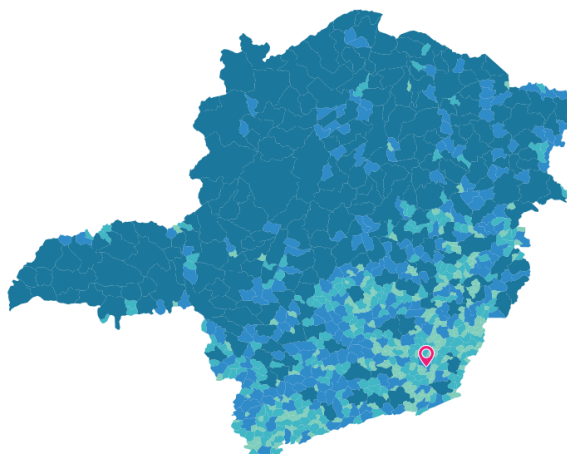
¹⁷¹ Devido a pandemia, em comum acordo entre pesquisador e entrevistados, optamos por colher as assinaturas dos termos de consentimento a partir do momento em que houvesse condições sanitárias seguras.

5.3 Análise dos dados da pesquisa de campo

5.3.1 O recorte no município

O município de Ubá está localizado na mesorregião da zona da mata mineira, sendo cidade polo da sua microrregião. Segundo o IBGE (2020, não paginado), a palavra Ubá, em tupi-guarani, significa canoa de uma só peça escavada em tronco de árvore. É também o nome popular da gramínea 'Gynerun Sagittatum', de folha estreita, longilínea e flexível, em forma de cano, utilizada pelos índios na confecção de flechas de caça e combate, e encontradas em toda a extensão das margens do ribeirão que corta a cidade. O ribeirão recebeu o nome Ubá devido a existência dessas gramíneas no seu entorno.

Gráfico 12 – Mapa da localização de Ubá em Minas Gerais



Fonte: IBGE (2021).
Reprodução.

A decadência das atividades de mineração no entorno de Ouro Preto levaram diversas famílias a procurarem terras férteis para a agricultura na região e com isso, fazendas foram fundadas e formaram-se os primeiros núcleos populacionais. Dentre estes núcleos, estava Ubá que mais tarde se tornaria cidade. A região era habitada pelos índios Chopós, Croatos e Puris catequizados em 1767 pelo padre Manoel de Jesus Maria que dessa forma deixou as bases para a chegada dos donos das sesmarias com suas famílias, escravos e rebanhos entre 1797 e 1798. Em 1854, o povoado recebeu o foro de vila, em 1857 foi elevado à categoria de cidade (IBGE, 2020, não paginado).

A chegada dos imigrantes italianos proporcionou um aumento nas diversas culturas, principalmente na fumageira. Os imigrantes do sul da Itália vieram antes da abolição da escravidão e os do norte, depois de 1888, portanto, afim de substituir o trabalho escravo. Já no século XX,

destacou-se a indústria moveleira como atividade mais importante, ao qual o município é polo produtor até os dias atuais. Em divisão territorial datada de 1988, o município é constituído de 4 distritos: Ubá, Diamante de Ubá, Miragaia e Ubarí. Assim permanecendo em divisão territorial datada de 2014 (UBÁ, 2015, não paginado).

Gráfico 13 – Mapa da área da microrregião de Ubá na zona da mata mineira



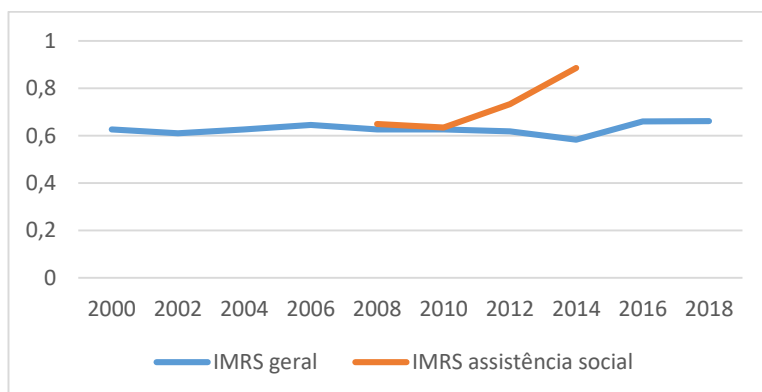
Fonte: Fundação João Pinheiro (2021).
Reprodução.

O município possui uma taxa de urbanização com uma população estimada em 116.797 habitantes em 2020. O PIB per capita do ano de 2018 foi de 23.884,41 reais. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 1991 era de 0,506. Já em 2000 o IDH chegou a 0,628 e em 2010 alcançou 0,724. Portanto, houve relativa melhora do desenvolvimento humano (IBGE, 2020, não paginado).

A escolha por Ubá se deve a ampliação da rede socioassistencial do SUAS, pioneira em sua microrregião e em um município deste porte na zona da mata mineira. O Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS)¹⁷² do município manteve-se estável, entre 0,6 e 0,7 de 2000 a 2013. Já em 2014, sofreu queda e em 2016 e 2018 obteve os melhores índices da série histórica, conforme gráfico a seguir:

¹⁷² Segundo a Fundação João Pinheiro (2019, p. 1) o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) é composto por subíndices distribuídos nas dimensões assistência social; cultura; educação; esporte, turismo e lazer; e cultura, esporte, turismo e lazer. O índice envolve as dimensões saúde, educação, vulnerabilidade social, segurança pública, meio ambiente/saneamento e cultura/esporte. O conceito de vulnerabilidade social é amplo e se constrói a partir de concepções relacionadas com a fragilidade de condições às quais está sujeito o ser humano e de suas relações sociais e históricas (afetivas, culturais, étnico raciais, de gênero e econômicas, entre outras) tendo por pano de fundo a estrutura social e os direitos de cidadania. O IMRS e os índices que o compõem podem variar de zero a um; quanto maiores, melhor é a situação do município (Fonte: <http://imrs.fjp.mg.gov.br/Consultas/Resultado>).

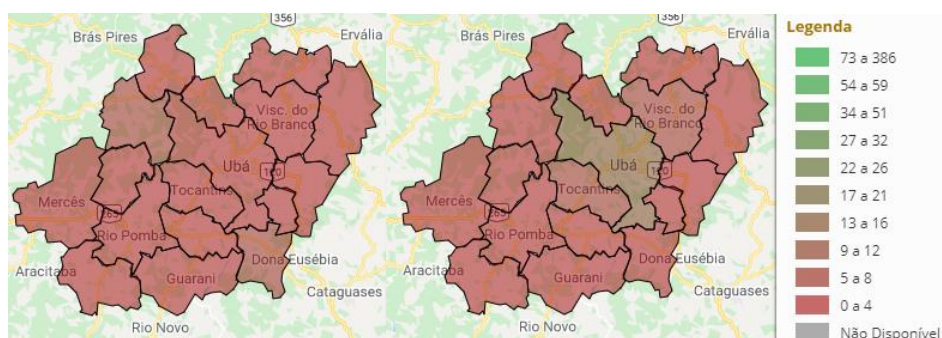
Gráfico 14 - Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) de Ubá: índice geral e índice da assistência social



Fonte: Fundação João Pinheiro, 2020.
Elaboração: própria.

Dessa forma, o IRMS da assistência social demonstra expressivo avanço na década de 2010, principalmente em 2014, quando houve queda do IMRS geral e aumento nos dois anos seguintes. A expressiva melhora neste índice está relacionada a implementação do SUAS e a ampliação da rede socioassistencial no município no período pesquisado.

Gráfico 15 - Número de assistentes sociais atuando na Assistência Social em 2005 e 2019



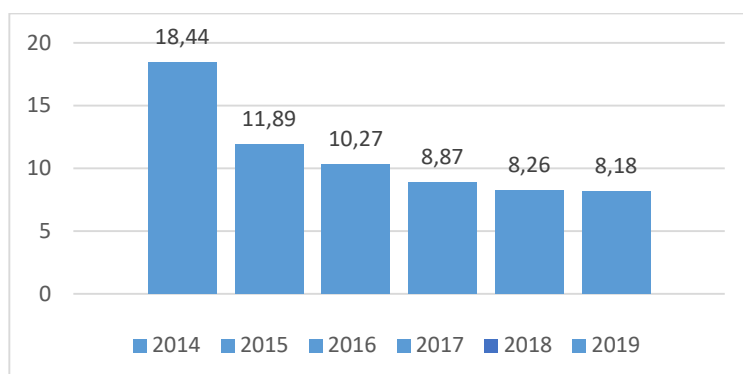
Fonte: Fundação João Pinheiro (2021).
Reprodução.

Enquanto de 2005 a 2020 outros municípios da microrregião, principalmente os limítrofes, mantiveram o número de profissionais, em 2019 Ubá já contava com 15 assistentes sociais.

Outro indicador importante é que segundo a Fundação João Pinheiro¹⁷³ (2021, não paginado) de 2000 a 2010 houve redução do número de pessoas com renda domiciliar per capita inferior a 140,00 reais, o que atesta a expansão do SUAS em nível federal durante a década de 2000. Outro dado importante é que de 2014 a 2019 ocorreu uma redução do percentual da população pobre ou extremamente pobre em Ubá e nos municípios vizinhos.

¹⁷³ <http://imrs.fjp.mg.gov.br/Mapas>

Gráfico 16 - Percentual da população pobre ou extremamente pobre no Cadastro Único em relação a população total do município



Fonte: Fundação João Pinheiro (2020).

Elaboração própria¹⁷⁴.

É notável a tendência de queda na redução do percentual da população pobre ou extremamente pobre de 2014 a 2016. Como consequência da desconstrução de direitos discutida nos capítulos anteriores, há uma tendência de estabilidade a partir dos governos Temer e Bolsonaro. No entanto, esta redução do percentual da população pobre a partir de 2014 representa um resultado da ampliação da assistência social em Ubá já na década de 2010, conforme veremos a seguir.

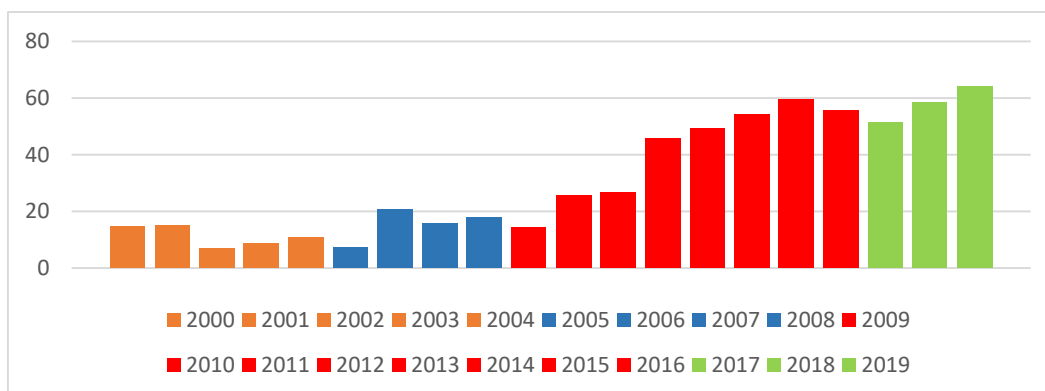
5.3.2 A experiência do SUAS em Ubá: a rede socioassistencial

Cabe lembrar que o SUAS foi criado em 2004 e que o recorte temporal desta pesquisa inicia-se em 2005 e termina em 2020, por se tratar do período de implementação no âmbito municipal até os dias atuais. Dessa forma, esta pesquisa abrange a implementação do SUAS no município¹⁷⁵ que se deu de forma lenta e progressiva até 2010. A partir de então, na gestão Vadinho Baião, ocorreram reformas estruturais e ampliação dos serviços e programas em consonância com as diretrizes do SUAS. O gráfico a seguir demonstra que a partir de 2010 é que de fato se dá a ampliação da assistência social e implementação do SUAS em Ubá.

Gráfico 17 - Gasto per capita com atividades de assistência social e cidadania

¹⁷⁴ <http://imrs.fjp.mg.gov.br/Mapas>

¹⁷⁵ Neste recorte temporal de 2005 a 2020, Ubá passou pela gestão Dirceu Ribeiro de 2005 a 2008, gestão Vadinho Baião (PT) de 2009 a 2016 e atualmente se encontra sob a gestão Edson Chartune, eleito pelo PHS em 2017 e reeleito pelo DEM. Fonte: https://www.uba.mg.gov.br/abrir_arquivo.aspx/HISTORICO_DOS_EX_PREFEITOS?cdLocal=2&arquivo=%7B8B6C37DB-3BE2-5BDE-81ED-D0BDDCD2BDE%7D.pdf.



Fonte: Fundação João Pinheiro (2020).
Elaboração própria.

O SUAS foi regulamentado nacionalmente em 2004, portanto, a ampliação no âmbito municipal aconteceu após seis anos. Até o ano de 2007, o município contava com serviços socioassistenciais fragmentados, prestados por instituições da sociedade civil que recebiam recursos repassados pelo ente municipal e também, pequenas ações efetuadas pela Divisão de Promoção Social que pertencia a Secretaria Municipal de Saúde. Em 2007, com o fortalecimento da estrutura do SUAS, foram estabelecidas várias leis municipais e criados diversos órgãos para lidar com a questão da assistência social. É nesse ano que se estabeleceu, por exemplo, a Secretaria Municipal de Ação Social, o Fundo Municipal de Assistência Social (CMAS)¹⁷⁶ e o Conselho Municipal de Assistência Social¹⁷⁷ (UBÁ, 2018, p. 48).

Já no ano de 2009, de forma a aderir aos requisitos legais do SUAS, há uma reforma administrativa na Secretaria Municipal de Ação Social, que visava a aumentar a adesão aos preceitos do SUAS, estruturando todas ações por níveis de proteção e melhorando a gestão quanto ao acompanhamento e avaliação, além da ampliação dos serviços (UBÁ, 2013, p. 109).

Em 2010, ocorreu uma reforma no organograma da Secretaria Municipal de Ação Social, em que foram reordenados os serviços e houve a mudança em seu nome, passando a se chamar Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Nos anos seguintes houve toda a estruturação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais que seguem em execução no município, mesmo com as dificuldades financeiras enfrentadas (UBÁ, 2013, p. 110).

Segundo o Plano Municipal de Assistência Social (UBÁ, 2013, p. 63), no referido ano, Ubá contava com quatro CRAS¹⁷⁸ que ofereciam programas e serviços como o PAIF, SCFV e Pró-Adolescente, Auxiliar Mirim, Pró-Ação e Ação Carinho Primavera. As oficinas

¹⁷⁶ Estabelecido pela lei municipal 3.662 de 17 de agosto e regulamentado pelo decreto municipal 5.253 de 09 de dezembro de 2011.

¹⁷⁷ CMAS estabelecido pela Lei municipal 3.621 de 17 de agosto de 2007.

¹⁷⁸ O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é o equipamento do SUAS responsável pela gestão territorial da rede de assistência social e, portanto, o que possui maior capilaridade no território nacional. O principal serviço ofertado, de execução obrigatória e exclusiva, é o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), que visa a fortalecer a função protetiva das famílias, prevenindo a ruptura de vínculos, promovendo o acesso e usufruto de direitos que contribuem para a autonomia, inclusão social e melhoria da qualidade de vida. EM 2007 eram 4.195 CRAS, já em 2014 havia 8.088 CRAS em atividade (CENSO SUAS, 2015, p. 67).

