

PROTEÇÃO SOCIAL E CONTROLE PÚBLICO: A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA CIDADANIA

Deocleciana Ferreira¹
Joselene Gomes de Souza²

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo refletir sobre a proteção social e a importância do controle público no Brasil, no intuito de contribuir para a discussão a respeito da emergência da efetivação dos direitos que historicamente foram conquistados no país. A primeira parte deste trabalho apresenta dados de uma pesquisa qualitativa, que se apoiou na história oral com narrativas mediadas pela subjetividade, para conhecer histórias reais de sujeitos reais e suas percepções sobre a proteção social de acordo com a realidade local. Esta pesquisa originou a dissertação de mestrado apresentada ao programa de pós-graduação em serviço social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUCSP em Novembro de 2012. A segunda parte deste estudo apresenta dados de outra dissertação de mestrado que se encontra em andamento no mesmo programa, esta abordará o controle público e a potencialidade da participação social e pretende contribuir para a discussão a respeito do patrimonialismo existente no Brasil, explicitado na escravidão e no capitalismo e, a participação dos sujeitos para a emergência da efetivação dos direitos historicamente conquistados. Neste sentido é importante destacar que este trabalho parte da compreensão histórica da questão social sua complexidade e contrastes nas relações sociais, expressada nas formas de dominação dos sujeitos e do entendimento da importância da participação social para a construção da cidadania como mecanismo de controle, pois as expressões da questão social e desproteção social que afeta os sujeitos, imprime novos desafios, condiciona a vida os vínculos familiares e as condições de sobrevivência.

Palavras-Chave: Proteção Social, Controle Público, Cidadania e Questão Social

Abstract: This paper aims to reflect on the importance of social protection and public control in Brazil, in order to contribute to the discussion about the emergence of the realization of the rights that were historically conquered the country. The first part of this paper presents data from a qualitative study, which relied on oral history narratives mediated by subjectivity, to know real stories of real subjects and their perceptions of social protection in accordance with the local reality. This research led to the dissertation presented to the graduate program in social work at the Catholic University of São Paulo - PUCSP in November 2012. The second part of this study presents data from other research that is ongoing in the same program, this will address the public control and the potential of social participation and aims to contribute to the discussion of patrimonialism existing in Brazil, explained in slavery and in capitalism, and the

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUCSP
E-mail: deucliciana@ig.com.br Telefone: 11-2012-8272
Endereço: Rua Domingos Alaleone, 16, Jardim Walquíria-São Paulo-SP.

² Mestre em Serviço Social, Políticas Sociais e Movimento Social –PUCSP
E-mail: joselenegomes@ibest.com.br Telefone: 11 970313330
Endereço: Rua Benedito Lacerda n. 308, Jardim Regina São Paulo SP

participation of the subjects for the emergence of effective rights historically achieved. In this sense it is important to highlight that this work comes from the historical understanding of the social complexity and contrasts in social relations, expressed in forms of domination of the subject and understanding the importance of social participation for the construction of citizenship as a control mechanism, because the expressions of social issues and social vulnerability that affects the subject, print new challenges, conditioned the life family bonds and survival conditions.

Keywords: Social Protection, Public Control, Citizenship and Social Issues

INTRODUÇÃO

As políticas sociais, em seu surgimento, sempre foram colocadas como pactos com a classe trabalhadora, como um seguro social básico em todos os sistemas de proteção social do mundo, em um acordo entre Estado e mercado, onde se deve sempre “cuidar” da força de trabalho e manter o exército de reserva. Vale ressaltar que o Brasil faz uso do modelo de Bismarck, o seguro social, que para ser acessado, necessita de contribuição prévia. Para o restante da população, existem políticas sociais, que estão se resumindo, atualmente ao não universalismo e ao controle da pobreza.

No contexto da constituição das leis de proteção social no Brasil e as tensões que movimentam a realidade podem ser relatados de várias formas e diferentes perspectivas. Porém, é imprescindível levar em consideração a visão dos sujeitos que compõem essa história, os quais tendem a ser elencados de forma genérica e suas experiências são esquecidas ou esvaziadas.

Mesmo que hoje esteja mediante as novas configurações trazidas pelo Estado, inaugurada a partir da Constituição Cidadã 1988, em especial nos artigos 203 e 204, marcados pela concepção da Política de Assistência Social como política de seguridade garantidora de direitos e cidadania.

Nesse contexto, destacaremos o importante debate empreendido por Campos, em sua publicação de 1999, intitulada "Direitos Sociais no Brasil Hoje". Nesta obra a autora ressalta que o sistema tripartite de direitos de cidadania, civis, políticos e sociais tiveram como ponto de partida a Europa do século XVII. Destaca-se ainda que o tema foi debatido por Thomas Marshal por ocasião das conferencias de Cambridge em 1949.

