

SELMA MARIA SCHONS

ASSISTÊNCIA SOCIAL  
ENTRE A ORDEM E A  
“DES-ORDEM”

mistificação dos  
direitos sociais  
e da cidadania

4ª edição



## SUMÁRIO

<b>PREFÁCIO</b> .....	11
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	27
<b>CAPÍTULO 1</b> A assistência como “direito”: a mistificação dos direitos sociais e cidadania .....	45
1.1 Da Assistência aos direitos sociais.....	45
1.2 A dinâmica do direito e da cidadania .....	61
1.2.1 Representação geral .....	61
1.2.2 Direitos: o que são?.....	63
1.2.3 Fundamentação, reconhecimento e proteção dos direitos.....	67
<b>CAPÍTULO 2</b> Lei dos pobres e lei do mercado.....	71
2.1 Caracterização geral da lei dos pobres e da lei do mercado .....	72
2.2 Assistência e a formação do mercado de trabalho.....	84
2.3 A ordem agora é do mercado.....	106

<b>CAPÍTULO 3</b>	<b>Formação do estado social e a afirmação dos direitos sociais.....</b>	<b>114</b>
3.1	A formação do estado de direito e o início da discussão sobre os direitos sociais.....	117
3.2	O <i>Welfare State</i> como saída para o novo dilema da ordem .	133
<b>CAPÍTULO 4</b>	<b>Crise do <i>Welfare State</i> e a assistência social na perspectiva do neoliberalismo.....</b>	<b>157</b>
4.1	Concepções de “crise” e causas .....	159
4.1.1	Por que a crise se apresenta na década de 1970? ....	174
4.2	A Assistência Social na perspectiva do neoliberalismo....	195
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>225</b>
	<b>ANEXO I</b>	
	Bibliografia analisada: ordem cronológica .....	225
	<b>ANEXO II</b>	
	Atualização bibliográfica .....	229
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>241</b>
	<b>SOBRE A AUTORA.....</b>	<b>253</b>

## CAPÍTULO 1

### A assistência como “direito”: a mistificação dos direitos sociais e cidadania

#### 1.1 Da assistência aos direitos sociais

Uma observação mais cuidadosa nas leituras sobre a Assistência, nos últimos anos, nos remete à concepção da Assistência como um direito social e uma ampliação para a cidadania. Isto pode-se afirmar das produções críticas em geral, seja nos teóricos das ciências políticas e sociais, como também dos profissionais do Serviço Social. Foi também o que constatamos nas produções de nosso leque de análise, ou seja, nas produções sobre a Assistência presentes nos artigos da revista *Serviço Social & Sociedade* e nas dissertações e teses produzidas nas escolas do Serviço Social no Brasil. A Assistência afirmada, sobretudo a partir da metade dos anos 1980, é a Assistência como um direito social e como uma ampliação da cidadania. Como já observamos anteriormente, nossa intenção não é fazer uma análise interna dos textos, como também não se pretende uma análise em particular de como cada autor ou conjunto de autores trata tanto a categoria do “direito social” como

a da “cidadania”. Uma outra observação é que, assim como nossa contribuição está determinada a um contexto histórico bem preciso, de forma idêntica queremos entender a produção de cada autor que analisamos. O que pretendemos é ver, a partir do geral, o que significa a Assistência como um direito social e a ampliação para a cidadania, na forma como estas concepções vêm sendo tratadas nas produções, tentando desmistificá-las a partir de uma compreensão maior dos direitos do cidadão e, em especial, os direitos sociais e sua relação com a Assistência Social.

É importante que se lembre aqui de que o estudo sobre os direitos sociais e sua relação com a cidadania na última década não está presente somente no Serviço Social. Está também amplamente presente nas teorias políticas e nas ciências sociais. Não queremos com isto dizer, dada essa simultaneidade, que o Serviço Social esteja simplesmente transplantando esse estudo a partir de produções bibliográficas dessas ciências.<sup>1</sup> A propósito, sobre a bibliografia usada nas produções analisadas, bem que pretendíamos apresentar uma grade para visualizar melhor quem cita quem, quais os mais citados, por exemplo, e em que temas. Mas em virtude da bibliografia restrita que aparece nas produções, preferimos apresentar não mais que uma síntese. Quanto à bibliografia propriamente dita sobre a Assistência, temos algo que poderíamos, grotescamente, chamar de uma relação incestuosa. Enquanto as citações permanecem restritas a um círculo muito pequeno, os autores citam-se muito entre si mesmos, ou seja, entre Marco A. Coimbra, Vicente de Paula Faleiros, Pedro Demo, Marilda V. Yamamoto, Evaldo A. Vieira, Aldaíza Sposati; alguns arriscam Sônia M. Fleury Teixeira, Norberto Alayón, R. M. Titmuss, J. I.

---

1. Em relação às ciências sociais, hoje, o Serviço Social estaria numa posição de troca interdisciplinar, como um interlocutor, portanto. Ver José Paulo Netto (1989, cap. II), cuja tese resultou na publicação das obras: *Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64*. (São Paulo: Cortez, 1991) e *Capitalismo monopolista e Serviço Social* (São Paulo: Cortez, 1992).