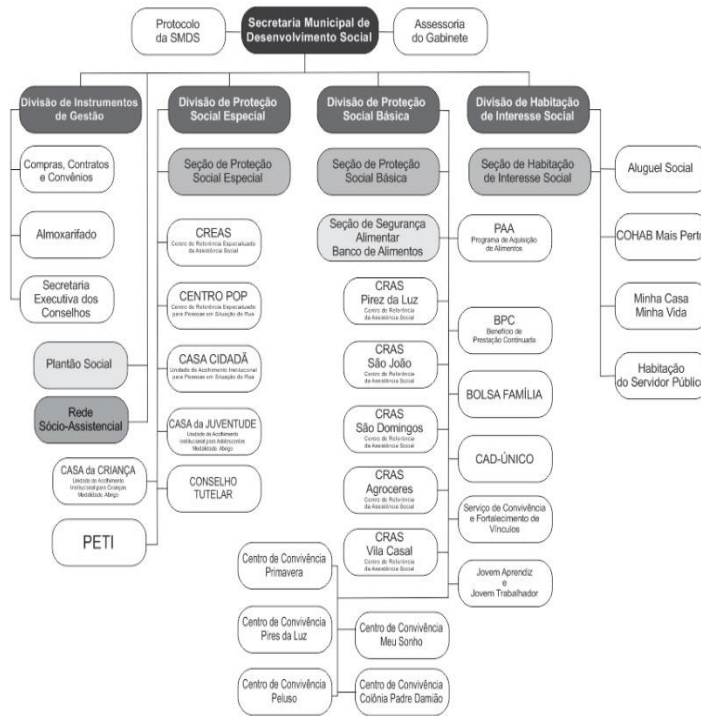
disponibilizadas eram de Capoeira, Karatê, Hip-Hop, Dança, Alongamento, Brinquedoteca, Pintura – Tela/Tecido e Vidro, Artesanato, Crochê, Cabeleireiro, Manicure, Manicure Infanto-Juvenil, Dança de Salão, Reciclagem, Teatro, Pintura em Vidro e Grupo de Convivência. Ainda no ano de 2013, até junho o CREAS¹⁷⁹ atendeu a um total de 145 famílias.

Dentre as entidades socioassistenciais públicas e privadas, o município possuía 26 entidades de atendimento aos diversos segmentos da população. Destas, 29% prestavam serviços na área de proteção social especial; 25% possuíam serviços direcionados à saúde; 21% atuavam na defesa e garantia de direitos, 18% na proteção social básica e 7 % na área de educação. Dentre os serviços prestados por essas entidades, havia: atendimento a dependentes químicos, crianças, adolescentes, idosos, pessoas em situação de vulnerabilidade social, hospitais, população afrodescendente, sentenciados, presidiários e egressos do sistema prisional, pessoas com deficiência e atendimentos a população em geral. Quanto ao número de atendimentos realizados pelas entidades, identificou-se uma média de 270 pessoas por mês (UBÁ, 2013, p. 75).

Conforme o Plano Municipal de Assistência Social (UBÁ, 2018, p. 16), além do secretário, há gerências da Divisão de Instrumentos de Gestão, Divisão de Proteção Social Básica, Divisão de Proteção Social Especial de Média e de Alta Complexidade e Divisão de Habitação de Interesse Social, tendo a última plano e fundo próprios. A estrutura geral da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social é apresentada conforme o organograma a seguir:

Gráfico 18 – Organograma da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de Ubá

¹⁷⁹ O Centro de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS) oferta serviços de Proteção Social Especial de forma continuada e gratuita a famílias e a indivíduos em situação de ameaça ou de violação de direitos. Além disso, o CREAS tem também o papel de coordenar e fortalecer a articulação dos serviços com a rede de assistência social e as demais políticas públicas. A Proteção Social Especial (PSE) atua de forma protetiva, diferente da Proteção Social Básica, que tem um caráter preventivo. Suas ações comportam oferta de serviços diretos, atenção e encaminhamentos efetivos e monitorados, assim como apoio a processos que assegurem qualidade na atenção, podendo estabelecer parcerias com o Poder Judiciário, o Ministério Público e outros órgãos. Tais atividades são diferenciadas de acordo com o grau de complexidade (média ou alta) e conforme a situação vivenciada pelo indivíduo ou família (CENSO SUAS, 2015, p. 74).



Fonte: Plano Municipal de Assistência Social, 2018 (reprodução).

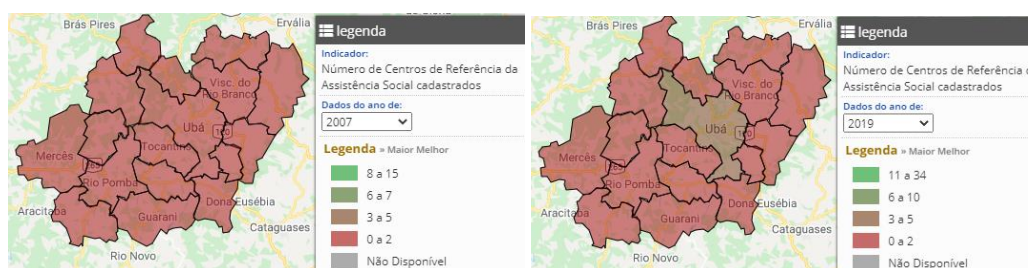
Segundo a LOAS (1993, não paginado), proteção social é a garantia de inclusão a todos os cidadãos que encontram-se em situação de vulnerabilidade e/ou em situação de risco. A proteção social básica tem como objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários por meio do oferecimento de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social. A proteção social especial também é oferecida por um conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.

Na proteção social básica do município, encontra-se a Seção de Segurança Alimentar responsável pelo Banco de Alimentos e a execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), prestando um relevante trabalho para as entidades do Município com divulgação do trabalho a sociedade ubaense, campanhas de arrecadação, distribuição de gêneros alimentícios, oferta de cursos em parceria com o SENAR e o Projeto de Transição Agroecológica juntamente com a EMATER.

Os serviços prestados pela proteção social básica são o PAIF e SCFV. Dentre os

benefícios, são ofertados os Benefícios Eventuais, o BPC e o Bolsa Família. Há também programas como o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – ACESSUAS TRABALHO e o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CADÚNICO, tratando-se de uma importante ferramenta de vigilância socioassistencial. Estes serviços, programas e benefícios são garantidos especialmente nos CRAS e Ubá é o município da sua microrregião que mais ampliou o número deste equipamento¹⁸⁰.

Gráfico 19 - Número de Centros de Referência da Assistência Social cadastrados em 2007 e 2019

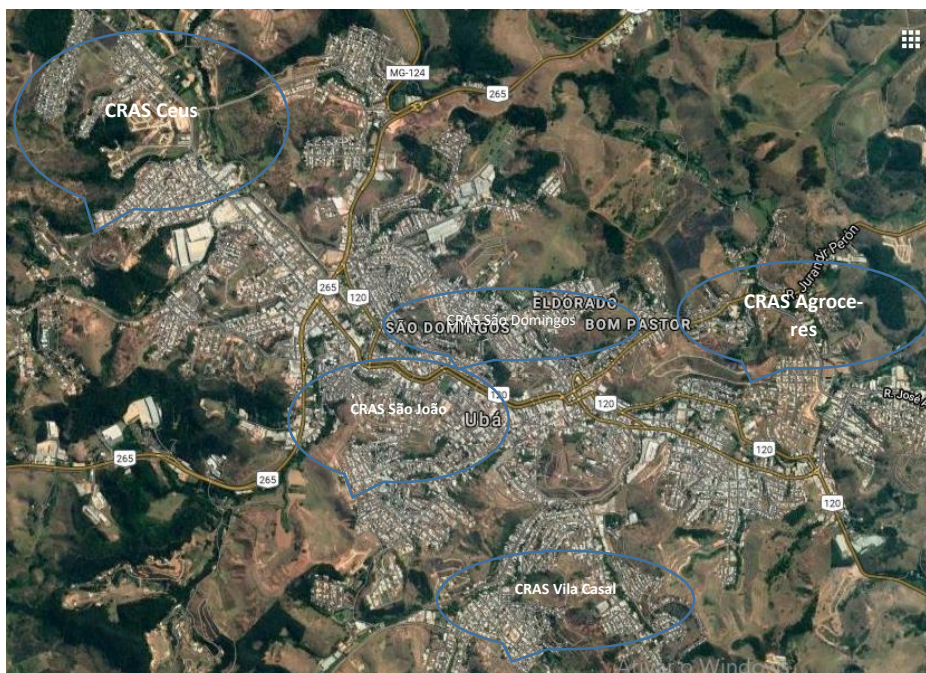


Fonte: Fundação João Pinheiro (2021).
Reprodução.

Os Centros de Referência de Assistência Social são a porta de entrada do SUAS e Ubá conta com cinco CRAS nas áreas em vulnerabilidade e risco social. Trata-se do CRAS Agroceres, CRAS CEUS, CRAS São Domingos, CRAS São João e CRAS Vila Casal. Também há quatro Centros de Convivência referenciados aos CRAS, em funcionamento nos bairros Colônia Padre Damião, Meu Sonho, Peluso, Pires da Luz e Primavera (UBÁ, 2018, p. 23).

Gráfico 20 – Localização geográfica dos CRAS do município

¹⁸⁰ Atualmente, o município se encontra no nível de gestão Básica, como município de grande porte, conforme classificação dada pelo Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, extinto Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a partir da implementação de determinados equipamentos no município.



Fonte: Google Maps (2021).
Elaboração própria.

A proteção social especial¹⁸¹ na média complexidade conta com um CREAS e um CENTRO POP localizados na área central da cidade. Na alta complexidade há a Unidade de Acolhimento Institucional Casa da Juventude que atende adolescentes e a Unidade de Acolhimento Institucional Casa Cidadã, que acolhe adultos de ambos os sexos.

5.3.3 O perfil socioeconômico das famílias pesquisadas

Conforme supracitado, o pré-teste foi realizado com duas entrevistadas, momento em que o formulário de entrevistas foi modificado para adequação e melhor compreensão por parte dos entrevistados. Após um primeiro contato para explicação da finalidade da entrevista e sigilo das informações, enviamos o termo de livre aceite ao membro responsável pela família para posterior assinatura (Apêndice 4), desde que as condições sanitárias durante a pandemia permitam. Também informamos que ao final, a pesquisa será enviada a todos os entrevistados.

A posteriori, agendamos um horário com o entrevistado para realização da entrevista. Cabe aqui ressaltar as dificuldades para realização das entrevistas, tanto físicas quanto psicossociais, imposta pela pandemia. Com o intuito de assegurar a segurança dos entrevistados, do entrevistador e da sociedade, e ainda, afim de preservar a responsabilidade social e o respeito

¹⁸¹ O Conselho Tutelar é órgão do sistema de garantia de direitos (SGD) e diretamente ligado a proteção social especial dos municípios.

ao próximo, optamos por realizar as entrevistas através do uso de contato por telefone e aplicativos de celular. Cientes de que não é o ideal para uma entrevista, em respeito às famílias, realizamos o possível dentro dos limites do bom senso e das condições sanitárias seguras.

As entrevistas semi-estruturadas foram realizadas entre os dias 2 e 22 de abril de 2021, por meio de telefone e aplicativo de celular, com duração de 50 minutos a 1 hora e trinta minutos. A pandemia gerou dificuldades como a não realização da entrevista pessoalmente e na residência dos entrevistados. As respostas foram gravadas para posteriormente serem extraídas e tabuladas.

O questionário usado nas entrevistas foi subdividido em socioeconômico (Apêndice 1), afim de compreender as condições socioeconômicas das famílias pesquisadas, e de entrevista (Apêndice 2), com o propósito de extrair respostas aos objetivos da pesquisa. Durante a entrevista é que se deu a observação (Apêndice 3) para extração de contradições, reflexões, consensos, crenças, questionamentos, angústias, perspectivas, etc. Devido a pandemia, a observação ficou limitada as expressões das falas dos entrevistados.

A avaliação socioeconômica revela que as famílias do grupo 1, usuárias do SUAS, possui renda baixa, com renda familiar mensal entre 0 e 1650,00 reais, renda per capita média de 250,00 reais. Neste grupo, três famílias possuem renda inferior a 89,00 reais, se configurando na condição de extrema-pobreza. Todas as entrevistadas deste grupo possuem renda abaixo de três salários mínimos, limite para acesso ao CADUNICO (Cadastro Único para Programas Sociais).

Em relação a composição familiar, são famílias com dois a três membros, mães solteiras e, em sua maioria, declaradamente negras. Tal informação corrobora com os dados pesquisados no CADUNICO e reafirmam as condições socioeconômicas do público-alvo do SUAS. São três famílias com três membros e quatro com dois membros, sendo que todas as sete famílias são chefiadas por mulheres. Referente a escolaridade, duas entrevistadas possuem ensino médio completo, uma possui ensino médio incompleto, uma possui ensino fundamental completo e três possuem ensino fundamental incompleto. Quanto à cobertura socioassistencial, as sete famílias são usuárias dos serviços socioassistenciais tipificados para os CRAS e seis são beneficiadas pelo programa Bolsa Família. Nenhuma família entrevistada é beneficiária do BPC.

Com o propósito de comparar, os grupos 1 e 2 foram formados somente por mulheres, com o mesmo número de declaradamente negras, brancas e pardas. As idade variam entre 25 e 70 anos. Já o grupo 3 é formado por famílias com renda superior a três salários mínimos con-dizentes com as condições socioeconômicas e históricas brasileiras. A partir da comparação

com este grupo, notamos que conforme aumenta a renda, aumentam o número de brancos do gênero masculino chefiando famílias e também aumenta o nível de escolaridade.

5.3.4 Análise crítico-dialética dos dados coletados

O método de exposição é o momento de análise e exposição dos dados obtidos na investigação em relação ao objeto, realizando-se o caminho investigativo de retorno com o devido rigor teórico para maturação do objeto. Neste rumo, a fala dos atores sociais é situada em seu contexto para melhor ser compreendida. Essa compreensão tem, como ponto de partida, o interior da fala. E, como ponto de chegada, o campo da especificidade histórica e totalizante que produz a fala (Minayo, 2002, p. 77).

No *primeiro nível de interpretação*, o inicial, deve apresentar as determinações fundamentais que devem ser definidas na fase exploratória como: conjuntura socioeconômica e política do qual faz parte o grupo social estudado; história desse grupo e política que se relaciona com esse grupo (Minayo, 2002, p. 77). Estas determinações proporcionarão a formulação de *categorias gerais*.

Após observação empírica, destacamos duas determinações gerais em torno da cidadania brasileira que são históricas e totais: A primeira é a conjuntura socioeconômica, histórica e política do período dos governos petistas, de 2003 a 2014, e do segundo mandato do governo Dilma a partir de 2014 aos dias atuais. No período petista, tal conjuntura proporcionou, por parte da classe dominante, concessões sociais sem o caráter de direito. Tratou-se do momento em que expandiu-se direitos sociais e surgiu o SUAS. A classe dominada recebeu determinados instrumentos de governança pública, mas não soube usá-los a seu favor para alcançar uma democracia participativa. Na atual conjuntura, a classe dominante que se apropria do Estado e direciona a “democracia representativa” para fins próprios, nega direitos sociais, sendo, portanto, uma ameaça ao SUAS, aos usuários do sistema, a assistência social e ao projeto societário de cidadania.

A segunda é a determinação do trabalho que a partir da extração de mais-valia, ocupa a maior parte do tempo do trabalhador que mesmo com relativa consciência de classe, tem pouco tempo vago refletir sobre a realidade em que vive ou para usar os mecanismos participativos e participar das decisões políticas. Alia-se a essa dificuldade a exaustão, física e mental, de horas de trabalho. As duas primeiras dificuldades, fruto da determinação do trabalho, são ainda mais

intensas sobre o público-alvo do SUAS que sofre diretamente com os reflexos do neoliberalismo e do processo de familismo: as mulheres, chefes de família e em sua ampla maioria, negras.

