

# ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA

## Um diálogo necessário

Érica T. Vieira de Almeida\*

*A tese de um conjunto de assistentes sociais sobre a assistência como um direito social e conquista da cidadania, publicada na metade dos anos 80, tornou-se hegemônica no serviço social brasileiro, na medida em que se apresentava como uma alternativa tanto ao serviço social alternativo quanto às práticas conservadoras e assistencialistas. No entanto, formulada no calor do processo de redemocratização política, esta tese carecia não apenas de uma teoria da cidadania, como também de uma análise mais profunda da conjuntura de transição, sobretudo dos limites econômicos e políticos impostos à efetivação da cidadania no Brasil com o processo de mundialização do capital e o ajuste estrutural. É exatamente esta a proposta deste artigo.*

**PALAVRAS-CHAVE:** Cidadania. Assistência social. Direitos sociais. Democracia.

O livro “Assistência Social entre a Ordem e a Desordem” (1999), da assistente social Selma Schons presenteia-nos com uma brilhante e fecunda análise crítica em torno da tese da assistência como direito social e avanço para a cidadania, contribuindo de forma significativa para desmistificar o que ela chama de “afirmações apressadas sobre a assistência” (SCHONS, 1999, p. 26).

\* Professora Assistente do Instituto de Ciências da Soc. e Desenvolvimento Regional UFF/Campos dos Goytacazes, Mestre e Doutoranda em Serviço Social pela UFRJ. E-mail: ericalmeida@uol.com.br

Embora Schons não tenha sido a primeira e nem a única assistente social preocupada com a crescente generalização e aceitação a-crítica da tese da assistência social como direito social e avanço para a cidadania, elaborada por um grupo de professoras da PUC de São Paulo em 1985, ou seja, em pleno processo de transição democrática, a autora avança na compreensão e na precisão deste conceito, ainda muito vago para o serviço social, evitando, assim, os equívocos da maioria dos autores que ainda operam com o conceito de cidadania no serviço social.

Neste sentido, a intenção deste artigo é a de recuperar de forma introdutória, alguns aspectos da polêmica em torno da assistência enquanto direito social e espaço de conquista da cidadania, a partir dos seus formuladores, bem como dos seus principais críticos, tendo em vista que o processo de apreensão do conceito de cidadania pelos assistentes sociais nem sempre foi acompanhado da devida clareza e determinação. Desse modo, estamos de acordo com Menezes (1992), Iamamoto (1992), Netto (1992), Bhering (1993) e Schons (1999), no que se refere à afirmativa de que o debate em torno da assistência enquanto direito social e conquista de cidadania tem sido conduzido por análises reducionistas e politicistas que se restringem à esfera da reprodução/distribuição, subordinando as mediações econômicas, ou seja, a “sociedade civil” (no sentido atribuído por Marx) às relações políticas e ao Estado e eliminando os vínculos existentes entre assistência pública, políticas sociais, direitos sociais e as contradições do mundo do trabalho assalariado (MOTA,1995).

Esta crítica vai exigir a recuperação das principais análises em torno do processo de ampliação da cidadania, compreendida enquanto um fenômeno histórico contemporâneo à consolidação do *welfare state* e portanto, como resposta do “capitalismo organizado” (OFFE,1989) ao protagonismo das classes subalternas e à necessidade de manutenção da hegemonia burguesa. Não podemos nos esquecer de que enquanto um

processo de integração e de institucionalização dos conflitos, a cidadania moderna aparece como um fenômeno compatível com um determinado período do capitalismo, o capitalismo monopolista, capaz de possibilitar o excedente necessário à criação do fundo público.

Quanto às análises dos autores do serviço social que defendem a tese da assistência como direito social e conquista da cidadania, elas se esquecem de que a cidadania é produto de um determinado modelo de capitalismo e de um “pacto político” que possibilitaram uma maior distribuição da riqueza socialmente produzida, via direitos sociais.

Ao priorizarem apenas os enfrentamentos e a luta política em detrimento das condições materiais (condições objetivas e subjetivas) oferecidas pelo modelo capitalista brasileiro, os autores acabam reificando a autonomia do político, apresentando a cidadania como um fenômeno abstrato e indeterminado e ainda, como um modelo a-histórico, adaptável a qualquer sociedade.

Além disso, ao tomarem a-criticamente a tese de Marshall acerca da ampliação da cidadania burguesa, uma parte significativa dos autores do serviço social tem patrocinado interpretações nas quais a cidadania aparece completamente desprovida de limites, tanto no que se refere ao padrão de bem-estar social quanto às formas de participação e de gestão da vida pública, o que, do nosso ponto de vista, significa recusar os limites próprios determinados por uma sociabilidade centrada na produção e na reprodução do valor. Essa mistificação se torna mais evidente quando as análises em foco deixam de caracterizar os limites da economia brasileira, uma economia integrada de forma subordinada ao capitalismo internacional, sobretudo, nesta nova “ordenação mundial” em curso desde a crise recessiva dos anos 70 e que tem se caracterizado pelo máximo de lucratividade e pelo mínimo de bem-estar social.

Ao articular o movimento de alargamento da cidadania burguesa ao processo de democratização da esfera pública e de ampliação do Estado, Coutinho (1997) vai defini-la como um processo em construção, o que significa que tanto o seu conteúdo como o seu significado podem e devem ser alterados no decorrer do processo histórico em função dos enfrentamentos entre as classes, demandando para a sua compreensão, necessariamente, uma abordagem histórico-dialética.

Nessa perspectiva, a cidadania será apreendida como um processo resultante das lutas de classes, podendo ser alterado no seu percurso tanto para incorporar novos direitos, quanto para restringi-los. Para Coutinho (1997), mesmo circunscrita à racionalidade da propriedade privada, a cidadania moderna deve ser considerada como um avanço histórico importante para a construção das estratégias socialistas nas sociedades do tipo “ocidental”, na medida em que ela representa também a incorporação de parte significativa dos carecimentos sociais e vontades das classes subalternas. Porém, ao recuperar a luta de classe como uma mediação histórica essencial na análise da cidadania moderna, Coutinho, em nenhum momento, vai desconsiderar as mediações econômicas e, portanto, os seus limites no que se refere à efetivação da igualdade e da soberania popular. Aliás, são esses “limites” que permitem a reprodução das sociedades de classes. É preciso considerar, entretanto, que isso não acontece de forma linear e sem conflitos, o que vai demandar uma análise das contradições que são próprias à sua constituição e alargamento.

## **1. A CIDADANIA MODERNA ENQUANTO FENÔMENO HISTÓRICO: EMERGÊNCIA, ALARGAMENTO E CRISE**

Amplamente utilizado, especialmente a partir da metade dos anos 80 em função do processo de redemocratização política, o termo cidadania

vem exigindo uma investigação cuidadosa em torno do seu significado, já que, assim como os conceitos de democracia e sociedade civil, este termo vem recebendo múltiplos sentidos, nem sempre conciliáveis.

Nessa perspectiva, parece-nos necessária a recuperação da cidadania enquanto um fenômeno histórico e, portanto, um conceito ao qual a história atribui permanentemente novas e mais ricas determinações (COUTINHO, 1997). Em outras palavras, trata-se de recuperar a idéia de que a cidadania moderna não pode ser pensada senão a partir da perspectiva histórica, ou se preferirmos, dos enfrentamentos entre as principais forças sociais constituídas na modernidade.

Mesmo com os limites e os equívocos que integram a concepção de cidadania de Marshall, o seu conceito, expresso no famoso ensaio “Cidadania e Classe Social”<sup>1</sup> e apresentado em Cambridge na Inglaterra em 1949, ainda constitui uma referência paradigmática para pensarmos o conjunto de direitos adquiridos pelos homens no curso da modernidade e que os identifica enquanto membros de uma determinada sociedade. Além disso, a concepção marshalliana tornou-se a principal referência para um conjunto de autores que pensa a questão da cidadania no Brasil. Daí a nossa preocupação em estabelecer uma interlocução crítica com Marshall, chamando atenção para os limites da sua análise, sobretudo no que se refere à compatibilidade entre classes e igualdade.