Wilenski. É muito rara uma citação fora desse círculo. Em nossa opinião é aí que reside um dos pontos frágeis de tantas dessas produções. É por isso também — e não poderia ser diferente — que se repetem as concepções de Assistência, sobretudo quanto às suas funções e à efetividade que se lhe atribui. Outro ponto fissurado se constata quanto à bibliografia sobre os direitos sociais e a cidadania. A maioria dos que escreveram sobre a Assistência — e todos os que se põem numa posição crítica e como protagonistas da “transformação”, afirmando a Assistência como um direito social e cidadania — utiliza uma limitada bibliografia sobre o tema. Portanto, só podem mesmo permanecer em afirmações gerais e sem a devida expressão do que significa cidadania. Entre a bibliografia citada — e isto quando citam alguma específica sobre cidadania e/ou direitos sociais — aparece sempre T. H. Marshall (1967); Wanderley G. dos Santos (1987); B. Lamounier (1981) (dentro dessa F. Weffort); Eunice R. Durham (1984). Com raríssimas exceções citam Albert O. Hirschmann (1983); Dalmo Dalari (1984) e Maria de L. Covre (1986). Nesse aspecto, Vicente de Paula Faleiros (1989) e Maria José G. C. C. de Oliveira (1987) são exceções.<sup>2</sup>

Situamo-nos na segunda metade da década de 1980, mais especificamente a partir de 1987, quando, segundo Netto, estamos no “terceiro momento” da “perspectiva da intenção de ruptura” (1989, p. 640, 647), quando o movimento da Reconceituação em Serviço Social dá o “espraiamento sobre a categoria profissional” (idem, p. 508),<sup>3</sup> ocasião em que se daria o seu amadurecimento.

---

2. A referida autora, em sua dissertação “O direito aos Serviços Sociais. Prática do Serviço Social e constituição da Cidadania” (1987), inclui todo um capítulo sobre a construção da cidadania, tratando-se evidentemente de uma exceção. Seu texto já foi publicado como: Gueiros, Maria José Galvão. *Serviço Social e cidadania* (Rio de Janeiro, Agir, 1991).

3. O autor concebe o movimento mais conhecido como Reconceituação do Serviço Social como a “perspectiva da intenção de ruptura”, no qual apresenta três momentos distintos: o de sua emergência, o de sua consolidação acadêmica e o do seu espraiamento sobre a categoria profissional (Netto, 1989, p. 508).

Não há dúvida que os profissionais se defrontam com a necessidade de dar novas respostas às suas ações profissionais partindo de uma postura crítica e dessa exigência, uma vez que “a questão da cidadania vem encontrando espaço nas discussões sobre a profissão, tendo em vista a necessidade de se redefinir formas de atualização dessa profissão face às demandas que lhe são postas pela sociedade”, conclui uma das autoras (Oliveira, 1987, p. 11). Além disso, “uma política de Assistência Social deve se pautar em ampliar os direitos sociais à população não como forma de garantir o consumo individual de serviços, mas efetivando mecanismos que inscrevam e expressem interesses populares no espaço institucional”, é o que nos diz uma das deliberações dos participantes do 1º Seminário Nacional da Asselba (1986, p. 148). Ou ainda, é bastante clara, também em Ana Elizabete — ao analisar o Serviço Social no “mundo da produção” (empresa) — a afirmação de um projeto profissional capaz de romper “com a histórica funcionalidade entre Assistência Social e necessidade de produção. Em outros termos, é considerar a Assistência não mais como uma prática compensatória, criada pelo capital, mas como um processo de luta pela constituição e expansão dos Direitos Sociais dos Trabalhadores” (Mota, 1988, p. 163).

Já é passada a fase — ao menos para uma expressiva parcela de assistentes sociais — em que supunham suas ações “fora” e “contra” as instituições.<sup>4</sup> Começam a se dar conta de que sua ação profissional requer uma superação daquilo que vem sendo um estigma na profissão, desde antes da Reconceituação, ou seja, o *assistencialismo*. Com efeito, “uma política da Assistência Social deve romper com o Assistencialismo, com a pulverização, a fragmentação e superposição de programas e órgãos”, reitera a Asselba (1986, p. 148). Torna-se imperiosa uma nova concepção para a Assistência

---

4. Nessa época os assistentes sociais brasileiros já estavam lendo Gramsci. Ver Carvalho (1983).

a fim de se obter um novo tratamento nas práticas profissionais. Não é mais possível tangenciar algo que está presente no cotidiano da profissão. É o momento de enfrentar a própria Assistência. Diante dessa exigência, a luta por cidadania é posta como uma alternativa de superação do Assistencialismo (Oliveira, 1987, p. 11; Pino, 1989, p. 158; Alayón, 1990, p. 153 ss.). Diante dessa preocupação é facilmente explicável a caracterização das várias formas de Assistência em "imediate" e "mediate", "stricto" e "lato sensu", "ações individuais" e "ações coletivas", em "restrita" e "abrangente", entre muitas outras, numa tentativa de isolar o elemento assistencialista, aparecendo a segunda alternativa sempre como uma conotação, por assim dizer, "resgatável" do campo minado da Assistência, em vista da consecução de uma "nova" alternativa para operar com uma ação que durante o longo período da reconceituação vinha sendo motivo de repelência ou, no mínimo, como um tema muito constrangedor no meio profissional. Deveras, "de uma posição de negação da Assistência — compreendida apenas como um mecanismo de tutela por parte de alguns grupos que emergem com o movimento da reconceituação do Serviço Social — passamos a refletir a questão da Assistência articulada ao reconhecimento dos direitos sociais", reconhece Belfiori et al. (1985, p. 74). Mais explícito ainda, e representando um pensamento que é comum nesse momento, admitindo-se o condicionamento social e teórico da profissão, entretanto, afirma-se que é no "enfrentamento da determinação e autonomia que poderá surgir o '*novo Serviço Social*', sem negar sua vinculação histórica, ocupando o lugar que lhe foi determinado no e pelo modo de produção capitalista, orientado entretanto para *outra direção social*, no sentido de reverter o efeito ideológico dominante *em favor das classes subalternas*". Assim, dentro de seu campo próprio, ou seja, "a constituição *coletiva da cidadania* é, ao mesmo tempo, um articulador de forças na direção da *soberania popular*" (Sposati et al., 1987, p. 37; grifo nosso). Já Heloísa de Oliveira, referindo-se à rejeição da Assistência na profissão, no período da Reconceituação, afirma que esta "não



favoreceu o avanço das lutas populares em direção à conquista da cidadania”. E ainda, polarizando, “de um lado, encontram-se aqueles profissionais que negando-a (a Assistência), terminam por realizar uma prática ingênua, paternalista e burocrática, e de outro, aqueles que, procurando entendê-la como espaço de lutas e reivindicações populares, vêm efetivamente desenvolvendo uma prática crítica, comprometida com a construção de um novo projeto social para as classes excluídas dos bens e serviços da sociedade” (1989, p. 199).

