

RAIMUNDO EMERSON DOURADO PEREIRA

**CIDADANIA: RETÓRICA E REALIDADE NAS POLÍTICAS
SOCIAIS DE MANAUS**

Manaus - Amazonas - Brasil

2004

RAIMUNDO EMERSON DOURADO PEREIRA

**CIDADANIA: RETÓRICA E REALIDADE NAS POLÍTICAS
SOCIAIS DE MANAUS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Sociedade e Cultura na Amazônia, da Universidade Federal do Amazonas, como exigência parcial para obtenção do grau de Mestre em Sociedade e Cultura na Amazônia, sob orientação da Prof^a Dr^a Elenise F. Scherer.

Manaus - Amazonas - Brasil

2004

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
INSTITUTO DE CIENCIAS HUMANAS E LETRAS
PROG. DE PÓS-GRADUAÇÃO SOCIEDADE E CULTURA NA AMAZÔNIA

**“CIDADANIA: RETÓRICA E REALIDADE NAS POLÍTICAS
SOCIAIS DE MANAUS”**

RAIMUNDO EMERSON DOURADO PEREIRA
(Mestrando)

PROF^a DR^a ELENISE FARIA SCHERER
(Orientadora)

BANCA EXAMINADORA:

Profª Drª Elenise Faria Scherer
Presidente

Prof. Dr (a)
Membro

Prof. Dr (a)
Membro

Manaus-Am, 1 de dezembro de 2004.

Aos meus colegas que, pela educação,
são parte da resistência à
subserviência política.

Ao Jorge Nicholas, meu filho,
fonte de alegria e felicidade,
dedico este trabalho.

Fabrico um elefante

de meus poucos recursos.

Um tanto de madeira
tirado a velhos móveis
talvez lhe dê apoio.
E o encho de algodão,
de paina, de doçura.
A cola vai fixar
suas orelhas pensas.
A tromba se enovela,
é a parte mais feliz
de sua arquitetura.

Mas há também as presas,
dessa matéria pura
que não sei figurar.
Tão alva essa riqueza
a espojar-se nos circos
sem perda ou corrupção.
E há por fim os olhos,
onde se deposita
a parte do elefante
mais fluida e permanente,
alheia a toda fraude.

Eis meu pobre elefante
pronto a sair
à procura de amigos
num mundo enfatiado
que já não crê nos bichos
e duvida das coisas.
Ei-lo, massa imponente
e frágil, que se abana
e move lentamente
a pele costurada
onde há flores de pano
e nuvens, alusões
a um mundo mais poético onde o amor
reagrupa
as formas naturais.

Vai o meu elefante
pela rua povoada,
mas não o querem ver
nem mesmo para rir
da cauda que ameaça
deixá-lo ir sozinho.

É todo graça, embora
as pernas não ajudem
e seu ventre balofo
se arrisque a desabar
ao mais leve empurrão.
Mostra com elegância
sua mínima vida,
e não há na cidade
alma que se disponha

a recolher em si
desse corpo sensível
a fugitiva imagem,
o passo desastrado
mas faminto e tocante.

Mas faminto de seres
e situações patéticas,
de encontros ao luar
no mais profundo oceano,
sob a raiz das árvores
ou no seio das conchas,
de luzes que não cegam
e brilham através
dos troncos mais espessos.
Esse passo que vai
sem esmagar as plantas
no campo de batalha,
à procura de sítios,
segredos, episódios
não contados em livro,
de que apenas o vento,
as folhas, a formiga
reconhecem o talhe,
mas que os homens ignoram, pois
só ousam mostrar-se
sob a paz das cortinas
à pálpebra cerrada.

Já é tarde da noite
volta meu elefante,
mas volta fatigado,
as patas vacilantes
se desmancham no pó.
Ele não encontrou
o de que carecia,
o de que carecemos,
eu e meu elefante,
em que amo
disfarçar-me.
Exausto de pesquisa,
caiu-lhe o vasto engenho
como simples papel.
A cola se dissolve,
E todo o seu conteúdo
de perdão, de carícia,
de pluma, de algodão,
jorra sobre o tapete,
qual mito desmontado.
Amanhã recomeço.

Carlos Drummond de Andrade
(O elefante)

AGRADECIMENTOS

A satisfação por haver concluído um estudo é sempre única e intraduzível. Ciente dessa doce limitação, nessa oportunidade tento de algum modo compactuar dessa alegria e manifestar meus sinceros agradecimentos. Devo creditar que a concretização desse trabalho não pode ser mérito de um esforço singular, direta ou indiretamente, a família, os amigos, colegas e funcionários dessa universidade certamente contribuíram de alguma maneira para a sua realização.

Por isso, agradeço primeiramente aos ensinamentos daquela que cultivava ao longo de sua existência, a convicção de que mesmo nas adversidades da vida é possível o crescimento do espírito e o fortalecimento da *virtude* (enquanto sensatez, temperança, coragem e justiça), “dona” Izete, minha mãe. Ao meu pai, Manoel Pereira, que mesmo nunca tendo lido um livro ou jornal, ao seu modo continua a oferecer apoio. Não poderia deixar de agradecer igualmente à Laura Miranda, pelo auxílio técnico e toda dedicação e carinho redobrado ao Jorginho na minha ausência.

Agradeço aos professores do Programa de Pós-Graduação Mestrado Sociedade e Cultura na Amazônia, em especial às professoras Márcia Perales e Yoshiko Sasaki, pela importante contribuição no entendimento do que são, e como são efetivadas, as políticas sociais no contexto brasileiro. Aos professores José Aldemir, Renan Freitas Pinto, Nelson Noronha e Isabel Vale, que me possibilitaram o acesso crítico aos conhecimentos científicos sobre a Amazônia e outras questões mais amplas. Assim como à professora Selda Vale, pelo extraordinário comprometimento com o Programa. Agradecimentos particulares aos professores Narciso Lobo e Heloísa Lara, pela atenção e sensibilidade, abonadas num momento crucial dessa laboriosa trajetória.

Agradeço aos colegas do Mestrado, pelo companheirismo e a troca de idéias ao longo do cumprimento das disciplinas. Especialmente à amiga Soraia, que

mobilizou a todos, e cujos incentivos são sempre revitalizadores. Não poderia deixar de lembrar da Gimima (*amie tout le temps*), da Zânia, da Alem, da Aldecy, do Benedito, do *compañero* Juan e da Evany, pela amizade que se fez.

Agradeço às importantes contribuições do Paulo Ópera, da Fernanda Dourado e da Sirley Bernardo, que colaboraram na aquisição do material documental, fundamentais para o desenvolvimento e arremate da pesquisa. Às funcionárias da secretaria do Mestrado, Marilena Sena e Marta, pela dedicação ao trabalho e atenção dispensada a todos nós.

Devo especial agradecimento à professora Dr^a Elenise Scherer, que me orientou na elaboração deste trabalho, possibilitando-me desvendar com prudência e bom senso, os ardorosos caminhos que levam aos encantos da descoberta científica.

Por fim, como deve ser, agradeço a todos aqueles que embora não citados aqui foram parte integrante na concretização desse ideal.

“Temos que enveredar por caminhos novos – desafiar o presente e o futuro. As ambigüidades e as astúcias dos políticos que pretendem pairar ‘acima das classes’ bloqueiam tais caminhos e nos condenam ao caldeirão fervente de uma ordem social fechada dentro do mundo sem humanidade e sua imensidão de iniquidades” (*O ardil dos políticos* - Florestan Fernandes, 1989).

SUMÁRIO

RESUMO	11
ABSTRACT	12
LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS	13
INTRODUÇÃO	14
1 - CIDADANIA E CAPITALISMO	
1.1 - Revendo historicamente a noção de cidadania	28
1.2 - A cidadania e as classes subalternizadas brasileiras	49
2 - CIDADANIA E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL	
2.1 - As condições de cidadania na sociedade brasileira	59
2.2 - Políticas sociais de assistência: possibilidades e limites	85
3 - A CIDADANIA E A RETÓRICA DO PODER NO AMAZONAS	
3.1 - As formas de dominação política nos últimos anos	96
3.2 - O <i>resgate da cidadania</i> nos programas de assistência social	113
3.3 - A precariedade das condições de vida como expressão de (des)cidadania	167
3.3.1 - O desemprego	171
3.3.2 - A falta de infraestrutura	188
3.3.3 - A condição de <i>assistido</i>	199
ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS	208
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	213
ANEXOS	221

RESUMO

Este trabalho discute os aspectos que norteiam a questão da cidadania, verificando o distanciamento que a retórica governamental adquire ao ser confrontada à reprodução da pobreza e da exclusão social no espaço urbano de Manaus. Partimos do entendimento de que os programas assistenciais implantados nesta cidade podem se constituir em espaço onde é possível observar, dentre outras questões que podem ser suscitadas no contexto das políticas sociais no capitalismo periférico, as contradições que envolvem a retórica ideológica do poder público estadual no que diz respeito à cidadania. Com esse intuito, tomamos como dados ilustrativos os programas *Direito à Vida* (1997) e *Juntos pela Cidadania* (2000). A escolha desses dois programas deveu-se às suas características fundamentais, por terem como área de atuação o município de Manaus, e porque neles a retórica governamental enuncia que suas ações estão voltadas para a promoção da cidadania.

Palavras-chave: Cidadania, Direitos Sociais, Políticas Sociais, Assistência, Assistencialismo, Exclusão Social.

ABSTRACT

This work discusses about aspects that lead the citizenship by verifying the distance that the governmental rhetoric acquire when is confronted with the reproduction of the poverty and social exclusion in the urban space from Manaus. We understand that the assistants programs developed in Manaus can constitute themselves in a space where is possible to observe among several other questions that might be reminded in the context of the social politics in the peripheral capitalism, the contradictions that involve the state public power rhetoric as concerns citizenship. In this way, we examined as illustrative information two programs: *Direito à Vida* (1997) and *Juntos pela Cidadania* (2000). The choice of these two programs was because of their fundamental characteristics, due to their action area being in the urban space from Manaus and because the rhetoric governmental express that their actions are turn to promotion of the citizenship.

Key-words: Citizenship, Social Rights, Social Politics, Assistance, Assistencialism, Social Exclusion.

LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS

AFEAM - Agência de Fomento do Estado do Amazonas.

CIAMA - Companhia de Desenvolvimento do Estado do Amazonas.

DECID - Departamento de Cidadania/SEJUSC.

FGV - Fundação Getúlio Vargas.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

ISAE - Instituto Superior de Administração e Estatística.

MTE - Ministério do Trabalho e Emprego.

PDV - Programa Direito à Vida/SEAS.

PJC - Programa Juntos pela Cidadania/SETRAB.

PMC - Projeto Mutirão da Cidadania/SEJUSC.

PBC - Projeto Balcão da Cidadania/SEJUSC.

PGRM - Programa de Garantia de Renda Mínima.

PROCIDADANIA - Programa de Financiamento para o resgate da Cidadania no Amazonas/AFEAM.

SEAS - Secretaria de Estado de Assistência Social.

SEAS - Secretaria de Estado de Ação Social.

SETRAB - Secretaria de Estado do Trabalho e Assistência Social.

SETRABES - Secretaria de Estado de Trabalho e Bem-Estar Social.

SEJUSC - Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania.

SEDUC - Secretaria de Estado da Educação e Qualidade do Ensino.

SMS - Superintendência das Metas Sociais do Governo do Estado.

SUSAM - Secretaria de Estado da Saúde.

SIC - Serviço Itinerante de Cidadania/SEJUSC.

SINE - Sistema Nacional de Emprego/MTE.

TRE - Tribunal Regional Eleitoral.

INTRODUÇÃO

A preocupação fundamental deste trabalho é caracterizar os aspectos que norteiam a cidadania das classes subalternizadas amazonenses, verificando assim, o distanciamento que a retórica governamental adquire ao ser confrontada à reprodução da pobreza e da exclusão social.¹ Nesse contexto de análise, partimos da concepção de que enquanto materialização de serviços, as políticas sociais constituem uma mediação nas relações sociais com o poder público, o que permite apreendê-las como espaço contraditório onde se operam tanto os interesses das elites políticas dominantes como a luta por direitos de cidadania pelas classes subalternas.²

Com essa apreensão inicial, consideramos que os programas assistenciais implantados na cidade de Manaus constituem-se espaço no qual se pode observar, não apenas as contradições que envolvem a retórica ideológica do poder público estadual no que diz respeito à cidadania, mas também as possibilidades de reivindicação das garantias sociais. Assim, tendo em vista desvendar o ardil contido no discurso governamental acerca da extensão da cidadania pelo acesso às políticas sociais, que se traduz no caráter dominador dessa relação, tomamos como dados ilustrativos para a problemática levantada dois programas implementados pelo governo do Estado: o *Direito à Vida* (lançado em julho de 1997) e o *Juntos pela*

¹ Ao problematizar a categoria exclusão, José de Souza Martins argumenta que rigorosamente falando “não existe exclusão: existe contradição, existem vítimas de processos sociais, políticos e econômicos excludentes” (1997:25). Para Martins, a exclusão deve ser concebida como *expressão de contradição* no desenvolvimento da sociedade capitalista, pois representa aquilo que constitui o conjunto das dificuldades, dos modos e dos problemas de uma *inclusão precária e instável*, portanto *marginal*. Assim a exclusão, contraditoriamente, representa ao mesmo tempo a *inclusão* daqueles que estão sendo alcançados pela desigualdade social produzida pelas grandes transformações econômicas, pelas decisões políticas e os sistemas de poder, e para os quais não há senão na sociedade, lugares residuais.

² Optamos pelo uso da categoria *classes subalternas* ou *subalternizadas*, por entendermos que esta consegue dar conta de um conjunto diversificado e contraditório de situações de dominação nas relações sociais, situações que se caracterizam pelo predomínio e direção político-sociais das classes dominantes, conforme os interesses dos que detêm o poder econômico e de decisão política. Como mostra Luciano Gruppi, para Antonio Gramsci as classes subalternas participam de uma concepção de mundo que lhes é imposta pelas classes dominantes, e nela convivem a influência dessas classes, detritos de culturas precedentes e sugestões provenientes da condição de classe oprimida, sua subalternidade consiste precisamente no fato de que carecem de consciência de classe, consciência de si. Nas palavras de Gruppi, “trata-se, portanto, de elaborar uma concepção nova, que parta do senso comum, não para se manter presa ao senso comum, mas para criticá-lo, depurá-lo, unificá-lo e elevá-lo àquilo que Gramsci chama de *bom senso*, que é para ele a visão crítica do mundo” (1978:67).

Cidadania (lançado em janeiro de 2000). A escolha desses programas deveu-se às suas características fundamentais, ou seja, porque ambos têm como área de atuação particularmente o espaço urbano do município de Manaus, e porque neles a retórica governamental enuncia que suas atuações estão voltadas para a promoção dos direitos de cidadania aos segmentos pauperizados amazonenses.

A perspectiva teórica que ilumina a presente análise e a perpassa com referência direta ou indireta ao longo do texto é constituída por duas importantes noções que entendemos ser imprescindíveis para o tratamento da problemática levantada. Uma noção de cidadania, refletida *gramscianamente* enquanto estratégia de luta das classes subalternizadas, vinculada à instauração de relações sociais genuinamente democráticas, em conformidade aos direitos instituídos e a vontade expressa nas Leis Magnas da Federação e em seus desdobramentos.³ Noção esta que longe de se cristalizar pela ação do tempo histórico, se preocupa permanentemente com a emergência dos novos sujeitos de direito e, em essência, busca ativamente a ampliação do espaço participativo e a efetivação dos direitos de cidadania. Aliada a essa cidadania pensada sob o aspecto político, a outra noção é concebida no sentido *marshalliano* do termo, ou seja, concretamente enquanto um conjunto de direitos civis, políticos e sociais, formalmente conquistados em nossa sociedade.⁴ Assim, entendemos que a prática da cidadania deve estar comprometida com a efetivação dessas garantias, materializadas por meio de uma ativa relação de reciprocidade (constituída por relações de força) entre o Estado capitalista e as classes subalternas.

Em sentido amplo, a disposição em pensar as dimensões da cidadania das classes subalternizadas nesse início de século pressupõe uma inequívoca e bem caracterizada vontade de aceitar e promover mudanças. Sabe-se que a transição para

³ Noção refletida sobretudo a partir das considerações desenvolvidas por Gramsci (1995) em *Concepção Dialética da História*, em que argumenta que a unidade entre a compreensão crítica de si mesmo e o avanço das conquistas pelas classes subalternas não é um fato mecânico, mas um devenir histórico, que tem sua fase elementar e primitiva no senso de “distinção”, de “separação”, de independência apenas instintiva, e progride até a posse real e completa de uma concepção do mundo coerente e unitária.

⁴ A análise da constituição da cidadania moderna enquanto um conjunto de direitos civis, políticos e sociais conquistados ao longo dos séculos XVIII, XIX e XX é exposta por T. H. Marshall (1967) em *Cidadania, Classe Social e Status*. Essa concepção proposta por Marshall, na qual nos referenciamos em termos práticos concernentes ao exercício da cidadania, será discutida no primeiro capítulo do trabalho.

a democracia e um Estado de direito mais justo é um processo ainda francamente em construção nos países de capitalismo periférico, que saíram de décadas de populismo e regimes autoritários ao longo do século passado, como é o caso do Brasil e da maior parte dos países da América Latina (Ianni, 1991). No contexto dessas sociedades, enquanto materialização das relações com poder público, o exercício dos direitos de cidadania, na sua concepção mais abrangente proposta por Marshall (1967), depende necessariamente da atuação do Legislativo na produção de um ordenamento jurídico justo, de uma atuação do Executivo que promova a implementação de políticas públicas que atendam às demandas sociais e de que o Poder Judiciário facilite o acesso à justiça na resolução dos conflitos. Porém, sem desconsiderar a possibilidade de vir a ter mais –avaliando-se em particular a realidade social brasileira –, são poucos os mecanismos da democracia formal que podem garantir a eficácia e o controle dessas instituições.

Em nossa sociedade, no que tange aos direitos sociais de cidadania, a Constituição Federal de 1988, alcunhada Constituição *Cidadã*, acena formalmente para um apropriado projeto social para o Brasil. O artigo 3º, Dos Princípios Fundamentais, contempla a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, e ao mesmo tempo legisla a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais, o bem de todos, ou seja, o bem comum, com abolição dos preconceitos de origem, raça, sexo, idade e outras formas de discriminação obviamente atadas à condição subalternizada de certos segmentos populacionais. O artigo 6º, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, determina que são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, bem como a assistência aos desamparados.⁵

Como desdobramento, promulgada em 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS ratifica essa perspectiva ao regulamentar a assistência

⁵ Brasil. *Constituição da República Federativa*: promulgada em 1988. 29ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p.3; 12.

social e definir princípios, objetivos e ações, a serem levados à prática conforme uma implementação descentralizada e compartilhada, dos programas, projetos e serviços de assistência, assegurados aos segmentos pauperizados das classes subalternizadas. Assim, partindo-se de um padrão de regulação social no qual ainda prevalecem os interesses das classes dominantes, as lutas pela cidadania parecem convergir para a transformação das relações sociais que o constituem, no sentido de mudar a forma dominadora como se estabelece, vislumbrando-se com isso a ampliação do espaço participativo e o usufruto efetivo dos direitos já assegurados constitucionalmente.

Do ponto de vista formal, o processo de concretização desses direitos e deveres dos cidadãos brasileiros tem como referente o Estado, encarnado em aparatos jurídicos e nas instituições que promovem o bem-estar social, estas operacionalizadas no âmbito governamental. Portanto, uma vez que a assistência social é uma política pública, compete ao Estado brasileiro por meio de seus vários poderes e instâncias, implantar o conjunto de objetivos que a representa, traduzidos em diretrizes e metas a serem alcançadas. Como indica Amélia Cohn (2000a: 195), essas condições se estendem no plano da Federação à União, aos Estados e aos Municípios, cada um na abrangência de sua competência, que devem articular os programas assistenciais e não se eximir da responsabilidade de criar políticas sociais de médio e longo prazo voltadas para a superação da pobreza e da desigualdade social. Com isso, espera-se que essas políticas sejam capazes de proporcionar a qualidade de promoção da cidadania, e ao mesmo tempo serem instrumentos de construção da autonomia desses segmentos atingidos. Desse modo, pode-se dizer que na medida em que se constituem processos históricos de conquista e ampliação de direitos, tanto a cidadania quanto a democracia igualmente se concretizam na sociabilidade cotidiana e na verdadeira eficácia das instituições e equipamentos públicos, que reproduzem a realidade social manifestada nas condições de trabalho, moradia, saúde, segurança, educação e assistência social, das classes trabalhadoras.

No sentido dessa compreensão, ao avaliar os indicadores sociais brasileiros da década de 90, Soraya Araújo Cavalcanti (2001:34) mostra que longe da

formalidade dos direitos, uma enorme *dívida social* continua em aberto. Cavalcanti assinala que a iníqua distribuição de renda no país e, tradicionalmente, os escassos recursos disponíveis pelos governos ao setor social, colocam limites estruturais quase intransponíveis ao eficiente funcionamento de nossas políticas sociais. Diante desse grave obstáculo, sem querer reduzir o problema à condição de pobreza e aos poucos recursos disponíveis pelo poder público às políticas sociais, a autora argumenta que o grande desafio da atualidade parece ser o de enfrentar as situações extremas de miséria e negligência, que correspondem a um país com enormes diferenças sociais como é o caso do Brasil.

No âmbito da democracia e dos direitos, romper com essa condição imposta ao povo brasileiro implica um resultado que certamente o torna menos vulnerável às diversas formas de dominação política que ainda persistem na assistência social, ademais significa um considerável avanço na constituição de sua cidadania, uma vez que esta não pressupõe sujeitos apenas formalmente iguais em direitos, mas também sujeitos iguais em circunstância social e econômica. Assim, considerando que no Estado capitalista brasileiro as políticas sociais ocorrem no campo das relações de força entre classes dominadas e frações de classe dominante, deve-se reconhecer que é justamente esse confronto de forças que possibilita a luta das classes subalternizadas pela conquista e fruição dos direitos de cidadania, constituindo-se em estratégia de ruptura com a dominação continuamente reiterada pelas elites políticas no poder, e a construção de relações efetivamente democráticas.

No contexto regional, em particular no Amazonas, essa relação entre cidadania e políticas sociais nos permite considerar que embora as demandas sociais venham sendo tradicionalmente articuladas pelas elites políticas locais como estratégia de dominação - como se verá na análise empreendida na terceira parte do trabalho -, as práticas assistenciais públicas também podem se constituir em espaços possíveis de reivindicação e conquista de direitos (Kowarick, 1985). Em outros termos, se estas servem muitas vezes ao propósito de reiterar a subalternidade, sob aparência de *ajuda* ou *benefício* concedido pelos governantes a segmentos já

substancialmente debilitados, antes, através de uma participação ativa das classes subalternizadas, podem se configurar em lugar de reconhecimento e fruição dos direitos de cidadania, ao materializarem serviços que de certo modo corporificam a ampliação do Estado.

No que se refere à problemática levantada na presente pesquisa, deve-se ressaltar que o argumento que perpassa a retórica tradicionalmente expressa nas políticas assistenciais no Amazonas faz referência justamente à própria idéia de cidadania. Em flagrante contradição à realidade social das classes subalternizadas amazonenses, o discurso populista da cidadania aparece na retórica governamental enquanto direitos adquiridos historicamente e que devem ser resguardados pelo poder público a essas populações. Como mostra o estudo de Elenise Scherer (1989), tanto nos discursos expressos nos programas assistenciais quanto nos pronunciamentos dos governantes do Estado, pode-se identificar claramente a referência ao bem-estar e aos direitos. Ao fazer uma reconstituição histórica da institucionalização da assistência social na cidade de Manaus, Scherer assinala ainda que tal referência caracteriza-se pelo tom de forte *compromisso social* com o povo, tendo presença marcante sobretudo nas políticas sociais para as classes subalternizadas. Em semelhante interpretação, ao analisar como são percebidas as representações sociais das primeiras-damas pelos segmentos subalternizados de Manaus, também Iraildes Torres (1998) aponta que a retórica governamental que fundamenta tradicionalmente as ações assistenciais das primeiras-damas apresenta invariavelmente a preocupação com as questões e problemas sociais, evocando para isso, de forma populista, os direitos formalmente assegurados.

Neste sentido, um aspecto que inicialmente se distingue nos programas assistenciais aqui analisados diz respeito ao fato de que tanto no programa *Direito à Vida* quanto no *Juntos pela Cidadania*, pode-se observar o caráter retórico da cidadania como ingrediente ideológico das estratégias políticas dominantes. Não fugindo à tradição imposta pelas práticas políticas locais, nesses programas o discurso da cidadania, representado na retórica governamental enquanto garantia ao usufruto

dos direitos sociais, também aparece como principal meta a ser alcançada. Com essa apreensão inicial, emergiram alguns questionamentos que nos guiaram ao longo da pesquisa, entre eles vale destacar os seguintes: Quais os aspectos que caracterizam o discurso governamental e sua proposta de uma efetiva relação de cidadania? Que tipo de relação social o poder público estabelece com os segmentos pauperizados das classes subalternas amazonenses, na forma como estão configuradas as políticas assistenciais? Por que a ênfase aos direitos de cidadania apresenta-se como um elemento com presença quase que obrigatória nos programas assistenciais? Por que os programas assistenciais quase sempre se propõem ter como objetivo principal promover a melhoria da qualidade de vida através do *exercício pleno* da cidadania? A análise preliminar dessas questões, que nos pareceu o mote para a discussão que pretendíamos desenvolver, revelou que existe um considerável distanciamento entre o discurso retórico do poder público, expresso nas políticas sociais de assistência, e a realidade aviltante em que vivem as classes subalternizadas amazonenses.

Desse modo, uma resposta satisfatória a esses questionamentos exigia o entendimento das relações sociais que constituem as políticas sociais, bem como dos mecanismos que infligem limites e possibilidades à assistência destinadas a essas classes. Em nossa análise, observou-se que o tipo de prática política adotada pelo poder público no Amazonas, com suas raízes no clientelismo tutelar e no assistencialismo das políticas sociais, não raro acaba se configurando aos olhos das camadas subalternizadas atendidas, como *favor e bondade* pessoal dos governantes, que por sua vez não se eximem de imprimir essa imagem junto às classes dominadas. Por conseguinte, conforme a crítica de Amélia Cohn (2000b: 390), longe de resolver os problemas decorrentes da pobreza e proporcionar o *status* de direitos de cidadania, entendida no sentido marshalliano do termo, ou seja, enquanto um conjunto de direitos civis, políticos e sociais, os programas assistenciais implantados pelo poder público local podem contribuir muito mais para a criação de laços de dependência e, portanto a submissão das classes subalternizadas às lideranças políticas no poder, do que para um adequado atendimento das demandas sociais.

Como argumenta Aldaíza Sposati (2002:21), esse tipo de atuação dos governantes junto às massas populares mantém a dominação política e reproduz múltiplos *desvios* nas relações sociais com o poder público. Dentre esses desvios, a autora destaca que na relação entre o chefe político e os segmentos desassistidos, vai ocorrendo uma personalização das relações de poder, calcada numa *política personalizada de favores*, engendrando em nível local o *mandonismo* das lideranças políticas. Nesta forma de dominação, diz Sposati, o “patrão” se sente imbuído do direito de fazer suas próprias leis, estabelecer méritos, julgar, punir, beneficiar este ou aquele. Assim, numa região como a nossa, na qual os mecanismos de dominação são ainda muito fortes, essa prática clientelar resiste ao longo do tempo, expressando relações de falso paternalismo, reforçadas pela reiteração da subalternidade entre os atendidos, que se traduz na preservação do *curral* eleitoral nas zonas periféricas urbanas – como se verá em particular na cidade de Manaus – e na obediência ao voto, este *recompensado* com o clientelismo tutelar dos governantes locais.

Como antes dissemos, a finalidade da presente análise é essencialmente caracterizar, através da discussão com autores contemporâneos identificados com a problemática investigada, as pretensões de cidadania às classes subalternizadas amazonenses, demonstrando o distanciamento que a retórica do poder público estadual adquire quando confrontada à reprodução da pobreza e da exclusão social. Desse modo, visando dar conta dessa proposta, o trabalho foi estruturado em três capítulos.

No primeiro capítulo desenvolvemos uma discussão sobre a noção de cidadania, onde se questiona sua função histórica e mistificadora da igualdade de direitos, assim como seu caráter fundado em elementos teórico-ideológicos de inspiração liberal, que objetivam o disfarce da realidade desigual entre as classes sociais. Por outro lado, nesse debate buscou-se ainda distinguir a atualidade da cidadania como noção mobilizadora de expectativas de transformação social, concebida na dinâmica das lutas sociais e políticas, enquanto defesa e garantia dos direitos. Em outras palavras, procurou-se apontar a cidadania como estratégia para a

organização e continuidade das lutas dos subalternizados, tendo em vista a conquista de sua emancipação social e política.

Quando se discute tais questões vêm a lume as grandes transformações contemporâneas decorrentes da nova configuração assumida pelo capitalismo globalizado na atualidade, as orientações políticas neoliberais nele dominante, bem como os efeitos socialmente negativos de seus desdobramentos. Não há dúvida de que essas transformações afetam o Estado, os governos, a sociedade civil e a relação que se estabelece entre eles. Em conseqüência disso, afetam também a dinâmica das classes sociais, dos indivíduos, dos grupos, as bases de produção e reprodução da vida social, a cultura e o perfil que as classes trabalhadoras assumem nesse processo. Ao analisar a conformação social assumida nas sociedades situadas na periferia do capitalismo, em especial no contexto brasileiro, Amélia Cohn (2000b: 385) destaca que pela forma subordinada como os governos vêm estabelecendo suas relações com as classes populares, reemergem com maior intensidade problemas sociais como a pobreza, o desemprego, a violência, a exploração do trabalho infantil, a proliferação das favelas, da criminalidade, embora não deixem de ser identificados pelo poder público como *questão social*.

Buscando pontuar essa discussão, no segundo capítulo procuramos traçar um panorama da cidadania na trajetória das políticas sociais brasileiras, considerando que a exclusão social dos setores subalternizados de nossa sociedade se deve a uma complexa e intrincada rede de relações sociais que historicamente tem produzido o contraditório processo de dominação, que se expressa no atual quadro de pobreza e de segregação social. Ainda nessa parte do trabalho, avaliando que as políticas sociais tomam perfis distintos em diferentes sociedades, a reflexão que encaminhamos sobre as políticas sociais de assistência buscou ressaltar, de modo sucinto, os aspectos que caracterizam as relações entre o Estado brasileiro e as classes subalternizadas, sobretudo os mecanismos constituídos que gerenciam estas relações.

Ao chegarmos ao terceiro capítulo do trabalho, nossa abordagem se divide em três subtópicos de análise da problemática em questão. Inicialmente buscamos refletir sobre a dominação política no espaço regional, particularmente no Estado do Amazonas, e em que ela implica ou impossibilita a constituição real e efetiva dos direitos de cidadania às classes subalternizadas manauenses. No intuito de alcançar os objetivos propostos, delimitamos nosso foco de análise ao período que se inicia com o processo de *redemocratização* do país, em meados dos anos oitenta, estendendo-se a apreciação até o final da década de noventa e os anos mais recentes. Com isso, nossa análise das relações de dominação no contexto regional compreendeu as práticas políticas dos governos estaduais num espaço de tempo que abrange o segundo governo de Gilberto Mestrinho (1983-1986), o primeiro governo de Amazonino Mendes (1987-1990), o terceiro governo de Gilberto Mestrinho (1991-1994), e os dois governos subseqüentes de Amazonino Mendes (1995-1998 e 1999-2002), quando foi reeleito nas eleições de 1998 – período em que ocorre a implementação dos programas *Direito à Vida* (1997) e *Juntos pela Cidadania* (2000).

Na análise destas administrações, procurou-se destacar a forma como estão constituídas as políticas assistenciais, que não obstante devessem conferir o acesso às garantias sociais, amiúde, além de não resolver os problemas decorrentes da exclusão, pelo tipo de relação que se estabelece com o poder público, ao invés de acenar para a assistência enquanto direitos, servem muito mais para assegurar a dependência política dos segmentos subalternizados e a perpetuação dos políticos no poder. Visto que ao serem *personificados* na figura do governante, não se permite às classes subalternizadas o reconhecimento dos serviços assistenciais como direitos de cidadania assegurados na Constituição Federal de 1988. Em seguida, no subtópico que trata das políticas de assistência implementadas pelo poder público estadual, nossa análise buscou refletir sobre o caráter retórico do discurso governamental, no que se refere ao atendimento dos direitos de cidadania aos segmentos subalternizados da cidade de Manaus. Para isso, nosso foco analítico concentrou-se nos documentos institucionais dos programas *Direito à Vida* e *Juntos pela Cidadania*,

como antes dissemos, ambos implementados pelo governo do Estado do Amazonas na mais recente administração de Amazonino Mendes (1995-1998 e 1999-2002).

A questão dos direitos de cidadania como a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, a segurança e a assistência social, assegurados na Constituição Federal de 1988 e nos seus desdobramentos em esfera estadual e municipal, ratificados na LOAS como um dever do Estado brasileiro e direito do cidadão, é analisada no último subtópico em confronto à retórica do poder no Estado do Amazonas. Nesse momento da análise, considerando o quadro atual de desemprego, a falta de infraestrutura e a condição de *assistidos*, nossa abordagem buscou evidenciar o distanciamento que a retórica do poder público estadual adquire ao ser confrontada às contradições expostas pela precariedade das condições materiais de existência dos segmentos subalternizados da população amazonense. Ainda nesta parte do trabalho, a partir da análise qualitativa dos conteúdos discursivos enunciados nas entrevistas com os *beneficiados* dos serviços assistenciais disponibilizados nos programas investigados, procurou-se revelar suas condições de vida, o alcance das ações sociais governamentais e como vêm esses programas, vislumbrando-se essencialmente a perspectiva imposta pela realidade social.

Quanto à técnica utilizada no tratamento desses discursos, cabem algumas considerações. Como mostra Maria Cecília Minayo (1994:74-76), através da *análise de conteúdo* das mensagens transmitidas, podemos encontrar respostas para as questões formuladas na pesquisa, confirmando ou não as hipóteses estabelecidas, uma vez que essa técnica permite a descoberta do que está por trás dos conteúdos manifestos, indo além das aparências do que está sendo comunicado. Essa autora distingue a *análise de conteúdo* como uma técnica que abrange sucintamente as seguintes fases: na primeira fase, de acordo com os objetivos e questões em estudo, consta a organização do material a ser analisado, em que se define a unidade de registro e contexto, os trechos significativos, as orientações e categorias para a análise e o registro das impressões sobre a mensagem. A segunda fase é mais longa, pois equivale ao momento de aplicar o que foi definido na fase anterior. Na terceira fase,

sem excluir o contraponto a possíveis fontes de informações estatísticas, enquanto procedimento de análise qualitativa, deve-se tentar desvendar o conteúdo subjacente ao que está sendo manifesto, buscando-se apreender as ideologias, tendências e outras determinações características dos fenômenos que estamos analisando.

Provido dessa instrumentação técnica e metodológica, nosso trabalho de coleta dos discursos enunciados pelos beneficiados dos programas *Direito à Vida* e *Juntos pela Cidadania* foi desenvolvido em março de 2003, em dias alternados, e sempre no horário noturno, mais precisamente nos inícios de noite. O horário nos foi imposto pela necessidade de contato com os responsáveis pelos domicílios, uma vez que era esse o momento em que estes retornavam de suas atividades de subsistência, muitas vezes o trabalho informal. Contatamos quinze pessoas, entre participantes de ambos os programas ou ex-beneficiados do *Direito à Vida* e atualmente usuários dos serviços disponibilizados no *Juntos pela Cidadania*, que fizeram suas considerações sobre questões relacionadas a um roteiro constituído de pelo menos três pontos fundamentais, antes mencionados: quanto às condições materiais e humanas em que vivem, o alcance dos serviços assistenciais disponibilizados nos programas e como, ocupando uma posição subalternizada, manifestam o entendimento da assistência social enquanto direito de cidadania.

As entrevistas foram feitas com moradores dos bairros Jorge Teixeira e Zumbi dos Palmares, ambos situados na zona leste da cidade, uma das direções para onde se expandiu nas últimas décadas o espaço urbano manauense. Enquanto critério de análise, a escolha desses bairros deveu-se ao fato de possuírem o maior número de beneficiados nos referidos programas e ao mesmo tempo se constituírem lugares onde as contradições sociais parecem se manifestar mais intensamente. Esse critério se confirma quando se observa que das 52.631 famílias selecionadas pelo governo estadual para receber o benefício do programa *Direito à Vida*, 31.498 eram moradoras do bairro Jorge Teixeira, assim como, posteriormente, por ter sido o Zumbi dos Palmares um dos principais alvos do programa *Juntos pela Cidadania*, este teve sua abrangência estimada em documento institucional totalizando 27.672

beneficiados no bairro.⁶ De modo que pela dimensão de beneficiados nos programas assistenciais, sob a ótica do cidadão que usufrui efetivamente o *direito à cidade* (no sentido lefebvreano da noção), contraditoriamente estes bairros estão entre os que apresentam maior concentração demográfica e revelam mais explicitamente as condições de extrema pobreza e exclusão social das classes subalternizadas amazonenses.⁷ Originariamente resultados de ocupações ilegais, ou “invasões”, como é usualmente identificada essa prática no Amazonas, segundo o último Censo Demográfico realizado pelo IBGE em 2000, neles residem mais de cem mil pessoas, com predominância de jovens em plenas condições de atividade no mercado de trabalho (18 a 24 anos) e crianças em idade escolar.⁸

Finalizando a introdução do trabalho, com a análise dos programas e conteúdos discursivos dos beneficiados, constatou-se que se não há verdadeiramente por um lado o *compromisso social* dos governantes locais com a atenção aos direitos, por outro, a condição subordinada dessas classes impõe uma tendência a aceitar a assistência como *ajudas* circunstanciais que resultam mais da *bondade* do governante do que um possível reconhecimento da dignidade do cidadão atendido. Nesse processo, ao avaliarmos os aspectos que norteiam o discurso da cidadania às classes subalternizadas amazonenses, em confronto à dura realidade social em que vivem vastos contingentes populacionais nas zonas periféricas de Manaus, verificamos que evocar o discurso da cidadania em ações assistenciais onde se mantém o clientelismo, a subalternidade e os interesses das elites políticas dominantes como características marcantes, parece sinalizar muito mais para a atuação de uma perversa retórica ideológica que dissimula um discurso político propenso a manter as classes populares em posição dependente, acrítica e não consciente do que são, do que realmente indicar o empenho do poder público na concretização dos direitos de cidadania. Ainda assim, e isso se reitera ao longo da presente análise, não significa

⁶ Cf. o *Relatório de Atividades* – Contrato nº 025/98 – SEDUC/ISAE/FGV, Manaus – Amazonas, Abril de 1998; Cf. Governo do Estado do Amazonas. *Programa Juntos pela Cidadania* - SETRAB. Manaus, janeiro 2000a.

⁷ Consideramos aqui as análises de Henri Lefebvre (1991) sobre as relações sociais que se estabelecem no espaço urbano, discutidas em *O Direito à Cidade*.

⁸ Conforme o referido Censo, residem no bairro Jorge Teixeira 78.731 pessoas e 30.336 no Zumbi dos Palmares.

que estejamos atados a uma complexa estrutura que impeça definitivamente de se lutar pela construção de uma relação social ao mesmo tempo mais democrática e orientada pelos interesses das classes subalternizadas. Entendemos que mesmo no contexto de uma oferta reduzida e de precária qualidade dos serviços - como constatamos na apreciação aos programas *Direito à Vida e Juntos pela Cidadania* -, não se deve perder de vista a perspectiva da assistência social enquanto lugar estratégico na construção da inclusão social e na universalização de direitos. Além disso, como defende Potyara Pereira (2000), considerando-se as possibilidades de fortalecimento crítico e protagonismo político dos sujeitos sociais nas relações estabelecidas, parece ser possível o movimento de avanço e gradativa consolidação da transformação social que se almeja.

1

CIDADANIA E CAPITALISMO

1.1 - Revendo historicamente a noção de cidadania

Inicialmente, convém ressaltar que a luta pela democracia e pelos direitos de cidadania é uma batalha secular nas sociedades ocidentais, e está inscrita no âmbito do antagonismo de classe. As relações de dominação e de exploração que historicamente tem submetido os segmentos dominados envolvem instituições e noções que são pressupostos indispensáveis à sociabilidade humana. Dentre esses elementos pode-se destacar o Estado, a sociedade civil, a democracia, a liberdade, a justiça, a igualdade, a participação e, como não poderia deixar de ser, a cidadania. São instituições e noções que estão ligadas à questão do poder e da definição dos direitos e deveres dos cidadãos nas relações sociais, e que no pensamento político ocidental receberam historicamente diferentes interpretações, oriundas de concepções diversas e algumas vezes antagônicas.

É nessa perspectiva que serão realçados nesta parte do trabalho, alguns traços gerais que marcaram o sentido dessas reflexões e forjaram interpretações sobre a noção de cidadania ao longo da história do pensamento político ocidental. Reflexões que vão se tornando polêmicas à medida que se aproximam da contemporaneidade, alcançando nos dias atuais, vigor e substância, que se refletem nas práticas políticas e nas análises mais recentes. Assim como também se buscará ressaltar a noção de cidadania enquanto concretização de direitos civis, políticos e sociais, e ao mesmo tempo como estratégia de luta das classes sociais subalternizadas na busca por ampliação do espaço de decisão e construção das condições sociais, políticas e econômicas, favoráveis à sua emancipação.

No encalço do propósito antes mencionado, o berço do pensamento político ocidental é a Grécia antiga. Por isso qualquer tentativa de reconstrução, ainda que minimamente, da trajetória das reflexões políticas no mundo ocidental deve necessariamente partir desse período clássico da história grega. Se assim o for, uma figura impar na gênese do processo de discussões políticas sobre a questão da cidadania é Aristóteles [384-322 a.C.]. Esse filósofo exerceu durante séculos influência marcante no pensamento político ocidental e sua obra foi considerada “a soma dos conhecimentos humanos” (Aristóteles, 2001:77). No livro terceiro de sua obra intitulada *Política*, dizia que a cidade (cidade-estado, a *pólis* grega) consistia numa totalidade composta por uma multiplicidade de partes, constituindo-se a universalidade dos cidadãos. Nesse sentido, convém nos determos na definição atribuída por Aristóteles ao conceito de cidadão, bem como no significado deste no que concerne ao exercício da cidadania.

Seguindo seu método de análise, pode-se identificar com razoável clareza, que na acepção de Aristóteles os estrangeiros e os escravos não são cidadãos. Os estrangeiros por serem apenas “membros da comunidade” e os escravos por serem “desprovidos de liberdade” (2001:78). De modo semelhante, conforme este filósofo, os velhos e as crianças também não podem ser considerados cidadãos, essas por serem apenas virtualmente cidadãos e aqueles devido à idade, são igualmente apartados do exercício da cidadania. Com isso, cabe assinalar que no entender de Aristóteles, o que qualifica propriamente o cidadão é a sua capacidade de usufruir o direito de sufrágio universal nas Assembléias e, portanto de participação no andamento do poder político. Entretanto, para uma melhor compreensão dessa definição, deve-se ressaltar as características que esse cidadão deve possuir.

Dentre os pressupostos iniciais para se obter o direito à cidadania, destacava-se que o indivíduo devia necessariamente ser proprietário de terras e outros bens, ser descendente de pais cidadãos e natural do país. Apesar disso, o atendimento a todos esses requisitos não garantia a aquisição automática ao direito

de exercício da cidadania. Como a ênfase da cidadania grega era o aspecto político, ela só poderia ser concedida àqueles que efetivamente exercessem o poder de decisão, de julgar e de deliberar. Sendo assim, a definição do que vem a ser o cidadão em Aristóteles pode ser sintetizada como “o que possui participação legal na autoridade deliberativa, e na autoridade judiciária” (2001:79).

De modo que a cidadania aristotélica parece ser, enfim, o privilégio de quem exerce o poder político, que por sua vez estava ligado à condição de *felicidade* (que sanciona a atividade mais nobre do espírito, a sabedoria contemplativa) e à *virtude* (aptidão real para agir) do cidadão. Diante dessa definição, ao refletir sobre a cidadania nesse contexto histórico da antiguidade, Marlene Ribeiro (2001:49) sintetiza que no mundo grego a cidadania é uma relação que se estabelece entre homens livres do trabalho, proprietários de terras e de conhecimento filosófico-político – portanto, por essas características, iguais entre si – e a cidade-estado, onde exerciam a função de comandar no governo e, ao mesmo tempo, obedecer às leis.

Em outro momento do pensamento político ocidental, surgem novas formulações que irão traçar as primeiras linhas das concepções políticas modernas. Sobretudo a partir do século XVI, quando ocorreram expressivas transformações que abalaram as sociedades européias do velho mundo, imprimindo mudanças drásticas na ordem social desses países e o surgimento de novas formas de governo. Em que pese tais influências históricas, umas das grandes expressões desse momento foi o Renascimento. Considerando-se sua repercussão no Ocidente, foi um acontecimento que envolveu diversos aspectos da vida social: o desenvolvimento das sociedades urbanas, a abertura das atividades comerciais com o Oriente, as atividades manufactureiras, as descobertas ligadas à astronomia e à física, os conflitos religiosos e o surgimento do protestantismo, as lutas políticas, etc (Sevcenko, 1994:11-13).

Nesse contexto, na Itália dividida e ameaçada por invasões no século XVI, que Nicolau Maquiavel [1469-1527] passa a refletir sobre os assuntos políticos de sua época. Sua obra revela uma reflexão mais acurada sobre o Estado e as

sociedades, articulando uma ruptura decisiva contra as teorias da sociabilidade natural de então, constituindo um marco que dividiu em duas fases distintas a história das teorias políticas. Como mostra Carlos Estevam Martins (1996:14), suas idéias adquirem importância especialmente porque até aquele momento a teoria do Estado e da sociabilidade não tinha ultrapassado os limites da especulação filosófica, desde Platão [428-348 a.C.], Aristóteles, Tomás de Aquino [1225-1274] ou Dante [1265-1321], o estudo desses assuntos vinculava-se à moral e constituía-se como teoria de ideais de organização política e social. De outro lado, os contemporâneos de Maquiavel também não fugiam a essa linha especulativa, como Erasmo de Rotterdam [1465-1536] no *Manual do Príncipe Cristão*, ou Thomas More [1478-1535] na *Utopia*, que, na base de um humanismo abstrato e descarnado de matéria concreta, construía modelos ideais do bom governante e de uma sociedade justa.

Para Maquiavel o Estado não tem mais a função de assegurar a felicidade e a virtude, como afirmava Aristóteles. Assim como não era mais uma preparação dos homens ao Reino de Deus, como teorizavam os pensadores na Idade Média (Gruppi, 1996:10). Maquiavel propõe um estudo da sociedade pela análise da verdade efetiva dos fatos humanos, buscando não incorrer unicamente na especulação filosófica, como fizera seus predecessores e contemporâneos. O objeto de suas meditações é a realidade política de seu tempo, pensada enquanto prática política concreta. No centro de seu interesse situa-se o fenômeno do poder, formalizado na instituição do Estado. Para este pensador, não se trata de refletir sobre o tipo ideal de Estado, mas compreender como as organizações se estabelecem, persistem e decaem.

Sua metodologia de análise consistia em considerar duas coordenadas teóricas fundamentais: uma filosofia da história e uma explicação da psicologia humana. A primeira reconhece que os fatos históricos repetem-se em suas linhas mestras e, desse modo, conhecê-los é apossar-se de um conhecimento de recorrência, essencial ao estudo do presente. A segunda coordenada complementa tal concepção dos fenômenos históricos pela compreensão da psicologia humana. Assim, do estudo

dos antigos chefes de Estado e da intimidade com os potentados da sua época, Maquiavel conclui que os homens seriam todos “egoístas e ambiciosos”, só retrocedendo da prática do mal quando coagidos pela força da lei. Para ele, os desejos e as paixões seriam os mesmos em todas as cidades e em todos os povos.

Maquiavel não pretendia criar um manual dogmático a ser adotado, com uma tipologia de situações chaves que o método empírico-comparativo forneceria. Por isso, aliada à compreensão da repetibilidade histórica e da invariabilidade do comportamento humano, sua teoria científica estruturava-se também pela investigação das peculiaridades da circunstância sobre a qual se pretendia agir (Martins, 1996:15). Nessa perspectiva, diferente assim de outros pensadores, o Estado para Maquiavel passa a ter suas próprias características, com sua autonomia e plena soberania. Sobretudo distinto da sociedade civil, que se evidenciará mais claramente com a ascensão da burguesia no século XVII.

Em sua clássica obra *O Príncipe* (1513), afirma que é preciso querer a onipotência, que esta exige não apenas um ato de fundamento absoluto, mas também decisão que não admite nem fraquezas nem compromissos. As considerações morais devem ser afastadas dos meios de estabelecimento e manutenção do Estado. O Príncipe deve ser o senhor da legislação, é ele que deve definir o bem e o mal públicos (Maquiavel, 1996:28). Enfim, suas meditações chegam à conclusão de que a política é constituída de astúcia, violência e vontade de poder, e que cabe ao Príncipe conhecer esses elementos e utilizá-los eficientemente como meios legítimos com vistas ao fim pretendido (o estabelecimento e a manutenção do Estado).

Maquiavel inova o pensamento político moderno ao reconhecer a atuação política como resultado de um complexo jogo de forças sociais distintas, numa sociedade (a realidade italiana de sua época) que se constitui invariavelmente por uma larga debilidade política e social (a ameaça de invasões por outros povos e a crise político-institucional). Assim, talvez o legado mais perspicaz desse pensador da política tenha sido o de perceber as diferenças sociais e a posição oprimida do povo.

Disso decorre a recomendação ao estabelecimento de uma intrincada aliança entre o soberano e os dominados, com o intuito de manter o poder e restringir a força dos segmentos poderosos. Sugerindo com isso o estabelecimento do Estado unitário, moderno e organizado politicamente. Como bem assinalou Luciano Gruppi,

Maquiavel funda uma nova moral que é a do cidadão, do homem que constrói o Estado; uma moral imanente, mundana, que vive no relacionamento entre os homens. Não é mais a moral da alma individual, que deveria apresentar-se ao julgamento divino “formosa” e limpa (1996:11).

No século seguinte, um outro pensador que se destacou no desenvolvimento das idéias políticas ocidentais foi certamente Thomas Hobbes [1588-1679]. Esse filósofo desenvolveria seu ideário no campo do empirismo e do racionalismo, assumindo posturas polêmicas e provocando rejeições no âmbito político e intelectual de seu tempo. Como assinala Norberto Bobbio, “se quiséssemos resumir numa frase o significado da filosofia política de Hobbes, poderíamos dizer que ela expressa a primeira teoria moderna do Estado moderno” (1991:65).

A edificação teórica erigida por Hobbes parte da premissa de que “durante o tempo em que os homens vivem sem um poder comum capaz de os manter a todos em respeito, eles se encontram naquela condição a que se chama guerra, e uma guerra que é de todos os homens contra todos os homens” (Hobbes, 1979:74). Nesta guerra, nada é considerado injusto e nem são consideradas as noções de bem e mal, de justiça e injustiça, a força e o ardil são duas virtudes que se deve buscar para a sobrevivência. Diante disso, Hobbes aponta a necessidade de um Estado que, em analogia ao Leviatã - o monstro mitológico com poder extraordinário e ameaçador -, deva ter mais força que os homens, para que possa protegê-los.

Esse Estado seria contra a natureza *violenta* (predisposição a gerar conflitos) e *inescrupulosa* (busca desenfreada pelo lucro) do homem, e sua existência se justificaria pela segurança de que os homens não destruiriam a sociedade ou uns

aos outros. Ele seria fruto de pactos e convenções, seus componentes seriam magistrados e funcionários judiciais ou executivos, “que pudessem reduzir suas diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade”, que dariam corpo à soberania do Estado (Hobbes, 1979:105).

No que tange à questão da democracia e da cidadania, em sua obra intitulada *De Cive* (1642), no item sobre as espécies de governo, Hobbes destaca a democracia como a cidade onde o poder supremo reside, manifestado num Conselho, referente ao qual, qualquer cidadão teria direito a voto. Entretanto, no que concerne efetivamente ao usufruto dos direitos de cidadania e à relação de privilégios entre senhores (cidadãos) e servos, deixa claro que estes últimos dificilmente viriam a ser cidadãos com capacidade de exercer seus direitos. Pois, tudo que é feito em relação ao servo “é feito com o consentimento de suas vontades. Ora, não se causa injúria a quem consente” (Hobbes, 1993:127). Com isso, esse filósofo político deixava patente seu entendimento, deveras conservador, acerca de que classe de fato cabia a prática da cidadania.