Embora sua concepção de cidadania despreze uma série de determinações essenciais à compreensão do processo de alargamento da cidadania moderna, o conceito de Marshall ainda é o que melhor expressa o movimento histórico da cidadania na modernidade, devido à sua capacidade de apreender as mediações históricas que ampliaram a cidadania liberal ortodoxa, inaugurando um novo padrão de relação entre mercado-Estado-sociedade, que se generaliza nos países de capitalismo central no período posterior à Segunda Guerra Mundial.

Compreendida enquanto o conjunto das três esferas de direitos – os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais – Marshall vai definir a cidadania enquanto um “status” que confere aos membros de uma comunidade nacional a igualdade de participação na distribuição da riqueza socialmente produzida por essa comunidade.

De acordo com Marshall, os direitos civis datam do século XVIII e compreendem os “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” (MARSHALL, 1967, p. 63). Por isso apresentam como instituições correspondentes os Tribunais de Justiça. Os direitos políticos, correspondentes ao século XIX, são aqueles que asseguram o direito de participar no exercício do poder político e suas instituições correspondentes são os Parlamentos e os Conselhos dos governos locais.

Finalizando, Marshall vai definir uma terceira e última esfera, a dos direitos sociais, correspondente ao século XX e intimamente relacionados ao agravamento da “questão social”. Ao dedicar grande parte das suas reflexões aos direitos sociais, Marshall afirma que “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 [...]” (MARSHALL, 1967, p. 63). Suas instituições correspondentes são o sistema educacional e os serviços sociais.

Embora a esfera dos direitos civis de Marshall compreenda os mesmos direitos apresentados por Locke, ou seja, aqueles direitos que têm a função de preservar as liberdades individuais, esses direitos não vão ser

Ao reconhecer que a cidadania civil é uma condição *sine qua non* à consolidação do modo de produção capitalista, Marshall vai qualificá-la como positiva e essencial na medida em que ela garante as liberdades

individuais necessárias à constituição do homem moderno, bem como dos seus negócios privados, contra qualquer forma de tirania e de opressão. Como se vê, a esfera dos direitos civis de Marshall não se opõe à concepção liberal de Locke, pelo menos no que se refere a sua relevância para a constituição do mundo moderno.

Para Locke, o Estado, enquanto “poder comum”, é resultado do “contrato” entre os homens livres, racionais e possuidores de direitos naturais e inalienáveis, dentre eles, o direito de propriedade, e deve estar voltado, exclusivamente, para a salvaguarda de tais direitos. Nesse sentido, a cidadania no século XVIII não pode ser pensada, senão enquanto um conjunto de salvaguardas necessárias tanto à afirmação da nova subjetividade moderna, do indivíduo livre e autônomo reivindicado pelo movimento da Ilustração, quanto ao pleno desenvolvimento do capitalismo concorrencial. Cabe lembrar que, além dos conflitos religiosos, havia necessidade de liberar a força de trabalho necessária para integrar o mercado de trabalho capitalista, o que exigia mudanças radicais na ordem jurídico-política e institucional do *ancien régime* que se assentava na hierarquia e nos privilégios nobiliárquicos e, principalmente, na concentração dos poderes nas mãos do soberano.

Ao defender a tese de que todos os homens possuem direitos naturais, inalienáveis e que devem ser garantidos pelo Estado, Locke transforma os indivíduos desiguais em cidadãos de direitos, a sociedade diferenciada num conjunto de indivíduos proprietários e livres e, finalmente, o Estado burguês numa esfera voltada para o “bem comum”. Assim, enquanto em Hobbes, o indivíduo perde os seus direitos para o Soberano, o Leviatã; em Locke, o Estado é, por excelência, a esfera responsável pela proteção e efetivação dos direitos civis, em particular, do direito de propriedade. E ainda, se em Hobbes o indivíduo é mal, ganancioso e egoísta, em Locke, o cidadão aparece como um indivíduo racional, diligente e

parcimonioso e, por isso mesmo, prescinde do Estado no que se refere à organização dos negócios privados, limitando-o à esfera da regulamentação e proteção dos “direitos naturais” indispensáveis à manutenção das relações capitalistas, especialmente, no que se refere à constituição de um mercado de trabalho, sob a forma de trabalho assalariado (ABREU, 1994).

Atento às contradições do novo sistema, Marx vai afirmar que, ao se vincular diretamente aos interesses do capital, a cidadania civil vai se restringir a um mecanismo de liberalização das potencialidades do capitalismo, ainda atado à ordem feudal. Nesse sentido, ao universalizar a condição de cidadão possuidor de direitos inalienáveis, dentre eles, o da propriedade privada, o capitalismo vai introduzir uma profunda distinção entre o cidadão (esfera jurídico-política) e o indivíduo vivente, abstraindo, desse modo, os indivíduos de suas relações sócio-históricas.

Ao Estado, dizia Marx, caberá a dupla tarefa: a de realizar a igualdade formal (mediante os seus aparelhos jurídico-institucionais) que transforma todos os indivíduos em cidadãos (universalização dos direitos civis), e a de assegurar a conservação dos mecanismos que reproduzem as desigualdades sociais. Em realidade, o que Marx deseja é demonstrar a incapacidade da cidadania liberal-burguesa de ultrapassar o domínio da mera formalidade, limitando-a à realização de uma igualdade abstrata, totalmente apartada das condições vivenciadas pelas classes sociais.

Ainda que Marx reconheça que a “emancipação política” (os direitos civis) representa um avanço nos marcos do capitalismo, na medida em que se opõe à ordem anterior de privilégios, ele não a confunde, em nenhum momento, com o que denomina de “emancipação humana” (MARX, *A Questão Judaica*, 1985). Para ele, a declaração do direito à igualdade não faz existirem os iguais, ao contrário, neste caso, ela oculta as situações concretas assentadas na desigualdade entre as classes.

Segundo Marx, a propriedade privada impede a realização de qualquer



tipo de igualdade concreta, na medida em que reproduz um ambiente de egoísmo, de concorrência e de desigualdade, o que significa que enquanto a base da cidadania liberal residir no homem burguês, proprietário de si e daquilo que adquiriu, a única forma de igualdade possível entre os homens será a igualdade formal-abstrata, um arranjo institucional necessário à manutenção da “propriedade privada” e, por conseguinte, das relações que estruturam a economia de mercado.

Se por um lado, as revoluções democrático-burguesas conduzidas pela burguesia na França e na Inglaterra foram fundamentais à consolidação de uma nova ordem democrática; por outro, mostraram-se incapazes de realizar a igualdade de fato. Sendo assim, o que a burguesia faz mediante a cidadania formal-abstrata, é repor no plano jurídico, o que ela mesma destruiu no plano econômico (CHAUI, 1990, p. 268).

De acordo com Marshall o agravamento da “questão social”, proveniente do processo de industrialização no século XIX vai exigir um alargamento da cidadania liberal assentada nos direitos civis, na medida em que estes já não mais respondem aos novos carecimentos sociais. Para ele o processo de alargamento vai se dar não só mediante a institucionalização de novos direitos (direitos sociais), mas, também sob a forma de extensão dos “velhos direitos” àqueles grupos antes excluídos (os direitos políticos).

A idéia marshalliana de que a cidadania se desenvolve historicamente nos séculos XVIII, XIX e XX vem corroborar a tese de que o processo de ampliação dos direitos de cidadania nasce em função de um hiato entre a restrita gramática dos direitos no século XVIII (apenas os direitos civis) e os novos carecimentos sociais. Marshall nos lembra, também, que a cidadania enquanto um movimento gradual que inclui indivíduos, grupos e classes antes excluídos, mediante a ampliação e a universalização dos direitos, visa superar e substituir as ações públicas de recorte assistencial

que vigoravam na Inglaterra durante os séculos XVIII e XIX, na medida em que estas já não eram mais adequadas ao novo quadro sócio-econômico, marcado pelo agravamento das desigualdades que, segundo o próprio Marshall, impedia uma situação de “coesão social”.