Diante do exposto, reconhecemos que a intervenção desse intelectual contribuiu por demais para o avanço de nossa compreensão e distinção dos distintos conceitos que veremos a seguir: os direitos civis são definidos como aqueles necessários à liberdade individual, como expressão de pensamento, religião, propriedade, contratos e direito à justiça.

II - O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: A PAMPA POBRE FICOU PARA TRÁS?

Em todas as sociedades humanas foram desenvolvidas formas de proteção aos seus membros mais vulneráveis, todas variáveis no tempo e no espaço. (YAZBEK, 2009, p.2, *apud* GIOVANE, 1998, p. 9). O sistema de proteção social brasileiro vem historicamente ganhando espaço, a partir da emergência dos processos de industrialização e das lutas dos trabalhadores por melhores condições de vida, de reprodução social, e econômica.

Esse processo vai culminar com a expansão da cidadania, requerendo dessa forma uma abrangência maior, no que diz respeito aos direitos conquistados, direitos estes que passam de civis e políticos, apenas, e adquirem abrangência no âmbito da Proteção Social.

Acerca da emergência do sistema de proteção social no País, Yazbek (2009, p. 3) destaca:

As desigualdades sociais não apenas são reconhecidas, como reclamam a intervenção dos poderes políticos na regulação pública das condições de vida e trabalho desses trabalhadores. Nesse contexto, e com o desenvolvimento da industrialização e urbanização são institucionalizados no âmbito do Estado mecanismos complementares ao aparato familiar, religioso e comunitário de proteção social, até então vigente, configurando a emergência da Política Social nas sociedades industrializadas.

Somente após a crise de 1929 é que, em meio às transformações de ordens política, econômica e social, e de mudanças do modelo de produção, que o Estado amplia seu grau de autonomia na tomada das decisões, passando a intervir mais fortemente na economia. (SARTORI, 2012, p. 24). Nesse sentido, esta autora destaca os anos de 1930, 1964, 1985 e 1994 como marcos relevante para as transformações sociais ocorridas no País.

Ainda para Sartori (2012), depois da revolução de 1930, em meio às transformações da economia agrária para urbano-industrial, o Estado passa a participar da acumulação e centralização para resolver a independência dos Estados da Federação.

A partir dessa década é que tem início, no Brasil, a construção da proteção social, seguindo o modelo previdenciário, pois a questão social ganha visibilidade e

estatuto político. Estando, os trabalhadores formais, cada dia mais organizados para lutar por seus direitos, aos pobres sem trabalho formal, segundo Sartori (2012, p. 26, *apud* POCHMANN, 2004, p. 69-70), restava que:

Aos despossuídos do regime do assalariamento formal foi disponibilizado o assistencialismo circunstancial e imediatista, que produziu a desigualdade e a tutela por meio da regulação de favores e da relação político-eleitoral de tratar os excluídos como massa de manobra. O princípio da subsidiariedade que se construiu entre o estatal e o privado possibilitou ao Estado repassar à rede de filantropia e benemerência a responsabilidade pela execução das ações emergenciais do assistencialismo regulado.

Conforme Silva (2008, p. 40), o sistema de proteção social no Brasil remonta aos anos de 1930 e 1943, período de grande transformação socioeconômica, mudança no modelo de produção e reordenamento nas funções do Estado. Este, por sua vez, passa a gerir e prover diretamente a assistência. Porém, a base para a proteção social e cidadania era marcada pelo trabalho e os trabalhadores deveriam estar devidamente enquadrados no mercado formal.

Ser cidadão significava ter carteira assinada e pertencer a um sindicato, ou seja, forjou-se uma cidadania regulada, restrita ao meio urbano, numa sociedade marcada pela fragilidade de disputa entre interesses competitivos. (SANTOS, 1987, *apud* SILVA, 2008, p. 26).

Nessa mesma direção, Telles (2006, p. 89) afirma que foi a partir da década de 1930 que se criou, no Brasil, o sistema de proteção social que retirou os trabalhadores do arbítrio do patrão para o poder do Estado. Porém, a herança do atraso social e do conservadorismo é característica marcante da formação do mercado de trabalho brasileiro. Diante da abundância de mão de obra, em competição, os salários desvalorizavam e contribuía para a concentração de renda.

Contudo, Yazbek (2012, p. 09) afirma que já é possível observar iniciativas de proteção social no Brasil, em 1923, com a Lei Eloy Chaves, uma legislação precursora de sistema protetivo, na esfera pública, com as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs).

