

Cidadania no Brasil e (nova) questão social: alguns elementos para problematizar uma relação

Carla Appollinario de Castro¹
Joaquim Leonel de Rezende Alvim²
Tiago de Garcia Nunes³

Resumo: As últimas décadas registraram o ressurgimento de dois debates em torno dos temas da cidadania e da (nova) “questão social”. O primeiro, diz respeito à discussão da cidadania plena, conferida a partir da inserção e da posição do trabalhador no mundo do trabalho pautado na estrutura social e na divisão do trabalho. O segundo, diz respeito à discussão relacionada à questão social, isto é, às contradições decorrentes do processo de acumulação capitalista (em especial, a informalidade, o subemprego e os baixos salários), que são concomitantes ao seu desenvolvimento e remontam ao surgimento da própria sociedade capitalista. Nosso trabalho problematiza elementos das relações entre esses debates a partir da delicada imbricação existente entre mercado de trabalho, cidadania e questão social, manifesta sob a forma de uma profunda exclusão social, que marcou o desenvolvimento do estado brasileiro.

Palavras chave: Cidadania. (nova) Questão Social. Exclusão Social.

¹ Doutoranda e Mestre em Ciências Jurídicas e Sociais pelo Programa de Pós-graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (PPGSD/UFF). Atualmente, é bolsista CAPES e professora de direito processual penal na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), em Três Rios (ITR).

² Possui graduação em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (1986), mestrado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1991), doutorado em Ciência Política - Universidade de Montpellier I - França (1997) e pós-doutorado em direito social pela Universidade de Paris X - Nanterre (2004). Atualmente é professor titular em Teoria do Direito do Departamento de Direito Público e do Programa de Pós-graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (UFF).

³ Docente na Universidade Católica de Pelotas. Doutorando no Programa de Pós-graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense. Mestre em Sociologia pelo Instituto de Sociologia Jurídica de Oñati (Universidade do Estudo de Milão e Universidade do País Basco).

Introdução

As últimas décadas registraram o ressurgimento de dois debates em torno de fenômenos verificados no mundo moderno. O primeiro, pautado pelo ideal de *cidadania plena*, conferida a partir da inserção e da posição do trabalhador no mundo do trabalho e de acordo com seu assento na estrutura social e na divisão do trabalho. O segundo, diz respeito à discussão relacionada à “*questão social*”, isto é, às contradições decorrentes do processo de acumulação capitalista (em especial, a informalidade, o subemprego e os baixos salários), que são concomitantes ao seu desenvolvimento e, portanto, remontam ao surgimento da própria sociedade capitalista.

As transformações contemporâneas ocorridas no mundo do trabalho fizeram emergir “novos” problemas decorrentes do processo de acumulação (i.e., desemprego estrutural, ocupações atípicas e precarização), o que parece revelar a necessidade de situar a discussão acerca das consequências provocadas pelo capitalismo contemporâneo a partir de uma “nova” questão social.

No contexto brasileiro, marcado historicamente pela não inserção de grande parte das classes trabalhadoras, bem como pela não efetividade, em larga escala, da aporia moderna de cidadania plena e, portanto, pela não solução da “questão social⁴” brasileira, torna-se necessária uma reflexão mais cautelosa. Por isso, entendemos que ambos os temas devem ser ressignificados

⁴ Estamos trabalhando com a definição de “questão social”, na acepção proposta por Carvalho e Ianamoto, isto é, no sentido de considera-la “*senão as expressões (sic) do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão*” (1983: 77).

a partir das possíveis rupturas e permanências verificadas nas formas tradicionais e mais recentes de exclusão social⁵.

Nesse sentido, apresenta-se esta concisa comunicação que, longe de pretender esgotar ambos os temas, tarefa impossível de ser realizada em poucas páginas, tem por intuito apenas resgatar alguns pontos fundamentais da contribuição de autores clássicos e contemporâneos para, em seguida, problematizá-los como manifestações do aprofundamento da “questão social”, no contexto do capitalismo neoliberal, sem, contudo, esgotar o debate.

1. Marshall e o modelo “paradigmático” de cidadania

Texto polêmico e, no entanto, obrigatório em toda e qualquer discussão sobre o tema da cidadania é a formulação clássica elaborada pelo sociólogo T.H. Marshall, a partir de suas conferências proferidas em 1949, cujo problema central pautou-se pela questão da (des)igualdade social. Mais especificamente, sobre uma possível dinâmica inerente à cidadania que a permitiria alterar o padrão de desigualdade social (MARSHALL, 1967: 107). Inicialmente, convém destacar que caracteriza a contribuição do autor o contexto de implantação das estratégias fordistas-keynesianas, que provocaram um conjunto de profundas transformações na forma de organização das sociedades durante aquele período, quando a política social passa a fazer parte definitivamente do debate político-social, inaugurando um novo estatuto teórico, que materializou-se concretamente nas realidades dos países europeus que experimentaram o padrão de bem-estar social.

⁵ Adotamos a concepção de exclusão social, a partir de seu sentido dual/ambivalente, ou seja, trabalhamos com uma perspectiva de exclusão includente, na medida em que “o ‘excluído’ não está, de forma alguma, fora da sociedade. Sua ‘exclusão’ quer dizer inclusão como pobre, explorado, discriminado, “*desejo sobrança*”, como ressalta Joel Rufino dos Santos (2004: 30 - grifos do autor).