Compreendida enquanto um status que concede aos cidadãos de um Estado-nação o direito de participar na herança social, a cidadania vai ser concebida como um poderoso instrumento no enfrentamento das desigualdades sociais, mediante a regulação estatal do mercado, que, segundo Marshall, vai possibilitar a compatibilização entre capitalismo e igualdade, ao contrário do que pensavam os socialistas que reivindicavam a superação do capitalismo.

Além disso, ao se constituir num arranjo político-institucional que assegura o direito a um mínimo de bem-estar e de participação igualitária na herança social, a cidadania, na perspectiva de Marshall, vai aparecer não só como um mecanismo capaz de recuperar o “sentimento de pertencimento” que vincula os cidadãos à sua comunidade (o Estado-nação), mas, também de participação e controle social que se perdeu com a consolidação do “mercado auto-regulável” que transformou a sociedade num simples acessório do mercado (POLANYI,1980).

Desse modo, a ampliação da cidadania mediante a incorporação dos direitos sociais no século XX passa a ser representada por Marshall como uma forma legítima de distribuir a riqueza social, sem que para isso seja necessário transformar as relações de produção capitalistas, como defendiam os adeptos da distinção marxista entre “emancipação política” e “emancipação humana”.

Em realidade, ao reconhecer a necessidade dos direitos sociais, Marshall também é obrigado a reconhecer a existência concreta das desigualdades sociais, o que significa um avanço teórico e político

significativo face à ortodoxia liberal. No entanto, o problema das desigualdades sociais para Marshall não reside na esfera da produção, mas da distribuição da riqueza socialmente produzida, o que vai levá-lo a justificar a tese da necessidade dos “direitos desiguais” para os “desiguais”, sem que para isso seja necessário alterar o padrão das relações de produção.

Ao relacionar a origem de cada esfera de direito com um determinado período histórico (os séc. XVIII, XIX e XX) Marshall não tem a intenção de universalizar esse padrão nem para a Europa e tampouco para o mundo. Daí a sua preocupação em chamar a atenção para uma certa elasticidade quanto a esses períodos. Na verdade, o fundamento da tese de Marshall está na seqüência lógica que ele estabelece em torno dos direitos, ou seja, primeiro os direitos civis, depois os direitos políticos e, por último os direitos sociais.

Embora Marshall defenda a tese de que a cidadania sofreu um processo de mutação histórica, ampliando-se com relação aos direitos individuais, para ele, esse processo de alargamento da cidadania que inclui os direitos políticos e sociais não passaria de um desdobramento lógico dos direitos civis e, portanto, natural e inexorável. Ora, isso equivale ao mesmo que afirmar que a cidadania liberal do século XVIII já apontava para as políticas igualitárias do século XX, ou seja, para a sua própria ampliação.

Por mais que Marshall opere a partir do processo histórico, das desigualdades sociais e da tensão presente entre os princípios da cidadania e a lógica das classes, a ausência das determinações históricas na sua análise, dentre elas, os conflitos de classe, não tem outro objetivo senão o de “naturalizar” o processo de ampliação da cidadania liberal clássica, tomada por ele, como a matriz intransponível da cidadania burguesa.

É interessante ressaltar que para Marshall a incorporação dos direitos sociais não significa um “meio de igualar as rendas, o que interessa

é que haja um enriquecimento geral da substância concreta da vida civilizada, uma redução geral do risco e insegurança, uma igualação entre os mais e os menos favorecidos em todos os níveis” (MARSHALL, 1967, p. 94). Para ele, a igualdade de status é mais importante do que a de renda, o que demonstra, mais uma vez, que a concessão dos direitos sociais pelo Estado não vai exigir nenhuma alteração no modo de apropriação privada dos meios de produção e do sobretrabalho; ao contrário, restringe-se à esfera da distribuição do excedente gerado pelo capitalismo monopolista.

No entanto, Marshall admite que são necessárias algumas reformas fundamentais no que se refere às relações entre capital–Estado–classes subalternas, configurando o que ele chamou de invasão do contrato pelo status. Essas reformas, em síntese, reivindicam a regulação do mercado pelo Estado, ou seja, a subordinação do mercado aos princípios da justiça social, não implicando, portanto, uma ameaça à economia de mercado, já que esses “novos” direitos não se opõem à lógica da propriedade privada.

Embora Marshall reconheça a existência de uma tensão entre os princípios que orientam os direitos sociais e os princípios de classe (BARBALET, 1989, p. 54), isso não significa o reconhecimento de uma tensão entre as classes sociais. Ao analisar os direitos sociais como desdobramentos naturais dos direitos anteriores (civis e políticos), Marshall vai desprezar, por completo, o protagonismo da classe operária enquanto uma determinação histórica relevante na constituição dos direitos sociais, contribuindo para reforçar a mística em torno da nova configuração da cidadania moderna.

Na verdade, o ponto de vista de classe, de Marshall, impedia que ele incorporasse os conflitos de classe como uma determinação histórica essencial à constituição da cidadania moderna, haja vista que toda a sua argumentação teórica reside no fato de que, enquanto direitos secundários do direito civil, os direitos sociais não só vão aparecer como direitos perfeitamente compatíveis com a lógica capitalista, mas, sobretudo subordinados a ela.

Desse modo, embora avance significativamente com relação à ortodoxia liberal, Marshall acaba reproduzindo o mesmo fetichismo dos liberais do século XVIII ao re-afirmar a igualdade jurídico-política como um mecanismo capaz de anular as desigualdades concretas presentes na história das classes. Nesse sentido, parece indispensável, o resgate do quadro sócio-histórico equivalente ao período que compreende a substituição do padrão econômico liberal assentado no *laissez-faire* por um “protecionismo social e nacional”, que tem como finalidade assegurar os “interesses sociais vitais” necessários à manutenção da coesão social face à introdução dos elementos ameaçadores do mercado (POLANYI, 1980), ou em outras palavras, da intervenção estatal como mecanismo de regulação do mercado visando tanto a reprodução da acumulação, quanto da força do trabalho.

Profundamente marcado pela intensificação dos conflitos entre burguesia e proletariado, em função do aprofundamento das desigualdades sócio-econômicas e de um intenso processo de concentração de riqueza e de poder político, os primeiros anos do século XX já apontavam para o esgotamento do padrão de acumulação capitalista assentado na exploração da mais-valia absoluta e na matriz ortodoxa liberal, caracterizada sobretudo, pela recusa de uma regulação sócio-estatal do mercado (ABREU,1994).

Extensas jornadas de trabalho, salários baixíssimos e a inexistência de proteção ou de regulamentação trabalhista, salvo algumas exceções, bem como do sufrágio universal, vão fomentar a organização das classes subalternas em torno de melhores condições de vida e de trabalho, o que incluirá sobretudo, a ampliação da esfera pública, via sufrágio universal.

Nesse sentido, a “questão social” que marca a transição do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista expressa “a incompatibilidade do estado restrito de direito (cidadania abstrata) com a socialidade existente, sobretudo com as múltiplas subjetividades engendradas

com o desenvolvimento do capitalismo” (ABREU, 1994, p. 94). Isso vai demandar uma re-visão do paradigma capitalista centrado na exploração absoluta da mais-valia e ainda, do processo de apartação social e política que nega à grande parte da população, os trabalhadores, o direito da participação política.

Tendo em vista a compatibilização das condições de re-produção da acumulação capitalista com um conjunto de normas e práticas voltadas para a integração dos trabalhadores excluídos da vida social e política, o processo de ampliação e de extensão da cidadania consistirá tanto na socialização parcial da riqueza produzida coletivamente, por meio de melhores salários, da redução das jornadas de trabalho e da consolidação de um conjunto de leis de proteção ao trabalhador e de seguridade social (direitos sociais), quanto na socialização da política, mediante a ampliação da esfera pública.