Vemos assim uma ligação direta com um *novo* projeto social a favor das classes subalternas. E é aqui que duas ideias merecem destaque. É o alcance da cidadania algo efetivamente novo em relação ao atual projeto, de forma que possa reverter a atual situação de classes, ou seja, das classes hoje subalternizadas para uma “soberania popular”? O atendimento aos direitos sociais modifica a atual estrutura de classes? Outra ideia, evidentemente ligada à primeira, é em relação às expressões “lutas populares”, soberania popular. Nesse “popular” está implícito uma fração de classes, ou é uma nova forma de escamotear a tensão de classe? Uma terceira: a da “*cidadania coletiva*” também aparece como relevante. Isto, porém, pretendemos retomar mais adiante.

A exigência de um novo reordenamento da ação pública assistencial no Brasil é entendida por outro grupo de autores, para o qual “tal reordenamento [...] deverá ser feito com uma *nova perspectiva — aquela do direito social —* e na qual o conteúdo dos programas seja concebido como prioritariamente preventivo e *superador das causas da necessidade*” (Cohn, 1987, p. 102; grifo nosso); ou ainda, “a reivindicação de direitos por parte da população aparece como espaço profissional na instituição, transformando-se em estratégia metodológica de atuação porque percebida como meio para a transformação” (Oliveira, 1987, p. 11). Como se torna evidente, estamos a um passo apenas para chegar a uma concepção equivocada. Primeiro, os direitos sociais como

“superadores das *causas da necessidade*” e nesta última “numa concepção de transformação”. Logo, quem opera com a Assistência, pura e simplesmente, adota uma “ação curativa, paternalista”, permanecendo na postura conservadora. Pelo contrário, quem opera com a Assistência “numa concepção de direito e cidadania” trabalha no “preventivo, sobre as causas”, postulando uma concepção transformadora.

A nosso ver, trata-se de uma concepção apressada, dispensando a necessária atenção para aprofundar e conhecer melhor as concepções e o conteúdo do direito e cidadania que estavam sendo utilizados. Assume-se uma posição crítica em relação ao processo do Estado, em relação às instituições, às políticas sociais, e em relação à própria Assistência, não acontecendo o mesmo em relação aos “novos” conceitos de direito e cidadania que vão sendo incorporados. Não se encontra uma maior preocupação em filiar os conceitos de direitos sociais e da cidadania a alguma corrente teórica, ou melhor, é articulada sim ao “novo projeto” do Serviço Social na “intenção da ruptura”, ou seja, na interpretação crítico-dialética, que é o fundamento teórico dos profissionais que se inscrevem nessa postura e que pretendem a transformação. Isto nos leva a suspeitar de outros equívocos ou, no mínimo, de que ainda esteja muito frágil a compreensão de vertente teórica com a qual pretendem interpretar e operar no real.

Efetivamente, alguns já explicitam o lugar teórico da Assistência, como o faz Faleiros, segundo o qual “numa relação político/liberal democrática a assistência pode-se constituir num direito do cidadão” (1989, p. 114) e que “a Assistência não pode gerar uma redistribuição imediata de renda, mas tem garantido o não agravamento de sua desigualdade nos países onde é tida como direito” (idem, p. 115). Para a grande maioria, porém, isto permanece numa esfera de penumbras, sobretudo quando se passa para a análise dos resultados concretos a partir dessas concepções. Ou, numa visão ainda mais fragilizada, como se bastasse afirmar o direito

para se chegar aos resultados exigidos pelo “Novo Projeto” de sociedade. Nesta linha estão também os reclamos de Assistência para uma *política* da Assistência, concepção que perfila abundantemente pelos textos. Ver em especial Sposati et al. (1987, p. 29 ss.), Sposati (1988, p. 47), Oliveira, Valéria R. (1989, p. 98 ss.), Mota (1989, p. 127 ss.).<sup>5</sup>

Que o Serviço Social como profissão esteja ligado ao processo histórico da expansão da cidadania, é outra ideia que aparece nas produções. Porém, “*é recente o interesse pelo estudo desse tema*” (Oliveira, 1987, p. 11; grifo nosso).

A concepção de cidadania como uma melhor qualidade de vida, que aparece com relativa frequência em Mota (1988, p. 161-162, 1987, p. 103), Oliveira (1987, p. 24), Belfiori et al. (1985, p. 78) e outros, ao nosso ver, exige um confronto com a questão das necessidades. A pergunta que surge imediatamente é: “a melhor qualidade de vida” ficará restrita aos parâmetros formais do que se prevê como mínimo no já constituído?

Adjetivações gerais, tais como “alcançar uma *cidadania real*”, “*cidadania plena*”, aparecem sem, no entanto, dizer o que significa esse real e essa plenitude, atribuindo-se-lhes um valor abstrato como se com eles se pudesse chegar à “plena” ou “real” cidadania ou, então, superar a situação de pobreza com a qual opera a Assistência. O mesmo valor é atribuído ao “Estado do Bem-Estar Social”, uma vez que o alcance do mesmo seria a plena concessão dos direitos sociais, limitando-se assim à concepção dos Direitos Sociais, no Estado Social em sua fase do Estado de Bem-Estar pós-keynesiano. Assim, um limite que não pode deixar de ser apontado é quanto ao tratamento conjuntural da Assistência e seu

---

5. Embora o texto de Sposati, de 1988, continue tratando do reclamo da “Assistência como política e não mais como mecanismo eventual e emergencial” (1988, p. 47), aparece também uma bem cuidadosa observação de que “o fato de se constituir a política como uma resposta não significa dar-lhe o estatuto de solução” (idem, p. 52).

tratamento como direito confinado a uma bem determinada característica do Estado.<sup>6</sup>

Ante toda essa indefinição ainda existente, devemos apontar o artigo de Angel Pino (1989, p. 141 ss.) como exceção, na medida em que já descreve a trajetória da formação do Estado Assistencial, ainda que de forma muito breve. Quanto à formação dos demais direitos e sua relação com a cidadania, limita-se a repetir a concepção da formação linear descrita por Marshall.