A determinação do trabalho produz trabalho alienado, portanto, aliena o trabalhador e o carrega de expressões individualistas, moralistas, ausentes de coletivismo e que o impedem de se ver enquanto sujeito pertencente a uma classe social. Os direitos historicamente negados são ocultados. Esta determinações evidenciaram as categorias alienação e consciência para a pesquisa. Numa perspectiva marxiana, há várias formas de alienação. No entanto, a alienação advinda da relação dos homens com o trabalho é a mais expressiva

O trabalho não produz somente mercadorias; ele produz a si mesmo e ao trabalhador como uma *mercadoria*, e isto na medida em que produz, de fato, mercadorias em geral. Este fato nada mais exprime, senão: o objeto (*Gegenstand*) que o trabalho produz, o seu produto, se lhe defronta como um ser estranho, como um *poder independente* do produtor. O produto do trabalho é um trabalho que se fixou num objeto, fez-se coisal (*sachlich*), é a objetivação (*Vergegenstandlichung*) do trabalho. A *efetivação* (*Vergegenstandlichung*) do trabalho é sua *objetivação*. Essa efetivação do trabalho aparece ao estado nacional-econômico como *desefetivação* (*Entwirklichung*) do trabalhador, a objetivação como *perda do objeto e servidão ao objeto*, a apropriação como *estranhamento* (*Enifremdung*), como *alienação* (*Entausserung*)(MARX, 2004, p. 80).

Diante da alienação em suas variadas formas e principalmente pela alienação do trabalho, sua superação necessariamente e naturalmente se dá pela consciência. E se a exploração é de uma classe sobre outra, a consciência também é de classe, da classe alienada e explorada. Qualquer transformação social passa por este processo de conscientização das classes subalternizadas acerca da realidade em que está sujeita

A consciência de classe consiste de fato das reações adequadas e racionais “atribuídas” a uma posição particular típica no processo de produção. Essa consciência não é, portanto, a soma nem a média do que é pensado ou sentido pelos indivíduos isolados que constituem a classe. E, não obstante, as ações historicamente significativas da classe como um todo são determinadas em última análise por essa consciência, e não pelo pensamento dos indivíduos – e tais ações só podem ser compreendidas por referência a essa consciência (LUKÁCS apud BOTTOMORE 1988, p.130).

Após apresentação das determinações e categorias do primeiro nível, tratamos do *segundo nível de interpretação* que se baseia no encontro que realizamos entre os fatos sugeridos na investigação. Esse nível é, ao mesmo tempo, ponto de partida e ponto de chegada da análise. As comunicações individuais, as observações de condutas e costumes, a análise das instituições e a observação de cerimônias e rituais são aspectos a serem considerados nesse nível. Neste ponto, buscamos compreender as singularidades presentes nas famílias, universalidades, mediações, particularidades e contradições. Já a *ordenação dos dados (tabulação)* é o momento em

que faz-se um mapeamento dos dados obtidos no trabalho de campo: transcrição das gravações, releitura do material, organização dos relatos e dados da observação participante (Minayo, 2002, 78).

A *classificação dos dados* se dá a partir da releitura exaustiva do material coletado. Com base no que é relevante, estabelecemos *categorias específicas* (Minayo, 2002, 78). Categorias são empregadas para estabelecer classificações. É agrupar elementos, ideias ou expressões em torno de um conceito capaz de abranger isso tudo: uma categoria que surge na fase exploratória de campo, a partir da coleta dos dados. As *categorias gerais* são estabelecidas previamente, antes da pesquisa de campo. No trabalho de campo é que revelar-se-ão as *categorias específicas* (Minayo, 2002, 70). Para análise e interpretação dos dados coletados, estabeleceu-se categorias específicas, codificou-se e tabulou-se manualmente os dados (GIL, 1989, p. 166).

A posteriori, a análise estatística foi desenvolvida para descrever os dados e avaliação das generalizações obtidas. Ao analisar o material coletado, as frases de cada resposta de cada pergunta terão pontos em comum, esses pontos são as categorias específicas extraídas do trabalho de campo. As categorias devem ter um único princípio de classificação, a resposta de uma categoria não pode ser incluída em outra categoria (Minayo, 2002, 72).

Na *análise final*, estabelecemos relação entre os dados obtidos e o referencial teórico da pesquisa, respondendo aos objetivos gerais e específicos da pesquisa. Assim, promovemos relação entre o concreto e o abstrato, geral e particular, teoria e prática (Minayo, 2002, 79). Neste ponto, realizamos a apresentação dos resultados da entrevista a partir de uma análise comparativa entre os três grupos pesquisados, afim de observar, interpretar e comparar semelhanças e diferenças entre as singularidades, universalidades, particularidades, mediações e contradições destes grupos, sob uma perspectiva de totalidade em relação a concepção de cidadania compreendida por estes. Cabe ressaltar que enfatizamos tal análise sob uma perspectiva histórico-dialética dos processos sociais.

5.3.5 Apresentação dos resultados das entrevistas

Com o objetivo específico de distinguir os diferentes conceitos da cidadania, analisamos esta categoria a partir de uma perspectiva histórico-dialética. A pesquisa bibliográfica apresentada nos capítulos primeiro e segundo, revela que a cidadania é uma categoria que se modifica conforme a conjuntura sociopolítica e histórica, ou seja, é uma construção histórica. Esta categoria possui diversos pressupostos teóricos que representantes de determinados projetos societários, dialeticamente se confrontam em busca de hegemonia. Tal hegemonia é hoje exercida

pela cidadania normativa representante do capital, no entanto, a cidadania democrático-progressista se apresenta como antítese em sua forma reformista, elaborada por Marshall e em sua forma transformadora que parte de uma perspectiva marxista.

Cabe frisar que os resultados práticos da pesquisa de campo são delimitados a experiência do SUAS no município de Ubá e foram comparados com os indicadores sociais e conclusões da pesquisa bibliográfica de âmbito nacional.

Dessa forma, elaboramos uma triangulação entre pesquisa bibliográfica e pesquisa de campo que comprovou que por parte dos entrevistados hegemonicamente há apropriação da concepção normativa de cidadania e em segundo plano, da cidadania progressista. A triangulação é entendida como um “processo de comparação entre dados oriundos de diferentes fontes no intuito de tornar mais convincentes e precisas as informações obtidas. As triangulações ainda podem ser vistas através da utilização de diferentes métodos sobre um mesmo objeto” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 129).

A triangulação parte da síntese de várias fontes e evidências qualitativas e quantitativas. Desta forma, realizou-se uma interpretação dos dados a partir de triangulação entre dados socioeconômicos, qualitativos e quantitativos coletados nas entrevistas, observações, questionário socioeconômico, documentos estatísticos da Fundação João Pinheiro, dados históricos do Plano Municipal de Assistência social e do IBGE e dados dos sistemas de vigilância socioassistencial do Governo Federal, especificamente, do CADUNICO. Os resultados da triangulação levaram a saturação teórica e comprovaram determinadas particularidades acerca dos entrevistados. A partir da comparação entre os dados coletados em entrevista e os dados do CADUNICO obtivemos os seguintes resultados apresentados a seguir.

Evidentemente, a experiência de países do capitalismo central como a Inglaterra não se deu da mesma forma nos países periféricos. Quanto ao Brasil, diante do consenso da não consolidação da cidadania, distinguimos os pressupostos teóricos que buscaram explicar a trajetória da cidadania brasileira e concluímos que se trataram de simulacros de cidadania, visto a dificuldade de consolidação até mesmo da cidadania normativa, os retrocessos na perspectiva orgânica reformista iniciada em 1988 que vinha numa crescente de avanços até a década de 2010. A cidadania brasileira sofre construções e desconstruções enquanto reflexos da determinação do trabalho e da conjuntura socioeconômica e política.

Com o objetivo específico de assimilar qual é a concepção de cidadania predominante nas famílias usuárias e não usuárias dos programas e serviços do SUAS no município, afim de

descobrir diferenças e semelhanças, realizamos perguntas referentes a noção de cidadania, cidadão, tipos de direito, papel do Estado e do cidadão, sintetizamos as seguintes singularidades extraídas das perguntas 1 a 12 que constam no Apêndice 2:

Ao serem questionados sobre a noção de cidadania, de uma forma geral, os entrevistados dos três grupos ligam a noção de cidadania ao pertencimento a uma nação, com ênfase no direito civil e em um segundo plano, nos direitos políticos. Dos vinte e um entrevistados, uma entrevistada do grupo 1 e uma entrevistada do grupo 2 apresentaram uma noção de cidadania mais próxima da participação social e proatividade.

Acho que é o direito de pertencer a um país e ter seus direitos e deveres respeitados (ENTREVISTADA 4, GRUPO 1).

Cidadania é quando todas as pessoas tem seus direitos né. Não só na lei, na teoria, mas na prática. É a pessoa que pode desfrutar de uma boa saúde, uma boa alimentação, tendo seus direitos respeitados (ENTREVISTADA 7, GRUPO 1).

Direito ao voto e cumprir seus deveres (ENTREVISTADA 2, GRUPO 2).

Eu acho que é cidadão que tem direitos e deveres em uma sociedade (ENTREVISTADA 7, GRUPO 2).

Cidadania é o conjunto de direitos e deveres que cada indivíduo em sociedade tem sua obrigatoriedade de cumprir (ENTREVISTADA 3, GRUPO 3).

Acho que é a conscientização do indivíduo sobre seus direitos e deveres. O saber fazer valer os seus direitos e cumprir os seus deveres. Conhecer quais são os seus direitos e deveres em várias situações cotidianas (ENTREVISTADO 5, GRUPO 3).

Pra mim cidadania é você cumprir o seu papel da forma que lhe é imposto, entendeu? Você fazer valer os seus direitos, mas também os seus deveres. Resumindo, ser uma boa pessoa, uma boa influência (ENTREVISTADO 6, GRUPO 3).

A partir das falas supracitadas, nota-se forte presença do dever em contraponto ao direito, visto que sempre que citado o termo “direito”, houve citação do termo “dever”. Intrinsecamente, tal abordagem apresenta uma noção de direito carregada de um caráter moral, de contrapartida e não de um direito de fato. No grupo 1 (sujeitos de direitos usuários do SUAS com renda até três salários mínimos), apenas uma entrevistada correlacionou cidadania a garantia de direitos políticos. No grupo 2 (sujeitos de direitos não usuários do SUAS com renda até três salários mínimos), apenas duas entrevistadas correlacionaram cidadania aos direitos políticos.

Quanto a participação social, foram duas citações no grupo 2 e uma no grupo 1. Ainda que durante a entrevista nos três grupos tenha sido comum a ligação da assistência social ao acesso aos direitos, apenas uma entrevistada do grupo 2 citou a importância da conscientização destes direitos. Nesta pergunta inicial sobre a compreensão de cidadania, nenhum dos entrevistados dos grupos 1 e 2 citaram os direitos sociais como direitos de cidadania, o que reafirma a

hegemonia da cidadania normativa e precariedade dos direitos sociais, os últimos a serem normatizados.

A primeira conclusão é que os direitos civis, os primeiros a serem historicamente garantidos e os mais próximos da cidadania normativa, estão mais consolidados na percepção dos entrevistados. Em um grau menor, os direitos políticos. Os direitos sociais ainda não foram consolidados, tanto que determinadas políticas sociais são tratadas de forma difusa, como direito e assistencialismo simultaneamente, o que representa a não consolidação de tal direito e a hegemonia da concepção normativa.

Em suma, se não há consolidação de todos os direitos de cidadania, não é possível afirmar que há cidadania. Dessa forma, se há uma disputa ideológico-dialética entre as abordagens normativa e orgânico-progressista, no Brasil, a cidadania normativa que historicamente se desfaz nos períodos ditatoriais, é hegemônica, ainda que se revelem presentes expressões da perspectiva de cidadania progressista nos relatos dos entrevistados.

É comum nos três grupos a correlação entre cidadania e comportamento (como se comportar em sociedade), principalmente no que tange aos deveres, tratando-se de um reflexo do moralismo, do conservadorismo e do autoritarismo estruturados na sociedade. De forma metafórica, o Estado é tratado como o pai que concede direitos, entretanto, exige que seus filhos cumpra com os deveres.

Cidadania é a forma como o cidadão se comporta e é visto pela sociedade (ENTREVISTADA 1, GRUPO 3).

Ser cidadão? É ser honesto (ENTREVISTADA 2, GRUPO 1).

Cidadão é aquela pessoa que cumpre né seus direitos e deveres (ENTREVISTADA 4, GRUPO 1).

Eu acho que é cidadão quem tem direitos e deveres numa sociedade (ENTREVISTADA 6, GRUPO 2).

Cumprir com seus deveres e poder usufruir dos direitos previstos a todos, inclusive, políticos, de saúde e ter acesso à educação (ENTREVISTADA 5, GRUPO 3).

Especificamente no grupo 3, há intrínseca nas respostas uma noção de participação social com caráter de *status social* enquanto pertencimento a uma sociedade e ao mesmo tempo de participação política resumida ao voto. Não se trata da participação social nos mecanismos de defesa de direitos, mas de uma participação social que se aproxima da noção marshalliana de cidadania. Noção mais evidente em três dos sete entrevistados deste grupo.

É fazer parte de um meio social, respeitando leis e contribuindo para o bem social (ENTREVISTADA 2, GRUPO 3).

Cidadãos somos todos nós, mas eu me torno cidadão quanto eu me torno consciente disso. Sei lá, consciência dos meus direitos, dos meus deveres. Quando eu consigo ocupar esse papel eu acho que eu me torno cidadão (ENTREVISTADA 5, GRUPO 3).

É você realmente exercer seu papel de ser uma boa pessoa. Como se diz, seguindo à risca o que manda o figurino, pagar seus impostos em dia e fazer sempre valer a pena o que é seus direitos (ENTREVISTADA 6, GRUPO 3).

Nos três grupos, a ampla maioria das mulheres revelou que há diferença entre os direitos de homens e mulheres, principalmente no âmbito salarial. Uma entrevistada do grupo 1, duas entrevistadas do grupo 2 e uma entrevistada do grupo 3 disse não haver diferença de direitos quanto ao gênero.

Eu acho que há diferença sim por causa da cultura machista né do brasileiro na minha família não tem problema não, até tinha, mas abandonei, deixei pra lá (ENTREVISTADA 1, GRUPO 1).

Com certeza há diferença na cidadania dos homens e das mulheres no Brasil. Na lei não, na teoria, perante a lei somos todos iguais, mas infelizmente na prática sim. Tanto que os homens as vezes exercem as mesmas funções das mulheres e eles acaba recebendo mais (ENTREVISTADA 4, GRUPO 1).

Pros os homens, desde o início é melhor. Eles sempre votaram, tem salários melhores. Mesmo a mulher exercendo a mesma função, ela tem salário menor (ENTREVISTADA 7, GRUPO 2).

Existe muita diferença sim, é gritante. Isso aí a gente vê todos os dias em jornais, como em amigos. Na minha família não existe, mas na sociedade existe muito (ENTREVISTADA 1, GRUPO 3).

Não deveria mas tem. Tanto no Brasil quanto na minha família. A gente ainda tem uma visão de que os homens tem alguns privilégios (ENTREVISTADA 5, GRUPO 3).

Questionadas sobre o que é possuir um direito, três entrevistadas do grupo 1 não souberam responder e três deste mesmo grupo tiveram respostas ligadas aos direitos civis. Cinco entrevistadas do grupo 2 tiveram respostas ligadas aos direitos civis e duas, aos direitos políticos.

É ter um direito do que você pode ou não pode fazer, por exemplo, eu tenho o direito de ir e vir, mas não tenho direito de tirar a vida de alguém (ENTREVISTADA 1, GRUPO 1).

São regras que visam garantir a liberdade de todos os indivíduos (ENTREVISTADA 5, GRUPO 1).

