

# CIDADANIA E DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL: UM LONGO PERCURSO PARA O ACESSO AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

## CIUDADANÍA Y DERECHOS SOCIALES EN BRASIL: UN LARGO RECORRIDO PARA EL ACCESO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

*Angélica Cristina Nagel Hullen\**

---

**Resumo:** *O presente artigo tem como objetivo discutir cidadania e direitos sociais e, para isso, inicialmente iremos tecer considerações acerca da categoria cidadania, observando que esta confunde-se com o conceito de direitos sociais, bem como abordar a construção da cidadania e dos direitos sociais no Brasil. Num segundo momento, iremos realizar uma reflexão sobre a construção da cidadania no Brasil na atualidade, por meio do enfrentamento da pobreza. O núcleo metodológico deste trabalho foi desenvolvido a partir da perspectiva histórico-crítica, pois entende-se que a construção da concepção da categoria cidadania é produto histórico a trajetória de implantação dos direitos sociais. A premissa essencial desta pesquisa consiste em compreender o conceito de cidadania no momento atual, em que permeia uma nova lógica de desenvolvimento do capital, bem como nos direitos sociais tendo como referência no enfrentamento à pobreza.*

**Resumen:** *El presente artículo tiene como objetivo discutir la ciudadanía y los derechos sociales y, para ello, comenzaremos a hacer consideraciones acerca de la categoría ciudadanía, observando que ésta se confunde con el concepto de derechos sociales, así como abordar la construcción de la ciudadanía y de los derechos sociales en Brasil. En un segundo momento, vamos a realizar una reflexión sobre la construcción de la ciudadanía en Brasil en la actualidad, a través del enfrentamiento de la pobreza. El núcleo metodológico de este trabajo fue desarrollado a partir de la perspectiva histórico-crítica, pues se entiende que la construcción de la concepción de la categoría ciudadanía es producto histórico de la*

---

\* Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil.

Homenagem póstuma ao Professor Doutor Márcio Eduardo Brotto.

\* Núcleo de Integrado de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social, Brasil.

E-mail: angelica.hullen@hotmail.com

Recibido: 19/12/2016. Aceptado: 30/01/2018.

*trayectoria de implantación de los derechos sociales. La premisa esencial de esta investigación consiste en comprender el concepto de ciudadanía en el momento actual, en que permea una nueva lógica de desarrollo del capital, así como en los derechos sociales teniendo como referencia en el enfrentamiento a la pobreza.*

**Palavras-chave:** Direitos sociais, Cidadania, Pobreza

**Palabras clave:** Derechos sociales, Ciudadanía, Pobreza

---

## 1. INTRODUÇÃO

O caminho para o acesso aos direitos, em especial aos sociais apresenta um longo percurso no Brasil, motivado especialmente por questões ligadas ao modelo colonialista adotado no país. A discussão do tema cidadania, por sua vez está centralizada em torno da definição dos direitos sociais e que estes são utilizados como elementos para compor os direitos da cidadania. É importante destacar ainda que cidadania está muito ligada aos direitos sociais que passaram a ser garantidos a partir da Constituição Federal de 1988.

Para discutir o tema cidadania e direitos sociais, elaboramos o presente artigo, que tem dois objetivos: o primeiro deles consiste em tecer considerações acerca da categoria cidadania, observando que esta confunde-se com o conceito de direitos sociais, bem como abordar a construção da cidadania e dos direitos sociais no Brasil. O segundo objetivo consiste em fazer uma reflexão sobre a construção da cidadania no Brasil na atualidade, por meio do enfrentamento da pobreza.

O núcleo metodológico deste trabalho foi desenvolvido a partir da perspectiva histórico-crítica, pois entende-se que a construção da concepção da categoria cidadania é produto histórico a trajetória de implantação dos direitos sociais.

A premissa essencial desta pesquisa consiste em compreender o conceito de cidadania no momento atual, em que permeia uma nova lógica de desenvolvimento do capital, bem como nos direitos sociais tendo como referência o combate à pobreza.

Visando dar conta da problemática, fez-se necessária a utilização de procedimentos de pesquisa bibliográfica, uma vez que foi a apreensão e análise do objeto investigado que possibilitaram atingir os objetivos iniciais citados.

Para isso, foi necessário efetuar a revisão teórica sobre os conceitos de cidadania e direitos sociais, tendo como objetos de estudo os teóricos T.H. Marshall, sobre cidadania e direitos sociais e José Murilo de Carvalho, objetivando a apreensão sobre a trajetória de cidadania e direito sociais no Brasil.