Um outro expoente nas reflexões políticas no mundo ocidental foi John Locke [1632-1704]. Contemporâneo à Revolução Inglesa de 1689, Locke era contrário ao pacto de submissão que ligava os cidadãos entre si, enquanto coletividade e a instância suprema, tal como proposto por Hobbes. Ele acreditava que a sociedade tinha condições de se organizar de modo harmonioso, sem que houvesse a necessidade de se recorrer à ordem política, ou seja, ao poder puramente soberano. Porém, ainda que pensando desta maneira, Locke não se opusera decisivamente ao poder soberano. Admitia que era preciso existir em qualquer sociedade um poder em favor do qual os indivíduos concordem em ceder seus direitos e poderes. Mas acreditava que era inconcebível um poder soberano exercido perpetuamente por uma pessoa ou grupo de pessoas. Ficando evidente assim, sua oposição à teocracia anglicana e o absolutismo (Locke, 1978:5).

Suas idéias são consideradas hoje o modelo clássico da teoria política burguesa, por defenderem um governo por consentimento, desde que os fundamentos que garantem os direitos de propriedade não se alterem. Um tipo de governo em que a minoria proprietária faz prevalecer seus interesses em detrimento de uma maioria sem propriedade, destituída do exercício dos direitos e, portanto *não-cidadãos*. Em suas argumentações, Locke defendia um governo mais humanitário, aos moldes do liberalismo do Estado moderno, porém outorgava o poder dirigente à classe possuidora de bens (a burguesia), por acreditar ser a mais representativa dentre as três classes que reconhecia: os assalariados, os proprietários de terras e os mercadores. Ele entendia que a classe operária, mais do que as outras, era incapaz de uma vida racional e por isso era necessário submetê-la à obediência (Locke, 1978: 5).

Desse modo, os trabalhadores, os pobres, os *despossuídos*, que na lógica do pensamento liberal o são por livre escolha, não deveriam ter direito de plena cidadania na sociedade política idealizada por Locke, por não terem condições de levar uma vida plenamente racional. Entenda-se esta última como a capacidade de conviver de forma harmônica e civilizada em sociedade. Assim, as idéias de Locke reproduzem em larga medida o pensamento clássico aristotélico dos *cidadãos-proprietários*, e muito de suas postulações podem ser identificadas no pensamento conservador da atualidade. Com suas contribuições, delineava-se no limiar do capitalismo os limites da igualdade, a demarcação da desigualdade entre os homens e a noção burguesa da cidadania.

Outro precursor do pensamento político em que se assenta a concepção de um Estado soberano é Jean-Jacques Rousseau [1712-1778]. Porém, para este pensador, tal constituição do Estado seria resultante de um pacto entre homens livres e iguais. Considerado um dos grandes teóricos da democracia moderna, em Rousseau a *vontade geral* toma o lugar do Leviatã de Hobbes e do governo civil dominador de Locke. Como esclarece Rolando Roque Silva, “por vontade geral entende Rousseau a vontade de todos, direta e igualmente consultados, de onde se infere que ‘todo governo legítimo é republicano’” (2000:18). Ou seja, para ele é na

associação comum das classes, com o intuito de servir à nação, que deve residir o bem de toda a sociedade.

Entretanto, convém assinalar que para Rousseau a *vontade geral* não deve ser reduzida a uma mera aquiescência da maioria numérica das vontades particulares, dos que concordam ou discordam. Para ele, a vontade geral era aquele resultado que traduzia o que há de comum em todas as vontades de uma dada sociedade, ou seja, o substrato coletivo das consciências individuais. Em seus princípios, sugere que a doutrina da soberania popular deveria determinar o poder *inalienável, indivisível e infalível*, de se fazer as leis. De modo que estas seriam edificadas no consenso e na participação de todos, cuja finalidade ambicionada era o ideal igualitário. Rousseau entendia que somente a vontade geral tinha possibilidade de dirigir as forças do Estado, na concepção do que deveria ser o fim último dessa instituição, isto é, o bem comum. Em suas idéias, ressaltava que “se a oposição dos interesses particulares tornou necessário o estabelecimento das sociedades, foi a conciliação desses mesmos interesses que a tornou possível” (Rousseau, 2000:38).

Pode-se dizer que em sua obra *O Contrato Social*, Rousseau elabora uma noção de cidadania que rejeita a exploração, o despotismo e a tirania, e aponta para a constituição de uma sociedade com relações mais justas, onde os direitos e deveres sejam respeitados e preservados. Propõe uma nova ordem, baseada no *contrato social*, buscando uma solução que equilibre as inclinações individuais com o que chama de vontade geral. Argumenta que o único fundamento legítimo para a obrigação de cumprir a lei é o pacto livre e consentido, estabelecido entre todos os homens como membros de um corpo, que é a sociedade civil. Esse pacto pressupõe que todos devem governar, porque todos participaram da elaboração das leis e juntos, obedecem a essas mesmas leis (Rousseau, 2000:21).

Essa noção de cidadania pressupõe o entendimento da democracia no sentido pluralista. Ou seja, a participação política na compreensão rousseauniana significa o componente que caracteriza o regime democrático, e ela se manifesta na escolha dos representantes que irão compor o grupo restrito a que são reconhecidos

direitos políticos pelos demais cidadãos. Rousseau acredita na liberdade como o bem maior da humanidade, renunciar a este princípio é negar a própria existência enquanto homem, destituído de quaisquer direitos e deveres. Para ele, “tal renúncia é incompatível com a natureza humana, e é arrebatá-la toda moralidade às suas ações, bem como subtrair toda liberdade à sua vontade” (Rousseau, 2000:26). Daí sua veemente rejeição à tirania e ao despotismo, que segundo ele induzem os homens à dominação e exploração sobre seus pares.

Em suas reflexões sobre o contrato social e seus possíveis desdobramentos, Rousseau indicava que os homens podem ser desiguais apenas na força e no gênio, por convenção todos devem se tornar iguais. Contudo, mesmo com essa convicção, Rousseau não deixava de reconhecer as contradições entre a vontade particular e a vontade geral, ou seja, entre o individual e o coletivo em sociedade. De tal modo que uma das questões fundamentais que a ele se impôs com maior grau de dificuldade conciliatória era a contradição entre a bondade natural do indivíduo e a artificialidade e corrupção das vontades, presentes na vida em sociedade, da qual os indivíduos, como cidadãos devem participar. Em síntese, seu pensamento revela ainda uma preocupação com igualdade no nível econômico, associada à liberdade política e, dessa maneira, à participação no andamento do poder. Como assinala Rolando Roque Silva, “o autor d’O Contrato Social teve consciência de que a liberdade política está estreitamente ligada às condições de existência. Percebeu com clareza que a desigualdade dos direitos entre os cidadãos tem origem na desigualdade das riquezas” (2000:18).

Ao longo do século XIX, no contexto de estruturação do que viria a ser o atual Estado capitalista moderno, o liberalismo ganha força nos debates políticos, tornando-se uma filosofia influente e desarmando o potencial revolucionário da democracia direta proposta por Rousseau. Nessa conjuntura, o Estado-Nação constituía-se referência político-administrativa já estabelecida em grande parte do território ocidental. Na ordem interna a esses Estados, as concepções liberais dominantes também buscavam resolver o problema das relações entre os indivíduos

e o Estado, porém conforme suas perspectivas. Ou seja, tratava-se de buscar definir os limites às liberdades e à igualdade social, de modo a defender as vantagens individuais e a propriedade privada, interesses dos detentores do poder econômico (Ribeiro, 2001:60-5).

Cabe assinalar que antes disso, a emergência da dominação burguesa trouxera consigo uma contradição difícil de ser resolvida nos marcos do Estado liberal do século XVIII. Como mostra Sônia Fleury, nessa época o liberalismo “não comportava uma feição democrática, ao contrário, o pressuposto da liberdade individual, e mesmo o da igualdade, opunha-se às medidas de proteção social” (1994:69). Pois se entendia que se todos eram iguais ao nível do mercado, medidas de proteção não só reduziriam o grau de liberdade individual, como retornariam o novo cidadão à condição de servidão, à qual se associava a proteção social. Diante dessa questão, realizou-se a contraditória associação liberal-democrática, em oposição à originária filosofia liberal de preservação da liberdade individual, antagonizando a relação entre os dois pilares do liberalismo: igualdade e liberdade. De modo que a construção do Estado como fruto da relação de forças supõe a existência de cidadãos que, ao menos em nível formal, se igualam. De qualquer maneira, as relações sociais com o Estado capitalista diferenciam-se das outras formas anteriores, pois pressupõem relações de direito entre o Estado e os cidadãos. Fleury assinala ainda que, do ponto de vista social, não se pode deixar de considerar nesse processo, a participação das classes dominadas no avanço das relações de direito. Assim,

se podemos afirmar que a burguesia foi a classe revolucionária que buscou no liberalismo fundamentar a nova ordem mundial, podemos da mesma forma acreditar que foi o surgimento da classe operária como ator político coletivo, o elemento de pressão necessário para transformar o liberalismo na doutrina liberal-democrática (1994:69).

Enfim, essa breve retrospectiva de algumas reflexões políticas do mundo ocidental nos remete à compreensão, há muito compartilhada e analisada por diversos estudiosos do pensamento político, de que as condições de participação no

exercício da cidadania pelas classes dominadas variam de acordo com a ênfase dada a cada um dos elementos presentes nas relações sociais com o Estado. Pode-se notar que desde os primeiros momentos em que se refletiu sobre a cidadania, excetuando-se as construções teóricas revolucionárias, o espaço de efetividade prática da cidadania - invariavelmente controlado pelas classes dominantes -, expressa-se sob o domínio do Estado, da ação política, pelo controle do poder ou no uso da força.

Nesse sucinto transcurso do pensamento político ocidental que aqui empreendemos, pode-se notar ainda, que a noção de cidadania teve como parâmetro fundamental, pelo menos em nível retórico, a idéia de "igualdade". Apesar disso, ao se atentar para o caráter desigual que define a relação entre as classes, verifica-se que tal noção transpira determinada expectativa de privilégios para certas classes ou grupos. Particularmente, com a ascensão do liberalismo à esfera das discussões teóricas, a noção de cidadania assumiu um forte apelo ideológico ligado às classes detentoras do poder econômico. De modo que na retórica do Estado Liberal, este se almeja o papel de instrumento zelador das condições de liberdade e igualdade, visando sempre o usufruto efetivo da cidadania e o progresso da sociedade.

Porém, ainda que tenha em perspectiva a democracia, o Estado Liberal não se constitui verdadeiramente democrático porque é resultado da reivindicação de uma classe, a burguesia. Neste sentido, como apontam as observações de Marlene Ribeiro (2001:58), a liberdade e a igualdade que estão na origem do Estado e da cidadania liberais, referem-se basicamente à eliminação dos privilégios estamentais e dos entraves ao comércio, portanto refere-se aos interesses daqueles que possuem bens para colocar à venda no mercado. Assim, por trás da idéia de assegurar a ordem social, a segurança e a paz, estão os conflitos da burguesia com as classes dominadas pela manutenção da propriedade privada.

Ao analisar a vinculação da noção de cidadania com as classes dominantes, através de uma ampla reconstrução histórica e filosófica da constituição da cidadania, Marlene Ribeiro (2001) resgata desde o pensamento de Aristóteles na

Grécia antiga, passando pelas concepções de Tomás de Aquino e o debate entre retóricos e escolásticos na Idade Média. Sem deixar de observar ainda as mudanças que ocorreram na noção com as concepções modernas de Pádua, Bodin e Maquiavel. Pelo contratualismo e as raízes do Estado liberal e da democracia moderna com Hobbes, Locke e Rousseau. Com Kant, Hegel, Tocqueville e Montesquieu, até chegar às reflexões no Estado social. Nessa incursão pelas idéias políticas, semelhante ao entendimento antes observado, a autora argumenta que não foi possível perder de vista a articulação da cidadania como uma noção – embora não desconsiderando a participação ativa dos segmentos dominados na conquista de seus direitos – também ligada à propriedade da terra, aos meios de produção e às elites detentoras de renda.

Retomando o questionamento inicial, ainda no contexto de consolidação da sociedade capitalista, Karl Marx [1818-83] já denunciava que a expansão da cidadania burguesa no Estado moderno trazia consigo um considerável sinal de contraste entre sua realização ao conjunto da sociedade e a base de suas limitações. Como mostra J. M. Barbalet (1989:13), Marx observava que formalmente, como cidadãos, todos eram iguais perante a lei e que, portanto, nenhuma pessoa ou grupo deveria ser privilegiado. Entretanto, apontava que na prática os trabalhadores não podiam usufruir verdadeiramente o *status* de cidadãos porque, desfavorecidos pela desigualdade social, os limites econômicos os impediam de participar. E isso faz com a posse formal da cidadania por essa classe, enquanto concretização na sociedade burguesa, seja ineficaz, senão inútil.

Desse modo, mesmo reconhecendo que o estabelecimento da cidadania moderna era um grande avanço na luta dos trabalhadores por esses direitos, Marx era categórico quanto a sua incompatibilidade com a sociedade capitalista. Advertia que sob o comando da burguesia, a cidadania teria se constituído dentro de um esquema dominante, que podia ter como mais provável efeito o de incorporar a classe trabalhadora na estrutura do capitalismo, minando seu potencial revolucionário. Assim, entendia que a mera emancipação política era inadequada para a uma verdadeira emancipação humana. Por isso, assegurava que a libertação

total do poder opressor da propriedade privada e suas instituições associadas, só seria possível pela revolução proletária. Conforme esclarece Barbalet, Marx entendia que “os limites à cidadania surgida por transformação política podem ser ultrapassados apenas através de uma revolução social em que a base de classe das desigualdades de condições sociais e de poder seja destruída” (1989:14).

Dentre os pensadores que se destacaram pela importância de suas contribuições ao estudo da cidadania no século XX destaca-se o historiador e sociólogo britânico Thomas H. Marshall. Assim como Marx, Marshall também refletiu sobre a relação entre cidadania e classe social na sociedade burguesa, igualmente observando o caráter formal da cidadania no sistema capitalista. Porém, sua concepção de cidadania diferencia-se essencialmente da concepção elaborada no pensamento marxiano. Pois, apesar de ter reconhecido as dificuldades de convivência pacífica entre a igualdade proposta pela cidadania moderna e as desigualdades engendradas pelo capitalismo, não descarta a possibilidade de relativa compatibilização dessas forças que, no âmbito da estrutura de classe típica da ordem burguesa, tomaria a forma de um permanente conflito entre princípios opostos.

Em sua obra *Cidadania, Classe Social e Status* (1967), Marshall concentra sua análise nos processos que possibilitaram a origem e ampliação da cidadania no Estado capitalista moderno. Examinando-os em suas diferentes relações com as classes sociais, nesse estudo Marshall traça os rumos que os direitos de cidadania tomaram na Inglaterra, mostrando que a conquista desses direitos orientou-se segundo uma seqüência peculiarmente própria, o que permitiu sua efetivação ao conjunto da sociedade. A tipologia marshalliana oriunda de tal estudo configurou a cidadania moderna como noção constituída por três elementos: o civil, o político e o social. Essa divisão justificava-se mais pelo característico desenvolvimento histórico das conquistas na sociedade inglesa, do que por uma possível seqüência lógica na efetivação desses direitos. Conforme assegura Marshall, “é possível, sem distorcer os fatos históricos, atribuir o período de formação da vida de cada um a um século diferente – os direitos civis ao século XVIII, os políticos ao XIX e os sociais ao XX”

(1967:66). Entretanto, não deixa de ressaltar que estes períodos, embora considerados nesses termos, “devem ser tratados com uma elasticidade razoável, e há algum entrelaçamento, especialmente entre os dois últimos” (Idem: 66).

A cidadania, pensada enquanto horizonte de participação social e instrumento histórico de lutas das classes dominadas é, segundo a compreensão marshalliana, um traço marcante da sociedade capitalista. Para Marshall, o século XVIII foi marcado por um momento de conquistas importantes para os trabalhadores britânicos, corporificadas na instituição dos direitos civis e expressos na liberdade de expressão, de religião, de pensamento, e na formalização da Declaração dos Direitos do Homem. No século XIX vieram os direitos políticos, frutos de lutas e reivindicações pelo direito de votar e participar da vida política do país, sua maior expressão está na extensão do voto direto aos diversos grupos sociais.

E finalmente, em meados do século XX, as esferas sociais e econômicas são incorporadas à noção de cidadania, vislumbrando-se o reconhecimento de que o usufruto básico de saúde, educação, habitação, bem-estar e segurança constituem-se componentes fundamentais na vida de todos os indivíduos em sociedade. Sendo por isso, no conjunto de direitos conquistados, os mais importantes, pois é através da concretização dos direitos sociais que o exercício das dimensões civil e política são efetivadas sem vulnerabilidade e fragilidade. Além disso, ao considerar o surgimento de cada um desses direitos que compõem a noção de cidadania, Marshall também definia e associava sua correspondência com as instituições públicas responsáveis pela garantia da sua vigência.

Em relação aos direitos civis, as instituições a eles associadas são os tribunais de justiça, o sistema judicial e a letra da lei. Pois se tratam de direitos necessários à liberdade individual, de ir e vir, de imprensa, de pensamento e fé, o direito à propriedade privada, à justiça e a estabelecer contratos legais, constituindo-se por sua vez, no elemento que possibilita meios de defesa aos outros direitos. Aos direitos políticos, as instituições que lhes correspondem são o parlamento e os

conselhos do governo local. Uma vez que cabe a esses direitos a participação no exercício do poder político, como membro de organismo com autoridade política ou como eleitor de tais membros.

No que tange aos direitos sociais, são ligadas a eles as instituições prestadoras de serviços sociais e o sistema educacional. Para Marshall, esses direitos pressupõem a segurança ao mínimo de bem-estar econômico e a garantia de participação na herança social, bem como de usufruir dignamente os padrões de vida vigentes na sociedade (1967:63-4). Assim, a percepção da cidadania no pensamento marshalliano indica que para seus diferentes elementos demandam-se bases institucionais diferentes, através das quais tais direitos são exercidos. Nessa abordagem, o conjunto dos três direitos é realizável somente nos contextos institucionais a que estão relacionados, e sob condições materiais que possibilite sua consecução prática.

Marshall assinala que os dois primeiros momentos de crescimento da cidadania, nos séculos XVIII e XIX, ainda que substancial e marcante, tiveram escassos efeitos diretos na desigualdade social. Os direitos civis conferiam alguns poderes legais, porém sua utilização ficava drasticamente limitada pelos prejuízos de classe e a falta de oportunidades econômicas. Do mesmo modo, os direitos políticos proporcionavam um certo poder potencial, mas seu exercício exigia experiência, organização e uma troca de idéias sobre as funções adequadas de um governo, e este desenvolvimento necessitava de tempo. Ademais, os direitos sociais eram mínimos e ainda não estavam integrados no edifício da cidadania. No final do século XIX, o objetivo comum do esforço legal e voluntário era aliviar a moléstia da pobreza sem alterar o padrão de desigualdade, do qual a pobreza era o resultado mais obviamente desagradável (1967:87-8).

Porém, mesmo com a classe trabalhadora impossibilitada de mobilizar com eficiência o poder político, nas últimas décadas do século XIX ela foi capaz de criar os sindicatos. Nessa circunstância o sindicalismo pode ser considerado um

paralelo e complementar sistema de cidadania política. Esse, e a negociação coletiva com os patrões, tornaram-se um meio de elevar o *status* econômico e social dos trabalhadores organizados. Essa diminuição da desigualdade fortaleceu a luta por sua abolição ou, como esclarece Marshall, pelo menos com relação aos elementos essenciais do bem-estar social. Assim, o relativo exercício coletivo dos direitos civis e políticos pelos membros da classe trabalhadora os teria levado a afirmar a reivindicação de que “eles, como cidadãos, estavam habilitados a certos direitos sociais” (1967:86).

Desse modo, o ingresso dos direitos sociais na noção de cidadania, ocorreu quando se pretendia alterar o nível geral da desigualdade. Marshall parece deixar claro em seus argumentos, que as mudanças no sistema de classe foram forçadas pelo exercício, embora limitado, dos direitos de cidadania por parte do movimento da classe trabalhadora. Como mostra Barbalet (1989:24), sua abordagem da cidadania e da classe social, sugere com veemência que essa relação implica não somente que a cidadania modifica as relações de classe, mas também que o conflito de classe parece ser uma expressão da luta pela ampliação da participação social e especialmente pela efetividade prática dos direitos de cidadania.

A noção de cidadania estabelecida na construção marshalliana apresenta-se como “um *status* concedido àqueles que são membros de uma comunidade”. De modo que, “todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*” (1967:76). Entretanto, Marshall ultrapassa essa idéia aparentemente convencional, quando ressalta que a qualidade de membro de uma comunidade não é derivável exclusivamente - embora seja predominante - de se ter assegurado as dimensões legais e políticas. Como então entendiam os teóricos precursores dos direitos do homem: sobretudo nos pensamentos de Hobbes, Locke e Rousseau, que defendiam em suas idéias, respectivamente, a vida, a propriedade e a liberdade. Ao desenvolver sua noção de cidadania composta por direitos civis, políticos e sociais, ele redefine essa noção e acrescenta que para sua consecução prática é necessária a existência de instituições

específicas e condições materiais favoráveis às suas atividades. Marshall vê essas possibilidades porque entende a cidadania não apenas em suas dimensões legais e políticas, mas também em seu componente social.

Acrescenta ainda, que esses três elementos podem estar ou não presentes em qualquer constituição de cidadania, ou até mesmo se concretizarem com maior ou menor extensão de cada um. Esclarece que sociedades diferentes atribuirão direitos e deveres diferentes ao *status* de cidadão, uma vez que não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão na ordenação da cidadania. Contudo, Marshall deixa claro que em sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento, é necessária a criação de uma imagem de cidadania ideal, em relação à qual o sucesso pode ser medido e igualmente à qual a aspiração pode ser dirigida. Conforme seus argumentos, “a insistência em seguir o caminho assim determinado equivale a uma insistência por uma medida efetiva de igualdade, um enriquecimento da matéria-prima do *status* e um aumento no número daqueles a quem é conferido o *status*” (1967:76). Por isso, suas idéias podem ser consideradas de importância fundamental no que concerne à luta pela consecução prática da cidadania e dos direitos sociais, enquanto participação social, reivindicada pelas classes dominadas na atualidade.

Marshall considera que “a cidadania e o sistema de classe capitalista estão em guerra” (1967:76). Afirma que ao ter seu alargamento pelos menos desde a segunda metade do século XVII, o crescimento da cidadania também coincidiu com o desenvolvimento do capitalismo, que é o sistema não de igualdade, mas de desigualdade. Neste sentido, enfatiza que a classe social é um sistema de desigualdade e que, da mesma forma que a cidadania, ela também é baseada num conjunto de idéias, crenças e valores. De modo que é através de uma relação antagônica, que a cidadania e a desigualdade de classe contribuem para se modificar uma à outra. Daí ser compreensível, assegura Marshall, que haja sempre um choque entre as reivindicações por ampliação da cidadania, e a classe social, tomando a forma de um permanente conflito entre princípios opostos. Em sua análise, portanto,

o crescimento da cidadania “é estimulado tanto pela luta para adquirir tais direitos quanto pelo gozo dos mesmos, uma vez adquiridos” (1967:84).

Uma questão importante que convém desde já ser esclarecida é a de que o aspecto mais importante que aqui consideramos na construção marshalliana não é propriamente a eficácia teórica de sua noção da cidadania. Uma vez que Marshall deliberadamente não se preocupou em rastrear todas as implicações teóricas dessa definição sintética. Entendemos que Marshall contribuiu decisivamente para o estudo da cidadania, quando propõe uma classificação dos direitos individuais que equivale na prática a um quadro de indicadores concretos da cidadania, e a necessidade das lutas políticas para sua ampliação, efetivação e fruição. Pois como esclarece Décio Azevedo Saes (2001:5), o que interessava fundamentalmente na análise de Marshall era chegar rapidamente à caracterização dos diferentes modos pelos quais se pôde concretizar historicamente a participação dos indivíduos na comunidade política.

Dessa maneira, a construção marshalliana mostra que os três *diferentes modos* corporificam igualmente diferentes tipos de direitos que o Estado reconhece aos indivíduos. Na interpretação de Saes, essa classificação se estabelece segundo o critério, mais implícito que explícito, da esfera da atividade social onde o Estado reconhece prerrogativas a todos os indivíduos: “a esfera da produção e do trabalho; a esfera da atividade política; e a esfera do consumo. Da utilização implícita desse critério, temperada com a observação histórica, resulta a classificação marshalliana dos direitos” (2001:5). Assim, uma vez que as reflexões de Marshall possibilitaram a construção de uma noção diferenciada da cidadania, pela ascensão do trabalho e o bem-estar social à categoria de direitos, peculiar ao capitalismo moderno e oriunda do embate entre a democracia política e a democracia econômica. Esta formulação também pressupõe a política social como elemento inseparável na caracterização do processo de expansão e de transformação da cidadania, sendo, portanto, imprescindível no tratamento das questões levantadas na presente pesquisa.

No caso brasileiro, segundo o entendimento de alguns estudiosos da questão política e social do país, a tipologia descrita por Marshall deve ser vista por contraste (Carvalho, 2001; Fleury, 1994). Pois como mostra Sônia Fleury, para Marshall “os direitos políticos seriam um produto do exercício dos direitos civis, da mesma forma que os direitos sociais foram o resultado da participação política na sociedade democrática” (1994:70). Neste sentido, considerando que Marshall levanta uma tese não apenas histórica, mas que pressupõe uma relação causal entre os três elementos, devemos levar em conta que o exemplo inglês pode ser considerado como apenas um dentre tantos outros, pois cada país apresenta uma seqüência de conquista diferenciada e conseqüentemente tipos diferentes de cidadania. Cabe assinalar que o próprio Marshall sustentava essa idéia, como já mostramos, quando afirma que sociedades diferentes atribuirão direitos e deveres diferentes ao conteúdo da cidadania, uma vez que “não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão” (1967:76).

Em *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, José Murilo de Carvalho (2001) analisa que a especificidade do caso brasileiro consiste em que houve desvios e retrocessos no estabelecimento e extensão dos direitos de cidadania ao longo da história política e social de nosso país. Ao fazer uma reconstrução histórica dos direitos de cidadania no Brasil desde o período monárquico até a atualidade, Carvalho assinala que se, por exemplo, a Constituição de 1824 acenou para um relativo alargamento dos direitos políticos, dando direito à liberdade de expressão, de pensamento, de profissão, a segmentos privilegiados da sociedade brasileira. Por outro lado, a grande massa de escravos, mulheres e não-proprietários analfabetos ficavam sob a jurisdição privada dos “senhores”, não lhes sendo possível o acesso à justiça. A Lei de 1881 e a Lei de abolicionista de 1888 cerceavam os direitos políticos, mas alargavam, ainda que apenas formalmente, os direitos civis.

No rastro histórico da cidadania no Brasil, um outro exemplo observado por Carvalho no trabalho supracitado é o de que na relação entre direitos sociais e direitos políticos, os governos militares (1964-1985) repetiram a tática do

Estado Novo, ou seja, ampliaram os direitos sociais ao mesmo tempo em que restringiram os direitos políticos. Com o fim do regime militar, a retomada dos direitos políticos e o avanço formal dos direitos sociais, não resultou, apesar disso, no avanço dos direitos civis. De modo semelhante, nos anos 90, o autor aponta que diante da realização dos *ajustes estruturais* implementados pelos governos federais nos últimos anos, se pudemos observar um avanço nos processos políticos, os direitos sociais assegurados na Constituição vigente foram gravemente ameaçados ou diretamente atingidos (Carvalho, 2001:206).

Nessa trajetória tortuosa de nossa cidadania, Carvalho considera que no caso brasileiro, dentre os três direitos básicos que compõem a cidadania, o primeiro a ser nitidamente reconhecido como direito foi o social. Neste sentido, salienta que o período de 1930 a 1945 foi a nossa era dos direitos sociais, nele foi implantado o *grosso* da Legislação Trabalhista e Previdenciária, tendo continuidade e relativo aperfeiçoamento no período autoritário, coincidindo com a conquista pelos trabalhadores, do reconhecimento à organização sindical e a reivindicação de seus direitos. Com isso, Carvalho ressalta que “o governo invertera a ordem de surgimento descrita por Marshall, introduzira os direitos sociais antes da expansão dos direitos políticos” (2001:124).

Essa observação é também assinalada por Wanderley Guilherme dos Santos, ao afirmar que no contexto político e social o “marcante na evolução brasileira, todavia, é o fato de que os períodos em que se pode observar efetivos progressos na legislação social coincidem com a existência de governos autoritários. Os dois períodos notáveis da política social brasileira identificam-se, sem dúvida, ao governo ‘revolucionário’ de Vargas e à década pós-1966” (1979:123). Portanto, revelando-se num período em que os direitos sociais são relativamente ampliados em prejuízo dos direitos políticos. Por outro lado, a esse respeito, deve ser de fundamental importância lembrar, que a alteração desse elenco importante de direitos sociais não foi conseqüência natural da implantação de regimes preocupados com as questões sociais. E sim, como assinala Saes, “um ingrediente importante da

estratégia compensatória de um regime ditatorial em busca de legitimidade e de uma base social de apoio” (2001:16).

Ao observar que os direitos sociais foram conquistados primeiro, Carvalho adverte que houve não somente uma alteração na seqüência de conquistas analisada na noção marshalliana, mas sobretudo no teor de nossa cidadania (2001:11). De modo que mesmo precariamente e em detrimento dos direitos políticos, cerceados pelos governos autoritários, a aquisição desses direitos antes dos demais, resulta em todo caso, na alteração da natureza da cidadania brasileira e, portanto, na forma como esses direitos são instituídos aos diversos segmentos da população. Isso significa dizer, por exemplo, que dadas as condições históricas peculiares de nossa realidade social, sumariamente o cidadão brasileiro não possui, nem formal e muito menos goza efetivamente, dos mesmos direitos que um cidadão norte-americano, francês ou o inglês usufruem.

1.2 - A cidadania e as classes subalternizadas brasileiras

No horizonte de inquietações sobre a correlação de forças entre classes e frações de classe, tanto a cidadania quanto a democracia são referenciais constantes no discurso crítico das forças sociais e políticas na sociedade brasileira. Isso se expressa, especificamente, tendo em vista o caráter das relações sociais que se estabelecem entre as classes subalternizadas e o Estado, sobretudo no que tange à construção de uma noção de sociabilidade que vislumbre uma sociedade menos desigual, protegida dos efeitos da exploração e, por conseguinte, do domínio dos aspectos negativos e destrutivos do sistema capitalista.

Neste sentido, parte-se do entendimento de que uma sociedade democrática é aquela na qual ocorre autêntica participação de todos os indivíduos nos mecanismos de controle das decisões, havendo conseqüentemente real participação deles tanto nos processos de produção, quanto na garantia à fruição dos rendimentos provenientes desses processos, ou seja, ao bem-estar formalmente

assegurado. Em termos práticos, isso representa autonomia nos processos políticos, garantia ao trabalho e à dignidade nas relações dele decorrentes, assim como a inclusão a um nível de bem-estar econômico e social para além dos direitos à igualdade perante as leis. Como mostra Evaldo Vieira, isso significa que “participar dos rendimentos da produção envolve não só mecanismos de distribuição de renda, mas sobretudo níveis crescentes de coletivização das decisões” (1992:13).

Do mesmo modo, convém destacarmos uma outra noção de cidadania que coadunada à tipologia de direitos marshalliana, em muito nos auxilia no esclarecimento das condições de possibilidade desses direitos na sociedade capitalista brasileira. Situada no âmbito da corrente marxista, esta noção faz parte dos pressupostos epistemológicos contidos na teoria social gramsciana – embora Gramsci não se tenha manifestado explicitamente a respeito –, segundo a qual a noção de cidadania deve ser compreendida enquanto categoria histórica e estratégica de luta das classes subalternizadas, e não desvinculada da idéia de democracia, entendida enquanto possibilidade de participação igualitária no exercício do poder. Como assinala Carlos Nelson Coutinho em análise à nossa realidade histórica e social,

o pensamento de Gramsci é capaz de fornecer sugestões não somente para a interpretação de nosso passado, mediante os conceitos de “revolução passiva” e “transformismo”, mas também para a análise de nosso presente, através da noção de “Estado ampliado”; e pode também contribuir para a elaboração de uma estratégia de luta pela democracia e pelo socialismo, concebida como “guerra de posição” (1992:135).

Sob essa perspectiva, a cidadania pode ser vista como um avanço na luta das classes oprimidas em relação à realidade social em que se encontram, no sentido da efetivação dos direitos sociais e na construção de um projeto para nossa sociedade que concretamente a imprima. Concebida dessa maneira, essa noção adquire relevância nos processos sociais e históricos, pois se encontra inserida na própria dinâmica das lutas de classe. É nesse sentido que se pode compreender o

Estado como expressão da correlação de forças sociais, existente na sociedade. Ou seja, como mostra Luciano Gruppi, o Estado não é somente “a expressão da dominação de uma classe, mas também um momento de equilíbrio jurídico e político, um momento de mediação” (1996:31).

Assim sendo, como categoria histórica, a cidadania reflete os processos sociais, econômicos, políticos e culturais das sociedades modernas. Indica a inclusão dos indivíduos aos bens sociais ou, na sua ausência, a exclusão do alcance dos direitos e deveres. Ao mesmo tempo em que evidencia as formas como se dão as relações sociais, cuja dinâmica constitui maior ou menor incorporação destes na produção da riqueza social. Como estratégia de luta, a cidadania tem mobilizado historicamente os trabalhadores e os segmentos mais subalternizados - constituído de cidadãos em potencial - a criarem ou recriarem os instrumentos de ação, demarcando os espaços democráticos e produzindo circunstâncias sociais novas e acessíveis. Guiando-se por essa compreensão, como mostra Maria Lúcia Silva, cabe destacar que

todos os componentes do conceito de cidadania, isto é, os direitos civis, políticos e sociais que foram conquistados, decorreram de embates e movimentos libertários e revolucionários, apesar de poderem também ser associados, em momentos históricos específicos, a outros componentes de natureza política, econômica e social (2001:7).

Trata-se de conquistas resultantes de duras batalhas após muita repressão e prepotência enfrentadas pelos movimentos sociais e populares sob o autoritarismo das classes dominantes, pelo menos na tradição ocidental dentro da qual nos movemos. São muitos os embates que a história moderna descreve, em países com alta concentração de renda e graves problemas sociais como o Brasil, cujos objetivos são motivados quase sempre pela situação de exclusão social. Tais resistências revelam, sobretudo, a capacidade de que são dotados os homens de lutarem pela condição de se realizarem como cidadãos com plenos direitos. Neste sentido, ainda conforme o argumento de Maria Lúcia Silva (2001:7), parece importante salientar que embora existam fatores e conjunturas históricas específicas

que favorecem a expansão dos direitos sociais, estes decorrem, fundamentalmente, da luta dos movimentos operários e sociais. Conquistas que se fortalecem demarcando espaços a partir de atividades e aspirações concretas e, por outro lado, vislumbrando possibilidades de construção de uma cidadania plena e propícia ao surgimento de uma sociabilidade constituída por um novo *ethos*, por outros princípios alternativos ao *status quo*.

No atual contexto da sociedade brasileira, sem desconsiderar alguns avanços sociais governamentais implementados nas últimas décadas, sobretudo ao longo dos anos 90, os direitos de cidadania continuam sendo a retórica necessária à constituição, fundamento e legitimidade do poder político (Cohn, 2000a: 194-5). Enquanto retórica, pressupõem a fruição dos direitos e a igualdade, apenas no nível formal entre os indivíduos e o Estado, em que se nega a existência das classes sociais e suas relações extremamente contraditórias, marcadas pela dominação e a exclusão. Isso significa que enquanto mediação política, a cidadania formalizada na letra da Lei, iguala abstratamente os indivíduos, anulando suas diferenças na sociedade e ao mesmo tempo favorecendo o poder político dominante que, em tese, representa a todos. Constituindo-se dessa maneira, a cidadania passa a ser o anteparo para a consolidação das desigualdades sociais, transforma-se em mito e mistificação, imagem simplificada e ilusória, representando um discurso retórico daqueles que tentam burlar a sociedade, mascarando a realidade. Ou seja, como esclarece Sônia Fleury, na forma como é instituída pelas classes dominantes, a cidadania torna-se

condição da consolidação das desigualdades das classes, remetendo os requisitos de igualdade a um plano formal que impede de problematizar as desigualdades existentes no nível social e a relação do Estado com as classes sociais (1994:44).

Em semelhantes reflexões sobre o componente retórico da cidadania brasileira, Pedro Demo ressalta que ainda hoje prevalece a *visão de cima*, dos “iguais”. O que reproduz inevitavelmente em nossa sociedade os cidadãos de primeira (os que tem acesso ao conteúdo dos direitos) e os cidadãos de segunda categoria (os pobres,

os desempregados, desvalidos e demais excluídos). Demo observa que o processo histórico de formação da nossa cidadania tem revelado contornos demasiado incipientes, e o sujeito social mais visível continua sendo o grupo tradicionalmente dominante, secundado pelo Estado. Ademais, este, como instância pública delegada de serviços, mesmo com os avanços da *redemocratização*, após o período autoritário, ainda não foi devidamente apropriado pela população, que por sua vez se mantém facilmente desmobilizável e controlável. Em suas próprias palavras,

é fato que nosso processo histórico de conquista da cidadania ainda está excessivamente incompleto. É exagero nos imaginarmos dotados de instituições democráticas sólidas. Na realidade temos o posto. Até porque sequer universalizamos a educação básica, algo que figura na Constituição como direito há décadas. A tranqüilidade do poder que coloca isso na Constituição é a mesma com que não cumpre (Demo, 2001:99).

No mesmo sentido das reflexões de Marshall, Evaldo Vieira assinala que no âmbito da democracia liberal, a desigualdade social e a dominação de classe podem ser reiteradas desde que esteja assegurado o preceito de igualdade da cidadania, apenas em nível formal. Assim sendo, como consequência da ordem burguesa e do capitalismo, a cidadania, na sua formalidade imposta pelas classes dominantes, revela-se indispensável à continuidade da desigualdade social, e não entra em conflito com ela. Para Vieira, considerando a maneira como se constitui a relação de cidadania em nossa sociedade, pode-se dizer que esta “exprime a liberdade humana apenas no sentido de os homens terem direitos e estarem protegidos pela lei comum a todos”. Entretanto, assinala que por estar “revestida da forma de igualdade jurídica, ela se desenvolve a partir da luta pela conquista de certos direitos e posteriormente através da luta para usufruir deles” (1992:71).

Em outras palavras, isso implica a observação de que a cidadania, constituída por um conjunto de direitos entre o Estado e os cidadãos, ao ser reconhecida como relação de igualdade apenas em nível formal, pode significar também a reprodução da dominação social. Pois oculta a existência de relações

contraditórias de exploração, negando inclusive a existência das classes sociais e seus interesses contraditórios e antagônicos, sendo por isso elemento essencial na estrutura ideológica do Estado capitalista, enquanto representante da vontade coletiva (Fleury, 1994:43-4). Em termos práticos, isso ocorre na medida em que a carga ideológica presente no discurso governamental acerca dos direitos de cidadania e sua expansão aos segmentos subalternizados, objetiva sempre ocultar a dominação e o antagonismo existente entre as classes. Com isso cria-se um aparente consenso de interesses políticos, materializados na ilusão de que as elites no poder representam aliados, e não antagonistas, na construção de uma cidadania democrática.

Porém, não se deve perder de vista que ao mesmo tempo em que a cidadania é mediação política, ela precisa ser igualmente concebida enquanto categoria estratégica de lutas das classes subalternizadas. Pois, como assinala Maria de Lourdes Covre, “a luta entre trabalhadores e capitalistas se dá, de certa forma, pelos espaços do e no próprio Estado. Daí a conveniência de se adotar a cidadania como categoria estratégica dessa luta” (1991:32). Assim, diz essa autora, a cidadania deve ser um empreendimento coletivo, uma estratégia, um objetivo-meio, ou mesmo um instrumento a ser utilizado no epicentro da sociedade capitalista brasileira, aliada à democracia como condição para sua realização. De modo que ao mesmo tempo em que se realiza, a cidadania também influi, reciprocamente, na definição de uma democracia que criará e fornecerá as condições reais de bem-estar e participação na herança social.

Como uma categoria histórica e estratégica de luta das classes subalternizadas, reitera-se que a cidadania tem como componente essencial para sua efetivação, a participação. Entendendo-se, pois, a participação como a presença ativa dos cidadãos, em todas as instâncias de poder existentes, enquanto sujeitos individuais e coletivos. Isso significa estar presente numérica e qualitativamente nos variados e diferentes mecanismos de elaboração, decisão e execução do poder e dos bens sociais. Nessa perspectiva, “cidadão é aquele que usufrui os bens e serviços

produzidos socialmente e participa de forma livre, consciente e autônoma das decisões sobre a vida de seu país, em todas as dimensões (política, econômica, cultural, ética, etc.) e esferas de exercício do poder” (Silva, 2001:7).

No caso de um país com acentuada desigualdade e graves problemas sociais como o Brasil, é de fundamental importância resgatar a noção de cidadania como uma estratégia para se alcançar a autonomia dos sujeitos e, em decorrência, sua emancipação social. Em vista disso, não se pode deixar de considerar as especificidades das dinâmicas dos processos sociais, políticos e econômicos, bem como suas implicações e efeitos, em curso em nossa sociedade (Cohn, 2000b: 401-2). Ou seja, em termos teóricos isso se justifica pela compreensão de que é no âmbito da própria democracia burguesa, e especialmente no espaço das políticas sociais, que se deve efetivar uma nova concepção acerca da direção que precisa tomar os direitos sociais na sociedade brasileira. Pela garantia ao trabalho, mas também ao usufruto da riqueza social, tendo em conta os determinantes das contradições e antagonismos existentes, porém continuamente na luta pela construção de uma nova ordem.

Como mostra Aldaíza Sposati, embora tenha surgido das necessidades e lutas concretas da população, na tradição das políticas sociais brasileiras, estas foram “articuladas como estratégia de controle do Estado sobre as classes subalternizadas, a fim de configurar a face humanitária do capitalismo sob aparência de assistência ou benefício” (1992:77). No sentido dessas observações, a relação que se pode estabelecer entre cidadania e política social é a de que essas ações assistenciais públicas podem se constituir em espaços verdadeiramente possíveis de reivindicação e conquista de direitos sociais. Configurando-se portanto, num lugar de reconhecimento da cidadania às classes subalternizadas. Essa associação significa uma melhor apropriação do Estado pela sociedade brasileira, suprimindo-se a relação de dependência das classes subalternizadas, ao mesmo tempo em que se cria condições para que o Estado possa cumprir suas funções reais a serviço dos interesses coletivos.

Nesta luta, como argumenta Amélia Cohn (2000b: 402), não se chega a uma consciência crítica sem a apreensão da realidade, do que está por trás da exploração do capitalismo, da desigualdade social e da dominação das elites no poder. É preciso entender o porquê da situação de miséria e de abandono dos cidadãos na sociedade brasileira, assimilando-se criticamente a diferenciação entre as classes sociais, a diversificação no acesso aos bens da sociedade, o papel do Estado, a função dos partidos políticos e dos parlamentares. Enfim, deve-se abstrair nossa cultura política contraditória, com o propósito de abstrair os elementos necessários para sua superação. Isso porque, é imperiosa a construção da cidadania e de uma conseqüente democracia, debaixo para cima, que penetre e perpasses as entranhas do Estado, redefinindo e reelaborando suas funções, adequando-as aos desígnios de um outro tipo de sociedade. Assim, tal como assinala Cohn,

a grande tarefa que ainda está para ser enfrentada neste país consiste portanto em efetivamente se constituir e consolidar uma ordem democrática. Desafio não de pequena monta, uma vez que implica deslocar a questão social do âmbito da pobreza para o da desigualdade social, vale dizer, de transformar a questão social numa questão redistributiva de riqueza e poder (2000b: 402).

Construir a democracia e o Estado ampliado significa a conquista do poder político e a participação no sentido de intervir na solução de problemas que diz respeito a todos os cidadãos, assim como nas decisões de questões mais gerais que envolvem a administração e o controle do Estado na produção e gestão da coisa pública. Para isso, é necessário sobretudo o fortalecimento das lutas sociais no sentido de avançar politicamente para que se possa pressionar, com mais firmeza as organizações governamentais no sentido de que sejam garantidos os direitos de todos influírem de fato nas diferentes esferas do poder. Como aponta Coutinho, resta ainda um longo caminho a se percorrer na luta para ampliar a socialização da política. Mas construir um efetivo protagonismo das massas, capaz de consolidar definitivamente a sociedade civil brasileira, é um desafio que deve ser enfrentado como condição permanente de nosso caminho para um país democrático. Para esse

autor, como ponto de partida, os dados empiricamente constatáveis em nossa sociedade não desautorizam o otimismo. Assim,

falar hoje de fortalecimento da sociedade civil brasileira não é apenas propor um programa político, mas, ao mesmo tempo, registrar uma realidade de fato. Pelas vias transversais da revolução passiva, o Brasil tornou-se uma sociedade “ocidental” [ainda que periférica e de ocidentalismo tardio], madura para transformações substanciais (1992:134-5).

É exatamente considerando o quadro brutal de concentração de renda em nosso país e a lógica perversa que orienta as políticas sociais de combate à pobreza, bem como as questões e problemas sociais que atingem os segmentos subalternizados de nossa população, que ganha importância enfatizar os direitos sociais enquanto garantia de padrões dignos de proteção social. Ao ser assim problematizada, se por um lado o discurso da cidadania, enquanto relação de direito entre o cidadão e o Estado, serve para mascarar a existência das contradições e do antagonismo das classes sociais, por outro lado seu reconhecimento é imprescindível para a organização e luta das classes dominadas pela efetivação real desses direitos na sociedade capitalista brasileira.

Neste sentido, reitera-se uma vez mais, que a noção de cidadania deve ser vista sobretudo como um avanço na luta das classes oprimidas. Em síntese, como explica José Murilo de Carvalho, “uma cidadania plena que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível. Mas ele tem servido de parâmetro para julgamento da qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico” (2001:9). Em uma sociedade realmente democrática, a cidadania possui sua devida correspondência com os direitos civis, políticos, sociais ou econômicos, e na medida em que todos os indivíduos podem reivindicar os mesmos direitos, estes tem a garantia efetiva do seu atendimento e fruição.

Por fim, é no curso desse processo de socialização do Estado e maior participação da sociedade brasileira no usufruto dos direitos sociais, no embate das forças sociais e políticas, que se destaca a possibilidade de conquista concreta da cidadania através das políticas sociais. Como defende Amélia Cohn, esse processo de conquista deve significar a edificação de um projeto para nossa sociedade que represente a *qualidade* de nossas políticas sociais e, por conseguinte uma autêntica aquisição de bem-estar social, e não meramente a reprodução da subalternidade, como vem ocorrendo. A autora esclarece que ao se buscar satisfazer determinadas necessidades básicas dos segmentos mais pobres da população, por *qualidade* das políticas sociais deve-se entender, “menos sua dimensão custo/efetividade, tão em voga, e mais o seu conteúdo enquanto instrumento de construção da cidadania e da autonomia desses sujeitos, população-alvo das políticas sociais” (2000a: 194-5). Esse debate sobre as possibilidades e limites de constituição dos direitos pela via das políticas sociais, sobretudo o caráter dominador do discurso retórico da cidadania, empreendido nos programas assistenciais que as operam concretamente, é a grande temática em análise neste trabalho e será discutida ao longo dos próximos capítulos.

2

CIDADANIA E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

2.1 - As condições de cidadania na sociedade brasileira

Um estudo intitulado *Questão social no Brasil*, Cerqueira Filho (1982:57) considera que de forma abrangente pode-se admitir que a relação histórica e social entre cidadania e políticas sociais no contexto nacional pode ser examinada por uma periodização que tem seu início nos anos finais da República Velha, quando emerge de forma indisfarçável, a *questão social* como demanda a ser atendida pelo Estado brasileiro. A partir daí, entende-se que cidadania e políticas sociais prosseguem sua trajetória de relações contraditórias, entre vínculos e rupturas, passando pelo período entre os anos 30 e 60, ou seja, do governo de Getúlio Vargas ao de João Goulart; os anos da ditadura militar, o processo Constituinte nos anos 80, até finalmente chegar aos anos 90 e adquirir a configuração dos dias atuais.

Tomando esse itinerário reflexivo como parâmetro de análise, parte-se então da constatação de que é na fase final da República Velha que as políticas sociais brasileiras tiveram sua origem. Em análise a essa conjuntura, Cerqueira Filho (1982:58) argumenta que é justamente nesse momento que a *questão social* começa a adquirir proeminência, ao que parece, como sintoma do emergente processo de industrialização, substitutivo da crise da oligarquia agrária, que logo em seguida se consolidaria no governo Vargas dos anos 30. Entretanto, embora ao longo de toda a República Velha a questão social fosse encarada pelo Estado e as elites dominantes no cenário político nacional, como “caso de polícia”, isso não teria impedido que os movimentos operários da época conquistassem, na passagem do século XIX para o XX, as primeiras reivindicações sobre melhores condições de vida e de trabalho, bem

como a legalização de incipientes organizações políticas.⁹ Neste período, ressalte-se que obtidos após ardorosas lutas políticas, surgem os primeiros indícios de direitos sociais concernentes à condição de cidadania. Dentre essas conquistas, Ana Maria Cartaxo destaca que

em 1888, foi criada a caixa de socorro para os empregados da estrada de ferro do Estado (ajuda nos períodos de doença e morte). Em 1889, foi criado os Fundos de Pensões dos funcionários da imprensa oficial. Em 1903, o poder público reconheceu aos profissionais da agricultura e indústrias rurais o direito de organização e formação de sindicatos. Em 1907, a legislação assegurou o mesmo direito a qualquer outra categoria profissional (1992:59).

Cabe assinalar, que como naquele momento ainda não havia a constituição plena de um padrão de regulação social, aos moldes do que ficaria conhecido nos anos 30, não houve condições estruturais objetivas para a concretização de uma efetiva relação de cidadania com as classes subalternizadas. O Estado naquela conjuntura guiava-se essencialmente a partir de uma perspectiva rigidamente liberal, que se mostrava contrária a qualquer medida de proteção social, sob a alegação da eficácia do mercado no trato dos problemas sociais emergentes. Por isso, conforme argumenta Cartaxo (1992), grande parte das concessões realizadas às classes trabalhadoras coube ao empresariado mais progressista.

Porém, como aponta Wanderley Guilherme dos Santos (1979:28), mesmo nessas condições, na fase final da República Velha ainda houve espaço para a institucionalização de alguns avanços sociais. Entre essas conquistas, pode-se

⁹ Cerqueira Filho esclarece que, com ressalva a algumas exceções, é possível afirmar que até 1930 a consciência das classes dominantes (oligarquias agrárias) em nosso país não apreendia a pobreza das classes trabalhadoras enquanto expressão da *questão social*. Na medida em que essas classes detinham o poder político, detinham simultaneamente o monopólio das questões políticas legítimas, das questões que em última instância organizam a percepção do funcionamento da sociedade. De modo que quando a *questão social* se insinuava como questão para o Estado, por ser considerada ilegítima, portanto ilegal e subversiva, era de imediato enquadrada como “caso de polícia” e tratada no interior de seus aparelhos repressivos. Nesse contexto, os problemas sociais eram mascarados e ocultados sob a forma de fatos esporádicos e excepcionais. Como diz esse autor, a pobreza era tratada como disfunção pessoal dos indivíduos. Uma ampla discussão sobre a *questão social* como “caso de polícia” é encontrada em *Questão social no Brasil*, cuja obra já nos referimos, sobretudo os capítulos II, III e IV (Cf. Cerqueira Filho, 1982).

destacar as Caixas de Aposentadoria e Pensão dos ferroviários - cujo pioneirismo coube à Lei Eloy Chaves, promulgada em 24 de janeiro de 1923, no Decreto-Lei nº4.682 -, que se destinava à criação de um fundo, mediante a contribuição dos empregadores, dos empregados e do Estado. As CAPs se disseminaram rapidamente para outras categorias profissionais, funcionando no ano de 1926, o contingente equivalente a 33, similares à primeira criada, tanto por seu escopo, quanto por seu esquema de financiamento. Nesse mesmo ano, pelo Decreto Legislativo nº5.128, o governo cria o Instituto de Previdência para funcionários da União, no qual o Estado passa a desempenhar as funções correspondentes ao empregador privado nas caixas e pensões empresariais. Ainda nesse contexto, pelo Decreto-Lei 19.646, de março de 1927, a previdência social dos servidores públicos transforma-se em matéria de competência exclusiva do governo, o que resultaria mais tarde na constituição do IPASE - Instituto de Pensão e Aposentadoria dos Servidores do Estado.