De claro matiz liberal, a teoria marshalliana parte da consideração, segundo a qual a educação (associada à ideia de pleno exercício da cidadania, i.e, de participação integral na comunidade), aparece como único direito social incontestável e, portanto, delimitadora de uma igualdade humana básica. A partir dessa constatação, o autor sustenta já ser possível identificar que esta igualdade social foi enriquecida, de forma contínua, ao longo dos últimos 250 anos, com um “conjunto formidável de direitos” (1967, p. 62). Sua posição é no sentido de constatar a existência de uma compatibilidade histórica entre desigualdade de classes e cidadania, esta última caracterizada como o “arcabouço da desigualdade social legitimizada” (1967, p. 62). Por isso, ele conclui, sustentando a necessidade de preservar-se uma igualdade social básica, invadindo, inclusive, o mercado competitivo, sendo o mercado com limites uma consequência da evolução da cidadania moderna. E mais: Marshall defende a existência de uma tendência para a igualdade social que marcaria a era moderna (1967, p. 63).

O *primeiro aspecto* importante na reflexão marshalliana diz respeito à divisão, proposta pelo sociólogo, para análise do desenvolvimento do conceito de cidadania na Inglaterra, a partir do que - segundo o autor - podemos considerar como suas três dimensões ou elementos constitutivos: os direitos civis, políticos e sociais, correspondentes ao processo histórico de constituição do Estado Liberal, do Estado Democrático e do Estado de Bem-Estar Social, verificados nos séculos XVIII, XIX e XX, respectivamente.

Para Marshall, à fase madura do conceito de cidadania correspondia o exercício: **i)** das *liberdades individuais*, materializadas nos direitos civis (direito de ir e vir, de imprensa, de pensamento, de fé, de propriedade), cuja instituições seriam os tribunais de justiça; **ii)** dos *direitos políticos* (i.e, do direito de participar do poder político, por meio do parlamento e do governo, expresso pelo direito de votar e ser votado); e **iii)** dos *direitos sociais*, caracterizados a partir do direito ao acesso a um mínimo de bem-estar econômico e segurança, passando pelo

direito de participar integralmente no desenvolvimento da vida social até chegar ao seu apogeu, este identificado com o estágio de ser civilizado, ao desfrutar dos padrões predominantes na sociedade e institucionalizados pelo sistema educacional e pelos serviços sociais, tais como: saúde, educação, trabalho e etc (1967, p. 63-64).

A construção analítica do processo histórico de configuração (reconstrução) da cidadania, proposta por Marshall, apontava para o delineamento acumulativo dos direitos civis, políticos e sociais como definidor de uma cidadania plena. É neste contexto que emerge o *segundo aspecto* que merece destaque no pensamento do autor, na medida em que, nos países que puderam experimentar o Estado de Bem-Estar Social, a cidadania plena passou a ter como último estágio o elemento central da participação na sociedade do trabalho, como observam Fragale Filho e Alvim (2000, p. 104).

É precisamente sobre esse aspecto que iremos nos dedicar, pois em que pese um conjunto de críticas possam ser direcionadas à teoria marshalliana⁶ da cidadania e até mesmo ao Estado de Bem-Estar Social⁷, embora o autor não tenha tido a pretensão de elaborar uma teoria, sua contribuição permanece atual e de passagem compulsória, na medida em que tornou-se o modelo paradigmático de análise do processo de construção da cidadania, ressaltando o vínculo histórico estabelecido na modernidade entre cidadania e trabalho.

⁶ Marshall não pretendeu, a partir de seu modelo analítico de reconstrução do processo histórico de construção da cidadania, elaborar exatamente uma “teoria da cidadania”, mas sim, analisar como historicamente, de certa forma, a cidadania foi sendo construída. Seu primeiro objeto de análise foi a Inglaterra. Posteriormente, o sociólogo aplicou seu pensamento ao processo de construção da cidadania nos EUA, na França e na Alemanha.

⁷ Remetemos, especialmente, para KURZ (1997) e SENNETT (2006).

Os argumentos⁸ de seus críticos concentraram-se, basicamente, sobre *cinco eixos*, apontando existir: **i)** uma limitação do quadro teórico ao caso da Inglaterra e dos EUA (uma vez que, na Alemanha, a sucessão dos direitos teria sido invertida, mantendo-se a seguinte ordem: direitos civis, sociais e políticos e, no caso da França, as dimensões de direitos não podem ser consideradas assim tão dissociadas); **ii)** falta de percepção quanto às possíveis contradições entre as espécies de direitos (pois a combinação entre as três dimensões de direitos – civil, política e social – nem sempre se dá de forma tão harmoniosa como pretendeu o autor); **iii)** uma explícita redução do problema da desigualdade social a uma questão de cidadania; **iv)** desatenção quanto às particularidades e especificidades, sobretudo econômicas, que marcaram a experiência inglesa; e **v)** uma construção etapista e linear, a partir do acúmulo das dimensões de direito, que caracterizaria o processo de configuração da cidadania, resultando no caráter evolutivo-linear de sua abordagem.

O atual contexto, marcado por profundas transformações ocorridas no mundo do trabalho – decorrentes da globalização neoliberal – que manifestaram-se, no campo econômico, sob a forma da reestruturação produtiva, e no campo social, sob a forma de flexibilização, desregulamentação e relativização dos direitos dos trabalhadores, tendo como consequência, a precarização das condições e relações de trabalho, ressalta o quanto o vínculo histórico estabelecido, no Estado Moderno, entre cidadania e (inserção pelo) trabalho, perfeitamente compatível com o período de ampla utilização das estratégias fordistas-keynesianas, também estaria passando por um processo de transformação, carecendo, portanto, de uma reflexão que não pode ser dissociada da questão social.

⁸ Uma síntese das críticas formuladas à abordagem marshalliana pode ser obtida a partir de: FRAGALE FILHO;ALVIM (2000), ABREU (2008), YAZBECK (1993), FALEIROS (1986), PEREIRA (1986) e BARBALET (1989).