Em 1923, inspirado por indústrias com as quais mantinha contatos estreitos, segundo pertence à história, o deputado paulista Eloy Chaves apresenta projeto logo transformado, em 24 de janeiro, no Decreto-Lei n. 4.682, criando a Caixa de Aposentadoria e Pensão dos

Ferrovários. Tipicamente, ela se destinava à criação de um fundo, mediante a contribuição dos empregadores, dos empregados e do Estado (este através de recursos extraídos do público), com o objetivo de garantir parte do fluxo da renda normalmente auferida pelo empregado, no momento em que ele se desligasse da produção – por velhice, invalidez ou por tempo de serviço – ou a seus dependentes, em caso de morte, além da assistência médica. (SANTOS, 1998, p.78).

Porém, a Lei Eloy Chaves era um acordo realizado entre patrões e empregados, em que estes poupavam, para reaver no futuro diante de uma fragilidade; não se tratava de um direito de cidadania, inerente a todos os membros da comunidade (SANTOS, 1998).

Sposati (1991, p. 15) acrescenta que:

É o contrato de trabalho que define, imediatamente, as condições de reprodução do trabalhador no mundo da previdência ou no da assistência, cabendo à última “como mecanismo econômico e político, cuidar daqueles que aparentemente ‘não existem para o capital’”.

Yazbek (2012) elenca que, somente na década de 1930, a questão social ganha legitimidade, trazendo ao cenário político a classe trabalhadora e seu reconhecimento enquanto tal, num contexto de industrialização e emergência de problemas urbanos.

Nesse sentido, a autora destaca também que o sistema de proteção social no Brasil desenvolve-se de forma diferente do europeu, haja vista as particularidades da formação e a história da sociedade brasileira, que demonstra o *mix* de elementos determinantes combinados com a repressão e a benemerência. Sobre essa questão, Pereira (2008, p. 125) destaca:

Diferente, pois, das políticas sociais dos países capitalistas avançados, que nasceram livres da dependência econômica e do domínio colonialista, o sistema de bem-estar brasileiro sempre expressou as limitações decorrentes dessas injunções. (PEREIRA 2008, p.125).

Assim, a organização dos trabalhadores e a iminência da “desordem” da sociedade salarial, no que diz respeito à luta pelos bens socialmente produzidos, obriga ao reconhecimento da questão social e ao desenvolvimento de mecanismos de amparo e proteção social para responder às demandas urbanas. Porém, esses são fragmentados e desiguais, e objetivam estabelecer o controle do Estado e defender a lucratividade do capital. De acordo com Yazbek (2012, p.10).

O Estado brasileiro desenvolvendo acordos de interesse do capital e dos trabalhadores nos mais diversos setores da vida nacional, opta, pela via do Seguro Social. O sistema de proteção nesse período é seletivo e distante de um padrão universalista.

E, a partir do Estado Novo (Getúlio Vargas – 1937-1945), as políticas sociais se desenvolvem, de forma crescente, como resposta às necessidades do processo de industrialização e às pressões sociais.

Mas o Estado Protetivo expande-se a partir da contribuição dos trabalhadores do mercado formal, restando aos informais, e aos pobres de modo geral, a filantropia, a benemerência. Portanto, o que se observa é que, historicamente, a Proteção Social no País vai se estruturando acoplada ao conjunto de iniciativas benemerentes e filantrópicas da sociedade civil.

Cria-se, desse modo, uma dualidade entre os trabalhadores reconhecidos e os desajustados na sociedade.

A inserção seletiva no sistema protetivo, segundo critério de mérito vai basear-se numa lógica de benemerência, dependente e caracterizada pela insuficiência e precariedade, moldando a cultura de que para pobre qualquer coisa basta. (YAZBEK, 2012, p.11).

Assim, é diante de um contexto de grandes transformações econômicas que as pressões dos trabalhadores brasileiros são legitimadas pelo Estado brasileiro, originando as políticas de proteção social, direcionadas ao trabalhador formal, pois, para o trabalhador pobre, sem carteira assinada, ou desempregado, restou a benemerência e a filantropia. (YAZBEK, 2012, p. 297).

Dessa forma, no Brasil, a partir da década de 1930, segundo Sartori, (2012, p. 27), o sistema protetivo brasileiro inicia seu desenvolvimento com a “criação de vários órgãos, como, por exemplo, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e o Departamento Nacional do Trabalho”.

Jaccoud (2009, p. 58) acrescenta que:

A ideia da instituição de um sistema de proteção social público nasceu no século XIX com a industrialização e a constatação de que a vulnerabilidade e a insegurança social vinham se ampliando à medida que se expandiam as relações de trabalho assalariadas. Até então, as sociedades vinham garantindo a proteção social de seus membros por meio de solidariedades tradicionais de base familiar ou comunitária.