Todavia, uma política social genuinamente estatal somente iria adquirir densidade no contexto político dos anos 30. A partir dessa época, o governo Vargas aprofundará o tratamento da problemática social, que será abordada por novos aparelhos de Estado e a questão social será reconhecida como legítima. Conforme Cerqueira Filho (1982:75), embora visando a desmobilização ou despolitização da classe operária, após essa data a intervenção dos poderes públicos nas questões trabalhistas crescerá continuamente, culminando com Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, em 1943. Assim, com o início da regulação social, acelerada dos anos 30 aos 40, bem como a efetividade existente nas políticas sociais estatais, alcançou-se então as condições estruturais objetivas que hoje em dia possibilitam o espaço de atuação política e de reivindicação das camadas dominadas. Desde o primeiro governo de Vargas, pelo reconhecimento *explícito* da questão social, e *implícito* da classe operária, esse espaço de certa maneira já definia alguns princípios fundamentais que, mesmo pela via das políticas populistas para este setor, sinalizavam para a forma como poderiam ser regidas as relações sociais de direito entre as classes subalternizadas e o Estado. Ou seja, embora sob condições

autoritárias, as políticas sociais passavam a se constituir possíveis espaços de luta por ampliação e fruição de direitos representativos da cidadania.

Por outro lado, em termos mundiais, o contexto histórico da década de 30 enseja um difícil período de crise econômica e de direção política, ocorrida nas principais economias dos países desenvolvidos. De acordo com a avaliação de Evaldo Vieira (1992:83-7) em *Democracia e Política Social*, tomando-se por referência apenas os eventos mais significativos, no plano internacional esse processo pode ser caracterizado pelos constantes conflitos entre a burguesia e as classes trabalhadoras, pela proliferação das orientações socialistas e, mais particularmente, pela recessão norte-americana iniciada em outubro 1929, em decorrência da “quebra” da Bolsa de Nova York, que sufocou as demais economias mundiais durante os anos 30. Já no final dessa década, pelos primeiros efeitos igualmente nocivos à estabilidade econômica, advindos da Segunda Grande Guerra. Enquanto resultado de todo modo indesejável, esses acontecimentos atingiam duramente a estrutura do sistema capitalista, que nesse momento mantinha uma conformação monopolista.

Assim, conforme a proposta idealizada pelo economista inglês John Maynard Keynes [1883-1946], tal circunstância exigia das classes dirigentes, como estratégia para a solução da crise estrutural do capitalismo, uma deliberada intervenção mais direta do Estado tanto na economia quanto na sociedade. O que o encarregava desta forma a conduzir os investimentos mais rentáveis, antes exclusivos à iniciativa privada, como por exemplo, os serviços de estrutura de base. E de modo semelhante a ministrar políticas sociais às classes trabalhadoras, como atividade complementar a esta resolução. Em outras palavras, o Estado passava a ser o operador de medidas destinadas a promover o crescimento econômico e a dinamização do consumo e dos investimentos. Como mostra a análise de Vieira (1992:86), Keynes entendia que a desgraça econômica nos Estados Unidos e nos demais países industriais era fruto dos insuficientes investimentos por parte dos empresários. De modo que se as empresas não podiam crescer, era porque não conseguiam investir, com isso, o governo precisava criar as condições para tal

investimento. Diante disso, Keynes propõe atividades deliberadas de investimento governamental temporariamente, até que a economia volte a sua posição satisfatória.

Vieira salienta ainda, que a emergência desse tipo de política de Estado na sociedade norte-americana engendrou diferentes modalidades de política social, típicas de um sistema de seguridade social (1992:87). É nesse contexto, e em alguns casos consolidando-se somente no segundo pós-guerra, que se sobressaem os demais padrões de proteção social, destacando-se o *bismarckiano* na Alemanha, o *social democrata* na Suécia, e o *beveridgiano* na Inglaterra, cuja particularidade comum consistia em assegurar aos trabalhadores e às suas famílias, uma estabilidade socioeconômica em situação de perda de renda. Com a finalidade de reorganizar a economia e a sociedade, essas políticas contribuíram para a consolidação do padrão keynesiano de intervenção estatal, mais conhecido pela expressão inglesa *Welfare State*, que predominou até os anos 70 na maioria dos países integrantes do capitalismo central.

Enfim, como mostra Sônia Teixeira (2002:45), a seguridade social deu origem ao Estado de Bem-Estar Social, que se fundamentava numa relação de direito social inerente à condição de cidadania. Do ponto de vista institucional, isso implicava uma organização nacional da política social, no qual o Estado assumia os ônus básicos da administração e financiamento do sistema de proteção. A autora observa que com o advento do Estado intervencionista, a seguridade social rompe com as concepções de amparo social que se baseavam na evidência da necessidade ou no contrato realizado. E no lugar propõe uma relação de *cidadania plena*, no qual o Estado estaria obrigado a fornecer um mínimo essencial a todos os cidadãos.

No Brasil, a repercussão dessa circunstância de crise estrutural do capitalismo levou o governo de Getúlio Vargas a implementar algumas mudanças que remodelariam as feições políticas, econômicas e sociais do país. Dentre suas ações mais expressivas, como parte do processo de ruptura com o regime de oligarquia agrária, destaca-se a construção das primeiras indústrias de base e de

importantes estradas para escoamento da produção nacional, em vias de industrialização. Ademais, o Estado autoritário brasileiro buscou sua legitimidade na necessidade de conter os conflitos sociais nos limites da sobrevivência da comunidade, tal como os entendia e definia a elite dirigente. Assim, nesse momento também foram feitos investimentos na promoção e desenvolvimento de instituições de políticas sociais, sobretudo tendo em vista controlar e administrar a questão do trabalho, esta caracterizada especialmente pela desqualificação profissional, pela pobreza e pelo desemprego.

Como mostra a análise de Wanderley Guilherme dos Santos em *Cidadania e Justiça*, tanto no trabalhismo gerido por Vargas no período entre 1930 e 1945, quanto no âmbito de seu nacionalismo vivenciado nos anos de 1950 a 1954, a política social do Estado brasileiro caracterizou-se pelo controle, fragmentação e seletividade frente às camadas subalternizadas dos trabalhadores urbanos. Conforme essa análise, em ações que visavam a institucionalização de seguros sociais especialmente para dois segmentos das classes trabalhadoras: os mais organizados politicamente, porque detinham maior poder de pressão - o que não perdurou muito tempo, pois logo seriam cooptados, a partir da vinculação dos sindicatos ao Estado. E igualmente, porque interessava ao Estado e às elites dominantes, esses direitos se estenderiam para as categorias mais importantes ao incremento do capitalismo monopolista, então em ascensão no país. Entre estas categorias se destacavam, por exemplo, os industriários, os bancários, os marítimos e os estivadores (1979:71-82).

Nessa clássica análise da relação entre as políticas sociais e a cidadania no contexto social brasileiro, o autor mostra que foi sob essa lógica fragmentadora, constitutiva de nosso sistema de proteção social em seus primórdios, que se condicionou o aparecimento de um formato peculiar de relação de direitos, por ele denominado de *cidadania regulada*. Nesse de tipo relação social entre as classes subalternizadas e o Estado, os direitos sociais caracterizam-se por se constituírem atribuições exclusivas dos trabalhadores que atuam em profissões reconhecidas, estes por sua vez considerados privilegiados entre os demais, por possuírem a carteira de

trabalho assinada. Instituída em 1932, a carteira de trabalho era a evidência fundamental para o gozo de todos os direitos trabalhistas, e nela fixava-se a profissão do trabalhador. Nas palavras de Santos, “o instrumento jurídico comprovante do contrato entre o Estado e a *cidadania regulada* é a carteira profissional, que se torna, em realidade, mais do que uma evidência trabalhista, uma certidão de nascimento cívico” (1979:76). Com isso tornavam-se *pré-cidadãos*, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhecia. De modo que seriam *pré-cidadãos* não somente os trabalhadores da área rural, embora fizessem parte ativa do processo produtivo, como também um grande número de trabalhadores urbanos, pois desempenhavam ocupações difusas, não reconhecidas para efeito legal. Apresentando esses aspectos, a *cidadania regulada* foi o alcance original da política social brasileira, conformando sobretudo, a associação entre *cidadania* e *ocupação*, que como ressalta Santos,

proporcionará as condições institucionais para que se inflem, posteriormente, os conceitos de marginalidade e de mercado informal de trabalho, uma vez que nestas últimas categorias ficarão incluídos não apenas os desempregados, os subempregados e os empregados instáveis, mas, igualmente, todos aqueles cujas ocupações, por mais regulares e estáveis, não tenham sido ainda regulamentadas (1979:75).

No que tange ao aspecto da legislação, é nesse contexto que emerge uma quantidade significativa de leis de proteção social. A Constituição de 1934 garantiria aos trabalhadores o salário mínimo, jornada de trabalho definida, férias e o repouso remunerado. Regulava ainda, o trabalho do menor, a indenização por dispensa, a assistência médica e previdência social nos casos de velhice, invalidez, morte, e contra acidente de trabalho. Além da assistência social aos necessitados, em instituições sociais caracterizadas por práticas assistencialistas, como Legião Brasileira de Assistência - LBA, ou voltadas diretamente para a questão do trabalho urbano, como o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Senac e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai (Santos, 1979:29-32). Conforme essa avaliação, pode-se dizer que esse modelo matricial de política social e relação de cidadania implementados pelo Estado brasileiro, estendeu-se de forma marcante

para além da fase trabalhista de Vargas, entre 1930-45, abrangendo o período populista pós-1946 e seu nacionalismo de 1951-54; alcançando ainda, o desenvolvimentismo de Juscelino Kubitschek, o moralismo de Jânio Quadros e o reformismo de João Goulart. Assim esclarece uma vez mais a análise de Santos,

após a Consolidação da Leis do Trabalho, de 1943, e da unificação da caixas ferroviárias, em 1953, nada de efetivamente significativo ocorre até 26 de setembro de 1960, quando se promulga a Lei Orgânica da Previdência Social (...). A lei assegurava o mesmo regime de benefícios, independente da categoria profissional de cada um, a todos os trabalhadores regulados pela CLT - o que quer dizer a todas as pessoas ocupando posições no processo de acumulação, *reconhecidas e reguladas pelo poder estatal* (1979:33).

De acordo com Evaldo Vieira (1995:232), parece razoável inferir que o sistema de proteção social brasileiro correspondente ao período dos anos 30 aos 60, caracterizou-se por apresentar uma conformação *corporativista* e de *cidadania regulada*. Primeiramente porque não contemplava o conjunto dos trabalhadores brasileiros, e em seguida, pela forma subordinada ao Estado como estavam configuradas as relações sociais de cidadania. Distinguindo-se, dessa maneira, consideravelmente do padrão *universalista* que predominou nos países de capitalismo avançado nesse período. Por outro lado, defende Vieira, se é verdade que esse padrão *corporativista* de proteção social e de *cidadania regulada* surgido nos anos 30 constituiu-se em estratégia de mobilização populista e de controle dos trabalhadores por parte do governo federal, por outro lado, não se pode perder de vista que, embora circunscrita em presença de um poder desigual, essa relação de cidadania representou igualmente um conjunto de direitos das populações trabalhadoras, perante o Estado, devido as lutas e pressões dessas classes subalternizadas junto ao poder estatal.¹⁰

¹⁰ Essa passagem da reflexão de Viera nos remete à importância de se pensar a realidade social brasileira segundo uma noção de cidadania que a compreende enquanto categoria histórica e estratégia de luta das classes subalternizadas. Como já ressaltamos no capítulo precedente, essa noção mostra que a cidadania deve ser vista como um avanço na luta das classes oprimidas em relação à realidade em que se encontram. No caso brasileiro, cabe buscá-la no sentido de uma consecução prática dos direitos sociais e na construção de um projeto para nossa sociedade que assegure concretamente a validade das políticas sociais implementadas, e não a mera reprodução da subalternidade, como vem ocorrendo até o momento.

Durante o período ditatorial, que se inicia com um dos episódios mais conturbados da política nacional, o golpe militar ocorrido em abril de 1964, tem-se como característica fundamental a consolidação do capitalismo monopolista no Brasil. Com isso efetivava-se um padrão de desenvolvimento econômico concentrado nos interesses das corporações transnacionais, em associação com o capital nacional. Tratava-se de uma estratégia política instauradora de uma dominação dirigida essencialmente pela burguesia, ativada por meio de um projeto cujo conteúdo fundamental era a implantação do que se denominou *modernização conservadora*, uma vez que os objetivos da política ditatorial eram conduzidos em função dos interesses dos monopólios. De acordo com a retórica da nova elite governamental, isso significava criar as condições para um desenvolvimento mais balanceado e justo da economia de mercado, afastando-se aqueles grupos que, segundo a versão oficial, buscavam substituir a ordem econômica e social no Brasil. Assim, a implementação do padrão de política social da ditadura militar ficou em larga medida sob responsabilidade dos grupos capitalistas empresariais, desencadeando uma crescente privatização dos serviços sociais, então sob o encargo de instituições públicas. Conforme a análise de Ana Elizabeth Mota, esse padrão de política social teve como principais efeitos para este setor

a diferenciação dos serviços em função da clientela atendida, a privatização da assistência médico-social, a criação da previdência complementar privada, afora a supressão e o desmantelamento dos mecanismos de controle e de participação dos trabalhadores no sistema de proteção vigente até 1964 (1995:137).

Esse primeiro momento de vigência do padrão ditatorial de política social, em termos de relações sociais com as classes subalternizadas, caracterizou-se especialmente por ser um modelo repressivo, centralizado e autoritário. Como destaca Maria de Lourdes Covre (1991), engendrou o que se pode denominar de *não-cidadania*, configurada pelo cerceamento dos direitos civis e políticos, além do nível desigual no que se refere ao acesso aos direitos sociais, que por sua vez variavam em qualidade e abrangência, conforme a renda da população a que se dirigia.

Entre os anos de 1970 e 1974, no auge do “milagre econômico” e da repressão política, essa modalidade de *modernização conservadora* priorizada pelo regime militar aduziu uma alteração de caráter qualitativo no atendimento aos direitos sociais dos trabalhadores brasileiros. À exceção do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, criado em 1966, e da integração do seguro de acidentes de trabalho ao INPS, em 1967. Nesse período de “bonança” e relativa ampliação de direitos sociais, com a implementação de políticas sociais mais abrangentes, foi instituído em 1970, o Programa de Integração Social – PIS, um fundo de poupança auferido pelos empregadores ao trabalhador. Em 1971, com a criação do FUNRURAL, garantia-se a previdência aos trabalhadores rurais. Em 1972, são assegurados como garantias sociais através do INPS, a previdência aos empregados domésticos. Em 1973, essas garantias são estendidas aos empregados autônomos e aos jogadores de futebol. Em 1974 foi instituído o salário-maternidade, a extensão do seguro de acidentes de trabalho à área rural, a garantia de renda mensal vitalícia de um salário mínimo para os idosos pobres de mais de setenta anos, e aos inválidos que tenham contribuído pelo menos 12 meses ao INPS. Dentre as instâncias estatais funcionais a esse modelo de políticas sociais, destacavam-se o Ministério da Previdência e Assistência Social e o Banco Nacional de Habitação (Santos, 1979:34-6).

Ao que parece, esse destaque na dinamização das políticas sociais ocorrera especialmente para contrabalançar o agravante pauperismo prevalecente no seio da classe trabalhadora brasileira. Uma vez que esta vinha sendo fortemente atingida, em decorrência do caráter segregador assumido pelas políticas sociais inicialmente aplicadas, bem como pelas fortes compressões causadas na política salarial. Ao mesmo tempo, a implementação dessas medidas propiciava uma certa base de legitimação política, necessária ao regime junto às massas populares. Assim, de um modo geral, pode-se dizer que durante as duas décadas de vigência do Estado ditatorial, a sociedade brasileira vivenciou um período cuja principal característica se traduz especialmente por uma perversa exclusão da classe trabalhadora do cenário de participação social e política, em contraponto aos interesses absolutos do grande capital. Por conseguinte, não há como negar que a sociedade brasileira esteve nesse

momento muito distante do padrão emancipador que prevaleceu nos modelos de Estado de Bem-Estar Social, então vigentes nos países de capitalismo avançado.

O período que compreende o processo Constituinte, como se sabe, culmina no estabelecimento da Constituição de 1988. Todavia este período teve seu início ainda no contexto do governo ditatorial de Ernesto Geisel entre os anos 1974 e 1979. Como argumenta Débora Guimarães (1993:7-8), após a instituição de grande parte dos direitos sociais desse período, a partir de 1974 ocorre a sistematização de uma outra postura de intervenção social, expressa no II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND, que se apresenta austera a novos investimentos sociais, refletindo as mudanças próprias de uma reorientação econômica e o momento de *distensão gradual* do regime. A autora ressalta que paralelamente a essas alterações, verificou-se a retomada das relações clientelistas através das políticas sociais. Esse ardil clientelístico se efetivou principalmente nas regiões mais pobres do país. Na região nordestina, por exemplo, essa estratégia se colocou de forma clara através da distribuição de recursos federais a programas de desenvolvimento social na região, principalmente nas áreas de habitação, alimentação, sanitarismo e creches. Com vistas a constituir e ampliar seus redutos eleitorais, visando dar maior sustentação à ARENA, partido da situação que passou a disputar os cargos administrativos intermediários, junto ao Executivo.

Ocorrida em meio à crise internacional do petróleo e a agonizante situação do “milagre brasileiro”, a *política de distensão* instituída por Geisel naquele período é marcada pela recessão econômica. Essa política correspondia, essencialmente, a uma estratégia pactuada de mudança do regime militar para um governo liberal-democrático, sob o domínio das forças conservadoras. Nesse momento, a política econômica brasileira é reafirmada em conformidade à tríade composta pelos capitais nacional-privado, internacional e estatal, espelhando os interesses das elites no poder. Aliado à retração nas políticas sociais, o efeito social dessa orientação política foi, no entanto, desastroso para a grande maioria da população brasileira, resultando numa queda considerável do padrão de vida das

classes trabalhadoras nos anos finais da década de 70. Diante dessas circunstâncias, e com a abertura gradual permitida pelo regime, ocorre em amplas camadas da sociedade, um revigoramento das reivindicações em torno da questão democrática. Na avaliação de Débora Guimarães, mesmo considerando que se mantiveram neutralizados por um tempo razoável os principais canais de participação da sociedade civil (os partidos e os sindicatos), proliferaram-se nesse momento muitas agremiações estudantis, associações profissionais, pastorais, etc. Esses movimentos reivindicatórios, por sua vez, estimulavam na sociedade as discussões sobre os perversos efeitos do modelo econômico adotado, a ampliação das desigualdades sociais e a necessidade de participação dos diversos segmentos sociais nas decisões do Estado. Em meio a esses acontecimentos, a autora assinala ainda, que

não há como deixar de destacar, também, o surgimento, no final da década de 70, de um novo sindicalismo, resultante da ação política de um segmento da classe operária – os metalúrgicos do ABC paulista – que impuseram um modelo de organização sindical diferenciado, em termos de sua capacidade de mobilização e combate (1993:8).

Com isso, na década seguinte, as classes trabalhadoras seriam impulsionadas ao ressurgimento efetivo das lutas no movimento operário e à criação de novas organizações partidárias. Ao avaliar os resultados sociais e o crescimento das práticas políticas nesse contexto, Ana Mota (1995:104) ressalta que se a década de 80 representou uma derrota para os trabalhadores no campo econômico, o mesmo não ocorreu no campo da ação política organizada pelas classes subalternizadas. Esse período é marcado por uma intensa mobilização de diferentes segmentos da sociedade civil, que buscavam a ampliação dos direitos políticos e sociais, e se faziam ouvir pela criação de novas formas associativas e a revitalização dos partidos políticos. Num balanço dos embates protagonizados por essas classes, a autora aponta que nesses anos os trabalhadores ampliaram significativamente sua organização política, com a consolidação do novo sindicalismo, a criação da CUT, a construção do Partido dos Trabalhadores, além de poderem somar forças a um largo leque de movimentos reivindicatórios.

João Batista de Figueiredo (1979-1985) fora o último governo do regime ditatorial. No contexto de sua *política de abertura*, enquanto restabelecimento da ordem democrática, tem-se a restituição do *habeas corpus*, a anistia aos presos e exilados políticos, a reorganização partidária e as eleições diretas para governos estaduais de 1982. Quanto ao processo de consolidação formal dos demais direitos e liberdades democráticas, o momento mais representativo parece ser o que concerne à elaboração da Assembléia Nacional Constituinte. Como aponta Guimarães (1993:8), constituindo-se palco privilegiado onde foram travadas as discussões mais amplas em termos de reformas estruturais exigidas pela sociedade civil, à Assembléia Constituinte coube a responsabilidade pelo rompimento definitivo com a repressão característica do Estado ditatorial e a instauração da atual democracia na sociedade brasileira. Assim, a partir de 1985, se reuniram em torno da *Articulação Nacional de Entidades pela Mobilização popular na Constituinte* várias organizações políticas, algumas mais estruturadas e que atuavam em âmbito nacional, outras dos mais variados formatos e composição. De modo que essa articulação reuniu modalidades como associações, sindicatos, movimentos sociais, partidos políticos, comitês, plenárias populares, instituições governamentais e privadas. Entidades que se engajaram num amplo movimento social de participação política, que conferiu visibilidade social a propostas de democratização e ampliação de direitos, em diversos campos da vida social. O processo constituinte, como já dissemos, resultou na aprovação da Constituição Federal de 1988, o conteúdo dessa nova Carta Magna ampliou consideravelmente os direitos sociais e os estendeu a determinadas camadas da sociedade, antes não contempladas formalmente. Entre suas determinações estabelecia um outro perfil de relações trabalhistas, determinava maior comprometimento do Estado e da sociedade no financiamento dos gastos sociais, e instituiu a descentralização formal das atribuições e responsabilidades de intervenção na área social, iniciada nos anos anteriores, que passavam a ser geridas pelas três esferas de governo: federal, estadual e municipal.

Com a retomada do governo civil no país e a instauração da Nova República inicia-se em 1985 o governo de José Sarney (PFL), sucessor do então

presidente eleito Tancredo Neves. Na análise de Maria Célia Porto (2001:25), com Sarney o Estado brasileiro tem sua política marcada pelo aprofundamento do padrão monopolista de acumulação, este caracterizado por uma extrema intervenção na economia e na política, semelhante ao que já vinha ocorrendo no país durante o regime. Entretanto, ainda que se assemelhando às características do período anterior, o governo Sarney também apresentava aspectos que expressivamente o diferenciava. Visto que naquele momento a movimentação do Estado ocorria em torno da proposição *justiça social e democracia*, e não mais em função do lema *segurança e desenvolvimento*. Essa redefinição de perspectiva política na Nova República seria operada por meio das políticas sociais, e se justificava enquanto estratégia para enfrentar a pobreza e a organização popular, prevaletes naquela ocasião. Com isso, ao longo desse período observa-se um conjunto de reformulações no campo social. No que diz respeito à atuação estatal, as ações dirigidas à área social foram aos poucos sendo descentralizadas no nível dos governos estaduais e municipais, através da implantação de programas a que eram dirigidos escassos recursos, a fim de atingir alguns segmentos sociais específicos dentre os mais pauperizados na sociedade. No processo de *transição democrática*, o governo de José Sarney assume expressamente o compromisso de promover o *resgate da cidadania* às classes populares brasileiras, a ser efetivada, como mencionamos, através das políticas sociais. Porém, o que era disponibilizado pelas instituições gestoras traduzia-se em serviços sociais cuja principal característica era a descontinuidade e insuficiência de sua atuação.

Por meio das ações de seu governo, sob um prisma elitista e privatista, o então presidente José Sarney divulgava os objetivos estratégicos a serem alcançados. No I Plano Nacional de Desenvolvimento (1986-89) da Nova República, definido em função de reformas e crescimento econômico, afirmava-se igualmente combater à pobreza e atender aos direitos sociais do cidadão brasileiro. Uma ação que visava diretamente o *resgate* da justiça social foi a implantação do Plano de Prioridades Sociais - PPS para 1986, em que se buscava uma ação emergencial para o enfrentamento do crescente pauperismo, priorizando-se as áreas de suplementação alimentar, abastecimento, saúde, educação, assentamento agrário e habitação.

Entretanto, essas medidas de caráter social foram logo progressivamente perdendo sua força enquanto atitude essencial na política brasileira. No contexto do denominado Plano Verão (1987-88), em função da *crise fiscal* do Estado, desencadeou-se um processo de restrição das políticas sociais públicas, desviando a ação governamental para a criação das condições necessárias à implementação dos *ajustes estruturais*, defendidos como exigência para a inserção da economia brasileira na nova ordem internacional.¹¹

Nesse processo, conforme a crítica de Maria Célia Porto (2001:25), apesar da luta organizada empreendida pelas classes subalternizadas, de certa forma ainda prevaleceu na nova Constituição os interesses das classes no poder. Porto considera que embora tenha representado indiscutivelmente um importante avanço na transformação do padrão de proteção social vigente no país, a composição desse documento também proporcionou a concretização de interesses *liberal-democrático-universalista*, em consonância com as contradições vigentes na sociedade brasileira. Uma evidência disso é o fato de que nesta Constituição estabeleceu-se claramente a convivência pacífica entre as políticas sociais públicas e privadas. Sobre essa crítica, assinala que talvez o exemplo mais significativo seja a estruturação da *seguridade social*, que embora tenha se apresentado como dever do Estado e direito do cidadão - constituindo-se na grande novidade da Nova República -, foi, no entanto, fortemente impulsionada pelo capital privado. A autora argumenta que ao se instituir dessa maneira, a seguridade adquire nuances tipicamente liberais, possibilitando ser vista tão somente como o direito individual relativo ao consumo, portanto circunscrita ao direito de adquirir bens e serviços da sociedade. O resultado disso é a subordinação dos interesses coletivos a meros equivalentes individuais, a produção ao consumo. Em suma, a seguridade teria deixado margem a um tipo de cidadania que prescinde

¹¹ Em gestação no final da década de 80, os ajustes estruturais foram implementados pelo governo brasileiro inicialmente com Collor e de forma mais decisiva com FHC, ao longo dos anos 90. De modo sucinto pode-se dizer que esses ajustes seguem os apontamentos impostos pelo *Consenso de Washington*, e possuem três medidas fundamentais: 1 – estabilização da economia, que significa sobretudo combate à inflação; 2 – realização das reformas estruturais, que podem ser traduzidas em ações voltadas para a efetivação de processos de privatização, desregulamentação de mercados, bem como de liberação financeira e comercial; 3 – a retomada de investimentos estrangeiros para dar sustentáculo ao desenvolvimento (Cf. Draibe, 1993:16).

da participação política nos processos decisórios e permite a dissimulação das desigualdades sociais.

De uma forma ampla, o contexto em que se insere o surgimento de nossa *seguridade social* como direito de cidadania pode ser caracterizado não somente por uma ativa participação política, mas também por uma grave crise econômica que atingia o país. Por conta disso, atendendo em parte às pressões dos movimentos organizados naquele período dos anos 80, as políticas para este setor foram implementadas oficialmente como reforço ao projeto nacional de construção do bem-estar social da população. Circunscritas ao nível retórico, pelo caráter restritivo assumido no decorrer do processo, pode-se dizer que essas políticas foram conduzidas a partir de uma perspectiva marcadamente dominadora. Pois, como ressalta Porto (2001:26), ao que parece o objetivo preponderante do Estado brasileiro era na verdade controlar a intensa mobilização das classes trabalhadoras e amortecer os conflitos gerados. Por meio dessa estratégia, procurava-se desarticular as lutas reivindicatórias deflagradas pelas classes trabalhadoras, substituindo-a por uma luta em “parceria” com as instituições públicas responsáveis. Com destaque para a participação comunitária enquanto empenho conjunto de povo e governo.

Com o início da década de 90, tendo em vista buscar soluções a uma crise econômica de abrangência global, os organismos financeiros internacionais impuseram com mais rigor ao governo brasileiro a implementação dos *ajustes estruturais* no campo de atuação do Estado. Em conformidade aos pressupostos neoliberais em ascensão, esses preceitos recomendavam uma redefinição radical das funções do Estado na economia e na sociedade. A ser realizada através da desestatização da economia, proveniente da desregulamentação do capital em todos os níveis de atuação, e na privatização das empresas públicas. Ademais, como a ênfase desta concepção ideológica era a instauração de um Estado *mínimo*, o alívio do *déficit* público e o estímulo ao mercado, por não oferecerem retorno econômico, os gastos sociais passaram a ser vistos como entraves na eficiência produtiva dos

Estados. De tal modo que a recomendação desses preceitos consistia no efetivo enxugamento dos investimentos sociais, destinados ao atendimento das demandas.

Assim, com a proposta neoliberal marcadamente direcionando a política econômica nacional, nos primeiros anos da década de 90 foram encetadas algumas ações governamentais que revelavam a adoção de um conjunto de medidas de caráter ainda mais recessivo do que nos últimos anos da década anterior. Dentre estas medidas destacam-se o corte nos gastos públicos, a desativação de programas sociais, a redução da atuação do Estado na esfera social e a privatização de empresas estatais. De acordo com a retórica das elites governamentais, esses ajustes possibilitariam a retomada do crescimento econômico, que por sua vez traria consigo o desenvolvimento social. Entretanto, no que diz respeito a este último, ao contrário do que se afirmava, o resultado de tais medidas ficou restrita ao impacto extremamente negativo frente às camadas subalternizadas da população brasileira. Desencadeando o desemprego em massa, a precarização das relações de trabalho, o aumento da pobreza, a agudização dos problemas e questões sociais; contribuindo deste modo, para o alargamento das desigualdades em nossa sociedade.

Conforme mostra a análise de Francisco de Oliveira (1995:24), o conteúdo desses *ajustes* repercutiu de forma negativa tanto nas condições sociais de vida das classes populares brasileiras, quanto no modelo de proteção social assegurado na Constituição de 1988. Uma vez que a diminuição dos gastos sociais agravava ainda mais a condição já regressiva das políticas sociais implementadas nos anos anteriores, e a efetivação das mudanças neoliberais apresentava-se diretamente contrária à dimensão emancipatória dos direitos sociais. Oliveira ressalta que nas orientações neoliberais, as políticas sociais são concebidas enquanto instrumento complementar e subordinadas aos programas econômicos. E como objetivo fundamental é a retomada do crescimento econômico, a política social deve ter em mira o atendimento focalizado às camadas mais pauperizadas, onde os problemas sociais são mais explícitos. Em ações caracterizadas pela emergência, pela aparente benevolência compensatória, e pelos efeitos paliativos e limitados. Em vista disso,

Oliveira argumenta que as políticas sociais neoliberais limitam a possibilidade de efetivação dos direitos sociais, ampliando ainda mais a já considerável distância em relação às garantias formalizadas.

O processo de mudança neoliberal tem seu início no mandato resultante da primeira eleição presidencial da Nova República, em 1989. Na avaliação de Oliveira (1995:24-5), esse pleito ocorrera numa conjuntura nacional que em larga medida se mostrava propícia à vitória do candidato Fernando Collor de Melo (PRN), sobre seu principal opositor, representante das forças de esquerda, Luiz Inácio Lula da Silva (PT). Para Oliveira, essa eleição acontece num contexto em que se sobressaía tanto a propaganda antiestatal dos organismos financeiros internacionais, precisamente como discurso e como prática política; quanto os “reclamos do povão”, de caráter distinto, que nas suas reivindicações por melhorias, pediam novas políticas. Além disso, havia o fato de que o Estado brasileiro vinha sendo sucateado desde a época do regime militar, tendo prosseguido incessantemente até o mandato redemocrático de José Sarney. Este acusado nas campanhas de Collor de má distribuição de renda e responsável pela situação crítica da saúde, da educação, e em geral de todas as mazelas sociais daquele momento. Desse modo, Oliveira aponta que essa dilapidação do Estado, aliada ao contexto político e social, tiveram alcance favorável ao sucesso eleitoral de Fernando Collor e à implantação da ideologia neoliberal, esta já fortemente assentada nos países de capitalismo avançado, pois sua figura política entrava em cena como panacéia a essa conturbada crise.

O *Plano de Reconstrução Nacional*, instituído no governo de Fernando Collor (1990-92), delineia a forma como irão se caracterizar as relações com o Estado e as políticas sociais nos anos 90. Nesse plano, o governo assumiu com rigor o ideário neoliberal, promovendo uma redução drástica no orçamento destinado a essas políticas, além de realizar alterações e reformas de conteúdo claramente regressivo em relação aos direitos sociais formalmente assegurados na Constituição, recentemente promulgada. Em análise ao governo Collor, dentre as medidas adotadas como prioridades a serem executadas, Ana Mota destaca a reforma

administrativa, entendida como medida saneadora das instituições governamentais; a privatização das empresas estatais, como meio de retirar algumas áreas produtivas da esfera estatal; e a reforma da previdência social, como medida de equilíbrio do orçamento fiscal e adequação à situação do emprego na crise (1995:106). Porém, por seu curto mandato, o ataque aos direitos sociais e à coisa pública, bem como a aguda diminuição das verbas destinadas às políticas sociais, somente irá se estabelecer de forma mais contundente no governo Fernando Henrique Cardoso, iniciado em 1995.

Com a aprovação do pedido de *impeachment* pelo Senado, sob a acusação de corrupção e crime de responsabilidade, afastado desde 2 de outubro de 1992, Fernando Collor renuncia à presidência em 29 de dezembro desse mesmo ano.¹² A partir dessa data, seu vice Itamar Franco (PRN), que até então governava interinamente, assume o cargo em caráter definitivo. Durante seu breve governo, entre 1993 e 94, sem a mesma força, o governo buscava sustentar sua política neoliberal. Neste sentido, embora se tenham acentuado os problemas gerados pela instabilidade econômica no período, conservou-se a redução das políticas sociais e a condição incipiente dos programas. Entretanto, já no último ano de seu mandato, Itamar Franco centrou seu governo no combate à inflação, implantando o *Plano Real*, plano econômico que criava a nova moeda brasileira. Conforme a análise de Ana Mota (1995), o caótico governo de Itamar Franco se manteve em conformidade às linhas gerais de uma política de debilitamento do Estado, sustentando um clima de crença absoluta nas virtudes do mercado. Onde só havia um mal a combater: a inflação. Para combatê-la havia que além de desmantelar o Estado, dar curso à privatização das empresas estatais, tidas como fonte de todos os males. A chegada de

¹² Sobre as pressões populares que levaram a esse importante episódio da política nacional, Oliveira (1995:25) salienta que embora tenha parecido epidêmico, o *impeachment* talvez seja um indicativo de que ocorreu algum avanço na consciência e organização política da sociedade brasileira. De outro lado, já no governo de Itamar Franco, uma ocorrência que concretamente exprime certa ampliação do espaço formal de reivindicação diz respeito à aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, em 1993. Como defende Carmelita Yazbek (1998:56), decorrente das lutas sociais nesse período, a LOAS introduz um novo significado para a Assistência Social, diferenciando-a do assistencialismo e situando-a como política de Seguridade voltada para a extensão da cidadania social dos setores mais vulnerabilizados da população brasileira. Assim, sob essa perspectiva a LOAS pode ser avaliada como uma considerável conquista que ratifica o conteúdo constitucional, representando em nível jurídico-institucional, a garantia da assistência social como direito reclamável de cidadania.

Fernando Henrique Cardoso ao poder ocorre nesse clima de crença, entre as elites dominantes, nas virtudes do mercado e na eficácia dos *ajustes estruturais*.

Depois de ter sido ministro da fazenda no governo de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso (PSDB) disputa a eleição para presidência da República em 1994, tendo como principal adversário e representante da oposição, Luiz Inácio Lula da Silva (PT). Como candidato, FHC apresentava-se como a figura apropriada do que deveria ser o político brasileiro, despertando impressões associadas à imagem de serenidade, ponderação e discernimento. Em contraposição à imagem desgastada da política nacional, marcada pelos fracassos econômicos e pelos graves escândalos de corrupção do governo Collor, que como apontamos culminou em seu *impeachment*. Concorrendo nesse pleito com o apoio do governo, e amparado pela relativa eficácia da URV (Unidade Referencial de Valor) e do *Plano Real* – o qual fora responsável pela elaboração quando exerceu o referido ministério –, diante da grave crise econômica daquele período, FHC prometia fundamentalmente em seu discurso a estabilidade econômica e o controle da inflação. Como argumenta Céli Regina Pinto (1996:157), pode-se dizer que FHC construiu sua estratégia eleitoral calcada em quatro pontos básicos: sua competência pessoal, a inflação como um problema do passado, o otimismo em relação à solução dos problemas do país e, finalmente, seu adversário Luiz Inácio, como ameaça ao Plano Real. De um modo geral, diz essa autora, o apoio conjunto desses elementos certamente acabou desempenhando o papel de mais forte cabo eleitoral em sua campanha.

Dito de outra forma, a vitória de FHC teve a ver especialmente com sua capacidade de construir com relativo sucesso um discurso de ordenamento social que associava a promessa de estabilidade econômica e a *retórica da maturidade* de nossa sociedade, que por sua vez encerrava o otimismo esperado pela população brasileira. Sobre a atuação política de FHC na eleição presidencial de 1994, Pinto (1996:63) assegura que o definitivo em seu discurso foi fazer frente à possibilidade de volta ao caos. Com isso, colocava sua proposta não como projeto, mas como um serviço já prestado que garantiria a tranqüilidade e a harmonia, e que havia de se

concretizar com o fim da inflação. Essa promessa de fim de inflação e equilíbrio econômico encontrava respaldo nessas eleições, especialmente porque se revestiam de esperança de melhoria do nível de vida das classes populares brasileiras.

Com a chegada de FHC à Presidência, as propostas neoliberais interrompidas no governo Collor, como já apontamos, em larga medida iriam se concretizar. As iniciativas de seu governo serão impulsionadas pela política econômica adotada, que se caracterizará por juros altos, abertura da economia aos capitais internacionais, programas de privatização do patrimônio público, ajuste fiscal e prioridade ao pagamento da dívida, desregulamentação do mercado de trabalho, desindexação dos salários e redução dos direitos sociais. Determinado a realizar reformas radicais, logo no início de seu governo, FHC criou o Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE (1995), colocando à frente o economista Luiz Carlos Bresser Pereira, que após formular o *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado*, encarregou-se de propalar a necessidade de aprovação das reformas administrativa e previdenciária, áreas consideradas estratégicas pelo governo. Como mostra a análise de Soraya Araújo Cavalcanti (2001:40), Bresser Pereira argumentava que a partir dos anos 70 o Estado brasileiro teria entrado em crise, e se transformado na principal causa de redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da inflação, dentre outros males menores. Por conta disso, defendia-se que deveria haver uma ampla reforma do Estado, a fim de que tal crise fosse superada. Dessa maneira, no discurso governamental, o referido *Plano* apresentava-se como um instrumento indispensável para consolidar a estabilização econômica e assegurar o crescimento sustentável da economia.

Como assinala Carmelita Yazbek (1998:54-5), a reforma administrativa do governo FHC previa um novo formato institucional para o Estado, destacando-se nesta proposta a transferência para o setor privado de atividades estatais que podiam ser controladas pelo mercado. Elaborada numa perspectiva gerencial e de *publicização* de atividades da área social, tal reforma era defendida como “modernizadora” da atuação do Estado. Na óptica do governo, a *publicização* implicava que instituições

públicas não-estatais viessem a assumir atividades na área social, atualmente prestadas diretamente por órgãos estatais. Quanto à reforma previdenciária, como parte da reforma administrativa, inseria-se no projeto de flexibilização do mercado, supondo a abertura para exploração privada da Previdência. No referido *Plano* de reformas, salienta Yazbek, a perspectiva governamental predominante era a de que o Estado deveria subsidiar as ações sociais, e não executá-las. Essas reformas, embora não tenham sido integralmente implementadas como pretendia a proposta do governo, trouxeram implicações nefastas à classe trabalhadora brasileira, uma vez que foram realizadas à luz de uma lógica privatizante do serviço público.

No contexto de reforma do Estado nos anos 90, conforme a análise de Porto (2001:27-8), as políticas sociais se apresentaram inteiramente sintonizadas com a diminuição do *déficit* público e submissas à orientação macroeconômica em vigor. Com esse formato conferido às políticas sociais, o governo FHC eliminava, pelo menos naquele momento, as possibilidades de consolidação de um padrão de política social, pública e imperativa, que tivesse por eixo uma função democrático-reguladora em face do mercado. Ou seja, como avalia José Paulo Netto (1999:86-7 apud Porto, 2001:27), com seu projeto político voltado para a grande burguesia brasileira, o que o governo FHC interditava era uma política social com capacidade de efetivamente restringir a voracidade imposta pela lógica do capital. O autor argumenta que essa condição de subalternidade assumida nas políticas sociais, em função da orientação do grande capital, violou nuclearmente a dimensão universalista adquirida com a Constituição de 1988 e o que ficou ratificado na Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS de 1993, proporcionando uma mudança drástica no perfil de política social construído no âmbito desses processos, passando a apresentar-se de maneira *focalizada, descentralizada e precarizada*.

Retomando a análise de Yazbek (1998:57), a modelagem assumida pelas políticas sociais nesse contexto de precário reconhecimento de direitos sociais configurou pelo menos dois desdobramentos: a *remercantilização* dos serviços sociais e a *refilantropização* das respostas à questão social, que por sua vez se traduzem numa

redução das responsabilidades do Estado. De modo que é nesse processo que adquirem destaque entre as políticas públicas, as organizações não-estatais, representadas pelo *terceiro-setor*, as quais se encarregarão de promover a assistência social, inspirada no modelo do programa *Comunidade Solidária* (janeiro/1995).¹³ Yazbek assinala que a presença do setor privado na provisão dos programas e serviços sociais não é nenhuma novidade na trajetória da Assistência Social brasileira, mas por conta da política de *ajustes* adotada pelo governo, nos anos recentes inegavelmente o *terceiro-setor* vem assumindo uma posição ascendente em nosso sistema de proteção social.¹⁴ Ocorre que ao dar ênfase à parceria com as organizações voluntárias, o governo de certa maneira transfere as responsabilidades pelo provimento de bens e serviços públicos, do Estado para a sociedade. Com efeito, ao abrir espaço para a caridade privada, o governo impossibilita a sedimentação de uma ativa relação entre o Estado e as classes subalternizadas, bem como a constituição de uma concepção de políticas públicas efetivamente marcada pelo viés da justiça social e dos direitos de cidadania.

Em outras palavras, sob o discurso edificante da solidariedade e o formato *moderno* de parceria com a sociedade civil, o programa *Comunidade Solidária* pretendia conferir plausibilidade e validade a uma redefinição conservadora das relações entre o Estado e a sociedade, que suprime as prerrogativas de direitos pela

¹³ Em artigo intitulado *A ideologia da solidariedade*, Rute Gusmão mostra que o programa *Comunidade Solidária* inspirou-se no *Programa Nacional de Solidariedade* (Pronasol), implantado no México em 1988, no processo de reforma do Estado como uma proposta do “liberalismo social”. No discurso governamental, o *Comunidade Solidária* detinha a função de agilizar e controlar o desempenho de programas assistenciais oficiais, em nível estadual e municipal, fazendo a vinculação direta da Secretaria Executiva do programa (o governo) com o Conselho da Comunidade Solidária (a sociedade civil). Sob a direção da esposa do Presidente, Ruth Cardoso, o objetivo fundamental do programa era atuar onde havia *especificamente concentração de pobreza e de miséria*. Ao situar o programa *Comunidade Solidária* como uma iniciativa vinculada ao projeto neoliberal posto em prática no Brasil, a autora argumenta que o programa representou a penetração do discurso e das práticas políticas do governo nas esferas municipais, estaduais e na sociedade civil, servindo de instrumento para a institucionalização da *ideologia da solidariedade* como mediadora de sua relação com as classes subalternizadas, passando por cima das mediações construídas democraticamente pela sociedade (Gusmão, 2000:108-10).

¹⁴ No que se refere ao *terceiro setor*, atuando no interesse público não-estatal, este se constitui de um amplo conjunto de organizações e iniciativas privadas, “sem fins lucrativos, criadas e mantidas pela ênfase na participação voluntária, num âmbito não-governamental, dando continuidade às práticas tradicionais da caridade, da filantropia e do mecenato, e expandindo o seu sentido para outros domínios, graças, sobretudo, à incorporação do conceito de cidadania e de múltiplas manifestações na sociedade civil” (Fernandes, 1997:27 apud Yazbek, 1998:57). Como aponta Yazbek, trata-se de organizações que envolvem um conjunto extremamente diversificado, indo desde as tradicionais entidades filantrópicas assistenciais (laicas ou religiosas), passando pelas ONGs, até as modernas fundações empresariais que movimentam milhões de dólares.

transferência das responsabilidades públicas para a *comunidade*, seja a família, as organizações não-governamentais, as organizações filantrópicas tradicionais ou as modernas formas de filantropia empresarial. Neste sentido, pode-se dizer que é um outro formato de gestão do social, voltada basicamente para as populações pobres. Como argumenta Vera Telles, essas práticas assistenciais tendem a realizar “um encapsulamento comunitário, ao revés dos princípios universalistas da igualdade e da justiça social, e que tem por efeito erodir a própria noção de direitos e cidadania, pela neutralização da tessitura democrática construída na interface entre Estado e sociedade” (2001:158). Essa forma de tratamento da questão social se estenderá ao longo do segundo mandato de FHC, reeleito em 1998 para governar até 2002, após derrotar nas urnas seu principal adversário político, Luiz Inácio Lula da Silva (PT), ainda no primeiro turno das eleições.

De acordo com o balanço analítico de Amélia Cohn (2000a: 183), embora não se deixando de reconhecer alguns avanços em termos formais quanto ao número e leque de atuação, as políticas sociais implementadas desde 1995, início do governo FHC, permaneceram sob a mesma lógica de relação entre política econômica e política social - herança da era *desenvolvimentista* de contrapor política econômica à política social -, em que prevalecem os ditames da economia sobre as formas de gerir a questão da pobreza e as desigualdades sociais no país.¹⁵ Diante disso, passa-se a conceber a vida social como uma dimensão independente da dimensão política e econômica, em que as questões e problemas sociais são enfrentados de forma isolada e desarticulados entre si. A implicação característica desse processo, afirma Cohn, é a reprodução de uma concepção segmentada da questão social e, em decorrência disso, a formulação e implementação de políticas sociais setorializadas, sem um projeto para a sociedade brasileira que as articule e imprima um sentido político ao seu

¹⁵ Quanto aos avanços formais da política social implementada durante os governos de FHC, Amélia Cohn assinala que o exame dos distintos programas e políticas desse período mostra um aumento no número e leque de atuação na área social - só o *Comunidade Solidária*, lembra Cohn, desenvolvia 16 programas setoriais -, o que fez com que o governo brasileiro de certa forma “cumprisse” os compromissos assumidos na agenda social da ONU. Entretanto, a autora também chama a atenção para o fato de que se destaca nesse conjunto de iniciativas governamentais, tanto a diversidade em termos de área de ação quanto seu traço imediatista, tímido e convencional de enfrentar a questão social no Brasil, redundando em políticas de governo e não em políticas de Estado (Cf. Cohn, 2000a:184 e 2003:98).

conjunto. Em outras palavras, “ao invés de se enfrentar a pobreza de uma ótica estrutural, vale dizer da ótica da sua superação, a concepção oficial é de aliviar a pobreza dos ‘grupos socialmente mais vulneráveis’” (Cohn, 2000a: 187).

Nessa análise, Cohn assinala ainda que o conjunto das políticas sociais em curso desde 1995 alimentam a tendência para a conformação de um *sistema dual de proteção social*, em que de um lado estão as políticas sociais de universalização de um patamar básico de acesso a determinados níveis de serviços sociais, financiadas pelos poucos recursos do orçamento público. E de outro se encontra um sistema privado – embora no geral também usufruindo algum incentivo do Estado, por exemplo, como a renúncia fiscal –, destinado aos segmentos sociais com maior poder econômico. Diante desse quadro, em termos da sedimentação do afastamento entre as demandas sociais e sua possibilidade de representação política, a autora argumenta que a consequência mais imediata desse processo é a formação de um sistema de proteção dual e desigual de formulação de demandas políticas na área social. Ou seja, o dos inseridos e dos não inseridos, ou dos organizados e dos não organizados; ou ainda, em outros termos, “daqueles segmentos capazes de construir sua própria identidade social no interior de um quadro de carências, e daqueles que não o são” (Cohn, 2000a: 189).

Como mostra a análise conjuntural de Asa Cristina Laurell (1995:151), a implementação das políticas neoliberais entre os países latino-americanos nos anos 90 apresentou resultados simplesmente catastróficos. Em decorrência da maior vulnerabilidade dos segmentos subalternizados desses países, seus efeitos foram observados na sociedade pelo desemprego em massa, na agudização da pobreza, no crescimento da mendicância, na intensificação da violência e da prostituição, no aumento do narcotráfico, dentre outros fatores que indicam a gravidade da desigualdade social. Portanto, ocorrera nesse processo, um alargamento ainda maior do fosso entre as camadas subalternizadas da população e as classes dominantes.

No que diz respeito aos diagnósticos sobre a desigualdade e a exclusão social, não são raras as afirmações de que a última década do século XX configurou um quadro progressivamente dramático para as classes subalternizadas brasileiras (Cohn, 2000a; Singer, 2001; Sposati, 2001; Vieira, 2001; Telles, 2001). Ao que indicam essas análises, manifestado não somente em virtude das reformulações e mudanças ocorridas nas esferas política e econômica em âmbito mundial, que por sua vez teriam apresentado ressonâncias abaladoras no que se refere às condições sociais de vida da maioria de nossas classes populares. Mas, em termos nacionais, esse quadro teria se intensificado, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 90, pela forma como o governo brasileiro veio conduzindo as relações sociais com essas classes, notadamente caracterizada por ações sociais dirigidas sob a égide do neoliberalismo. Nesse aspecto, com a crescente subordinação das políticas sociais à lógica dos *ajustes* visando manter a estabilização econômica, por exemplo, pode-se observar na vigência do governo FHC (1995-1998 e 1999-2002), uma indisfarçável redução das responsabilidades do Estado no campo das políticas sociais.

No que se refere à atual conjuntura política, Armando Boito Jr (2003:10) tece duras críticas ao atual governo. Para o autor, a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) sobre o candidato governista José Serra (PSDB) nas eleições presidenciais de 2002, gerara alguma expectativa positiva de mudança nas práticas políticas do governo. Entretanto, o novo governo revelou-se uma espécie de “terceira via” da periferia, disseminando perplexidade, decepção e revolta, entre parte da esquerda brasileira, os trabalhadores e intelectuais. Neste sentido, diz Boito Jr, ainda que não se tenha chegado a uma integral privatização da área social - apesar dos avanços do *terceiro setor* no incipiente sistema de proteção social brasileiro durante os dois mandatos de FHC -, ao adotar uma postura marcadamente comprometida com o capital financeiro internacional e a *herança* neoliberal de FHC, a política econômica *continuista* que o atual governo brasileiro vem assumindo desde seu início em janeiro de 2003, contraria a possibilidade de se promover um adequado investimento no campo social, este considerado de menor relevância e a que parecem ser destinadas, como dantes, as “sobras orçamentárias”. Os embates do atual governo pela

diminuição de recursos para este setor, conforme a referida análise, têm significado uma deterioração dos serviços sociais públicos, comprometendo seriamente seu propósito de cobertura universalizadora, bem como a já insuficiente qualidade e equidade desses serviços.