Que se "amplie a compreensão dos conceitos de direito e cidadania social, política e cultural" (Oliveira, Heloísa, 1989, p. 269), são observações que também já se fazem presentes. Mas não progrediram na explicação. Semelhantemente a uma outra questão, ou seja, à ampliação da cidadania ligada a uma "*prática coletiva* de transformação das relações sociais existentes na sociedade capitalista" (Belfiori et al., 1985, p. 79; Oliveira, Heloísa, 1989, p. 266), pode também ser visto em Sposati e outros quando afirmam que "hoje se coloca uma nova forma de concretização da cidadania, que é *coletiva*" (1987, p. 37; 1988, p. 43-45; 1989, p. 72). As ações coletivas apontadas como mediações para superar o assistencialismo para a Assistência, hoje afirmada, aparecem com relativa frequência em Bittar (1987, p. 103-105), Mota (1987, p. 125; 1988, p. 162 ss.) e outros. O mesmo se poderia afirmar quanto ao avanço para a cidadania como conquista através dos "movimentos populares", o que já é visto como sendo um "processo de revisão e redefinição dos espaços da cidadania" (Sposati et al., 1987, p. 37), (Sposati, 1988, p. 47, 51).<sup>7</sup>

---

6. Aqui nos referimos às conjunturas nacionais em que a maioria dos autores trata da questão. Esta, certamente, recebe cuidados bem especiais, por parte de vários autores, por exemplo, Junqueira (1981), Costa e Costa (1983), Belfiori et al. (1985), Sposati et al. (1987), Oliveira, Valéria R. (1989), ainda que se restrinjam às conjunturas histórico-políticas.

7. Esta ideia é buscada nas ciências sociais, mais especificamente em Eunice R. Durham (antropóloga), para quem "a transformação de necessidades e carências em direitos que se opera dentro dos movimentos sociais pode ser vista como um amplo processo de revisão e

Além de Sposati, que reporta à bibliografia de Eunice Durham (1984), Heloísa M. J. de Oliveira (1989) e Belfiori (1985), outros também nos remetem aos movimentos sociais e às forças populares para construir a cidadania. Entretanto, também estes não nos indicam uma bibliografia mais específica. Ainda sobre o *aspecto coletivo* da cidadania, Sposati, antes de afirmar que “a realização da cidadania tem que se fazer sob uma forma de solidariedade social, que avance enquanto organização das classes subalternas”, nos alerta para o fato de que “a legitimação das demandas coletivas se coloca em confronto ao Estado liberal, enquanto este se *funda no indivíduo* como categoria social e política, com autonomia referida a si e não ao grupo a que pertence” (et al., 1987, p. 37). Permanece, porém, apenas nesta observação. Constata-se que, para a superação do tratamento individual da Assistência — que para os autores são conotações assistencialistas —, se afirma a Assistência como prática de ações coletivas, como expressão de uma caminhada em direção à cidadania. Como, no entanto, não há aprofundamento teórico em relação à constituição dos diferentes direitos no interior do próprio *status* de cidadania, visto que a limitam à concepção do desenvolvimento linear, as tensões entre o “individual” e o “coletivo”, presentes no marco liberal, não oferecem preocupação, sendo, por isso, impossível constituir-se num problema de análise.

Creemos ser mais do que necessário questionar-nos sobre que tipo de Assistência vem ampliar a cidadania. Haverá, eventualmente, alguma que o fará? Sob que formas, com que características e em que conjunturas? E mais, que cidadania se amplia? Que significado tem essa cidadania? Que pressupostos são necessários para que se avance na direção da cidadania?

Marshall, em *Cidadania, classe social e status*, acentua que aceitar assistência é abdicar dos direitos civis e políticos, pois “os indi-

---

redefinição do espaço da cidadania” (1984, p. 29). Aspectos sobre cidadania e os movimentos sociais podem ainda ser encontrados em Durham (1984) e Sherer-Warren e Krishcke (1989).

gentes abriram mão, na prática, do direito civil da liberdade pessoal e eram obrigados por lei a abrir mão de quaisquer direitos políticos que possuíssem" (1967, p. 72). De que forma conciliar esta ideia com a da Assistência como progressão da cidadania, quando, como no caso brasileiro, mesmo o trabalhador ativo, devido à frágil (para não dizer perversa) política salarial, necessita da Assistência até mesmo para sobreviver? Quando se pretende operar com a categoria da cidadania, ou seja, quando o beneficiário da Assistência já não é mais "o pobre", e sim "o cidadão", que novas concepções sobre o conceito de cidadania são necessárias para adequá-la a essa nova situação? Parece que isto não é possível numa realidade em que a Assistência — mesmo que apregoada como direito (Constituição Brasileira de 1988) — continua ainda com acentuadas marcas residuais de um passado distante e, ao mesmo tempo, ela começa a ser prevista cada vez mais para grupos sempre mais seletivos? Isto não significa que grupos mais amplos já não mais necessitem dela, não só porque insuficiente para todos os que dela carecem, senão também porque ela é dependente de recursos provenientes de uma base fiscal.