Com a industrialização e a urbanização das sociedades modernas, ampliou-se o risco de as famílias de trabalhadores caírem na miséria em decorrência da impossibilidade de obter um salário no mercado de trabalho. As causas poderiam ser múltiplas – doença, velhice, desemprego, morte – e passaram a ser chamadas de “risco social”.

Assim, a organização dos trabalhadores e a iminência da “desordem” da sociedade salarial, no que diz respeito à luta pelos bens socialmente produzidos, obriga ao reconhecimento da questão social e ao desenvolvimento de mecanismos de amparo e proteção social para responder às demandas urbanas.

Porém, esses são fragmentados e desiguais, e objetivam estabelecer o controle do Estado e defender a lucratividade do capital. Os problemas estruturais existentes, não serão resolvidos através de ações focalizadas, compensatórias e solidárias, mas sim, através da construção de políticas mais amplas de geração de emprego e renda, que possibilitem autonomia aos pobres e que estes, sejam realmente incluídos e cidadãos:

“A dissociação entre políticas sociais aplicáveis a todos e políticas sociais focalizadas dificulta os objetivos cumulativos de combater a pobreza, construir cidadãos e eliminar a exclusão (Fleury, 1998), restringindo a cidadania a uma dimensão parcial do atendimento e do consumo, assegurados pelo estatuto de uma cidadania cívica e segmentando a condição de inserção e a relação desigual dos cidadãos (aqueles atendidos e protegidos e os desassistidos) com o Estado.” (IVO, 2004: 65).

Sartori (2012, p.27) afirma que, durante 34 anos (1930-1964), a base da política social brasileira não sofreu grandes modificações, mesmo considerando o contexto de luta social e da mudança de autoritarismo (1937-1945), para a chamada democracia (1945-1964), caracterizando, assim, o período popular.

As modificações institucionais levadas a efeito pelo Estado a partir de 1930 estabeleceram fundamentalmente dois caminhos para conduzir o processo que havia sido deflagrado. De um lado, apresentam-se as medidas de centralização que – através da superação das taxas que incidiam sobre comércio inter-regional, do controle político das unidades regionais e da criação de órgão que iriam traçar diretrizes centrais para as questões relativas à economia nacional – tiveram como objetivo a construção de um “espaço econômico integrado”. De outro lado, foi implementada uma política de regulamentação dos fatores de produção: os institutos econômicos já mencionados atuaram no sentido de buscar uma maior racionalidade do fator capital; e a legislação trabalhista teve por objetivo disciplinar o fator trabalho. (SARTORI, 2012, *apud* BARCELLOS, 1983, p.85).

Até a década de 1970, prevaleceu o sistema de previdência social, em que apenas os trabalhadores formais podiam contar com certa proteção do Estado. Mas as lutas sociais vão impulsionar avanços democráticos progressivos.

Contudo, essa proteção não ocorreu de forma linear e desinteressada, pois representava vários interesses, disputas e unificações conflituosas. Enfatizava, dessa forma, as estratégias de atendimento e aplicação dos recursos em setores específicos da produção, que liga o sistema previdenciário com a economia. Restava aos trabalhadores não formais, desempregados e ao trabalhador rural a benemerência e exclusão da proteção social.

O que se percebe é que o Estado brasileiro esteve sempre preocupado com a questão econômica e com o lucro, a qualquer preço, enquanto que o trabalhador, mesmo resistindo, é visto apenas como mão de obra barata, força de trabalho que se vende por qualquer bagatela, e ainda deve ser agradecido por ter essa força para trabalhar, visto que a maioria não consegue essa forma de inclusão.

E é por causa de um Estado repressor, centralizador e populista, que os trabalhadores são expulsos de suas terras e obrigados a superlotar os grandes centros urbanos, habitar os mais insalubres lugares, em busca de melhores condições de vida e de trabalho, sedentos por seus direitos que, historicamente, são desrespeitados e/ou simplesmente ignorados, em nome do chamado desenvolvimento.

No entanto, Pereira (2008, p. 144) mostra o movimento nacional da sociedade organizada em torno dos pleitos por democracia, obrigando o governo a reorganizar-se estrategicamente, fazendo da política social uma via de aproximação entre Estado e Sociedade. Porém, a autora lembra que essa aproximação não era coerente com as necessidades sociais, tornando a pobreza alvo prioritário, pois não era mais possível negá-la.

A década de 1980 foi marcada por profundas transformações, momentos de avanços, retrocessos e lutas sociais. Década importante no que diz respeito às conquistas de direitos e das lutas sociais em todo o País. Decênio marcado também pelo recrudescimento da pobreza e piora dos índices de desigualdades sociais no Brasil. (SARTORI, 2012, p. 61).