Se de um lado, é preciso estar atento ao avanço que o pensamento de Marshall significa com relação aos liberais ortodoxos, que reduziam a cidadania aos direitos individuais e o Estado, à esfera responsável unicamente pela garantia legal dos direitos de propriedade privada, por outro, ao desconsiderar o contexto histórico e o potencial revolucionário da classe trabalhadora que vai incluir uma série de direitos à pauta capitalista, Marshall acaba qualificando os direitos industriais (conjunto dos direitos trabalhistas conquistados durante a primeira metade do século XIX, principalmente pela pressão do movimento cartista na Inglaterra), como produto do desenvolvimento gradual das instituições do mercado, ou seja, como simples prolongamento dos direitos civis. Um ponto de vista bastante distinto daquele exposto por Marx no *Manifesto* do lançamento da Associação Internacional dos Trabalhadores, em 1863, para quem as conquistas dos trabalhadores representavam “a vitória da economia política do trabalho sobre a economia política do capital” (COUTINHO, 1997).

Assim, faz-se necessário um movimento teórico crítico que aponte as insuficiências presentes na análise de Marshall, desnaturalizando-a, sobretudo, no que se refere à ausência dos conflitos entre as classes. Marshall se esquece de que tanto os direitos políticos quanto os direitos sociais são expressões dos movimentos desencadeados pelas classes subalternas num momento determinado do capitalismo monopolista.

Coutinho (1997) nos lembra que, embora a burguesia tenha sido a principal protagonista na luta pela efetivação dos direitos civis, o que a caracterizou enquanto “classe revolucionária”, ela vai assumir uma postura bastante conservadora no que diz respeito à extensão dos direitos políticos à classe trabalhadora, seja mediante o sufrágio universal, seja por meio da regulamentação do direito de organização e associação, condição essencial à constituição da classe operária enquanto “sujeito político coletivo”.

Ainda no que se refere à extensão dos direitos políticos, é preciso recuperar a importância dos movimentos operários e dos partidos socialistas no processo de construção das alianças políticas necessárias à extensão dos direitos políticos às classes subalternas, considerando, principalmente a oposição dos conservadores e elitistas que defendiam a distinção entre “cidadãos ativos” e “cidadãos passivos”<sup>2</sup>.

Embora a cidadania burguesa do século XIX reconhecesse a igualdade civil, ela ainda tratava os cidadãos de modo diferente no que se referia ao exercício dos direitos políticos. Considerados como incapazes de manter a sua própria sobrevivência, os trabalhadores, assim como as mulheres, as crianças e adolescentes e os selvagens primitivos, eram considerados indivíduos em “estado de minoridade racional” e, portanto, impedidos de exercitarem a sua plena cidadania. Essa proibição não tinha outra intenção senão a manutenção do monopólio do poder político por parte das classes economicamente dominantes, bem como de uma esfera pública restrita ao domínio dos seus interesses.

Em vigor durante quase todo o século XIX, o “voto censitário” negava ao cidadão que não fosse proprietário dos meios de produção a sua participação nos pleitos eleitorais, na condição de eleitor ou de candidato. Essa distinção econômica entre os cidadãos só vai ser superada por completo, no século XX a partir do protagonismo das classes subalternas. Mesmo impedidos de se associarem e se organizarem em função dos seus interesses, considerados uma ameaça ao livre funcionamento do mercado, o movimento operário e os partidos socialistas não desistem de pressionar as classes proprietárias em torno da incorporação das suas demandas sociais e políticas, dentre as quais a democratização das relações políticas, o que “seria não somente um equívoco, mas também uma injustiça contra os trabalhadores, atribuir à burguesia algo que foi conquistado contra ela” (COUTINHO, 1997, p.154).

Embora a democracia representativa com os seus Parlamentos tenha sido uma conquista do “terceiro estado” consolidada a partir das revoluções democrático-burguesas que se generalizaram no século XIX e que permitiram o fim do monopólio político por parte das classes tradicionais que sustentavam o *ancien régime*, a universalização do sufrágio, bem como o direito de organização, por parte das classes trabalhadoras, só foi incorporado à ordem política burguesa em pleno século XX, contrariando, portanto, a tese de Marshall de que os direitos políticos correspondem ao século XIX.

Ao imprimirem uma nova dinâmica às negociações entre capital e trabalho, os sindicatos e os partidos de massa, considerando a participação dos trabalhadores na política institucional, vão alterar significativamente a correlação de forças entre as classes sociais no início do século XX. Um exemplo dessa revolução propiciada pelo protagonismo da classe operária na ordem burguesa foi o crescimento vertiginoso dos Partidos Sociais Democratas em toda a Europa<sup>3</sup>.



Essa nova configuração política possibilitada pela ação dos trabalhadores organizados em sindicatos e partidos vai refletir uma profunda complexificação e diferenciação da sociedade civil que não poderá ser desprezada nas análises acerca do processo de ampliação da cidadania e de consolidação dos Estados de Bem-Estar Social nos países de capitalismo central.

Embora o processo de ampliação da cidadania represente um avanço histórico significativo para as classes subalternas, trabalhadoras ou não, ele não chegou a representar uma ameaça à sociedade de classes. Ao contrário, a cidadania, enquanto o conjunto dos direitos civis, políticos e sociais consolidados no período posterior à Segunda Guerra Mundial nos países de capitalismo avançado, vai expressar a resposta de uma forma particular de capitalismo, o capitalismo monopolista, às demandas da classe trabalhadora e às suas próprias demandas, se considerarmos a crise de superprodução experimentada pelo capitalismo de então.

Dessa forma, a cidadania vai se constituir numa alteração do padrão de desigualdade e, principalmente, numa forma histórica particular de regulação dos conflitos e de legitimação da ordem capitalista – o *welfare state* - que não pode ser pensado fora do capitalismo monopolista, pois só este modelo de capitalismo vai criar as condições necessárias e suficientes para que o Estado possa incorporar parte das demandas das classes subalternas e buscar a sua legitimação<sup>4</sup>.

Nesta perspectiva, a consolidação do *welfare state* não pode ser analisada sem recorrermos às contradições que marcaram o capitalismo a partir da “crise de 29” que acabaram possibilitando a formatação de um novo “pacto político” entre Capital e Trabalho mediatizado pelo Estado. Embora o período compreendido entre 1873 e a Primeira Guerra Mundial fosse marcado por fortes tensões e conflitos sociais ele não foi capaz de incorporar as demandas das classes subalternas num processo de ampliação

do Estado Mínimo Liberal, ou se preferirmos, do Estado “restrito” (COUTINHO,1994). De acordo com Abreu (1994), nesse período, ainda não existiam as condições materiais responsáveis pela formação do excedente necessário à constituição do fundo público responsável pela reprodução do trabalho e do capital, disponibilizadas somente a partir do final da Segunda Guerra Mundial.

Ao associar o nível de emprego à demanda por bens e serviços, Keynes vai afirmar que o caminho para a saída da “crise de supercapitalização”, na segunda década do século XX, encontra-se num padrão de financiamento público, que, ao investir na reprodução da força de trabalho, libera o trabalhador para o consumo, evitando tanto o subconsumo quanto o desemprego na medida em que a produção também tende a aumentar com o aumento do consumo. Ao assumir um conjunto de responsabilidades voltadas para a reprodução da força de trabalho ocupada e excedente, mediante o sistema de proteção social e da política de pleno emprego, o *welfare state* acaba possibilitando as condições necessárias à ampliação do mercado consumidor e a sua transformação num mercado mais compatível com o processo de produção em massa que caracteriza o fordismo, elevando, conseqüentemente, as taxas de lucro exigidas pelos setores monopolizados.

Esse conjunto de investimentos estatais acabou liberando o capital para inversões financeiras em novas tecnologias que substituem cada vez mais o trabalho vivo pelo trabalho morto, levando-o a aumentar ainda mais os seus ganhos com a exploração da mais-valia relativa. Além disso, a expansão do modelo fordista associado a um padrão de acumulação assentado na produção em alta escala e no consumo de massa, possibilitaram, pela primeira vez na história da acumulação, a formação do excedente necessário para a criação do fundo público.