Ante esses questionamentos não deixa de ser muito oportuno o que nos lembra Norberto Bobbio, segundo o qual "deve-se recordar que o mais forte argumento adotado pelos reacionários de todos os países contra os Direitos do Homem, particularmente contra os direitos sociais, não é a sua falta de fundamento, mas a sua inexequibilidade" (1992, p. 224). Que perspectiva de cidadania pode ser oferecida aos que não estão ou, talvez, nunca cheguem a integrar o mercado de trabalho e que, portanto, sempre necessitarão de Assistência? E isto não porque tivessem abdicado ao direito de lutar, de buscar trabalho, mas porque a lógica do capital — especialmente em sua fase monopolista e num país periférico — continua sendo tal que precisa ainda desse contingente para seguir regulando o mercado, ou então, porque já atingiu tal requinte que pode e deve prescindir de sempre maior contingente da outrora

massa de mão de obra de reserva? (Kurz, 1992). Quando discorremos sobre as perspectivas futuras da sociedade capitalista, cada vez mais excludente e concentradora, que vai precisar, conforme análises cada vez mais frequentes, de apenas 20% ou pouco mais da atual mão de obra já pelo ano 2000 devido ao crescente desenvolvimento tecnológico, ou então, para sermos mais claros ainda, ao capital certamente já não será mais interessante se ocupar com a “não sorte desse contingente sobranante”? Que tipo de Assistência será interessante manter? A reflexão mais lógica nos leva a apontar para uma Assistência inferior ainda àquela que Marshall apontava como a que levou o indivíduo a abdicar dos demais direitos.

Voltando às produções analisadas, logo percebemos que estas não se ocupam muito com o conteúdo do conceito de cidadania que vêm afirmando. É por essa razão que estamos convictos de que o tema carece de maior problematização, até mesmo para uma melhor aproximação conceitual e histórica. Ademais, é necessário lembrar que não é este o intuito deste trabalho. Pretendemos tão somente indicar alguns elementos para a reflexão e questionamento de modo a que não se permaneça nessa relação mistificada da Assistência com os direitos sociais e cidadania, no atual projeto da sociedade.

Se a concepção de cidadania, conforme Potyara Pereira, tem “como referência básica de análise, principalmente, a Inglaterra pós-guerra, pátria de Marshall”, e está vinculada a uma perspectiva de Bem-Estar, “a teoria da cidadania se caracteriza como uma perspectiva descritiva e generalizante do Bem-Estar Burguês confinada ao Estado Benfeitor e ao seu desenvolvimento em sociedades democráticas ocidentais” (Mishra, 1981, apud Pereira, 1991, p. 4). Que feições de cidadania seriam então possíveis num Estado de Bem-Estar em crise? Com a tendente afirmação dos neoliberais, nos quais aparece uma declarada indisposição quanto à Assistência, especialmente a do Estado, quando está de volta a ideia do pobre como alguém que não deu certo no mercado e

outras limitações — como as que se apontam no item referente às perspectivas da Assistência no neoliberalismo —, pode-se falar em cidadania em Estados onde o bem-estar fica reservado a um contingente quase inexpressivo da população? Seria então a cidadania um privilégio dessa minoria? Como fica, nesse caso, o seu caráter “universalizante”?

Numa realidade de acentuada concentração de renda e com uma sangria inestancável de capital para o exterior via dívida externa (casos do Brasil, dos países da América Latina e do Terceiro Mundo, em geral), acaso pode-se conceber um montante qualquer de “poupança” para uma possível posterior redistribuição ou investimento em serviços sociais? Será possível esta pretensa extensão dos direitos sociais desvinculados dos estigmas “assistenciais” às classes trabalhadoras numa realidade de acentuada desigualdade social e econômica? Ou então, não passaria tudo isso, mais uma vez, de mero rearranjo interclasses para contornar reclamos resultantes das desigualdades sociais essencialmente inerentes a uma sociedade apenas afirmada como de “igualdade de oportunidades” (Pereira, 1991, p. 6-7), ou “traduzido pela oportunidade de todos concorrer”, conforme Lamoureux? (1986, p. 57) Ou ainda, quando justamente um dos problemas que o Estado-providência tem a enfrentar neste final de século está ligado ao da “igualdade na sociedade” (Rosanvallon, 1984, p. 30; Lamoureux, 1986, p. 56), não seria, eventualmente, a cidadania uma nova, mais conveniente e atualizada mistificação da classe proletária para que essa sociedade siga desigual, porém com aparências de igualitária?

O que se entende por cidadania, a partir de cada um dos três elementos presentes em Marshall, ou seja, cidadania “civil, política e social”, desenvolvidos predominantemente nos séculos XVIII, XIX e XX? (Marshall, 1967, p. 63-75). Quais as relações e, sobretudo, como os direitos sociais se expressam quanto aos direitos civis e políticos, uma vez que, segundo Marshall, “o elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito de participar, por completo,



na herança social e levar uma vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade”? (idem, p. 63-64). Quais são esses mínimos e quem e o quê os define? São eles previstos para um “ser civilizado de acordo com os *padrões que prevalecem na sociedade*”, estando ele numa sociedade capitalista, sociedade que o próprio Marshall reconhece “como um sistema de não igualdade, mas de desigualdade”? (idem, p. 76). Concorrem, então, esses direitos para manter tal desigualdade, ou seja, para reforçar o *status quo* definido no sistema? É nessa mesma linha que, a nosso ver, segue a reflexão de Pereira quando questiona o autor em questão, porque isto é “restringir o aparecimento desses direitos (os sociais) ao século XX e, indiretamente, à institucionalização do ‘*Welfare State*’, de corte keynesiano” (1991, p. 14), limitando o exercício dos direitos — como se percebe — ao já instituído e legitimado, segundo Pereira, ao “status do cidadão” que se estabelece por um “ordenamento mais jurídico do que político” (idem, p. 14). Subestima-se, assim, a luta pela conquista desses direitos e a correlação de forças sociais e estruturais como “elementos determinantes das mudanças sociopolíticas” (idem, p. 14). Ou ainda, como devem ser entendidos os direitos civis, políticos e sociais, em séculos subsequentes, uma vez que Barbalet, outro exegeta dos escritos de Marshall, nos alerta de que estes “não devem ser tomados como um indicativo de uma atitude evolutiva da parte de Marshall” (1989, p. 19). Que significado tem essa progressão que aparentemente dá a impressão de que o acesso à cidadania política e social é decorrência natural e histórica, ou então é algo concedido por um benfeitor não declarado? Que compreensão se deve ter da “cidadania” concebida nas produções do Serviço Social como *conquista das populações* para avançar para um novo modelo de sociedade? Ainda em relação ao “novo Projeto”, na concepção de “transformação”, tão a gosto não só dos Assistentes Sociais, mas dos teóricos e militantes de esquerda do período, como trabalhar a relação da “cidadania como melhor qualidade de vida” que está perfeitamente