## **2. CIDADANIA E DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL: UMA LONGA TRAJETÓRIA**

### **2.1. A conceituação de cidadania e sua relação com os direitos dos cidadãos**

Conceituar cidadania ou pelo menos tentar fazê-lo é uma tarefa muito difícil, dada a profundidade do tema bem como os amplos caminhos que podemos tomar para realizar esta tarefa. Observamos que no Brasil esta discussão está centrada em torno da definição dos direitos sociais e que estes são utilizados como elementos para compor os direitos da cidadania. É importante destacar ainda que cidadania está muito ligada aos direitos sociais que passaram a ser garantidos a partir da Constituição Federal de 1988.

Portanto, partindo da premissa de que o conceito de cidadania no Brasil está amplamente ligado ao conceito de direito social, visto que uma política social na perspectiva da cidadania deve ser formulada e estruturada sobre direitos sociais, no contexto de uma sociedade que busca cada vez mais a autonomia de seus integrantes, elegeu-se para sustentar esta reflexão dois teóricos: T.H. Marshall, sociólogo inglês que renovou sobre a discussão de cidadania e direitos sociais e José Murilo de Carvalho ao efetuar a discussão sobre cidadania no Brasil.

A partir destes autores, podemos perceber que as abordagens sobre a temática cidadania e direitos sociais não é nova, porém a partir de 1940, por ocasião da publicação do trabalho de Marshall esta ganhou novos e inovadores paradigmas, um verdadeiro divisor de águas para as produções subseqüentes sobre o tema.

Na perspectiva de Marshall<sup>1</sup>, a constituição de cidadania e dos direitos do cidadão é vista como resultado de uma luta histórica, na seqüência a seguir:

- a) os direitos civis, compostos 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;
- b) os direitos políticos, como o direito de participar no exercício do poder político como membro de um organismo investido de autoridade política ou como um leitor dos membros de tal organismo;
- c) os direitos sociais, que se referem 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.

Podemos perceber que para Marshall os direitos do cidadão

---

<sup>1</sup> MARSHALL, T.H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

devem ser na seguinte ordem: inicialmente os direitos civis, após os direitos políticos e por últimos os direitos sociais, sendo que esta ordem não deve ser invertida. É na combinação desses três tipos de direitos, segundo Carvalho, na seqüência indicada, em que o exercício de um deles levava à conquista do outro, e parece ter se constituído um precioso elemento para explicar a solidez do sentimento democrático e a maior completude da cidadania nos países do ocidente europeu e nos Estados Unidos. A cidadania foi uma construção lenta da própria população, uma experiência vivida: tornou-se um sólido valor coletivo pela qual se achava que valia a pena viver, lutar e até mesmo morrer.

Marshall prestou uma contribuição transcendental às teorias da cidadania ao incluir os direitos sociais na definição de cidadania moderna. Afirma ainda que Marshall expressa a consciência de uma classe num determinado momento histórico e os conceitos com os quais trabalha, ao serem relacionados, mostram respostas que os distintos padrões de proteção social procuram e oferecem aos ataques que a sociedade capitalista recebe e que lhe ameaça.

Podemos observar, porém, que nem todos os direitos, nem sequer os direitos legais, são direitos à cidadania porque muitos deles servem para compensar aqueles cidadãos que estão excluídos do *status* de cidadania. Os direitos de cidadania impõem limitações à autoridade soberana do Estado podem ser chamados com mais propriedade deveres do Estado para com seus membros. Os direitos civis e sociais fazem isso de maneiras diferentes: os primeiros são direitos contra o Estado e os segundos são reivindicações de benefícios sociais garantidos pelo Estado.

Entre as tensões entre os direitos civis e os direitos sociais, algumas incoerências podem ser detectadas: os direitos civis são compatíveis com as desigualdades capitalistas e necessários à manutenção; os políticos repletos de perigo potencial para o sistema capitalista; e os sociais, uma ameaça às desigualdades de mercado e de classe.

## **2.2. A construção da cidadania no Brasil: a construção dos direitos sociais?**

No Brasil, os direitos sociais desenvolveram-se tardiamente, em função da influência exercida pelas grandes instituições da colônia que formaram um entrave para o seu desenvolvimento, bem como pelo modelo de colonização adotado no país.