Portanto, essas medidas que compõem o novo regime do capital, “readaptado” ao mundo globalizado e neoliberal, denominado de “acumulação flexível”, marcam exatamente a passagem do paradigma da sociedade do trabalho (inerente à era fordista) para a sociedade neoliberal, onde o trabalho, antes definidor de um estatuto de cidadania, perde seu potencial de agente garantidor de direitos, ainda que críticas possam e devam ser realizadas a este padrão de cidadania, como veremos nos próximos itens, a partir da experiência brasileira e a complicada imbricação entre inserção na sociedade salarial e cidadania.

2. Wanderley Guilherme dos Santos e o modelo brasileiro de cidadania regulada

O filósofo e cientista político entra para o debate sobre a configuração da cidadania no Brasil após identificar, em 1979, a necessidade de uma reflexão mais detalhada sobre o desenvolvimento das políticas sociais adotadas no período autoritário (em especial, no pós-1964). No que se refere ao texto mais controvertido, intitulado “*Do laissez-faire repressivo à cidadania em recesso*”, o próprio autor esclarece que seu propósito, ao refletir sobre a problemática social no contexto brasileiro, consistiu em expor uma “interpretação teórica da história da cidadania no Brasil, tendo por ponto de referência o conceito de cidadania regulada” (1994, prefácio). Para tanto, ele toma a década de 30 como ponto de partida, por considerar que ela é a mais importante, só encontrando paralelo após 64, mais especificamente em 1966, após a criação do Instituto Nacional de Previdência Social - INPS.

A década de 30 (conhecida como Era Vargas), adotada como marco por Wanderley G. Santos, corresponde ao início de um processo em que foi possível perceber uma dinâmica bastante acelerada de regulação social, principalmente, durante o período 1931-1940, a partir de uma farta legislação social, previdenciária e sindical. A fim de delimitar a historiografia da política social

brasileira do período republicano, bem como compreender as consequências políticas e sociais desse processo, perceptíveis desde os anos do estudo (1979) até os dias atuais, o autor destaca dois períodos, em sua crítica, a saber: 1930-1943 (que culmina na edição da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT) e 1966-1971, ou seja, a partir da criação do INPS.

E, para compreender a relevância de ambos os períodos, ele retorna aos antecedentes da década de 30, isto é, à República Velha⁹, caracterizada por um “*falso laissez-faire e coação*”, de cunho ortodoxo, breve e restrito à área urbana da sociedade, correspondente ao lapso temporal existente entre a abolição do trabalho escravo (ocorrida em 1888) até 1931, quando o próprio Getúlio Vargas – chefe do governo revolucionário – anuncia a necessidade de o Estado realizar uma intervenção mais efetiva na vida econômica, cujo objetivo consistiu em estimular a industrialização e a diferenciação econômica nacional. Por este motivo, aliás, aponta o autor, a economia agrária, durante este período, apresentou um desenvolvimento bem mais lento e em total descompasso com o ritmo de implantação da ordem capitalista na área urbana (SANTOS, 1994, p. 64).

Também merece destaque o fato de, naqueles anos, ter início uma crescente organização das classes trabalhadoras, verificada a partir da ampliação do movimento sindical, da maior capacidade de mobilização e de formulação de demandas, diante da qual a resposta política, pautada apenas pela repressão, pura e simples, da elite mais rígida, já não mais se sustentava. Era preciso, portanto, implantar um conjunto de transformações, que tornaram-se possíveis em decorrência da Revolução de 30, pois

tornava-se indispensável uma mudança na composição da elite, ou – pelo menos – em parte dela, a fim de promover a renovação

⁹ Merece destaque o fato de, nessa época e até a Revolução de 30, a “questão social” ser comumente tratada como “um caso de polícia” (MUNAKATA, 1981, p. 9).

do equipamento ideológico com o qual era enfrentado o problema da ordem econômica e social e que alterasse as normas que presidiam o processo de acumulação e as relações sociais dele decorrentes. (SANTOS, 1994, p. 67)

Desse cenário, emerge o *primeiro período* destacado por Wanderley G. dos Santos, qual seja o pós-Revolução de 30, caracterizado como de “*extensão regulada da cidadania*”. O autor inicia seu argumento, ressaltando que qualquer que tenha sido o motivo responsável pela ascensão da nova elite governamental no pós-30, seu surgimento foi pautado pela acumulação e pela diferenciação (industrial) da estrutura econômica do país, que conviveu com a proteção ao setor cafeeiro, isto é, ao lado da política tradicional agrícola (1994: 67). Tornava-se necessário, portanto, resolver a questão econômica, representada pela diferenciação industrial, na medida em que apenas a dinâmica *laissez-fairiana* não garantiria, conforme demonstrava a experiência da década anterior (1920), os resultados esperados, em termos de desenvolvimento e crescimento, ou seja, “o Estado deveria intervir na ordem da acumulação e reestruturá-la, criando as condições para que se processasse tão rapidamente quanto a estrutura dos recursos permitisse” (SANTOS, 1994, p. 67).

Como bem observa Wanderley G. dos Santos, é a partir de 1930 que as inovações mais importantes foram, realmente, introduzidas, o que resultou em uma profunda reorganização da esfera da acumulação. Tais mudanças foram responsáveis por embutir “raízes na ordem social brasileira com repercussões na cultura cívica do país e até mesmo nos conceitos e preconceitos das análises sociais”, caracterizando a trajetória dessa reorganização do processo acumulativo, em termos de uma cidadania regulada, pois

o conceito-chave que permite entender a política econômico-social pós-30, assim como fazer 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, [...] 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 (SANTOS, 1994, p. 68).