integrada ao projeto da burguesia (ao menos de uma certa burguesia), "quando a sociedade permite ao Estado intervir na esfera social pelas suas legislações, a fim de atenuar as carências do mercado, corrigir certas desigualdades flagrantes..."? (Lamoureux, 1986, p. 61).

Embora Marshall diga que "não há dúvida de que no século XX a cidadania e o sistema de classe capitalista estão em guerra" e que "se torna necessária uma investigação mais detalhada sobre classe social" (1967, p. 76), não parece que ele considera a cidadania como fruto da luta e dos conflitos entre classes antagônicas. Faz-se necessário, portanto, entender melhor a concepção de classe social em Marshall a fim de entender a própria concepção de cidadania como sendo uma evolução ou conquista. Segundo Barbalet, em Marshall não teríamos uma abolição de classe com a cidadania, mas algumas modificações, visto que "a cidadania funciona para reduzir o ressentimento de classe" (1989). Ainda, segundo o mesmo autor, "a natureza dessas modificações está decerto sujeita a interpretações" (idem, p. 23). Deveras, "tentar operacionalizar a política social como um Direito é enfrentar um paradoxo", já que no capitalismo a "política social tem como principal função administrar a desigualdade" (Pereira, 1991, p. 20; Yamamoto, 1992, p. 96), primando, conforme Pereira, em "compatibilizar as premissas filosóficas de dignidade e valorização do ser humano, constitutivos dos direitos da cidadania, com as exigências operacionais do modo de produção capitalista, que são imensas, quando não insuperáveis" (1991, p. 19). Desdobrar esse paradoxo, desnudar suas incompatibilidades, certamente permitirá entender melhor o que seja "ter alguns ganhos", "algumas modificações", ao "pensar a política social em termos de politização das ações das classes sociais e das forças populares e não em alocação formal e jurídica da cidadania" (idem, p. 20). Não se ganha nada do ponto de vista prático — e concordamos com isso — ao "definir, abstratamente, o *pobre* como *cidadão* e a *Assistência* como *direito social*" (idem, p. 20). Algo seme-

lhante ao que nos referimos acima também encontramos em Barreto, quando diz que “refletir sobre as políticas sociais em qualquer tempo e lugar é refletir precisamente sobre um ponto crítico nas sociedades capitalistas”, uma vez que se trata “de combater a miséria e a desigualdade num sistema que se encarrega de repô-las” (1988, p. 19). Ainda segundo Barreto, é possível evitar essa contradição básica “que contamina o discurso da cidadania” e que a melhor forma de enfrentar essa contradição seria “tratar de expô-la e entendê-la” (idem, p. 19). É uma das propostas que sentimos como necessária neste trabalho. É novamente Barbalet que nos lembra que “a cidadania democrática não acabou com a desigualdade”. Apenas cria “esferas de participação igualitária” (1989, p. 73), e que, por sua vez, os direitos aos serviços e bens sociais passam a ser uma “possibilidade para melhorar as condições dos desfavorecidos sem tocar diretamente nas causas subjacentes da desigualdade” (idem, p. 76), colocando apenas “uma rede de proteção de política social por baixo dos desfavorecidos” (idem, p. 76).

Pereira aponta para as reflexões de Marx sobre o “salário, preço e lucro” como uma contribuição para que se pense “a luta econômica como preparação para a decisiva luta política” (1991, p. 20). Pensar a Assistência e as políticas sociais não seria também pensá-las como parte dessa luta?

A partir desse “novo” conceito de Assistência também se passa a ter uma nova concepção de sua atividade, ganhando por isso “estatuto e interesse científico”, coisa já observada com muita perspicácia por Pereira, pois “trabalhar com o conceito de cidadania é muito mais prestigioso e justificador, do ponto de vista acadêmico, do que trabalhar com o conceito de filantropia” (1991, p. 1). Aqui parece residir o ponto focal do mágico no trato da questão, quando sem maior problematização desses conceitos se acredita, de repente, que o “enfoque da cidadania não lida mais com o *pobre* e nem se presta *assistência* a ele; lida-se, sim, com o cidadão que, em lugar de ser assistido, é atendido em um de seus direitos

fundamentais — o direito social” (idem, p. 1). Não é substituindo abstrata e apressadamente a Assistência por direito social que se dá o passo mágico de assistido para o de cidadão.

O que são direitos sociais? Como e quando se formam e o que significa a afirmação de um direito e que relação tem com a Assistência Social? Estas são questões que devem ser enfrentadas. O que é cidadania? O que significa avançar na conquista da cidadania? Que prerrogativas são próprias do cidadão? Para responder a isso, o vetor teórico que sustenta os conceitos da cidadania e direitos sociais necessita ser mais bem compreendido para que adentremos mais profundamente na complexidade das questões que o Serviço Social se coloca hoje sempre que pretende operar com essas categorias.

## 1.2 A dinâmica do direito e da cidadania

### 1.2.1 *Representação geral*

Para evitar apriorismos, tanto no sentido de se afirmar apressada e abstratamente a Assistência Social como direito e uma mediação para a cidadania, quanto no de sua negação que igualmente poderia ser precipitada, fazendo-nos ainda incorrer em dogmatismos fechados, impedindo uma visão dinâmica e histórica — que certamente oportuniza novas conformações tanto do conceito quanto do conteúdo real do “direito” e da “cidadania” em diferentes momentos históricos, políticos e econômicos —, exige-se que se faça uma representação mais geral das categorias.