Diante da ordem escravista, o latifúndio monocultor, o estatuto de colônia, enfim, não havia direitos sociais para os desguarnecidos e sim apenas para os reinóis. A assistência social era desenvolvida em sua maior parte por associações privadas, muitas ainda de cunho religioso, outras antecessoras dos sindicatos, que “ofereciam aos seus membros

apoio para tratamento de saúde, auxílio funerário, empréstimos, e mesmo pensões para viúvas e filhos”<sup>2</sup>, proporcionalmente às suas contribuições, além ainda das Santas Casas de Misericórdia, apesar de a Constituição do Império (1824) ter garantido o direito aos socorros públicos no artigo 179, inciso XXXI, e, a educação primária gratuita no artigo 179, inciso XXXII.

De acordo com Carvalho<sup>3</sup> os direitos sociais não foram reconhecidos pela Constituição Republicana, que declarava não ser dever do Estado garantir tanto a educação primária quanto a assistência social, havendo, portanto, claro retrocesso. Por outro lado, predominava um liberalismo já superado em grande parte da Europa. O princípio de não regulamentação das profissões proclamado pela constituição de 1824, foi repetido pela constituição republicana no artigo 72, e permaneceu intocado até a constituição de 1934, denotando o claro ideário anticorporativo do século XVIII, base da principiologia *laissez-fairiana* de organização social. O sentido do liberalismo ortodoxo adotado pelo Estado brasileiro foi o de não intervenção no processo de acumulação, em quaisquer pontos, sobretudo no de reinventá-lo.

Na República também não houve a regulamentação dos direitos trabalhistas – que junto aos direitos previdenciários – são os mais importantes dos direitos sociais. Na primeira década da República, houve um surto industrial na região Sul e Sudeste do país, que trouxe a cena política nacional, pela primeira vez, a figura do trabalhador.

Nas primeiras lutas pelos direitos sociais, o poder público acabou por se colocar ao lado do patronato e garantiu proteção policial às fábricas, perseguiu e prendeu lideranças, obrigou o fechamento de gráficas e jornais considerados subversivos, extraditando estrangeiros que fossem suspeitos de colocar em perigo a tranquilidade pública e a segurança nacional, entre outras ações. José Murilo de Carvalho afirma que ficou notória a frase de um presidenciável de que a questão social – o nome genérico do problema operário – “era questão de polícia”<sup>4</sup>.

O episódio mais importante das três primeiras décadas do século passado foi a criação da Caixa de Aposentadoria e Pensão dos ferroviários em 1923, que assegurava a essa categoria profissional, aposentadoria por tempo de serviço, velhice ou invalidez; pensão em caso de falecimento, subvenção de despesas funerais e assistência médica; e tinha por principais características: o rateio da contribuição entre governo, patrões e empregados; administração particular – sem ingerência estatal – e organização por empresa.

Já a Constituição de 1934 reconheceu a maioria dos direitos

---

2 CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil. O longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 61.

3 CARVALHO. Op. cit. p. 62.

4 *Ibidem*.

sociais mais difundidos, principalmente no tocante ao trabalho, entre eles: a isonomia salarial, o salário mínimo, a jornada de trabalho de 8 horas; a proibição do trabalho de menores, o repouso semanal, as férias remuneradas, a indenização por dispensa sem justa causa, a assistência médica ao trabalhador e à gestante, bem como reconheceu a existência dos sindicatos e associações profissionais, estabeleceu ainda a submissão do direito de propriedade ao interesse social ou coletivo, entre outras medidas.

Wanderley Guilherme dos Santos afirma:

[...] o conceito chave que permite entender a política econômico-social pós-30, assim como a passagem da esfera da acumulação para a esfera da equidade, é o conceito de *cidadania*, implícito na prática política do governo revolucionário, e que tal conceito poderia ser descrito como o de *cidadania regulada*. Por *cidadania regulada* entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal<sup>5</sup>.

Ou seja, a cidadania é limitada por fatores políticos<sup>6</sup>. Essa associação entre cidadania e ocupação, ainda segundo o referido autor, proporcionou as condições para que se formassem, depois, os conceitos de mercado de trabalho informal e marginalidade, isso porque, no primeiro conceito, não estavam instalados os desempregados, ou subempregados, mas todos que por mais regulares e estáveis que estivessem não tinham suas ocupações regulamentadas pelo Estado. As posturas de política social eram concebidas como privilégio e não como direito, já que uma série de trabalhadores (todos os autônomos e, principalmente, as trabalhadoras domésticas) ficavam à margem dos benefícios concedidos pelo sistema previdenciário da época.

Os direitos sociais de cidadania não foram resultado, portanto, da luta política dos movimentos sociais organizados; antes era consequência da benevolência do Estado, mormente daquele que detinha a chefatura do Poder Executivo e de seus órgãos.