A opção da política governamental de combate à pobreza nos anos mais recentes parece ser por programas seletivos e de caráter imediatista - como foi o caso do programa *Comunidade Solidária* (1995) e atualmente o *Fome Zero* (2003) -, que focalizam sua intervenção nos municípios mais pauperizados do país, elegendo seletivamente para o benefício os cidadãos mais pobres entre os pobres, subtraindo assim direitos fundamentais, como já dissemos, previstos na Constituição vigente e na LOAS. Parafraseando Yazbek (1998:58), no limite, são ações sociais tímidas, portanto incapazes de interferir na lamentável paisagem de exclusão e de enfrentar as causas da desigualdade entre os, digamos, cidadãos brasileiros. O que inevitavelmente resulta na redução do espaço de inclusão e, por conseguinte no agravamento da exclusão social, pelo recrudescimento da desigualdade. De modo que as classes subalternizadas de nosso país talvez estejam enfrentando nos dias atuais, haja vista o quadro de recessão econômica e o aumento do desemprego, como se verá no capítulo adiante, um processo de espoliação muito mais agudo do que em qualquer outro momento de nossa história recente.

2.2 - Políticas sociais de assistência: possibilidades e limites

Enquanto via de enfrentamento das seqüelas decorrentes das contradições da sociedade capitalista, as políticas sociais tomam perfis diferenciados, uma vez que dependendo do modo político como o Estado as compreende e opera, podem emergir formas diversas de proteção social. Considerando essa condição fundamental, a reflexão que aqui pretendemos encaminhar sobre as políticas sociais de assistência busca ressaltar, de modo sucinto, os aspectos que caracterizam as relações entre o Estado brasileiro e as classes subalternizadas, sobretudo os mecanismos constituídos que gerenciam estas relações.

Como ressaltam alguns estudiosos da ação do Estado na condução das políticas sociais, entre eles Sônia Draibe (1991), Carmelita Yazbek (1998) e Asa Cristina Laurell (1998), as classes trabalhadoras dos países situados na periferia do capitalismo não chegaram a desfrutar de um efetivo *Estado de Bem-estar Social*, aos moldes do que ficou conhecido nas sociedades de capitalismo avançado.¹⁶ Nos países subdesenvolvidos latino-americanos, ainda que sejam inegáveis os importantes avanços na aquisição e consolidação de alguns dos direitos sociais significativos para essas classes - como se viu anteriormente no contexto da realidade social brasileira -, durante a conjuntura mundial em que prevaleceu entre as economias desenvolvidas o padrão keynesiano de seguridade social, a intervenção do Estado manteve uma considerável distância em relação ao seu referencial institucional implantado nas sociedades de capitalismo avançado.

No sentido desse entendimento, em *O Extremo-Occidente: Introdução à América Latina*, Alain Rouquié (1991:217-230) defende que o enfrentamento dos problemas e questões sociais pelo poder público nos países da América Latina consagrou como traço distintivo, mas não exclusivamente, formas populistas de relação com as classes subalternizadas, apresentando quase sempre um caráter residual e clientelístico no atendimento às necessidades sociais dos trabalhadores. Para Rouquié, no Brasil dos anos 30 aos 50, as *redes de clientela* criadas pelo Estado através dos organismos de assistência e de previdência social politizados, ilustram bem a forma como se configurava um dos caminhos reais da patronagem estatal. De

¹⁶ Draibe (1991) denomina o *Welfare State* no contexto latino-americano de modelo *conservador* ou *meritocrático particularista*. Esse modelo se caracterizaria por ações estatais de caráter diferenciado, de acordo com o poder de pressão dos grupos sociais. Assim, os benefícios seriam recebidos de maneira desigual, segundo relações clientelísticas estabelecidas entre o Estado e os agentes sociais. Yazbek assinala que os atuais efeitos das políticas neoliberais são fortemente sentidos pelas classes trabalhadoras, sobretudo na América Latina e particularmente no Brasil, pois por aqui "... nem se quer se alcançou a institucionalidade de um *Welfare State*" (1998:53). Para Laurell, as instituições sociais que foram construídas na maioria dos países latino-americanos como parte de um "pacto social" - que prevaleceu durante o pós-guerra até os anos 80 - entre Estado, empresas privadas e sindicatos, eram marcadamente seletivas e, nesse sentido, se se pode dizer que houve de alguma forma um *Estado de Bem Estar* nesses países, este deve ser caracterizado sobretudo pelo modo restrito e limitado de sua atuação. Entretanto Laurell faz uma ressalva, assinalando que mesmo sob esse modelo de proteção social, houve ainda um importante avanço nas lutas por aquisição de direitos. Assim, ressalta que no caso da América Latina, "mesmo um mínimo de análise histórica documenta que as políticas sociais e trabalhistas postas em vigor durante esse período dotaram os trabalhadores de novos direitos e abriram uma ampla margem de serviços e benefícios sociais para partes crescentes da população, incluindo a assistência social aos situados à margem do mercado de trabalho formal" (1998:188).

outro lado, a retórica popular e populista dos líderes políticos amiúde permitia confundir com as práticas políticas do governo, legislações sociais que poderiam ser impessoais e anônimas. O que não teria ocorrido nas sociedades ocidentais de capitalismo avançado, onde o modelo de *Welfare State* institucional, resultante de um pacto social e político, fruto de uma negociação entre forças sociais que detém expressivo poder (capital-Estado-trabalhadores), assumiu uma ação de caráter universalista. Modelo este, caracterizado por relações de direito e pela responsabilidade do Estado no provimento do bem-estar social (na garantia de trabalho, educação, saúde, habitação, transporte, previdência etc). E no qual as classes dirigentes na periferia do capitalismo buscavam assim identificar o padrão dominador de regulação social do Estado latino-americano, que se esforçava em incorporar as classes trabalhadoras, sem que para isso fosse necessário abandonar os critérios de *proteção* e de dependência dessas classes.

De acordo com a análise de Aldaíza Sposati (1992:22-3), no Brasil a referência ao modelo de *Welfare State* serve antes para mostrar a distância que as políticas sociais brasileiras assumiram em relação à sua própria referência. A autora argumenta que por aqui esse padrão de proteção social traduziu-se na sociedade em função do poder de barganha dos segmentos sociais demandantes, e embora pretendendo pautar-se no referido modelo, pode-se admitir que durante as duas décadas de vigência do regime autoritário burocrático (1964-1985), os benefícios sociais foram distribuídos de maneira desigual, segundo relações de cunho marcadamente clientelistas entre o Estado e as classes subalternizadas. Ademais, vale ressaltar que até a Constituição de 1988, o caráter excludente das práticas políticas governamentais, aliadas às suas vinculações aos interesses privados, sequer acomodava formalmente como direitos, as políticas sociais adotadas.

Entretanto, a propósito das relações entre o Estado e as classes subalternizadas ao longo da trajetória das políticas sociais brasileiras, não se deve creditar que essas relações se dêem estritamente em níveis clientelísticos. O Estado brasileiro, apesar de conceber o predomínio dos interesses dominantes, expressa

esses interesses de classe contraditoriamente, pois ainda que se contraponha a certos interesses das classes dominadas, deve assegurar o atendimento às suas demandas e uma certa distribuição de benefícios. Conforme explica Lúcio Kowarick (1985), nos Estados “dependentes” latino-americanos, as políticas sociais governamentais devem ser entendidas como um movimento multidirecional resultante do confronto de interesses contraditórios. Nesse processo, as políticas sociais caracterizam-se por representarem o que na sua concepção denomina-se *pacto de dominação* entre as classes. Segundo seu entendimento, esse pacto representa em última instância a defesa dos interesses básicos e fundamentais das classes dominantes. Ainda que esse mesmo pacto seja igualmente reflexo da dinâmica de oposições e conflitos que ocorrem no âmbito de frações das classes dominantes (contradições secundárias), que se fazem secundárias ante o inimigo principal (as classes dominadas), na medida em que este põe em risco o caráter básico do *pacto de dominação*, que é o nível onde se inscrevem as contradições principais (exclusão econômica e política das classes dominadas, e, em certa medida, a inclusão de alguns de seus interesses). Assim, as reivindicações e pressões das classes subalternizadas podem ser incorporadas na medida em que não afetem o caráter essencial do *pacto de dominação*.

Dessa maneira, frente ao movimento das forças sociais, em primeiro lugar o Estado mantém as normas de exclusão econômica e política que constituem a essência do *pacto de dominação* e, em segundo, deve assegurar uma distribuição de benefícios para as classes subalternizadas, sobre as quais está contraditoriamente estruturado o *pacto de dominação* (Kowarick, 1985:7). Em outros termos, conforme a argumentação desenvolvida por Kowarick, pode-se dizer que de uma maneira geral a relação de dominação do Estado nas políticas sociais latino-americanas, com reservas às dinâmicas e peculiaridades de fatores “internos” e “externos” de cada país, apresenta-se contraditória em pelo menos três aspectos. Primeiro, porque reúne em alianças, classes dominadas e frações de classes dominantes com interesses conflitantes. Segundo, porque embora o Estado - ainda que se contrapondo a certos interesses do capital - se comprometa em assegurar uma distribuição de benefícios e o atendimento às demandas sociais das classes trabalhadoras, mantém ao mesmo

tempo a exclusão econômica e política dessas classes. E em terceiro, de caráter não menos contraditório, revela que embora absorvidas nos limites do pacto de dominação, com esta configuração as políticas sociais constituem-se em espaço possível de concretização dos interesses das classes subalternizadas.

Por isso Kowarick (1985) sugere a noção de *pacto de dominação* como idéia que pode dar conta desse processo, segundo o qual as políticas sociais do Estado capitalista latino-americano estão configuradas. Pois o *pacto de dominação* representa, sumariamente, a defesa dos interesses dominantes (apesar dos conflitos internos) e a incorporação das reivindicações e pressões das classes subalternizadas (apesar de mantidas a exclusão política e econômica, com vistas a não oferecer riscos à manutenção da dominação). Tomando como apoio essa reflexão de Kowarick, parece ser possível compreender o caso brasileiro em particular. Nesse processo, é o formato assistencial que expressa a ação do Estado brasileiro nas políticas sociais governamentais, enquanto forma de atendimento às demandas sociais dos trabalhadores. Como aponta Falcão (2002:109), o assistencial se assenta não em pactos sociais fundamentados efetivamente em relações de direito com as classes trabalhadoras e sim no estabelecimento de alianças conjunturais, tem como paradigma o trato compensatório da pobreza, apresentando-se secundário e frágil, impotente para dar conta da população excluída do acesso a bens e serviços, por isso compele a sociedade civil e os próprios pauperizados a cooperar na sua produção. O contexto assistencial é caracterizado pela pobreza, por altas taxas de desigualdade social, pela prevalência da política econômica sobre a política social, por subdesenvolvimento e dependência econômica.

Assim, ao assumir nas políticas sociais o caráter de *pacto de dominação*, representado fundamentalmente pelo viés assistencial, o Estado brasileiro expressa nas práticas assistenciais governamentais também a *emergência* de suas ações, no sentido de dar respostas eventuais e fragmentadas às necessidades sociais das classes subalternizadas, bem como no estabelecimento de mecanismos seletivos como critérios para o ingresso aos benefícios sociais. Com isso, ao contrário de se caminhar

em direção à concretização de direitos de cidadania, a modalidade assistencial conformada em nossas políticas sociais passa longe dos critérios de uniformização e universalização sob os quais deveriam se pautar. Nas palavras de Sposati, diante da forma como estão estruturadas, “as políticas sociais brasileiras terminam sendo mais um conjunto de programas, cuja unidade se faz a reboque dos casuísmos de que surgiram” (1992:23).

Disso decorre que na medida em que as políticas governamentais incluem (marginalmente) as classes subalternizadas, pela incorporação aos poucos recursos sociais concedidos, as exclui, pois não possibilitam a participação política e o reconhecimento de classe, essenciais para o aprendizado da cidadania. Por outro lado, como explica José de Souza Martins (1997:20), não se pode dizer que são propriamente políticas de exclusão, são políticas de inclusão dos segmentos populares nos processos econômicos, de certo modo na produção e na circulação de bens e serviços, porém estritamente em termos daquilo que é racionalmente conveniente e necessária a mais eficiente e barata reprodução das classes trabalhadoras. Além de também assegurar o funcionamento da ordem política, em favor, é claro, dos que dominam. Para Martins, esse é um meio que claramente atenua a conflitividade social, de classe, politicamente perigosa para as classes dominantes.

Ao considerar essa circunstância peculiar de inclusão com aspecto de exclusão, Sposati argumenta que o caráter excludente dessa relação com as políticas sociais contribui em larga medida para a formação de uma imagem *benevolente* das práticas assistenciais governamentais, obscurecendo o entendimento dos bens e serviços disponibilizados às classes subalternizadas, enquanto direitos sociais assegurados legalmente. De modo que “embora a intervenção estatal responda às pressões populares, os benefícios contidos em seus serviços são materializados como privilégios e não como direitos” (1992:22).

Esse tipo de relação do Estado parece moldar uma tradicional compreensão das políticas sociais pelas classes trabalhadoras brasileiras. Foram vistas assim, resguardadas, claro, as peculiaridades e o contexto de cada momento histórico, nos anos do trabalhismo e do nacionalismo, no período autoritário dos militares, naquele que se convencionou chamar de *transição democrática* e nos anos noventa. Em outras palavras, pelo modelo de dominação fundado na herança do populismo e da prática autoritária, o caráter predominante nas políticas sociais brasileiras consiste mais na manutenção da cooptação do que no reconhecimento delas como um direito inalienável de cidadania, hoje formalmente reconhecido na Constituição vigente e ratificado na LOAS. É o que esclarece Francisco Weffort (1980), ao afirmar que esse tipo de relação do Estado com a sociedade, sobretudo pelo uso da força do aparato burocrático-jurídico sobre segmentos já substancialmente debilitados, constitui uma relação em que o caráter mais evidente é a exclusão, pela forma subalternizada com que são incluídos. Onde são remotas, ou pelo menos difíceis, como antes aludimos, as possibilidades de desenvolvimento de um reconhecimento de classe capaz de perceber as ações sociais como direitos, e não como dádivas ou benevolência dos governantes.

Semelhantes considerações são igualmente assinaladas por Carmelita Yazbek (1996:49), quando mostra que no âmbito das relações entre o Estado e as classes subalternizadas, ao serem acionadas como uma das principais estratégias do poder público no enfrentamento da questão social, as políticas sociais revelam as relações desiguais que caracterizam a sociedade de classe. Em análise a essa relação, a autora aponta que tradicionalmente, enquanto expressão do Estado brasileiro no campo social, as políticas governamentais apresentam formatos de alcance variável, que se modificam de acordo com as características das relações estabelecidas pelos governos. Trata-se de uma regulação social que funciona caso a caso e sem regras definidas, atuando na perspectiva da carência e não dos direitos, conforme a conjuntura e a oscilação dos interesses das elites no poder. Com isso, ainda que aparentem a finalidade de contenção da miséria e a minimização das diferenças sociais, as políticas governamentais acabam por se constituir em estratégias

reprodutoras de dominação e subalternidade. Para Yazbek, essa relação instaura uma situação extremamente grave, pois ao se tratar de segmentos subalternizados e excluídos da sociedade, essa prática política “reitera a figura do ‘necessitado’ e do ‘desamparado’, num processo de mascaramento das relações de dominação” (1996:49).

Nessa análise, Yazbek ressalta ainda, que na sociedade brasileira a atuação das políticas governamentais no enfrentamento das questões sociais tem sido tradicionalmente acompanhadas por pelo menos três grandes matrizes distorsivas, o que lhes confere um perfil ambíguo e limitado, e ao mesmo tempo reproduz suas peculiaridades. Quanto a essas matrizes, em síntese, a autora apresenta as seguintes (o destaque é nosso): 1) a que se baseia nas relações de favor, de apadrinhamento, no clientelismo e no mando, que realça formas enraizadas na cultura política do país, especialmente no trato com as classes subalternizadas, reproduzindo a *cidadania invertida* e as relações de dependência; 2) a que se baseia na vinculação habitual com o trabalho filantrópico, voluntário e solidário dos próprios indivíduos em sua vida em sociedade, o que vem permitindo a identificação da intervenção técnica com a ação voluntária e a benemerência; 3) a que está atrelada à conformação burocratizada e inoperante, determinada pelo lugar que ocupa o social na política pública e pela escassez de recursos para a área, essa matriz estimula as ações *emergenciais* e *circunstanciais* em que não se altera o perfil da desigualdade, por outro lado, nega-se a dimensão redistributiva pela qual deveria se orientar a intervenção governamental nas políticas sociais (Yazbek, 1996:50-1).

Pode-se dizer que a primeira distorção apontada pela autora é a matriz que fundamenta a lógica tutelar que permeia em larga medida as práticas assistenciais na sociedade brasileira. Conservadora, essa matriz se baseia em relações de reciprocidade, fundamentadas no caráter personalizado das políticas sociais frente aos segmentos subalternizados da população. Pela forma como se estabelecem com os representantes do poder público, essas relações implicam o atrelamento dos subalternizados à dependência pessoal e ao respeito às lideranças políticas, que se

traduzem na lealdade consagrada nos pleitos eleitorais. Na esfera de ações da assistência social, como diz Yazbek, a identidade dos beneficiados nessa matriz é abordada ressaltando-se traços de inferioridade social, reforçando assim, “as figuras do ‘pobre beneficiário’, do ‘desamparado’ e do ‘necessitado’, com suas demandas atomizadas e uma posição de subordinação e de culpabilização pela sua condição de pobreza” (1996:50).

A segunda distorção revela a identificação da assistência social com o assistencialismo paternalista e o caráter de seu estabelecimento, motivado por razões de benemerência. Fundada em bases institucionais filantrópicas, como instituições religiosas e entidades beneficentes, que atuam enquanto rede privada nas ações assistenciais desde as origens da sociedade brasileira, sua forma de estruturação resiste às inovações e mudanças de conjunturas. Ao ser regulamentada pelo Estado brasileiro no campo da assistência, essa rede privada acaba por se configurar “como uma relação cartorial, que se efetiva a partir do registro e cadastramento para a obtenção de subvenções e auxílio técnico-financeiros” (Yazbek, 1996:51). Além disso, diz a autora, esse tipo de relação que os governos estabelecem com as instituições de rede privada é muitas vezes permeado pelo favoritismo na distribuição das “benesses” advindas do poder público.

Na terceira distorção se destaca a observação da pouca relevância dispensada às políticas sociais, evidenciada pelos poucos recursos destinados a este setor e sua *ineficiência* no que se refere à assistência social, esta manifesta pelo caráter desarticulado das políticas governamentais, em que sobressaem as descontinuidades e compartimentalizações de sua atuação. Neste sentido, Yazbek (1996:51) argumenta que a inexistência de uma política com amplitude capaz de articular as ações sociais públicas, que distinga competências e defina a alocação de recursos para as diversas instâncias do governo, acaba por estimular um traço não menos marcante da política assistencial brasileira, que redundando na implementação de programas emergenciais e circunstanciais em que não se altera a feição da desigualdade, resultando mais no abandono da concepção redistributiva, que deveria nortear nossas políticas sociais.

Assim, diante do enraizamento dessas três grandes matrizes distorsivas, predominantes nas práticas assistenciais governamentais, que em alguns casos mesclam-se e se reproduzem noutras graves distorções das relações entre o Estado brasileiro e as classes subalternizadas, parece ser possível inferir algumas considerações. Tomando por referência essa construção analítica de Yazbek, pode-se dimensionar que a assistência social brasileira estrutura-se em bases ambíguas (pelo caráter incerto e indefinido em que se fundamentam) e difusas (por não atingirem o escopo das questões e problemas sociais), segundo a conjuntura econômica e a oscilação dos interesses políticos dos governos (que recai sobre sua maior ou menor relevância). Nessa relação, apesar da dura realidade em que vivem consideráveis contingentes dos segmentos pauperizados da população, com seus graves problemas sociais decorrentes da condição subalternizada - que não é apenas um fenômeno conjuntural, mas uma velha questão conhecida -, enquanto garantias sociais o poder público brasileiro disponibiliza em suas políticas sociais quase sempre um atendimento incerto e precário aos seus usuários, historicamente resultante dos arranjos políticos e das deliberações de caráter econômico das elites no poder.

Como mostra a análise de Amélia Cohn, no conjunto de políticas que vêm sendo implementadas pelo governo brasileiro desde 1995, as políticas sociais, exatamente por se contraporem mais diretamente aos ditames da lógica macroeconômica em vigor, acabam por ter seus recursos cortados e, por conseguinte, sua população-alvo restringida aos segmentos mais pobres da sociedade. Ou seja, em decorrência da política governamental - que se esmera na diminuição do *déficit* público -, a meta é aliviar a pobreza e a miséria dos grupos considerados *socialmente mais vulneráveis*. Sem querer satanizar o nível local ou mesmo regional em que se efetivam, o que predomina hoje é a bem conhecida focalização das políticas sociais, nas palavras da autora, “que se traduz, como testemunha nossa larga experiência histórica, em políticas de cunho clientelista, de caráter imediatista e, portanto, em políticas de governo e não em políticas de Estado” (Cohn, 2000a: 186).

Porém, se a produção dos serviços públicos vem obedecendo a estas perspectivas distorsivas, excludentes por excelência, é fundamental não perder de vista que há um movimento de forças no interior das políticas sociais, que estas são parte importante no processo de incorporação dos interesses materiais e políticos das classes subalternizadas, e não estão irremediavelmente destinadas a reiterar a dominação dessas classes, podendo se constituir em espaço possível de conquista ou ampliação dos direitos de cidadania. Em outros termos, no campo de possibilidades inerentes às políticas sociais brasileiras, é importante reconhecer que além de espaço para a operacionalização governamental de estratégias reguladoras das condições de reprodução social, as políticas sociais são também o lugar de aquisição e expansão de direitos sociais, que de outro modo seriam negados às classes subalternizadas.

3

A CIDADANIA E A RETÓRICA DO PODER NO AMAZONAS

3.1 - As formas de dominação política nos últimos anos

Iniciamos nosso debate sobre a cidadania e a retórica governamental discutindo as formas como se dão as relações de poder no espaço regional e, particularmente no Estado do Amazonas, em que pese suas implicações na constituição da cidadania das classes subalternizadas manauenses.

Antes disso, considerando a amplitude do tema em questão, convém assinalar que nosso foco de análise compreende um período que se insere inicialmente no processo de *transição democrática*, estendendo-se em seguida até o final da década de noventa e os dias atuais. Dessa maneira, tendo em vista as figuras políticas que estiveram no comando do Estado do Amazonas nos últimos vinte anos, nossa apreciação das relações de dominação no contexto amazonense compreenderá as práticas políticas dos governantes estaduais num espaço de tempo que abrange o segundo governo de Gilberto Mestrinho (1983-1986), o primeiro governo de Amazonino Mendes (1987-1990), o terceiro governo de Gilberto Mestrinho (1991-1994), e os dois governos subseqüentes de Amazonino Mendes (1995-1998) e (1999-2002), quando foi reeleito nas eleições de 1998.

Assim, pode-se preliminarmente observar que durante as duas últimas décadas do século XX, o poder público no Amazonas esteve sob domínio de duas lideranças políticas: Gilberto Mestrinho (PMDB) e Amazonino Mendes (PFL). Alternado-se em arranjos políticos e rearranjos partidários, mantiveram-se como forças dominantes no cenário político amazonense possuindo como característica

comum o discurso populista que exalta o *compromisso social* com o povo, as práticas sociais de cunho clientelistas e a relação ilusoriamente paternalista com as massas populares. Sobre a eficiência dos discursos populistas junto às massas desassistidas na atualidade, Maria do Carmo Falcão observa que

o sucesso do discurso populista moderno está em que ele se expressa como modo de relação personalizada com os subalternos. Diante do modelo generalizado de relações impessoais e anônimas operadas pela racionalidade burocrática das sociedades capitalistas contemporâneas, a relação personalizada, ingrediente básico do populismo, tem a força de magia (2002:118).

Em análise às relações que historicamente se estabelecem com o poder público brasileiro, Elenise Scherer (1989:218) assinala que particularmente no Amazonas, a dominação política sobressai-se enquanto mecanismo utilitário da manutenção das elites no poder. Os governantes locais instituem relações de mando e buscam sua legitimidade junto às massas populares sobretudo com a prática do clientelismo tutelar. Essa forma de tratamento vulnera as classes dominadas e personifica as relações de poder, dificultando sua capacidade de organização política, induzindo-as a se contentar com a ilusão do falso paternalismo.

O cenário da política amazonense nos anos 80 está inserido no contexto da *política de abertura* instituída pelo presidente João Batista de Figueiredo (1978-85), o último governo do regime ditatorial, quando ocorre a reconquista do direito político de eleger o governador do Estado pelo voto universal e secreto, enquanto restabelecimento das liberdades democráticas. Como mostra a pesquisa de Geraldo Valle (1996:115), o retorno de Gilberto Mestrinho à vida política está relacionado com esse período de *transição democrática*, quando se saiu vitorioso da eleição para governador do Amazonas, em 1982, depois de derrotar o candidato governista Josué Filho, representante da ARENA. Candidato pelo PMDB, Mestrinho assumiu então seu segundo mandato no governo do Estado em 1983, sendo o primeiro político no Amazonas a ocupar o cargo após o restabelecimento das eleições diretas no Brasil. Líder populista dos anos cinqüenta, Geraldo Valle assegura que o êxito de seu

retorno representou no contexto regional a peculiar reorganização da política nacional, que articulou acordos com as velhas forças políticas que então dominavam o cenário político brasileiro, antes do golpe militar ocorrido em 1964.¹⁷

Iraildes Torres (1998:103) ressalta que Gilberto Mestrinho retoma nos anos oitenta suas antigas formas clientelistas de fazer política. Durante esse mandato, Mestrinho realiza obras de fachada como asfaltamento de ruas e reforma de espaços públicos de grande visibilidade, distribuição de brinquedos às crianças nas datas comemorativas, madeira, cesta básica e outras formas de *ajuda*, que eram entregues na própria sede do governo, no Palácio Rio Negro. É claro que essas ações não podiam deixar de ser encaradas pela população pobre da capital e do interior, como fruto de grande generosidade do governador, dádivas que deveriam ser retribuídas com a fidelidade ao voto nas eleições.

Esse tipo de prática política, que se fundamenta no clientelismo tutelar e no assistencialismo das políticas sociais do poder público, acabam se configurando aos olhos das camadas subalternizadas atendidas, como *favor* e *bondade* pessoal dos governantes. Por conseguinte, longe de resolver os problemas decorrentes da pobreza e proporcionar o *status* de direitos de cidadania, entendida no sentido marshalliano do termo (enquanto um conjunto de direitos civis, políticos e sociais), contribui muito mais para a criação de laços de dependência e, portanto a submissão das camadas subalternizadas aos políticos no poder (Cohn, 2000b: 390).

Sobre essa forma de relação com o poder público, Sposati assevera que ao contrário de se constituir em possibilidade de consecução real de direitos, é o próprio mecanismo assistencial que configura a exclusão, porque “mantém o trabalhador na condição de assistido, beneficiário ou favorecido pelo Estado e não

¹⁷ Gilberto Mestrinho já havia sido governador do Amazonas entre os anos de 1959 a 1962 pelo PTB, sendo ainda eleito neste último ano para o cargo de deputado federal pelo então Território Federal de Roraima, porém exercendo-o por pouco tempo, pois em 1964 foi-lhe cassado o mandato, após o golpe militar. Em 1978, com a anistia aos exilados políticos, instituída por Figueiredo como parte de sua *política de abertura*, Mestrinho volta ao Estado do Amazonas (Cf. Valle, 1996).

usuário, consumidor e possível gestor de um serviço a que tem direito” (1992:29). Assim sendo, os beneficiários dessas ações não se reconhecem como sujeitos de direito, ativos nessa relação, mas como indivíduos passivos e incapazes frente aos dissabores da desigualdade social na sociedade capitalista.

A estréia de Amazonino Mendes na política amazonense ocorrera em 1983, pelo PMDB, quando o então governador Gilberto Mestrinho o indicou como prefeito *biônico* (termo que designava na época os detentores de mandatos diretamente empossados pelo poder público), para o cargo em Manaus. Antes de se tornar político, Amazonino era empreiteiro da construção civil, na Prefeitura Municipal de Manaus deixou claro como conduziria sua administração, seus compromissos políticos com as classes no poder e de que modo construiria sua imagem na política amazonense. Em seu trabalho monográfico *A República do dominó: considerações sobre o populismo no Amazonas*, Lúcio Carril mostra que como prefeito a gestão de Amazonino Mendes é preponderantemente marcada por um mutirão de obras espalhadas pela cidade, que vão desde a construção de escolas, asfaltamento de ruas e becos, ao embelezamento do balneário da Ponta Negra, onde futuramente seriam promovidos durante seus mandatos os principais espetáculos dirigidos às massas populares (2003:30).

Em vista dessa particularidade de sua gestão, voltada sobretudo para os canteiros de obras, Lúcio Carril ressalta que com essa prática política, se de algum modo beneficiava as classes populares, em parte buscava atender os interesses das empreiteiras da construção civil. Ao destacar o atributo de Amazonino Mendes em sua passagem pela administração municipal, no trabalho supracitado, Carril assinala que com isso o então prefeito pôde conciliar a edificação de sua imagem como político *sério* e *compromissado* com as massas subalternizadas, e os interesses das empreiteiras a ele ligadas.

Antes do término desse mandato biônico, Amazonino Mendes o deixará para concorrer às eleições estaduais de 1986. Novamente com o apoio de

Gilberto Mestrinho, é eleito governador do Amazonas pelo PDC, assumindo o cargo em 1987, porém ficando somente até 1990. Nessa circunstância, a construção de sua imagem política como personagem escrupuloso e pessoalmente identificado com a situação dos pobres desvalidos de Manaus, edificada durante sua gestão na prefeitura, foi um elemento fundamental para a sua vitória nas urnas. Conforme observa Parente (2001:124), essa vitória eleitoral de Amazonino Mendes para o mandato no governo, revela também a eficácia da atualização de velhas estratégias populistas. Estas reiteradas agora com a forte presença dos meios de comunicação e a roupagem do discurso que se preocupa com o *resgate da cidadania*, em voga desde o início processo de redemocratização do país nos anos oitenta, e então promovida ao *status* de direitos sociais formalmente assegurados na Constituição Federal de 1988.

Nesse contexto, é a partir deste primeiro mandato à frente do Estado que a representação pública de Amazonino Mendes, como político e alcaide, será efetivamente cristalizada no imaginário das classes populares. Bem ao estilo de seu tutor na vida pública, a identificação de sua imagem estará associada ao discurso populista e à figura falsamente paternalista de defensor dos pobres no Amazonas, semelhantes às estratégias utilizadas por Gilberto Mestrinho para a sedução das massas populares do Amazonas nos anos 50. No que concerne às características que fazem parte dessa estratégia de dominação, Octávio Ianni ressalta que

na democracia populista, de modo semelhante ao que ocorre na ditadura populista, o governo e o chefe tratam de identificar-se principalmente com as massas, isto é, com as classes assalariadas consideradas como povo. Esse é um dos elementos ideológicos principais da “democracia social” de cunho populista. Ou seja, nesse regime tende a predominar a identidade chefe-povo-governo-Estado, além dos partidos políticos e das normas representativas (1991:130).

Sob o slogan *o povo gosta de quem trabalha*, Amazonino materializará seu modo de governar junto aos segmentos subalternizados com ações assistencialistas de cunho marcadamente clientelista, cujo conteúdo consistia na distribuição de

telhas, madeira, enxadas, terçados, remédios, cestas básicas, dentre outros serviços. Essas últimas manifestando um elevado nível de personalização das práticas políticas, pois eram identificadas pelas massas populares amazonenses da época como *ranchos do Amazonino*. Compreensível associação, considerando que as sacolas distribuídas pela Secretaria de Estado de Trabalho e Bem-Estar Social – SETRABES, traziam impressa a letra “A” em colorido e a figura de uma *abelhinha* com trajes de operário, símbolos do governador. Neste sentido, Amélia Cohn ressalta que diante dessa forma tortuosa como estão caracterizadas as relações do poder público com as políticas sociais,

não é de surpreender, portanto, em nossa cultura política a frequência com que as lideranças, sobretudo os governantes, são identificadas através de suas características pessoais, e não através do programa de governo, da legenda partidária, etc. Talvez a expressão mais cabal disso seja a qualificação dada pelos eleitores a alguns candidatos a postos elegíveis no governo, tal como o célebre “rouba mas faz” (2000b: 390).

Sposati (2002:21) assevera que esse tipo de atuação dos governantes junto às massas populares mantém a dominação política e reproduz múltiplos desvios nas relações sociais com o poder público. Entre estes, calcados numa *política personalizada de favores* entre o chefe político e os segmentos sociais desassistidos, vai ocorrendo uma personalização das relações de poder, dando origem ao *mandonismo*. Neste, assinala Sposati, o “patrão” se sente imbuído do direito de fazer suas próprias leis, estabelecer méritos, julgar, punir, beneficiar este ou aquele. De tal modo que a prática clientelar resiste ao longo do tempo, expressando relações de falso paternalismo, reforçadas pelo desfibramento político do voto e a preservação do curral eleitoral, *recompensado* com o clientelismo tutelar dos governantes.

As várias ocupações de terras nas áreas periféricas de Manaus nesse período também contribuíram na sedimentação de sua imagem. Pois o ônus pela indenização dos proprietários assumia o caráter de benevolência do governador e

manifestação de sua preocupação com o problema da habitação no Estado.¹⁸ Não que a aquisição de um imóvel deixe de ser uma conquista importante para as classes populares, mais do que isso deve ser reconhecido como um direito efetivo da cidadania no espaço urbano das cidades (Lefebvre, 1991:103). Mas que pela forma como os terrenos eram adquiridos, acabaram dando origem a um grande número de bairros pobres na cidade, sem as mínimas condições de infraestrutura urbana, e onde doravante Amazonino Mendes teria seu maior apoio político.

Conforme o estudo de Geraldo Valle (1996:86), após ter perdido para Arthur Virgílio Neto (PSDB) a eleição para prefeito de Manaus em 1988, Gilberto Mestrinho volta ao cenário da política amazonense para concorrer novamente ao cargo de governador do Amazonas, nas eleições de 1990. Com novas alianças políticas, e apoiado no forte simbologismo representado no *timão*, no *boto*, e na frase *rumo certo com Gilberto*, sua campanha eleitoral sedimentava no imaginário da população local, a idéia de Mestrinho como o único político capaz de conduzir o Amazonas, e pretensiosamente da região Amazônia, aos novos e seguros rumos da prosperidade que tanto se buscava.

Nessa conjuntura o apoio político se inverte, agora é Amazonino (PDC) quem apóia Gilberto Mestrinho (PMDB) na campanha eleitoral. Disputando no pleito de 1990 o cargo de senador, o apoio de Amazonino enquanto liderança política com forte poder de convencimento sobre as massas populares amazonenses, apresentou-se como um potente ingrediente para ascensão de Mestrinho ao posto de governador do Estado, que agora passaria a ocupar pela terceira vez (Parente, 2001:124).

¹⁸ Em seu estudo *Moradia em áreas inundáveis da cidade de Manaus: o igarapé do quarenta*, dissertação de mestrado em Ciências Ambientais - UFAM, Nilciana Dinely de Souza (1999:43-52) assinala que a concessão de terras representou um importante vetor de expansão urbana da cidade, além de significar o acesso a um bem público, porém tornou-se ainda um instrumento político de garantia da manutenção do poder para determinados grupos. Assim sendo, nas condições em que são postas, essas ações públicas permitem de um lado que segmentos dominantes as utilizem para a obtenção de vantagens, e de outro, pela inexistência de condições adequadas de infraestrutura, impõem a permanência das desigualdades aos segmentos populares, servindo apenas como paliativos frente ao grave problema da habitação na cidade. Nas palavras da autora, “não podemos deixar na indiferença que por trás de muitos processos de ocupação estão presentes também interesses político-eleitorais representados por políticos, principalmente em períodos de campanhas eleitorais, que se colocam como aliados, defensores e preocupados com a causa dos sem-teto, e na conquista de um pedaço de terra para erguer sua moradia” (Idem: 24).

Em seu terceiro mandato, Gilberto governou de 1991 a 94 sem muitas alterações no que se fere aos aspectos de sua habitual atuação política nas ações sociais. Desse modo, talvez o maior destaque de seu governo na área social seja a atuação da primeira-dama, Dona Maria Emília, na direção da Secretaria de Estado da Ação Social - SEAS. Como aponta o estudo de Iraildes Torres (1998:127) sobre o primeiro-damismo e as relações de poder no Amazonas, à frente desta secretaria Maria Emília reproduzirá a imagem de Gilberto Mestrinho como o grande patriarca e ela a mãe dos pobres amazonenses.

Assim, dentre as práticas políticas executadas por dona Maria Emília no comando da SEAS, estão ações assistenciais que vão desde a promoção de viagens à Disneylândia, por crianças pobres da periferia de Manaus, entrega de enxovais, redistribuição de doações de empresas privadas, até a distribuição direta de alimentos básicos. Torres assinala que um dos principais serviços da política assistencial ministrada pelo governo Gilberto Mestrinho era o programa de distribuição de *sacolas de rancho* e *sacolas de peixe*, disponibilizadas às famílias subalternizadas manauenses em datas comemorativas (1998:131-2).

Um dado interessante que pode ser ressaltado é que essas sacolas traziam estampados na frente as figuras do *timão* e do *boto*, símbolos do governador Gilberto Mestrinho (Torres, 1998:132). Como já dissemos em nossa análise sobre semelhantes estratégias de dominação praticadas por Amazonino Mendes, o uso desse simbologismo tem um efeito perverso na dominação das classes subalternizadas, pois remete à identificação direta da figura do político, *personalizando* as práticas assistenciais, tão comum no Brasil (Cohn, 2000b: 390). Além disso, no caso da distribuição de *sacolas de rancho* e *sacolas de peixe*, pelo fato desses alimentos serem distribuídos somente em datas comemorativas potencializava-se ainda mais o caráter de *bondade* e *ajuda* concedida pelo governante. Pois imprimia no imaginário social dessas classes, a *gratidão* pelo recebimento do benefício atrelado à lembrança das datas festejadas.

Como já referido anteriormente, as ações sociais empreendidas por Gilberto Mestrinho na administração de seu terceiro mandato como governador do Amazonas estão representadas pela atuação de Dona Maria Emília à frente da SEAS. Ao analisar essas práticas políticas, Iraildes Torres denuncia que na realidade a política assistencial do governo Mestrinho consistiu no estabelecimento de “uma prática demagógica e clientelista, que ainda por cima utilizava as pessoas beneficiadas para agradecerem de público os ‘favores’ concedidos, com o intuito de dar visibilidade a uma política superficial e perversa” (1998:132).

Após ter sido eleito senador da República em 1990, no mesmo pleito que elegeu Mestrinho governador, Amazonino Mendes (PDC) mantém-se no cargo somente o ano de 1991, renunciando posteriormente o mandato para concorrer ao cargo de prefeito de Manaus em 1992. Ao vencer essas eleições, Amazonino fica na prefeitura apenas o ano de 1993, pois logo em seguida abandonará esse importante cargo público, agora para disputar as eleições ao governo do Amazonas em 1994, compondo a coligação *Aliança do Povo* (PPR, PDC, PFL). Como o mostra o estudo de Parente (2001:125), ao sair vitorioso desse pleito eleitoral, uma das primeiras ações políticas de Amazonino Mendes foi o lançamento do programa *Terceiro Ciclo*. Retoricamente, esse programa pretendia ser uma alternativa concreta de expansão econômica ao interior do Estado, em apoio à Zona Franca de Manaus, esta reconhecida no discurso governamental como *inexoravelmente enfraquecida*.

De fato desde o governo Collor no início dos anos 90, com sua política de abertura às importações, a Zona Franca de Manaus vinha passando por dificuldades. Apresentava debilidades frente às crises econômicas que afetavam o mundo capitalista, as novas formas de flexibilização produtiva e o avanço dos ajustes estruturais das políticas neoliberais no país. Nesta circunstância, o governador propagava a idéia de que após o *ciclo da borracha* e o *ciclo* representado pela *Zona Franca de Manaus*, teria chegado a hora do *terceiro ciclo*, de Amazonino Mendes.

Em seu trabalho *Estudos de História do Amazonas*, Pontes Filho (2000:209) mostra que para a fundamentação do programa *Terceiro Ciclo*, foi criada a Companhia de Desenvolvimento do Estado do Amazonas - CIAMA. Essa instituição foi a responsável por elaborar o planejamento das estratégias do poder público para o desenvolvimento do interior do Estado. Os projetos seriam efetivados através de parcerias com as prefeituras dos municípios ou com associações, e os recursos seriam basicamente repassados pelo governo do Estado. Dentre estas estratégias estavam incluídas diferentes atividades econômicas como a produção de alimentos, a pesca artesanal, a criação de animais; bem como a formação de agroindústrias de beneficiamento, industrialização de produtos agrícolas e de extrativismo.

O *Terceiro Ciclo* oficialmente buscava a geração e expansão do dinamismo econômico aos demais municípios do Estado, irradiado a partir da capital. Priorizava conter e, se possível, reverter o fluxo migratório, direcionando-o para as áreas de novos empreendimentos no interior do Estado, proporcionando fonte de renda e melhorando as condições de vida da população. Além de disso, procuraria ampliar as oportunidades educacionais, a qualidade e a oferta dos serviços de saúde (Pontes Filho, 2000:205). Como podemos apreender dessa síntese dos objetivos do programa, havia na retórica do poder governamental uma velada preocupação com os direitos sociais, expressos na referência ao trabalho, à educação, à saúde e as condições de vida da população do Amazonas.

Porém, conforme a observação de Pontes Filho (2000:210-11), o que se apresentou com mais clareza nos resultados do programa *Terceiro Ciclo*, foi o financiamento de atividades privadas e, por conseguinte a apropriação dos recursos públicos por pequenos grupos privilegiados. Além de indícios ainda mais graves, como o desvio de financiamentos, insumos e equipamentos, que deveriam ser repassados às comunidades do interior do Estado. Neste sentido, o autor ressalta que o repasse e distribuição dos recursos do Estado destinados aos programas do *Terceiro Ciclo* sofreram, não raro, *desvios de rota*. As comunidades para as quais as estratégias previram o envio de bens e provimentos, inscritas como receptoras dos respectivos

benefícios (financiamentos, insumos e equipamentos), sequer muitas vezes tiveram notícia de que deveriam receber tais recursos.

Em junho 1999, o governador fez uma avaliação crítica e negativa a respeito dos resultados do programa *Terceiro Ciclo*. Dentre suas considerações destaca-se a de que os prefeitos do interior não teriam aplicado devidamente os recursos que foram destinados a promover o desenvolvimento no interior do Estado. Nesta oportunidade anuncia o *redimensionamento* do programa, que passa então a ser focalizado a apenas 12 municípios do Amazonas. Porém, conforme mostra a análise de Parente (2001:151), nessa avaliação a essência do discurso governamental denotava muito mais a preocupação com o controle dos gastos públicos do que com outros motivos, o que parece justificar verdadeiramente o encolhimento das metas desse programa.

Em trabalho já citado anteriormente, Lúcio Carril (2003:32) observa que talvez o *Terceiro Ciclo* tenha significado muito mais uma tentativa concreta de Amazonino Mendes em procurar estabelecer um amplo apoio das massas rurais, do que ter realmente se constituído num programa que representava a inquietação do poder público com o bem-estar social da população amazonense. Uma vez que nas eleições de 1994 sua votação no interior apresentava sinais de enfraquecimento, o que poderia se ampliar em eleições vindouras.

No que se refere à área social, em agosto de 1996 o governo do Amazonas anuncia a criação do programa de transferência de renda denominado *Direito à Vida*. O programa é lançado na esteira do programa de renda mínima originariamente idealizado pelo senador Eduardo Suplicy, do Partido dos Trabalhadores, cuja proposta a partir de 1995 se espalhou por alguns Estados e municípios da federação, adquirindo os mais diferentes formatos em termos de abrangência e formas de financiamento (Scherer, 2000:76).

Em pesquisa intitulada *Direito à Vida: curta trajetória de uma política social*, já citada anteriormente, Ricardo Parente mostra que o programa *Direito à Vida* foi divulgado com grande pompa e visibilidade da opinião pública (2001:125), sendo apresentado como parte da política de Amazonino Mendes, que buscava saldar através das ações sociais de seu governo, a *dívida social* do Estado. Assim, o *Direito à Vida* surgia publicitariamente como uma política assistencial capaz de alterar o quadro de exclusão social das famílias amazonenses. Com esse intuito, o programa tinha como objetivo geral “promover a melhoria da qualidade de vida das famílias do Estado do Amazonas, excluídas do processo de produção e consumo, através do exercício pleno da cidadania e acesso às políticas públicas” (PDV, 1997:6).

Para isso, o governo anunciou que o programa atenderia a 104 mil famílias com renda inferior a dois salários mínimos, na capital e no interior. Dentre os serviços que seriam disponibilizados, além da transferência de renda no valor de R\$30,00 (trinta reais), estaria o fardamento escolar, exame médico, clínico e odontológico; além de cursos de alfabetização e um programa de treinamento e qualificação profissional (A Crítica, 01/08/96).¹⁹

Todavia, das 284.935 famílias inicialmente cadastradas, somente em Manaus, pertencentes às camadas subalternizadas da população, foram selecionadas para recebimento da transferência de renda apenas 52.631 famílias.²⁰ O que deixa claro o caráter *seletivo* e *focalizador* da prática política do governo, em consonância às orientações políticas neoliberais dominantes no cenário nacional. No interior do Amazonas, como mostra o artigo de Elenise Scherer *Direito à Vida: reafirmação da*

¹⁹ Sem entrar no âmbito da discussão sobre a renda mínima, um dos temas em questão no subtópico a seguir, a idéia que fundamenta a criação da renda mínima é a de que ela seja capaz de prover o cidadão de um nível social mínimo que permita suas necessidades básicas, num patamar aceitável, e que garanta uma sobrevivência digna na sociedade (Cf. Demo, 2000:156). Desse modo, para termos idéia do caráter minimíssimo da renda mínima proposta no programa *Direito à Vida*, o salário mínimo vigente na época era de R\$120,00 e o valor recebido como renda mínima representava apenas 26,7% da cesta básica, que custava R\$112,00 conforme os cálculos do Sindicato dos Economistas (Cf. Scherer, 2000:78).

²⁰ Os números são do Relatório de Atividades – Contrato nº 025/98 – SEAS/FGV/ISAE, Manaus – Amazonas, Abril de 1998. Sobre o caráter *focalizador* das políticas sociais dos governos, Sposati assinala que “sua política é a ‘não política’, ela se expressa em ‘critérios de dimensionamento da gravidade dos necessitados’, tudo se rege pela ‘criteriosa aplicação dos critérios’. A assistência social não constitui a direção de suas demandas, recorta o universal em clientelas fragmentadas ou em clientes individuais” (2002:17).

exclusão, o programa transformou-se “em uma cesta básica oferecida à população de alguns municípios, durante os meses de julho, agosto e setembro, antes das eleições [em que o governador disputava a reeleição], cessando logo em seguida, ou seja, a partir do mês de outubro de 1998” (2000:81).

Elaborado com retórica semelhante ao do Terceiro Ciclo, no programa *Direito à Vida* o governo estadual reconhecia a importância de se gerar mecanismos que visassem a equidade social, em vista da precariedade das condições de vida das classes subalternizadas da população amazonense, identificadas como vítimas da pobreza e, portanto excluídas do processo de produção e consumo. Decerto isso pode ser observado no conteúdo da seguinte afirmação:

... a inexistência de mercado de trabalho no interior, bem como as dificuldades de acesso à educação e saúde geradas pelas peculiaridades da região, ocasiona fenômenos migratórios em direção à capital, levando Manaus à condição de cidade-estado, por concentrar mais da metade de toda a população do Amazonas. A concentração populacional contribui para a formação constante de núcleos de invasão na capital, quase sempre em áreas de risco, e sem oferecer qualidade de vida ou condições sanitárias satisfatórias. Em consequência da política concentradora de renda e pelos investimentos industriais desvinculados do setor primário, grande parte da população do Estado, na capital e no interior, vive em situação de pobreza. Consciente da situação, e buscando soluções em curto prazo, o governo do Estado do Amazonas optou pelo programa *Direito à Vida*, que postula pelo combate à exclusão social (PDV, 1997:6).

Porém, esse reconhecimento da necessidade e da exclusão social pode não significar nada, pois como assevera Falcão, o populismo na atualidade discursa justamente o reconhecimento das necessidades e demandas sociais. Assim sendo,

o reconhecimento da necessidade, discursado de forma personalizada, tem grande efeito estratégico na trivialização da necessidade reconhecida, gerando a complacência e cumplicidade do mandatário, com a

não satisfação da necessidade, ou melhor, com a sua satisfação regulada e compensatória (2002:119).

O governador Amazonino Mendes assegurava em documento institucional do programa *Direito à Vida*, que ao ser concebido estrategicamente para o combate à exclusão, este se projetava como uma *política social abrangente* (PDV, 1997:5). Por conta disso, afirmava que o programa trazia no bojo “uma filosofia nova e diferente, que vai além da existência pura e simples, buscando a integração ou a reintegração do núcleo familiar à sociedade saudável” (Idem: 5).

No entanto, ao que indicam os resultados da análise de Ricardo Parente sobre esta assistência social, contraditoriamente ao que afirma o governador, as ações previstas como complementares, essenciais às demandas das classes populares, como a qualificação profissional e recondução ao mercado de trabalho, possivelmente nem chegaram a ser efetivadas. Levando-o a afirmar que, como política social compensatória, o programa *Direito à Vida* “reduziu-se ao repasse da mínima quantia de R\$30,00, ainda assim [pela condição de extrema pobreza] considerada estrategicamente vital pelos beneficiários e que eram em sua quase totalidade utilizada para a compra de alimentos” (2001:156). Parente assinala ainda, que o *Direito à Vida* apresentou-se junto à opinião pública como mais um *grande feito social* de Amazonino Mendes à frente de seu segundo mandato como governador.²¹ Neste sentido, ao dispor o *Direito à Vida* em paralelo ao Terceiro Ciclo, argumenta que ambos se inserem no empenho do governador em constituir uma legitimação efetiva junto às classes subalternizadas na capital e no interior (Idem: 127).

Retomando a trajetória da dominação política no espaço regional, em 1994, o trampolim dos cargos públicos a pouco mencionado, possibilitou a Amazonino Mendes deixar em seu lugar à frente da prefeitura, o então vice-prefeito Eduardo Braga. Fiel aos desígnios de seu líder político, Braga formará com

²¹ Voltaremos ao debate sobre o programa *Direito à Vida*, bem como de seu substituto, o programa *Juntos pela Cidadania*, quando estabelecermos a caracterização da política social do poder público nos anos 90, discutindo os limites do *resgate da cidadania* na retórica dos programas de assistência social no Amazonas.

Amazonino a *Ação Conjunta*, associando o governo do Estado e a prefeitura de Manaus, em uma atuação que muito mais do que facilitar a implementação de um programa de remodelamento da paisagem urbana na cidade de Manaus, em que se justificava o objetivo de tal ação, configurava-se numa estratégia produtora de uma poderosa máquina administrativo-ideológica de dominação política das massas populares no Estado, e cerceamento do espaço de luta da oposição. Como mostra o trabalho de Lúcio Carril,

a figura do “líder” inviabilizou a constituição de partidos fortes e representativos, levando as relações políticas apenas a uma vinculação pessoal entre governante e governados. O próprio legislativo teve seu poder enfraquecido diante da incessante intervenção do poder executivo exposto na imagem do “chefe”. A representação de esquerda se limitou a dois deputados durante oito anos [de 1994 a 2002] (2003:36).

Em 1998, com a aprovação da emenda constitucional que possibilitava a candidatura à reeleição, mecanismo que possibilitou o alongamento do governo de Fernando Henrique Cardoso por mais quatro anos, o então governador Amazonino Mendes (PFL) decide disputar novamente o cargo nas eleições daquele ano, pela coligação *Amazonas forte* (PTB, PT do B, PMDB, PSC, PL, PFL, PSDC, PRTB, PRP e PSDB). Seu embate será com seu ex-correligionário, nesse pleito candidato opositorista, Eduardo Braga (PSL), sobre o qual obteria vitória ainda no primeiro turno com 51,13% dos votos. Apesar de ter sido uma eleição que se decidiu no primeiro turno, Amazonino perdera entre as principais capitais do Estado (Manaus, Parintins e Itacoatiara), e foi inegável a proximidade da coligação opositorista *Reage Amazonas* (PPB, PDT, PT, PC do B, PSL, PPS, PMN, PSB) com o candidato eleito, foram 47,69% do total de votos, o que revelava de alguma forma um certo fôlego da oposição e, por conseguinte, relativa ampliação do espaço de luta no Amazonas, após décadas de intensa dominação política.²²

²² Cf. Tribunal Regional Eleitoral – TRE, *Relatório Parcial da UF - Eleições Gerais 1998*, Cargo: Governador.