Direito de ir e vir, liberdade para exercer e ter uma vida digna (ENTREVISTADA 5, GRUPO 2).

Ainda sobre este questionamento sobre possuir direitos, no grupo 3, a cidadania normativa é mais expressiva devido a ênfase dada às leis por parte da maioria do grupo. Apenas uma entrevistada citou algum direito social e não houve citação de direitos políticos, enquanto o restante dos entrevistados citou leis e direitos civis.

Liberdade, educação, saúde (ENTREVISTADO 2, GRUPO 3)

Poder usar alguma lei a meu favor (ENTREVISTADO 3, GRUPO 3)

É quando alguma pessoa tem um dever comigo e tenho um direito estabelecido pela Constituição, a vida, liberdade (ENTREVISTADO 5, GRUPO 3)

Sobre como os direitos foram criados, uma entrevistada em cada grupo citou a ONU como a origem dos direitos. Uma entrevistada do grupo 1 e uma entrevistada do grupo 3 citaram os direitos humanos. A ampla maioria citou a Constituição e o governo como origem dos direitos.

A constituição brasileira por exemplo, a constituição de cada país (ENTREVISTADO 3, GRUPO 1)

Penso que os direitos humanos não foram criados, né, já que eles são reservados a todas as pessoas, independente de cor, raça. Mas para que eles sejam cumpridos, é necessário muita luta (ENTREVISTADO 4, GRUPO 1)

Pelas nações unidas (ENTREVISTADO 5, GRUPO 1)

Foi criados pra proteger e garantir o ser humano. Quem cria é a sociedade (ENTREVISTADO 3, GRUPO 2)

Se não me engando a ONU na declaração universal dos direitos humanos (ENTREVISTADO 6, GRUPO 3)

Foram criados pela Constituição e espiritualmente tenho o direito que Deus me deu ao livre arbítrio (ENTREVISTADO 7, GRUPO 3)

A ampla maioria compreende que precisa lutar por seus direitos para que sejam garantidos, no entanto, desconhecem os mecanismos de luta e instituições de defesa de direitos. Historicamente, não há uma cultura da prática da cidadania na forma de luta por direitos ao qual caberia um estudo aprofundado do reflexo do autoritarismo sobre a criminalização das práticas cidadãs orgânicas, ou, o que impede, além do trabalho, a participação social. Isso fica evidente ao indagados sobre o papel do cidadão na criação de direitos. Quatro entrevistados do grupo 1 citaram “luta e conscientização” e apenas um entrevistado do grupo 2 citou a palavra “luta”. Dessa forma, verifica-se, neste ponto, maior proximidade com a cidadania progressista no

grupo de sujeitos usuários do SUAS. No grupo 3, os sete entrevistados citaram “crítica, cobrança, reivindicação e manifestação” para garantia de direitos, expressões não citadas no grupo 2.

É saber que tem direito e não poder exercer, principalmente os mais pobres. Por falta de caráter dos governantes (ENTREVISTADO 1, GRUPO 1)

Lutar por eles (ENTREVISTADO 2, GRUPO 1)

Conscientização dos direitos (ENTREVISTADO 3, GRUPO 1)

Uma luta constante de conscientização. Porque os direitos já existem, mas é necessário que a população se junte e lutem pelos seus ideais preservando e garantido os direitos de todos como pessoas (ENTREVISTADO 4, GRUPO 1)

A maioria dos entrevistados considera o direito de ir e vir, a saúde, a educação e ao trabalho como os mais importantes. A Entrevistada 4 do grupo 1 afirma que são mais importantes “educação, trabalho e saúde”. A Entrevistada 5 do Grupo 1 afirma que os mais importantes são o direito de “ir e vir. No momento estão restritos devido a pandemia”.

Perguntados se estes direitos atendem às necessidades básicas das suas respectivas famílias, somente uma entrevistada do grupo 1, três do grupo 2 e responderam que os direitos atendem às suas necessidades. Todos as entrevistadas do grupo 3, de maior renda, disseram que os direitos que possuem atendem às suas necessidades básicas.

Perguntamos quais são os direitos civis, políticos e sociais. A ampla maioria tem uma noção superficial e fragilizada do que se tratam tais direitos. Uma entrevistada do grupo 1, uma entrevistada do grupo 2 e duas entrevistadas do grupo 3 tiveram respostas aproximadas da noção destes direitos.

Político é eleger, civil é aposentadoria, social é de participar das coisas que existe aqui na cidade, de interagir com as pessoas (ENTREVISTADA 1, GRUPO 1)

Político é votar, civil é ir e vir, social é educação e saúde (ENTREVISTADA 4, GRUPO 1)

Social é se dar bem com todo mundo, político é direito de reivindicar (ENTREVISTADA 14 GRUPO 2)

Político é voto, civil é ir e vir, social é moradia, educação, religião (ENTREVISTADA 5, GRUPO 2)

São comuns reclamações desmobilizadas, fragmentadas e distantes dos mecanismos de participação social, portanto, sem poder político. Há consciência de que a maioria dos direitos não são garantidos da devida forma, no entanto, se o Estado não garante direitos sociais, não é pressionado efetivamente pela ampla maioria da população.

Com os objetivos específicos de delimitar quais foram as conquistas na ampliação de direitos de cidadania nas famílias durante o período pesquisado e averiguar quais são os desafios enfrentados pelas famílias perante as investidas neoliberais, sintetizamos as seguintes singularidades extraídas das perguntas 13 a 32:

Questionado se o entrevistado ou algum membro da família já participou de sindicatos, partidos políticos, movimentos sociais, conselhos de direito, entidades de classe, associações de moradores ou algum outro meio de garantia destes direitos, três dos sujeitos de direitos usu-ários do SUAS afirmaram que já participaram de algum mecanismo.

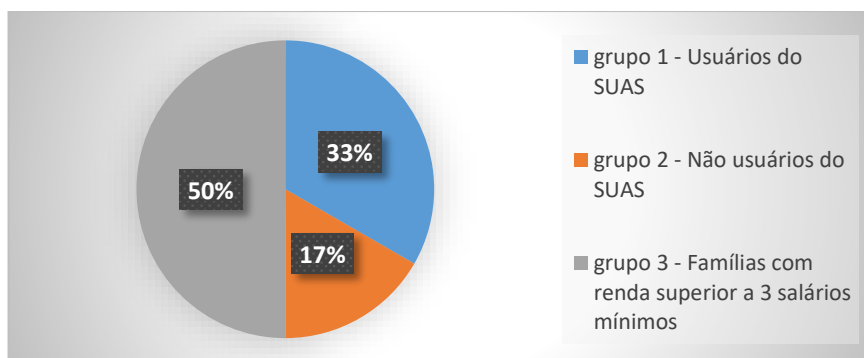
Sim. Já fui membro da pastoral da criança, meu irmão já participou de associação de moradores de bairro (ENTREVISTADA 4, GRUPO 1).

Sim. Há muito tempo eu participei da associação de moradores e conseguimos, na época, energia pra parte do bairro que não tinha (ENTREVISTADA 5, GRUPO 1).

Não. Pois infelizmente no meu ponto de vista e todos que acompanhava a distância, servia de trampolim para outras coisas como carreira política, por exemplo (ENTREVISTADA 6, GRUPO 3).

Nos três grupos, os entrevistados que já participaram são exatamente os que possuem respostas mais próximas da noção orgânica de cidadania e direitos sociais. O grupo com maior escolaridade é o que mais participa socialmente. Do grupo 1, as duas entrevistadas participaram de associação de moradores. No grupo 2, uma participou de associação de bairro e partido político, enquanto no grupo 3, duas participaram de partido político e uma de sindicato. Conforme aumenta a renda, reduz a participação em associação de moradores. Apenas duas entrevistadas continuam participando no momento, sendo uma do grupo 2 atuando em associação de moradores e uma do grupo 3 participando de sindicato.

Gráfico 21 - Participação em mecanismos de garantia de direitos



Fonte: elaboração própria.

Visto que a maioria dos entrevistados compreende que as leis não garantem direitos e que é preciso reivindicar direitos, a singularidade mais expressiva é o motivo de não participarem das decisões. Cinco entrevistados responderam que a falta de tempo e o desgaste físico e mental resultante do trabalho prejudicam a participação social. O tempo que lhes sobra é reservado para descanso, lazer, afazeres domésticos e contato com a família.

Não. Não tenho muita interação por causa do meu trabalho. Não tenho tempo (ENTREVISTADA 1, GRUPO 1).

Não. Sem tempo pra isso (ENTREVISTADA 2, GRUPO 1).

Não. Nunca tive tempo para participar (ENTREVISTADA 7, GRUPO 1).

Não. Por falta de estrutura emocional, devido ao dia a dia, desgastante, ou seja, vendemos o almoço para comprar a janta (ENTREVISTADA 3, GRUPO 2).

Não, nem eu e nem minha família nunca participaram. Falta de tempo, tenho vontade de participar, mas não tenho muito tempo. Saio de manhã pra trabalhar e volto a noite e não tenho muito tempo (ENTREVISTADA 1, GRUPO 3).

Todos os entrevistados dos três grupos consideram o processo eleitoral de votação um direito político, ainda que a noção de tal direito esteja reduzida ao voto eleitoral. Nota-se que a avaliação das políticas públicas é focada no âmbito local, limitada ao município, no que se vê de fisicamente concreto. Isto se deve ao fato de que é no âmbito local que o sujeito de direito é atendido fisicamente, reclama pessoalmente e materialmente tem acesso a benefícios. Dessa forma, as reclamações e avaliações são limitadamente horizontais, sem uma perspectiva de totalidade.

Acompanhando e pesquisando sobre sua conduta, seus projetos, o que conseguiu colocar na prática, solucionar os problemas do município (ENTREVISTADA 4, GRUPO 1).

Os que tem melhores propostas e o que já fizeram para nossa cidade (ENTREVISTADA 6, GRUPO 1).

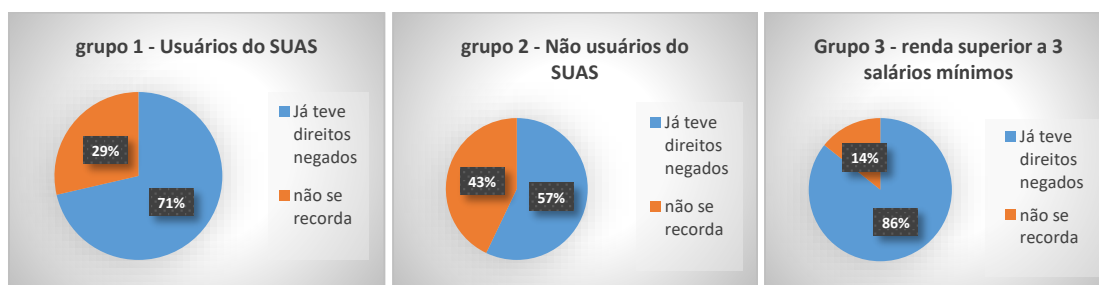
Os resultados das políticas sociais não são vistos em um primeiro plano, por serem ações imateriais e de médio e longo prazo. Tal constatação demonstra que os sujeitos de direitos usuários do SUAS não enxergam os avanços da assistência social e do SUAS no período pesquisado, nem a nível local, onde houve expansão da rede socioassistencial com a implementação dos CRAS, do CREAS, do Centro-pop, da Casa Cidadã, demais serviços, programas e projetos. Por outro lado, uma parte também não enxerga retrocessos nos últimos anos.

Majoritariamente, as leis são tratadas como garantia teóricas de direitos que não se concretizam na prática. O uso do termo “governo” nas falas revela que há um foco reducionista dos

três poderes sobre o poder executivo, o que corrobora com as afirmações de Carvalho e Souza. Questionados se todos somos iguais perante a lei, três entrevistados do grupo 1, dois entrevistados do grupo 2 e quatro entrevistados do grupo 3 afirmam que na teoria somos iguais perante a lei, mas na prática isso não acontece.

Conforme demonstra o gráfico 22, majoritariamente há uma percepção de negação de direitos e dificuldade de acesso aos serviços públicos por parte dos entrevistados. Observa-se que os sujeitos de direitos usuários do SUAS possuem uma percepção maior de negação de direitos a sua família, se comparados ao grupo de sujeitos de direitos não usuários do SUAS. Destaca-se o número de sujeitos de direitos com renda acima de três salários mínimos e ensino superior que declaram já terem seus direitos negados.

Gráfico 22 – Percepção acerca de direitos negados à família



Fonte: elaboração própria.

Quando questionados qual foi a atitude que tomaram, os entrevistados dos três grupos que relataram situações de negação de direitos, recorreram com reclamações na própria instituição e afirmaram que nada se resolveu, recorreram judicialmente, não souberam onde recorrer, não recorreram ou pagaram por um serviço privado. Destaca-se a frustração dos que recorreram diretamente nas instituições e principalmente o fato de nenhum entrevistado ter citado as ouvidorias, conselhos de direito, defensorias públicas, assistentes sociais, CRAS e CREAS como mecanismos de garantia de direitos. De uma forma geral, observamos que impera nos relatos o desânimo, a irritação, a desconfiança e a revolta.

Sim. Tô passando por isso agora. Vou entrar com um processo contra o INSS (ENTREVISTADA 1, GRUPO 1).

Sim. Agora está tudo sendo negado. Direitos dos trabalhadores. Aí é difícil né, porque tá tudo nas mãos dos corruptos né (ENTREVISTADA 4, GRUPO 2).

Sim. Infelizmente não pude fazer nada (ENTREVISTADA 5, GRUPO 2).

Sim. Várias vezes, principalmente na área da saúde. Minha reação foi de indignação e requerer meus direitos, mas como sempre tudo acaba em pizza e não se resolve nada (ENTREVISTADA 1, GRUPO 3).

Sim. Em alguns casos como acesso a saúde. A atitude? pagar de forma particular (ENTREVISTADA 2, GRUPO 3).

Sim. Entrei com uma ação judicial (ENTREVISTADA 3, GRUPO 3).

Sim. Os direitos são negados todos os dias. Pela lei eu não deveria pagar um plano de saúde para ter acesso a saúde (ENTREVISTADA 4, GRUPO 3).

Sim. Hoje eu já não acho que meus direitos estão tão garantidos (ENTREVISTADA 7, GRUPO 3).

Observa-se que o grupo 1 sente mais que seus direitos estão sendo negados se comparado ao grupo 2, o que sugere que há um ganho qualitativo para os sujeitos de direitos usuários do SUAS. O grupo 3, com escolaridade e renda superior aos dois primeiros grupos, foi o único em que houve entrevistados que pagaram por serviços privados.

Tabela 3 – Atitude diante dos direitos negados:

Atitude	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Processo judicial	1	0	1
Não soube onde recorrer	1	0	0
Recorreu, mas em nada resolveu	1	0	1
Não recorreu	0	1	0
Pagou por um serviço privado	0	0	2
Afirma não se lembrar de negação de direitos	4	6	3

Fonte: elaboração própria.

Todos os entrevistados dos três grupos, com exceção de uma entrevistada do grupo 2, afirmam que o povo tem dificuldade em garantir seus direitos. Portanto, há reconhecimento de que diversos direitos não são garantidos.

Perguntados se eles ou algum familiar já sofreu algum tipo de discriminação ou preconceito de raça ou gênero, obtemos os dados apresentados na tabela abaixo.

Tabela 4 – discriminação ou preconceito de raça ou gênero:

Discriminação/preconceito	Relacionado a raça	Relacionado a gênero
Grupo 1	6 entrevistados	1 entrevistado
Grupo 2	6 entrevistados	1 entrevistado
Grupo 3	7 entrevistados	2 entrevistados

Fonte: elaboração própria.