Assim, passavam a ter status de cidadãos, não todos os membros da comunidade. Mas sim, aqueles que encontravam-se amparados por qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei, ou seja, a “extensão da cidadania é conferida via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações e por meio da ampliação do leque de direitos associados às profissões já regulamentadas” (SANTOS, 1994, p. 68). A partir daí, a cidadania revelou seu perfeito acoplamento com a inserção social por meio do mercado [formal] de trabalho (i.e., com as profissões regulamentadas) e os direitos do cidadão passaram a ser, desde essa época, restritos ao conjunto de direitos inerentes ao lugar ocupado pelo trabalhador no processo produtivo, se reconhecido por lei. Em contrapartida, pré-cidadãos seriam todos aqueles que a lei desconhece, ou seja, os trabalhadores rurais e os trabalhadores urbanos com ocupações não reguladas por lei (SANTOS, 1994, p. 68).

Outra característica importante, que igualmente representa uma herança desse momento, no que se refere à associação entre cidadania e ocupação, capaz de revelar a perversa lógica ambivalente da exclusão social, foi a posterior ligação estabelecida entre a definição (e todo seu potencial ideológico) empregada aos conceitos de marginalidade e de

mercado informal de trabalho, cujas consequências foram representativas não só para os desempregados, os subempregados e os empregados instáveis, como também para todos aqueles cujas ocupações, mesmo que regulares e estáveis, não tivessem passado pelo processo de regulação (SANTOS, 1994, p. 68).

Uma perfeita representação da cruel imbricação entre cidadania e participação no mercado [formal] de trabalho, estabelecida a partir do momento em que a CLT passou a ter o papel de agente garantidor do exercício da cidadania, extrai-se do texto impresso nas carteiras de trabalho confeccionadas nesse período, de autoria de Alexandre Marcondes Filho, ministro do Trabalho, Indústria e Comércio no governo de Vargas, durante o período de 1941 a 1945, como destaca Ângela de Castro Gomes, ao analisar o fenômeno do trabalhismo no contexto brasileiro:

A CARTEIRA PROFISSIONAL

Por menos que pareça e por mais trabalho que dê ao interessado, a carteira profissional é um documento indispensável à proteção do trabalhador. Elemento de qualificação civil e de habilitação profissional, a carteira representa também título originário para a colocação, para a inscrição sindical e, ainda, um instrumento prático do contrato individual de trabalho. A carteira pelos lançamentos que recebe, configura a história de uma vida. Quem a examina, logo verá se o portador é um temperamento aquietado ou versátil; se ama a profissão escolhida ou ainda não encontrou a própria vocação; se andou de fábrica em fábrica, como uma abelha, ou permaneceu no mesmo estabelecimento, subindo a escala profissional. Pode ser um padrão de honra. Pode ser uma advertência (GOMES, 1988, p. 255).

Ao analisar a instituição da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), criada em 1932 e sua importância naquele momento, Wanderley G. dos Santos resalta o quanto ela foi caracterizada não somente como “evidência jurídica fundamental para o gozo de todos os direitos trabalhistas”, mas, sobretudo, como uma verdadeira “certidão de nascimento cívico” (SANTOS, 1994, p. 69), uma vez que nela era fixada a profissão do trabalhador, restando garantido, portanto, o status de cidadão. A partir desse momento¹⁰, a cidadania regulada (e todos os seus benefícios) passou a ocupar o papel de dinâmica oficial da reestruturação social implantada pelo Estado, definida por três parâmetros, quais sejam: **i**) a regulamentação das profissões, **ii**) a carteira profissional; e **iii**) o sindicato público (reconhecido pelo Estado), com repercussão direta não só na esfera social, como também na previdenciária. Portanto, “se era certo que o Estado devia satisfação aos cidadãos, era este mesmo Estado quem definia quem era e quem não era cidadão” (SANTOS, 1994, p. 70).

Em seu balanço final, Wanderley G. dos Santos, conclui, considerando que do *laissez-fair* repressivo (adotado durante a República Velha) resultou um período caracterizado pelo

¹⁰ O mesmo período também foi analisado por José Murilo de Carvalho, que igualmente ressaltou a importância da Era Vargas, sobretudo, no que se refere à proteção social e, conseqüentemente, o quanto o projeto de cidadania foi bastante enfatizado a partir da integração social pelo trabalho, apesar de ter sido pouco verificável na prática. Entretanto, o historiador percorre caminho bem distinto do adotado por Wanderley G. dos Santos, e analisa a cidadania no Brasil, utilizando o modelo analítico e paradigmático proposto por Marshall. Sua conclusão é no sentido de contextualizar o processo de delineamento histórico de direitos como uma “estadania”, em contraposição, à cidadania, na medida em que o período exigiu uma orientação social mais voltada para o Estado do que para a representação política. Além disso, o mesmo autor resalta ainda que a cronologia e lógica sequencial das dimensões de direitos, proposta por Marshall, definidoras do status de cidadania, no contexto brasileiro, teria sido invertida. Assim, de acordo com Carvalho, verifica-se que, no Brasil, a seqüência foi marcada, sucessivamente, pelos direitos sociais (acompanhados da supressão dos direitos políticos e redução dos direitos civis), seguidos dos direitos civis e, por fim, dos direitos políticos (2001, p. 219-221).

destaque a três movimentos: a diferenciação da estrutura produtiva, a acumulação industrial e a regulamentação estatal, colocados em prática ao mesmo tempo. E destaca que ambos os períodos convergiram para um único fim, por meio da dinâmica impressa (e não reconhecida, por óbvio), em termos, de uma cidadania que era regulada, mas que tornava possível a administração, simultânea, de todas as questões decorrentes do processo de acumulação e da equidade, necessária naquele contexto marcado, primeiro, por escassez aguda e, depois, crônica de recursos (SANTOS, 1994: 71).