Buscar suas fontes ou, ao menos, situá-las em seu nascedouro, acompanhar o seu desenvolvimento para detectar seus limites e avanços a fim de compreender suas reais dimensões e perceber, sobretudo, o potencial social que incorporam é o que se pretende.

Embora se diga que a “cidadania é tão velha como as comunidades humanas sedentárias, que define os que são e não são membros de uma comunidade comum” (Barbalet, 1989, p. 11), esta é a característica e o matiz de um dado momento. Com efeito, ela vai adquirindo características novas, dimensões e forças próprias em momentos históricos diferentes. Assim o foi no decurso de toda a história e assim o é, principalmente, quando já muito próximos de nosso tempo — agora numa relação de Estado e cidadão —, o ponto de vista que importa não é mais o do “ângulo do soberano”, e sim “daquele do cidadão”. Com efeito, no Estado Moderno se passa da “prioridade dos deveres dos súditos à prioridade dos Direitos do cidadão” (Bobbio, 1992, p. 3), que tanto no conceito quanto no conteúdo sempre tiveram significados bem precisos. Esta se amplia, sobretudo em suas dimensões civis e políticas nos séculos XVIII e XIX, chegando ao século XX já bem mais encorpada e com dimensões mais sociais, ainda que sob enfoques distintos; ou seja, a “cidadania”, como conceito e realidade, vai se afirmando.

É preciso ver que aspectos concorrem para sua ampliação ou retração, quando se sabe que, hoje, a cidadania com dimensões mais sociais não tem uma boa reputação.

Igualmente, a trajetória dos “direitos”, sobretudo a partir do Estado Moderno, quando os “súditos se tornam cidadãos” e lhes são concedidos alguns direitos fundamentais por ocasião da proclamação dos Direitos do Homem (final do século XVIII) e da transformação destes em direitos positivos no interior de cada Estado, até a Declaração Universal dos Direitos Humanos em pleno século XX (1948), o que os fundamenta e quais os direitos que avançam ou retrocedem e em que momento, esta é uma questão que nós devemos colocar. Qual o móvel presente no princípio que faz avançar os direitos em relação a um Estado para um sistema internacional que dá ao homem o reconhecimento de cidadão do mundo? Afinal, direitos, o que são? Avan-

çar nesta compreensão, assim como perceber em que momentos se dão os avanços e/ou retrocessos na afirmação dos direitos e sob que nuances se apresentam em relação à proteção do homem na sua expressão de cidadão, são questões que tomarão nossa atenção a seguir.

### 1.2.2 *Direitos: o que são?*

Certamente muitos aspectos poderiam ser colocados em relevo para se perceber os avanços e recuos dos direitos, porém, de início, queremos nos limitar sobretudo ao aspecto mais histórico e aí buscar o significado, especialmente dos direitos sociais no contexto da afirmação da cidadania.

Situando o surgimento dos direitos do cidadão na formação do Estado Moderno, já na fase constitucional ou do Estado de Direito, na luta contra o Estado Absoluto, numa primeira observação — “no plano histórico” — segundo Bobbio, se dá “uma inversão da perspectiva” na representação da relação política. Ou seja, na relação do Estado/cidadão ou soberano/súdito: relação que passa a ser encarada, cada vez mais, do ponto de vista dos direitos dos cidadãos (não mais dos súditos), e não do ponto de vista dos direitos dos soberanos, em correspondência agora “com a visão *individualista* na sociedade” (cf. Bobbio, 1992, p. 4). Abandonando-se a concepção *organicista*, segundo a qual a sociedade, como um todo, é anterior ao indivíduo. Esta inversão resulta principalmente, segundo Bobbio, das “guerras de religião” que fazem surgir “o direito do indivíduo a não ser oprimido” (= direito de resistência) e que levam o homem “a gozar de algumas liberdades fundamentais: *fundamentais porque naturais*, e naturais porque cabem ao homem enquanto tal e não dependem do beneplácito do soberano” (idem, p. 4; grifo nosso), sendo ainda “essa

inversão estreitamente ligada à afirmação do que chamei de *modelo jusnaturalista*” (idem, p. 5; grifo nosso).

Uma segunda observação — esta do ponto de vista teórico — é que “direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizados por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, *não todos de uma vez e nem de uma vez para todos*” (idem, p. 5; grifo nosso). Evidencia-se assim, em Bobbio, que os direitos podem surgir dentro de uma determinada circunstância, e nós acrescentaríamos que também podem deixar de existir noutra.

Três fases se destacam na história da formação das declarações dos direitos. Na *primeira* fase as declarações são obras dos filósofos quando se afirma que o homem tem direitos por natureza. “Os homens são livres e iguais por *natureza*, [...] são universais em relação ao conteúdo, na medida em que se dirigem a um homem racional fora do espaço e do tempo”; e são “limitados em relação a sua eficácia na medida que são propostas para um futuro legislador” (Bobbio, 1992, p. 28-29). Quando estes postulados são acolhidos nas Declarações de Direitos dos Estados Americanos e da Revolução Francesa, enceta-se a *segunda* fase.<sup>8</sup> Iniciam uma nova relação com o Estado, que não é mais absoluto (um fim em si mesmo), mas limitado (como meio para alcançar fins). Com a Declaração dos Direitos do Homem, “os direitos ganham em concreticidade, mas perdem em universalidade [...] (são agora autênticos direitos positivos), mas valem somente no âmbito do Estado que

---

8. Comparações entre a Constituição Americana (1787) e a Declaração Francesa (1789) sobre virtudes e limites de uma e de outra não faltam. Nesse aspecto ficamos com Bobbio e “deixamos aos historiadores a disputa sobre a relação entre as duas”. O fato é que “foram os princípios de 1789 que constituíram, no bem como no mal, um ponto de referência obrigatório para os amigos e para os inimigos da liberdade, princípios invocados pelos primeiros e execrados pelos segundos” (1992, p. 92).