A ligação dos sindicatos com o governo ia muito além de órgãos consultivos e técnicos<sup>7</sup>, destinados a colaborar com o poder público. Como via consignado no Decreto 19.770 de 1931, o governo efetivamente controlava os sindicatos. A lei de sindicalização do governo revolucionário além de distinguir entre sindicatos de

---

5 SANTOS, W. G. dos. "A praxis liberal e a cidadania regulada". In SANTOS, W. G. dos *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998, p. 63-114.

6 CARVALHO. Op. cit. p. 115.

7 CARVALHO. Op. cit. p. 116.

empregados e empregadores, estabeleceu quem poderia pertencer ao sindicato, e submeteu a própria existência dos sindicatos a prévio registro no Ministério do Trabalho, de sorte que só poderiam apresentar reclamações trabalhistas quem fosse sindicalizado, ou seja, quem tivesse sua ocupação reconhecida e regulamentada pelo Estado.

Em 1933, quando da criação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, uma mudança interessante, a qual possibilitou não só a reunião sob o mesmo regime previdenciário dos membros da mesma categoria profissional, mas, também a avocação pelo Estado de duas ordens de problemas: o da acumulação e o da equidade.

O “peleguismo” foi a tônica da relação dos sindicatos com o Estado. O sistema previdenciário controlado pelo Estado permitiu a vinculação das oligarquias políticas e sindicais no pós-30, de forma que a primeira controlava o Ministério do Trabalho e a segunda, o operariado. José Murilo de Carvalho<sup>8</sup> afirma que, nesse período, o operariado viveu o dilema: liberdade sem proteção ou proteção sem liberdade.

O “pelego”<sup>9</sup> é normalmente um operário que procurava beneficiar-se do sistema, adotava postura de submissão voluntária aos interesses do Estado e dos patrões e negligenciava a sua classe. Essas alianças rendiam favores aos pelegos, era comum que os sindicatos geridos por eles fossem atraentes pelos benefícios que concediam – isso porque nunca entravam em conflitos. Em geral, não obstante, eram odiados pelos sindicalistas mais politizados e conscientes.

Nesse contexto repressor foi promulgado o Decreto-lei 5.452 em 1º. de maio de 1943, o qual consolidou as Leis do Trabalho e otimizou o controle que já havia se intensificado com a Constituição de 1937 quando estabeleceu o sindicato único, o imposto sindical, criou-se a Justiça do Trabalho – antes existiam Juntas de Conciliação que não poderiam ser consideradas ainda Justiça especializada na composição dos conflitos decorrentes das relações de Trabalho –, e ainda considerou a greve como nociva ao trabalho e ao capital, embora alguns juristas desatentos afirmem que o objetivo da CLT era apenas o de reunir as leis extravagantes existentes na época.

A Constituição de 1937 de caráter populista, editada sob inspiração nazi-facista - foi eminentemente corporativista seguindo a orientação da *Carta del Lavoro* de 1927 e da Constituição Polonesa -, foi marcada pelo autoritarismo sobretudo concernente aos direitos políticos, fortalecendo o poder do Chefe do Executivo. Previa um plebiscito para sua legitimação que jamais ocorreu. Previa eleição para o Congresso, que também não ocorreu. Previa ainda um segundo plebiscito para nova legitimação que também não ocorreu.

Apesar de tudo, é possível afirmar que o governo Vargas foi a época

---

8 CARVALHO. Op. cit., p. 118.

9 CARVALHO. Op. cit., p. 122.

dos direitos sociais. O problema efetivo desse período foi a inversão na ordem proposta por Marshall. Os direitos sociais foram introduzidos em momento de supressão dos direitos políticos e, sobretudo, não em decorrência da luta política organizada dos movimentos sociais, mas como benesse ou graça da chefatura do Poder Executivo da República.

[...] Era avanço na cidadania, na medida em que trazia as massas para política. Mas em contrapartida, colocava os cidadãos em posição de dependência perante os líderes, aos quais votavam lealdade pessoal pelos benefícios que eles de fato ou supostamente lhes tinham distribuído. A antecipação dos direitos sociais fazia com que os direitos não fossem vistos como tais, como independentes da ação do governo, mas como um favor em troca do qual se deviam gratidão e lealdade. A cidadania que daí resultava era passiva e receptora antes que ativa e reivindicadora<sup>10</sup>.