O *segundo período* destacado por Wanderley G. dos Santos corresponde ao interregno entre 1945-1964, caracterizado, pelo autor, por uma dinâmica de “*burocracia e política [porém] na ordem democrática limitada*”, cujo desenvolvimento do sistema econômico brasileiro foi estabelecido a partir de um contexto bem distinto daquele que marcou os anos 30, ou seja, mudanças importantes provocaram alterações na forma de compreensão do jogo social, a partir do aprofundamento da especialização decorrente da divisão social do trabalho, com impacto na estrutura ocupacional e de escassez.

As principais consequências foram que, se, por um lado, os movimentos migratórios, verificados nesse período, para os grandes centros urbanos, aceleraram o processo de urbanização, favorecendo o processo acumulativo, por outro lado, isso também acelerou o agravamento das questões sociais básicas, decorrentes da dinâmica vertiginosa de industrialização e urbanização, em especial, no que se refere a saneamento, habitação e saúde pública. Além disso, ao mesmo tempo, verificou-se um crescimento expressivo do exército industrial de mão-de-obra, bem como do número de associações sindicais que, embora contidas pelo autoritarismo político, possuíam bastante disposição para o debate político.

Mas, apesar desse contexto marcado por profundas inquietações econômicas, administrativas, políticas e sociais, decorrentes das inovações recentes, no qual tudo era novo (as ideias, os recursos e a estrutura básica do país), “o preço político

pago foi a institucionalização de uma ordem semicompetitiva, quer em termos políticos, quer em termos econômicos, quer em termos sociais”, pois o Estado passou a regular “quase tudo, ou tudo, sempre que o conflito ameaçasse ultrapassar os limites que a elite considerasse apropriados” (SANTOS, 1994, p. 72-73), ou seja, o Estado legitimava-se cada vez que atuava na posição de agente regulador dos conflitos sociais, mas, ao mesmo tempo, pautava sua atuação apenas pelos parâmetros da sobrevivência mínima da comunidade, resultando em uma profunda frustração na expectativa das classes trabalhadoras quanto a sua participação mais efetiva no consumo dos bens disponíveis.

Para conter a turbulência decorrente da maior participação dos atores sociais, que àquela altura já estavam organizados e mais apegados ao debate político (democrático), associada à restrita efetividade do Estado na regulação social e sua incapacidade de alocar mais recursos, foi instaurado (1963-1964) o regime civil-militar, com vistas à reformulação das instâncias pelas quais se desenvolviam a acumulação e a distribuição de renda, que de forma bastante autoritária e repressora logo revelou-se apto a produzir o estancamento do progresso das conquistas sociais e políticas.

Nossa conclusão insere-se no debate sobre a cidadania, considerando que a perfeita caracterização realizada por Wanderley G. dos Santos do binômio cidadania- trabalho, em termos de uma cidadania regulada, assim como as profundas consequências para a questão social resultantes desse período, foram responsáveis por agravar ainda mais o processo histórico de exclusão social no contexto brasileiro razão pela qual, inclusive, sustentamos que a contribuição do autor permanece atual. Ao mesmo tempo, acreditamos ser necessário atualizar as consequências dessa imbricação, tomando como base uma característica que não somente permeou todo o desenvolvimento econômico brasileiro, mas que também agravou-se a partir da ascensão do pensamento neoliberal, consistente no problema da informalidade, que abordaremos no próximo item, em conjunto com a questão social, em especial, brasileira.

3. A (nova) questão social e seus desafios no “Admirável mundo” contemporâneo

O debate em torno da existência de uma “nova” questão social surge na Europa¹¹ e nos Estados Unidos, no final dos anos 70 e início da década de 80, quando alguns problemas decorrentes do processo de acumulação capitalista (como a informalidade, o subemprego, os baixos salários), que se manifestavam apenas de forma residual e conjuntural nos países centrais e, de forma mais intensa, em alguns periféricos, durante os “Trinta Anos Gloriosos”, passam a apresentar-se como condições (como a pobreza, o desemprego, as ocupações atípicas e a precarização) que se impõem a um contingente considerável de pessoas, não mais de forma temporária, mas estrutural. Assim, uma nova questão social seria pautada, não mais pelos problemas decorrentes da dominação/exploração, mas sim, pela exclusão social, significando uma completa ruptura com o capitalismo em sua fase industrial e com a (antiga) questão social que emergiu em meados do século XIX.

Pierre Rosanvallon ingressa na discussão, adotando como premissa a existência de uma nova questão social, pois as inovações provocadas pela era “pós-industrial” estariam sendo responsáveis pela ruptura e superação da antiga forma da sociedade capitalista industrial, bem como das principais consequências dela decorrentes, ou seja,

[...] desde o início dos anos oitenta, o crescimento do desemprego e o aparecimento de novas formas de pobreza parecem, de forma contrária, levar-nos

¹¹ Remetemos para a coletânea de artigos organizada por Serge Paugam (1996), na qual a “questão social” é abordada sob os mais diversos enfoques, em especial, a partir dos seguintes aspectos: declínio do Estado-providência, crise da sociedade do trabalho (sociedade salarial), exclusão social associada à desagregação social e à solidão e esvaziamento das políticas sociais.

tempo atrás. Mas, ao mesmo tempo, vê-se claramente que não se trata de um simples retorno aos problemas do passado. Os fenômenos atuais de exclusão não remetem às antigas categorias da exploração. Assim, surge uma nova questão social (ROSANVALLON, 1995, p. 7).

De acordo com Rosanvallon, os problemas relacionados ao novo contexto, agora apresentados de forma permanente, não podem mais ser resolvidos com os antigos métodos de gestão do social, ou seja, não podem ser tratados, como antes, a partir do risco coletivo e da solidariedade. Segundo o autor¹², o Estado-providência enfrenta, atualmente, uma crise de ordem filosófica. Por isso, seria preciso repensá-lo, em termos de uma nova questão social, cujos problemas principais manifestam-se sob a forma de desintegração dos princípios de solidariedade e do fracasso da concepção tradicional de direitos sociais (ROSANVALLON, 1995, p. 8-10).