Nessas eleições, juntos mais uma vez, Gilberto Mestrinho aparece compondo a chapa governista de Amazonino Mendes, como candidato ao cargo de senador, sendo posteriormente eleito, com estreita margem de votos à frente de seu principal adversário, Marcos Barros (PT), da referida coligação oposicionista.²³ Antes disso, de acordo com Parente (2001:126-7), Gilberto e Amazonino haviam sido provisoriamente oponentes políticos nas eleições para prefeito de Manaus em 1996, quando Mestrinho foi um dos adversários do candidato indicado por Amazonino, Alfredo Nascimento (PPB), pela coligação *Aliança do povo* (PPB, PFL, PTB e PSL), que obteve no segundo turno uma vitória difícil, com uma diferença de 0,5% sobre o principal candidato oposicionista Serafim Corrêa (PSB), líder da coligação *Acorda Manaus* (PSB, PSDB e PC do B).

Nesse seu terceiro mandato como governador do Estado, muito mais austero com as finanças públicas no que tange a investimentos destinados ao campo social, dentre suas ações políticas para este setor, Amazonino Mendes anunciará em julho de 1999 o *redimensionamento* do programa *Direito à Vida*. O que significava dizer na realidade a extinção da irrisória *renda mínima* disponibilizada pelo governo do Estado e sua posterior substituição pelos serviços assistenciais oferecidos pelo programa *Juntos pela Cidadania*, que surge como um novo e moderno paradigma de atuação do governo nas políticas sociais, pautado na “melhoria da prestação de serviços públicos aos cidadãos de forma eficaz, eficiente, ou seja, que os serviços públicos sejam prestados respectivamente com qualidade, [e principalmente] *otimização e redução de custos*, que proporcione o impacto desejado na sociedade” (PJC, 2000b: s/n). Como já foi dito, retomaremos em profundidade essa questão a seguir.

Amazonino Mendes permanecera no comando do governo do Estado até as eleições de 2002, quando em novo rearranjo político, Amazonino apoiará a candidatura de Eduardo Braga para governador, que alcança vitória ainda no primeiro turno. Em análise sobre o resultado desse pleito eleitoral, Carril ressalta que com sua política “de cooptação de lideranças populares, de aniquilamento dos

²³ Cf. Idem, Cargo: Senador.

partidos de esquerda e de instrumentalização da informação e dos meios de comunicação de massa” (2003:37), Amazonino Mendes teve sua política populista ornada pela vitória de seu candidato e *filho político* Eduardo Braga, em detrimento das classes subalternizadas amazonenses.

Afastando-se do cargo de Senador, Gilberto Mestrinho também concorrera para o governo nas eleições de 2002. Como mostra o trabalho monográfico *Estratégias Eleitorais e opinião pública na eleição para governador no Amazonas em 2002*, de Elzilene Rodrigues Lima (2003:28), sem a mesma força política dos anos cinquenta, nem as articulações cruciais que lhe possibilitaram o triunfo de sua volta ao cenário político amazonense nos anos oitenta. Ou ainda, sem suas fortes alianças que lhe garantiram a vitória eleitoral nos anos noventa, nesse pleito eleitoral, Mestrinho não ofereceu risco à empresa dos políticos no poder.

O que se percebe dessa breve reconstrução da dominação política que se estabelece em nível local, é que o tipo de prática política adotado pelos governantes no Estado do Amazonas cria e reproduz uma relação de *favor* e *dependência* das classes subalternizadas aos políticos no poder. Tal prática, fundamentada no viés do assistencialismo e do clientelismo tutelar, que historicamente as classes dominantes brasileiras utilizam para contornar minimamente a miséria estrutural, reitera a subalternidade e assim perpetua as relações de dominação. O que nos faz pensar, diante de tais formas de dominação política que se engendram e são mantidas no espaço regional, no distanciamento que a retórica ideológica da cidadania adquire ao ser confrontada à reprodução da pobreza e da exclusão social no espaço urbano da cidade de Manaus.

3.2 - O resgate da cidadania nos programas de assistência social

No que tange ao aspecto essencial da problemática levantada para esse subtópico, vale inicialmente ressaltar que a questão que perpassa a retórica tradicionalmente expressa nas políticas públicas de corte social no Amazonas faz referência justamente à própria idéia de cidadania. Contraditoriamente à realidade social das classes subalternizadas amazonenses, a referência à cidadania emerge na retórica governamental enquanto direitos assegurados formalmente e que devem ser resguardados pelo Estado a essas classes.²⁴

Ao reconstituir a história da institucionalização da assistência social na cidade de Manaus, enquanto estratégia que o poder público encontra para responder às demandas dos segmentos mais pauperizados da classe trabalhadora amazonense, a exposição de Elenise Scherer (1989) nos permite observar que tanto nos discursos expressos nos programas de assistência quanto nos pronunciamentos dos governantes do Estado, pode-se identificar claramente a referência ao bem-estar e aos direitos. Tal referência apresentando-se decididamente em tom de *compromisso social* com o povo, e com presença tradicionalmente constante no que se refere às políticas sociais para as classes subalternizadas amazonenses.

De modo semelhante, ao estudar as representações dos papéis sociais das primeiras-damas e como são percebidas essas representações pelos segmentos subalternizados de Manaus, Iraídes Torres (1998:107) nos permite notar que em suas relações com o poder público, a retórica que fundamenta tradicionalmente as ações sociais das primeiras-damas apresenta invariavelmente como pano de fundo a

²⁴ Quanto a essa questão, no *Direito à Vida*, como antes já nos referimos, o discurso governamental afirmava que o objetivo do programa era o seguinte: “promover a melhoria da qualidade de vida das famílias do Estado do Amazonas, excluídas do processo de produção e consumo, através do exercício pleno da cidadania e acesso às políticas públicas” (PDV, 1997:6). No *Juntos pela Cidadania*, a referência à cidadania pode ser observada no seguinte objetivo de seu plano operacional: “possibilitar o conhecimento da realidade sócio-econômica e culturais, inerentes às comunidades periféricas de Manaus, tendo como foco a população em situação de extremo risco social, no seu processo de promoção investida de direitos, mas também de responsabilidades, que garantam o acesso à condição de cidadania, numa articulação entre o Estado, a sociedade civil, organizações governamentais e não-governamentais” (PJC, 2000b: s/n).

preocupação com as questões e problemas sociais. E, por conseguinte, com a garantia dos direitos sociais de cidadania a esse segmento.

Neste sentido, um aspecto que se pode inicialmente notar nos programas assistenciais que serão considerados neste trabalho parece ser o de que, tanto no programa *Direito à Vida* quanto no *Juntos pela Cidadania*, é possível observar o caráter retórico das estratégias políticas dominantes. Não fugindo a essa *regra* da tradição, neles a questão da cidadania, representada na retórica governamental enquanto garantia ao usufruto dos direitos sociais, também aparece como principal meta a ser alcançada. Disso decorre uma série de questionamentos, e entre eles pode-se destacar os seguintes: Por que a ênfase aos direitos sociais de cidadania apresenta-se como um elemento com presença quase que obrigatória nos programas sociais governamentais? Por que, historicamente, os programas assistenciais quase sempre se propõem ter como objetivo principal promover a melhoria da qualidade de vida através do exercício “pleno” da cidadania?

A análise preliminar dessas questões, que nos parece o ponto de partida fundamental para a discussão que se pretende desenvolver, nos remete à observação de que existe um considerável distanciamento entre a retórica do poder público expressa nas políticas sociais de assistência, e a realidade dos serviços sociais disponibilizados frente às aviltantes condições materiais em que vivem as classes subalternizadas amazonenses. De modo que uma resposta satisfatória a esse questionamento exige que nos esforcemos em entender os limites e possibilidades das políticas sociais de assistência destinadas a essas classes, e particularmente das que vivem em Manaus.

Entendemos, pois, que os programas assistenciais implantados na cidade de Manaus nos últimos anos podem se constituir em espaço onde é possível observar, as contradições que envolvem a retórica do poder governamental, no que diz respeito à cidadania. Dentre as diversas outras questões que podem ser suscitadas no contexto das políticas sociais do Estado capitalista brasileiro, julga-se

que esses programas podem mostrar ainda, as condições e a forma como são efetivadas as práticas assistenciais do poder público no Amazonas. Assim, como já foi dito antes, para ilustrar a análise tomaremos como referenciais os programas *Direito à Vida* e *Juntos pela Cidadania*.²⁵ Em relação ao *Juntos pela Cidadania*, por se tratar de um programa gerenciador das ações sociais do governo do Estado, sob a direção da Secretaria de Estado do Trabalho e Assistência Social - SETRAB, nossa análise compreenderá o conjunto dos serviços disponibilizados pelo programa, através de seus projetos.

Tomando-se como referência os subsídios apresentados nos estudos anteriormente citados, de Elenise Scherer (1989) e Iraildes Torres (1998), no Estado do Amazonas o discurso que enfatiza retoricamente o reconhecimento das condições de *bem-estar* e a necessidade de *resgate da cidadania*, encontra-se amplamente difundido nas políticas sociais e programas assistenciais governamentais.

A esse respeito, vejamos o programa de *Direito à Vida*. Lançado como o programa de *renda mínima* do governo estadual, como já mostramos anteriormente, sob a gestão de Amazonino Mendes, o programa se insere num contexto mais amplo de espraçamento das rendas mínimas pelo território nacional. Conforme escreve Scherer (2000:75), a primeira discussão das rendas mínimas no Brasil ocorre em 1978 com os economistas Edmar Bacha, Antonio Maria Silveira e Roberto Mangabeira, que apresentam uma proposta de renda mínima, na forma de imposto negativo, tal como a experiência norte-americana inspirada nas idéias liberais de Milton Friedman. Posteriormente, a renda mínima brasileira ganharia destaque com a proposta do *programa de garantia de renda mínima - PGRM*, criado pelo senador Eduardo Suplicy, do Partido dos Trabalhadores, defendido desde 1991. Também idealizado segundo

²⁵ O programa *Direito à Vida* já foi objeto de outros estudos no âmbito da Universidade Federal do Amazonas. Dentre esses se destaca o trabalho monográfico “O Direito à Vida” de Rose Souza e Silva (1999), do curso de Ciências Sociais; o de Sheila Menezes Vilhena (2000) sobre o mesmo tema, do curso de Serviço Social; o artigo “Direito à Vida: reafirmação da exclusão” publicado na revista *Somanlu – MSC – ICHL - UFAM*, da professora Elenise Scherer (2000), do Departamento de Serviço Social; e a dissertação de Mestrado em Sociedade e Cultura na Amazônia, “Direito à Vida: curta trajetória de uma política social” do professor Ricardo Pereira Parente (2001), do Departamento de Ciências Sociais. Sobre o programa *Juntos pela Cidadania*, tem-se o trabalho monográfico “Programas governamentais de assistência social: compensando carências e negando direitos de cidadania”, de Roberta Ferreira Coelho (2003), do curso de Serviço Social.

os pressupostos monetaristas de Milton Friedman, embora com aperfeiçoamento de suas propostas. Do projeto do senador Suplicy se originaram os diversos programas de renda mínima que foram implantados em vários Estados e municípios brasileiros a partir de 1995.²⁶

Naquela ocasião, os programas de *renda mínima* ou outra denominação que recebam, já estavam em curso em vários países europeus. Em sua análise das rendas mínimas, Sposati (1997:115) mostra que de modo geral nas economias centrais, fazem parte das estratégias de enfrentamento à pobreza e a exclusão social. E supõem um conjunto de intervenções, entre os quais o subsídio econômico para melhorar a sobrevivência dos cidadãos, desde que vincule aquele que recebe a uma série de práticas de integração ao trabalho.

Segundo Sposati (1997:115), inspirado nesse tipo de intervenção social, o senador Eduardo Suplicy trouxe o debate sobre a renda mínima para o Brasil na forma de lei, sob a concepção de *imposto negativo*, o que lhe dá uma forte marca de *redistributividade*. Para Sposati o imposto de renda negativo pode ser entendido do seguinte modo, aqueles cidadãos que não atingirem um patamar mínimo definido terão direito ao imposto de renda negativo, ou seja, devem receber um subsídio, que vai depender da renda auferida ou de outros critérios associados ao da renda. Os indivíduos que não possuírem nenhuma renda devem receber um valor estabelecido como piso mínimo. Na prática, como mostra Elenise Scherer em nota explicativa no artigo *Direito à Vida: reafirmação da exclusão*, o projeto do senador Eduardo Suplicy ficava assim,

definição de um mínimo de renda (R\$240,00, em maio de 1996), abaixo do qual o indivíduo tem direito a um complemento, renda mínima (R\$72,00) para os indivíduos com nenhuma renda, doentes e incapacitados; manutenção de estímulo ao trabalho pela

²⁶ O PGRM do senador Suplicy, embora tendo sido aprovado pelo Senado Federal em dezembro de 1995, sob o governo FHC, esbarrou no bloqueio da Câmara dos Deputados, sendo posteriormente “engavetado” (Cf. Parente, 2001:93). Atualmente sob o governo de Lula, ainda não se sabe se terá alguma alteração no projeto original, contudo conforme divulgado oficialmente na imprensa nacional, há previsões de seu lançamento em nível federal para 2005.

aplicação de uma alíquota de (30%) sobre a diferença entre a renda do indivíduo e o nível de renda (2000:81).

Em análise aos programas brasileiros de garantia de renda mínima criados nesse período, Sposati (1997:109) lista a existência de 76 programas visando os *mínimos sociais*, sendo um de âmbito federal, 13 estaduais e 62 municipais. Configurando-se de diferentes formatos, em termos de propostas e formas de financiamento, em vários Estados e municípios da federação, apresentados por senadores, deputados federais, estaduais e vereadores, uns mais próximos outros mais distantes de sua idéia original, e outros ainda, que descaracterizam inteiramente as intenções a que foram concebidos.²⁷ Porém, todos oriundos originalmente do projeto PGRM de Eduardo Suplicy.

Ao analisar as políticas brasileiras de renda mínima, Ricardo Parente (2001:93) observa que no âmbito dos direitos de cidadania, a renda mínima proposta pelo senador Suplicy acena com muito mais veemência para a consolidação da cidadania. Parente entende que por buscar beneficiar os cidadãos individualmente e não as famílias, bem como não admitir restrições se o indivíduo é casado ou não possui filhos, se alcançou ou não um tempo mínimo de residência no município; o programa idealizado por Suplicy apresenta-se como o que exprime melhor o reconhecimento das necessidades individuais.

Como aponta Sposati (1997:128), os demais programas distanciam-se da proposta original do senador Suplicy, pois consideram as *famílias* e não o *cidadão* individualmente como núcleo de subsistência. E, no caso, a maior incidência são aqueles programas que computam a soma do rendimento familiar, sem considerar o número de pessoas componentes da família ou possíveis situações de fragilidade e/ou vulnerabilidade.

²⁷ Segundo Sposati (1997:127), dentre os programas de renda mínima lançados no país, o que mais se aproximou do original idealizado pelo senador Eduardo Suplicy foi o Programa Bolsa Escola (maio de 1995), implementado pelo governador petista Cristóvam Buarque no Distrito Federal, em que os beneficiários recebiam bolsa mensal de um salário mínimo, até acima do que foi proposto pelo senador, com a obrigatoriedade de manterem os filhos entre sete e quatorze anos em escolas públicas. Porém distancia-se da renda mínima proposta pelo senador Suplicy, quando toma como referência para o benefício à *família* e não o *indivíduo*.

Em seu livro *Renda de Cidadania: a saída é pela porta*, o senador Eduardo Suplicy explica porque a renda em dinheiro confere maior cidadania. Argumenta que o *imposto negativo* proposto em seu PGRM, ao transferir uma determinada quantia de remuneração para que seja transformada pelo cidadão, por meio do mercado, em solução para uma necessidade, confere também maior liberdade de investimento. Como cidadão beneficiário do programa de renda mínima, o indivíduo teria autonomia para gastar o seu dinheiro como achar melhor, contribuindo para aumentar seu próprio nível de bem-estar e ampliando sua capacidade de consumo (Suplicy, 2002:140).

Nessa onda de alastramento dos programas de renda mínima, como forma de enfrentamento da expansão descontrolada da pobreza urbana, “num contexto de negação de direitos sociais posto em marcha pelo governo FHC” (Scherer, 2000:76). O *Direito à Vida* se insere dentre os que descaracterizam enormemente o programa de renda mínima originalmente concebido pelo senador Suplicy. Operacionalizado sob a coordenação da Secretaria de Estado da Ação Social – SEAS, então dirigida por Raimundo Nonato Marreiros de Oliveira, o *Direito à Vida* criado pelo governo do Amazonas foi implantado em agosto de 1996. O programa estabelecia o pagamento de uma transferência de renda de R\$ 30,00 (trinta reais) ao mês às famílias pertencentes às classes subalternizadas da cidade de Manaus, efetuado através de um cartão magnético, que os beneficiados passaram a ter acesso para retirar o dinheiro no então Banco do Estado do Amazonas – BEA.

Enquanto política social da gestão Amazonino Mendes, o discurso governamental alardeava que o programa *Direito à Vida* não se restringiria somente à transferência de renda, promoveria ações em duas frentes básicas e interligadas. Conforme seu projeto oficial, as estratégias de atuação são assim concebidas: 1 – Ações emergenciais: aporte financeiro aos necessitados, educação de crianças e adultos e assistência médico-odontológica; 2 – Ações de fundo: para qualificação profissional e recondução ao mercado de trabalho e, ainda, acompanhamento do desempenho escolar de crianças e adolescentes (PDV, 1997:6). Essas ações propostas

no programa *Direito à Vida* revelam que além da transferência de renda, havia na retórica do poder público estadual, intenções de capacitar a força de trabalho através de investimento em educação para adultos. Tendo em vista criar uma alternativa capaz de atenuar os impactos negativos do desemprego, com a reciclagem da mão-de-obra, visando enfrentar com mais segurança o competitivo mercado de trabalho.

Todavia, como mostra a pesquisa de Ricardo Parente (2001:155), provavelmente esse programa assistencial reduziu-se de fato à irrisória quantia de trinta reais mensais, disponibilizadas enquanto *aporte financeiro aos necessitados* (PDV, 1997:6), bem como em ineficiente assistência médico-odontológica e cursos de qualificação profissional e recondução ao mercado de trabalho, que nunca saíram do papel. Tanto é possível que em 1999 o programa fora *redimensionado*, o que significou a extinção do valor referente aos R\$30,00, em função de ações sociais que visavam a alfabetização de jovens e adultos, e a *empregabilidade* da força de trabalho. Algo que já estava originalmente inscrito nas estratégias de atuação do programa *Direito à Vida*, como se viu, em *ações emergenciais* e de *fundo*. Sobre a não efetivação das atividades complementares da política social o governo, Parente presume que

o silêncio total do discurso oficial a respeito das atividades complementares previstas no programa *Direito à Vida* também permite conjecturar que muito provavelmente essas atividades não foram desenvolvidas, que o programa limitou-se basicamente a conceder os R\$30,00 que foram distribuídos de forma incrivelmente [sic] irregular (2001:155).

O estudo de Parente assinala também que o programa *Direito à Vida* foi lançado publicamente como uma vigorosa ação social que atenderia primeiramente 104.851 famílias de baixa renda em todo o Estado (2001:128). Porém das 284.935 famílias cadastradas, somente em Manaus, para aceder a *renda mínima* proposta pelo governo estadual, pertencente às camadas subalternizadas da população, foram

selecionadas para recebimento apenas 52.631 famílias, o que revelava, logo de início, o caráter excessivamente *focalizador* da prática política do governo.²⁸

O perfil socioeconômico revelado no levantamento que dá suporte à implantação do programa *Direito à Vida* mostra que entre as 52.631 famílias selecionadas 2.407 não tinha acesso à água fornecida pela Cosama [a companhia estatal então prestadora desse serviço] e outras 10.874 iluminavam suas casas a partir de energia obtida clandestinamente. Quanto à renda, 22.709 das famílias ganha no máximo até R\$120,00 mensais [o salário mínimo vigente naquele período], e outras 18.369 famílias ganhavam entre um e dois salários mínimos. Além disso, 74.673 jovens e crianças estavam fora da escola, e 60.559 crianças não tinham sido vacinadas contra a tuberculose [vacina BCG] (A Crítica, 14/07/98).

Desse modo, o programa *Direito à Vida* visava atender em caráter de *urgência*, aquela parcela das classes subalternas onde a pobreza era mais explícita, numa tentativa de atenuar os graves efeitos da exclusão social no Estado. Em consonância às orientações das políticas neoliberais dominantes no cenário nacional dos anos 90, sobretudo a partir de 1994, durante os dois governos de FHC quando, segundo a análise de Cohn, se intensificou a concepção de que as políticas sociais devem ser *focalizadas* aos segmentos mais pauperizados da população, e *compensatórias*, porque devem amenizar os efeitos negativos dessa política sobre aqueles que mais são atingidos (2000a: 183).

O programa *Direito à Vida* realça seu caráter de política de transferência de renda, quando se revela no discurso governamental, a incapacidade do Distrito Industrial fornecer empregos em quantidade suficiente para incorporar o vasto contingente de desempregados, que amargam os impactos negativos da drástica

²⁸ Como já citado anteriormente, os números são do Relatório de Atividades – Contrato nº 025/98 – SEAS/FGV/ISAE, Manaus – Amazonas, Abril de 1998. Esse levantamento socioeconômico deu suporte à implantação do programa *Direito à Vida*, e possibilitou que no universo de 284.935 famílias inscritas no programa, fossem focalizadas as 52.631 famílias mais excluídas do processo de produção e consumo. Foi encomendado pela Secretaria de Estado da Ação Social, e desenvolvido pela Fundação Getúlio Vargas através do Instituto Superior Administração e Estatística.

redução do volume de ocupações na cidade de Manaus (Parente, 2001:129).²⁹ Neste sentido, Scherer assegura que as políticas sociais compensatórias nas sociedades de capitalismo emergente, só conseguem combater a pobreza “se aliadas a outras políticas de cunho redistributivo, e não com remendos residuais como é o caso das rendas mínimas brasileiras, que têm exercido muito mais o papel de controle e desmobilização popular” (2000:79).

Pedro Demo afirma que um programa renda mínima jamais pode assumir a responsabilidade, ou mesmo tomar para si, características de combate ao desemprego. “Sempre se pensou que emprego seria fator de geração estrutural de renda”. Desse modo, “esta distribuição jamais diminui o problema do desemprego, porque não atinge a estrutura de geração de postos de trabalho” (2000:142). Referenciando-se nas observações de Demo, numa cidade como Manaus, assolada por altas taxas de desemprego ao longo da década, a tendência distributivista compensatória verificada no programa *Direito à Vida*, em nada toca o cerne da exclusão social, passando longe disto.³⁰ Em outras palavras, isso significa que por sua atuação aquém do que deveria alcançar, o programa não somente descumpre sua pretensão de distribuição de renda, “mas é incapaz de ‘redistribuir’, atingindo a estrutura da desigualdade e das classes” (Demo, 1998:47).

²⁹ O governador Amazonino Mendes lamenta que embora em 1995 o Distrito Industrial de Manaus, o maior empregador do Estado, tenha faturado 12 bilhões de reais, e em 1996 estimasse um faturamento de 15 bilhões, tenha dispensado a maioria de seus empregados. Dos 100 mil operários empregados até 1995, em 1996 apenas 45 mil ainda ocupavam os postos de trabalho (Cf. A Crítica, 01/09/96).

³⁰ Na Zona Franca, a taxa de rotatividade no trabalho chegou a ultrapassar os 50% nos últimos dez anos. O início da década foi marcado pela maior alta no número de desempregados, sendo que, em 1991, chegou a apresentar um saldo negativo de 17 mil demissões. O desemprego em Manaus teve uma efêmera estabilidade em 1994, e em seguida retomou uma tendência progressiva ao longo da década (Cf. A Crítica, 03/03/02). O Sistema Nacional de Empregos - SINE/Am, informa que em 1997, 52.256 trabalhadores inscreveram-se para o emprego, sendo que somente 1.006 conseguiram recolocação. No ano de 1998, inscreveram-se 50.424 trabalhadores, mas conseguiram recolocação somente 2.264 (Cf. <www.mte.gov.br/sine/imagens/tabelas> Acesso em 22/10/02). Pesquisa realizada entre abril e junho de 1998 pela FGV, através do ISAE, abrangendo 816.051 pessoas, demonstra que 62,77% delas são pobres. Desse total 177.164 pessoas economicamente ativas estão desempregadas, revelando um índice de desemprego em Manaus cinco vezes maior do que a média brasileira de 8,20%, segundo o último levantamento do IBGE (Cf. A Crítica, 14/07/98). No ano 2000, os dados do SINE/Am confirmam a tendência de permanência do desemprego após a década, com o registro de 45.886 inscrições de trabalhadores à procura de recolocação no mercado formal de trabalho, para os quais o SINE disponibilizava 7.108 postos (Cf. <www.mte.gov.br/sine/imagens/tabelas> Acesso em 22/10/02).

Conforme o entendimento desenvolvido por Wanderley Guilherme dos Santos (1979), na sociedade brasileira os direitos sociais de cidadania não surgiram com sua característica fundamental de universalidade. Estavam relacionados às relações trabalhistas, e em especial a certas categorias ligadas ao capitalismo monopolista em ascensão, sacramentadas na carteira de trabalho assinada. Desse modo, ao estar desde sua origem marcada pelo crivo do vínculo do indivíduo ao mercado de trabalho, a cidadania brasileira trouxe consigo certos aspectos peculiares que se revelam ainda hoje determinantes na perversidade que atinge nossas políticas sociais. Neste sentido, Parente ressalta que

não é casual que o drástico enfraquecimento do poder social da classe trabalhadora brasileira pela via do desemprego, da redução dos salários, da flexibilização dos contratos de trabalho, seja acompanhada de um igualmente severo desmonte das políticas sociais baseadas na garantia de direitos efetivos da cidadania (2001:154).

No contexto amazonense, como mostra a análise de Scherer, o desemprego emerge como configuração da questão social, semelhante à conjuntura mais ampla imposta pelo capitalismo na atualidade (2000:79). Diante dessa circunstância de maior vulnerabilidade econômica das classes subalternizadas, ao refletirmos sobre o alcance do programa *Direito à Vida* na sua pretensão de *resgate da cidadania*, talvez seja plausível inferir que pelo seu caráter reafirmador da exclusão, não atingindo os processos produtivos e de mercado, a transferência de renda compensatória disponibilizada no programa torna quase irrealizável qualquer referência à cidadania. Assim sendo, afirmar que um programa como *Direito à Vida* pode garantir inclusão social e a cidadania das classes subalternizadas amazonenses, tal como propalado no discurso governamental, “é tentar enterrar este *status* e setorializar definitivamente os excluídos”, assegura Scherer (Idem: 80). Retomando a crítica de Demo,

a renda mínima não é, no capitalismo, uma estratégia de integração, mas de típica exclusão, seja porque evita a integração no mercado, ou porque já basta para

garantir o voto, ou porque absorve apenas sobras orçamentárias (1998:47).

Quanto aos critérios para a concessão da transferência de renda, a estratégia era semelhante à do programa *Bolsa Escola* implantado pelo governo petista de Cristóvam Buarque, no Distrito Federal, que vinculava renda mínima com obrigação das famílias de manter os filhos na escola. A principal contrapartida para ter direito ao benefício disponibilizado no programa *Direito à Vida* era, de acordo com o discurso governamental, a obrigação dos pais de manter os filhos menores (entre 7 e 14 anos) na escola. Porém, com uma brutal diferença em relação ao valor pago no programa de renda mínima do Distrito Federal, que era de um salário mínimo (o mínimo vigente na época era de R\$120,00), enquanto o *Direito à Vida* disponibilizava um valor monetário absurdamente mínimo de R\$30,00. Neste sentido, ao discorrer sobre a política social e o combate à pobreza pela via das rendas mínimas, em seu artigo *Renda mínima: ingenuidade e maldade*, Pedro Demo mostra que a primeira *maldade* do poder público está no estabelecimento da marca mínima dos mínimos,

a proposta aproveita-se da fragilidade extrema da população mais pobre, que aturdida por exclusão lancinante, se dispõe a lutar por e sobretudo a bastar-se com somas absolutamente irrisórias. Com efeito, para quem vive da maior miséria alguma coisa é muito. A sobrevivência fala mais alto que a cidadania, porque aquela se impõe de imediato, enquanto esta é gestada em longo prazo (2000:142).

Outras condições para inclusão e permanência das famílias no programa *Direito à Vida* destacavam como critérios fundamentais possuir renda familiar inferior ou até dois salários mínimos, priorizando-se pelo maior número de dependentes. Famílias com problemas de drogadição e alcoolismo, freqüentando programas especializados e, para os desempregados, comprovação de inscrição no Sistema Nacional de Empregos - SINE/Am ou em outras agências de recursos humanos reconhecidas pelo programa.

Para Teixeira, esse tipo de critério, que exige a condição de carência, vulnerabilidade e miséria, simboliza a inserção do indivíduo numa relação de *cidadania invertida*, pois “o indivíduo entra em relação com o Estado no momento em que se reconhece como um não-cidadão” (2002: 44). Assim, é pelo reconhecimento de sua incapacidade de exercer plenamente a condição de cidadão, que o indivíduo, como necessitado, estabelece com o Estado sua relação de beneficiário da assistência social. O que equivale dizer, que esta relação social não surge da compreensão dos serviços assistenciais enquanto direitos, assegurados fundamentalmente na Constituição de 1988, mas da relação que se distingue pela perversa inversão que o poder público faz da cidadania.

Sposati (2002:15) ressalta que em virtude da forma como são estabelecidos os critérios para inclusão nos programas sociais, o campo da assistência social torna-se o dos necessitados. E a estes, invisíveis juridicamente, cabe o direito ao *agradecimento*. Isto porque, como mecanismo político, econômico e social, a assistência mantém suas ações travestidas em *ajuda*, uma vez que o grupo com o qual opera apresenta reduzida visibilidade política, pois aparentemente não está inserido no confronto direto capital-trabalho. Dessa maneira, Sposati assegura que ao se caracterizar aparentemente como *ajuda*, o campo da assistência social se põe imediatamente como o do *não-direito*, já que para ser reconhecido como possível usuário, a necessidade apresentada deve ter o mérito de ser atendida. No dizer de Vera Telles, desse grupo fazem parte os “não-iguais, os que não estão credenciados à existência cívica justamente porque privados de qualificação para o trabalho. São os pobres, figura clássica da destituição” (2001:26).

Com isso, argumenta Sposati, desloca-se o possível *direito do cidadão* para o *mérito da necessidade*, e o demandatário dos serviços de assistência social passa a ser o portador de *algo*. Este *algo* precisa ser graduado, pois na condição de *ajuda* e de *pronto socorro social* cabe à assistência social privilegiar as situações mais graves e agudas, conforme estabelecido como *critério do programa*. De modo que é pela noção de carência, dos carentes ou de carente social que são comumente entendidas a

questão das demandas sociais. Fundada na meritocracia, a assistência social dissolve as relações de direito em concessões, diz Sposati, pois “operar a *noção de carência* é validar a *noção de ausência* ou de um espaço a ser preenchido, que por várias circunstâncias não o foi” (2002:15).

Esse espaço é o lugar dos *não-cidadãos*, dos *não-direitos* e da *não-cidadania*. Conforme avaliação de Vera Telles “é o lugar no qual a pobreza vira carência, a justiça se transforma em caridade e os direitos, em ajuda a que o indivíduo tem acesso não por sua condição de cidadania, mas pela prova de que dela está excluído” (2001:26). Aqui, diz essa autora, é a própria noção de responsabilidade pública que se dissolve, como se fossem naturais os efeitos negativos decorrentes de um modo de produção que joga homens, mulheres e crianças para fora da sociedade.

Processa-se, como observa Falcão (2002:116), a banalização da pobreza. De tal modo que ela aparece no imaginário social como algo de difícil solução, seja pela justificativa do poder público da ausência de recursos para enfrentá-la com efetividade, seja porque o patamar compensatório produzido pelo Estado e a sociedade civil têm sido suficiente para *dispersar as tensões sociais* derivadas do pauperismo. Já que Estado e sociedade civil se sentem impotentes para resolver o problema da pobreza em definitivo, ela é introjetada no imaginário social como algo natural. Em vista disso, assinala Falcão, “a pobreza banalizada tem a vantagem de ser uma paisagem comum no cotidiano, aparentemente conhecida e sob controle. Camufla-se dessa forma a sua barbárie” (Idem: 117).

É o *mérito da necessidade*, afirma Vera Telles (2001:26), que define a natureza perversa de uma relação com o poder público que cria a figura do necessitado, e faz da pobreza um estigma pela evidência do fracasso do indivíduo em lidar com empecilhos da vida social e que transforma a *ajuda*, de que fala Sposati (2002:15), numa espécie de celebração pública de sua inferioridade. Uma vez que para ter acesso aos benefícios sociais, “depende do indivíduo provar que seus filhos

estão subnutridos, que ele próprio é um incapacitado para a vida em sociedade e que a desgraça é grande o suficiente para merecer a ajuda estatal” (Telles, 2001:26).

Retomando a análise da retórica da cidadania nos programas governamentais dos anos 90, o apelo à cidadania pode ser observado no programa *Direito à Vida*, por exemplo, tanto na forma como foi apresentado ao público pelo então governador Amazonino Mendes quanto nos objetivos a que se propõe.

De um lado, como mostra o estudo de Parente (2001:128), o lançamento do programa, ocorrido em agosto de 1996 no anfiteatro do Parque do Mindu, efetivou-se com muita publicidade, em que ficou evidente a intenção de gerar a maior visibilidade possível à opinião pública. Nesta cerimônia estava presente cerca de 600 pessoas, do alto e baixo escalão do serviço público, entre secretários de Estado, de Município e demais servidores, além de representantes dos poderes Legislativo e Judiciário amazonense. A presença do então prefeito Eduardo Braga ao lado do governador, buscava enfatizar que se tratava de uma *ação conjunta* dos dois poderes.

O discurso proferido pelo governador Amazonino Mendes, nesta oportunidade, buscava justificar a implantação do programa *Direito à Vida* enfatizando sua preocupação com as condições de pobreza e desemprego das camadas populares amazonenses. Afirmando mesmo, que se tratava de uma ação social que tinha por finalidade resgatar a *dívida social do Estado*. Além disso, como essa política social significava especialmente o *forte compromisso social* do governador, com a transferência de renda e a disponibilidade de programas educacionais de alfabetização e capacitação profissional, propagava-se a idéia de que o *Direito à Vida* seria capaz de favorecer a *realização da cidadania* e promover a *elevação da consciência social e política* da população manauense (A Crítica, 01/08/96).

Esse discurso que manifesta a preocupação pessoal do governador com as classes subalternizadas, usado na apresentação do programa *Direito à Vida* ao público, é reforçado no documento institucional do programa quando o governador

expõe as razões e a necessidade de uma ação social abrangente para atenuar os efeitos da exclusão social no Estado. Nele a retórica governamental reconhecia a importância do combate à desigualdade social, diante da precariedade das condições de vida das camadas populares do Amazonas, identificando-as como vítimas da pobreza e, portanto excluídas do processo de produção e consumo.³¹

Contudo, esse reconhecimento da necessidade e da exclusão social, como assevera Falcão, faz parte das estratégias políticas que reemergem com o populismo do contexto atual, que discursa justamente o reconhecimento das necessidades e demandas sociais. Ao ser discursado de forma *personalista*, o reconhecimento da necessidade tem grande efeito estratégico na banalização da necessidade reconhecida, gerando a benevolência e a conivência do mandatário, com a sua satisfação compensatória ou simplesmente com a não satisfação da necessidade (2002:119).

Para Scherer (1989:217-18), o discurso que se apresenta em tom de *forte compromisso social* com o povo, que faz referência ao bem-estar e aos direitos, revela-se como estratégia que os governantes locais encontram para a dominação política das classes subalternizadas. Presente tanto nos discursos expressos nas políticas sociais de assistência quanto nos pronunciamentos dos governantes do Estado, esse discurso funciona como mecanismo utilitário na manutenção das elites no poder. Ao ilusoriamente responderem às demandas dos segmentos mais pauperizados da classe trabalhadora amazonense, esses dirigentes instituem relações de mando e

³¹ Em trecho já citado anteriormente, pode-se observar na retórica governamental a preocupação com as condições de vida das classes subalternizadas amazonenses. Vejamos: "... a inexistência de mercado de trabalho no interior, bem como as dificuldades de acesso à educação e saúde geradas pelas peculiaridades da região, ocasiona fenômenos migratórios em direção à capital, levando Manaus à condição de cidade-estado, por concentrar mais da metade de toda a população do Amazonas. A concentração populacional contribui para a formação constante de núcleos de invasão na capital, quase sempre em áreas de risco, e sem oferecer qualidade de vida ou condições sanitárias satisfatórias. Em consequência da política concentradora de renda e pelos investimentos industriais desvinculados do setor primário, grande parte da população do Estado, na capital e no interior, vive em situação de pobreza. Consciente da situação, e buscando soluções em curto prazo, o governo do Estado do Amazonas optou pelo programa Direito à Vida, que postula pelo combate à exclusão social" (Cf. PDV, 1997:6). Ou ainda, na afirmação governamental de que "cada família, portando cartão de identificação, sentir-se-á amparada e psicologicamente segura, porque o Estado, através do contato mensal de visitantes, lhes dará sempre prova de preocupação e de cuidado" (Cf. Idem: 5).

buscam sua legitimidade junto às massas populares através do discurso populista e de velhas e viciadas práticas de clientelismo tutelar.

Semelhante análise é apresentada por Falcão, quando mostra que nas últimas décadas a dupla autoritarismo e populismo têm se apresentado como estratégia de relativo sucesso na dispersão das tensões sociais, e legitimação do poder público. Segundo sua análise, o discurso e as práticas políticas do populismo na atualidade, como modo de relação entre o Estado e as classes populares, converteu-se em estratégia fundamental na manutenção do patamar assistencial compensatório das políticas sociais (2002:118).

No que tange ao *resgate da cidadania*, se no discurso enunciado pelo poder governamental à opinião pública o programa *Direito à Vida* emerge com capacidade de favorecer a *realização da cidadania* e promover a *elevação da consciência social e política* da população manauense (A Crítica, 01/08/96), por outro lado, no documento institucional, o objetivo geral reitera que o programa tem como meta fundamental “promover a melhoria da qualidade de vida das famílias do Estado do Amazonas, excluídas do processo de produção e consumo, através do *exercício pleno da cidadania* e acesso às políticas públicas” (PDV, 1997:6). Este documento mostra ainda, que ao apresentar as bases do programa *Direito à Vida*, o governo do Estado do Amazonas assegura que

avança em ousadia, na suposição de que não apenas declara seu *forte compromisso com o social*, mas também, o que é mais relevante, está possivelmente emprestando uma grande contribuição para a concepção mais consciente e eficaz de toda a dramaticidade da situação inerente aos excluídos (PDV, 1997:5).

O que se revela com esses aspectos considerados, é que na perspectiva do poder público local, o reconhecimento da cidadania aparece como um elemento necessário ao bem-estar dos segmentos subalternizados, e sua afirmação adquire o tom de *forte compromisso com o social*, assumido pelo governo estadual diante das

graves injustiças sociais. Porém, quando confrontado com os serviços assistenciais prestados ao longo da existência do programa, esse reconhecimento da cidadania adquire muito mais uma função ideológica, operada pela noção de *carência* e *clientelismo*, como se verá, do que de real consecução prática de direitos. No sentido dessas observações, o trabalho monográfico *Programas governamentais de assistência social: compensando carências e negando direitos de cidadania*, de Roberta Ferreira Coelho (2003), mostra no discurso da assistente social entrevistada pela autora que

o governo procura colocar esse *slogan* a frente de seus programas, inclusive jogando como finalidade (...), mas quando vai ver nas entrelinhas, esses programas limitam que chegue realmente à cidadania, não bastam medidas isoladas, é preciso um processo mais amplo e que a própria sociedade também esteja preparada para isso (Entrevista, 2002 apud 2003:46).

Esse discurso da assistente social revela uma análise crítica e realista das possibilidades e limites da efetivação dos direitos sociais de cidadania pela via dos programas de assistência, tal como se realizam sob a ótica do poder público no Amazonas. Manifesta ainda, os limites de atuação da atividade dos profissionais, no que se refere ao alcance de suas ações na realização da cidadania, pela força do poder institucional a que estão sujeitos. Diante desses limites de atuação, Falcão (2002: 123) considera que de um modo geral as políticas de assistência social se mantêm opaca, sem visibilidade, sem identidade, sem direção clara, germinando e proliferando uma caótica rede de instituições públicas produtoras de assistência e serviço social, que se apresentam marginais até mesmo para seus agentes técnicos.

A *noção de carência* operada nas instituições sociais, de que fala Sposati (2002:15), tende invariavelmente ao clientelismo e faz com que a assistência social seja em geral abordada a partir de sua forma aparente, como *ajuda pessoal* e focalizada a grupos de maior vulnerabilidade social. Sob essa perspectiva, a assistência se apresenta como modalidade paliativa e secundária no conjunto das políticas sociais, integrada a ações caracterizadas pela *benevolência* dos governantes para com a pobreza, bem como para os demais problemas e questões sociais.

Nesse sentido, o programa *Direito à Vida* pode ser caracterizado como um exemplo típico de benemerência. Os serviços sociais disponibilizados no programa, como fardamento escolar, exame médico, clínico e odontológico, expedição de documentação civil e, principalmente os R\$30,00 que os beneficiados recebiam como *renda mínima*, de acordo com seus depoimentos, como se verá, eram reconhecidos como *dádiva* do governador, ou como um grande *favor*, uma *ajuda* que recebiam. Assim sugere o conteúdo discursivo a seguir:

muitos não ajudam e ele estava ajudando. Não era uma coisa má que ele estava fazendo, era uma coisa boa para o povo. Pelo menos ele estava lembrando das pessoas carentes (Entrevista, março de 2003).

Esse entendimento pode ser ratificado pela compreensão da própria assistente social entrevistada por Roberta Coelho, quando essa ressalta que “o que se observa não são ações voltadas para a cidadania, são ações que oferecem benefícios, como um favor”. Entretanto, reconhece ainda que “esses benefícios não são favores para a população, são direitos que eles dispõem” (Entrevista, 2002 apud 2003:46-7).

Vejamos outro depoimento, que também corrobora para o entendimento da relação que se estabelece entre as camadas subalternizadas da população manauense e as políticas sociais empreendidas pelos governantes locais: “era uma ajuda que o governo estava dando para nós. Não sei se era obrigação, mas eu sei que era uma ajuda” (Entrevista, março de 2003). Esse conteúdo discursivo, além do reconhecimento explícito dos serviços sociais como ajuda, revela ainda o total desconhecimento da assistência social como dever do Estado e direito dos cidadãos, formalmente assegurado na Constituição *Cidadã* de 1988, e em seus equivalentes em âmbito estadual e municipal.

Esse discurso revela também a compreensão de que é preciso um processo social bem mais amplo, que promova o reconhecimento da assistência social como direitos, no qual as classes subalternizadas também se considerem parte do processo. Pois, como assevera Falcão, “a massa trabalhadora brasileira não se

percebeu como protagonista das conquistas trabalhistas e nem mesmo, possivelmente, dos atuais avanços sociais consignados na nova Constituição” (2002:118).

Assim, invocar a cidadania, tal como apregoado na retórica governamental que circundava o programa *Direito à Vida*, por meio de uma transferência de renda *minimíssima*, “ao contrário de fundá-la, reforça o aumento da pobreza e da exclusão” (Scherer, 2000:79). Enfatiza muito mais, o distanciamento entre os objetivos oficialmente proclamados nas políticas sociais do poder público, de redução da pobreza e *resgate da cidadania*, e o quadro desolador de reiterada intensificação da exclusão social na cidade de Manaus. Na avaliação de Scherer, as possibilidades de efetivação do conteúdo social da cidadania através do programa *Direito à Vida* são praticamente irrealizáveis, pois

numa região como a nossa, em que os mecanismos de dominação são ainda fortes, na qual predomina a ausência de uma cultura cívica por parte das elites dominantes e a grande maioria das classes subalternas sequer sabe por que é pobre e excluída, dificilmente, pode-se pensar que um programa criado com intenções eleitoreiras e clientelísticas venha a se tornar um direito de cidadania (Idem: 80).

Por fim, num período de intensa recessão econômica, com o aumento do desemprego produzindo a ampliação da miséria das classes subalternizadas e, por conseguinte o agravamento da exclusão social em todo o país.³² Quando o cenário social manauense exigia ainda mais a expansão das políticas sociais como forma de se contrapor aos efeitos perversos da recessão, que assolava a economia nacional e tomava conta da economia amazonense (Parente, 2001:152). No dia 16 de

³² Pesquisa divulgada pelo IBGE mostra que a taxa de desemprego no país chegou a 7,73% em janeiro de 1999, a maior já registrada na pesquisa mensal de emprego desde 1983. O resultado traça um perfil duro para os trabalhadores no primeiro semestre deste ano, com mercado fechado por conta do desaquecimento econômico e, por conseguinte a previsão de novas dispensas e queda nos rendimentos das camadas mais baixas da população (Cf. A Crítica, 03/04/99). Em Manaus, o ritmo das demissões no Distrito Industrial, o principal empregador no Amazonas, intensificou-se ainda mais nesse período, ampliando-se para 3,8 mil o número de demissões no primeiro trimestre de 1999, de acordo com informações do Sindicato dos Metalúrgicos. No setor da construção civil, o número de dispensas chegou a 300 trabalhadores somente no mês de março deste ano (Cf. A Crítica, 01/04/99).

julho de 1999, sem o mesmo ufanismo que caracterizou o lançamento do programa à opinião pública, o governador Amazonino Mendes anuncia publicamente o *redimensionamento* do programa *Direito à Vida* (A Crítica, 16/07/99).

Significava na realidade o fim de uma política social que, sob o eloqüente apelo ao *resgate da cidadania*, elevação da *consciência social e política*, tentava coadunar modalidades diferentes de assistência social. Concebido como uma *política social abrangente* (PDV, 1997:5), mostramos que o programa *Direito à Vida* assumia características de bolsa-escola, pela obrigatoriedade de manutenção dos filhos na escola; renda mínima, pela disponibilização dos R\$30,00 às famílias; assistência à saúde, pelo atendimento médico-odontológico; e, ainda, estratégia de recondução ao mercado de trabalho, com alfabetização de adultos e cursos de requalificação profissional que, como dissemos, provavelmente não chegaram a ser desenvolvidos. Assim, ao contrário do que propalava a retórica governamental, o programa fenecia expondo ainda mais a dura realidade pobreza a que chegaram as camadas subalternizadas da população amazonense.

Uma das justificativas oficiais para o término do programa de “renda mínima” estadual foi o usufruto indevido por pessoas com rendimento familiar superior ao estabelecida pela SEAS (até dois salários mínimos). O que teria deixado o governador decepcionado com os resultados da sua execução, segundo a secretária estadual Maryse Mendes Perez, da SETRAB. Para a secretária, essa ocorrência descaracterizava as intenções do programa, que priorizava o atendimento apenas aos *socialmente mais vulneráveis* (A Crítica, 16/07/99). Mas, evidentemente o encerramento do programa não poderia estar circunscrito apenas a isso, Parente assinala que o governo estadual finaliza sua experiência de *renda mínima* no Amazonas “de uma forma que mais parece expressar a frustração do governador com o resultado adverso da eleição [para governador em 1998] no colégio eleitoral manauense” (2001:152).

Nesse pleito, candidato à reeleição, Amazonino Mendes (PFL) obteve sobre o então candidato opositor Eduardo Braga (PSL), vitória ainda no primeiro turno com 51,13% dos votos. Ainda que tenha sido uma eleição que se decidiu no primeiro turno, como já dissemos, foi inegável a proximidade da oposição com o candidato eleito, que obteve 47,69% da preferência do eleitorado no Estado.³³ O que sinaliza para o fato de que o governador não obteve como esperava uma adesão política integral das massas populares. Assim, mesmo que nesse pleito tenha sido propalado eleitoreiramente como o programa *mais bonito* do governo do Estado, parece plausível inferir que o *Direito à Vida* não “garantiu, talvez, o voto aos gestores do programa nas eleições” (Scherer, 2000:80).

Embora o programa *Direito à Vida* tenha sido concebido como uma *política social abrangente* (PDV, 1997:5), na justificativa de seu encerramento em função de uma nova proposta, o discurso governamental parece contraditoriamente ignorar alguns aspectos afirmados na proposta inicial. Em dezembro de 1999, ao fazer um balanço de sua administração durante aquele ano, na área social, o governador afirma que o programa *Direito à Vida* foi suspenso porque era “impossível” sua implementação. Nesta ocasião, Amazonino Mendes confirma a justificativa declarada pela secretária estadual Maryse Mendes Perez, de que muitas famílias que não eram tanto *necessitadas* estavam inscritas no programa, porém acrescenta ainda, que o fluxo migratório também impediu a total implementação do *Direito à Vida* como planejado, o que segundo o governador, não se restringia apenas à distribuição dos trinta reais (A Crítica, 21/12/99).

No que concerne à impossibilidade de efetivação total do programa *Direito à Vida* por conta da intensificação do fluxo migratório – que teria gerado uma desproporção insustentável entre a demanda e os recursos orçamentários destinados aos gastos sociais –, contraditoriamente ao que é justificado em público, já havia nas afirmações do discurso governamental a expectativa de solução desse problema. Uma vez que a proposta do governo estadual ao considerar os problemas e questões

³³ Cf. Tribunal Regional Eleitoral - TRE, *Relatório Parcial da UF - Eleições Gerais 1998*, Cargo: Governador.

sociais que afligem as classes populares amazonenses, era de que com o programa *Direito à Vida* se estaria enfrentando, entre outros problemas sociais, os decorrentes dos fenômenos migratórios em direção à capital do Estado, sendo este uma solução a curto, médio e longo prazo, da exclusão social no Amazonas (PDV, 1997:6).

Neste mesmo sentido, a secretária estadual Maryse Mendes Perez, da SETRAB - cuja repartição doravante ocupará lugar de destaque na execução das políticas sociais do governo, com o lançamento do programa *Juntos pela Cidadania* -, afirma que uma outra justificativa para o redimensionamento do programa *Direito à Vida* tinha por base a finalidade de torná-lo mais *abrangente*. Todavia, isso já havia sido declarado neste mesmo programa, como sendo uma de suas principais características (PDV, 1997:5). Nesta oportunidade, a secretária assegura ainda, que a SETRAB não vai apenas dar dinheiro às pessoas carentes [sic], para não criar dependência, pretende investir na alfabetização de jovens e adultos, bem como na qualificação profissional para que, oferecendo condições de gerar sua própria renda, possam exercer a cidadania (A Crítica, 16/07/99). Entretanto, convém lembrar que esses serviços sociais também já estavam inscritos como proposta de *ações emergenciais* e de *fundo* no programa *Direito à Vida* (PDV, 1997:6).

Assim sendo, ao que parece a retórica governamental apresenta contradições que ignoram aspectos fundamentais, inicialmente afirmados. De tal modo que o programa de *renda mínima* estadual passava a ser desqualificado pelo próprio discurso governamental, que outrora o colocava como garantia da cidadania, e agora, para justificar seu fenecimento é acusado de suscitar a dependência de seus beneficiados em relação aos recursos públicos. Sobre essa acusação do poder público, Demo adverte que “é preciso desfazer o argumento neoliberal comum de que as políticas sociais assistenciais induzem o pobre ao comodismo ou ao parasitismo” (2000:158). Além disso, assegura que embora isto possa ocorrer, não é possível confundir com a exclusão real de grandes majorias, e dentro dessas, de contingentes de pessoas que somente poderiam sobreviver com assistência, uma vez que

o abuso da assistência não compromete sua função de garantir o direito à sobrevivência. Reduzir a pobreza à vontade de trabalhar, à esperteza de viver às custas dos outros, ou ao comodismo puro e simples é visão distorcida que contribui tanto mais para a segregação social (Demo, 2000:158).