Acerca da liberdade ameaçada, uma entrevistada do grupo 1 e outra do grupo 2 relataram privação de liberdade enquanto eram casadas, revelando o quão presentes se fazem as relações patriarcais, senhoriais e de desigualdade entre gêneros. Majoritariamente é citada a desigualdade salarial entre homens e mulheres como desigualdade de gênero. É importante destacar que

tais informações sobre liberdade, discriminação e preconceito demonstram como o fardo é maior para a mulher negra, público-alvo do SUAS, situação que se agrava com o processo de familismo. Observa-se que discriminação e preconceito são uma constante nos dois grupos e alcançam até mesmo o terceiro grupo. Os relatos revelam situações explícitas de discriminação, preconceito e racismo

Sim. Uma criança de onze anos de idade saiu do salão e o policial abordou a criança por atitude suspeita por ser preta e com roupa de criança pobre. A criança apenas estava voltando da escola e passou para me dar um beijo. Era meu irmão adotivo. Esse mesmo irmão meu né, adotivo, eu já fui com ele em lanchonete e as pessoas olharam para ele e eu falei pra comprar um salgado e eles perguntaram se eu não queria o da promoção para dar a ele como se fosse doação (ENTREVISTADA 3, GRUPO 3).

Sim, quando trabalhava em um hipermercado, a moça que estava no caixa era negra e o cliente, por algum problema particular, descontou toda sua raiva com palavras agressivas, insultou ela na frente de centenas de pessoas, desmoralizado e desmerecendo ela dos seus serviços pela sua cor. Uma cena ridícula e que existe em muitos lugares isolados (ENTREVISTADA 2, GRUPO 2).

Sim. O preto sempre é excluído de tudo e julgado mal, mesmo sem conhecer (ENTREVISTADA 4, GRUPO 1).

Perguntados se uma política social é um direito ou uma ajuda, observa-se predominância da noção de direito. Em alguns entrevistados, há noção de que é um direito mas usado como ajuda e há os que consideram apenas como ajuda, revelando uma compreensão assistencialista das políticas sociais. Observa-se que não há diferença expressiva entre os grupos 1 (sujeitos de direitos usuários do SUAS), 2 (sujeitos de direitos não usuários do SUAS) e 3 (sujeitos de direitos com renda acima de três salários mínimos).

Tabela 5 – Percepção acerca das políticas sociais:

Política social	Direito	Direito e ajuda	Ajuda
Grupo 1	4 entrevistados	1 entrevistado	2 entrevistados
Grupo 2	4 entrevistados	1 entrevistado	2 entrevistados
Grupo 3	4 entrevistados	2 entrevistados	1 entrevistado

Fonte: elaboração própria.

Quando perguntados se sempre pensaram dessa forma sobre políticas sociais ou se modificaram sua forma de pensar de alguns anos para cá, quatro entrevistados do grupo 1 (sujeitos de direitos usuários do SUAS) mudaram a sua forma de pensar, nenhum entrevistado do grupo 2 mudou a sua forma de pensar e dois entrevistados do grupo 3 mudaram sua forma de pensar. O que revela que ainda que não reconheçam os avanços entre 2005 e 2020, os sujeitos de direitos usuários do SUAS tratam as políticas sociais como direito em um número maior que os

entrevistados que não usam serviços do SUAS. Neste ponto, houve um ganho relativo quanto a noção de direito.

Questionados sobre quando houve melhora ou piora nas políticas sociais, nota-se que alguns entrevistados não veem piora porque se baseiam no Brasil de antes da Constituição de 1988, período em que não havia a proteção social legal e as políticas sociais eram ainda mais precarizadas e porque têm uma avaliação restrita ao município. Ressalta-se que exceto uma entrevistada do grupo 2, de uma forma geral não há reconhecimento das conquistas sociais no período de 2005 a 2020. Por outro lado, dois entrevistados de cada grupo afirmam que houve piora nas políticas sociais desde o início do governo Temer até o governo Bolsonaro. O restante dos entrevistados têm uma percepção de manutenção das mesmas condições sociais. Em todos os grupos há insatisfação com os serviços públicos e descontentamento com a classe política. Inclusive, há dificuldade em diferenciar a política eleitoral das políticas públicas enquanto direito constitucional.

Perguntados se eles sabem o que é o SUAS, apenas uma entrevistada usuária do SUAS afirmou saber do que se trata. Nos três grupos, os entrevistados não sabem que o SUAS tem serviços e programas, mas destacam a importância da assistência social.

SUAS não sei. A assistência social até tenta, mas não consegue muita coisa não tá. Eles até tenta, trabalha muito, mas num tem muito resultado não (ENTREVISTADA 4, GRUPO 2).

SUAS? Não conheço essa sigla. Mas acredito que a assistência social tem um papel muito importante. Auxilia os cidadãos menos favorecidos a utilizar os canais para reivindicação dos seus direitos (ENTREVISTADA 5, GRUPO 3).

No entanto, correlacionam assistência social apenas a concessão de benefícios. A noção de assistencialismo se faz presente e observa-se que não há diferença expressiva entre os grupos 1 (sujeitos de direitos usuários do SUAS) e 2 (sujeitos de direitos não usuários do SUAS).

Tabela 6 – Percepção sobre o SUAS:

O que é o SUAS	Soube	Não soube
Grupo 1	1 entrevistado	6 entrevistados
Grupo 2	1 entrevistado	6 entrevistados
Grupo 3	2 entrevistados	5 entrevistados

Fonte: elaboração própria.

Se nas políticas sociais predomina a noção de direito sobre a noção de ajuda. Na assistência social em específico, salvo exceções, há uma noção difusa e contraditória em que a assistência social é vista como direito e ao mesmo tempo como ajuda.

É direito. É dinheiro de todo mundo né. Não existe ajuda do governo. Nada é ajuda do governo (ENTREVISTADA 3, GRUPO 3).

Direito e ajuda. As duas partes juntas (ENTREVISTADA 1, GRUPO 1).

Questionadas se as respostas que deram a entrevista tiveram alguma influência do trabalho das assistentes sociais e/ou dos CRAS, a maioria dos sujeitos de direitos usuários do SUAS afirma que teve influência. A influência do grupo que não usa o SUAS se deve ao que observam do trabalho das assistentes sociais na assistência social ou em outras políticas públicas. Observa-se que não há diferença expressiva entre os grupos 1 (sujeitos de direitos usuários do SUAS) e 2 (sujeitos de direitos não usuários do SUAS).

Tabela 7 – Influência das assistentes sociais e serviços do SUAS:

Grupo	sim	não
1	4 entrevistados	3 entrevistados
2	3 entrevistados	4 entrevistados
3	1 entrevistado	6 entrevistados

Fonte: elaboração própria.

Questionados sobre qual classe social pertencem e porque se consideram pertencentes a esta classe social, nota-se dificuldade na percepção das famílias de baixa renda. Em algumas, a percepção não condiz com a sua situação socioeconômica vivenciada.

Me considero pobre mas graças a deus tenho casa pra morar e comida na mesa. Não sei até onde vai esse limite de pobreza (ENTREVISTADA 5, GRUPO 1).

Duas entrevistadas de baixa renda do grupo 1 e duas do grupo 2 não se consideram pobres, mas de classe média. Acreditamos que se trata de desconhecimento do que é uma classe social e da própria realidade em que vivem. Duas entrevistadas do grupo 3, com renda superior a 3 salários mínimos, se considerou pertencente a classe C (renda entre 4 e 10 salários mínimos) ao qual consideramos de classe média. Observa-se que não há diferença expressiva entre os grupos 1 (sujeitos de direitos usuários do SUAS) e 2 (sujeitos de direitos não usuários do SUAS).

Tabela 8 – Percepção das entrevistadas acerca da sua classe social:

Grupos	Extremamente pobre	Pobre	Média	Alta
1	0 entrevistados	5 entrevistados	2 entrevistados	0 entrevistados
2	0 entrevistados	5 entrevistados	2 entrevistados	0 entrevistados
3	0 entrevistados	0 entrevistados	7 entrevistados	0 entrevistados

Fonte: elaboração própria.

Buscando avaliar se a entrevistada se baseava em uma perspectiva de direito do cidadão e dever do Estado ou em uma perspectiva meritocrática, observamos que não há diferença expressiva entre os três grupos.

É responsabilidade minha sim, porque isso é fruto das minhas escolhas. Não posso culpar só o governo também (ENTREVISTADA 1, GRUPO 1).

É obrigação deles né garantir que todos os cidadãos tenham vida digna, mas é obrigação minha e de todo o cidadão lutar para que os nossos direitos sejam garantidos, para que essa vida digna seja exercida na prática (ENTREVISTADA 4, GRUPO 1).

Uma entrevistada de cada grupo trata como direito, por outro lado, há ênfase nos deveres, o que novamente revela a essência moralista nos relatos.

Tabela 9 – comparação entre direito e mérito:

Grupos	Direito	Mérito	Não soube responder
1	4 entrevistados	2 entrevistados	1 entrevistado
2	4 entrevistados	2 entrevistados	1 entrevistado
3	5 entrevistados	1 entrevistado	1 entrevistado

Fonte: elaboração própria.

A conclusão dos dados extraídos é que de uma forma geral, a falta de consciência da realidade em que vivem perpassa todas os relatos dos três grupos e apresenta-se como uma universalidade, uma expressão da categoria alienação. Universalidade presente mais forte nos grupos 1 e 2.

Em alguns entrevistados há satisfação apenas por terem moradia e alimentos, não havendo uma perspectiva de garantia ou ampliação de outros direitos constitucionais. Isto se deve ao desconhecimento das políticas sociais enquanto direito constitucional negado.

Conforme supracitado, há desconhecimento do SUAS, até mesmo pelos beneficiários do Bolsa Família e usuários dos serviços do SUAS. A compreensão da assistência social é difusa e se concretiza como uma espécie de ajuda do Estado.

No entanto, se de uma parte, há desconhecimento dos mecanismos de participação social e reivindicação, de outra, há conhecimento de alguns desses mecanismos. Entretanto, os sujeitos de direitos enfrentam dificuldades resultantes do trabalho alienado que dificultam a participação social, ponto em que a democracia representativa se sobressai sobre a democracia participativa.

Todos os entrevistados compreendem que o Estado deve cumprir com as leis e a maioria compreende que este cumprimento não se dá de forma efetiva. No entanto, não se mobilizam

para que os direitos sejam garantidos. O foco do descontentamento se dá principalmente sobre o poder executivo. A análise dos entrevistados sobre a assistência social majoritariamente se baseia no executivo municipal, havendo uma dificuldade de visualização desta política nos entes estadual e federal.

Em síntese, se de um lado há desconhecimento e de outro há descontentamento, cabe a política de assistência social, por meio do SUAS e dos trabalhadores do SUAS, levar este conhecimento, conscientizando e apresentando os mecanismos de participação social capazes de resolver tais descontentamentos. É importante frisar neste ponto o processo socioeducativo enquanto dimensão da profissão.

Este conjunto de fatores, aliados ao discurso midiático monopolizado e demais ofensivas neoliberais, explica a falta de reconhecimento das conquistas sociais na década de 2000 e a não percepção da negação de direitos nos últimos anos ao qual os entrevistados vêm sofrendo.

A triangulação, por meio de uma análise crítica das singularidades e universalidades presentes nos dados extraídos revelou mediações, contradições e particularidades sobre o objeto pesquisado. Dessa forma, foi possível apontar mudanças significativas em relação a ampliação de direitos que as famílias usuárias do SUAS vivenciaram no período pesquisado.

Estes dados extraídos e comparados nos permitem afirmar que na maioria dos aspectos as percepções acerca da cidadania são essencialmente idênticas nos três grupos. No entanto, há aspectos bastante específicos que diferenciam os sujeitos de direitos usuários do SUAS com os entrevistados que não são usuários dos serviços do SUAS.

O gráfico 22 e a tabela 2 revelam que os sujeitos de direitos usuários do SUAS possuem maior percepção da negação de direitos que os não-usuários do SUAS. Entretanto, o grupo com renda superior a 3 salários mínimos e com escolaridade superior possui uma percepção ainda maior, sendo também o grupo que mais participa de mecanismos de garantia de direitos. Os sujeitos de direitos usuários do SUAS são o segundo grupo em número de participação social, ainda que para a maioria dos entrevistados a concepção de participação social seja distorcida. Em suma, cabe destacar o ganho qualitativo realizado pela política de assistência social e política de educação. Ainda que seja hegemônica a perspectiva normativa, a assistência social fez com que os sujeitos de direitos usuários do SUAS se apropriassem de forma relativa da noção de cidadania orgânico-progressista; enquanto a educação superior, mais acessível aos de maior renda, fez com que estes sujeitos de direitos também se apropriassem da mesma cidadania.

Dentre os desafios enfrentados pelas famílias perante as investidas de negação de direitos, os mais expressivos que sem apresentaram nesta pesquisa foram a noção distorcida de partici-

pação social, o desconhecimento do que é o SUAS, a noção difusa da assistência social enquanto direito e ajuda simultaneamente, os desafios da participação social perante os reflexos do trabalho alienado, o predomínio de valores neoliberais com ênfase na meritocracia, o processo de familismo pelo qual vivem as famílias pauperizada e o assistencialismo presente na política de assistência social. Outros desafios estão estruturados sobre todas as classes sociais e envolvem a totalidade da sociedade. Aqui cabe mencionar o moralismo, o conservadorismo e o autoritarismo que perpassam por toda a sociedade brasileira.

A partir da categorização geral, o tensionamento entre-classes é refletido no confronto entre categorias que se apresentaram no decorrer da análise. A primeira é o autoritarismo que é histórico, anti-democrático, contrário a justiça social e a cidadania progressista. O autoritarismo não se revela nas singularidades, mas nas universalidades expressas intrinsecamente nos relatos e na observação sistemática. Este autoritarismo perpassa as relações sociais e a totalidade da vida social, dessa forma, está presente nas mediações em torno dos direitos de cidadania e se apresenta mais ou menos intenso conforme a conjuntura.

No entanto, historicamente, o fim último do autoritarismo é a manutenção do projeto de concentração de poder econômico, político e social. Para alcançar este fim, o autoritarismo usa como mecanismos, o conservadorismo sob o aspecto social-moral e Estado mínimo neoliberal sob o aspecto econômico-político. A cidadania normativa é expressão que nos países centrais do capitalismo, apresenta-se como aparência de democracia representativa e no Brasil, enquanto país periférico, apresenta-se na forma de simulacros de cidadania. Não raro, tais simulacros de cidadania em democracias frágeis resultam em ditaduras. São modelos tratados como democráticos mas que não se confirmam como plenamente democráticos na essência, no real ou no concreto. Em suma, o autoritarismo desumaniza e naturaliza a questão social.

A segunda categoria é a democracia participativa que tem na categoria cidadania, objeto desta pesquisa, o caminho para sua consolidação. A cidadania marxista em como fundamento a apropriação de direitos humanos e fim último a justiça social. A democracia participativa é o caminho que o cidadão proativo e o intelectual orgânico terão que trilhar. A cidadania em sua forma progressista-democrática é usada como instrumento ou transporte para caminhar e alcançar o fim último ou ponto de chegada: a justiça social. Os mecanismos da cidadania marxista são o progressismo no aspecto sócio-político e em um primeiro momento, o Estado social no aspecto econômico-político. O processo de conscientização social e desalienação é um produto da cidadania marxista em seu projeto de humanização ou de garantia de direitos humanos e justiça social.

A partir da reflexão crítica entre singularidades e universalidades, surgem particularidades que revelam as mediações. A categoria cidadania possui a particularidade de se tratar de um simulacro de cidadania que é resultado das relações entre as classes sociais que são sócio-políticas, trabalhistas, econômicas ideológicas, etc. São relações sociais mediadas conforme as determinações do trabalho e conjuntural.