O pós-45 embora possa ser caracterizado como um período de relativa democracia, principalmente, no tocante aos direitos políticos e civis, não significou uma ruptura com as estruturas consolidadas pelo governo Vargas.

As concepções político-econômicas mudaram, as idéias do economista John M. Keynes foram incorporadas por grande parte dos países europeus do pós-guerra, o ideário social-democrata, principalmente no que se refere à economia e à administração do governo, foi “fagocitado” silenciosamente pelas elites brasileiras.

As grandes inovações do período foram: a Constituição de 1946, que preservou os direitos sociais da anterior e aperfeiçoou a Justiça do Trabalho que não teve alteração até a extinção dos juízes classistas na década de 1990; o Estatuto do Trabalhador Rural de 1963 que estendeu os direitos previdenciários, trabalhistas e de sindicalização aos trabalhadores rurais, que, efetivamente, surtiu poucos efeitos haja vista a grande força desmobilizadora exercida pelos grandes proprietários de terras.

A exceção que se instalara com o Golpe Militar de 1964 alterou, em alguma medida, o panorama dos direitos de cidadania: os direitos políticos e civis foram supressos o que acabou por provocar retrocesso em alguns direitos sociais conquistados durante o interregno democrático – principalmente, os de associação –, mas os governos militares continuaram a enfatizar os direitos sociais da mesma forma que o governo Vargas.

A noção de cidadania continuava desvinculada de qualquer conotação pública ou universal, ainda era concebida como *privus-lex* – lei privada, produzida pela benemerência das autoridades públicas –, grande parte da população ainda encontrava-se excluída de quaisquer

---

<sup>10</sup> CARVALHO. Op. cit., p. 126.

direitos fundamentais, apesar de as garantias individuais estarem previstas no artigo 150 da Constituição de 1967 e os direitos sociais, no artigo 158, mais precisamente.

Os governos militares pensavam que a distribuição de renda só ocorreria depois que o processo de acumulação estivesse suficientemente regulado de forma a aumentar os valores absolutos da riqueza nacional. Desvinculou-se o reajuste salarial da noção de bem-estar, ou de mínimo necessário à subsistência para atrelá-lo a política macro-econômica de combate a inflação e promoção do crescimento.

A orientação ideológica da elite pós-64, buscando acelerar as taxas de poupança e acumulação, conduziria a problemas mais difíceis de resolver no que concerne às políticas de emprego e salarial. No primeiro caso, conflitavam-se os objetivos de modernizar aceleradamente a economia, aumentando a produtividade do fator trabalho – o que significava menor número de trabalhadores ocupados por indústria - e de criar substancial número de empregos atuais, como decorrência da pressão populacional, urbana em particular. Por outro lado, a política de modernização tecnológica da economia faria pender para o lado da mão-de-obra qualificada os benefícios da operação da lei da oferta e da procura, pedra angular da economia de mercado com que se diz comprometida a nova elite decisória. E, sobretudo, tendo em virtude da estagnação, em termos proporcionais, dos investimentos governamentais em educação. A ser respeitada a lei da oferta e da procura seria de se esperar que, em breve prazo, a força industrial melhor equipada estaria em posição favorável na barganha salarial, o que obrigaria o governo buscar em outros setores sociais, nas rendas e nos lucros, a poupança necessária para a taxa de acumulação desejada.

Os dados econômicos dos governos militares foram particularmente intrigantes. Apesar da queda do crescimento ao final, o período de maior repressão coincidiu com o período de maior crescimento econômico, e isso provocou reflexos nos direitos sociais de cidadania. Quando a repressão se tornou mais violenta<sup>11</sup>, as taxas de crescimento mantiveram-se em torno dos 10%, tendo pico de 13,6% no governo Médice (1973), superando rapidamente os maiores índices registrados no governo JK. O aumento da desigualdade provocado pelo “milagre” econômico não se fez sentir, porque a expansão da economia veio acompanhada de modificações demográficas e na composição da oferta de empregos.

Em 1966 fora criado o FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) que substituiu a estabilidade garantida aos trabalhadores que completassem mais de dez anos de serviço. Ainda nesse mesmo ano surgira o INPS (Instituto Nacional da Previdência Social) que unificou todo o sistema de IAPs. Durante o governo Médice, foi atingido o ideal

---

<sup>11</sup> CARVALHO. Op. cit., p. 168.

de universalização da previdência com a criação do FUNRURAL (Fundo de Assistência Rural), o qual garantiu aos trabalhadores rurais o acesso à Previdência Social, e a incorporação das empregadas domésticas e dos trabalhadores autônomos. Fora ainda criado o BNH (Banco Nacional da Habitação) e, em 1974, finalmente, o Ministério da Previdência Social.