Com a estagnação econômica e a alta da infração, o emprego formal tem quedas alarmantes, motivado pela desvalorização dos salários e aumento da informalidade, resultando em altos índices de pobreza, analfabetismo e trabalho infantil, em nível nacional, como informa Sartori (2012, p. 61 *apud* HENRIQUE, 1998, p. 85):

Com a deterioração das condições de emprego e renda, houve um crescimento absoluto e relativo da pobreza nessa década, especialmente no meio urbano. Foram expressivos os custos sociais associados à crise e ao ajuste econômico. Menor dinamismo econômico, piores condições ocupacionais e queda da renda passaram a condicionar a reprodução da pobreza, dificultando o recurso à utilização do trabalho de vários membros da família para a ampliação da renda e ampliando as demandas sociais.

Nesse processo de transformação, Sartori (2012) elenca que as discussões sobre a política social ganham espaço, em todo o País, pois a população pobre e os novos agentes sociais, politicamente organizados, representados pelos movimentos sociais e sindicais, fazem ecoar a voz e as lutas por melhores condições de vida, trabalho e democracia.

No entanto, a autora lembra que, paradoxalmente, existem outras lutas urgentes, que podem deixar à margem a questão da política social, visto que outros temas ganham mais visibilidade nesse período; entre eles, se destaca a discussão sobre reforma agrária e dívida externa. Contudo, os novos movimentos sociais (classe média, funcionalismo público, os profissionais autônomos), ajudam na difusão dos valores democráticos.

Ainda segundo essa autora, é nesse momento que eclodem os movimentos sociais ligados à igreja católica, os movimentos por demandas específicas, que pressionam os governos eleitos em 1982, para efetivar as demandas emergentes, sedentas de justiça social. Sartori (2012, p. 62) acrescenta que os partidos de oposição, em um contexto de grandes lutas travadas, articulam as diretas já, que validavam a democracia e o Estado de direitos sociais.

Com uma maior participação da população na área política, difundiu-se uma visão das políticas sociais como elemento estratégico na construção de uma sociedade democrática e justa. Estava colocada a nova agenda social – de transição – com um forte viés democrático, tendo como enfoque a descentralização e a melhor adequação dos gastos sociais. A partir de então, apostava-se numa nova estrutura e regime que combinassem desenvolvimento, expansão do emprego, aumento do nível salarial e políticas sociais universais e mais efetivas. (SARTORI, 2012, p. 62).

Diante das questões apresentadas, é possível entender que a proteção social brasileira resulta do movimento histórico da luta dos sujeitos sociais para inclusão de

suas demandas na agenda pública. Mas, como afirma Sposati (2007, p. 443), no Brasil, desde a década de 1930, o acesso do cidadão foi subordinado à inclusão formal na legislação social do trabalho e não à condição genérica de ser brasileiro.

Tornando visível a predominância do aspecto econômico sobre a condição de cidadania, mostra o retardo no reconhecimento dos direitos e explicita que a pobreza resulta de estruturação da emergente sociedade capitalista (YAZBEK, 2009, p. 3). E para quem não consegue inserir-se no mercado formal de trabalho, resta esperar as formas estigmatizantes e assistencialistas e de caridade da classe detentora de poder aquisitivo.

Com certeza, os mais pobres têm mais desproteções e menos condições de desenvolver sua própria proteção social, demandando serviços e benefícios que lhes afiancem essa proteção fora da relação salarial e/ou de trabalho. Destaca ainda que não será a assistência social a política de resolutividade da pobreza ou a política do pobre. Entender desse modo é reiterar a visão dos economistas quando a nominam de compensatório ao modelo de expropriação/acumulação.

Segundo Jaccoud (2009, p. 58):

A proteção social pode ser definida como um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de risco social ou privações sociais. [...] Seus objetivos são amplos e complexos, podendo organizar-se não apenas para a cobertura de riscos sociais, mas também para a equalização de oportunidades, o enfrentamento das situações de destituição e pobreza, o combate às desigualdades sociais e a melhoria das condições sociais da população.

Diante do exposto, destacam-se a complexidade e as incertezas que envolvem a construção histórica do sistema de proteção social brasileiro, configurando fortes características conservadoras e excludentes. Todavia, para melhor exemplificar essa construção, no capítulo que segue, a história será contada pelo colonizado, ou seja, este terá uma abordagem factual da realidade singular com ascendência ao genérico.

A necessidade da garantia de uma renda suficiente para a existência digna de todas as pessoas deve ser uma luta, e essa garantia, não deve ser uma ação focalizada, mas sim uma política pública e universal.