Os direitos, expressos legalmente, se concretizam ou são negados na prática por meio destas mediações. Os direitos sociais são construídos ou desconstruídos conforme a conjuntura sociopolítica e econômica. Especificamente no Brasil, o próprio simulacro de cidadania é resultado desta mediação. Diante dos reflexos da determinação do trabalho e da conjuntura em que vivem as famílias brasileiras pauperizadas, trata-se de uma mediação economicamente, politicamente e socialmente desigual que faz jus a profunda desigualdade social. Trata-se de um simulacro que se ancora na alienação das classes subalternizadas.

Nos três grupos uma contradição explícita é o reconhecimento dos direitos políticos e ao mesmo tempo distanciamento e negação de tais direitos. De uma forma geral, dentro de uma perspectiva de democracia representativa, os entrevistados esperam respostas por parte do Estado sem a participação efetiva. Há intrínseca uma negação da cidadania enquanto reflexo da alienação e do autoritarismo historicamente estruturado.

A própria cidadania normativa, produto do capital, é contraditória por natureza. E se esta noção normativa é hegemônica sobre a sociedade, suas contradições também serão reproduzidas socialmente e de forma alienada por parte das classes subalternizadas.

A partir da triangulação entre aspectos qualitativos e quantitativos envolvendo os fatos históricos de 2005 a 2020, os indicadores sociais do mesmo período, comparados aos dados e observações coletadas em entrevista, é possível afirmar que os sujeitos de direitos não reconhecem os avanços sociais dos governos Lula. A maioria dos entrevistados sequer tem conhecimento básico sobre o que é o SUAS. Uma parte reconhece políticas sociais como direito e ao mesmo tempo trata a assistência social como ajuda. Diante da hegemonia ideológica neoliberal, da alienação e da negação da política, grande parte não diferencia governos promotores do Estado social e governos neoliberais. Expressiva parcela dos entrevistados não se associa a classe trabalhadora e subalternizada; e de uma forma geral não reconhece a existência da luta de classes. Não há, portanto, uma noção de luta pelos direitos das classes subalternizadas, uma perspectiva de reforma ou de transformação social.

A posteriori, realizamos um relatório conclusivo para apresentação das considerações finais acerca dos resultados obtidos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De uma forma geral, a pesquisa de campo sobre a experiência do SUAS no município de Ubá identificou que há conquista qualitativa no fato da assistência social, por meio do SUAS, ampliar a percepção de direitos negados por parte dos sujeitos de direitos usuários deste sistema. O SUAS também proporcionou maior participação social destes sujeitos em mecanismos de garantia de direitos. A hipótese da intervenção da política de assistência social em famílias usuárias do SUAS como possibilidade de contribuir para a ampliação dos direitos de cidadania se confirma. Os resultados obtidos apontam que a assistência social circunscrita neste município contribuiu para a ampliação da cidadania de perspectiva progressista, tratada como uma categoria histórico-dialética e em disputa com a concepção normativo-liberal. Abre-se um campo fértil para futuras verificações da extensão do fenômeno em outros recortes municipais e estaduais.

A revisão bibliográfica revelou que em uma perspectiva orgânica, progressista e democrática a cidadania é formada por cidadãos político-ativos, dotados de consciência social crítica. Em outras palavras, os cidadãos são sujeitos de direitos que pela sua ação coletiva, garantem e ampliam direitos legalmente normatizados e conquistam direitos até então negados. A perspectiva marxista é livre dos entraves impostos pelo capital, diferenciando-se por ideologicamente elucidar e conscientizar sobre a realidade em que vivem as classes subalternizadas, trilhando o caminho que leva a um Estado ampliado e em seu fim último, visando a transformação social por meio da justiça social e emancipação humana. Esta é a perspectiva de cidadania condizente com o projeto profissional.

Concluimos que a partir de 2004, a conjuntura político-econômica e as decisões políticas do Governo Federal geraram avanço quantitativo na cidadania a partir da implementação efetiva da LOAS, isto é, garantiu-se direitos legalmente normatizados pela Constituição de 1988. Também houve conquista normativo-legal com a implementação de legislações que garantiram a ampliação orçamentária e institucional da rede socioassistencial de programas, serviços e benefícios. Como resultado, os indicadores sociais da década de 2000 confirmam a redução da extrema pobreza e a ampliação do número de sujeitos de direitos usuários dos serviços e benefícios socioassistenciais, atestando estes avanços quantitativos.

Conforme demonstra a pesquisa de campo, trata-se de uma conquista qualitativa o fato da assistência social, por meio do SUAS, ampliar a percepção de direitos negados por parte dos sujeitos de direitos usuários deste sistema e proporcionar uma relativa participação social destes em mecanismos de garantia de direitos. Ainda que os resultados da pesquisa de campo sejam

limitados ao município de Ubá, a triangulação entre pesquisa de campo e bibliográfica possibilita uma abordagem geral em torno dos ganhos qualitativos pelos sujeitos.

Neste sentido, referente à apropriação pelos sujeitos de direitos, a ampliação qualitativa foi inconclusa para humanamente fomentar cidadãos participativos e conscientes das condições em que vivem, dos seus direitos humanos de cidadania e dos mecanismos de luta por tais direitos. A facilidade em que se deram a desconstrução de direitos sociais nos últimos anos e os rumos político-econômicos do Brasil atestam tal afirmação e demonstram que houve interrupção do projeto progressista-democrático¹⁸² em prol das classes subalternizadas.

Cabe salientar que esta tarefa depende de um esforço intergeracional, interseccional e total, ou seja, depende do envolvimento da sociedade como um todo. Dessa forma, os sujeitos pertencentes as classes subalternizadas não são os responsáveis e não devem ser responsabilizados pela desconstrução de seus próprios direitos realizada de cima para baixo; são as vítimas finais da estrutura social brasileira formada pelas raízes históricas escravistas e pela lógica de exploração da sociedade capitalista.

Especificamente sobre a apropriação dos sujeitos de direitos usuários do SUAS do município de Ubá, impera uma gama de desafios a serem superados, como a noção distorcida de participação social, o desconhecimento do que é o SUAS, a noção difusa da assistência social enquanto direito e ajuda simultaneamente, os desafios da participação social perante os reflexos do trabalho alienado, o predomínio de valores neoliberais como a meritocracia, o processo de familismo e o assistencialismo presente na política de assistência social. Cabe ainda ressaltar o moralismo, o conservadorismo e o autoritarismo que perpassam pela totalidade da sociedade brasileira e também se fazem presentes na assistência social.

Se no período delimitado houve ampliação de cima para baixo, isso é, do Estado para a sociedade civil, estes desafios presentes no município pesquisado são entraves ao movimento contrário, à conquista de baixo para cima, dependente de ganhos quantitativos, mas também de ganhos qualitativos em um grau que proporcione a conscientização de classe e a formação de intelectuais orgânicos representantes das classes subalternizadas em prol de um Estado ampliado.

Esta pesquisa está delimitada aos aspectos da categoria cidadania sob a ótica dos sujeitos de direitos usuários do SUAS pertencentes as classes subalternizadas. Não obstante, há um amplo campo a ser pesquisado com um enfoque nos aspectos da categoria cidadania sob perspectiva do sujeitos pertencentes a classe dominante.

182 "O Brasil não tem povo, tem público" - Lima Barreto.

Dessa forma, a cidadania almejada depende do avanço qualitativo na formação dos cidadãos em sujeitos político-ativos, dotados de consciência social crítica, protagonistas nas decisões sociopolíticas, com senso de pertencimento a sua classe social. E a assistência social, por meio SUAS, é uma ferramenta passível de contribuição a partir do trabalho socioeducativo para a apropriação de direitos por parte dos usuários do sistema.

Todavia, distante de avaliações culpabilizadoras e moralistas sobre o papel das classes subalternizadas perante a cidadania, e para não cairmos no equívoco da reprodução de discursos conservadores e autoritários, neste trabalho realizamos uma análise em sua totalidade, o que proporcionou a elaboração de algumas considerações.

As considerações propostas se condicionam, de um lado, sob um distanciamento da acomodação e do fatalismo e de outro lado, distanciam-se do messianismo ou qualquer proposição heroica, visto que em ambas há uma noção a-histórica da realidade. Cabe aqui mencionar que o Estado brasileiro, advindo da formação absolutista ibérica e colonial-escravista, foi construído por senhores de engenho, coronéis e oligarcas e diversos sujeitos providos de poder econômico, político e social. Estes forjaram uma estrutura social autoritária, excludente, racista e discriminatória que reproduz a pobreza e mantêm a desigualdade social. A cidadania deve ser mais que propaganda ideológica liberal-burguesa, uma concepção esvaziada e que no Brasil se dá limitadamente e pontualmente sob seus simulacros. A cidadania, compreendida como democracia plena, soberania popular e justiça social, em seu caráter mais sucinto é uma ponte para construção de uma nova estrutura social no Brasil.

A **primeira consideração** é que a cidadania, aqui defendida, trata-se de uma categoria ou lei do movimento dialético advinda da realidade e que é historicamente determinada por se tratar de um modo de ser do ser social, com particularidades e mediações próprias. E por se tratar de um modo de ser do ser social, é uma cidadania marxista que se difere das concepções inorgânicas, como a concepção normativa e demais pressupostos teóricos de mesmo cunho teórico que não refletem a realidade, limitando a justiça social e a emancipação humana.

Por refletir a realidade, a categoria defendida por esta pesquisa evidencia formas de exploração e alienação social. Tal clarificação, condizente com o progressismo e emancipação humana, características ontológicas do ser social, edifica a compreensão de cidadania condizente com o projeto profissional. A organicidade é fruto das determinantes sociais, como o contato direto com os sujeitos que expressam suas relações sociofamiliares, culturais, político-econômicas ou afetivas. Trata-se de uma perspectiva progressista por se tratar de seres humanos em busca da garantia de direitos humanos, o que envolve romper com o conservadorismo, trans-

formar a realidade e progredir enquanto civilização. Esta transformação social depende da superação da exploração de uma classe sobre as demais, ou seja, da superação da ordem capitalista.

Conforme abordado anteriormente, há uma hegemonia da cidadania normativa, inorgânica, que se expressa principalmente pela afirmação dos direitos civis tratados como naturais. A própria noção difusa de assistência social advém da disputa ideológico-dialética entre a concepção normativa e orgânica. Na assistência social, tal hegemonia se exprime a partir do prevaletimento do assistencialismo e da fragilidade dos direitos sociais. Se o assistencialismo e as desconstruções de direitos sociais persistem é devido a esta hegemonia.

A concepção normativa é hegemônica, entretanto, confronta sua antítese expressa na concepção progressista. Esta disputa se dá na totalidade da vida em sociedade, ou seja, reflete tanto nos rumos tomados pelas políticas públicas estatais quanto na forma de agir e pensar da sociedade civil. Cabe aqui reafirmar o reformismo da proposta marshalliana, liberal-heterodoxa, ao se contrapor ao projeto normativo, no entanto, coerente com a manutenção da ordem capitalista.

Uma **segunda consideração** é que assistentes sociais não podem se conformar com a cidadania normativa, caso contrário, estarão reproduzindo as condições que alienam e historicamente fomentam a pobreza e a desigualdade social. O projeto profissional visa uma cidadania emancipatória que elucida a realidade em que vivem as classes subalternizadas. Os assistentes sociais e demais trabalhadores do SUAS intervêm de forma direta na vida dos sujeitos. É neste sentido que há uma organicidade nesta relação entre trabalhador do SUAS e usuário dos serviços socioassistenciais que difere a cidadania de cunho progressista e transformadora da realidade em que vivem os sujeitos de direitos dos simulacros de cidadania brasileiros oriundos da noção normativa. É de suma importância o entendimento de que reconhecer-se pertencente a uma classe social passa pelo reconhecimento das suas demandas e limites impostos de cima para baixo na estrutura social. A vulnerabilidade social em que vivem estas famílias é uma consequência das manifestações da “questão social” que é um produto do modo de produção capitalista conformado pela cidadania normativa.

Dessa forma, as dificuldades de contextualização, de compreensão da realidade em que vivem, do pertencimento de classe e da participação social são proporcionais à vulnerabilidade e risco social em que estão expostas estas famílias. A visão horizontal da assistência social limitada à localidade, campo fértil para o assistencialismo, é possível de ser superada por uma noção da assistência social em sua totalidade, enquanto política pública de responsabilidade vertical dos três entes e responsabilidade de participação consciente e proativa dos sujeitos na

luta por seus direitos de cidadania. No entanto, é preciso distanciar-se de análises utópicas e distópicas, mantendo a clareza dos desafios impostos pela realidade.

Um sujeito de direito em situação de insegurança alimentar, com suas condições fisiológicas e psicossociais comprometidas, possivelmente focará suas energias no imediato. O imediato passa pela concessão de um benefício para solucionar esta insegurança e nada mais próximo do imediatismo que o assistencialismo. Nesta situação reside a dificuldade da reflexão, da conscientização e do protagonismo por meio da participação social. Não há como o sujeito planejar ou pensar o amanhã quando tem necessidades básicas de subsistência para o hoje. A insegurança alimentar e outras vulnerabilidades socioeconômicas geram insegurança político-ideológica, fomentando um recinto propício para a manipulação das classes subalternizadas a partir da fragilização das condições de vida que lhe são impostas. É dessa forma que o aparente, o imediato e o pontual mascaram a realidade e inibem o pensamento crítico. É neste sentido que é preciso clarificar ou conscientizar estes sujeitos para garantir a cidadania transformadora, de perspectiva marxista, enquanto ferramenta promotora do desenvolvimento humano consciente, sem culpabilização dos sujeitos de direitos pelas condições em que vivem.

Se por um lado aqueles que, formalmente ou informalmente, não podem vender sua força de trabalho como mercadoria estão fadados a vulnerabilidades socioeconômicas extremas, os trabalhadores assalariados estão sujeitos a outras formas de alienação, controle e exploração. Conforme citado anteriormente, para os assalariados, a determinação do trabalho alienado é a forma de esgotamento físico-mental e ocupação do tempo do trabalhador para extração da mais-valia. Em síntese, o próprio modo de produção capitalista cria condições que dificultam a participação social e o controle social da classe explorada de forma integral. A direção do Estado, uma ferramenta, é facilmente exercida pela classe dominante.

Se historicamente os direitos sociais são concedidos na forma de ajuda, sem sua essência de direito conquistado, a democracia representativa tem representado os interesses de uma pequena parcela da sociedade, atendendo a um projeto societário excludente e explorador que mascara a realidade, alienando as classes subalternizadas e promovendo simulacros de cidadania. Trata-se de um círculo estrutural e vicioso de pobreza e desigualdade social que aliena e reproduz a exploração de uma classe sobre as demais. Estrutura social conduzida pelo Estado brasileiro, uma ferramenta nas mãos de estamentos e elites econômicas. No entanto, se trata de uma ferramenta que também pode ser usada para superação das práticas assistencialistas e alienantes a partir da busca por um Estado ampliado.

É neste sentido, sobre a “questão social”, que há demanda para intervenção socioassistencial. No entanto, não se trata apenas de garantir acesso a um direito expresso em lei ou realizar serviços burocráticos, e se trata menos ainda de serviços advocatícios. Envolve potencializar os sujeitos de direitos em sujeitos políticos potencialmente transformadores da sua realidade, por exemplo, participando da vida sociopolítica, a fim de ampliarem direitos que lhes beneficiem, garantindo que tais direitos não sejam negados. Em suma, a ampliação da cidadania em direção ao progressismo e ao humanismo pleno passa pela ampliação da participação social no Estado.