Um outro dado que também se revela no conteúdo discursivo enunciado pela secretária estadual, é a permanente utilização estratégica da retórica que invoca o *resgate da cidadania*, que como vimos, também justificou a criação do programa *Direito à Vida*. Como bem assinalou Parente em sua pesquisa sobre esta política social, ao ser anunciado o fencimento do programa, a cidadania passou, desde logo, a ser invocada para legitimar o proclamado redimensionamento que, ao abandonar o repasse da “renda mínima” em dinheiro, propõe-se investir sobretudo em educação e na chamada empregabilidade da força de trabalho (2001:155).

Como já dissemos, o programa surgido com o redimensionamento do *Direito à Vida* é o *Juntos pela Cidadania*, que traz ainda um subtítulo não menos eloqüente, *garantindo a cidadania no Amazonas*. Ainda em funcionamento, o programa foi elaborado durante os meses de julho a dezembro de 1999, pela Secretaria de Estado do Trabalho e Assistência Social – SETRAB, e lançado pelo governador Amazonino Mendes em janeiro de 2000. No discurso governamental, o programa *Juntos pela Cidadania* visava atenuar os efeitos negativos do desemprego, bem como do agravamento dos problemas e questões sociais que emergiam impetuosamente na periferia pobre da cidade de Manaus. Configuração social que o próprio governador Amazonino Mendes admite em avaliação sobre a atuação de sua administração em 1999 (A Crítica, 21/12/99). Em documento institucional o governo do Estado do Amazonas anunciava que

no intuito de *garantir a cidadania do homem amazonense e propiciar a sua integração na comunidade* de modo participativo, solidário e produtivo, delineou ações voltadas para a educação, segurança, justiça, saúde, assistência social, trabalho e geração de renda,

propostas no programa *Juntos pela Cidadania* (PJC, 2000a: s/n).

Na ocasião de lançamento do *Juntos pela Cidadania* o governador Amazonino Mendes não deixou por menos a estratégia publicitária que também alardeou o programa *Direito à Vida*. Neste sentido, aproveitando-se do contexto de entusiasmo pela virada do ano, em que se revigoram no imaginário das classes populares as expectativas de melhoria das condições de vida, o governador chegou à maternidade Balbina Mestrinho nas últimas horas do dia 31 de dezembro de 1999. Acompanhado pelo secretário estadual de saúde Deodato Guimarães e o Padre Danival de Oliveira Lopes, da Superintendência das Metas Sociais do Governo do Estado, Amazonino foi levado para a sala de parto, onde ficou aguardando o nascimento do primeiro bebê do ano 2000. Ao nascer, a criança foi saudada pelo governador, que a carregou, e então anunciou oficialmente o lançamento do programa *Juntos pela Cidadania*, entregando aos pais da criança a certidão de nascimento, um *kit médico* para os primeiros meses de vida, enxoval, rancho e transporte para casa. O governador Amazonino Mendes afirmou ainda, que a partir daquele momento todo recém-nascido sairá das maternidades da capital com esses benefícios (A Crítica, 02/01/00).

Conforme análise de Iraildes Torres (1998:132), o uso desse tipo de estratégia política que se caracteriza pela exploração das condições de pobreza e boafé das pessoas, com o intuito de dar visibilidade a uma política superficial e clientelista das práticas assistenciais, aliada ao fato desses benefícios serem concedidos em datas comemorativas, tem um efeito socialmente perverso. Pois imprime de forma sutil no imaginário social das classes subalternizadas a lembrança dessas datas atrelada ao recebimento do benefício, e remete à identificação direta da figura do político, potencializando o caráter de *bondade* e *ajuda* concedida pelo governante, que ainda por cima utiliza as pessoas beneficiadas para agradecerem de público os *favores* concedidos. Como ressalta Octávio Ianni, dentre os subsídios que fazem parte da estratégia de convencimento das massas populares “esse é um dos

elementos ideológicos principais da ‘democracia social’ de cunho populista” (1991:130).

Esse ardil usado nas práticas assistenciais reforça os efeitos de dominação, pela *personificação* das relações de poder com o governante. Por conseguinte, ao invés de instigar o reconhecimento da assistência enquanto direitos, a *personificação* é um ingrediente que assegura a dependência política dos segmentos subalternizados, e a perpetuação das lideranças políticas no poder. Segundo Amélia Cohn, essa relação deriva da forma tortuosa com que a questão social vem sendo historicamente tratada pelo poder público, e que hoje representa o “círculo de ferro” com o qual a assistência social se defronta, isto é,

a característica de as políticas sociais comandadas pelo Estado reproduzirem a subalternidade dos segmentos mais pobres da população, reforçando assim seu auto-reconhecimento como sujeitos dependentes dos favores personalizados do Estado ou individuais de membros das elites políticas locais, estaduais, e/ou nacionais (2000b: 390).

O programa *Juntos pela Cidadania* integra o Sistema de Desenvolvimento Humano, coordenado pela Secretaria de Metas Sociais do Governo do Estado, cuja finalidade é gerir a execução das ações sociais do poder público estadual. O programa é dirigido pela Secretaria de Estado do Trabalho e Assistência Social – SETRAB e recebe essa denominação por articular os serviços assistenciais de várias secretarias estaduais. Dele fazem parte a Secretaria de Saúde – SUSAM, a Secretaria de Educação e Qualidade de Ensino – SEDUC, a Secretaria de segurança Pública – SSP, a Secretaria de Cultura Turismo e Desporto – SEC, Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania – SEJUSC, a Secretaria de Coordenação do Interior – SEINT e Ouvidoria do Estado – OUVICON, além de buscar estabelecer parcerias com *Ong’s* e associações de bairro e religiosas (PJC, 2000a: s/n).

Conforme o documento institucional do programa *Juntos pela Cidadania*, seus objetivos específicos estão estruturados para atuarem em quatro frentes de ação:

1 - Educação, implantação de programa de alfabetização comunitária para jovens acima de 14 anos e adultos; 2 - Saúde, atendimento social às puérperas, e serviços médico, oftalmológico, odontológico, dermatológico, parasitológico, imunizações e atendimento preventivo; 3 - Trabalho, realizar cursos que promovam a qualificação para o mercado de trabalho e geração de renda; 4 - Cidadania, combater a fome endêmica que atinge a população em idade escolar e seu familiares, através de cestas básicas e orientação de alimentação alternativa, bem como premiar aqueles que contribuem voluntariamente para a eficiência e eficácia do programa (PJC, 2000a: s/n). Reunidos, o *Juntos pela Cidadania* tem como objetivo fundamental,

oferecer aos jovens e adultos a possibilidade de elevar seus níveis de escolaridade, acesso ao emprego, a empregabilidade e outras formas de geração de rendas, através de programas de qualificação e requalificação com metodologia participativa e solidária (PJC, 2000a:s/n).

Considerando esses aspectos mencionados, em janeiro de 2000, um convênio firmado entre a Secretaria de Estado do Trabalho e Assistência Social - SETRAB e a Agência de Fomento do Estado do Amazonas - AFEAM, disponibilizou a 18 unidades produtivas a primeira ação de crédito resultante do programa *Juntos pela Cidadania*. Isso representava um contingente de 90 trabalhadores formado por lavadeiras, costureiras, serralheiros, chapeiros de lanchonete, cozinheiros e panificadores, todos oriundos dos cursos de qualificação e requalificação profissional (Informe Setrab, 2000:2). Tratava-se da atuação do *Procidadania*, que se subintitula expressamente *programa de financiamento para o resgate da cidadania*, encarregado de identificar os grupos interessados no financiamento, fazer o cadastramento, emitir o parecer social e encaminhar à AFEAM. Visando agilizar a liberação de financiamentos destinados aos usuários dos programas mantidos pelo *Juntos pela Cidadania*, o *Procidadania* objetiva principalmente

o atendimento das comunidades amazonenses que se encontrem em processo de exclusão social, através de ações que lhes garanta apoio técnico, tecnológico e financeiro, capazes de permitir a sua inserção no

processo de desenvolvimento econômico do nosso Estado (Procidadania, 1999:s/n).

Após serem selecionados e encaminhados pelo Procidadania, a AFEAM repassou aos participantes das unidades produtivas um montante de R\$52.276,00, entregue aos grupos em espécie e em equipamentos no dia 21 de fevereiro no auditório da SETRAB. Cada grupo constituído de no mínimo três pessoas recebeu entre três e quinze mil reais para iniciar seus negócios, financiados com juros de 4%^{aa} e prazo de carência de 12 meses. Nesse evento, o governador Amazonino Mendes afirmou que essa foi uma pequena mostra do que o governo quer fazer em prol dos trabalhadores desempregados, enfatizando que por meio dessa iniciativa, a partir de agora as pessoas que estão fora do mercado de trabalho terão uma atividade econômica, e que a meta do programa *Juntos pela Cidadania* seria atender 800 grupos até o final daquele ano (Informe Setrab, 2000:2).

No que concerne à intenção do programa *Juntos pela Cidadania*, de combater a pobreza e o desemprego pela via da alfabetização de trabalhadores jovens e adultos, bem como a qualificação ou requalificação profissional com vistas à geração de renda e a inserção ou reinserção no mercado de trabalho, cabe a observação apontada por Parente (2001:155). Na qual adverte que os programas sociais que concentram investimentos na qualificação e financiamento de crédito para geração de renda ao trabalhador, não raro, esbarram em limites estruturais que diz respeito ao fato de que as decisões de investimento capazes de ampliar a oferta de empregos são basicamente de competência do mercado capitalista e da política econômica adotada pelo governo em âmbito federal, e não exclusivamente das ações políticas dos governantes locais.

Neste sentido, Pedro Demo esclarece que para a consecução real e efetiva de uma auto-sustentação do trabalhador dentro da estrutura econômica, é necessário que o Estado interceda nas relações de mercado, e imponha com radicalidade políticas de combate à pobreza que abriguem parâmetros de inclusão via emprego e trabalho. Porque embora o mercado capitalista seja uma das principais

fontes de exclusão social, “há de se aceitar que nenhum acesso à renda no capitalismo é mais efetivo do que aquele veiculado pelo mercado, mesmo em situação de mais-valia”. Demo ressalta ainda, que o fato de estar inserido no mercado significa que o trabalhador dispõe de uma fonte estrutural de renda e, portanto “não depende de humores políticos, programas intermitentes ou ofertas eventuais” (2000:149).

Além disso, considerando o fato de que “estamos em um país periférico, que não possui moeda nem capacidade tecnológica autônoma. Teve um passado de hiperinflação e agora adotou uma política de estabilização ancorada numa bolha financeira, que faz ganho no processo de globalização rigorosamente só pela porta financeira” (Fiori apud Demo, 1998:45). A tendência atual indica que são as dissonâncias de nossa economia, ou seja, as circunstâncias de crescimento ou recessão, as instâncias decisivas capazes de promover resultados bem ou mal sucedidos nas políticas sociais que visam a geração de emprego e renda.

Com base nesses argumentos, pode-se avaliar que mesmo com o poder público local disponibilizando cursos de qualificação ou requalificação profissional aos desempregados, bem como salas de alfabetização com vistas a uma melhor preparação da mão-de-obra trabalhadora para o mercado de trabalho. Por serem políticas sociais concebidas isoladamente, embora não se deixe de considerar a gravidade do analfabetismo no Estado, que atinge 8,8% da população de quinze anos ou mais de idade, não se pode, porém, ter a garantia de inserção ou reinserção social no mercado de trabalho, tampouco a geração de fonte estrutural de renda.³⁴

Ademais, além de vulneráveis às condições econômicas conjunturais, os poucos recursos concedidos em forma de financiamento pelo governo estadual não são capazes de atingir o expressivo número de desempregados em Manaus.³⁵ E, aos

³⁴ Cf. Síntese de Indicadores sociais 2000 / IBGE, Departamento de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2001. p. 83.

³⁵ No ano 2000 o SINE/Am registrou na cidade de Manaus a inscrição de 45.886 trabalhadores à procura de recolocação no mercado formal de trabalho, para os quais o SINE disponibilizava apenas 7.108 postos, e desses, de acordo com o perfil das vagas existentes, somente 10% conseguiram colocação no mercado de trabalho (Cf. <www.mte.gov.br/sine/imagens/tabelas> Acesso em 22/10/02).

que são beneficiados pelos empregos viabilizados por esses recursos, reproduz-se muito mais um processo de inclusão social precária, instável e marginal das classes trabalhadoras no mercado capitalista, de que fala José de Souza Martins, pelo desenvolvimento de atividades econômicas que geram renda inferior às necessidades básicas de sobrevivência e, por conseguinte pela destituição das garantias inerentes ao sistema de proteção social ligada às relações formais de trabalho (1997:25).

Talvez para suscitar a ilusão de que a política social implantada com o programa *Juntos pela Cidadania* estava realmente gerando renda, o governo passou a comprar a produção dos micro-empresários. Em evento ocorrido em março de 2000 no auditório da SETRAB, o governador Amazonino Mendes fez pessoalmente o primeiro pagamento referente aos meses de janeiro e fevereiro, das 116 costureiras beneficiadas pelo programa *Juntos pela Cidadania* com os cursos de qualificação profissional, concernente à produção de kits com os enxovais dos recém-nascidos distribuídos nas maternidades de Manaus, além de lençóis e roupas cirúrgicas utilizados nos hospitais da rede estadual. O montante pago foi de R\$19.244,30 para as dez unidades produtivas do programa, que estavam distribuídas pelos bairros Colônia Oliveira Machado, Hiléia, Zumbi dos Palmares, Amazonino Mendes, Cidade Nova, Grande Vitória, Santa Etelvina, Coroadó e Cachoeirinha, cujo pagamento variava de acordo com a produção de cada grupo, formado a partir de duas pessoas (Informe Setrab, 2000:2).

Nesta oportunidade, o governador Amazonino Mendes afirmou que o governo do Estado iria beneficiar 15 mil trabalhadores desempregados até o final daquele ano, já que sua intenção era criar vários postos de trabalho nos bairros de Manaus. Ao enfatizar que o programa *Juntos pela Cidadania* fazia parte de seu projeto social de *resgate à cidadania* das populações pauperizadas da cidade, o governador ressaltou que pretendia ampliá-lo, levando o programa para o interior do Estado, principalmente à sede dos maiores municípios do Amazonas (Idem: 2).

Uma costureira do bairro Amazonino Mendes foi a primeira a receber das mãos do governador Amazonino Mendes o envelope referente ao seu primeiro pagamento. Como de costume nas cerimônias de entrega dos benefícios sociais pelos governantes locais, a beneficiada agradeceu de público sua participação no curso de qualificação profissional do programa *Juntos pela Cidadania*, declarando estar muito feliz porque ele lhe possibilitou uma renda para criar seus filhos, ressaltando que estava desempregada e sem perspectiva de encontrar emprego, e graças ao governador Amazonino Mendes e a criação desse curso, agora tinha renda e uma profissão (Informe Setrab, 2000:2).

Como já mostramos com as observações de Torres (1998:132), a utilização das pessoas beneficiadas para agradecerem de público os *favores* que lhes são disponibilizados, remete à identificação direta da figura do político e potencializa o caráter de *bondade* e *ajuda* concedida pelo governante. Dessa forma, com o intuito de dar visibilidade a práticas assistenciais direcionadas por políticas sociais marcadamente clientelistas, essa estratégia contribui em larga medida para a formação da imagem benevolente da assistência social. Além disso, o caráter dominador dessa relação com as políticas sociais, colabora ainda, para obscurecer o entendimento pelas classes subalternizadas, da assistência enquanto direitos sociais assegurados constitucionalmente.

Disso decorre também, que na medida em que as políticas sociais do governo estadual incluem as classes subalternizadas, as exclui e marginaliza. Pois a incorporação aos poucos recursos concedidos sob a forma de subsídios e financiamento de pequenas atividades com vistas à participação na esfera econômica, não possibilita a participação nas garantias sociais decorrentes das relações formais de trabalho e o reconhecimento deste como direito essencial para uma consecução real e efetiva da cidadania.

Assim, como explica José de Souza Martins, essas ações sociais não são propriamente políticas de exclusão, são políticas de inclusão das classes

trabalhadoras nos processos econômicos, na produção e na circulação de bens e serviços, porém estritamente em termos daquilo que é racionalmente conveniente e necessário a mais eficiente e barata reprodução da subalternidade. E, também, ao funcionamento da ordem política, em favor dos que dominam. Esse é um meio que claramente atenua a conflitividade social, de classe, politicamente perigosa para as classes dominantes (1997:20).

Ao fazer uma avaliação de sua administração durante o ano de 1999, o governador Amazonino Mendes afirma que em virtude da crise econômica que atingiu o país e repercutiu de forma devastadora nas contas públicas, o governo do Estado foi submetido e resistiu bravamente a uma “prova de fogo”. Obrigando-se impor austeridade no controle dos gastos públicos e cortes no orçamento destinado a várias secretarias (A Crítica, 21/12/99). Esse ritmo de redução dos gastos públicos, principalmente com os sociais, típico de governos neoliberais, talvez explique o motivo pelo qual o plano operacional do programa *Juntos pela Cidadania* traga, em várias passagens de sua proposta, a ênfase na redução de custos, como por exemplo, quando se propõe à

melhoria da prestação de serviços públicos aos cidadãos de forma eficaz, eficiente, ou seja, que os serviços públicos sejam prestados respectivamente com qualidade, [e principalmente] *otimização e redução de custos*, que proporcione o impacto desejado na sociedade (PJC, 2000b: s/n)

Neste sentido, ainda que a retórica governamental tenha alardeado eloqüentemente que a meta do programa *Juntos pela Cidadania* seria combater o desemprego com o financiamento de crédito a 800 grupos de micro-empresendedores, e postos de trabalho para 15 mil trabalhadores, decorrentes dos cursos de qualificação e requalificação profissional (Informe Setrab, 2000:2). Esse procedimento que visa a redução de gastos públicos com o social, adotado na política social do governo do Estado, pode ser observado na reduzida abrangência do programa *Juntos pela Cidadania*, bem como na focalização dos serviços assistenciais disponíveis.

Com aplicação inicialmente restrita ao município de Manaus, conforme seu documento institucional, o programa focalizava seu alcance às áreas consideradas socialmente mais críticas da cidade: os bairros Zumbi dos Palmares e Grande Vitória, na zona leste, onde se propôs atender 27.672 pessoas; Colônia Oliveira Machado, na zona sul, onde objetivava o atendimento de 16.257 pessoas. Além dos bairros Amazonino Mendes e Santa Etelvina, na zona norte, Coroado e Cachoeirinha, na zona centro-sul; e as invasões adjacentes ao conjunto Hiléia, na zona centro-oeste. Dessa forma o *Juntos pela Cidadania* visava atingir as seguintes metas na cidade Manaus: implantação de 800 classes de alfabetização, beneficiando 24 mil pessoas ao ano; complementação alimentar para até 50 mil famílias em situação de extrema pobreza; e promover cursos de qualificação e requalificação profissional para 10 mil pessoas (PJC, 2000a: s/n).

Com isso, o programa destinava-se atender de fato um total de 50 mil famílias pobres da periferia urbana de Manaus (PJC, 2000a: s/n). Neste sentido, baseado na dimensão a ser alcançada pelo *Juntos pela Cidadania* e sua focalização aos segmentos socialmente mais excluídos, o encolhimento dos recursos públicos destinados ao social pode ser percebido ainda, quando se considera o reverso de sua abrangência. Ou seja, a exclusão deliberada de áreas urbanas com grande concentração demográfica como o bairro Jorge Teixeira, localizado na zona leste da cidade, um dos bairros mais pobres e populosos de Manaus, que abrigava o maior número de beneficiados do programa *Direito à Vida*, com 31.498 famílias das 52.631 que acediam a “renda mínima”, e que sequer foi citado como possível alvo dos serviços assistenciais disponibilizados no novo programa.³⁶

Ao que parece, com esse procedimento, no que concerne aos aspectos referentes à educação e trabalho, duas das quatro frentes de ação do programa *Juntos pela Cidadania*. Esta política social desconsiderava o atendimento de um contingente populacional de pelo menos 11.836 analfabetos, onde residem 78.631 pessoas, grande parte desempregada ou cujos responsáveis pelos domicílios atingem o rendimento

³⁶ Cf. *Relatório de Atividades* – Contrato nº 025/98 – SEAS/FGV/ISAE, Manaus – Amazonas, Abril de 1998.

nominal mediano de R\$260 mensais, segundo dados coletados no último Censo Demográfico do IBGE, em 2000, referentes somente a esse bairro.

Tal procedimento de “exclusão dos excluídos”, no dizer de Sposati, em decorrência do deslocamento dos recursos sociais para outros setores (1992:75), é reafirmado nos conteúdos discursivos dos entrevistados residentes no local. Estes apresentaram total desconhecimento dos serviços sociais referentes à educação e trabalho disponibilizados no *Juntos pela Cidadania*, embora demonstrassem ciência e até ilusoriamente satisfação, com os serviços assistenciais transitórios e itinerantes referentes à expedição de documentação civil, como se pode notar: “eu já ouvi falar, mas eu não sei como funciona. Se for aquele que tira documentos eu conheço, é bom. O pai dos meus filhos tirou por esse programa que vinha e fazia tipo mutirão. Aí as pessoas podiam tirar seus documentos” (Entrevista, março de 2003).

Um outro aspecto que pode ser considerado a respeito desse caráter seletivista e excludente da política social do governo refere-se aos critérios para inclusão no programa *Juntos pela Cidadania*. Estes evidenciam uma excessiva restrição do acesso aos serviços assistenciais disponibilizados pelo poder público estadual e, por conseguinte parecem revelar também uma focalização ainda mais rígida das camadas sociais atingidas pela pobreza, do que a que vimos ser efetivada no programa *Direito à Vida*.

Dentre esses critérios, se destacam como exigência para a participação no programa ser jovem acima de 14 anos ou adulto não alfabetizado (para acesso aos cursos alfabetização); crianças, adolescentes e adultos, podem ter acesso aos serviços médicos, odontológicos e demais benefícios (fotografias, remédios, óculos, kit de enxoval para recém-nascidos, corte de cabelo, sopa) se se encontrarem comprovadamente em situação de extrema pobreza, vulnerabilizados ou excluídos socialmente; igualmente são estas as exigências para as famílias cujos responsáveis queiram participar dos cursos de qualificação ou requalificação profissional; famílias com crianças, jovens e adultos com problemas de fome endêmica decorrente do

estado de desnutrição, (para o acesso às cestas básicas) devem comprovar o problema por prescrição médica; bem como, comprovar ausência de débitos registrados no Serviço de Proteção ao Crédito - SPC e Sistema de Segurança, Relações e Negócios - SERASA (para o financiamento dos micro-créditos) nas solicitações encaminhadas ao Procidadania (PJC, 2000a: s/n).

Além de outros critérios de inclusão mais brandos ou com matizes educacionais, como residir no município há dois anos, e a exigência das famílias com crianças e adolescentes matriculados na rede pública, apresentarem frequência superior a 80%. Dentre os critérios para o desligamento do programa destaca-se, como de costume nos programas assistenciais que atuam nessa modalidade, o fornecimento de informações ou declarações falsas, e famílias cujos filhos deixaram de frequentar a escola. Ou ainda, critérios não menos rígidos como o que sentencia ao desligamento as famílias que, a partir das atividades geradoras de emprego e renda disponibilizadas no programa, passem a possuir condições mínimas de subsistência (PJC, 2000a: s/n).

Tais critérios para inclusão no programa *Juntos pela Cidadania* sugerem que emergem em seu escopo intenções de dificultar ou restringir o acesso dos possíveis beneficiários aos serviços assistenciais. Ao que parece, com a finalidade de seletivizar dentre o considerável contingente de pobres pertencente às classes subalternizadas de Manaus, aquele segmento da população onde os efeitos da exclusão social são mais evidentes. Assim, coloca-se como exigência para o acesso ao programa, a devida comprovação da extrema pobreza para quase todos os itens considerados como critérios, chegando-se a situações absurdas como a exigência de prescrição médica para a constatação dos problemas de saúde decorrentes dos estados de desnutrição, gerados pela fome na região.

Como mostramos na análise das condições para inclusão no programa *Direito à Vida*, com esse artifício estabelecido como *critério do programa*, desloca-se a possibilidade de consecução real e efetiva dos *direitos do cidadão* para o *mérito da*

necessidade (Sposati, 2002:15). Para usar os termos dessa autora, esse deslocamento ocorre, pois na condição de *pronto socorro social* e de *ajuda* aos necessitados, mantida com sobras orçamentárias, cabe à assistência social privilegiar as situações mais graves e agudas. Assim, para ser reconhecido como possível beneficiário, a necessidade apresentada deve antes ter o mérito de ser atendida. Com isso, os serviços de assistência social projetam-se imediatamente do possível campo dos direitos para o do *não-direitos*.

Sposati afirma ainda, que a assistência social fundada na meritocracia dissolve as relações de direito em escassas *concessões*, pois ao ser operacionalizada a *noção de carência* regulariza-se a *noção de ausência* ou de um espaço a ser preenchido, que por várias circunstâncias não o foi (2002:15). Para Vera Telles esse espaço socialmente devoluto é o lugar dos *não-cidadãos*, dos *não-direitos* e da *não-cidadania*, é o lugar no qual a pobreza vira carência, a justiça se transforma em caridade e os direitos, em ajuda a que o indivíduo tem acesso não por sua condição de cidadania, mas pela prova de que dela está excluído (2001:26).

A exigência da comprovação do estado de carência, vulnerabilidade ou condição de extrema pobreza, representa a inserção do indivíduo numa relação que deveria ser de dever (do Estado) e direitos (do cidadão), mas que se resume no que Sônia Teixeira (2002:44) denomina de *cidadania invertida*. Pois, como esclarece essa autora, é pelo reconhecimento de sua incapacidade de exercer plenamente a condição de cidadão, que o indivíduo, como necessitado, estabelece com o Estado sua relação de beneficiário da assistência social. Ou seja, com a vinculação desses critérios nos programas assistenciais, o indivíduo entra em relação com o Estado no momento em que se reconhece como um *não-cidadão*. Dessa forma, a noção de atendimento à carência dos necessitados, dos socialmente desprovidos, como são comumente apreendidas as demandas sociais, caracteriza-se essencialmente, pela perversa inversão que o poder público faz da relação de cidadania.

Neste sentido, Vera Telles (2001:26) adverte que é a distinção do *mérito da necessidade* como critério de acesso aos serviços assistenciais que cria a figura do necessitado e define a natureza perversa da relação com o poder público. Fazendo da pobreza um estigma pela evidência do fracasso dos indivíduos em lidar com os empecilhos da vida social, e que transforma a “ajuda” recebida, numa espécie de celebração pública de sua inferioridade. De tal modo que para ter acesso aos benefícios sociais,

depende do indivíduo provar que seus filhos estão subnutridos, que ele próprio é um incapacitado para a vida em sociedade e que a desgraça é grande o suficiente para merecer a ajuda estatal (Telles, 2001:26).

Como mostra a análise de Cohn, a compreensão dessa relação entre os que demandam os serviços assistenciais não surge de seu reconhecimento enquanto direitos, assegurados na Constituição de 1988 e em seus desdobramentos, mas do caráter personalizado da benevolência, da ajuda, do favor, da atenção dispensada pelos governantes locais. O que acaba alimentando a reprodução da subalternidade, e reforçando o auto-reconhecimento dos segmentos mais pobres das classes subalternizadas como sujeitos dependentes das elites políticas (2000b: 390).

Um outro critério igualmente discriminador e excludente vinculado à inclusão no programa *Juntos pela Cidadania*, como se viu, refere-se à exigência para a concessão dos micro-créditos, que reclama a comprovação da ausência de débitos registrados no SPC e SERASA. Ora, considerando os embates da crise econômica brasileira na última década e o desemprego de longa duração no Estado (Scherer, 2000:77-9), é pouco provável que grande parte das classes subalternizadas amazonenses já não tenham sido impelida à inadimplência. E, desse modo, segundo os critérios do programa, considerada *incapacitada* para aceder ao benefício.

Ademais, no que tange às exigências para a permanência do acesso aos serviços e atividades assistenciais que, segundo o discurso governamental, possibilitariam uma *transformação profunda* na realidade social das classes

subalternizadas e, por conseguinte o *resgate da cidadania*. Além da comprovação de sua condição de necessitadas e socialmente excluídas, as famílias cujos responsáveis seriam beneficiados com os cursos geração de emprego e renda, deveriam estar cientes de que, caso conseguissem alcançar as “condições mínimas” para sua sobrevivência, elas seriam automaticamente desligadas do programa e impossibilitadas do acesso a quaisquer dos benefícios disponíveis. O que equivale dizer, na medida em que obtivessem uma inclusão econômica precária, instável e marginal no mercado (Martins, 1997:25), deveriam estar a par de sua deliberada destituição dos poucos recursos auferidos, retoricamente como direitos de cidadania.

Como mostra Vera Telles (2001:25), o que deveria ser operado como direitos sociais e responsabilidade a ser cumprida pelo poder público acaba por se configurar numa mera espécie de prestação de serviços, condicionada, precária e transitória, que os governos estabelecem com os demandantes da assistência social. Neste sentido, longe de possibilitar a *transformação profunda* das condições de vida das classes subalternizadas amazonenses, propalada no discurso governamental, os serviços assistenciais disponibilizados no programa *Juntos pela Cidadania*, a rigor, sequer se aproximam do que devem representar os direitos sociais,

se por isso entendermos uma forma determinada de contrato social que define os termos da reciprocidade entre as classes e entre estas e o Estado, a partir de regras de julgamento que problematizam circunstâncias de vida e de trabalho, tipificando a ordem de suas causalidades e responsabilidades (Telles, 2001:25).

Uma outra questão a ser discutida refere-se à efetividade da retórica populista nas políticas sociais do governo estadual. De modo que se no programa *Direito à Vida* o discurso político exaltava o *forte compromisso social* (PDV, 1997:5) com o povo, e era enfatizado especialmente em função do caráter singular do governador. No programa *Juntos pela Cidadania* ele tem agora seu equivalente fundamentado em dispositivos legais, porém não menos identificado à figura do governador, como se verá adiante. Nesse novo programa, a base legal e política para a efetiva *mudança*

social têm sua fundamentação na *forte vontade política* do governo, e nos dispositivos legais que regulam as ações das áreas da saúde, assistência, e educação: Constituição Federal de 1988, artigos 196, 203 e 205; e Constituição Estadual de 1989, artigos 182, 194, 198 e 201 (PJC, 2000a: s/n).

Desse modo, tal como nas justificativas que nortearam a política social do programa *Direito à Vida*, novamente reemergem na retórica do discurso governamental referente ao programa *Juntos pela Cidadania*, subsídios que esclarecem o reconhecimento pelo poder público do agravamento dos problemas e questões sociais no Amazonas. Assim como a *forte vontade política* do governador em promover uma *transformação profunda* da realidade social das populações empobrecidas no Estado (PJC, 2000b: s/n).

No *Autodiagnóstico do governo*, o primeiro desses subsídios é a constatação de que o governo está longe do povo. E que há um expressivo número de crianças, jovens e adultos evadidos do sistema escolar; que a qualidade do produto escolar não é compatível com a necessidade do mercado de trabalho, que exige a constante preparação do homem para a realidade social e econômica no exercício de sua cidadania; que a existência do elevado índice de desemprego provoca a incidência de desagregação social, como a fome endêmica e a violência entre os jovens; que o êxodo rural e o processo migratório para a capital do Estado, estabeleceu uma relação desigual entre demanda e atendimento; que existe um significativo número de famílias em situação de extrema pobreza, e que por isso o Estado precisa instrumentalizar novas formas de geração de renda a essas famílias (PJC, 2000a: s/n).

Esse reconhecimento dos problemas e questões sociais por parte do poder público local, além de revelar uma estratégia de dominação com caráter populista na atualidade (Falcão, 2002:119), contribui ainda para o que Cohn denomina de *naturalização da pobreza*. Sob essa perspectiva, a pobreza agora faz parte de uma fatalidade fruto do mercado globalizado, criada por um fator externo à nossa

realidade social e, portanto inevitavelmente além das possibilidades de enfrentamento do Estado. Dessa forma, assevera essa autora, “naturaliza-se a pobreza porque a questão social passa agora a ser remetida, no debate político, a esse campo restrito de alívio da pobreza, tomada sempre em termos absolutos, e não em termos da desigualdade social vigente” (Cohn, 2000b: 400).

Por seu lado o discurso governamental assegura que o programa *Juntos pela Cidadania* foi elaborado à luz de uma articulação efetiva e democrática entre agentes responsáveis pela administração, controle e avaliação das políticas públicas, buscando a *mudança social* das famílias amazonenses em situação de extrema pobreza, construindo e consolidando os *novos paradigmas* para a gestão e a execução de ações sociais (PJC, 2000a: s/n). Dessa forma a retórica governamental busca enfatizar que o programa apresenta-se como uma *nova e moderna* forma de tratamento da questão social, em oposição à forma como foi implementada a política social do programa *Direito à Vida*, e com capacidade de promover realmente a *transformação social*. Em sua *proposta de mudança*, afirma-se que

o governo do Estado, *rompendo com os paradigmas tradicionais ainda presentes em suas ações*, apresenta um programa de largo alcance social, com ações integradas, onde é estabelecida efetiva parceria com diversos segmentos da sociedade civil, numa gestão participativa, integrada e inovadora das políticas públicas, corrigindo assim, os desvios e as distorções do sistema (PJC; 2000a: s/n).

O discurso da assistente social apresentado no trabalho monográfico de Roberta Coelho revela mais claramente que tipo de *rompimento* a retórica governamental almeja transparecer no documento institucional do programa *Juntos pela Cidadania*. Ou seja, “que o governador estava mudando aquele sistema de paternalismo, de dar um dinheirinho, que ele ia trabalhar em cima da melhoria da qualidade de vida, dando educação, melhorando a parte de saúde, a assistência (...), dando à assistência social um novo paradigma como está prescrito na LOAS [Lei

Orgânica da Assistência Social – LOAS, regulamentada pela Lei nº7.842 de 7 de dezembro de 1993]” (Entrevista, 2002 apud 2003:55).

A Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, segundo Evaldo Vieira (1998:18), cria um tipo de seguridade social não contributiva para proteger a família, a maternidade, a infância, a adolescência, a velhice, buscando a integração ao mercado de trabalho, habilitando e reabilitando pessoas portadoras de deficiência, promovendo-as ao que denomina de *vida comunitária*, conforme prescrevem os artigos 1º e 2º. Merecendo particular atenção o fato de que a LOAS busca enfrentar a pobreza, garantir os mínimos sociais, atender às contingências sociais e à universalização dos direitos sociais, como estabelece o artigo 2º.

Vieira (1998:18) mostra que para isto essa legislação se guia pelos seguintes princípios fundamentais: 1 - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica (sic); 2 - universalização dos direitos sociais; 3 - respeito ao cidadão, que se refere à proibição de “qualquer comprovação vexatória da necessidade”; 4 - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, “sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência das populações urbanas e rurais”; 5 - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, “bem como dos recursos oferecidos pelo poder público e dos critérios para sua concessão”.

Façamos então uma sucinta comparação, considerando esses aspectos mencionados na LOAS, à forma como são propostos no programa *Juntos pela Cidadania*. O primeiro princípio diz respeito à supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica. Ao contrário disso, vimos que o principal requisito para a participação no programa *Juntos pela Cidadania* era exatamente a comprovação da *condição de extrema pobreza* do possível beneficiário. O segundo está fundamentado na universalização dos direitos sociais. Como se viu, inversamente o programa destinava-se atender de forma seletiva aquele segmento da população manauense onde os efeitos da exclusão social eram

mais evidentes, deliberadamente desconsiderando o vultoso contingente de pobres pertencentes às classes subalternizadas no espaço urbano da cidade.

O terceiro princípio refere-se à proibição de “qualquer comprovação vexatória da necessidade”, em respeito ao cidadão. Porém, o que se observa nos requisitos para o acesso aos serviços assistenciais disponibilizados no programa *Juntos pela Cidadania* são situações degradantes que elevam ao limite a discriminação social e o desrespeito ao cidadão, como a exigência de comprovação através de prescrição médica, para o atendimento às famílias com crianças, jovens e adultos com problemas de saúde decorrentes dos estados de desnutrição, gerados pela fome na região.

O quarto princípio alude à igualdade de direitos no acesso ao atendimento, “sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência das populações urbanas e rurais”. Quanto a esse princípio, embora o programa *Juntos pela Cidadania* tenha atingido posteriormente alguns municípios do interior do Estado, como se verá adiante, diferente da forma “abrangente” que teve em Manaus, estruturado em quatro frentes de ação (educação, saúde, trabalho e cidadania). Nos municípios amazonenses os serviços assistenciais disponibilizados pelo programa restringiram-se ao atendimento em caráter transitório e itinerante, basicamente com serviços emergenciais como exames médicos e odontológicos, registro civil e pequenos benefícios (fotografias, remédios, óculos, kit de enxoval para recém-nascidos, corte de cabelo, e distribuição de sopa).

O quinto princípio pelo qual se guia a LOAS, conforme Vieira (1998:18), diz respeito à divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, “bem como dos recursos oferecidos pelo poder público e dos critérios para sua concessão”. Esse talvez seja o único princípio cuja política social do governo se aproxima, uma vez que houve uma ampla divulgação das atividades que seriam desenvolvidas no programa *Juntos pela Cidadania*, e em alguns casos até dos poucos recursos que seriam oferecidos.

Porém, há de se destacar, que esta ocorrência reproduziu-se de forma marcadamente desvirtuada do sentido conferido pela LOAS. Pois, como se viu, a estratégia política de divulgação dos serviços assistenciais disponibilizados pelo governo estadual caracterizou-se sobretudo pelo uso político e, especialmente pela exploração das condições de pobreza das classes subalternizadas, com a utilização das pessoas beneficiadas para agradecerem de público os *favores* concedidos. O que reforça o caráter de *bondade* e *ajuda* do político governante, e remete à identificação *personalista* da assistência social (Torres, 1998:132). Quanto aos critérios para a concessão dos benefícios disponibilizados no programa *Juntos pela Cidadania*, se não ocorreu sua ampla divulgação, o motivo talvez seja o seu caráter demasiado vexatório, que exigia comprovação da necessidade e da extrema pobreza.

Enfim, ao que parece, o que ocorre verdadeiramente na fundamentação da retórica empregada no discurso governamental é a desfiguração cabal de uma legislação que, com toda a polêmica que pode encerrar (Demo, 1995:109), se inscreve na trajetória das lutas sociais como uma importante conquista histórica no campo da construção da cidadania. Pois, como ressalta Yazbek, a LOAS foi o resultado de um amplo movimento da sociedade civil organizada, de mobilizações e negociações que envolveram fóruns políticos, entidades assistenciais e representativas dos usuários dos serviços de assistência social como idosos, portadores de deficiência, crianças e adolescentes, trabalhadores do setor, universidades e outros setores comprometidos com os segmentos excluídos da sociedade (1995:13).

Vejamos outro aspecto das políticas sociais do governo estadual. Talvez para demonstrar que o programa *Juntos pela Cidadania* continuava sendo o próprio *Direito à Vida* redimensionado, o pressuposto do discurso governamental que invoca a cidadania conserva-se intacto. Neste sentido, a estratégia operacional registrada no documento institucional do *Juntos pela Cidadania*, permanece literalmente sendo o que antes era concebido como objetivo fundamental do programa *Direito à Vida*. Ou seja, “promover a melhoria da qualidade de vida das famílias do Estado do Amazonas,

excluídas do processo de produção e consumo, através do exercício pleno da cidadania e acesso às políticas públicas” (PJC, 2000a: s/n).

Na análise de Cohn (2000a: 189), essa reafirmação de semelhantes objetivos em diferentes programas sociais vem ocorrendo pela forma como o poder público tem tratado a questão social, redundando na definição de políticas sociais voltadas *para o combate à pobreza, e não para a superação da pobreza*, o que apresenta duas conseqüências imediatas. A primeira manifesta-se na distância cada vez maior entre as instâncias política e social, fazendo com que a questão da pobreza se traduza em diagnósticos de natureza técnica, equacionada pelos limites de possibilidade econômico-financeira dos recursos destinados à assistência social. E a segunda conseqüência é a segmentação no interior da própria área social em políticas não só focalizadas em termos de determinados grupos *socialmente mais vulneráveis* a que são dirigidas, como focalizadas no interior dos próprios setores a que estão vinculados.

Assim, a ausência de uma política de assistência claramente formulada pelo poder público no campo social, pode ser observada na *dispersividade* e *multiplicidade* das ações institucionais e em seu caráter pontual e emergencial como estão configuradas (Cohn, 2000a: 189). Essas observações servem de suporte para entendermos a forma como estão estruturados alguns dos serviços de assistência social disponibilizados no programa *Juntos pela Cidadania* pelo governo estadual.

O referido programa está assentado em três princípios básicos fundamentais: 1 - Organização, que visa estimular o agrupamento de organizações de fins sociais em torno de interesses e motivações comuns, buscando a mudança no comportamento de pessoas ou grupos, excluídos das políticas públicas sociais; 2 - Participação, onde pessoas ou grupos assumem o compromisso de participar da transformação social preconizada no programa; 3 - Solidariedade, é o sentimento que deve envolver os participantes, ativos e passivos, nos enfrentamento das dificuldades existentes, buscando transpô-las em razão das ações coletivas preconizadas. A

expectativa final do programa é a formação de um cidadão coerente, produtivo, integrado, participativo, responsável, educado e solidário (PJC, 2000a: s/n).

Sendo um programa gerenciador das ações sociais governamentais, o *Juntos pela Cidadania* propõe-se contribuir para a melhoria e eficiência dos demais programas e projetos assistenciais, considerados *prioritários* pelo governo do Estado. Através do monitoramento, acompanhamento e avaliação dos resultados qualitativos e quantitativos, para dessa maneira obter uma *transformação profunda* na forma como os serviços sociais chegam ao cidadão (PJC, 2000b: s/n).

Outras duas das quatro frentes de ação em que está estruturado o programa *Juntos pela Cidadania*, como já mencionamos, diz respeito à assistência à saúde e cidadania. Neste sentido uma das ações sociais administradas no programa refere-se à assistência social a puérperas usuárias de quatro maternidades da cidade: Santa Casa de Misericórdia, Beneficente Portuguesa, Balbina Mestrinho e o Centro de Atenção Materno-Infantil – CAMI. Nessas maternidades, para o *resgate da cidadania*, conforme preconiza o discurso governamental, as mães são beneficiadas com a certidão de nascimento do recém-nascido, um kit médico para os primeiros meses de vida, um kit enxoval, cesta básica e transporte para casa (PJC, 2000b: s/n).

Essas atividades de saúde desenvolvidas diretamente no programa *Juntos pela Cidadania* são complementadas pelo projeto *Serviço Itinerante de Cidadania*, cujo objetivo fundamental é “colocar ao alcance da população excluída socialmente ou em processo de exclusão, tanto da capital como do interior, serviços que contribuam para a solução dos problemas emergenciais nas áreas de saúde, educação, cultura, cidadania e assistência social” (SIC, 2000: s/n). Em vista disso, o discurso governamental afirma que, através dos serviços assistenciais que serão disponibilizados, o referido projeto possibilitará a melhoria da qualidade de vida da população amazonense, e o acesso a uma adequada *participação* aos *direitos sociais*, levados itinerantemente às comunidades urbanas mais pauperizadas de Manaus, e aos municípios do interior do Amazonas (Idem: s/n).

O *Serviço Itinerante de Cidadania*, sendo uma ação social do programa *Juntos pela Cidadania*, tem seus objetivos traçados de acordo com as diretrizes da Secretaria de Estado da Assistência Social e do Trabalho - SETRAB. Com isso, sua atuação foi planejada para atender seus beneficiados em caráter *emergencial*, disponibilizado em regime de mutirão, com serviços assistenciais que envolvem ações qualificadas em três categorias: médico, cidadania e benefícios (SIC, 2000: s/n).

Os serviços assistenciais da área médica compreendem os exames de urologia, cardiologia, ginecologia, dermatologia, pediatria, vacinação, detecção do diabetes, pressão arterial, oftalmológicos; e consultas odontológicas. Os que são qualificados como cidadania, refere-se à expedição de documentos básicos como carteira de identidade, carteira de trabalho, título de eleitor, registro de nascimento e Cadastro de Pessoa Física. Os que se inserem na categoria de benefícios, além da distribuição de sopa, compreende outros como cestas básicas, remédios, óculos, muletas, cadeiras de rodas, kit de enxoval para recém-nascidos, corte de cabelo e fotografias (SIC, 2000: s/n).

Conforme o documento institucional do *Serviço Itinerante de Cidadania*, para a realização dos mutirões, técnicos fazem visitas de acordo com a solicitação dos bairros e comunidades da área urbana da cidade de Manaus. Baseados nos princípios básicos da organização, participação e solidariedade, que regem o programa *Juntos pela Cidadania*, eles identificam problemas sociais e divulgam os objetivos do projeto nas associações de bairro, igrejas e nos principais meios de comunicação do local (SIC, 2000: s/n).

No interior do Estado, o *Serviço Itinerante de Cidadania* disponibiliza igualmente em regime de mutirão esses mesmos serviços emergenciais, e a atuação do pessoal técnico ocorre de modo semelhante ao aplicado na capital, porém sua abrangência alcança apenas sete municípios: Tefé, Itacoatiara, Caapiranga, Carauari, Urucará, Uricurituba e Rio Preto da Eva. Neles, para a realização dos mutirões, os técnicos que organizam o projeto contam ainda com o apoio das prefeituras

municipais, que dispõem de recursos humanos para a realização tais serviços (SIC, 2000: s/n).

Nesse tipo de prática assistencial destaca-se uma tendência que tradicionalmente se atribui às políticas assistenciais brasileiras. Como mostra Sposati, indicativa de que “perpassa a prestação dos serviços de assistência social pública uma certa noção de gratuidade, como se a riqueza do Estado viesse de outra fonte que não a própria riqueza produzida pelo trabalhador” (1992:61). No sentido dessas observações, retomando-se uma vez mais os conteúdos discursivos apresentados no trabalho monográfico de Roberta Coelho, vejamos um dado ilustrativo da forma como se constitui o reconhecimento das práticas assistenciais governamentais no referido projeto: “hoje, no *Serviço Itinerante de Cidadania*, nós temos o assistencialismo. Levamos para esses municípios cadeira de rodas, carrinho especial para bebê, é a coisa mais linda. Só em ver uma pessoa daquela, pobre, receber um benefício daqueles, já cumprimos com o nosso dever (...) Então, tudo isso a gente tem e é dado” (Entrevista, 2002 apud 2003:70).

Como mostra Pedro Demo, o assistencialismo nos serviços e programas sociais apenas recria a miséria, já que por definição está desvinculado de qualquer compromisso estrutural de solução dos problemas e questões sociais que atingem as classes subalternizadas. De modo que “a única defesa que se pode fazer do assistencialismo é como estratégia de legitimação do poder, do ponto de vista de quem está no poder. Aí sua função é vital, mas não tem nada a ver com o tratamento adequado da pobreza” (2001:84).

Pela perspectiva de gratuidade, e diante da forma com se efetiva o atendimento às demandas sociais das classes subalternizadas amazonenses, com serviços assistenciais disponibilizados em caráter emergencial, transitório e itinerante. Pode-se considerar que, ao contrário do que afirma a retórica governamental, que neste caso garante a “melhoria da qualidade de vida da população amazonense e o acesso a uma adequada participação aos direitos sociais”

(SIC, 2000: s/n), ao tratar a população de modo ilusoriamente paternalista, repassando tais serviços como *benefícios* que o Estado *concede* gratuitamente, a prática assistencial do governo permanece reproduzindo a dominação política e a reiteração da subalternidade.

Ademais, ao se constituírem como respostas emergenciais, numa rede fragmentária e descontínua de *ajuda* aos necessitados, os serviços assistenciais disponibilizados pelo programa *Juntos pela Cidadania* adquirem nuances de filantropia e benemerência pessoal do governante. Como política social governamental, no dizer de Vera Telles, acabam reforçando concretamente a concepção de que “para o mundo da pobreza, trata-se, não de garantir direitos, mas de atender suas ‘necessidades’” (2001:163).

Para Sposati, ao caracterizar a exclusão com a face de inclusão, pela ênfase no caráter benevolente do poder público frente à *carência dos indivíduos*, as políticas assistenciais se prestam a reduzir as agudizações e se constituem em espaço para que o grupo no poder possa, de um lado, conter conflitos e, de outro, responder *humanitariamente* a situações de agravamento da miséria e espoliação de grupos sociais atingidos (1992:31).

Uma outra questão que as políticas sociais implementadas pelo governo estadual suscitam, refere-se à compreensão pelo poder público, da cidadania enquanto condição vinculada exclusivamente à formalidade do reconhecimento civil. No enalço dessa compreensão, vemos então como ela se estabelece dentre as ações assistenciais disponibilizadas no programa *Juntos pela Cidadania*. Articulada ao referido programa, a Secretaria de Estado de Justiça Direitos Humanos e Cidadania - SEJUSC, conforme registrado em documento institucional, integra a administração direta do poder executivo, competindo-lhe a coordenação e execução de programas e projetos de defesa dos *direitos da cidadania* e das *minorias* (Sejusc, 1997:1).

A Sejusc tem em sua estrutura organizacional uma Coordenadoria de Assuntos da Cidadania, que assessoria na formulação da política estadual de cidadania, com base na Constituição Federal, Estadual e na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, planejando, elaborando, propondo, coordenando e executando programas de cidadania, abrangendo a educação do cidadão quanto à garantia dos direitos e deveres constitucionais, individuais e coletivos, sociais e políticos, e outros relacionados ao exercício da cidadania (Sejusc, 1997:1).

No âmbito dessa Secretaria, como ações sociais do programa *Juntos pela Cidadania*, o Departamento de Cidadania - DECID desenvolve dois projetos, o *Mutirão da Cidadania* e o *Balcão da Cidadania*. No município de Manaus, o projeto *Mutirão da Cidadania* ocorre preferencialmente aos sábados no horário das 8:00 às 13:00 hs, em vinte mutirões anuais, sendo transportado por dois caminhões deste Departamento, que se dirigem às comunidades mais pauperizadas da cidade. Nesses locais são disponibilizados os seguintes serviços assistenciais: expedição de certidão de nascimento, certidão de casamento, título eleitoral, carteira de identidade e carteira de trabalho. Com esses serviços, o projeto pretende

facilitar o acesso da população em geral, para a obtenção de documentos, mediante a atuação em parceria com os demais órgãos competentes, envolvendo todos os municípios do Estado, com o objetivo de *dotar todos os cidadãos dos documentos fundamentais de cidadania* (PMC, 2001:2).

Conforme o documento institucional do projeto, em Manaus a preparação para a execução dos mutirões ocorre a partir dos primeiros contatos estabelecidos por funcionários do DECID em visitas às comunidades. Onde são contatados os líderes e agentes comunitários ou presidentes das associações comunitárias, para que possa ser feita uma avaliação das suas reais necessidades quanto aos moradores do bairro. Após essa avaliação é feito o agendamento junto ao responsável, onde são acertados detalhes como data, local, serviços que estarão disponíveis e divulgação. O *Mutirão da Cidadania* também pode ser solicitado pelas

associações e grupos comunitários através de ofício. Quando o primeiro contato é feito desta maneira, o DECID agenda com o responsável uma visita à comunidade a ser atendida e, logo após, define os procedimentos habituais (PMC, 2001:2).

Quando o mutirão é realizado em algum município do Estado, os funcionários são divididos em dois grupos. O primeiro se desloca na véspera do evento para o reconhecimento e preparação do local (arrumação e distribuição das mesas, colocação de faixas, placas, *baners* e material de expediente). E o segundo, no dia do evento, tem que estar no local do mutirão antes das 8:00 horas. Nos serviços de vacinação e carteira de trabalho, são disponibilizados funcionários das respectivas secretarias (SUSAM e SINE). Ao iniciar o mutirão são distribuídas senhas para uma melhor organização dos atendimentos, que são feitos individualmente (PMC, 2001:3).

O projeto *Mutirão da Cidadania* foi criado com a finalidade de “promover a garantia de direitos e da cidadania à população desassistida, residente em áreas carentes, em todo o Estado e município” (PMC, 2001:1). Nesse projeto, como de costume na constituição da retórica governamental, não se deixa de ressaltar o caráter assumido pelo poder público, que remete ao *compromisso social* com os direitos sociais de cidadania, podendo ser observado nesse serviço assistencial no que se refere às seguintes atribuições:

o Governo do Estado do Amazonas, ao implantar o *Mutirão da Cidadania*, assume o desafio em relação aos Direitos Humanos como referencial básico para as políticas públicas, aproximando-se da cidadania, com serviços de qualidade, proporcionando à sociedade civil a construção de cidadãos (PMC, 2001:5).