Para Oliveira (1999), à medida em que o Estado Providência passa a responsabilizar-se com a reprodução da força de trabalho, mediante a efetivação das políticas sociais (direitos sociais), ele acaba gerando um processo de des-mercantilização da força de trabalho, o que por sua vez, acaba deslocando o foco dos conflitos, da relação entre as classes, para a relação entre sociedade civil e Estado. Nesse sentido, caberá ao Estado, por meio do fundo público, promover a integração social e garantir assim, a legitimidade do pacto entre as classes, o que de certa forma, vai contribuir para diluir os conflitos interclasses, dissimulando a natureza de classe do Estado.

Nesse sentido, “o fundo público, em suas formas diversas, passa a ser o pressuposto do financiamento do capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da força de trabalho” (OLIVEIRA,1999, p. 20). Ora, isso significa que o processo de reprodução ampliada do capital durante o período conhecido como “os 30 anos gloriosos” passou, necessariamente, pelo fundo público, sendo portanto, a intervenção do Estado a favor do capital, um componente estrutural do capitalismo contemporâneo.

Não é por acaso que os neo-conservadores atribuem ao padrão de financiamento público do *welfare state* a responsabilidade pelo crescente déficit público nos países industrializados. Assim, se o *welfare state* foi capaz de garantir a “paz” e a “integração social” necessárias ao desenvolvimento do projeto capitalista na segunda metade do século XX, conciliando altas taxas de lucro, crescimento industrial, mercado de massa com bem-estar social e socialização da política, pelo alargamento da esfera pública, a crise de acumulação de proporção mundial iniciada por volta dos anos 70, vai pôr fim ao longo período de acumulação capitalista, colocando em xeque não apenas a capacidade de “integração social” do *welfare state*, mas, principalmente, a sua legitimidade e sustentação política. As críticas ao padrão de seguridade social e à lógica dos direitos universais demonstram que os mesmos

mecanismos que serviram como respostas à crise de acumulação do início do século XX já não são nem eficientes e, tampouco, necessários ao capital neste final de século.

Ao contrário da política de pleno emprego e da universalização dos direitos sociais, o modelo neoliberal vai se caracterizar, principalmente, pelo esvaziamento e enfraquecimento do Estado nacionais, e, conseqüentemente, do fundo público responsável pelo financiamento das políticas sociais e de outros mecanismos de redistribuição da riqueza. Nesse sentido, se o processo de des-mercantilização da força de trabalho constituiu-se na principal estratégia do capital no pós-guerra, agora ele vai aparecer como um dos maiores obstáculos à realização da nova ordem capitalista mundial.

A mundialização do capital<sup>5</sup>, com destaque para o processo de financeirização e de desregulamentação das economias, acabou provocando o “rompimento do círculo perfeito do Estado-Providência” (OLIVEIRA, 1999) que se assentava num determinado padrão de financiamento público, responsável pelo processo de valorização do capital. Para o sociólogo Francisco de Oliveira, a regulação keynesiana funcionou muito bem “enquanto a reprodução do capital, os aumentos de produtividade, a elevação do salário real, se circunscreveram aos limites relativos da territorialidade nacional dos processos de interação daqueles componentes da renda e do produto” (OLIVEIRA, 1999, p. 26).

Com a crescente internacionalização da economia, os Estados-nação vão perdendo grande parte dos ganhos fiscais. Em contrapartida, eles continuam arcando com a reprodução do capital e da força de trabalho mediante um fundo-público escasso e vítima de uma brutal “crise” fiscal, que por sua vez, tem gerado também uma “crise política” em virtude da diminuição dos mecanismos de regulação dos conflitos entre capital e trabalho.

A desconstrução da racionalidade reguladora e dos pactos sócio-políticos vai abrir espaço para a recuperação do mercado como a única matriz estruturadora da vida social e política da humanidade, sobrepondo-se às fronteiras nacionais e aos valores de equidade e justiça sociais, que, ao menos aparentemente, presidiram o período da compatibilização do capitalismo com o *welfare state* e a democratização das instituições políticas (ABREU, 1997).

Ao expressarem a recuperação integral dos valores liberais de liberalização do mercado e do enfraquecimento do Estado, enquanto instrumento de controle e regulação política do próprio mercado, os neoliberais têm em vista a desregulamentação dos direitos sociais conquistados historicamente nesses países. Trata-se da “restauração da soberania dos interesses privado–possessivos contra o predomínio da vontade pública” (ABREU, 1997, p. 58), expressa na redução e/ou eliminação dos espaços de intervenção dos cidadãos e das instituições democráticas sobre a lógica e dinâmica do lucro.

As profundas metamorfoses operadas no mundo do trabalho com o processo de reestruturação produtiva, sobretudo aquelas relativas ao processo de fragmentação da classe trabalhadora, considerando o processo de substituição do trabalho vivo pelo trabalho morto e as formas de precarização, também vão constituir uma determinação relevante no processo de deslegitimação do “pacto político” que deu sustentação ao *welfare state*, alterando, significativamente, a correlação de forças entre as classes sociais em disputa. Por outro lado, a fragmentação da classe trabalhadora e a sua desmobilização em face das medidas de ajuste, ainda que existam algumas reações antiglobalização neoliberal, vêm comprometendo tanto as possibilidades de manutenção e avanço dos direitos sociais já conquistados nos países de *welfare state* quanto a reversão do quadro geral de desemprego e exclusão presente nos países periféricos ou de “mal–estar social”.

Como se não bastasse a desestruturação da sociabilidade fundada no pleno emprego e na universalização dos direitos de cidadania, o neoliberalismo vem também introduzindo um conjunto de valores e práticas cotidianas que re-afirmam a individualidade, o egoísmo, a competição, o preconceito e o etnocentrismo, valores que têm contribuído ainda mais com a fragmentação dos interesses das classes subalternas e, por sua vez, com a impossibilidade de criar formas de representação dos interesses dos diferentes grupos subalternos, ou, se preferirmos, das múltiplas frações de classes que compõem as classes subalternas.

Reconhecida enquanto uma mediação da sociedade democrática no enfrentamento e reconhecimento das necessidades sociais, a universalização dos direitos sociais e, por sua vez, a sua institucionalização como um direito que deve ser assegurado pelo Estado, indicavam pelo menos até antes da crise dos direitos sociais, a presença de uma outra lógica para além da lógica do lucro. A idéia republicana e democrática de que todo os cidadãos são portadores de direitos, vem sendo duramente golpeada pela lógica do ajuste, que subordina a cidadania ao chamado equilíbrio fiscal e aos interesses dos grandes especuladores internacionais.

## **2. CIDADANIA E “TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA” NO BRASIL: AS PRIMEIRAS APROXIMAÇÕES DO SERVIÇO SOCIAL COM O CONCEITO DE CIDADANIA**

Gostaríamos de ressaltar, mais uma vez, que o nosso objetivo não é o de realizar uma análise das produções sobre a assistência social e cidadania e nem tampouco recuperar de forma integral a polêmica em torno dessa questão, à qual já nos referimos de maneira breve na introdução deste artigo. No entanto, é impossível realizar uma discussão acerca da apropriação do conceito de cidadania pelo serviço social sem recorrermos

aos principais autores presentes neste debate, visto que é exatamente nesta interlocução que os significados em torno do conceito vão aparecendo. Além disso, procuramos incorporar as principais contribuições críticas realizadas à concepção da assistência como direito social, em função da sua pertinência e da sua relevância para o aprofundamento do debate em torno do tema.

Como se sabe, a tese da assistência como direito social de autoria de Sposatti e outros (1985), tornou-se paradigmática a partir da segunda metade dos anos 80. Todavia, o seu “forte tom conjuntural” (BHERING, 1993), contribuiu para que ela fosse incorporada a-criticamente pela maioria da categoria profissional, que se julgava carente de uma “teoria da assistência”, ou melhor, de uma referência teórica que fosse capaz de superar os equívocos patrocinados pelo Serviço Social Alternativo, rompendo ao mesmo tempo com as suas tendências fatalista e voluntarista, como aponta Yamamoto (1992).