A avaliação dos governos militares, sob o ponto de vista da cidadania, tem, assim, que levar em conta a manutenção do direito de voto combinada com o esvaziamento de seu sentido e a expansão dos direitos sociais em momento de restrição dos direitos civis e políticos<sup>12</sup>.

Pode-se constatar de fato que a cidadania veio a ser consolidada com a Constituição Federal de 1988. Ela pode ser entendida como um marco de garantia de direitos da construção de uma rede de proteção social, pois elegeu um conjunto de valores éticos considerados fundamentais para a vida nacional, a maior parte dos quais se expressa no reconhecimento dos direitos humanos.

A Constituição Federal de 1988 materializa a processo de redemocratização vivido no país, pois resultou de um amplo processo de discussão e de mobilização política. Dentre seus conteúdos mais expressivos, merecem destaque: o forte componente de garantia de direitos de cidadania e de correspondente responsabilização do Estado; de afirmação do compromisso com a democracia direta, por meio da institucionalização de canais de participação da população no controle da gestão pública; e, ainda, de construção de um novo pacto federativo, com ênfase na descentralização e no fortalecimento dos municípios<sup>13</sup>.

No artigo 3º da Constituição, são definidos os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dentre eles o de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Este, portanto, deve ser um dos compromissos de cada esfera de governo.

No campo das políticas públicas, a Constituição garante o direito universal (independentemente de qualquer pagamento direto ou indireto) à saúde e à educação e, ainda, define que a Seguridade Social é constituída pelas políticas de previdência social, de saúde e de assistência social.

No que se refere à assistência social, o artigo 203 da Constituição define que essa deve ser prestada “a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social”. No processo recente de implementação das novas concepções de assistência, que incluem a proteção da família, a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência, a promoção da integração com o mercado de trabalho, dentre outros, merece destaque a implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Dessa maneira é a própria Constituição quem cria as bases para a

---

12 CARVALHO. Op. cit., p. 171-173.

13 SOUZA, Jessé. *A Construção Social da Subcidadania*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

responsabilidade conjunta e para a cooperação entre a União, estados e municípios no combate à pobreza, à desigualdade e à exclusão social e à construção coletiva da cidadania. Dentre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, está o compromisso com a erradicação da pobreza e da marginalização, assim como com a redução das desigualdades sociais e regionais.

Após esse recorte histórico, objetivando realizar a construção do conceito de cidadania e direitos sociais ao longo da história do Brasil, percebe-se que a extensão dos direitos e dos serviços sociais dá-se a partir da situação dos indivíduos no mercado de trabalho. Carvalho (2007) em sua análise sobre a construção da cidadania no Brasil, chega à conclusão de que a cronologia e a lógica de sequência descrita por Marshall foram invertidas.

**Quadro 1: Histórico-Comparativo do Processo de Evolução da Cidadania no Brasil e na Inglaterra**

País	Período	Direitos
Brasil	1824-1891	Políticos (Outorgados)
	1891-1988	Civis
	1930-1945	Sociais (Outorgados (CLT))
	1988-2001	Sociais e políticos
Inglaterra	Século XVIII	Civis
	Século XIX	Políticos
	Século XX	Sociais Welfare state

Fonte: Pesquisa da autora com base na obra de Carvalho e Marshall.

### **3. ENFRENTAMENTO A POBREZA: MEIOS PARA GARANTIR O ACESSO À CIDADANIA NO BRASIL?**

Retomando a reflexão desenvolvida por José Murilo de Carvalho<sup>14</sup>, sobre o fato de a desigualdade ser “a escravidão da sociedade atual, o novo câncer que impede a constituição de uma sociedade democrática”, constata-se que parece haver mesmo uma incapacidade de se produzir resultados que impliquem a redução da desigualdade e o fim da divisão dos brasileiros em classes separadas pela origem, pela educação, pela renda e pela cor.

O debate atual sobre a questão da pobreza, no Brasil, contempla dois consensos, após longo período de debates entre os especialistas das áreas social e econômica: a) que ela é um fenômeno estrutural de

<sup>14</sup> CARVALHO. Op. cit., p. 229.

nossa sociedade; e b) que o principal fator de sua persistência está na desigualdade social, que, uma vez, não combatida tende a reproduzir essa desigualdade. Outro consenso é de que a pobreza no Brasil segue uma trajetória particular, continuando a ser um problema social a ser enfrentado pelo Estado, independentemente das formas como aparece e se manifesta na sociedade. Assim, conhecer seus traços essenciais torna-se importante para que se entendam as complexas questões enfrentadas pela sociedade brasileira, nesse período mais recente, uma estreita associação entre políticas de combate à pobreza e políticas de promoção da cidadania.