Segundo o documento institucional do projeto, o *Mutirão da Cidadania* dispõe ainda de assistência jurídica, assistência social e atendimento psicológico. Além dessas atividades, realizam-se oficinas e palestras, “visando disseminar informações sobre a legislação concernente aos *direitos da cidadania*, bem como os programas de atendimento e defesa dos cidadãos existentes no Estado” (PMC,

2001:2). De modo que o *Mutirão da Cidadania* apresenta como objetivo fundamental, “promover a cidadania da população carente, através do acesso à informação e à obtenção de documento de identificação e orientação jurídica” (Idem: 1).

Na assistência jurídica, os serviços são prestados diretamente pelo Departamento de Cidadania - DECID, que dispõe de informação, orientação, assistência judiciária com encaminhamento para a Defensoria Pública, Conselho Tutelar, entre outros órgãos, “buscando assim garantir o acesso à justiça e o exercício efetivo da cidadania através de um contrato direto com a população carente” (PMC, 2001:3). No que se refere à assistência social, o atendimento é feito por técnicos do DECID, que fazem entrevistas e encaminhamentos, dando orientações individuais, para casais ou grupos, referente ao aprendizado do método Billing de planejamento familiar natural (Idem: 3).

Na assistência psicológica realizada nos mutirões, os atendimentos são executados pelo especialista que diagnostica e trata de crianças, adolescentes e adultos, com problemas psicológicos leves e graves, “tendo em vista que os problemas sociais das comunidades são vários, onde muitas vezes a intervenção psicológica é de suma importância para a orientação das famílias envolvidas” (PMC, 2001:4). Dentre os problemas psicológicos apresentados, destacam-se os decorrentes do “desemprego, alcoolismo, uso de drogas, crianças com dificuldade de aprendizagem, depressão, agressividade, retardo mental, insônia, síndrome do pânico, maus tratos, aliciamentos, suicídios, conflitos de casais, separações, adoção, casamentos, homossexualismo etc.” (Idem: 5).

Particularmente nesse aspecto, sob a óptica do poder público, parece haver uma certa confusão entre os problemas causados pela exclusão social das classes subalternizadas e os problemas propriamente psicológicos, que de fato exigem uma intervenção clínica. A questão que se coloca é que abordar os problemas sociais sob essa perspectiva distorcida, mesmo que parcialmente, termina por fortalecer as condições de sua permanência e o conformismo diante de suas

consequências, em termos de perda da qualidade de vida, da dignidade dos trabalhadores e, por conseguinte de sua cidadania. Os problemas vinculados ao desemprego, por exemplo, deslocam-se de uma questão social para um problema de ordem pessoal, reforçando uma certa cultura contemporânea de tolerância à injustiça social. Neste sentido, como mostra Carlos Roberto Horta, enquanto parte do problema do agravamento da injustiça social,

o desemprego torna-se uma questão banalizada numa cultura mais ou menos consensual de conformismo diante das transformações econômicas, comprometendo a atuação responsável dos Estados Democráticos, no tocante ao problema da inclusão de uma parcela significativa da sociedade (1999:113-4).

Retomando-se as ações sociais governamentais, como parte do projeto *Mutirão da Cidadania*, o *Balcão da Cidadania* integra os objetivos deste projeto e desenvolve basicamente atividades de informação e expedição de documentação civil. Funcionando como apoio, o referido projeto atende aos beneficiários somente no “balcão” da Sejusc, desenvolvendo um serviço de atendimento ao cidadão, em que são prestadas informações sobre direitos humanos e cidadania, através de *folders* com explicações consideradas *essenciais ao exercício da cidadania*, como a seguinte compreensão:

a cidadania pode ser definida como o exercício pleno dos direitos e deveres das pessoas. No exercício da cidadania, está entre outras, o direito de ser considerado pessoa. Essa afirmação se dá inicialmente com a titularidade conferida pelo registro civil. Cidadania se dá com plena materialização dos preceitos constitucionais (PBC, 2001:1).

Definição esta que, orientada pela Coordenadoria de Assuntos da Cidadania, permite uma idéia de como o poder público estadual entende esses direitos. Por outro lado, ainda de acordo com os termos empregados neste documento, o “motivo” e “mérito” do projeto estão em que “devido à falta de informação, difícil acesso e custos elevados aos órgãos competentes, o *Balcão da*

Cidadania surge para minorar o sofrimento do público *promovendo realmente a cidadania* tão pretendida pela população” (PBC, 2001:6).

Convém ressaltar, que em virtude do caráter pontual e emergencial com que são concebidos os serviços assistenciais, e a inexistência de uma política de assistência social claramente estabelecida pelo poder público para este campo, como já nos referimos na análise de Cohn (2000a: 189), contribui-se para a *dispersividade* e *multiplicidade* das ações institucionais. Por esta perspectiva, na implementação de alguns serviços de assistência social disponibilizado no programa *Juntos pela Cidadania* como, por exemplo, nos projetos *Serviço Itinerante de Cidadania*, *Mutirão da Cidadania* e *Balcão da Cidadania*. Pode-se verificar que, no que se refere à disponibilidade da documentação civil aos beneficiários, finda-se realizando precariamente os mesmos serviços em diferentes ações assistenciais.

Assim, em meio a esses serviços assistenciais disponibilizados pelo programa *Juntos pela Cidadania* através da Sejusc, contraditoriamente às alusões propaladas de forma veemente na retórica governamental, do exercício pleno da cidadania pelo *acesso às políticas públicas*, ou da referência à cidadania como *direito à participação nos processos de produção e consumo* (PDV, 1997:6; PJC, 2000a: s/n). As considerações geradas pela Coordenadoria de Assuntos da Cidadania, norteadora das ações sociais desta secretaria, parecem deixar implícita a compreensão da cidadania enquanto um direito primordialmente vinculado à formalidade do registro civil, tal como se observa na análise dos referidos documentos institucionais (PMC, 2001; PBC, 2001), e que emerge no discurso governamental como requisito fundamental para a condição de cidadania.

No sentido dessas observações, no trabalho monográfico de Roberta Coelho revelam-se semelhantes alusões a esse entendimento. Ao referir-se às ações assistenciais do *Serviço Itinerante de Cidadania*, o conteúdo discursivo apresentado pela assistente social na referida pesquisa manifesta a seguinte compreensão: “nesse serviço de cidadania, vamos atender a parte da cidadania em si. É dar condições

àquela pessoa que não tem a carteira de identidade, o registro de nascimento, a carteira de trabalho, o Cadastro de Pessoa Física ou o título de eleitor” (Entrevista, 2002 apud 2003:60).

O que se pode depreender de tal construção discursiva que considera a aquisição da documentação civil como *a parte da cidadania em si*, é que de modo semelhante ao observado nos projetos conduzidos pela Sejusc (PMC, 2001; PBC, 2001), em seu teor, o reconhecimento da condição de cidadania pelo poder público estadual parece institucionalmente ater-se à importância do registro civil, ou seja, preponderantemente à notificação da existência formal dos cidadãos. Esse aspecto contraditório da cidadania na perspectiva do poder acena para o fato de que não há clareza no discurso governamental no que se refere ao que realmente vem a ser seu entendimento desses direitos. Revelando ainda, que sequer há um consenso, no campo discursivo das políticas assistenciais, do que significa a condição de cidadania, menos ainda dos direitos que de fato ela representa.

Guiando-se pela clássica construção teórica marshalliana, a cidadania compreende um conjunto de três elementos que se inter-relacionam: os direitos civis, os direitos políticos, e os direitos sociais. Nas palavras de Marshall, “a cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*” (1967:76). Por essa perspectiva, a prática da cidadania deve estar comprometida com a efetivação dessas garantias, materializadas por meio de uma ativa relação de reciprocidade entre o Estado capitalista e as classes populares.

A análise de Marshall aponta ainda para o fato de que, embora se reconhecendo na sociedade capitalista a tensão permanente entre o princípio de igualdade implícita na noção de cidadania e a desigualdade inerente à sociedade de classes. Enquanto materialização dos direitos sociais conquistados, a cidadania inclui universalmente a garantia a um nível de bem-estar econômico e social para além dos direitos à igualdade formalizada perante a lei e a participação política (1967:76-89).

Nesse sentido, como mostram Marilda Iamamoto e Raul de Carvalho em *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil*, mais do que as possibilidades de reprodução das condições de vida do trabalhador, as políticas sociais representam a forma de realização dos direitos sociais e, conseqüentemente da cidadania. Isso significa que os serviços sociais pressupõem uma expressão concreta dos direitos do cidadão, por conseguinte são serviços a que têm direito todos os membros da sociedade na qualidade de cidadãos, constituindo-se fundamentalmente em serviços que devem suprir as necessidades daqueles indivíduos cujo rendimento é insuficiente para ter acesso ao padrão médio de vida na sociedade (1990:91-2).

Considerando dessa maneira, Sposati (1992:30) assinala que para as classes subalternizadas, as políticas sociais representam um espaço que lhes possibilita o acesso a benefícios e serviços que de outra forma lhes são negados. Espaço este, constituído de lutas, confronto, mas também de expansão de direitos. Entretanto, ao analisar o significado histórico do modelo assistencial brasileiro como forma de enfrentamento da questão social, Sposati adverte que é justamente a presença do mecanismo assistencial nas políticas sociais que as configura como compensatórias de “carências”. Com isto, um efeito dessa presença consiste em permitir a justificativa de um rebaixamento na qualidade dos serviços, pois

enquanto dirigidos a pessoas de “poucas exigências”, “ignorantes”, os programas sociais podem ser reduzidos a soluções precárias. Na perspectiva assistencial, os serviços públicos se destinam a uma população dita “carente e minoritária”. Neste sentido são prestados em condições precárias, quantitativa e qualitativamente, e elegem clientela elegíveis dentre os demandatários (1992: 30-1).

Dessa maneira, no que se refere ao discurso que invoca a cidadania nos programas *Direito à Vida e Juntos pela Cidadania*, se por um lado ela é retoricamente afirmada pelo poder governamental enquanto direitos que devem ser resguardados por meio dos serviços de assistência social, disponibilizados aos segmentos subalternizados da população amazonense. Por outro, essa compreensão se esvazia

quando confrontada à forma como são efetivados esses serviços e a prática política dos governantes locais, contrastando à dura realidade social em que vivem as classes subalternizadas amazonenses, como se verá adiante.

Em outros termos, tal como disseminada nos dois programas assistenciais investigados, a noção de cidadania que perpassa o discurso governamental, busca relacionar-se a uma compreensão enquanto um conjunto de direitos que rege as relações entre o Estado e os cidadãos em sociedade. Porém, como procuramos assinalar, apresenta-se como expressão circunscrita à retórica, e constituída por contradições e ambigüidades. Diante dessa questão, ao se analisar o caráter dominador e de classe das relações sociais mediatizadas pelo poder público, verifica-se nesses serviços assistenciais que, se por um lado favorecem os trabalhadores no sentido de suprir necessidades básicas de sobrevivência. Por outro, são utilizados freqüentemente como suportes materiais de um discurso ideológico que se constitui num dos instrumentos políticos de reforço da dominação junto às classes subalternizadas amazonenses, assim como elemento funcional à ação de impor a interiorização das relações sociais vigentes.

3.3 – A precariedade das condições de vida como expressão de (des)cidadania

A cidadania sob a perspectiva marshalliana, como mencionamos, compreende a prática igualitária dos direitos civis, políticos e sociais, existentes e reconhecidos em uma dada formação social, conquistados em um determinado momento histórico e usufruídos por todos os indivíduos que a compõem. Assim entendida, o conteúdo da cidadania diz respeito aos direitos e deveres que a constituem, com suas instituições que o traduzem e o implementam de modo social e político. Por essa concepção, o cidadão é aquele que usufrui os bens e serviços socialmente produzidos e participa de forma consciente e autônoma das decisões de seu país, em todas as dimensões e esferas de exercício do poder, seja ela política, econômica ou cultural (Marshall, 1967:75-107).

Como observa Boaventura de Souza Santos em sua compreensão da análise de Marshall, a cidadania “é produto de histórias sociais diferenciadas, protagonizadas por grupos sociais diferentes” (1997:244). Para Santos, devemos levar em conta que os direitos expressos na noção de cidadania, tanto os referentes ao aspecto civil e político, como as relações de trabalho, segurança social, saúde, educação e habitação das classes trabalhadoras, precisam ser considerados a partir do contexto social a que se referem, pois adquirem características diferenciadas conforme o tempo, o lugar e as condições socioeconômicas existentes.

Na linha desse entendimento, Maria Lúcia Silva (2001:6) mostra que se nas sociedades contemporâneas desenvolvidas ou centrais como a Inglaterra, o Canadá e os Estados Unidos, a cidadania expressa-se sobretudo com ênfase aos direitos políticos. Conforme essa autora, nas sociedades subdesenvolvidas ou periféricas como o Brasil, a cidadania está vinculada à necessidade de auto-sustentação econômica das classes trabalhadoras, a uma prática real da democracia política e o desenvolvimento de uma seguridade social que garanta políticas sociais públicas redistributivas, como condições essenciais para seu exercício.

Neste sentido, ao analisar o modo como a questão social configurou-se historicamente na tradição das relações entre a pobreza e os direitos sociais de cidadania na sociedade brasileira, Vera Telles (2001:18) mostra que ao se constituir alvo privilegiado do discurso político, a pobreza é e sempre foi conhecida, notada, registrada e documentada. Assim, como problema que inquieta e choca a sociedade, diz esta autora, a pobreza acompanha persistentemente a história brasileira, tal como uma sombra, compondo o elenco dos problemas e dilemas do país. Com isso, talvez uma explicação para esse fenômeno esteja no fato de que, ainda que figurando “sempre no centro da dinâmica política do país, a pobreza nunca foi, no entanto, enfrentada no horizonte da cidadania” (Telles, 2001:19).

Esse é o ponto de partida para a discussão que pretendemos encaminhar nesta ocasião. Aqui, nossa abordagem concentra-se na análise qualitativa

dos conteúdos discursivos enunciados pelos usuários dos serviços assistenciais, com o intuito de confrontar o discurso da cidadania que fundamenta as políticas sociais de assistência disponibilizados pelo governo do estadual, às precárias condições materiais dos segmentos subalternizados amazonenses. Numa tentativa de compreender o modo como a privação dos direitos inscreve-se como mecanismo de dominação, na trama das relações sociais.

Recolocando a questão que perpassa a presente análise, parece haver uma considerável contradição que se revela no enorme distanciamento entre o que é proposto como direitos de cidadania nas políticas sociais, disponibilizadas pelo governo estadual aos segmentos subalternizados, e as formas como estas se efetivam nesse campo. Como observa Ricardo Parente, no discurso das políticas sociais promovidas pelo poder público, a retórica governamental freqüentemente “ênfatisa que o papel do Estado deve ser prioritariamente, a promoção, através das políticas públicas, da melhoria de vida e a expansão do bem-estar social de amplos segmentos das classes populares” (2001:127). O teor desse discurso, utilizado tanto no programa *Direito à Vida* quanto no *Juntos pela Cidadania*, acena contraditoriamente para a precariedade das condições de vida e vulnerabilidade social das classes subalternizadas amazonenses quando “promete amenizar os sacrifícios impostos ao conjunto dos setores mais pauperizados da sociedade manauense” (Idem: 127).

Segundo Vera Telles (2001:58) é essa tensão entre a cidadania e a figuração pública da pobreza que nos oferece ao mesmo tempo uma via de entrada para problematizar o sentido da destituição de direitos que vigora na sociedade brasileira. Vista por esse ângulo, ao estar imbricada no arranjo das relações político-sociais, a privação dos direitos pode pôr em foco no espaço social amazonense, o modo como as diferenças sociais são elaboradas, objetivadas e apreendidas pelas elites dominantes que detêm o poder econômico e de decisão na esfera política. Pois, como esclarece Telles,

o modo como os direitos são atribuídos ou negados,
reconhecidos ou recusados traz inscrito, ao menos

tacitamente formulado, os critérios pelos quais são discriminadas as diferenças e definidas suas equivalências possíveis, montando as regras simbólicas das reciprocidades esperadas (2001:58).

Com base nessas considerações desenvolvidas por Vera Telles (2001:58), vejamos. O território onde se desenvolve nossa experiência junto aos usuários dos serviços assistenciais compreende o espaço urbano prioritário das políticas sociais de assistência, disponibilizadas pelo governo estadual às classes subalternizadas amazonenses. Ou seja, a periferia pauperizada da cidade de Manaus, que se caracteriza por uma acentuada exclusão social e econômica, e se traduz socialmente num espaço *sine iure*, pela denegação dos direitos que conferem o *status* da cidadania, entendida enquanto condição de existência pertinente à vida em sociedade.

Os conteúdos discursivos considerados a seguir são expressões reveladoras das precárias condições em que vivem os segmentos subalternizados amazonenses. Em contradição à retórica da cidadania que fundamenta as políticas sociais de assistência disponibilizados pelo governo do estadual, em seus discursos emergem questões e problemas sociais ligados ao aviltamento do trabalho, ao desemprego, à moradia, à educação, à saúde e a infraestrutura urbana. A apreensão dessas expressões, na perspectiva do que representa os direitos sociais constitucionalmente assegurados, ou seja, a garantia à educação, saúde, habitação, segurança, assistência, previdência, cultura e lazer, a serem aplicados pelas múltiplas instituições estatais ligadas aos serviços sociais (Falcão, 2002:109), mostra que no limite, longe de ser cidadania, esse segmento usufrui apenas *fragmentos de cidadania*.

Embora sejam múltiplas as expressões, é a experiência da pobreza, da exclusão e da subalternidade, o que faz semelhantes seus discursos. Nesse sentido, reitera-se que nossa análise busca apreender o discurso da cidadania, em confronto a sua real consecução prática que as políticas sociais de assistência geridas pelo poder público reproduzem, em meio à dura realidade social em que os segmentos subalternizados manauenses estão inseridos. Para isso, o material discursivo será

organizado em pelo menos três grandes temas que permeiam o universo social das classes subalternizadas: o desemprego, a falta de infraestrutura, e a percepção que fazem dos direitos sociais na condição de excluídos “assistidos”.

3.3.1 - O desemprego

Ao analisar as mudanças no mercado de trabalho e suas repercussões nas formas de vida das classes subalternizadas, Vera Telles (2001:91-6) assinala que a reestruturação produtiva, as mudanças do padrão tecnológico, as transformações na composição do mercado e as tendências de flexibilização e precarização das relações de trabalho emergem como elementos que redefinem a questão social na sociedade brasileira. Para Telles, seria possível dizer que o mercado oferece o retrato acabado de uma sociedade na qual os direitos não fazem parte das regras que organizam a vida social, pois é nele que se explicitam as regras excludentes de um contrato que joga maiorias fora dos vínculos civis que os direitos constroem ou deveriam construir. Nas palavras desta autora,

o desemprego, bem sabemos, é expressão disso, estratégia que é, como sempre foi, de gerenciamento da mão-de-obra, de redução de custos e ajuste às oscilações dos ciclos econômicos e, mais precisamente, às novas regras de competição mundial (2001:97).

Em artigo intitulado *Pobreza, exclusão e fragmentação social pós-Conferências Mundiais*, publicado pelo Observatório da Cidadania, Amélia Cohn (2003:98) assinala que em balanço aos documentos oficiais do Executivo federal registra-se o fato de que, em termos meramente formais, o Brasil estaria incluído no rol dos países que estariam cumprindo seus compromissos sociais. No entanto, em termos reais, conforme esta autora, o que se evidencia na realidade social brasileira é a presença de uma contradição de base entre a política de ajuste econômico e de estabilização monetária que vem sendo adotada desde 1994 e a possibilidade de se cumprir àqueles compromissos por meio de políticas sociais com impacto efetivo sobre a promoção do desenvolvimento social.

Nesse artigo Amélia Cohn mostra que o desenvolvimento do Produto Interno Bruto brasileiro apresentou um quadro predominantemente recessivo na última década. Segundo sua análise, esse comportamento do PIB tem impactos dramáticos sobre a questão social, haja vista o aumento do desemprego, “item no qual o Brasil já ocupa o quarto lugar no mundo. Estudos sobre este problema indicam que o país possui atualmente em torno de 6,65 milhões de desempregados” (2003:98).

Considerando-se que a taxa de desemprego costuma seguir a conjuntura econômica, crescendo em períodos de recessão e caindo quando a economia se recupera, a década de 90 ilustra bem esse tipo de comportamento. Conforme dados do IBGE, houve tendência de crescimento do desemprego até 1992, queda no triênio 1993/95, seguindo-se leve aumento em 1996/97 e um salto no final da década para um novo patamar mais elevado. De outro lado, o comportamento da economia foi o inverso daquele observado para o desemprego. A década teve início com uma recessão até 1992, seguindo-se forte recuperação em 1993/95, pequeno crescimento em 1996/97 e estagnação a partir de 1998/99. Em resumo, a década de 90 experimentou uma evolução desfavorável para a taxa de desemprego no Brasil, acarretada por menor demanda por trabalhadores no mercado de trabalho urbano, ao mesmo tempo em que a taxa de atividade se reduzia.³⁷

Isso significa que os trabalhadores brasileiros vieram ao longo da última década perdendo empregos, principalmente em setores importantes como o industrial, que geralmente remunera melhor e absorve grande parte da força de trabalho mais qualificada. Como aponta Cohn no referido artigo, “em termos nacionais, a cada ano 1,6 milhão de pessoas ingressa na situação de desempregado, passando a disputar vagas com cerca de 8 milhões de pessoas que já estão desempregadas” (2003:98). Com isso os trabalhadores passam a contar com postos de

³⁷ Cf. Síntese de Indicadores Sociais 2000 / IBGE, Departamento de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2001. p. 116-17.

trabalho no setor terciário, em geral marcados por maior precariedade e, portanto, com um grau muito maior de vulnerabilidade e de riscos ao desemprego.

No bojo desse processo, registra-se igualmente um progressivo crescimento da informalidade no mercado de trabalho brasileiro. Segundo subsídios do IBGE, a posse da carteira de trabalho assinada apresentou ao longo da década uma tendência de queda, passando de 64% para 61,3% entre 1992/99. Com isso, enquanto o número de trabalhadores do mercado informal cresceu quatro pontos percentuais e os “por conta própria” quase dois pontos percentuais, o número de trabalhadores no mercado formal (com contrato de trabalho) caiu em aproximadamente três e meio pontos percentuais.³⁸ Esses dados são fundamentais para explicitar a situação social em que se encontram os trabalhadores brasileiros, marcados de forma aguda por uma das maiores taxas mundiais de desigualdade social e por um nível absurdo de concentração de riqueza.

Ainda segundo análise de Amélia Cohn (2003:99), com o crescimento do desemprego ao longo da última década no país, suas implicações re incidem imediatamente sobre as políticas sociais que devem ser implementadas não somente para se cumprir os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro, mas como alternativas viáveis capazes de atenuar os perversos efeitos dos atuais processos econômicos. Nessa conjuntura em que os trabalhadores tendem a ocupar uma posição progressivamente mais dramática, Cohn assinala que em relação aos principais argumentos do poder público

registre-se desde logo que a principal questão não reside na tão propalada crise fiscal do Estado, que justificaria um Estado mínimo. Até porque, no caso brasileiro, a carga tributária aumentou cerca de 50% nos últimos dez anos. A renda hoje transferida para os cofres públicos equivale acerca de um terço do PIB (2003:99).

³⁸ Cf. Idem, p.117.

Como mostra Paul Singer (2001:115) em *Globalização e Desemprego: diagnóstico e alternativas*, pode-se considerar a exclusão do emprego formal como sendo um dos mais importantes processos da exclusão social. Para o autor, a abertura do mercado brasileiro à concorrência internacional, iniciada com Collor no início dos anos 90 e ampliada no governo FHC a partir de 1995, como uma estratégia de combate à inflação, está altamente correlacionada com tal exclusão, pois forçou as indústrias nacionais a acelerar ao máximo os investimentos para elevar a produtividade e desta forma competir com os produtos importados. Com isso, o resultado tem sido um corte selvagem de postos de trabalho nas indústrias.

Singer faz a ressalva de que o fenômeno do desemprego estrutural não pode ser atribuído unicamente nem principalmente à abertura do mercado. Entretanto, considera o fato de que “junto com a abertura, nossos governos desregulamentaram o comércio externo e o sistema financeiro, extinguiram o controle dos preços e criaram uma âncora cambial para estabilizar os preços que tornou o Brasil dependente de maciças entradas de capital externo” (2001:7). O resultado dessas mudanças, assinala o autor, tem sido a elevação do desemprego e do subemprego em todas as suas formas e o agravamento da exclusão social.

No contexto regional, além desses fatores, em virtude da mundialização da economia, a Zona Franca de Manaus vem sendo afetada a cada oscilação das bolsas de valores das principais economias mundiais. Conforme análise de Elenise Scherer, “isso significa dizer que o discurso empresarial é impactado e dependente das oscilações e das regras da lógica planetária capitalista, que impõe ao governo brasileiro modificações das políticas de incentivos fiscais” (2000:79). Em conseqüência, vem ocorrendo uma correlação extremamente perversa entre as restrições impostas pelas crises econômicas mundiais ao modelo Zona Franca e o crescimento do desemprego estrutural, ou seja, de longa duração. Pois tais restrições obrigam as empresas do Distrito Industrial a demitirem cada vez mais os trabalhadores amazonenses.

Confirmando o aspecto social negativo desse processo para a massa de trabalhadores, nos conteúdos discursivos enunciados pelos beneficiados dos programas de assistência do governo estadual, o desemprego emerge como a questão mais recorrente. Cabe lembrar que o fator trabalho, em diferentes entendimentos, constitui-se em elemento essencial de integração social. Ao conceber o conceito moderno de cidadania, Marshall (1967: 87) afirma que no campo econômico o direito civil básico é o direito ao trabalho. Em sentido semelhante, Pedro Demo (2000:147) afirma que na época contemporânea, ter o assegurado a auto-sustentação estrutural apresenta-se como o que há de mais essencial no conjunto de direitos sociais que caracterizam a condição de cidadania dos trabalhadores. Para Scherer, há de se ressaltar que na atualidade “a condição cidadã tem como substrato o direito ao trabalho” (2000:78).

No sentido dessa compreensão, ao comentarem a importância de alguns dos serviços disponibilizados nos programas *Direito à Vida e Juntos pela Cidadania*, concebidos pelo governo estadual enquanto garantia de participação aos direitos sociais, tais como a distribuição de sopas, remédios, fotografias, corte de cabelo, exames oftalmológicos etc. Contrariamente, os conteúdos discursivos de seus beneficiados manifestam a necessidade e o valor da garantia ao trabalho: “isso aí não vai resolver o problema da população. É distribuir sopa, é tirar foto, essas coisas, isso apenas melhora um pouquinho. Mas, aí no outro dia? Só é naquela hora, ali. E noutros dias? E a pessoa? Distribui [-se] sopa naquele dia, depois não tem mais, aí as pessoas passam muita fome, muita gente” (Entrevista, março de 2003).

O teor desse conteúdo discursivo parece se arrematar no seguinte entendimento, declarado por um outro beneficiado dos referidos programas assistenciais: “o que a gente precisa mesmo é de um trabalho, a gente precisa trabalhar. Porque a gente não vai ficar dependendo só disso, nós temos filhos, nós não podemos ficar dependendo só dessas coisas. Então nós precisamos mesmo é de trabalho também, a gente precisa trabalhar” (Entrevista, março de 2003).

Como defende Pedro Demo (2000:147), a cidadania na sua consecução prática não se desvincula da condição de estar inserido no mercado de trabalho, pois os direitos assegurados pelo poder público através do sistema de proteção social dependem, em larga medida, da garantia às relações de trabalho, que deve se efetivar no âmbito do mercado. Nesse sentido, o salário, produto direto das relações de trabalho, deixa de ser apenas a retribuição pontual de uma tarefa, significa dispor de uma fonte estrutural de renda. Mais do que isso, ele define a identidade social do trabalhador, pois assegura direitos que dão acesso a subvenções extratrabalho (doenças, acidentes, aposentadoria) e permite uma participação ampliada na vida social: consumo, habitação, instrução, e até mesmo lazer.

Não menos apropriadas são as expressões dos beneficiados sobre o que consideram o real exercício da cidadania. Ao contrário de como entende a Coordenadoria de Assuntos da Cidadania - órgão vinculado a SEJUSC e ao programa *Juntos pela Cidadania* -, que assessoria na formulação da política estadual de cidadania e denota o acesso ao registro civil como princípio fundamental da condição cidadã. Os conteúdos discursivos revelam, sem desconsiderar a importância dos serviços assistenciais disponibilizados pelo programa supracitado, o reconhecimento da garantia ao trabalho como elemento essencial ao bem-estar e ao usufruto dos direitos: “não é só ter os documentos. Se bem que os documentos a gente precisa. Acho que em primeiro lugar vêm os documentos, e em segundo lugar vem o emprego, acho que é isso” (Entrevista, março de 2003).

Como sugere o teor da construção discursiva a seguir, não obstante o reconhecimento da relevância do registro civil, é a garantia ao trabalho que emerge como elemento de maior importância na caracterização da condição de cidadania. Neste sentido, para os beneficiados dos referidos programas assistenciais do governo estadual, ter assegurado a existência civil pode significar determinado acesso à cidadania “por uma parte, mas por outra, ser cidadão é a gente ter um emprego, ter como se manter. É isso, ser cidadão pra mim é isso, a gente ter com o que se manter, ter de onde tirar, ter um emprego é muito bom” (Entrevista, março de 2003).

Ou ainda, semelhante ao conteúdo discursivo antecedente, alude-se que para integração social na condição de cidadão, “não adianta ter só documentos, que todos tem só documentos. Eu digo pelos meus filhos, que todos são documentado, estudado, tiraram o segundo grau, e até hoje estão parados [desempregados]. Estão todos documentados, e aí?” (Entrevista, março de 2003). Como esclarece Vera Telles (2001:110), essa é uma questão que hoje se põe abertamente para os segmentos de trabalhadores mais jovens, que são duramente atingidos pelo desemprego, e que se lançam no mercado de trabalho sem encontrar muitas alternativas além do trabalho desqualificado, instável e precário.

Ao analisar o desemprego entre jovens como um novo problema social, Sônia Laranjeira também assinala que as altas taxas de desemprego entre estes significa lamentavelmente que, por outro lado, “percentuais expressivos desse segmento da população são condenados a subcarreiras, a empregos medíocres, à marginalização no mercado de trabalho” (1999:38). Para a autora, o fenômeno do desemprego, hoje tão alarmante no atual mundo globalizado, reproduz-se no Brasil de forma ainda mais dramática pela ausência de um efetivo e universalista, amparo social às classes trabalhadoras.³⁹

Ainda sobre o acesso ao registro civil, formulado pela Coordenadoria de Assuntos da Cidadania como elemento essencial na condição de cidadania, tem-se a seguinte expressão: “só porque eu tenho esses meus documentos eu sou cidadão? E minha dignidade de realmente ser cidadão, de sustentar a minha casa? Eu acho que ser cidadão é ter tudo isso, de ter documentos, de ter emprego pra mim. Eu acho que isso é cidadania” (Entrevista, março de 2003). Com base nas subseqüentes

³⁹ Na análise de Sônia Laranjeira, embora tenham sido praticadas algumas políticas de emprego no país durante a década de 90, tais como: formação profissional, seguro desemprego, programas de geração de emprego e renda, linhas de popularização de crédito e contrato temporário de trabalho. Estas não foram suficientes para aplacar o avanço do desemprego entre jovens (de até 24 anos), pois tais políticas atingem, de forma distinta, sobretudo segmentos de trabalhadores que de alguma forma (ainda que precariamente) já estavam inseridos no mercado de trabalho (Laranjeira, 1999:39-40). No Estado do Amazonas, conforme subsídios da Síntese de Indicadores Sociais – 2000 (IBGE, 2001:131-2), houve uma tendência de decréscimo de nove pontos percentuais na taxa de atividade entre jovens de 18 a 24 anos, passando de 68,7% em 1992 para 59,7% ao final da última década. Evidentemente isso se traduz num descompasso entre a crescente demanda deste segmento por empregos, e o encolhimento da oferta pelo mercado de trabalho.

considerações de Vera Telles, tais conteúdos discursivos manifestados pelo beneficiados do programa *Juntos pela Cidadania* parecem encontrar um suporte explicativo para seus questionamentos.

Ao avaliar o drama dos trabalhadores que transitam o tempo todo pelo mercado de trabalho, tangenciando o formal e o informal, o emprego e o desemprego, o trabalho e o não-trabalho. Vera Telles adverte que pelo caráter peculiar de nossa experiência histórica de *confinamento regulatório da cidadania*, que ao invés de garantir e universalizar direitos destitui indivíduos de suas prerrogativas de cidadania e produz a fratura entre a figura do trabalhador e a do pobre incivil. Os desempregados, caso estejam fora ou no limiar da trama representativa que constrói suas identidades reconhecíveis, sem as garantias que os constituem como trabalhadores, “ficam, a rigor, sem lugar na sociedade: não se constituem plenamente como trabalhadores, não são cidadãos e não se regularizam como sujeitos de direitos” (Telles, 2001:106).

Talvez se possa dizer o mesmo quanto ao teor discursivo da seguinte manifestação: “tem que ter um trabalho. A gente ter isso [o registro civil] e não ter um trabalho, o quê que a gente vai comer? Papel? Assim não serve pra nada” (Entrevista, março de 2003). Como mostra Paul Singer, diante da gravidade da questão social na atualidade, para os trabalhadores pertencentes às classes subalternizadas, uma atividade econômica que lhes garanta a auto-sustentação constitui-se em estratégia fundamental de sobrevivência, de modo que sequer podem se dar ao “luxo” de ficar desempregados. Quando isso ocorre, escreve o autor, “eles não podem permanecer nessa situação por muito tempo. Se não conseguem ganhar a vida na linha de atividade a que vinham se dedicando, tratam de mudar de atividade ou de região, caso contrário correm o risco de morrer de fome” (Singer, 2001:31-2). Tais considerações introduzem na discussão o sentido mesmo do mercado informal, que conforme Vera Telles, talvez possa ser definido como

um mundo que parece flutuar ao acaso das circunstâncias, sem explicitar suas relações com

estruturas de poder e dominação, um mundo onde não existem contrato formal de trabalho, direitos sociais e representação profissional, um mundo, portanto, sem medida a partir da qual necessidades e interesses possam universalizar-se como demandas e reivindicações coletivas (2001:102).

Por outro lado, a despeito do teor dos conteúdos discursivos anteriormente manifestados pelos beneficiados dos programas *Direito à Vida* e *Juntos pela Cidadania*. Posto que agravante nos atuais processos de destituição de direitos concernentes à condição de cidadania, certamente será válida a digressão para o importante registro de que, lamentavelmente cerca de 200 mil amazonenses não possuem existência civil, perfazendo um universo de 3,42% da população do Estado que sequer possui um instrumento mínimo de comprovação da sua existência.⁴⁰ Para colocar a questão em outros termos, isso significa dizer que oito em cada 100 amazonenses se encontram nesta absurda condição. Assim, denota-se com isso que se trata de indivíduos completamente excluídos do contrato social formal ou do mundo do trabalho.

Retomando-se a questão da garantia ao trabalho, enquanto componente fundamental para a consecução prática da cidadania moderna, tal como concebida por Marshall (1967) e defendida por outros estudiosos dessa problemática (Cohn, 2000b e 2003; Demo, 1995, 1998 e 2000; Oliveira, 1999; Santos, 1997; Scherer, 2000; Singer, 2001; Sposati, 2001 e 2002; Telles, 1999 e 2001). A atual escassez da oferta de empregos aos trabalhadores amazonenses tem sua gênese na conjuntura das recentes mudanças políticas e econômicas ocorridas no mundo do trabalho, em âmbito mundial na última década, que tiveram reflexos marcantes na sociedade brasileira.

No bojo dessas mudanças, o processo de reestruturação produtiva que se consolida no Brasil a partir dos anos 90, apresenta em seu mais amplo aspecto, resultados bastante negativos para a classe trabalhadora. Dentre esses resultados,

⁴⁰ Cf. <www.ibge.com.br/regiões/indicadore sociais/amazonas> Acesso em 30/04/04.

pode-se destacar a tendência ostensiva a precarização do trabalho que, conforme assinala Paul Singer, “inclui tanto a exclusão de uma crescente massa de trabalhadores do gozo de seus direitos legais como a consolidação de um ponderável exército de reserva e o agravamento de suas condições” (Singer, 1996:10). Além de ser uma das causas inquestionáveis do crescimento do desemprego estrutural, tornando dramática a situação dos segmentos socialmente mais vulneráveis da sociedade brasileira como negros, mulheres, jovens sem experiência profissional, analfabetos ou com baixa escolaridade.

O resultado desse processo foi um enfraquecimento ainda maior dos historicamente débeis sustentáculos de nossa cidadania, entre estes, evidentemente os que dizem respeito às relações de trabalho. Isto porque, como explica Vera Telles (2001:22), usufruímos um modelo peculiar de cidadania que desde sua origem se apresenta dissociado dos direitos políticos e das regras de equivalência jurídica, tendo sido definido estritamente nos termos da proteção social do Estado, através dos direitos sociais, como recompensa ao cumprimento com o dever do trabalho.

Essa situação corresponde ao que Wanderley Guilherme dos Santos (1979:74) definiu como *cidadania regulada*, que às avessas dos critérios universalistas da concepção marshalliana da cidadania, trata-se de direitos estritamente vinculados ao trabalho regular, *status* que nesse caso qualifica o trabalhador para o exercício dos direitos sociais. Esse modelo de cidadania contém em sua própria definição o princípio excludente de um considerável (e hoje crescente) contingente de trabalhadores que transitam entre o desemprego e as várias formas de trabalho precário, que não têm acesso às garantias sociais inerentes à condição de empregado e estão fora da representação sindical.

No sentido dessa compreensão, Sposati assinala que na sociedade brasileira o trabalho sempre foi a grande via de acesso à cidadania. De modo que ser trabalhador formal com carteira assinada foi o trânsito histórico para ter acesso a vários benefícios públicos, uma vez que a ordem social vigente foi sempre

subordinada à econômica. Porém, como hoje grande parte dos trabalhadores lança-se ao mercado informal como alternativa de sobrevivência ao desemprego prolongado, diz a autora, estes “têm o acesso a esses benefícios travado” (Sposati, 2001:61).

Voltando à discussão anterior, no contexto regional, as oscilações das economias mundiais e a reestruturação das técnicas fabris de produção, sobretudo a partir dos anos 90, atingiram as empresas do Distrito Industrial de Manaus reduzindo o número de empregos disponíveis e desempregando estruturalmente uma considerável massa de trabalhadores, reputados nesse processo como excedentes ou desqualificados para as atuais atividades fabris (Silva, 2000:305). O desejo de requalificação e reinserção ao mercado de trabalho, como forma de readquirir a capacidade de atender às necessidades relacionadas à sua sobrevivência, emerge nos conteúdos discursivos dos beneficiados atrelado ao descrédito em relação às políticas assistenciais de renda mínima e aos demais serviços sociais disponibilizadas pelo governo estadual em seus programas. Sobre o programa *Direito à Vida*, tem-se a seguinte consideração:

eu acho que dinheiro não adianta. Ele ajuda, mas não adianta, porque se o governo nos desse mais cursos. Porque a gente sabe que tem. Não sei qual é o órgão que dá. Mas se ele nos desse mais cursos, e depois desses cursos ele nos colocasse no emprego, isso aí seria bem melhor do que trinta ou cinquenta reais. Aí seria uma forma de realmente ajudar. Porque te dava o curso, te empregava, e realmente estaria te ajudando. É assim, eu acho que assim ele ajudava mais a gente, e não dando trinta reais, cinquenta reais. Ajuda, mas eu acho que não é por aí (Entrevista, março de 2003).

Vale lembrar que no documento institucional do *Direito à Vida* o discurso governamental afirmava que, além da renda mínima, o programa também se destinava promover como *ações de fundo* a requalificação profissional e a recondução ao mercado de trabalho. O que, como se viu, de fato não ocorreu, tornando-se ao contrário disso, uma das justificativas dadas pelo governo para a criação do programa *Juntos pela Cidadania*. Este por sua vez, pelo caráter

extremamente seletivo dos serviços assistenciais disponibilizados, deixou deliberadamente de fora um enorme contingente de trabalhadores pertencentes às classes subalternizadas amazonenses. Isso talvez explique o motivo, como se observa no conteúdo discursivo precedente, do total desconhecimento dos demais serviços de qualificação ou requalificação profissional de trabalhadores desempregados, oferecidos no programa *Juntos pela Cidadania*.

De modo semelhante, expressando ainda a relação de dependência das classes subalternizadas aos poderes públicos, bem como a insuficiência das cestas básicas distribuídas pelo programa *Juntos pela Cidadania* às famílias amazonenses em situação de extrema pobreza. Tem-se o seguinte entendimento “já queria era um emprego, pelo menos por um emprego. Porque a gente tendo o emprego da gente, a gente não precisa pedir, assim, a ajuda deles [dos dirigentes políticos]. Vamos dizer assim, eles dão um rancho, um rancho eles dão hoje, passa uns três dias, acaba. E o trabalho, não, é pra todo tempo” (Entrevista, março de 2003).

Como mostra José Luíz Fiori (1997:83), ao analisar a forma como é conduzida a política econômica brasileira, o que estamos vivendo agora parece ser a revanche do capital contra nossa frágil autonomia política do mundo do trabalho, até a ponto de se imputar aos trabalhadores a responsabilidade pelo desemprego, que no fundo é o que a tese da *empregabilidade* afirma. De modo que, se o fulcro da cidadania é a garantia ao trabalho, diante dos reflexos decorrentes das políticas econômicas e as mudanças no processo produtivo em curso na sociedade brasileira, contrariamente esse direito parece ser cada vez mais atingido.

Na Zona Franca, a taxa de rotatividade no trabalho chegou a ultrapassar os 50% nos últimos dez anos. O início da última década foi marcado pela maior alta no número de desempregados, sendo que, em 1991, chegou a apresentar um saldo negativo de 17 mil demissões. O desemprego em Manaus teve uma efêmera estabilidade em 1994, e em seguida retomou uma tendência progressiva ao longo da década (A Crítica, 03/03/02). Como mostram os dados do SINE – Sistema

Nacional de Emprego, no ano de 1997, registrou-se no Amazonas a inscrição de 52.256 trabalhadores à procura de emprego, mas desses, 51.250 não conseguiram recolocação no mercado de trabalho. No ano de 1998, inscreveram-se 50.424, porém desse contingente 48.160 trabalhadores permaneceram desempregados.⁴¹

Dados mais recentes publicados pelo Ministério do Trabalho e Emprego confirmam a permanência do desemprego no Estado. No ano 2000, o SINE/Am registrou a inscrição de 45.886 trabalhadores à procura de (re) colocação no mercado formal de trabalho, para os quais o SINE/Am disponibilizava 7.108 postos. Foram encaminhados, de acordo como o perfil das vagas existentes, 10.673 trabalhadores, dos quais apenas 4.677 foram admitidos às vagas intermediadas pelo SINE/Am. Em termos percentuais, apenas 23% dos trabalhadores inscritos foram encaminhados, e somente 10% foram colocados no mercado de trabalho.⁴²

No período de janeiro a dezembro de 2001, o SINE/Am registrou 39.939 inscrições para 9.024 vagas disponíveis. Dos 15.135 encaminhados, somente 5.262 foram admitidos. Em termos percentuais, se comparado ao ano anterior, houve um relativo aumento no percentual de encaminhamentos (23% em 2000 para 38% em 2001) e de admissão aos postos de trabalho intermediados pelo SINE/Am (10% em 2000 para 13% em 2001). Entretanto, possivelmente pela busca de outros meios de sobrevivência, nesse período observa-se igualmente uma relativa diminuição na demanda pelo trabalho formal no SINE/Am (45.886 em 2000 para 39.939 em 2001).⁴³

Essas informações sobre a escassez da oferta de empregos, bem como o relativo enfraquecimento na demanda por aquisição de um trabalho formal através do SINE/Am, são elementos que refletem as atuais condições sociais dos trabalhadores e nos ajudam a compreender o aumento do setor informal na economia do Amazonas. Uma vez que em consequência da grande massa de mão-de-obra ociosa e desqualificada no Estado, cresce em Manaus o número de vendedores

⁴¹ Cf. <www.mte.gov.br/temas/sine/imagens/tabelas> Acesso em 22/10/02.

⁴² Cf. Idem.

⁴³ Cf. Idem.

ambulantes, sobretudo jovens com idade inferior a vinte anos e pais de família com mais de trinta, pertencentes aos segmentos mais subalternizados da população amazonense, que passaram a disputar espaço nas portas das fábricas do Distrito Industrial e nos pontos de parada dos ônibus da cidade, como estratégia de sobrevivência para escapar do desemprego (A Crítica, 24/03/02; 21/04/02).

Neste sentido, como argumenta Sposati, é mister que nos dias atuais as políticas sociais governamentais sejam pressionadas a alterar suas relações com os excluídos, no sentido de abolir o modelo de contrato social que os exclui, indo-se em direção a um processo de inclusão. Pois, hoje, os trabalhadores são atingidos pelo desemprego de forma ainda mais dramática do que em outros momentos de nossa história recente. Já que na lógica pela qual vem se guiando a política econômica do Estado brasileiro nos últimos anos, considera-se natural que a sociedade de mercado mantenha uma massa de trabalhadores excluída, de modo que “esta nem mais exercito de reserva é, quando vista e tratada como descartável” (Sposati, 2001:61).

Ao que parece o quadro de desemprego persiste. A Pesquisa Mensal de Emprego realizada pelo IBGE no mês de fevereiro de 2003 estimou que entre as principais regiões do país 2,4 milhões de trabalhadores estavam desocupados, tendo aumentado 4,1% em relação a janeiro deste mesmo ano. A taxa de desocupação situou-se em torno de 11,6%, crescendo ligeiramente em relação ao mês anterior, como se pode observar no gráfico a seguir:



Fonte: <www.ibge.com.br/indicadore sociais/desemprego/pme2003> Acesso em 24/04/04.

Em fevereiro de 2004, essa mesma Pesquisa Mensal de Emprego concernente às principais regiões do país revelou uma relativa estabilidade na taxa de desocupação, estimada em 12,0%, o que segundo o IBGE não sugere significativa variação em relação ao mesmo mês do ano anterior (11,6%). Em números, porém, os trabalhadores desocupados aumentaram 5,7% em relação a fevereiro de 2003, com isso o total de desempregados foi estimado em 2,5 milhões.⁴⁴

Dos trabalhadores desocupados registrados por essa pesquisa, 57,1% são mulheres, 42,9% são homens e 19,4% estavam procurando o primeiro trabalho. As pessoas responsáveis pelas famílias representavam 26,9% dos desocupados. Com relação ao tempo de procura, 46,44% estavam procurando trabalho por um período superior a 31 dias e inferior a 6 meses. Os jovens, ou seja, a população com menos de 24 anos de idade representam 45,8% dos desocupados. Em fevereiro do ano passado, 40,0% dos desocupados tinham pelo menos o 2º grau completo, mas essa última pesquisa concluiu que eles já representavam 42,6%.⁴⁵

Em análise à forma de inserção do trabalhador no mercado de trabalho, essa pesquisa revela ainda que dentre os 39,6% da população ocupada que possui carteira de trabalho assinada no setor privado, foi observada relativa estabilidade em relação a janeiro último e queda de 1,9% frente a fevereiro de 2003. Entre os 15,4% de empregados do setor privado sem carteira assinada, em relação a fevereiro do ano passado essa estimativa continua em alta (4,8%). No que se refere aos trabalhadores por conta própria, 20,8% da população ocupada, em 2004 este indicador apresentou ligeira elevação de 0,5% em relação a janeiro, entretanto, na comparação com fevereiro de 2003 foi observado um acréscimo considerável de 8,8%.⁴⁶

Retomando-se uma vez mais a questão do trabalho como um direito inerente à condição de cidadania, nos conteúdos discursivos manifestados pelos beneficiados dos programas *Direito à Vida* e *Juntos pela Cidadania*, pode-se perceber

⁴⁴ Cf. <www.ibge.com.br/indicadoressociais/desemprego/pme2004> Acesso em 24/04/04.

⁴⁵ Cf. Idem.

⁴⁶ Cf. Idem.

como se dão as estratégias de sobrevivência dos trabalhadores nas atuais condições de desemprego estrutural. No que diz respeito à renda mensalmente arrecadada pelas famílias percebe-se, por exemplo, que pela ausência de vínculos empregatícios, a incerteza nos ganhos e a instabilidade das ocupações passam a fazer parte no exercício das precárias atividades de trabalho: “o meu marido não é empregado, ele trabalha assim, com negócio de venda [vendedor ambulante]. Então é muito pouco, tem dia que dá, tem dia que não dá. Então a gente não sabe, quanto é que a gente ganha” (Entrevista, março de 2003). Ou ainda, conforme a seguinte declaração: “eu não tenho uma base, assim, porque eu não estou trabalhando, eu sou autônomo [biscateiro]. Mas é duzentos reais, duzentos e trinta” (Entrevista, março de 2003).

Essa é a situação, como argumenta Vera Telles (2001:103), de um considerável contingente de trabalhadores que têm suas trajetórias assalariadas no mercado formal atravessadas pela descontinuidade gerada pelo desemprego prolongado. Ademais, como se revela de forma implícita nas construções discursivas anteriores, ao ter que lançar mão do trabalho irregular como alternativa quase inevitável esses trabalhadores desenvolvem atividades que, por mais permanentes e constantes que venham a se tornar, não são consideradas como trabalho.

Isto porque, explica essa autora, em virtude do caráter historicamente regulatório e excludente de nossa cidadania, o trabalho é simbolicamente definido pelas classes subalternizadas por referência à carteira de trabalho assinada. Pois em nosso caso é este o instrumento que lhes confere identidade, que registra e formaliza qualificação e experiência e que lhes garante direitos sociais, “tudo o mais caindo na categoria genérica de atividades de sobrevivência, algo como uma ‘viração’, que a rigor, caracteriza o ‘pobre’, mas não o trabalhador” (Telles, 2001:103).

Vera Telles argumenta ainda, que nos estudos que envolvem a problemática do trabalho, é mais do que freqüente aparecerem durante a empreitada em “campo”, situações em que o entrevistado se declare desempregado ou simplesmente desocupado, apesar de estar trabalhando por meses seguidos em

serviços avulsos. O motivo dessa esquivia, mesmo quando essas atividades lhes garante regularmente algum ganho, esclarece essa autora, talvez seja porque nestas “também se expressa um misto de desgosto e humilhação pelo exercício de atividades especialmente desvalorizadas e que degradam qualificação eventualmente conseguida ou experiência acumulada em trajetória ocupacionais passadas” (Telles, 2001:103). Esse comentário parece ser elucidativo, quando se avalia o seguinte conteúdo discursivo:

a nossa área era o Distrito, eu era montadora, já fui reserva de linha, o meu marido era técnico em eletrônica. Agora eu e meu esposo estamos a mais de dez anos desempregados. (...) A minha renda é avulsa, eu sou vendedora [ambulante], às vezes as coisas dão certo, às vezes não dão (Entrevista, março de 2003).

Questões como essa e outras aqui colocadas, acenam para a dimensão que a vulnerabilidade social das classes subalternizadas atingiu nos últimos anos, alcançando o interior mesmo do mercado formal de trabalho, pelo recrudescimento do desemprego estrutural, que dá a medida da tragédia social engendrada. Na interpretação de Vera Telles, vive-se hoje num contexto em que “desempregados, desocupados, subempregados, trabalhadores sem emprego fixo ou ocupação definida são na prática transformados em pré-cidadãos” (2001:23). Trata-se de uma situação que se traduz numa ordem social segmentada na trama das relações sociais, esclarece a autora, na qual se reproduz um novo tipo de exclusão social, em que ao desemprego ou à integração precária no mercado de trabalho se sobrepõe o bloqueio de perspectivas de futuro e a perda de um sentido de pertencimento à vida social.