III - O CONTROLE PÚBLICO: FALA ZÉ NINGUÉM!

No contexto territorial, considerando a correlação de forças, Feltran (2005) observa que no pano de fundo da trajetória narrada, pode-se perceber que a ação política não se limita às disputas entre ações coletivas constituídas em terrenos previamente demarcados como instancias de participação, deliberação e gestão.

Ainda de acordo com a análise de (SCHWARTZMAN, 1939, p.37), no caso brasileiro, a coexistência de um Estado com características neopatrimoniais levou no passado á tentativa de organização da sociedade em termos corporativos tradicionais, criando uma estrutura legal de enquadramento e representação de classes. Sinaliza portanto em virtude do surgimento de tensão na relação entre o mercado e as novas formas de organização autônoma de participação política. Ponto de partida para a atuação do Estado como cooptação política.

A limitação da vida política a uma parcela da população, que, no entanto age, como é próprio da ação de dominação, como se representasse o todo social. Para deixar democraticamente outra parcela da população fora da cena pública ativam-se simultaneamente os mecanismos de gerenciamento das populações, de incriminação.

Tal condição contraditória presente nesta sociedade revela suas próprias fraturas internas. O domínio e o controle público do crime organizado por meio dos seus tribunais, debate de casos e encaminhamentos, financiamento de campanhas, formação acadêmica de profissionais em várias áreas de atuação, as festas comemorativas. Essas novas modalidades de controle público se apropriam e se desenvolvem no território pela total ausência do poder público. Constatamos ainda a apropriação por estes grupos dos termos: Irmão, comunidade, família e disciplina. Essas multiplicidades das formas de violência presentes na exclusão social configuram-se como um processo de dilaceramento da cidadania.

Nesse sentido, a pergunta de Vera Telles continua a ecoar na cena contemporânea; diretos sociais: afinal, do que se trata? A autora sinaliza para a denuncia das praticas que não são triviais, ao contrário denota uma incapacidade de discernimento e julgamento denominado por Hannah Arendt como banalidade do mal, propõe ainda um olhar sobre a relação em negativo entre pobreza e cidadania.

Em 1946, Wilhelm Reich escreveu o diálogo "Escuta, Zé Ninguém!"³ A reflexão do autor é dirigida aos homens e mulheres comuns que delegam para outros decisões sobre suas vidas. As questões abordadas pelo autor continuam atuais e nos desafiam a buscar caminhos novos.

O contexto da chamada tragédia social brasileira em que Telles formulou suas questões e inquietações que serve de referência para a releitura das mesmas estruturas que balizam os conflitos da atualidade. Permanecemos na fronteira entre a civilização e barbárie, os dramas da velha questão social atrofiam a aposta da cidadania ampliada, ou ainda dito de outra forma, são dois Brasis, o legal e o real.

Contudo, reconhecemos que o Brasil vive um momento novo, busca consagrar efetivamente a participação social como método de governança, reconfigurando de forma cada vez mais profícua os canais de relação entre sociedade e Estado, assim como a sua própria concepção de democracia. Esse desafio vem sendo enfrentado no país inclusive o localizamos no debate empreendido por Pedro Pontual, coordenador do Sistema Nacional de Participação Social da Presidência da República. A idealização desse Sistema Nacional de Participação Social, objetiva pensar numa arquitetura da participação, que englobe tanto os mecanismos de participação federal e os do âmbito federativo. Cita o Rio Grande do Sul como exemplo, onde já se começou a discutir um mecanismo da participação social estadual que acople os instrumentos que eles possuem lá como Orçamento Participativo, Ouvidorias, Conselhos Regionais de Desenvolvimento, Governo Digital dentre outros.

Ainda de acordo com a análise do economista e professor Ricardo Henriques da Universidade Federal Fluminense, é necessário o esforço de buscar um equilíbrio no processo de evolução dos métodos democráticos. Ele sustenta que “Vivemos um