A cidadania é uma categoria presente na realidade e que se expressa no cotidiano dos serviços públicos, das relações privadas e dos embates judiciais por garantia de direitos sociais, políticos e civis, entrelaçados por interesses classistas e de estamentos. No Brasil, é recorrente a privação de liberdade relacionada à raça ou classe social. Também é recorrente o uso vicioso das normativas legais para impedimento de direitos políticos, assim como é recorrente a desconstrução de normativas de garantia de direitos sociais que fazem parte do conjunto de direitos mais recentes, e os que são primeiramente atacados em tempos de ofensiva do capital. Isto se dá pelo fato da concepção normativa de cidadania ser hegemônica no Estado que, em última instância, é instrumentalizado pela classe dominante.

A **terceira consideração** é que mesmo havendo um longo caminho a percorrer, há necessidade de superação dos desafios impostos. Ainda que o montante de desafios seja numericamente superior as conquistas, este muro de desafios precisa ser quebrado para que seja construída uma ponte entre sujeitos de direitos que usam os serviços socioassistenciais e a cidadania que visa a transformação social.

Para superação dos desafios, elencamos algumas sugestões norteadoras que não se esgotam neste trabalho: é preciso expandir as pesquisas sobre a dimensão socioeducativa do trabalho profissional do assistente social e aprofundar a discussão das categorias alienação e consciência, discutir amplamente formas de participação social e ampliação dos direitos de cidadania, fortalecer os mecanismos de participação social existentes, debater questões relacionadas a gestão da política de assistência social que dificultam o trabalho socioeducativo, consolidar o papel da profissão e da política pública na garantia de direitos, afirmar junto aos sujeitos de direitos a cidadania de perspectiva progressista e transformadora da realidade em que vivem.

A **quarta consideração** é que a superação dos desafios e a transformação social passam pela potencialização dos sujeitos de direitos usuários do SUAS em sujeitos político-ativos, dotados de consciência social crítica, participativos e protagonistas na luta pelos direitos negados a sua classe, grupo social, comunidade ou família. A potencialização dos sujeitos demanda a

criação de alternativas e estratégias perante os reflexos do trabalho alienado, exige a superação do discurso ideológico que aliena, domina e explora. O objetivo é o fortalecimento da democracia participativa e a consolidação da justiça social.

A formação cidadã e a superação dos desafios à ampliação e consolidação da cidadania são processos simultâneos e correlacionados que mediados pela intervenção de políticas sociais podem produzir avanços no âmbito das superestruturas. A intervenção da política pública de assistência social gerou avanços quantitativos e qualitativos na ampliação da cidadania, tratando-se de um potencial transformador existente nas demais políticas públicas.

Compreendemos a dificuldade em superar tais desafios, visto que em sua maioria se tratam de famílias socialmente e politicamente vulneráveis: sociabilizadas por crenças, valores e visões de mundo destoantes da perspectiva de transformação social¹⁸³. Evidentemente, se tratam de desafios maiores que os limites da assistência social que necessita da interlocução com as demais políticas públicas. Para além das ações intra-estatais, é preciso diálogo com a sociedade civil para o fomento da mobilização, participação e controle social. O envolvimento desta sociedade civil se dá como um todo, por meio dos movimentos sociais, partidos políticos, sindicatos, associações, conselhos de direito, dentre outros. Em suma, trata-se de fomentar um Estado ampliado com estas são ações que se fazem necessárias diante dos desafios socialmente enraizados e historicamente estruturados na sociedade brasileira.

No entanto, não se pode perder de vista a compreensão da realidade. Há o risco de análises e perspectivas utópicas que distorcem e mascaram a realidade. O norte deve ser a teoria da práxis que revela os limites impostos e gera entendimento de que historicamente as conjunturas se modificam; e que tal modificação depende de mobilização, de participação e de luta. O que aqui frisamos é que o modo de produção capitalista é dinâmico e se constrói sobre a história que não para, sendo também dinâmica e sujeita ao movimento dialético da luta entre classes sociais.

Por fim, a luta a ser travada é pela garantia, ampliação e consolidação da cidadania em sua forma progressista-democrática expressa no projeto societário humanista que visa a transformação social para uma emancipação humana; frente que inclui a luta pela sobrevivência do SUAS, um instrumento que integra a assistência social e possui um grande potencial interventivo e mediador, capaz de gerar construções e impedir as desconstruções em torno dos direitos sociais.

183 “Quando a educação não é libertadora, o sonho do oprimido é ser o opressor” – Paulo Freire.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- ALAYÓN, Norberto. **Assistência e Assistencialismo**: controle dos pobres ou erradicação da pobreza?. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.
- ALENCASTRO, Luiz Felipe. **O Fardo dos Bacharéis**. 19. ed. São Paulo: Revista Novos Estudos Cebrap, 1987.
- ALFOLDY, Géza. **História Social de Roma**. 3. ed. Madrid: Alianza Editorial, 1996.
- ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula. **Novos Estudos - Cebrap**, Brasília, v. 91, n. 1, p. 23-52, nov./2011.
- ANDRADE, Daniela Meirelles; CASTRO, Carolina Lescura de Carvalho; PEREIRA, José Roberto. Cidadania ou “estadania” na gestão pública brasileira?: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 90-177, fev. 2012.
- ARISTÓTELES. **A Política**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. Tradução: Roberto Leal Ferreira.
- BARROCO, Maria Lúcia Silva. Não passarão! Ofensiva neoconservadora e Serviço Social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 1, n. 124, p. 623-636, out. 2015.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- BENEVIDES, C. D. V. Um Estado de bem-estar social no Brasil?. **Universidade Federal Fluminense**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 1-97, fev./2011.
- BERTH, Joice. **Empoderamento**. 1. ed. São Paulo: Pólen, 2019.
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Tradução: Carlos Nelson Coutinho.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: UNB, 1998.
- BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.
- BORGES, Marisa; MASCHIETTO, Roberta Holanda. Cidadania e empoderamento local em contextos de consolidação da paz. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, v. 105, n. 1, p. 65-84, dez. 2014. Quadrimestral. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?pid=S2182-74352014000300004&script=sci_abstract&tlng=fr. Acesso em: 26 maio 2020.
- BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do Pensamento Marxista**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1988.
- BOURDIEU, Pierre. **Escritos de Educação**. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.
- BRASIL. Constituição (1824). Constituição de 25 de março de 1824. **Constituição Política do Império do Brasil**. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 08 mar. 2020.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição Federal nº 1, de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#adct>. Acesso em: 08 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Financiamento da Assistência Social no Brasil**: nota técnica de monitoramento (2019). Brasília, 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **CENSO SUAS**: análise dos componentes sistêmicos da política nacional de assistência social. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2015.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Cidades e estados**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/uba.html>. Acesso em: 07 dez. 2020.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. (Ed.). **Mercado e força de trabalho**. 2019. Disponível em: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=0&no=7>. Acesso em: 7 maio 2019.

BRASIL. IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA E ECONOMIA APLICADA. (Ed.). **Taxa de desemprego - áreas metropolitanas, Renda - desigualdade**. 2019. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 8 maio 2019.

BRASIL. Lei nº 8742, de 7 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília, DF, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742compilado.htm>. Acesso em: 11 jan. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Guia de Orientação Técnica – SUAS n.º1 – Proteção Social Básica de Assistência Social**. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica/SUAS**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://edesp.sp.gov.br/edesp2014/wp-content/upload/2014/06/NOB-SUAS-2012.pdf>> Acesso em: 08 jan. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social - PNAS**. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf> Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**. Secretaria Nacional de Assistência Social. Reimpressão 2014. Brasília - DF, 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Rap**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 34, p. 7-16, jun. 2000.

BRITO, Felipe. **Chamemos a coisa pelo nome: pilhagem, rapinagem, espoliação!** Blog da Boitempo. São Paulo, 2016. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2016/12/02/chamemos-a-coisa-pelo-nome-pilhagem-rapinagem-espoliacao>. Acesso em: 15 dez. 2020.

CALIXTRE, André; FAGNANI, Eduardo. A política social nos limites do experimento desenvolvimentista (2003-2014). **Para Além da Política Econômica**, [s. l], v. 1, n. 1, p. 284-327, jan. 2018.

CAMPELLO, Tereza. **Faces da desigualdade no Brasil**: um olhar sobre os que ficaram para trás. 1. ed. Brasil: Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais - FLACSO, 2017.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania: tipos e percursos. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 337-359, out. 1996.

_____. **Cidadania no Brasil: O longo Caminho**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. **Cidadania, estadania, apatia**. 2001. Publicado no Jornal do Brasil. Disponível em: <http://historiasemlimites.com.br/wp/cidadania-estadania-apatia-jose-murilo-de-carvalho>. Acesso em: 04 jun. 2020.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, p.1011-1042, dez. 2012.

CFESS. **Código de Ética Profissional dos Assistentes**. 1. ed. Brasília: CFESS, 13 mar. v. 1, n. 1, p. 1-9. Disponível em: http://www.cfess.org.br/arquivos/CEP_1993.pdf. Acesso em: 12 ago. 2021.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **CFESS está atento à defesa do SUAS**. 2018. Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/1425>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL (Brasil). **Orcamento da assistência social sofre cortes**. 2017. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orcamento-da-assistencia-social-sofre-cortes>>. Acesso em: 9 jan. 2019.

CORTINA, Adela. **Cidadãos do Mundo: para uma teoria da cidadania**. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

COSTA, Sergio. **Desigualdades, interdependência e políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

COUTINHO, Carlos Nelson. Cidadania e Modernidade. **Perspectivas**, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 41-59, 1999.

COUTINHO, Diogo R. **Direito, Desigualdade e Desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013.

COVRE, Maria de Lourdes Manzini. **O Que é Cidadania**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 2002.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A Nova Razão do Mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DEBATE, Brasil. Austeridade e Retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil. **Brasil Debate**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 1-66, out./2018.

DEMO, Pedro. **Política Social, Estado e Cidadania**. 3. ed. Campinas: Papius Editora, 2000.

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Salário Mínimo: pela manutenção da valorização!**. São Paulo: 2020.

DRAIBE, Sônia Miriam. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social - USP**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 63-101, nov./2003.

_____. **Rumos e Metamorfoses: um estudo sobre a constituição do estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1985.

EBERT, Fundação Friedrich. **Austeridade e Retrocesso**: impactos sociais da política fiscal no Brasil. São Paulo: Brasil Debate, 2018.

EIRÓ, Flávio. A “boa implementação” do Programa Bolsa Família: a interação entre assistentes sociais e beneficiárias para além das regras burocráticas. **Implementando Desigualdades**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 617-636, jan./2019.

ESPIN-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 85-116, 24 set. 1991. Tradução: Dinah de Abreu Azevedo.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995.

FERREIRA DE SOUZA, Pedro Herculano Guimarães. **A Desigualdade Vista do Topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013**. 2016. 378 f. Tese (Doutorado) - Curso de Sociologia, Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

FIORI, José Luís. Estado do Bem-Estar Social: Padrões e Crises. São Paulo: IEA, 1997. Disponível em: www.iea.usp.br/artigos.

FLEURY, S. **Estado sem cidadãos**: seguridade social na América Latina [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1994.

FLORENZANO, Modesto. **As Revoluções Burguesas**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

FONSECA, P. C. D; CUNHA, André Moreira; BICHARA, J. D. S. O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo?. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 23, n. 2, p. 403-428, mai./2013.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da Biopolítica**: curso dado no collège de france (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FUNARI, Pedro Paulo; PINSKY, Jaime (org.). **História da Cidadania**: A Cidadania entre os Romanos. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos Sociais no Início do Século XXI**: antigos e novos atores sociais. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do Cárcere**: introdução ao estudo da filosofia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. 1 p. Tradução: Carlos Nelson Coutinho.

_____. **Cadernos do Cárcere**: os intelectuais. o princípio educativo. jornalismo. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. Tradução: Carlos Nelson Coutinho.

_____. **Os Intelectuais e a Organização da Cultura**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982. Tradução: Carlos Nelson Coutinho.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.

HAYEK, Friedrich August Von. **O Caminho da Servidão**. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1977.

HOBBSAWM, Eric John Ernest. **A Era dos Impérios**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2015. Tradução: Sieni Maria Campos e Yolanda Steidel de Toledo.

_____. **A Era das Revoluções**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2003.

_____. **Era dos Extremos: o breve século xx - 1914-1991**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. Tradução: Marcos Santarrita.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Renovação e Conservadorismo no Serviço Social: ensaios críticos**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2020. Disponível em: <http://ipeadata.gov.br/beta3/#/?>. Acesso em: 4 ago. 2020.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **O Brasil em 4 décadas**. Brasília: Brasil, 2010.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Sobre a Evolução Recente da Pobreza e da Desigualdade**. Brasília: Brasil, 2009.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Sobre a Evolução Recente da Pobreza e da Desigualdade**. Brasília: Brasil, 2009.

JACCOUD, Luciana; ABREU, Maria Cristina. Entre o direito e a culpabilização das famílias: o que pensam os trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (Suas) sobre as ofertas e os beneficiários. **Implementando Desigualdades**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 485-504, jan./2019.

KOSÍK, Karel. **Dialética do Concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

LORENZO CASINI. **Filosofia Renascentista**. 2020. Disponível em: <https://www.iep.utm.edu/renaissa/>. Acesso em: 02 maio 2020.

LUCA, Tânia Regina; PINSKY, Jaime (org.). **História da Cidadania: Direitos sociais no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003.

LUIZ, Lindomar Teixeira. A origem e evolução da cidadania. **Colloquium Humanarum**, Presidente Prudente, v. 4, n. 1, p. 91-104, jun. 2007.

LUKÁCS, Georg. **História e Consciência de Classe: Estudos sobre a dialética marxista**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1996.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967. Tradução: Meton Porto Gadelha.

MARX, Karl. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008. Tradução: Florestan Fernandes.

_____. **Crítica do Programa de Gotha**. São Paulo: Boitempo, 2004. Tradução: Jesus Ranieri.

_____. **Manuscritos Econômico-filosóficos**. São Paulo: Boitempo, 2004. Tradução: Jesus Ranieri.

_____. **O Capital**. 2. ed. São Paulo: Conrad Editora, 2005. Tradução de: tradução Abgvar Bastos.

_____. **Sobre a Questão Judaica**. São Paulo: Boitempo, 2012. Tradução de: Rubens Enderle.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001. Tradução de: Luis Claudio de Castro e Costa.

_____. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007. Tradução de: Rubens Enderle, Nélío Schneider, Luciano Cavini Martorano.

_____. **A Sagrada Família**. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **Manifesto Comunista**. 4. ed. São Paulo: Boitempo, 2005. Organização: Osvaldo Coggiola.

MASTRODI, Josué; AVELAR, Ana Emília Cunha. O conceito de cidadania a partir da obra de T. H. Marshall: conquista e concessão. **Cadernos de Direito**, Piracicaba, v. 17, p. 3-27, 2017.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração pública e gestão social - APGS**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./2010.

MATTOS, Fernando Augusto Mansor de; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; BARONE, Ricardo Strazzacappa. As reformas estruturais promovidas pelo PAEG e seus efeitos distributivos. **Texto Para Discussão**, Campinas, v. 1, n. 254, p. 2-23, jun. 2015.

MEDEIROS, Marcelo. A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990. **IPEA**, Brasília, v. 1, n. 852, p. 1-23, dez./2001.

MENDOSA, Douglas. Gênese da política de assistência social do governo Lula. **USP**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 1-212, jan./2011.

MIOTO, R. C. T; CAMPOS, Marta Silva; CARLOTO, Cássia Maria. **Família, direitos e cidadania**: Contradições da política social. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2015. p. 1-239.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; CRUZ NETO, Otávio; GOMES, Romeu (org.). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MONTAÑO, Carlos. Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento. **Serviço social e sociedade**, São Paulo, v. 1, n. 110, p. 270-287, abr./2012.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo**: de onde vem, para onde vai. São Paulo: SENAC, 2001.