As políticas sociais são importantes porque elas protegem os indivíduos que vivem em sociedades contra os riscos próprios da vida humana e assistem às necessidades dessas pessoas; necessidades estas que surgem em diferentes momentos e situações concretas, como também em situações de dependência. O conjunto dessas políticas sociais, geralmente denominadas de políticas de proteção social, tem por objetivo, portanto, que a sociedade se torne responsável por reduzir ou neutralizar o impacto de determinados riscos sobre o indivíduo e a própria sociedade.

Como responsabilidade da sociedade, é papel do Estado ser o provedor dos serviços e benefícios que respondam à satisfação das necessidades sociais básicas dos cidadãos brasileiros, para alcançarem sua emancipação. Esse sistema de proteção social visa, exatamente, criar um sistema para proteger os cidadãos de determinados riscos clássicos, embora sempre de forma desigual: doença, velhice, invalidez, desemprego, exclusão (por renda, raça, gênero, etnia, cultura etc.). No caso brasileiro, como apresentado anteriormente, o sistema de proteção social está organizado, desde 1988, sob a lógica da seguridade social. Isso significa que previdência social, assistência social e saúde, os três elementos que compõem o capítulo da seguridade social da Constituição, correspondem a direitos sociais. Nessa condição de direitos sociais são universais, e não podem se constituir num favor dos governantes ou dos gestores, nem numa caridade.

O problema é que a pobreza ainda é muito robusta, sendo a demanda ainda não muito maior que a oferta dos serviços e benefícios oriundos das políticas sociais, fazendo com que muitas vezes os cidadãos sintam-se tentados a buscar outros meios para alcançar os seus objetivos, remetendo-se as práticas clientelistas e assistencialistas, afastando-se dessa maneira das conquistas alcançadas na Constituição Federal de 1988. Assim sendo, a perspectiva neoliberal, a noção de direito social é descaracterizada e o seu papel não está associado à garantia da justiça e da igualdade, mas aos custos e aos ônus que o Estado terá de arcar<sup>15</sup>.

No âmbito da cidadania, os direitos sociais são os mais dinâmicos

---

15 (Pereira, 2009).

e, conseqüentemente, os que têm se multiplicado e se especializado, conforme indica Bobbio<sup>16</sup>, tornando-se possível identificar, nos últimos anos, o aparecimento de novos sujeitos ou titulares de direitos, cujas garantias legais se especificaram guiadas pelo critério das diferenças concretas que distinguem esses sujeitos entre si, tais como: idosos, crianças, mulheres, pessoas com deficiência, gerações futuras. Esta não é a tendência da garantia dos direitos individuais, pois estes concebem o cidadão como sujeito genérico e abstrato, isto é, sem particularidades e especificações. Portanto, é possível identificar, nas reflexões sobre o conceito de cidadania e nos debates que são gerados a partir dele (políticas sociais de enfrentamento da pobreza e da desigualdade social, para emancipação dos cidadãos), a noção de transformação social, embutida tanto no raciocínio marxista, como também na própria concepção da cidadania em Marshall<sup>17</sup>.

Conforme Carvalho, observamos no caso brasileiro, que ao longo da história o papel do Estado na área social muda em distintas conjunturas históricas e políticas ao longo do século XX e no início deste. Portanto, quando falamos de cidadania, de políticas sociais e políticas de combate a pobreza, nos remetemos as três dimensões básicas da sociedade: o Estado, a sociedade e o mercado. Logo, as políticas sociais surgem, de certo modo, como compensações por parte do Estado, em função das desigualdades geradas pelo modo acumulação capitalista.

Ainda neste sentido, vale ressaltar que as políticas sociais estão comprometidas, quando geridas pelo Estado, para a promoção social, da justiça social e da concretização dos direitos da cidadania, conquistadas pela sociedade e amparadas por lei.

Assim sendo, é por meio das políticas sociais que o Estado utiliza instrumento e parâmetros previamente estabelecidos para redistribuir riquezas da sociedade para as classes sociais menos favorecidas e que sofrem o impacto histórico da acumulação capitalista desigual, agravada pelo processo de construção e acesso aos direitos sociais no Brasil.