Em que pese as críticas ao trabalho de Sposatti (1985), a sua preocupação em recuperar a assistência, enquanto um campo de mediações nas relações entre as classes sociais, supera em muito aquelas análises economicistas, mecanicistas e reducionistas que tendem a subordinar por completo as mediações superestruturais às relações estritamente econômicas, tendendo a considerá-las como um campo sem nenhuma autonomia. Entretanto, ao supervalorizar as contradições conjunturais presentes na esfera política, em detrimento dos elementos de continuidade presentes na esfera da produção, as contribuições das autoras da PUC de São Paulo à discussão da cidadania limitaram-se aos aspectos ligados à distribuição, o que de certa forma vai restringir a abrangência da sua análise, sobretudo no que diz respeito às mediações econômicas, completamente submetidas à ação política das classes. Sobre isso, é bastante fecunda a contribuição de Mota (1995) de que os direitos sociais e, portanto, a

ampliação da cidadania só pode ser considerada no quadro da produção e reprodução capitalista, ou seja, a partir da formação do trabalho assalariado no interior do capitalismo monopolista, reconhecendo os papéis fundamentais da classe na constituição desse padrão de proteção e da intervenção do Estado.

Para Ana Elizabeth Mota (1995), só a recuperação da unidade dialética entre produção e reprodução social pode afastar tanto o politicismo e o redistributivismo que desconsideram as metamorfoses do mundo da produção, quanto o determinismo econômico que aniquila as contradições e a ação política. Ainda sobre a unidade produção/reprodução, Netto (1995) chama a atenção para o fato de que, em Marx, a produção capitalista é sempre reprodução, ou seja, é simultaneamente a produção e a criação de condições pelas quais ela prossegue. “Isto significa que sem reprodução das classes, de famílias, do Estado, das representações ideológicas, do conhecimento, é impossível a produção material capitalista” (NETTO, 1995, p.70).

Enquanto um conjunto de direitos sociais efetivados mediante as políticas de Estado que visam assegurar a reprodução do capital e do trabalho, a cidadania aparece como um mecanismo fundamental à manutenção das condições necessárias à acumulação e à legitimação da ordem capitalista. Nesse sentido, no limite, a reprodução social seria, como afirma Netto, a reprodução dos mecanismos de regulação, ou seja, dos componentes necessários à conservação da ordem vigente. Cabe lembrar no entanto, que, em se tratando da dinâmica social, essa reprodução é sempre reprodução conflituosa, ou seja, mediatizada pelos conflitos de classe que operam na vida social e que permitem a emergência do novo e do instituinte.

Segundo Netto (1995), por mais que os elementos de ruptura e de ultrapassagem da sociabilidade capitalista só possam ser dados pela prática



política, pelo protagonismo das classes subalternas, eles sofrem o constrangimento daquilo que Marx chamou de condições materiais de existência. Para ele, o elemento politicista presente na análise de Sposatti (1985) não está relacionado ao destaque que ela e as demais autoras concedem à ação política das classes subalternas, mas à ausência de uma teoria crítica da cidadania capaz de recuperar a unidade entre produção e reprodução e historicizar o vínculo orgânico entre trabalho e políticas sociais.

A conjuntura de abertura política e, por conseguinte, o retorno ao Estado de Direito, na metade da década de 80, influenciou decisivamente os intelectuais brasileiros, levando muitos deles a identificarem o processo de democratização da sociedade brasileira com o retorno do Estado de Direito, ou mais precisamente, com o retorno da liberdade civil e da redemocratização política. Em realidade, uma democracia minimalista, *a la* Schumpeter, isto é, restrita aos arranjos formais da democracia representativa e, portanto, às consultas eleitorais de quatro em quatro anos, em detrimento de uma democratização que incorpore as conquistas liberais, sobretudo aquelas referentes à participação e aos direitos sociais, mas que também promova as reformas políticas, econômicas e sociais necessárias à minimização das desigualdades sociais mediante a efetivação universal dos direitos civil, políticos, sociais, econômicos, culturais e ambientais.

Nesse sentido, podemos afirmar que o retorno à democracia representativa constituiu-se numa transição fraca, haja vista a sua incapacidade de resolver as “velhas” e as “novas” seqüelas engendradas pela “questão social”. Cabe lembrar que “o país continuava com o título de pior distribuição de renda do planeta” segundo o relatório da ONU de 1999 (FOLHA de São Paulo, 11/07/99, p. 14). Esses limites quanto à reversão do quadro de miséria e de exclusão social no Brasil têm levado alguns autores a chamarem a atenção para o processo brasileiro de modernização, caracterizado por uma “modernização conservadora”, ou se preferirmos

citar Gramsci, por uma “revolução passiva”, que se caracteriza por uma “transformação sem transformação”, ou melhor, por uma “transformação pelo alto” na qual os interesses fundamentais das classes proprietárias são conservados mediante um “pacto político” entre as frações dirigentes que excluem a participação e os interesses da maioria da população.

No Brasil, a “revolução passiva” vai expressar um conjunto de mudanças, sobretudo na base econômica em função dos interesses das “novas” classes dirigentes, sem romper, no entanto, com o domínio político e os privilégios das velhas oligarquias agrárias. Enquanto um processo de continuidade com rupturas, o processo brasileiro de modernização vai se assentar muito mais na coerção do que no consenso, haja vista o desprezo pela ampliação dos direitos de cidadania, traduzido na ausência de um pacto em torno da integração das classes subalternas. Além disso, as “revoluções passivas” tendem a se legitimar mediante a prática do transformismo, o que segundo Gramsci, inclui o processo de cooptação de lideranças e grupos por parte das classes no comando, gerando uma desmobilização e, conseqüentemente, a exclusão das classes subalternas do cenário político.

Essa situação aparece claramente no contexto do Estado Novo, quando o governo de Vargas lança mão de alguns direitos sociais na tentativa de garantir legitimidade ao seu projeto político-econômico. A conjuntura de restrição aos direitos civis e políticos, bem como a seletividade dos trabalhadores agraciados com o conjunto dos direitos trabalhistas e previdenciários vai demonstrar que a “cidadania regulada”<sup>6</sup> enquanto uma “antecipação” do Estado se constituiu numa estratégia importante da Ditadura Vargas voltada para a integração da classe trabalhadora, precisamente daqueles segmentos mais importantes econômica e politicamente, revelando muito mais uma “concessão” do que uma conquista democrática .

Como nos indica Santos (1994), essa forma parcial e incompleta de cidadania (cidadania regulada) vai privilegiar alguns segmentos ocupacionais em detrimento do conjunto das classes subalternizadas, na medida em que exclui do padrão de proteção social e, portanto, do status de cidadania outras categorias de trabalhadores urbanos, trabalhadores informais, trabalhadores domésticos e rurais, desempregados e indigentes. Essa distinção entre cidadãos e pré-cidadãos em virtude do reconhecimento ou não de uma determinada profissão pelo Estado, não tinha outra intenção senão a de cindir e fragmentar a classe trabalhadora na sua luta por melhores condições de trabalho. Aliás, esses direitos só vão ser estendidos aos trabalhadores rurais, ironicamente, na Ditadura Militar, também como um recurso político à legitimidade do golpe de 64, e aos trabalhadores domésticos, em 1988, com a nova Constituição.

A manutenção de aspectos essenciais do projeto de “modernização conservadora”, sobretudo, daqueles voltados para a valorização do capital em detrimento da força de trabalho e para a privatização do Estado, demonstra que o processo de consolidação do Estado de Direito no Brasil vai se dar sem as bases sócio-políticas e econômicas necessárias à constituição de um “pacto político” do tipo que constituiu o *welfare state*. O que faz com que a chamada “Nova República” já apareça com deficiências congênitas quanto à sua capacidade para saldar a chamada “dívida social” e consolidar de vez uma esfera pública mais democrática.