A precarização e a vulnerabilidade dos indivíduos atuais produzem impactos diretos sobre a capacidade contributiva e a organização sindical. Assim, o antigo sistema de técnicas de seguro social (pautado pelo risco futuro) revela-se “pouco adaptado” para dar conta do atual contexto de exclusão e desemprego permanentes. Por isso, ele argumenta que as soluções da nova questão social passam pelo estabelecimento do que é justo (i.e., dar a cada um os meios específicos para modificar o curso da sua vida) e equitativo (igualdade de oportunidades) e considera o acesso automático e incondicional

¹² Rosanvallon sustenta que as crises do Estado-providência passaram por três fases distintas: **i)** a *financeira*, na década de 70 (uma vez que os gastos são superiores ao ingresso de recursos); **ii)** a *ideológica*, nos anos 80 (representada pela falta de eficácia do Estado no enfrentamento das questões sociais); e **iii)** a *filosófica*, iniciada na década de 90 (materializada na desintegração dos princípios que organizam a solidariedade e a concepção tradicional de direitos sociais) (1995, p. 8-10).

aos direitos sociais um verdadeiro retrocesso (1995, p. 209-210), ao sustentar que as políticas de cunho universal estariam ultrapassadas, exigindo, por isso, que o Estado assuma um papel de Estado-Providência ativo, produtor de civismo e garantidor do desenvolvimento da cidadania, pois:

[...] para ser justo, o Estado-providência não pode ser unicamente um distribuidor de subsídios e um administrador de regras universais. Deve se converter num Estado de serviço. A meta consiste em dar a cada um os meios específicos para modificar o curso de uma vida, para superar a ruptura, para prever um problema (ROSANVALLON, 1995, p. 210).

Entendemos, pois, que Rosanvallon, além de não questionar a ordem capitalista, ainda aceita com certa naturalidade as profundas transformações provocadas na organização e nas relações de trabalho, que resultaram no problema da exclusão social (emergente, nos países centrais e agravado, nos países periféricos), representativa de uma nova questão social. Além disso, acreditamos que as soluções propostas pelo autor, no sentido de aproximar a sociedade de si mesma, torná-la mais densa e reinserir os indivíduos nas redes de solidariedade diretas (1995: 90-93) acabam por legitimar o abandono quase completo, por parte do Estado, de sua função de garantidor de direitos e, conseqüentemente, de cidadania.

Também não podemos deixar de ressaltar que a solidariedade direcionada aos indivíduos (em detrimento das classes) e a conseqüente individualização dos direitos sociais, ambas propostas pelo autor, não possuem qualquer potencial para promover uma inserção social mais concreta e efetiva, motivo pelo qual não podemos aceitar que tais medidas hoje representem um novo padrão de cidadania. Pelo contrário, a atual dinâmica assistencialista, além de ocultar a total ruptura entre a economia e

a esfera social, tem resultado apenas na responsabilização dos excluídos, ao colocar em evidência atributos como, por exemplo, a empregabilidade¹³.

No estudo realizado por Castel, que também se insere na discussão sobre a questão social, merece destaque o fato de o autor não aceitar, exatamente, a separação dicotômica (antiga/nova) adotada por Rosanvallon, sendo esta a principal distinção entre as interpretações de ambos os autores, mas ressaltar o quanto esta se redefiniu e metamorfoseou, indicando

[...] a presença de uma nova problemática [...], mas não outra problematização” (1998, p. 33). Assim, “o problema atual não é apenas o da constituição de uma ‘periferia precária’, mas também o da ‘desestabilização dos estáveis’ [...] [pois] O processo de precarização percorre [agora] algumas das áreas de emprego estabilizadas há muito tempo. [Há um] Novo crescimento dessa vulnerabilidade de massa que [...] havia sido lentamente afastada (CASTEL, 1998, p. 526-527).

O contexto no qual se insere a análise do autor é o mesmo observado por Rosanvallon, ou seja, as características essenciais decorrentes da crise da década de 1970, em especial, o desemprego estrutural e a precarização das relações sociais no mercado de trabalho. Assim, sua contribuição parte das principais consequências sociais deste período, isto é, de um lado, da desestabilização dos empregados estáveis e, de outro, da identificação de um processo inaudito de desfiliação de grandes

¹³ Termo utilizado para designar o trabalhador “empregável”, aquele que submete-se a qualquer espécie e condição de trabalho, aceita salários mais baixos, a redução e flexibilização dos seus direitos, qualifica-se incessantemente, aceita qualquer jornada de trabalho etc, enfim, tudo em nome de manter-se como um cidadão [minimamente] inserido na vida social.

contingentes (não negligenciáveis) de cidadãos (trabalhadores) da sociedade salarial, que o autor denomina de “inúteis para o mundo” (1998, p. 32).

Castel procura demonstrar que o esgarçamento do tecido social, após o rompimento dos laços que tradicionalmente uniam os indivíduos, provocado pelas transformações postas em prática após a crise, estaria exigindo a repactuação de novos contratos sociais, a fim de restabelecer os vínculos de solidariedade e comunidade que foram corrompidos (1998, p. 30-37; p. 495-591). Para ele, a antiga “questão social”, cujo surgimento remonta à primeira metade do século XIX, dizia respeito ao pauperismo da classe trabalhadora, sendo caracterizadora de uma época em que as condições do trabalho assalariado e o próprio trabalho assalariado formavam um conjunto que ameaçava a ordem capitalista já estabelecida.