³(...) Deixas que os homens no poder o assumam em teu nome. Mas tu mesmo nada dizes. Conferes aos homens que detêm o poder, quando não o conferes a importantes mal intencionados, mais poder ainda para te representarem. E só demasiado tarde reconheces que te enganaram uma vez mais”. Perguntas-me se poderei dizer-te quando saberás viver a tua vida em paz e segurança; a resposta consiste no inverso da tua forma de ser atual: viverás bem e em paz quando a vida significar para ti mais do que a segurança; o amor mais do que o dinheiro; a tua liberdade mais do que as linhas diretivas do partido ou a opinião pública; quando a tua forma de pensar estiver de acordo, e não, como hoje, em discordância, com a tua forma de sentir; quando te for possível reconhecer os teus dotes a tempo e reconhecer a tempo o teu declínio, a tua velhice; quando te for possível viver o pensamento dos grandes homens em lugar dos crimes dos ditos grandes guerreiros; quando os professores dos teus filhos forem mais bem pagos que os políticos.(Escuta, Zé Ninguém! W. Reich,1946)

contexto muito particular, de crise da democracia representativa e de expansão das tentativas para a formação da democracia participativa". Tal análise está imbricada com os tópicos ressaltados por Pedro Pontual em relação ao novo Sistema de Participação, sobretudo em relação ao aperfeiçoamento dos canais já instituídos, a criação de novas linguagens de participação democrática, com a apropriação dos meios digitais e das novas tecnologias, além da articulação entre essas ferramentas para o monitoramento e a fiscalização das políticas públicas. "Diante desse quadro de expansão dos processos de participação social, nosso desafio histórico é dar um salto de qualidade na reinvenção destas instituições diante dos novos desafios das sociedades contemporâneas".

IV – CONCLUSÃO

Ilustraremos este quadro com o mapeamento de desigualdades expressos em dados do Censo 2010 identificados pelo IBGE e anunciados pelo programa Brasil sem Miséria, esta pesquisa dá conta que existem 16,2 milhões de pessoas vivendo na extrema pobreza, esta condição é direcionada pelo governo para famílias com renda per capita mensal de até R\$70,00 (setenta reais), este contingente representa 8,5 % da população brasileira. O usuário representado por este número de 16 milhões e duzentos mil pessoas, é o grande ausente do cenário do espaço decisório da política pública, quando esta é formulada e decidida em gabinetes e sob a ótica do capital, sem voz e sem vez torna-se inviável o controle público da sociedade sobre as políticas.

Ainda sobre essa participação controlada e tutelada, ela acaba com a possibilidade do conjunto da população em se comprometer com a efetivação dos direitos, já que ao não incluir a população nessa discussão, não possibilita a compreensão do novo paradigma, que implica em uma radical mudança de cultura, colocar em prática a função de educar a população para uma nova relação no campo do direito. Á propósito desta reflexão, Dagnino (1994) afirma que há, portanto impresso neste contexto, a construção de uma nova cidadania. Isto posto, identificamos os espaços públicos destinados a dar voz á sociedade civil com a implementação dos conselhos, fóruns e outras instancias participativas.

Dito isto, temos a conjuntura favorável para a leitura e compreensão desse contexto, onde partiremos da análise da Questão Social selada por (IAMAMOTO, 2004,p.10), quando a situa, intrinsecamente ligada às configurações assumidas pelo

trabalho e circunscrita em uma "arena de disputas entre projetos societários, informados por distintos interesses de classe". A magnitude deste desafio é abordada por Yazbek (2008), que identifica a urgência de articulação das classes subalternas para o enfrentamento desta mesma questão social, condição imprescindível para fazer a travessia em direção ao mundo público dos direitos e da cidadania⁴

Todavia a autora reconhece que o conflito social produzido por estas contradições produzem uma reação, que no bojo da conjuntura democrática alimenta a luta em defesa dos direitos humanos e sociais bem como a formulação e execução de políticas públicas e medidas coletivas de enfrentamento as desigualdades e as discriminações de toda natureza.

Isso posto, é importante elencar que, para garantir os direitos sociais, não basta apenas o reconhecimento em lei, este é apenas o primeiro passo; dessa forma, é imprescindível a materialização do direito sob o reconhecimento do sujeito, da igualdade e da autonomia e da vida ativa, nos territórios, local onde se concretizam as relações sociais. (KOGA, 2011, p.33).

E, assim, serviços que atendam às demandas, de acordo com suas respectivas necessidades. Para Jaccoud (2009, p. 69), é justamente pela via do direito social que a proteção social se torna efetiva, reduzindo vulnerabilidades e, incertezas, igualando oportunidades e enfrentando as desigualdades.

Em suma, é importante lembrar que a pobreza não é um problema individual, ou apenas a carência de renda, mas, é advinda de problemas estruturais da sociedade capitalista que determina o lugar do sujeito. A pobreza deve ser combatida com políticas articuladas, com garantias de oportunidade, de acesso a bens e serviços, ao direito e empregos, mecanismos para ampliar a capacidade protetiva dos sujeitos e a equidade, para que velhas praticas não permaneçam em novas configurações.