Em realidade, além dos acordos internos entre as frações da burguesia nacional (lembremo-nos rapidamente do “Centrão” durante o movimento da Constituinte), o contexto da “Nova República” vai ser fortemente marcado pelas restrições impostas pelo capitalismo internacional que, ao enfrentar mais uma “crise” de acumulação, volta a exigir que os Estados periféricos reduzam os seus gastos com as políticas sociais, impondo uma série de limites concretos ao projeto de efetivação dos direitos sociais

instituídos com a Constituição Federal de 1988. Isto significa que em função da nova configuração da política econômica internacional, as possibilidades de a “cidadania brasileira” promover o bem-estar das classes subalternas como nos países de *welfare state*, são muito reduzidas, mesmo diante das pressões populares e das vitórias conquistadas na Constituinte de 88.

A constituição da chamada “ofensiva neoliberal” por imposição do FMI e do Banco Mundial vai obrigar o Brasil a realizar uma série de ajustes estruturais, dentre eles a redução do Estado e a abertura econômica ao mercado internacional (KAMEYAMA *apud* SCHONS, 1999, p.13), eliminando qualquer possibilidade de alargamento dos direitos, principalmente dos direitos sociais que exigem gastos públicos, ou melhor, que estejam vinculados à capacidade fiscal do Estado brasileiro. A configuração desses limites de ordem econômico-estrutural acabam por corroborar as análises que recuperam a relevância das mediações econômicas na determinação do processo de ampliação da cidadania em oposição às análises “politicistas” que enfatizam apenas a constituição ou não dos “pactos” e dos “arranjos políticos”, em detrimento do modelo econômico brasileiro, marcado pela subordinação e dependência ao capital internacional o que, numa economia globalizada, impõe um conjunto de limites à cidadania.

Além disso, nenhuma análise em torno da cidadania pode negligenciar as mediações econômicas, sob pena de reduzi-la a um fenômeno político-administrativo que pode ser efetivado a partir de alguns “acertos” e medidas político-institucionais. Aliás, essa é a argumentação daqueles autores que defendem a tese de que a diferença dos *welfare states* implementados nos países do Norte para aqueles dos países periféricos é apenas de grau e não de essência, pulverizando as determinações históricas presentes na constituição do *welfare state* no período posterior à Segunda Guerra Mundial.

Desse modo, ao tentar se contrapor às leituras economicistas que desprezavam a ação política das classes subalternas, alguns autores do serviço social superdimensionaram a capacidade política dos movimentos sociais e acabaram reforçando a concepção da cidadania enquanto um produto direto da luta política centrada na polarização entre classes subalternas e Estado, esquecendo-se dos interesses do capital presentes no “pacto político” que constituiu o *welfare state* e ainda, menosprezando os limites da cidadania burguesa, mesmo com toda a sua ampliação. Além disso, ao recuperar o Estado apenas enquanto um espaço contraditório e, portanto, como resultado da correlação das forças sociais, Sposatti e as outras autoras acabaram subsumindo as condições objetivas necessárias à cidadania, contribuindo assim para a sua banalização.

No caso da transição brasileira é nítida a hegemonia liberal-democrática, num primeiro momento da Constituição de 1988, expressa na consolidação de avanços significativos no campo dos direitos civis (*habeas datas*, do mandato de injunção, do mandato de segurança e do direito de petição), dos direitos políticos (o *referendum* e o plebiscito)<sup>7</sup> e, sobretudo, no que se refere à institucionalização dos direitos sociais, mediante a extensão dos direitos trabalhistas e previdenciários a todos os trabalhadores, bem como na definição de um conjunto de políticas públicas de caráter universal voltado para o bem-estar da maioria da população e sob a responsabilidade do Estado. Essa hegemonia, entretanto, não vai conseguir se sustentar no momento da Revisão Constitucional, face à ofensiva neoliberal. O momento da Revisão Constitucional vai ser fortemente marcado pelas imposições do mercado, reduzindo drasticamente as possibilidades de ampliação da esfera pública e de um maior controle e regulação pública do mercado e do Estado. Esse contexto de novas restrições exige uma maior reflexão sobre a fragilidade das conquistas de 88 e, portanto, sobre os limites presentes no quadro econômico e sobre a

ausência de uma contra-hegemonia ao neoliberalismo capaz de articular as diferentes frações da classe subalterna em torno de um projeto ético-político comum (hegemônico) que aponte para as principais reformas econômico–sociais.

Cabe lembrar que, diferente dos países de *welfare state*, onde o consumo de massa e o pleno emprego, num determinado período foram indispensáveis ao processo de valorização, no Brasil isso nunca existiu. Em realidade, a demanda por emprego formal, protegido e regulado por direitos universais, historicamente, tem sido uma reivindicação apenas das classes subalternas, ou seja, esse compromisso nunca esteve presente em nenhuma aliança ou agenda que envolvesse as diferentes frações da burguesia brasileira. Além disso, tanto a história mais remota quanto a mais recente tem nos mostrado que a grande parte da burguesia brasileira (industrial, agrária e financeira, associada ou não ao capital internacional) não tem nenhum interesse em participar de um “pacto” em torno da publicização e da democratização do Estado brasileiro, de quem ela vem se servindo fartamente desde o início da República.

### 3. CONCLUINDO

Embora o conceito de cidadania (na perspectiva de Marshall) tenha sido introduzido no serviço social ainda nos anos 80 pelo grupo da PUC/SP, assumindo rapidamente a hegemonia no debate profissional, sua contestação só vai aparecer no início da década de 90, ou seja, quando as condições objetivas e subjetivas já se encontram suficientemente maduras para permitir a emersão de um paradigma à concepção de cidadania de Marshall.

De forma resumida, a crítica aos limites da cidadania burguesa consolida-se e se amplia ainda mais com a crise do Estado de Bem–Estar

Social, principal vítima dos ataques neoliberais e, por conseguinte, com o processo de des-cidadanização em curso. A crise de acumulação desencadeada nos anos 70 deixa evidente a fragilidade da cidadania existente, apresentada agora como um obstáculo à nova ordem econômica mundial. No caso do Brasil, o final da década de 80 vai coincidir com o período da “ofensiva neoliberal” que, como sabemos, vai impor uma série de limites e desafios à efetivação de um padrão de cidadania “social-democrata”. Este fato vai propiciar as condições necessárias à emergência de uma crítica no interior do serviço social onde a tese da assistência como direito social e conquista da cidadania gozava de plena hegemonia, impedindo o aprofundamento do debate acerca da cidadania.

Embora o protagonismo das classes subalternas tenha sido um elemento imprescindível ao processo de alargamento da cidadania liberal-ortodoxa, algumas leituras acabaram isolando-o do movimento da reprodução social, concebendo a cidadania como um produto direto das lutas das classes subalternas e, portanto, desvinculada da dinâmica do capital.

Sabemos que o movimento de alargamento da cidadania moderna a transformou numa das mais importantes estratégias de hegemonia do capitalismo no pós-Segunda Guerra Mundial, haja vista a sua efetividade tanto no que diz respeito à reprodução do capital quanto na administração dos conflitos de classe, mediante a formação do consentimento ativo das classes subalternas ao projeto burguês. A hegemonia dos princípios liberais e do *ethos* capitalista vai se consolidar ainda mais quando as classes subalternas, de modo individual ou coletivamente, passam a identificar a sua realização social com aquisição, posse e consumo privado de mercadorias e também de direitos, todos exteriores a ela, valorizando o modo de ser, de viver e de pensar do dominante como o modo de vida ideal, fazendo com que as reivindicações por melhores condições de trabalho

e de vida percam o seu caráter de crítica ao capitalismo no século XX (ABREU, 1994).