Atualmente, a discussão reside em estabelecer condições e critérios para que as políticas e programas sociais se tornem de fato políticas efetivamente públicas, promotoras da justiça social e garantidoras da cidadania. É importante destacar que estas políticas devem também promover ou pelo menos atenuar a desigualdade promovida pela acumulação capitalista ao longo como da história. Na garantia dos direitos sociais, como enfrentamento das mazelas produzidas pelo capitalismo e das desigualdades sociais geradas ao longo da história do Brasil, é que estão designados os preceitos e objetivos constituidores dos programas e políticas sociais.

E nas reflexões sobre a breve conceituação de cidadania com base

---

16 BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

17 MARSHALL. Op. cit.

no raciocínio de Marshall, bem como na construção do conceito do termo ao longo da história do Brasil, tendo como referência Carvalho, é possível afirmar que as políticas sociais de enfrentamento da pobreza e da desigualdade social para a emancipação como é o caso do Programa Bolsa Família são garantias de acesso à cidadania.

O sistema de proteção social no Brasil desde a Constituição de 1988 está sob a lógica da seguridade social, abrangendo previdência social, assistência social e saúde. E, na condição de direitos sociais eles são universais, não podendo se constituir em favor dos governantes ou dos gestores e muito menos numa caridade.

## **CONCLUSÃO**

Os direitos sociais e as políticas e programas sociais chegaram tardiamente no Brasil. Até hoje, a paisagem brasileira é composta pelo sofrimento social, político e econômico de milhões de brasileiros e, nosso Estado-Nação carrega a sua enormidade iniquidade no bojo do seu processo de formação.

Conforme Hobsbawm<sup>18</sup>, o processo de industrialização e desenvolvimento econômico do Brasil foi realizado sem nenhuma política de justiça redistributiva. Os processos seculares de colonização depredatória imposta ao Brasil colonial bem como o escravismo, e a concentração de renda nas mãos de poucos ao longo da história, deixaram como herança ao país uma enorme iniquidade distributiva bem como um legado imenso de exclusão da grande maioria da população da vida política e da cidadania democrática.

Além disso, podemos citar ainda como prática histórica do processo de formação social e cultura do Brasil as práticas clientelistas e eleitoreiras, onde a cultura da obtenção de privilégios em troca de favores está impregnada e tem lugar de destaque na moral e política do país.

Como promessas eleitorais, sempre existiu a retórica distributiva, porém esta nunca conseguiu efetivar-se politicamente como um conjunto articulado de políticas públicas com vistas a promoção da cidadania e o acesso aos direitos sociais. Políticas destinadas à redução das desigualdades sociais oriundas da acumulação capitalista nunca foram pautas prioritárias nas agendas de Estado e de governo ao longo da história, sendo postergadas em nome da impossibilidade técnica.

Sendo assim, a era dos direitos no Brasil, como cultura e como moralidade política tardou e ainda tarda, afastando assim as perspectivas de inclusão do cidadão nas políticas sociais inclusivas e portadoras da emancipação do cidadão.

---

18 HOBBSAWM, Eric. *O Breve Século XX 1914-1991*. São Paulo. Companhia das Letras. 1999, p. 363.

O cidadão brasileiro está imerso na história como personagem tardio e o iniciar o seu processo de inclusão, lento e tortuosos, nos processos sociais, políticos e econômicos do país, encontra pela frente a ideologia de mercado, atuando de maneira impregnada como opositora a sua inserção social efetiva.

A cidadania social é considerada por muitos como coisa do passado, e acima de tudo inviável economicamente, pois é onerosa. Além disso, cidadania não combina com modernidade e assim por diante vão crescendo o rol de impedimentos postos a baila por ocasião da exposição de argumentos contrários a viabilização de políticas de garantias de direitos.

### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil. O longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002

HOBSBAWN, Eric. *O Breve Século XX 1914-1991*. São Paulo. Companhia das Letras. 1999.

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

SANTOS, W. G. dos. “A praxis liberal e a cidadania regulada”. In SANTOS, W. G. dos *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

SOUZA, Jessé. *A Construção Social da Subcidadania*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

### **RESUMO BIOGRÁFICO**

*Angelica Cristina Nagel Hullen* é Graduada em direito pela Unijui/RS, mestre em serviço social PUC/RJ, doutoranda em Serviço Social PUC/RJ. Membro do NIEPSAS, Nucleo Integrado de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social. Gestora Municipal do Programa Bolsa Família em Boa Vista-RR. Atualmente é Gerente de Projetos em Economia Solidária da Prefeitura Municipal de Niterói/RJ.