MOTA, Ana Elizabete. **O Mito da Assistência Social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria Econômica das Regiões Subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1960. Tradução: Ewaldo Corrêa Lima.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política**: uma introdução crítica. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social**: uma análise do serviço social no Brasil pós-64. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. **Introdução ao Método da Teoria Social**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2010.

NEVES, Angela Vieira. **Cultura Política e Democracia Participativa**: um estudo sobre o orçamento participativo. 1. ed. Rio de Janeiro: Gramma, 2008.

- PASTORINI, Alejandra. **A Categoria Questão Social em Debate**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- PINHEIRO, Fundação João. **Informativo FJP: indicadores sociais**. 6. ed. Belo Horizonte: FJP, 2020.
- PIKETTY, Thomas. **O Capital no Século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- PINSKY, Jaime; PINSKY, Jaime (org.). **História da Cidadania: os profetas sociais e o deus da cidadania**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003.
- POCHMANN, Márcio; NOZAKI, William. **A Sociedade Brasileira Entre Valores Modernos e Mercantis**. 2017. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/2017/04/10/a-sociedade-brasileira-entre-valores-modernos-e-valores-mercantis/>>. Acesso em: 19 fev. 2019.
- PONTES, Reinaldo Nobre. **Mediação e Serviço Social: um estudo preliminar sobre a categoria teórica e sua apropriação pelo serviço social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2016.
- PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do Trabalho Científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.
- RAWLS, John Bordley. **Uma Teoria da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- REZENDE, M. J. D. **A ditadura militar no Brasil: repressão e pretensão de legitimidade 1964-1984**. 1. ed. Londrina: EDUEL, 2013.
- ROBAINA, Igor Martins Medeiros. Assistência social ou controle sócio-espacial: uma análise das espacialidades políticas da Fundação Leão XII sobre as favelas cariocas (1947-1962). **Revista Espacialidades**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 5, p. 176-196, out./2013.
- RODRIGUES, João Antônio. **Serviço social e Assistência Social: cidadania e projeto ético-político**. 2002. 172 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Serviço Social, Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista, Franca, 2002.
- SANDIM, Tatiana Lemos; ASSIS, M. A. D. O arranjo institucional de implementação do PAIF e seus potenciais efeitos no cotidiano de operação do serviço: introduzindo questões para o debate. **Implementando Desigualdades**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 201-222, jan./2019.
- SANTOS, Josiane Soares. **Questão Social: particularidades no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2017.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campos, 1979.
- SIMÕES, Carlos. **Curso de Direito do Serviço Social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- SOUKI, Lea Guimarães. A atualidade de T. H. Marshall no estudo da cidadania no Brasil. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p. 39-58, jan. 2006.
- SOUZA, Jessé. **A Classe Média no Espelho**. São Paulo: Sextante, 2018.
- _____. **A Elite do Atraso: da escravidão à lava jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.
- _____. **Subcidadania Brasileira: Para entender o país além do jeitinho brasileiro**. Rio de Janeiro: Leya, 2018. 288 p.
- SPOSATI, Aldaiza de Oliveira. Cidadania e comunidade solidária no governo Fernando Henrique Cardoso. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 1, n. 48, p. 124-147, ago. 1995.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira; BONETTI, Dilsea Adeodata; YASBEK, Maria Carmelita; FALCÃO, Maria do Carmo B. Carvalho. **Assistência social na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

SZMRECSÁNYI, Tamás. **Keynes**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1984.

THOMPSON, John B. **Ideologia e Cultura Moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa**. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2011. Tradução: Grupo de Estudos sobre Ideologia, comunicação e representações sociais da pós-graduação do Instituto de Psicologia da PUC-RS.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **O Antigo Regime e a Revolução**. 4. ed. Brasília: UNB, 1997. Tradução: Yvonne Jean.

TORRES, Iraildes Caldas. **As Primeiras-damas e a Assistência Social: relações de gênero e poder**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

TSUTIYA, Augusto Massayuki. **Curso de Direito da Seguridade Social**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

UBÁ. Prefeitura Municipal de Ubá. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. **Plano Municipal de Assistência Social 2018 - 2021**. Ubá: PMU, 2019.

UBÁ, Prefeitura Municipal de. **Plano Municipal de Assistência Social 2013**. Ubá: PMU, 2013.

UBÁ, Prefeitura Municipal de. **Ubá - História e Evolução**. 2015. Disponível em: http://www.uba.mg.gov.br/Materia_especifica/6495/Uba---Historia-e-Evolucao. Acesso em: 20 jan. 2021.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Os Fundamentos Históricos e Teórico-metodológicos do Serviço Social Brasileiro na Contemporaneidade**. 1. ed. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2010. p. 1-26.

APÊNDICES

APÊNDICE 1 - QUESTIONÁRIO SOCIOECONÔMICO

Com o objetivo específico de compreender as características socioeconômicas das famílias usuárias e não usuárias do SUAS:

Responsável familiar _____ Data da entrevista ____/____/____ Sexo do entrevistado: () Fem. () Masc. Contato: _____
 NIS: _____ PBF: () Não () Sim: R\$ _____ BPC: () Não () Sim Benefícios eventuais: _____ Pessoa com Deficiência na família () Não () Sim Idoso na família () Não () Sim Criança ou adolescente na família: () Não () Sim Endereço: _____ Bairro: _____

Composição familiar:

Nº	Nome	Idade	Parentesco	Grau de escolarização	Ocupação profissional	Renda familiar	Serviços do SUAS
1			Resp. familiar				
2							
3							
4							
5							
6							
7							
8							

Observações sobre a renda familiar: _____

APÊNDICE 2 - QUESTIONÁRIO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

Quadro 1 - perguntas com o objetivo específico de assimilar qual é o conceito de cidadania predominante nas famílias usuárias e não-usuárias dos programas e serviços do SUAS no município de Ubá:

- 1 – O que é cidadania na sua visão?
- 2 – O que é ser cidadão?
- 3 - Há diferença entre a cidadania dos homens e mulheres no Brasil? E dentro da sua família? Se sim, aponte quais são elas.
- 4 – O que significa possuir um direito? Explique
- 5 – Como você imagina que os direitos foram criados e quem cria os direitos? Explique
- 6 – Qual é o papel do Estado na criação dos direitos? Explique.
- 7 – Qual é o papel da população na criação dos direitos? Explique.
- 8 – As leis são garantia dos direitos? Explique.
- 9 – Quais são os direitos mais importantes que você possui?
- 10 - Estes direitos atendem às necessidades básicas da sua família?
- 11 – Dentre todos os direitos que você possui, quais são aqueles que você chamaria de direito político, civil e social?
- 12 – Na sua opinião, há relação entre as conquistas pessoais (uma nova profissionais, estabilidade financeira) e os direitos que uma pessoa possui?

Quadro 2 - perguntas com os objetivos específicos de delimitar quais foram as conquistas na ampliação dos direitos de cidadania nas famílias durante o período pesquisado e perguntas com os objetivos específicos de averiguar quais são os desafios enfrentados pelas famílias perante as investidas neoliberais de negação de direitos:

13 - Você ou algum membro da família já participou de sindicatos, partidos políticos, movimentos sociais, conselhos de direito, entidades de classe, associações de moradores ou algum outro meio de garantia destes direitos?

sim não

13.1 Se sim, quais e quando?

13.2 Se não participa mais, qual é o motivo?

13.3 Se nunca participou, qual é o motivo?

14 – Você considera o processo de votação nas eleições um direito? Por que?

15 – Como você escolhe os candidatos na eleição?

16 - Você considera que todos são iguais perante a lei? Justifique.

sim não

17 - Você ou algum membro da sua família já sentiu que seus direitos foram negados?

sim não

17.1 Se sim, qual foi a sua atitude para mudar isso? (ex: procurar defensorias públicas, promotorias, conselhos de direito, poder Legislativo, assistentes sociais, advogados, imprensa ou resistência de reivindicar o que é de direito).

18 – Você já teve a sua crença religiosa ameaçada? Relate como, quando e quem.

19 – Você já teve a sua liberdade e segurança ameaçadas? Relate como, quando e quem.

20 – Você já sofreu ou presenciou algum tipo de discriminação e/ou preconceito relacionados a raça ou gênero? Se sim, relate como, quando e quem.

21 – Na sua opinião política social é um direito ou ajuda do governo?

sim, enquadrado como direito não enquadrado como direito

22 - Você sempre pensou dessa forma sobre uma política social ou mudou sua forma de ver sobre políticas sociais de alguns anos para cá?

23 – Você acha que em algum momento houve melhora nas políticas sociais? Quando?

24 – Você acha que em algum momento houve piora nas políticas sociais? Quando?

25 – Você acha que serviços previdenciários, serviços de saúde, educação, habitação, cultura, esporte e outros conquistados por meio da Constituição de 1988 são direitos?

sim não

26 - Você acha que o povo tem dificuldade em garantir seu direito a educação, saúde, assistência social, cultura, esporte, lazer e moradia?

27 – Você sabe o que é o SUAS? Se sim, explique.

27.1 - Na sua opinião, qual é o papel do SUAS e da assistência social na garantia dos direitos sociais?

28 - As assistentes sociais ajudam a garantir os direitos do cidadão?

sim não

29 - A política de assistência social é um direito seu e de sua família ou é uma ajuda do governo?

direito social tutela e/ou ajuda do governo

30 - Essas respostas que você deu para as perguntas anteriores tiveram alguma contribuição das assistentes sociais, da assistência social ou dos CRAS?

31 - Você pertence a qual classe social?

31.1 – Porque você imagina que pertence a esta classe social?

32 - É sua responsabilidade viver nas condições em que se encontra ou governos e o Estado devem te auxiliar?

APÊNDICE 3 - ROTEIRO DE UTILIZADO NAS OBSERVAÇÕES

Aspecto A – aspectos físicos correlacionados a condição social (raça, gênero, idade, escolaridade, estado civil, território em que vivem e residência)

Aspecto B – aspectos relacionados ao vínculo com o SUAS (frequência de uso de serviços do SUAS, comportamento com os trabalhadores do SUAS e vice-versa)

Aspecto C – condições trabalhistas (ações em torno da situação em que vivem)

Aspecto D – aspectos relacionais de subalternidade nos relatos (desânimo, irritação, desconfiança, revolta)

Aspecto E - Singularidades da família pesquisada

Aspecto F – Universalidades

Aspecto G – Mediações

Aspecto H - Particularidades

APÊNDICE 4 - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título da pesquisa: Cidadania na assistência social: ampliação por meio da intervenção em famílias usuárias do SUAS

Nome do responsável: Marcelo Fernandes da Rocha

Número do CAAE: (inserir após aprovação pelo CEP)

Você está sendo convidado a participar de uma pesquisa. Este documento, chamado Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, visa assegurar seus direitos como participante da

pesquisa e é elaborado em duas vias, assinadas e rubricadas pelo pesquisador e pelo participante/responsável legal, sendo que uma via deverá ficar com você e outra com o pesquisador.

Por favor, leia com atenção e calma, aproveitando para esclarecer suas dúvidas. Se houver perguntas antes ou mesmo depois de assiná-lo, você poderá esclarecê-las com o pesquisador. Se preferir, pode levar este Termo para casa e consultar seus familiares ou outras pessoas antes de decidir participar. Não haverá nenhum tipo de penalização ou prejuízo se você não aceitar participar ou retirar sua autorização em qualquer momento.

Justificativa e objetivos:

O objetivo desta pesquisa é analisar como a **política de assistência social** contribuiu para ampliação dos direitos de **cidadania** a partir da **intervenção** nas **famílias usuárias do SUAS**, por meio dos serviços, programas e benefícios oferecidos pelos governos municipal, estadual e federal.

Esta pesquisa visa contribuir para o embasamento de gestores no planejamento governamental e na implementação de políticas públicas municipais. Embasamento científico que estende sua contribuição a outras esferas governamentais e não-governamentais, e ainda, aos sindicatos, movimentos sociais e entidades da sociedade civil afim de fortalecer a cidadania.

Como objetivo último, esta pesquisa visa contribuir para a resolução das manifestações da “questão social” capitalista expressas na forma de desigualdade social, pobreza, etc.

Procedimentos:

Participando do estudo você está sendo convidado a: participar de uma entrevista com perguntas formuladas em questionário e que abordam questões subjetivas, intrafamiliares, conjunturais, socioeconômicas, políticas, históricas, culturais e outras que se fizerem necessárias.

O questionário de entrevista é dividido em formulário socioeconômico e questionário de entrevista. A entrevista será realizada preferencialmente no domicílio do entrevistado. A duração terá uma estimativa de trinta minutos, entretanto, dependerá do conteúdo das respostas do entrevistado. A entrevista será gravada para facilitar a tabulação de dados e será armazenada até o final da pesquisa e posteriormente será descartada.

Desconfortos e riscos:

Esta pesquisa não traz desconfortos e riscos ao entrevistado e sua família.

Benefícios:

Esta pesquisa traz benefícios coletivos a partir da produção de conhecimento que possibilidade de ampliação de direitos.

Acompanhamento e assistência:

Você tem o direito à assistência integral e gratuita devido a danos diretos e indiretos, imediatos e tardios, pelo tempo que for necessário. Ou seja, o entrevistado terá acesso ao resultado da pesquisa sempre que solicitado.

Sigilo e privacidade:

Você tem a garantia de que sua identidade será mantida em sigilo e nenhuma informação será dada a outras pessoas que não façam parte da equipe de pesquisadores. Na divulgação dos resultados desse estudo, seu nome não será citado.

Os dados e informações pessoais serão usados para pesquisa socioeconômica na base de dados do governo federal (Cadastro Único) e somente para este fim.

Ressarcimento e Indenização:

Você terá a garantia ao direito à indenização diante de eventuais danos decorrentes da pesquisa.

Contato:

Em caso de dúvidas sobre a pesquisa, você poderá entrar em contato com o pesquisador Marcelo Fernandes da Rocha, rua Alferes Joaquim da Rocha, número 344, bairro Patrimônio, município de Tocantins, estado de Minas Gerais, telefone (32) 99982-3846, e-mail imarcelorochoa@yahoo.com.br.

Em caso de denúncias ou reclamações sobre sua participação e sobre questões éticas do estudo, você poderá entrar em contato com a secretaria acadêmica da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso) das 09:00hs às 16:00hs na Avenida Ipiranga no. 1071, sala 608; CEP 01039-903 São Paulo – SP; telefone (11) 3229-2995; e-mail: maestria.estado@flacso.org.br

O Comitê de Ética em Pesquisa (CEP).

O papel do CEP é avaliar e acompanhar os aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos. A Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP), tem por objetivo desenvolver a regulamentação sobre proteção dos seres humanos envolvidos nas pesquisas. Desempenha um papel coordenador da rede de Comitês de Ética em Pesquisa (CEPs) das instituições, além de assumir a função de órgão consultor na área de ética em pesquisas

Consentimento livre e esclarecido:

Após ter recebido esclarecimentos sobre a natureza da pesquisa, seus objetivos, métodos, benefícios previstos, potenciais riscos e o incômodo que esta possa acarretar, aceito participar:

Nome do (a) participante da pesquisa:

Data: __/__/____.

(Assinatura do participante da pesquisa ou nome e assinatura do seu RESPONSÁVEL LEGAL)

Responsabilidade do Pesquisador:

Asseguro ter cumprido as exigências da resolução 466/2012 CNS/MS e complementares na elaboração do protocolo e na obtenção deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Asseguro, também, ter explicado e fornecido uma via deste documento ao participante da pesquisa. Informo que o estudo foi aprovado pelo CEP perante o qual o projeto foi apresentado e pela CONEP, quando pertinente. Comprometo-me a utilizar o material e os dados obtidos nesta pesquisa exclusivamente para as finalidades previstas neste documento ou conforme o consentimento dado pelo participante da pesquisa.

Data: ____/____/____.

(Assinatura do pesquisador)