Ao transformar as classes subalternas em cidadãos portadores de direitos e consumidores, o *welfare state* conseguiu eliminar por quase três décadas qualquer forma de ameaça à sua hegemonia, ameaça esta que só reaparece no final dos anos 60, mais precisamente em maio de 68, e na metade dos anos 80, com os governos de Thatcher e Reagan, porta-vozes dos conservadores, para quem os direitos civis constituem os únicos direitos inalienáveis que merecem ser garantidos pelo Estado. Além disso, a ampliação dos direitos políticos, mediante a institucionalização do sufrágio universal, rompendo com o voto censitário e com o monopólio exclusivo do Estado pelas classes proprietárias, indicam que embora esse processo se constitua numa conquista importante à ampliação da esfera pública e à incorporação dos interesses das classes subalternas, ainda não foram capazes de expressar a soberania popular. Há muito que a democratização da esfera pública e a des-privatização do Estado brasileiro vêm demandando novas formas de representação e de participação direta em complementação às formas tradicionais de representação política centrada nos partidos políticos e no parlamento.

Já no que se refere aos direitos sociais, a sua vinculação a um determinado padrão de acumulação – o capitalismo monopolista - e a um determinado arranjo fiscal que possibilitou a criação do “fundo público”, ou seja, de um padrão de financiamento público tanto para o trabalho quanto para o capital, vai fazer com que os mesmos apareçam completamente dependentes das oscilações do mercado, o que vai comprometer a sua definição enquanto “direito de cidadania” assim como os direitos civis e políticos.

Como sugere Carlos Nelson Coutinho (1997), a cidadania, enquanto processo, não pode ser vista como algo construído, acabado; ao contrário,



ela é produto da correlação de forças entre as classes e frações de classe. Nesse sentido, encontra-se sempre sujeita a mudanças no seu conteúdo e significado, seja no sentido da sua ampliação ou da sua redução. Seria, portanto, um equívoco afirmar que a cidadania está definitivamente aprisionada à experiência histórico-social de consolidação do *welfare state*, ou seja, ao conteúdo burguês atribuído pela social-democracia. Ao contrário, ela representa uma conquista política significativa das classes subalternas na “guerra de posição” travada nas sociedades de tipo “ocidental”, no sentido gramsciano, sobretudo nas sociedades de capitalismo periférico. Do nosso ponto de vista, o resgate do conteúdo ético da cidadania, na medida em que ela introduz uma nova lógica, não mercantil na regulação da vida social, é fundamental para a sua recuperação enquanto “uma categoria de transição nas condições estruturais do capitalismo periférico” (VASCONCELOS, *apud* BHERING, 1993, p. 142) ou, se preferirmos, enquanto estratégia e referência essenciais para a construção de uma outra socialidade, não-capitalista.

\*\*\*

### **Social Welfare and Citizenship: a necessary dialogue**

Érica T. Vieira de Almeida

*The thesis conceived by a group of social workers on welfare as a social right and the acquisition of citizenship, published in the mid-80s, has become hegemonic among Brazilian social workers since it intended to be a choice to both alternative and conservative social work. However, as it was devised amid the process of re-democratization, this thesis lacked not only a theory for citizenship but also a deeper analysis of the transition circumstances, particularly the economic and political limitations to the effectiveness of citizenship*

*in Brazil along with the process of economic globalization and structural adjustments. This is, in fact, the purpose of this article.*

**KEYWORDS:** *Citizenship. Social welfare. Social rights. Democracy.*

## REFERÊNCIAS

ABREU, Haroldo B. de. **A cidadania na sociedade capitalista**: um estudo sobre a legitimação da ordem. (Dissertação de Mestrado). UFRJ, Rio de Janeiro, 1994.

\_\_\_\_\_. O contexto histórico-social da crise dos padrões de regulação sócio-estatal. Praia Vermelha. **Estudos de Política e Teoria Social**, UFRJ, Rio de Janeiro, v.1, n. 1, 1. sem. 1997, p. 49-74.

ANTUNES, Ricardo. Adeus ao trabalho? **Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. São Paulo: Cortez: Unicamp, 1995.

BARBALET, J. M. **A cidadania**. Lisboa: Estampa, 1989.

BENEVIDES, M.V. M. **A cidadania ativa**. 2. ed. SP: Ática, 1996.

BHERING, Elaine R. **Política social e capitalismo contemporâneo**: um balanço crítico-bibliográfico. Rio de Janeiro: UFRJ, 1993.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1990.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e política**: a dualidade de poderes e outros ensaios. São Paulo: Cortez, 1994.

\_\_\_\_\_. **Gramsci**. Um estudo sobre o seu pensamento político. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

\_\_\_\_\_. Notas sobre cidadania e modernidade. Praia Vermelha. **Estudo de Política e Teoria Social**, UFRJ, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, 1. sem.1997, p.145-165.

\_\_\_\_\_. Democratização como valor universal. **Proposta**. FASE, Rio de Janeiro, 1994, ano 22, n. 61, p. 49-57.

\_\_\_\_\_. Atualidade de Gramsci. Disponível em:  
<http://www.artnet.com.br/gramsci>. Acessado em 1999.

DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

IAMAMOTO, M. **Renovação e conservadorismo no serviço social**. São Paulo: Cortez, 1992.

LEITE, Márcia da S. P. Que cidadãos somos e seremos nós. **Proposta**. FASE, Rio de Janeiro, n. 57, jul.1993, p. 9-18.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, Karl. **A miséria da filosofia**. São Paulo: Global, 1985.

\_\_\_\_\_. **Obras fundamentais: los escritos de juventud**. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.

MENEZES, Maria Thereza e Gomes de. **Políticas sociais de assistência pública no Brasil**: em busca de uma teoria perdida. Rio de Janeiro: UFRJ, 1992.

MOTA, Ana Elizabete da. **Cultura da crise e seguridade social**: um estudo sobre as tendências da Previdência e da Assistência Social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_. Assistência social entre a produção e a reprodução social.

**Assistência Social:** polêmicas e perspectivas, Cadernos PUC/SP, n. 2, abril 1995.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social.** São Paulo: Cortez, 1992.

\_\_\_\_\_. **Ditadura e serviço social:** uma análise do serviço social pós-64. São Paulo: Cortez, 1991.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor:** a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

PEREIRA, P. A. A assistência social no Brasil contemporâneo: dilemas e perspectivas de uma política social relutante. **Assistência Social:** polêmicas e perspectivas, Cadernos PUC/SP, n. 2, abril de 1995.

POLANYI, K. **A grande transformação.** As origens da nossa época. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PRZEWORSK, A. **Capitalismo e social-democracia.** SP: Companhia da Letras, 1989.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social:** caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo:** as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e justiça.** 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

SCHONS, Selma Maria. **Assistência social entre a ordem e a “desordem”.** São Paulo: Cortez, 1999.

SPOSATI, Aldaíza. **Os direitos dos desassistidos sociais.** São Paulo: Cortez, 1989.

\_\_\_\_\_. (Coord.). **Carta-tema .** A assistência social no Brasil (1983-

1990). São Paulo: Cortez, 1991.

\_\_\_\_\_ *et al.* **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras.** São Paulo: Cortez, 1985.

YASBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social.** São Paulo: Cortez, 1993.

#### NOTAS

<sup>1</sup> Publicado em MARSHALL, T. “Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, p. 57-114.

<sup>2</sup> Segundo COUTINHO (1997), os “cidadãos ativos” eram aqueles que tinham o direito de votarem e ser votados e os “cidadãos passivos” só possuíam os direitos civis.

<sup>3</sup> Só para se ter uma idéia desse crescimento, em 1912, o PSD alemão já era o maior partido da Alemanha, com 34,8% dos votos; em 1907, o PSD finlandês possuía 37% dos votos; em 1919, o PSD austríaco já contava com 40,8% e o PSD da Bélgica chegava à maioria relativa em 1925 com 39,4%; na Dinamarca, Suécia e Noruega não foi diferente, de no máximo 3% no final do século XIX, os PSD destes países chegaram a mais de 35% dos votos nos anos de 1911 a 1915 (PRZEWORSK, 1989). Para um maior aprofundamento desta questão ver ABREU, 1994.

<sup>4</sup> Para um maior aprofundamento desta questão ver ABREU, 1994.

<sup>5</sup> Ver CHESNAIS, 1996.

<sup>6</sup> Expressão utilizada por SANTOS, 1994.

<sup>7</sup> Ver BENEVIDES, 1996.