De acordo com o autor, daí também decorria a necessidade de desenvolver mecanismos que promovessem a integração social dos trabalhadores que ainda não tivessem sido absorvidos pela sociedade industrial. A tal movimento, de promoção da integração social da maioria dos sujeitos sociais via mercado de trabalho, correspondeu a “sociedade salarial”, que, até o início dos anos 1970, ainda que restrita aos países principalmente da Europa, conseguiu, em grande medida, solucionar os problemas impostos pela questão social. Entretanto, o atual cenário, decorrente das principais transformações e consequências provocadas pela crise de 1970, impõe uma nova realidade, e, conseqüentemente, uma nova reflexão (CASTEL, 1998, p. 32).

Essa nova realidade, como mostra o autor, indica a necessidade de uma nova reflexão sobre a “questão social”. O problema representado pelos atuais “*inúteis para o mundo*” impõe uma interpretação totalmente distinta da anterior, na medida em que os “*supranumerários*” não servem nem para serem explorados, “pois, para isso, é preciso possuir “competências conversíveis em valores sociais. São supérfluos”. Também, por este motivo, tais indivíduos não representam –

como antes – “uma força de pressão, um potencial de luta, se não atuam diretamente sobre nenhum setor nevrálgico da vida social” (CASTEL, 1998, p. 33).

Como medida de enfrentamento ao problema do *déficit de lugares* e, portanto, *de integração* que deve ser considerado como atual objeto de reflexão da “*nova questão social*”, Castel sustenta que a “resposta será o conjunto dos dispositivos montados para promover sua integração” (1998, p. 31), sendo necessário, portanto, uma “*figura do Estado social à altura dos novos desafios*”. O Estado Social apontado como solução (destacamos, na contramão do atual recuo neoliberal do Estado em sua função de promover a proteção social de forma universal), corresponde ao que ele denominou de “*Estado estrategista*”, isto é, um Estado que

[...] estenda amplamente suas intervenções para acompanhar esse processo de individualização, desarmar seus pontos de tensão, evitar suas rupturas e reconciliar os que caíam aquém da linha de flutuação. Um Estado até mesmo protetor porque, numa sociedade hiperdiversificada e corroída pelo individualismo negativo, não há coesão social sem proteção social. [Pois] [...] em meio às incertezas que hoje são muito numerosas, pelo menos uma coisa é clara: ninguém pode substituir o Estado em sua função fundamental que é comandar a manobra e evitar o naufrágio (CASTEL, 1998, p. 610).

Ao refletirmos sobre essa questão com relação ao Brasil, é preciso contextualizá-la em termos de um “mal-estar social”, como proposto por Francisco de Oliveira (1988), em contraposição ao modelo adotado em larga escala na Europa, uma vez que aqui não houve a completa implantação do Estado de Bem-estar Social e nem tampouco sua consolidação, o que

nos permite constatar que o princípio de solidariedade não se fez tão presente entre nós quanto nos países que puderam experimentar, de fato, o maior grau de cooperação que dele decorre.

Assim, nossa realidade parece revelar que “velhos” problemas sociais são agora agravados e passam a conviver com “novos” problemas decorrentes da adoção do modelo neoliberal, resultando em uma “questão social” que se mostra permanente em nossa trajetória política, econômica e social e, que por este motivo, deve ser interpretada à luz de velhos e novos problemas sociais que se sobrepõem, sem que o modelo econômico vigente tenha qualquer pretensão de “solucioná-la”. Pelo contrário, verifica-se que a “questão social” brasileira, no neoliberalismo, passa a ser tratada como um problema de “gestão” (da miséria, da fome, da educação, da barbárie e da criminalização) pelo Estado, como forma de “administrar” um crescente excedente de mão-de-obra “supérflua”, por meio de ações pontuais e de cunho meramente assistencialista.

Sustentamos que os antigos problemas decorrentes do processo de acumulação capitalista (como a informalidade, o subemprego, os baixos salários), que, nos países centrais manifestavam-se apenas de forma residual e conjuntural, em nosso contexto, permearam todo o desenvolvimento do sistema econômico, sem jamais terem sido inteiramente debelados. A informalidade, por exemplo, que coloca em xeque a cidadania via inserção no mercado de trabalho, mesmo apresentando algum grau de recuo e variações, é responsável por um déficit histórico de integração social e, portanto, de cidadania, que não pode ser negligenciado seja pelo Estado ou pelas análises sociais:

Grau de informalidade - definição II¹⁴ - Anual de 1992 até 2009 -
Unidade: (%)

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
56,8	57,5	*	57,2	56,7	56,7	56,9	57,6	*
2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
55,7	55,8	54,8	54,1	53,3	52,0	51,1	48,9	48,4

(*) Dados não informados / Elaborado a partir de Disoc/Ipea (2011) / FONTE: IBGE

Também os “novos” problemas (como a pobreza, o desemprego, as ocupações atípicas e a precarização) que, agora, se impõem a um contingente considerável de pessoas, não mais de forma temporária, mas estrutural, no Brasil, igualmente, não chegaram a ser totalmente solucionados. Entendemos, pois, que, em nosso contexto, a “nova” questão social (cujo indício mais forte é a exclusão) passa a coexistir com os problemas decorrentes da “antiga” questão social (consubstanciada nas consequências da dominação/exploração), na medida em que mesmo os indivíduos que ainda se mantêm minimamente integrados são submetidos a contratos de trabalho flexibilizados¹⁵ e, portanto, precarizados, motivo pelo qual é preciso ressignificar os parâmetros que até então serviram para definir a cidadania.