os reconhece" (idem, p. 30). São agora direitos do *homem* "somente enquanto são *direitos do cidadão deste ou daquele Estado particular*" (idem, p. 30; grifo nosso). A *terceira* fase se inicia com a Declaração de 1948, na qual a *afirmação dos direitos é "ao mesmo tempo universal e positiva"* (idem, p. 30). São universais, enquanto não mais direitos do cidadão "deste ou daquele Estado mas de todos os homens". Positivos porque não mais "idealmente reconhecidos porém efetivamente protegidos até mesmo contra o próprio Estado que os tenha violado" (idem, p. 30). Somente no final desse processo é que os "direitos do cidadão terão se transformado, realmente, positivamente, em direitos do homem [...] serão os direitos do homem enquanto direitos do cidadão do mundo" (idem, p. 30). Resumindo, "os direitos do homem nascem como direitos naturais universais, desenvolvendo-se como direitos positivos particulares, para finalmente encontrarem sua plena realização como direitos universais" (idem, p. 30). Portanto, a Declaração dos Direitos não pode ser definitiva. Todos os direitos do homem são direitos históricos.

Os direitos "nascem quando devem ou podem nascer.<sup>9</sup> Nascem quando o aumento do poder do homem sobre o homem [...] ou *cria novas ameaças* à liberdade do indivíduo, ou *permite novos remédios* para suas indigências: ameaças que são enfrentadas através de demandas de limitações de poder; remédios que são providenciados através da exigência de que o mesmo poder intervenha

---

9. Para justificar o fato de que os direitos surgem quando "podem e devem" e quando novas exigências põem também a possibilidade de atendê-los, Bobbio apresenta uma classificação de direitos por "gerações". Quanto aos de *primeira geração*, deles não se fala explicitamente, mas, pelo que se depreende do texto, seriam os "direitos das liberdades". Coloca os Direitos Sociais como sendo de *segunda geração*. Da *terceira geração* fariam parte os movimentos ecológicos, o direito de viver num ambiente não poluído, exigindo-se "qualidade de vida", sendo, portanto, chamados de "novos direitos", ligados às novas tecnologias em geral. Outras exigências, referentes aos efeitos "traumáticos da pesquisa biológica", poderiam ser os da *quarta geração*, para regular o patrimônio genético, por exemplo (Bobbio, 1992, p. 6, 11-12).



de modo protetor” (Bobbio, 1992, p. 6). As “ameaças”, correspondendo aos “direitos de liberdade”, constituiriam um cerceamento dos mesmos, deles decorrendo a exigência de um “não agir do Estado”. Enquanto isso, os “remédios para as indigências”, correspondendo aos “direitos sociais”, requerem “uma ação positiva do Estado”, qualificando a distinta relação do Estado com os distintos direitos. Assim, as exigências dos direitos em relação ao poder constituído seriam sempre de duas espécies: “ou *impedir os malefícios*” de tais poderes ou “*obter seus benefícios*” (idem, p. 6), mesmo em fases cronológicas ou “gerações” distintas dos direitos. Afirma, outrossim, que “novos carecimentos nascem em função da mudança das condições sociais e quando o desenvolvimento técnico permite satisfazê-los” (idem, p. 7), sempre numa exigência para que se compreenda a formação dos direitos numa constante dinâmica de desenvolvimento para avanços e eventuais recuos.

Discorrendo sobre os diferentes sentidos da expressão “Direitos Humanos”, parece-nos particularmente importante aduzir um deles aqui. Trata-se da linguagem em relação aos direitos, que o autor diz ser “bastante ambígua e pouco rigorosa”, quando se trata dos direitos *proclamados* numa declaração e os “*efetivamente protegidos* num ordenamento jurídico”. O certo é que “a linguagem dos direitos tem indubitavelmente uma grande função prática, que é *emprestar uma força particular às reivindicações dos movimentos* que demandam para si e para os outros a satisfação de novos carecimentos materiais e morais; mas ela se torna *enganadora se obscurecer ou ocultar a diferença* entre o direito *reivindicado* e o direito *reconhecido e protegido*” (idem, p. 10).

A nosso ver, este é um terreno bastante favorável para o nascimento do mito em relação ao direito. Para o nosso caso, essa observação se torna mais concernente ainda, uma vez que a “maior parte dos direitos sociais” na observação do autor, “que são exibidos brilhantemente em todas as declarações nacionais e internacionais, permaneceu no papel” (idem, p. 9).

Nos difíceis tempos em que, na sociedade brasileira, convivemos com a desmontagem das promessas constitucionais de incorporar à cidadania uma maioria que sempre esteve à margem das formas de proteção social; quando observamos a destituição de direitos que nem mesmo chegaram a se efetivar; quando as próprias noções de direitos e cidadania se esvaziam e as intervenções no campo social passam para o lugar da não política, da solidariedade e da filantropia; mais do que nunca é necessário incentivar o debate e politizar as reflexões sobre as políticas socioassistenciais na esfera pública. É neste contexto que o trabalho de Selma Schons, que ora apresentamos, traz um aporte significativo ao problematizar as análises recentes da Assistência Social no Brasil, que a afirmam como direito social e espaço de ampliação da cidadania a partir de meados dos anos oitenta. Neste sentido, a autora, a partir da explicitação da trajetória da Assistência Social na sociedade burguesa, aponta lacunas no debate conceitual sobre o tema e no conhecimento de suas determinações históricas, econômicas e políticas.

É uma leitura polêmica e necessária para os que estão empenhados nas lutas pela justiça e pela igualdade na sociedade contemporânea.

*Maria Carmelita Yazbek*

ISBN 978-85-249-2323-4



**CORTEZ**  
EDITORA