Fundamentos que inovaram a concepção de direitos sociais e elaboram o conceito de seguridade social, superando o antigo padrão de proteção social e com "novas concepções de direito e justiça social" (JACCOUD, 2009, p.62, *apud* DRAIBE, 2002, p. 3). Diante dessa nova concepção, a proteção social pública seria direcionada contra as privações, sejam elas decorrentes de riscos sociais ou de situações

⁴ Para Faleiros(2010) é importante considerar que na Grécia antiga , a cidadania ficou registrada como uma instituição simbólica. Todavia na contemporaneidade, a questão do estabelecimento de direitos iguais em uma sociedade desigual , onde se articula sociedade civil e sociedade política na busca da construção de consensos entre interesses particulares e gerais, revela-se a teoria da cidadania.

socioeconômicas, ampliando a responsabilidade pública. Concretizando o tripé da seguridade social.

Ancorados na reflexão disponibilizada em artigo publicado pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Movimentos Sociais (NEMOS) do Programa de Estudos Pós Graduated em Serviço Social, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo em abril de 2013, no qual socializa estudos, pesquisas e debates sobre democracia, participação e movimentos sociais realizados a partir das mudanças no cenário nacional e internacional, do contexto sócio, político e econômico do Brasil, das novas institucionalidades participativas e das novas agendas políticas dos movimentos sociais. O debate empreendido pelo Núcleo sustenta que conjuntura mudou nesses mais de 20 anos de aprovação da Constituição Federal. Falar de democracia, participação e controle social nos tempos atuais implica falar de vários e complexos desafios. O contexto político e econômico é outro, vivemos num tempo de profundas transformações societárias mundiais. As análises apontam a relevância da retomada no investimento na formação e no fortalecimento da sociedade civil organizada.

Concordamos que o desafio está na construção de uma nova agenda, com maior legitimidade social e radicalidade democrática. Sabemos que conselhos têm um importante papel a desempenhar no controle da gestão pública e na democratização das relações que se estabelecem entre o Estado e a sociedade em geral que servem para as nossas causas, utopias, desejos e sonhos.

V - REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAMPOS, Silva Marta. **Direitos Sociais no Brasil Hoje**. Estudos, Goiânia, v.26, n.4, p.547-557, out./dez. 1999.

DAGNINO, Evelina. **Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania**. In: DAGNINO E. (org.) *Anos 90: Política e sociedade no Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1994, pp. 103-118.

FELTRAN, Gabriel. **Margens da política, fronteiras da violência: uma ação coletiva das periferias de São Paulo**. Lua Nova, São Paulo, no. 79: 201-233, 2005.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **A questão social no capitalismo**. Temporalis. Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, Brasília, v. 2, n. 3, jan/jun de 2001a, p. 9-31.

_____**Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 14. ed. São Paulo, Celats/Cortez, 2001b.

. O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional. 7. ed. São Paulo, Cortez, 2004.

IVO, A.B.L. **A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado**. São Paulo em Perspectiva. Revista da Fundação SEADE. Volume 18/nº 02/ABR-JUN 2004.

JACCOUD, Luciana. **Proteção social no Brasil: debates e desafios - Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Unesco. 2009.

YAZBEK, Maria Carmelita. *Questão social: Desigualdade, pobreza e Vulnerabilidade social 2008*.

YAZBEK, Maria Carmelita. Sistema de proteção social, intersetorialidade e integração. 2009.

_____, Pobreza no Brasil contemporâneo e as formas de enfrentamento. Revista de Serviço Social e Sociedade n. 110, São Paulo: Cortez, 2012.

PAZ, Dias Oliveira Rosangela e SILVA, Carvalho Maria Lucia. Movimentos sociais: novas institucionalidades participativas e outras agendas políticas. Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes. 23 a 25 de abril de 2013, UNESP, Araraquara (SP)

PONTUAL, Pedro. Há uma nova agenda nas relações entre Estado e Sociedade Civil no Brasil? Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes. 23 a 25 de abril de 2013, UNESP, Araraquara (SP).

REICH Wilhelm. **Escuta, Zé Ninguém**. Martins Fontes, 1982.

SANTOS, Milton. **O retorno do território**. En: OSAL : Observatório Social de América Latina. Año 6 no. 16 (jun.2005-). Buenos Aires : CLACSO, 2005.

SCHWARTZMAN, Simon, 1939. Bases do autoritarismo brasileiro. Rio de Janeiro; Campus,1988.

TELLES, Vera Da Silva. Direitos Sociais, Afinal Do Que Se Trata - UFMG, Belo Horizonte,1999.

www.mds.gov.br/saladeimprensa/eventos/assistencia-social

[HTTP://www.mds.gov.br/brasilsemmiseria/legislacao-2/decreto-no-7492.pdf](http://www.mds.gov.br/brasilsemmiseria/legislacao-2/decreto-no-7492.pdf)