Diante do novo cenário, resta claro que a ligação estabelecida na modernidade entre cidadania (e seu conjunto de direitos) e trabalho foi inerente a uma forma histórica, concreta e

¹⁴ Resultado obtido por meio de dados veiculados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do IBGE. Corresponde ao resultado da seguinte divisão: (empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria + não-remunerados) / (trabalhadores protegidos + empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria + não-remunerados + empregadores). Atualizado em: 16/02/2011.

¹⁵ Estamos nos referindo aos empregos criados no contexto neoliberal, acompanhados de contratos de trabalho realizados sob um arcabouço jurídico-legal que já havia institucionalizado as formas precárias, mediante a flexibilização do tempo de trabalho (jornada de trabalho), da remuneração, das espécies de contratação, da alocação do trabalho e, por fim, das formas de resolução dos conflitos (inclusive, com amplo incentivo à solução direta).

específica de organização do trabalho e, portanto, ligada a um regime de acumulação, também específico, no sistema capitalista, qual seja: o trabalho fordista assalariado. Mas, a partir do instante em que a forma fordista e assalariada de trabalho deixa ser o modelo central e, em seu lugar, é imposto um novo regime, no qual tudo é flexível: direitos, mercado de trabalho, organização do trabalho, produção, salários etc, essa reconfiguração parece suscitar uma reelaboração de ambos os temas em discussão, quais sejam: a cidadania e a questão social.

A discussão em torno da inserção social e, conseqüentemente, da cidadania e suas dimensões constitutivas (exercício e prática de direitos) parece revelar que o delineamento da cidadania e o enfrentamento da questão social já não passam mais pelo mercado de trabalho, ainda que críticas possam - e devam - ser empreendidas contra o trabalho no sistema capitalista de produção e sua capacidade de só produzir estranhamento/alienação, exploração e dominação. No capitalismo mundializado e “sem fronteiras”, um indício para o debate sobre o padrão definidor de uma nova forma de inserção social e cidadania pode ser a questão do acesso aos bens de consumo, ainda que não universal e com base no crédito ou nas medidas assistencialistas neoliberais.

No que diz respeito ao enfrentamento da questão social, sustentamos que, qualquer discussão hoje, deve levar em consideração o seguinte cenário: **i)** uma época de clara dissociação entre economia e a esfera social; **ii)** de franco ataque aos direitos universais; **iii)** de aprofundamento das antigas formas de produção da exclusão (informalidade / subemprego / baixos salários), que resulta em uma super-exploração; **iv)** de produção, em um grau nunca antes visto, de novas formas de exclusão (desemprego estrutural / ocupações atípicas / precarização), que implica a formação de um excedente de mão-de-obra que não mais se configura como exército de reserva de mão-de-obra; e, ao mesmo tempo, **v)** de encolhimento das redes de proteção, com o recuo do Estado em sua função de agente promotor da inserção social e cidadania.

Por tudo isso, acreditamos, como sugere José Paulo Netto (2009), na impossibilidade de superar a “questão social” sem que haja a supressão da ordem do capital, pois a cada novo estágio do desenvolvimento do capitalismo só foi possível perceber expressões, cada vez mais complexas, de intensificação da exploração e, portanto, da dominação, motivo pelo qual, aliás, o debate permanece aberto.

Referências

ABREU, Haroldo. *Para além dos direitos: cidadania e hegemonia no mundo moderno*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.

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

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CARVALHO, Raul; IAMAMOTO, Marilda Vilela. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. São Paulo, Cortez, 1983.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.

FALEIROS, Vicente de Paula. *O que é política social*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

FRAGALE FILHO, Roberto; ALVIM, Joaquim Leonel de Rezende. Trabalho informal e cidadania: uma proporcionalidade necessariamente inversa? *In:*

JEAMMAUD, Antoine. _____. *Trabalho, cidadania & magistratura*. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 2000, p. 93-112.

GOMES, Angela de Castro. *A invenção do trabalhismo*. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 1988.

IBGE. *Grau de informalidade II*. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 26/05/2011.

KURZ, Robert. *Os últimos combates*. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MUNAKATA, Kazumi. *A legislação trabalhista no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da ‘questão social’. *In: _____. Capitalismo monopolista e serviço social*. São Paulo: Cortez, 2009.

OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor. *In: Novos Estudos – CEBRAP*, nº 22, outubro de 1988, p. 8-28. Disponível em:

http://novosestudos.uol.com.br/acervo/acervo_artigo.asp?idMateria=300. Acesso em: 20/02/2008.

PAUGAM, Serge (org.). *L'exclusion – l'état des savoirs*. Paris: Édition la Découverte, 1996.

PEREIRA, Potyara. O Estado de Bem Estar e as Controvérsias da Igualdade. *In: Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, 1986. n. 20.

ROSANVALLON, Pierre. *A nova questão social*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1995.

SANTOS, Joel Rufino dos. *Épuras do social – Como podem os intelectuais trabalhar para os pobres*. São Paulo: Global, 2004.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. “Do laissez-faire repressivo à cidadania em recesso”. In: *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SENNETT, Richard. *A cultura do novo capitalismo*. Rio de Janeiro: Record, 2006.

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

Recebido em 11/12/2012
e aceito em 03/04/2013

Title: *Citizenship in Brazil and the (New) Social Question: some elements to problematize a relation*

Abstract: *The last decades registered the resurgence of two debates concerning citizenship and the (new) “social question”. The first concerns the discussion of full citizenship, afforded with the insertion and the position of the worker in the world of work outlined in the social structure and division of labor. The second is related to the social question, that is, the contradictions arising from the process of capitalist accumulation (especially informality, underemployment and low wages), which are concomitant to its development and that dates back to the emergence of the capitalist society itself. Our paper evaluates the relationship between these debates from the intertwining between labor market, citizenship and social issues, asserting the profound social exclusion which marked the development of the Brazilian state.*

Key-words: *Citizenship, The (new) social question, Social exclusion.*