Nesse sentido, talvez seja possível argumentar que a análise dos conteúdos discursivos expressos pelos beneficiados dos programas *Direito à Vida* e *Juntos pela Cidadania* nos remete a pelo menos duas questões. Por um lado, à compreensão de que são nas perversas condições sociais de vida em que estão imersos os subalternizados amazonenses, em meio ao desemprego estrutural e a ineficácia das políticas públicas no campo social, que se reproduzem as exclusões

sociais desses segmentos. Por outro, revelam como se sustentam os mecanismos de dominação e se reproduz a perpetuação das elites políticas no Amazonas.

3.3.2 - A falta de infraestrutura

Diante do atual contexto de recrudescimento da exclusão social, atingidas pelo desemprego estrutural, as classes subalternizadas amazonenses passaram a depender cada vez mais da intervenção das políticas sociais do poder público. Nas zonas periféricas da cidade de Manaus, território onde se desenvolvem as políticas sociais assistenciais do governo estadual, é flagrante a precariedade das condições de atendimento de suas necessidades sociais mais fundamentais concernentes aos equipamentos de consumo coletivo, aqui entendido em sentido amplo como saneamento básico, habitação, segurança pública, saúde e educação.

Como mostram os estudos mais recentes do espaço urbano manauense (Souza, 1999; Silva, C. 2000; Oliveira, 2002), as zonas periféricas da cidade dispõem de precárias condições de recursos públicos. Originariamente resultado de ocupações, essas áreas apresentam graves problemas de infraestrutura urbana, sendo recorrente a ausência de serviços essenciais como água tratada, energia elétrica, serviços médicos de qualidade, rede de esgoto e coleta diária de lixo (que faz com que os resíduos sólidos e líquidos sejam despejados nas ruas, que embora asfaltadas, são esburacadas e sujas). Por outro lado, a ausência de uma efetiva segurança pública colabora para a insegurança dos seus moradores e o agravamento da violência no espaço urbano. Contudo, como salienta Vera Telles, deve-se deixar claro que “antes de creditar tudo isso a um suposto atraso político ou a uma igualmente suposta patologia inerente à pobreza, seria possível dizer que são conseqüências da não-cidadania” (2001:110).

Quanto ao problema da moradia, estima-se que em Manaus exista um déficit habitacional de 90 a 100 mil moradias.⁴⁷ Nas zonas periféricas da cidade, as casas são predominantemente erigidas pela autoconstrução, em alvenaria ou muitas vezes de restos de madeira da construção civil, possuem quase sempre um ou dois cômodos, minúsculos se considerarmos a numerosa família que habitualmente ocupa. A pouca iluminação e a inexistência de calçadas, contribuem ainda mais para o aspecto triste e ameaçador que esse espaço urbano adquire. Trata-se, portanto, de um espaço urbano que revela a negação de direitos sociais essenciais na condição de cidadania, como diria Marshall (1967), o direito a usufruir dignas condições de bem-estar. O que nos faz lembrar a clássica análise de Engels sobre a situação das condições de moradia das classes trabalhadoras inglesas no século XIX:

todas as grandes cidades possuem “bairros de má reputação” - onde se concentra a classe operária. É certo que é freqüente a pobreza morar em vielas escondidas, muito perto do palácio dos ricos, mas, em geral, designaram-lhe um lugar à parte, onde, ao abrigo dos olhares das classes mais felizes, tem de se safar sozinho, melhor ou pior. Esses “bairros de má reputação” são organizados em toda a Inglaterra mais ou menos da mesma maneira, as piores casas na parte mais feia da cidade; maior parte das vezes são construções de dois andares ou de um só, de tijolos, alinhados em longas filas, se possível em porões habitados e quase sempre irregularmente construídas. (...) Habitualmente as próprias ruas não são planas, nem pavimentadas; são sujas, cheias de detritos vegetais e animais, sem esgotos nem canais de escoamento, mas em contra partida semeadas de charcos estagnados e fétidos (1985: 38).

Em pesquisa sócio-econômica realizada no segundo bimestre de 1998 junto à população de baixa renda da cidade de Manaus, elaborada com intuito de subsidiar o programa de transferência de renda do governo estadual (*Direito à Vida*), os dados obtidos revelaram que dentre as 215.595 famílias consultadas, potenciais beneficiárias das ações assistenciais do Estado, abrangendo um universo 816.051

⁴⁷ Cf. *Proposta preliminar para o projeto de pesquisa interdisciplinar – Manaus expansão urbana e impactos ambientais*. UFAM/CCA. Mestrado em Ciências do Ambiente, 1995 apud Souza, 1999:11.

peças, nada menos que 177.164 pessoas economicamente ativas estavam desempregadas. Dentre as famílias, 102.562 moravam em frágeis barracos de madeira; 47.262 não usufruíam água canalizada, utilizando poço ou cacimba; 28.066 famílias utilizavam energia elétrica clandestina e 2.310 sequer a utilizavam; 84.096 pessoas maiores de dezoito anos eram analfabetas ou só tinham o primeiro grau de escolaridade. Assim como, 34.055 famílias viviam com renda mensal inferior a cento e vinte reais, e outras 28.077 suas rendas não excediam duzentos e quarenta reais.⁴⁸

Outras fontes também confirmam esse quadro social de exclusão e precariedade da cidadania. Segundo dados do IBGE, Manaus possui hoje uma população estimada em 1.405.835 habitantes. No universo de 326.852 domicílios particulares permanentes consultados no último Censo Demográfico, quanto ao destino dos resíduos sólidos, 30.426 não usufruíam serviço de coleta de lixo, e 6.304 enquadraram-se na categoria “jogado em terreno baldio ou logradouro”. Nessa amostra, somente 106.396 tinham esgotamento sanitário pela via da rede geral de esgoto. Além disso, em 38.419 domicílios, o tipo de esgotamento sanitário que usavam eram valas, igarapés ou outro escoadouro. Assim como apenas 120.054 possuíam fossa séptica, e outros 45.993 ainda se utilizam fossas rudimentares. Mas o que impressiona mesmo nessa amostra é a constatação de que 15.990 domicílios “não tinham banheiro nem sanitário”.⁴⁹

Nesse universo, quanto à forma de abastecimento de água, somente 216.913 constam como possuindo água canalizada da rede geral em pelo menos um cômodo. Apenas 23.999 domicílios têm água de poço artesiano canalizada para as residências, enquanto outros 2.693 domicílios ainda usufruem água proveniente de poços artesanais comunitários. Porém, o que também surpreende nessa abordagem é que no universo pesquisado 37.065 são enquadrados na categoria “Outras”, e identificados como não possuindo água canalizada. O que nos leva a dimensionar a

⁴⁸ Cf. *Relatório de Atividades* – Contrato nº 025/98 – SEDUC/ISAE/FGV, Manaus – Amazonas, Abril de 1998.

⁴⁹ Cf. IBGE, Censo Demográfico 2000.

quantidade de famílias que ainda consomem água de cacimbas e nascentes, sem qualquer tratamento, em pleno espaço urbano manauense.

Não há dúvida de que esses indicadores revelam a ausência de uma adequada infraestrutura urbana no espaço em que estão inseridas as classes subalternizadas manauenses, caracterizando com isso as precárias condições de sua cidadania. Neste sentido, para usar os termos de Henri Lefebvre (1991:142), a realização do *direito à cidade na sociedade urbana* (realidade social degradada e “modo de viver” dos subalternizados, segundo Lefebvre) exige uma planificação orientada para as necessidades sociais, as necessidades dessa sociedade.

Para Lefebvre, a restrição do *direito à cidade* é proveniente do acirramento das diferenças de classe, configurando-se como produto do desenvolvimento de relações econômicas. Em suas teses sobre a cidade, mostra que para os subalternizados, mesmo em condições difíceis, no seio de uma sociedade que não pode opor-se completamente a eles e que no entanto lhes barra a passagem, certos direitos devem abrir caminho, direitos que definem a cidadania. Em suas palavras, mudariam a realidade se entrassem para a prática social:

direito ao trabalho, à instrução, à educação, à saúde, à habitação, aos lazeres, à vida. Entre esses direitos em formação figura o *direito à cidade* (não à cidade arcaica mas à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais, etc.) (1991:143).

Os estudos que envolvem a problemática urbana em Manaus (Souza, 1977; Moura, 1993; Souza, 1999; Silva, C. 2000; Oliveira, 2002) são unânimes em apontar como inflexão sócio-histórica produtora das atuais condições sociais dos subalternizados, as políticas de desenvolvimento implementadas pelo Estado brasileiro na segunda metade dos anos 60. Sendo a instalação da Zona Franca de Manaus, originalmente criada pela Lei 3.173 de 06/06/57 e efetivada pelo Decreto-Lei nº288 de 28/02/67, o evento paradigmático nesse processo. Sob o argumento de

possibilitar o desenvolvimento econômico da região, oficialmente a Zona Franca se constituía de um centro comercial, um centro industrial e outro agropecuário, irradiadores de desenvolvimento econômico e, por conseguinte bem-estar às populações locais. Porém, como avalia Nilciana Dinely de Souza no estudo *Moradia em áreas inundáveis de Manaus: o igarapé do quarenta*,

esses objetivos não foram atingidos, tampouco se reverteram em desenvolvimento para a população manauense, pois o que estava em jogo para o governo brasileiro era tão somente a inserção da Amazônia nas grandes discussões e preocupações nacionais e que a região passasse a ocupar posição de destaque nos planos sócio-econômicos e geopolíticos (1999:41).

A partir de seu estabelecimento, Manaus passou por transformações significativas, evidenciando nas zonas periféricas os perversos efeitos desse processo. O advento da Zona Franca criou um vigoroso pólo de atração de mão-de-obra barata, desagregando as atividades tradicionais e acentuando o fluxo migratório. Em decorrência, acentuou-se a interiorização espacial, com diversos bairros sendo criados através de ocupações, sem qualquer forma de planejamento, dando origem a um grande número de favelas, e instaurando um quadro social repleto de contrastes. Procedente do interior do Amazonas e de outros Estados, a grande concentração populacional de Manaus também aumentou as desigualdades sociais. Uma vez que a oferta de empregos e a infraestrutura urbana não acompanharam o acelerado aumento da população, que reproduzia seus espaços onde e como pudesse, conquanto fizesse de alguma maneira, parte da cidade (Souza, 1999:43).

Como mostra a tabela apresentada por João Paulo de Oliveira (2002:81) no estudo *Manaus: Plano Diretor e expansão urbana*, no período entre 70 e 80 Manaus alcançou uma taxa de crescimento média da ordem de 96.7%, com a população manauense praticamente dobrando o número, passando de 311.622 para 613.065 habitantes. Nas décadas de 80 para 90, com a Zona Franca já sofrendo os efeitos da retração econômica imposta pelo Governo Federal, a população crescia para 1.011.511 em 1991, decaindo o crescimento demográfico em relação à década passada

para 65.0%. Em 2000, Manaus confirma a tendência de diminuição do crescimento populacional, ficando essa taxa em 38.9%, com uma população estimada em 1.405.835 habitantes. Entretanto, conforme argumenta Maria Socorro Chaves da Silva em *Aqui é melhor do que lá: representação social da vida urbana das populações migrantes e seus impactos sócio-ambientais em Manaus*, “nesse período [as últimas décadas] intensificaram-se as invasões nas zonas leste e norte, e agravou-se a situação às margens dos igarapés em áreas mais próximas do centro” (2000:51-2).

Evolução da população em Manaus e média de crescimento entre 1960 e 2000

Ano	Nº de Hab.	Taxa de cresc. (%)
1960	175.343	----
1970	311.622	77.7
1980	613.065	96.7
1991	1.011.511	65.0
2000	1.405.835	38.9

Fonte: Censo Demográfico, IBGE apud Oliveira, 2002:81.

As repercussões do crescimento populacional, segundo Oliveira (2002:82), refletiram-se em Manaus não somente no aumento da demanda por atividades econômicas, mas também na expansão da área física urbana. Em decorrência, cresceu a demanda por serviços urbanos, reduzindo ainda mais, a ineficiente capacidade de infraestrutura e rede de serviços disponibilizada pelos poderes público estadual e municipal. Com isso, ressalta Oliveira, o resultado desse processo é que hoje o espaço urbano de Manaus, “não é o ‘caos’ como apregoam as elites que o planejaram e não é o local ideal dos que resistiram, antes é uma espécie de síntese dos choques, das marchas e contra-marchas, resistências, vitórias e derrotas dos diversos agentes que produzem o espaço urbano” (2002:40).

Para Chaves da Silva (2000:52), tendo em vista a escassez de recursos destinados à infraestrutura e a inexistência de planejamento estadual ou municipal, a precariedade e desorganização espacial são patentes na periferia urbana manauense. Essa área da cidade desenvolve-se sem nenhum acompanhamento, baseada no

imediatismo, onde soluções emergenciais surgem para resolver problemas de infraestrutura, de serviços básicos e de equipamentos. No que tange a essa questão, ainda na década de 70, Márcio Souza denunciava,

a infraestrutura urbana de Manaus, ainda hoje, é a mesma de 1910. Uma infraestrutura que se preocupa com as comodidades de uma elite minoritária e nunca preparou os caminhos por onde no futuro a sociedade capitalista iria enveredar. A cidade dos barões da borracha não foi construída para atender o proletariado industrial, o maciço êxodo do interior.(...) Com o advento da Zona Franca, a cidade vazou para todos os lados. Os administradores, mesmo reconhecendo o problema, não encontraram meios de evitar os estilhaços. O número de veículos aumentou dezenas de vezes e os serviços básicos de luz, esgotos, calçamentos, pavimentação, e até entrega de correspondência, continuam restritos às fronteiras de 1910 (1977:163).

Retomando-se a análise dos conteúdos discursivos expressos pelos beneficiados dos programas *Direito à Vida* e *Juntos pela Cidadania*, no que concerne à precariedade das condições de infraestrutura no espaço periférico urbano da cidade de Manaus, um dos fatos que também nos chamou atenção foi a recorrência dos moradores quanto ao consumo de água. Como emergem nos conteúdos discursivos a seguir: “pelo menos a água. Aqui é um sacrifício, a água aqui a gente não tem. Água aqui é assim, quem tem poço tem, que não tem, tem que carregar da bica [os poços comunitários]” (Entrevista, março de 2003). Ou ainda, na declaração sobre o tipo de assistência que a família mais necessitava, “aqui a necessidade maior é água. Nós temos poço artesiano que todo mundo pega água [os poços comunitários] e o poço sem ser artesiano [cacimba] que a gente também pega água. Mas eu acho que no momento é água mesmo, água encanada” (Entrevista, março de 2003).

Conforme os conteúdos discursivos enunciados pelos beneficiados dos referidos programas assistenciais do governo estadual, verificou-se que embora tenha surgido à quase vinte anos, no bairro Jorge Teixeira - localizado na zona leste da cidade, sendo um dos bairros mais pobres e populosos de Manaus, onde residem

78.631 pessoas -, a água tratada canalizada é um serviço que não está disponível para a grande maioria da população.⁵⁰ Reconhecida pela Organização Mundial de Saúde (Vieira, 2001:88) como um direito elementar na condição de bem-estar e cidadania, devendo por isto ser fornecida por uma rede de distribuição a todo o perímetro urbano ou rural. Ao contrário disso, o uso de água tratada canalizada torna-se nas zonas periféricas da cidade um privilégio usufruído por poucos.

Sem desviar a discussão, durante o efêmero período em que o atual governador Eduardo Braga (PPS) fazia oposição ao governo, o então ex-prefeito declarou que talvez cerca de um terço da população, mais de 400 mil habitantes, vivia sem água tratada canalizada na periferia de Manaus. O que considerou ser um déficit de investimento público, afirmando que isso acontece por dois motivos: a ineficiência do poder público de gerenciar e a escassez dos recursos destinados a esses investimentos. Eduardo Braga declarou ainda, que esse um terço que não tem água é exatamente a população mais humilde que não teria condições de sequer pagar a tarifa (A Crítica, 05/12/99). Desconsiderando os excessos da estimativa mencionada pelo atual governador, o que parece ser importante avaliar nessa declaração é a gravidade da *trivialização da necessidade reconhecida*, como diria Falcão (2002:119), por uma figura pública que foi e atualmente é, responsável pelo atendimento dessas mesmas necessidades sociais outrora reconhecidas.

Na periferia de Manaus, os que não os possuem água canalizada são obrigados a conduzi-la em tambores, baldes e garrafas de refrigerante, em alguns casos por uma longa distância, transportada em carrinhos de madeira - improvisados para facilitar o trabalho - de poços comunitários construídos pelo governo estadual. Habitualmente por volta das dezesseis até as dezoito horas, os moradores se dirigem para este local e reabastecem-se conforme o consumo diário da família, são pais de família, jovens e crianças. Considerando que o consumo de água tratada não está

⁵⁰ É interessante assinalar que a pertinência desses conteúdos discursivos pode ser constatada ainda, quando se confronta aos dados relativos às condições sociais de vida e infraestrutura urbana na cidade de Manaus. Por exemplo, dos 17.813 domicílios consultados nesse bairro, somente 4.840 possuíam água canalizada da rede geral na propriedade ou em pelo menos um cômodo (Cf. IBGE, Censo Demográfico 2000).

desvinculado da questão da saúde, que esses poços são instalados em área urbana, com utilização do solo para fossas sépticas e rudimentares por quase vinte anos, com poluição de valas e igarapés, e que a água é consumida sem nenhum tratamento prévio. Não parece ser estranho as pesquisas revelarem um elevado número de pessoas que sofrem de doenças infecciosas e parasitárias ligadas à contaminação pela água, bem como os altos índices de mortalidade infantil.⁵¹

No que diz respeito ao problema da moradia, como já aludimos anteriormente, a situação da habitação e dos equipamentos de consumo coletivo que dela fazem parte, apresenta-se de forma extremamente precária no espaço urbano habitado pelas classes subalternizadas. Como mostra Nilciana Souza (1999:42) em estudo antes mencionado, os trinta anos posteriores ao advento da Zona Franca foram marcados por mudanças significativas no espaço urbano de Manaus. Nesse processo, houve uma acelerada favelização da periferia urbana, decorrente de ocupações de terrenos públicos, particulares e áreas verdes dos loteamentos criados pelo poder público estadual. Por outro lado, pela inexistência de um delineamento adequado de infraestrutura, é plausível afirmar que esses locais não oferecem boas condições para se morar. Como esclarece a própria autora,

muitas vezes essas áreas são as que apresentam maior declividade, margens de igarapés, são as mais insalubres etc., (...) com maiores riscos de desabamentos, alagamento etc., deixando seus moradores expostos a riscos de perder seu barraco, suas coisas, e até mesmo suas vidas (Idem: 21).

Nilciana Souza (1999:22) deixa claro que a questão da moradia é estrutural. Neste sentido, a favela apresenta-se como um dos resultados do empobrecimento da classe trabalhadora no seu conjunto. Entretanto, ressalta

⁵¹ Segundo o IBGE, a taxa de mortalidade infantil tem sido historicamente utilizada como um bom indicador de avaliação das condições de saúde e de vida das populações. No Amazonas, as mortes relacionadas às doenças infecciosas e parasitárias ainda têm peso importante na estrutura da mortalidade de crianças até cinco anos. O último grande levantamento revela que o Estado fechou a última década com uma taxa de mortalidade infantil de 31,8 para cada 1000 nascidas vivas (Cf. Síntese de Indicadores Sociais - 2000/IBGE, 2001:52). Dados da Secretaria de Estado da Saúde - SUSAM revelam que em 2001 a mortalidade infantil foi de 1.451 óbitos registrados, desses, 121 foram de crianças que tiveram morte causada por enfermidades infecciosas e parasitárias (Cf. <www.saude.am.gov.br/estatisticas/minfantil> Acesso em 28/05/03).

também, que a favela representa para as classes subalternizadas e excluídas dos processos de produção e consumo, uma estratégia de sobrevivência. Um empreendimento onde se constroem abrigos de um dia para outro contra uma ordem desumana e segregadora. De modo que as ocupações, reprodutoras das favelas no espaço urbano, devem ser interpretadas sob um outro prisma, não somente o das mazelas sociais, manifestado pelas elites dominantes. Pois, antes, as ocupações podem demonstrar que os sem-teto, “na busca de resolver como e onde morar, lutam pela sua sobrevivência, pela sua cidadania, pelo seu lugar ao sol, e mostram sua resistência a um modelo social desigual, excludente e segregacionista, ao mesmo tempo que desmistificam a apatia dos trabalhadores” (1999:24).

No sentido desse entendimento, parecem ser pertinentes as análises de Lúcio Kowarick (2000:81) sobre a questão da moradia no espaço urbano. Ao buscar compreender e explicar a favela no quadro de contrastes urbanos, Kowarick introduz a oportuna discussão sobre o *cidadão privado* e o *subcidadão público*, argumentando que o direito à moradia aparece como elemento fundamental na construção de uma identidade positiva do cidadão, pela possibilidade de estruturação familiar e pelo sentido que adquire a conquista de um teto. Para o autor, a casa própria, advinda do extremamente penoso processo de autoconstrução, não pode apenas ser encarada como um abrigo que protege os trabalhadores contra as intempéries do sistema econômico nem, unicamente, enquanto modalidade que o capitalismo predatório inventou para rebaixar os custos de reprodução da força de trabalho.

Kowarick argumenta que na condição de autoconstrução, a casa própria constitui-se em esforço condensado e representa um símbolo de vitória para os trabalhadores. É um refúgio de características eminentemente defensivas em cidades do subdesenvolvimento industrializado, cuja característica básica é fazer do espaço público um espaço excludente. Assim, de uma percepção de moralidade e dignidade, devido à condição generalizada de *subcidadania*, reprodutora das condições sociais do *subcidadão público*, a autoconstrução tende a se solidificar nos valores e símbolos edificadas em torno de projetos individuais: é o primado do *cidadão privado* (2000: 95).

Kowarick assinala ainda, que é em torno do tripé família, trabalho e casa própria, que grande parte da população brasileira vivencia a possibilidade de fazer projetos e realizá-los, mais do que isso tenta construir sua cidadania. Para o autor, essa *cidadania privada* (engendrada pelo esforço particular dos trabalhadores) pode ser o ponto de partida para uma adequada consecução prática da *cidadania pública* (formalmente assegurada), cujos princípios, para além da retórica, devem ser realmente marcados pela idéia da responsabilidade social (2000: 81).

Nos conteúdos discursivos expressos pelos beneficiados dos programas assistenciais do governo estadual (*Direito à Vida e Juntos pela Cidadania*), emergem o desejo de realização desses três elementos de que fala Kowarick. Como grande parte é proveniente do interior do Amazonas, a busca pelo bem-estar familiar, por uma atividade de trabalho formalizada e pela casa própria, que na maioria das vezes se concretiza precariamente nos processos de ocupações, parece ser uma aspiração recorrente no universo das classes subalternizadas: “nós viemos de lá [Careiro da Várzea] pra trabalhar, aí nós ficamos morando em quarto alugado. Foi o tempo que conseguimos esse terreno pra nós, então viemos morar aqui” (Entrevista, março de 2003).⁵² Ou ainda, como se pode depreender da seguinte declaração:

a nossa casa era de madeira, quando chovia alagava tudo. Às vezes até a gente pensava assim, se a gente comprasse um saco de cimento? Pra ir construindo? Aí a gente foi construindo, do pouquinho que a gente ganhava. Porque quando alagava em casa, alagava todas nossas coisas. Agora não, que nós já construímos aqui, mas mesmo assim, quando chove, essa água desce, é um sufoco aqui (Entrevista, março de 2003).

⁵² Em pesquisa socioeconômica citada anteriormente, 48.652 famílias de baixa renda eram originárias do interior do Amazonas (Cf. Relatório de Atividades – Contrato nº 025/98 – SEDUC/ISAE/FGV, Manaus – Amazonas, Abril de 1998). O estudo *Moradia em áreas inundáveis da cidade de Manaus: o igarapé do quarenta* revela que 44,5% do universo pesquisado eram famílias cujo local de nascimento situava-se em outros municípios do Estado (Cf. Souza, 1999:74). De modo semelhante, em *Aqui é melhor do lá...* 45,6% das famílias moradoras na Colônia Agrícola Chico Mendes, localizada na zona leste da cidade, eram procedentes do interior do Amazonas (Cf. Silva, C. 2000:130).

O teor desse conteúdo discursivo parece sugerir que para os trabalhadores, em seus planos de autoconstrução, inclui-se especialmente uma justa preocupação com as condições mínimas de dignidade em sua moradia. Em vista disso, almejam autoconstruir suas habitações, cujo capital provem da irrisória renda arrecadada mensalmente pela família, não raro do trabalho informal. E, como parece revelar ainda a declaração precedente, embora os trabalhadores demonstrem uma certa satisfação por terem conseguido, de algum modo, construir suas casas, em virtude das precárias condições de infraestrutura do espaço urbano em que vivem, a persistência dos problemas continuará a lhes preocupar.

Assim, ante as atuais circunstâncias de acirramento da desigualdade e exclusão social no espaço urbano de Manaus, valendo-se uma vez mais das análises de Henri Lefebvre (1991:103), o *direito à cidade* parece ser algo que está num horizonte muito longínquo. Uma vez que esse direito pressupõe acima de tudo a possibilidade de usufruto e transformação qualitativa do cotidiano, de forma que seus habitantes possam de fato habitar e participar plenamente do espaço em que vivem. Isso representa a conquista do espaço da cidadania, diria Lefebvre. Entretanto, para as classes subalternizadas manauenses, esse espaço pode significar conquistas não somente em termos materiais, mas, principalmente, a construção de uma identidade que gradualmente poderá dissolver a noção fragmentária dos direitos, que lhes é imposta pelo poder político dominante.

3.3.3 – A condição de *assistido*

Haja vista a forma precarizada como são disponibilizados os serviços assistenciais às classes subalternizadas manauenses, servindo muito mais como motor para as estratégias clientelistas e a dominação política dos governantes locais do que realmente como direitos que na sua consecução prática deveriam ser efetivados, o que se pretende avaliar aqui é a maneira como as políticas assistenciais podem significar tanto a tutela e a reiteração da subalternidade, quanto um lugar de reconhecimento de direitos e acesso à cidadania.

Como mostra Luciano Gruppi (1978:67), Gramsci observa que em todo homem, pelo simples fato de que fala, tem uma concepção de mundo, mesmo que esta não seja consciente, seja acrítica, já que a linguagem é sempre embrionariamente uma concepção de mundo. Entretanto, esse pensador adverte que é justamente sobre esta concepção de mundo que está presente uma consciência imposta pelo ambiente em que ele vive, e para o qual concorrem influências diversas e contraditórias. De modo que, ainda não criticamente consciente de si mesma, convivem ao mesmo tempo na consciência do homem influências ideológicas diferentes, elementos díspares, que se acumulam através de estratificações sociais e culturais diversas. Portanto, esclarece Gramsci, a consciência do homem não é mais do que o resultado de uma relação social, e é ela própria uma relação social, resultado de um processo social. Assim, na condição de *assistidos*, partilhando a precariedade quantitativa e qualitativa dos bens e serviços públicos, em condições de vida instáveis e aviltantes, os beneficiados dos programas assistenciais que abordamos (*Direito à Vida e Juntos pela Cidadania*) manifestam sua percepção peculiar e distinta da forma como se constituem as relações sociais com o poder público.

Num universo que denuncia a pobreza e a subalternização, e que define também as possibilidades restritas de participação no conjunto da riqueza socialmente produzida, parte-se da compreensão de que nas construções discursivas expressas pelos beneficiados dos referidos programas assistenciais, parecem estar caracterizados os contornos assumidos pela condição subalternizada. Pois que em diferentes momentos, emerge em seus discursos a associação da assistência social à figura pessoal e ilusoriamente paternalista dos governantes locais. Cabendo ainda destacar que nessa condição, não raramente, esses conteúdos discursivos apresentam-se desprovidos de qualquer indicação de reconhecimento desses serviços assistenciais como conquistas que devem ser efetivadas pelo poder público enquanto um direito de cidadania.

Essa forma associada aos serviços assistenciais, como parece estar configurada a figura política de nossos governantes, pode ser observada com

razoável clareza, por exemplo, quando os beneficiados mencionam a maneira como era consumido o valor pago em dinheiro pelo programa de transferência de renda *Direito à Vida*: “era gasto mais em comida, em uma vasilha. Até hoje eu ainda tenho presentes do Amazonino, uma bacia e um lençol” (Entrevista, março de 2003). Como se vê, essa construção discursiva revela que os produtos adquiridos com o aporte financeiro disponibilizado pelo governo estadual aparecem sendo considerados uma dívida pessoal do então governador. Portanto, longe de serem reconhecidos como possíveis resultados de uma relação social que compreende um dever do Estado e direito do cidadão, para as classes subalternizadas, reprimidas pela precariedade e permanente vulnerabilidade social, esses serviços significam apenas benefícios que de alguma forma aliviam (e ao mesmo tempo cultivam) a exclusão.

Como mostra Pedro Demo “o pior estado de vítima é aquele no qual ela não se sente” (2001:33). Para esse autor, é mister levar em conta que a situação é crônica, pois o não-reconhecimento de sua condição e de seus direitos é uma forma de opressão que, para além da espoliação econômica e social, adquiriu traços culturais com aguda consolidação entre as populações subalternizadas. De modo que a opressão já não é mais sentida como tal, e a postura subserviente emerge como parte do todo, não possibilitando na vítima qualquer esboço de crítica e reivindicação. Daí a importância da *conscientização política* da injustiça social, afirma Demo, o que pressupõe a formação de um processo educativo de longo prazo, cujo conteúdo principal deva ser a construção de instrumentações primeiras para o exercício da cidadania. Nessa perspectiva, esclarece que diante da atual situação

descobrir-se ou surpreender-se vítima, entender pobreza como injustiça, ver a fome como repressão, definir o desemprego ou subemprego como usurpação de um direito, para quem já tem a devida consciência, parece algo óbvio. Mas não é quando se vive em séculos de opressão, ao mesmo tempo dura e engenhosa, que criou uma senzala que se sente normal e honrada à sombra da casa grande (2001:33).

No sentido dessas considerações, como mostra Claude Lefort, é somente a partir da construção de um espaço público permeado pelo reconhecimento do *direito a ter direitos* que se pode afirmar a existência de uma forma democrática de sociedade. Conforme seu entendimento, “a apreensão democrática do direito implica a afirmação de uma *palavra* que (...), sem encontrar garantias nas leis estabelecidas ou na promessa do monarca, faz valer sua autoridade, na espera de uma confirmação pública, em razão de um apelo à consciência pública” (1986:50 apud Telles, 2001:52). Essa *palavra* de que fala Lefort, que deve ser constitutiva das relações sociais, se traduz no reconhecimento pelas classes subalternizadas do *direito a ter direitos*, não sendo a mesma coisa que uma simples demanda dirigida ao Estado. Uma vez que nessa condição, a demanda se transforma numa outorga de poder, criando súditos e não cidadãos, já que “maquiados em direitos, não são mais do que fornecimento que os indivíduos recebem, tratados que eles são como dependentes e não como cidadãos” (Idem apud Telles, 2001:52).

Nessa linha de entendimento, Potyara Pereira (2000:89) argumenta que isso implica reatualizar a discussão sobre a cidadania e contestar a visão que os conservadores e neoconservadores têm da mesma. Ao fazer a defesa de uma qualificação criteriosa do conceito de seguridade social como direito de cidadania, a autora assegura que é somente pela perspectiva dos direitos que poderemos perceber as difíceis e frágeis relações entre a seguridade social e o universo público da cidadania, entre a ordem legal que promete a igualdade e o aprofundamento da desigualdade, ou ainda, entre a exigência ética da justiça e os ditames de eficácia da economia. Enfim, para a autora, é somente sob o ponto de vista dos direitos que se poderá comprometer o poder público com a garantia da cidadania. E isso significa,

acima de tudo, reconhecer que o que está em jogo não é propriamente a eficiência da prestação de benefícios e serviços, mas o exercício dessa prestação à luz do *sentido crítico e questionador* do conceito de direito social, pois é só por meio desse conceito que se poderá aquilatar a real vinculação da seguridade social com os valores de igualdade e justiça sociais (Pereira, 2000:89).

Como assinalou Demo (2001:33), a educação pode aportar contribuição importante à questão levantada, pois é peça-chave da própria cidadania. Entretanto, o autor adverte para não se perder de vista que o acesso à educação é determinado pela realidade em que se insere a população, e que ao mesmo tempo ela contribui para determinar a constituição dessa mesma realidade. Neste sentido, dentre os beneficiados dos programas assistenciais *Direito à Vida* e *Juntos pela Cidadania*, verificou-se que no universo consultado, o nível de instrução educacional predominante estava entre o analfabeto e o ensino fundamental incompleto.

No que concerne a esse aspecto, vale ressaltar que mesmo limitados pela condição de subalternidade e negação da cidadania pela destituição do acesso à educação, os conteúdos discursivos de seus beneficiados revelam uma certa desconfiança em relação aos possíveis efeitos sociais do atual programa assistencial do governo do Estado (*Juntos pela Cidadania*). Ao comentarem como viam esse programa, ainda que patentes as dificuldades de discernimento crítico, manifestasse a seguinte compreensão: “eu acho que ele é bom. Pelo menos parece bom. Mas ajuda por uma parte e por outra não, porque a gente não precisa só disso” (Entrevista, março de 2003).

Ou igualmente, ao esclarecerem se participavam de algum serviço assistencial vinculado ao referido programa, em certas ocasiões suas expressões deixaram transparecer o descrédito às formas como são instituídas as políticas assistenciais do governo, bem como a valorização da educação como elemento necessário para atingir a emancipação social. Assim parece manifestar a seguinte construção discursiva: “eu não participo de nenhum atualmente. Por que eu voltei a estudar. Depois de vinte três anos, que é a idade que a minha mais velha filha tem. Eu acho que agora caiu a ficha que é assim: eu realmente preciso estudar, pra eu ter algo melhor eu preciso ter estudado. Era pra eu ter estudado e eu fiquei, parei, tive filho, fui cuidar de filho. E agora que caiu a minha ficha, eu tenho que estudar” (Entrevista, março de 2003). Daí a afirmação de Luiz Eduardo Wanderley, de que

quando se comenta sobre a falta de civismo, sobre o desencanto com a política partidária e as instituições políticas, sobre o fatalismo e a naturalização das injustiças, fatos que caracterizam a *não-cidadania* de parte expressiva da população, suas proposições vão no sentido de que é preciso promover uma “educação cívica”, uma “educação para a cidadania” (2000:162).

Dentre as observações aludidas por Marshall em sua clássica análise conjuntural da aquisição de direitos na sociedade inglesa, a educação também aparece com papel de destaque na ampliação do conjunto de direitos concernentes à cidadania. Marshall assinala que o desenvolvimento da educação primária pública durante o século XIX possibilitou a tomada de consciência dos direitos e a reivindicação por direitos civis efetivos. Estes por sua vez despertaram o desejo de votar e participar das decisões políticas de seu país, e finalmente essa participação política possibilitou o surgimento dos movimentos sociais e a inserção dos direitos sociais na noção de cidadania do século XX. Para ele, o direito à educação é um genuíno direito social de cidadania porque seu objetivo é dotar o cidadão de capacidade crítica. Esclarece que “basicamente, deveria ser considerado não como o direito da criança freqüentar a escola, mas como o direito do cidadão adulto ter sido educado” (1967:73).

O direito à educação, princípio fundamental para a tomada de consciência dos direitos segundo a análise marshalliana, ainda se constitui elemento fortemente cerceado na cidadania das classes subalternizadas brasileiras. Neste sentido, ao discutir como os espaços da política e da educação têm sido submetidos a um processo que denominou de *delinqüência política*, José Alcimar de Oliveira (2000:64) ressalta que mesmo os conteúdos escolares, constituídos e estabelecidos pelos padrões culturais das elites dominantes, materializam o perverso descompasso entre o ensino e a vivência cotidiana. Neles, diz esse autor, estão ausentes os temas relacionados às contradições e os dilaceramentos dos trabalhadores e dos excluídos, o desemprego, a luta desigual pela sobrevivência, a entrada precoce num precário mercado de trabalho ou a exploração da informalidade. São assuntos que não

figuram como constitutivos de nossa realidade social e, por conseguinte conservam-se afastados dos conteúdos educacionais brasileiros.

Na análise de Antonio Gramsci (1995:12-13), o início da elaboração crítica é a consciência daquilo que somos realmente, isto é, um *conhece-te a si mesmo* como produto do processo histórico até hoje desenvolvido, que deixou uma infinidade de traços recebidos sem benefício ao inventariado. Portanto, deve-se fazer inicialmente este inventário. Para ele, o fato de que uma multidão de homens seja conduzida a pensar coerentemente e de maneira unitária a realidade presente é um acontecimento bem mais importante e original do que a descoberta feita por um “gênio filosófico”, de uma nova verdade que permaneça como patrimônio de pequenos grupos intelectuais. Entretanto, Gramsci enfatiza que criar uma nova cultura não significa apenas fazer individualmente descobertas *originais*, significa também e sobretudo, difundir criticamente verdades já descobertas, *socializá-las* por assim dizer. Transformá-las, portanto, em base de ações vitais, em elemento de coordenação e de ordem intelectual e moral.

Como bem esclarece Demo (2001a: 96), a educação não opera nenhum milagre, porém se bem conjugada com conhecimento crítico, aprendizagem reconstrutiva da política e da ética social, podem oferecer elementos pertinentes para o possível amadurecimento de sociedades menos perversas. De modo que quanto mais pessoas conseguissem a condição de sujeitos capazes de história própria, tanto mais seria possível uma sociedade alternativa. Com base nessas práticas e na possível reprodução de uma nova postura dos sujeitos sociais, antes de tudo, deve-se deixar claro que não existe nisso nada de automático e mecânico, mas potencialidades que podem se desdobrar. Na perspectiva de Demo,

educação é só e tudo isso: capacidade de desdobrar potencialidades, não de inventar transformações mirabolantes. (...) Por isso, continua de pé a expectativa de que a escola pública gratuita de bom nível é possivelmente o maior patrimônio popular e condição essencial da cidadania popular (2001a: 96).

Sobre a questão da educação enquanto princípio fundamental para a construção da cidadania, contraditoriamente, os dados do último censo mostram que no universo de 65.747 pessoas consultadas somente no bairro Jorge Teixeira (como já mencionamos, um dos bairros mais pobres e populosos de Manaus), 53.911 são apenas alfabetizadas e os demais ainda continuam (e quiçá permaneçam) na total ausência de escolaridade.⁵³ O que sanciona a suspeita de que a baixa escolaridade das classes subalternizadas manauenses talvez seja a peça que obstrui e impossibilita a sedimentação de uma consciência mais crítica de sua realidade social, constituindo-se igualmente em elemento mantenedor da subserviência política e da vulnerabilidade de acesso aos direitos já formalmente conquistados.

Ainda assim, mesmo imersos nas condições a que são submetidas as populações excluídas, ao considerarem as dificuldades do acesso à escola pública, os beneficiados dos programas assistenciais do governo estadual (*Direito à Vida e Juntos pela Cidadania*) revelam um apropriado entendimento de que compete ao Estado prover a educação. Esse parece ser o conteúdo da seguinte construção discursiva: “a escola é um dever do Estado porque, olha, eu vejo que tem muita criança, muita criança mesmo, que não está na escola por falta de escola. Na escola da minha filha mesmo, muita criança ficou sem estudar porque não tinha mais vaga” (Entrevista, março de 2003). É certo que esse entendimento apresenta-se demasiado incipiente para figurar como reconhecimento de direitos, mas aliado a uma adequada educação, reconstrutiva culturalmente e não-desvinculada do caráter político, esse pode ser também um caminho para a consecução prática da cidadania. Pois, como enfatiza Demo, “para a população excluída, o que a escola pública pode proporcionar de melhor é a preparação para o confronto com a pobreza política, transformando a massa de manobra em cidadãos combativos” (2001a: 94).

Por fim, cabe salientar que na condição de *assistidos*, os beneficiados dos referidos programas assistenciais do governo estadual, expressam as desigualdades e contradições sociais que permeiam as relações da assistência com o poder público no

⁵³ Cf. IBGE, Censo Demográfico 2000.

Amazonas. Com isso, o que se constata é que nessa condição subalternizada, que transforma direitos de cidadania em *favor e ajuda* dos governantes, reproduz-se tanto o não-reconhecimento dos direitos por essas classes, quanto a reiteração da dominação imposta pelas elites políticas locais, esta perversamente dissimulada sob a capa de uma *retórica da cidadania*. Nesse processo, segue válida a afirmação de Sposati, de que “o debate sobre a política de assistência social no interior de um projeto político comprometido com a justiça social, a cidadania e a redistributividade é, no Brasil, de oportunidade e urgência ímpares” (2001:57).

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Avaliando as dimensões do que aqui foi discutido acerca da cidadania e dos programas assistenciais investigados (*Direito à Vida e Juntos pela Cidadania*), pode-se dizer que ao avesso da realização dos direitos, no Amazonas as práticas assistenciais governamentais ainda persistem no uso da assistência social como forma de dominação das massas populares. Com essa apreensão, para finalizar nossa caracterização dos aspectos que norteiam a cidadania das classes subalternizadas amazonenses – tarefa que igualmente reconhecemos de modo algum se encerrar com os resultados da análise empreendida no presente estudo –, cabe destacar ainda algumas considerações de caráter conclusivo.

Inicialmente, diante da intensa espoliação e vulnerabilidade social a que tradicionalmente estão submetidos vastos contingentes populacionais amazonenses, não se nega a imperiosa necessidade de implementação de ações públicas aplicadas prioritariamente aos segmentos mais pauperizados. Entretanto, entendemos que tais ações sociais não devem se colocar concentradas na mera implantação de programas assistenciais que não contemplem paralelamente a transformação estrutural da condição de miséria, ambiente onde se reproduz o clientelismo tutelar dos governantes locais, a subalternidade e, assim, a negação dos benefícios sociais como direitos de cidadania. A análise das referidas políticas assistenciais do governo estadual revela que a *focalização emergencial* parece contribuir muito mais para a reprodução da pobreza e das desigualdades sociais do que oferecer concretamente as condições de cidadania e segurança social a que se propõem. Neste sentido, com o intuito de aliviar os problemas sociais decorrentes da pobreza e da exclusão, efetivado por meio de cesta básica, expedição de documentos, distribuição de sopas, remédios, consulta médica, entre outros serviços que tais programas disponibilizam, verifica-se que longe de permitir a fruição da cidadania, antes essas ações assistenciais parecem colaborar para reafirmação da subalternidade dos segmentos atendidos, ao mesmo tempo em que ajudam a perpetuar a condição de excluído.

De um modo geral, enquanto garantia da cidadania, esses programas assistenciais parecem caminhar no sentido inverso, mostrando um considerável distanciamento entre a retórica governamental do acesso aos direitos, que fundamenta essas ações públicas, e os insuficientes serviços disponibilizados diante da precariedade das condições sociais em que vivem as classes subalternizadas amazonenses. Além disso, observou-se que da maneira como são efetivadas estas ações assistenciais na cidade de Manaus, estas acabam por estimular a prática dos *favores*, a relação de subalternidade com os governantes locais, o assistencialismo e, como antes dissemos, a reprodução da pobreza e das desigualdades sociais.

Como diz Pedro Demo, em se tratando do poder, “o discurso sobre direitos, cidadania e participação tem o atrativo do canto da sereia, mas de modo geral é como ela, ou seja, ilusão, engodo, tergiversação. Atrai, porque perfaz o fundo de nossa esperança, mas atrai mais do que realiza” (2001:98). No que se refere ao discurso que invoca a cidadania nos programas *Direito à Vida e Juntos pela Cidadania*, se por um lado ela é afirmada pelo poder governamental enquanto direitos que devem ser resguardados por meio dos serviços de assistência social, disponibilizados aos segmentos subalternizados da população amazonense, por outro, essa compreensão se esvazia quando confrontada à forma como são efetivados esses serviços e a prática política dominante dos governantes locais, que por sua vez contrastam à dura realidade social em que vivem as classes subalternizadas amazonenses. Da maneira como é disseminada nos dois programas assistenciais, a noção de cidadania que perpassa o discurso governamental procura se relacionar a uma compreensão enquanto um conjunto de direitos que rege as relações entre o Estado e os cidadãos em sociedade. Porém, como apontam os resultados de nossa apreciação, o discurso governamental da cidadania apresenta-se como expressão circunscrita à retórica e constituída por flagrantes contradições e ambigüidades.

Com efeito, ao analisarmos o caráter dominador e de classe das relações sociais mediatizadas pelo poder público, verificamos nesses programas assistenciais

que se por um lado favorecem os segmentos pauperizados no sentido de suprir algumas necessidades básicas de sobrevivência, por outro, são habitualmente utilizados como suportes de um discurso ideológico que se constitui num dos instrumentos políticos de reforço da dominação junto às classes subalternizadas amazonenses, assim como, mecanismo funcional à ação de impor a interiorização das relações sociais vigentes. Neste sentido, como mostra Marilena Chauí (1997:3-4), o discurso ideológico é aquele que pretende coincidir com as coisas, anular as diferenças entre o pensar, o dizer e o ser, engendrando uma lógica de identificação que unifique pensamento, linguagem e realidade para, através dessa lógica, obter a identificação dos sujeitos sociais com uma imagem particular universalizada, isto é, a imagem da classe dominante. Nesse processo, diz a autora, a coerência ideológica não é obtida malgrado as lacunas (as contradições e ambigüidades do discurso), mas pelo contrário, graças a elas. Porque a ideologia é aquele discurso no qual os termos ausentes garantem a suposta veracidade daquilo que está explicitamente afirmado. Desse modo, ainda que não se possa descartar a importância dos referidos programas assistenciais para as classes subalternizadas, na forma dominante como são efetivadas as relações sociais com os segmentos atendidos, essas ações públicas acabam retirando da relação o sentido político dos problemas sociais. Ao se deslocar a questão do atendimento às demandas para o lugar do não-político, reduz-se com isso a possibilidade de efetivação da crítica, da polêmica e do dissenso, essenciais para a participação democrática e o exercício da cidadania.

No que se refere à contribuição dos conteúdos discursivos expressos pelos beneficiados dos programas *Direito à Vida* e *Juntos pela Cidadania*, tal como já mencionamos no desenvolvimento da análise, pode-se dizer que eles nos remetem a pelo menos dois entendimentos. Primeiro, a compreensão de que são nas perversas condições sociais de vida em que estão imersos os subalternizados amazonenses, em meio ao desemprego estrutural e a ineficácia das políticas públicas no campo social, que se reproduzem a exclusão social desses segmentos. Em seguida, nos revelam como a prática política dos governantes locais sustenta os mecanismos que reiteram a subalternidade e reproduzem as relações de dominação que perpetuam das elites no

poder. Nesse contexto, o clientelismo tutelar e o assistencialismo apresentam-se como formato de atuação tradicionalmente utilizado pelos governantes para contornar minimamente a miséria estrutural, podendo ser caracterizado pela implementação de políticas de assistência social em que as relações sociais existentes assumem o caráter dominador de uma relação constituída por *benefícios e favores*. Ademais, fundando-se ao mesmo tempo num pacto que limita e condiciona o acesso dos beneficiados aos recursos públicos, esse tipo de prática assistencial adotada pelo poder público no Amazonas cria e reproduz uma relação de *dependência* das classes subalternizadas aos próprios governantes. Diante de tais formas de dominação que se engendram e são mantidas no espaço regional, os dados da realidade social manauense sinalizam para a observação de que no Amazonas, a *(des)cidadania* se expressa na precariedade das condições de vida e de certo modo apresenta-se proporcional aos poucos recursos disponíveis pelo poder público à assistência, refletindo perversamente as rígidas e indisfarçáveis desigualdades sócio-econômicas e políticas, imperantes num contexto social que tem longa e arraigada tradição elitista e autoritária, e que se traduz em assente descumprimento dos direitos da população.

Em particular, quanto à flagrante constatação da precariedade das condições sociais de vida das classes subalternizadas nas zonas periféricas de Manaus, pode-se dizer que o *direito à cidade* (no sentido lefebvreano da noção, ou seja, de conquista do espaço da cidadania) parece ser algo que está num horizonte muito longínquo. Pois esse direito pressupõe acima de tudo a possibilidade de usufruto e transformação qualitativa do cotidiano, de forma que seus habitantes possam de fato participar plenamente do espaço em que vivem. Ao contrário disso, verificamos que a extensão dos serviços públicos na direção de um atendimento qualitativo às necessidades sociais mais fundamentais, concernentes aos equipamentos de consumo coletivo, aqui entendido em sentido amplo como saneamento básico, habitação, segurança, saúde e educação, são ainda hoje direitos a serem alcançados por grandes parcelas da população. Em vista dessa realidade, entendemos que a apreensão das formas autoritárias como são reguladas as políticas públicas, dos mecanismos que as sustentam, não deve levar ao desalento quanto às possibilidades de concretização

das condições favoráveis à realização da cidadania. Ao contrário, ante as atuais circunstâncias de acirramento da desigualdade e exclusão social no espaço urbano de Manaus, o desembarace dessas questões nos permite vislumbrar que há muito a ser modificado na superação do tipo de política social tradicionalmente implementada às classes subalternizadas no Amazonas. Portanto, reiterando o que antes afirmamos ao longo da análise, para as classes subalternizadas manauenses, o espaço aberto pelas políticas sociais pode significar conquistas não somente em termos materiais, mas, principalmente, a construção de uma identidade que gradualmente poderá dissolver a noção fragmentária dos direitos, que lhes é imposta pelo poder político dominante.

Para finalizar essas reflexões, compete destacar ainda que a noção de cidadania, pensada enquanto um conjunto de direitos e estratégia de luta, pode ser uma referência de valor pelo qual a barbárie dos tempos atuais pode ser nomeada, descrita e denunciada. Nesse embate, os direitos de cidadania significam um modo de indicar as formas pelas quais as relações sociais podem ser reguladas, no sentido de se construir regras mais justas de sociabilidade e a inclusão social dos segmentos excluídos. Com esse entendimento, valendo-se uma vez mais da crítica de Demo, no campo de atuação política das classes subalternizadas, “desmascarar os disfarces do poder é um dos cernes da consciência democrática” (2001:100). Assim, mostrar que a privação dos direitos fomenta a construção de uma ordem excludente, pode nos instigar a não se deixar iludir pelo discurso retórico da cidadania ou se ludibriar com as migalhas orçamentárias destinadas aos programas assistenciais pelos governantes, mas a exigir a realização efetiva dos direitos já formalmente consagrados como um dever do Estado e direito do cidadão brasileiro na Constituição Federal de 1988, nos seus desdobramentos estaduais e municipais e, ainda, ratificados na Lei Orgânica da Assistência Social desde 1993.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARISTÓTELES. *Política*. (Obra Prima de cada Autor). São Paulo: Martin Claret, 2001.
- BARBALET, J. M. *A Cidadania*. Temas Ciências Sociais, nº11. Lisboa: Estampa, 1989.
- BOBBIO, Norberto. *Thomas Hobbes*. Rio de Janeiro: Campos, 1991.
- BOITO JR, Armando. A hegemonia neoliberal no governo Lula. *Crítica Marxista*, nº17. Campinas/SP: Revan, nov/2003.
- CARTAXO, Ana M. Análise da política previdenciária brasileira na conjuntura nacional - da Velha República ao Estado autoritário. *Serviço Social & Sociedade*, nº40, ano XIII. São Paulo: Cortez, dez/1992.
- CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil*. O longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- CARRIL, Lúcio Moraes. *A República do dominó: considerações sobre o populismo no Amazonas*. TCC. Ciências Sociais. ICHL - UFAM, 2003.
- CAVALCANTI, Soraya Araújo U. Reforma do Estado e Políticas Sociais no Brasil *Serviço Social & Sociedade*, nº68, XXII. São Paulo: Cortez, nov/2001.
- CERQUEIRA FILHO, Gisálio. *A Questão Social no Brasil*. Crítica do discurso político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.
- CHAUÍ, Marilena. *Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas*. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 1997.
- COELHO, Roberta Ferreira. *Programas governamentais de assistência social: compensando carência e negando direitos de cidadania*. TCC. Serviço Social. ICHL - UFAM, 2003.
- COHN, Amélia. As Políticas Sociais no governo FHC. *Tempo Social*. Revista de Sociologia. Usp, v.11, nº2, fev/2000a.
- _____. A questão social no Brasil: a difícil construção da cidadania. In: MOTA, Carlos (Org.). *Viagem Incompleta: a grande transição*. São Paulo: Senac, 2000b.
- _____. *Pobreza, exclusão e fragmentação social pós-Conferências Mundiais*. Disponível em <www.observatoriodacidadania.com.br/artigos> Acesso em 10/02/2003.
- COVRE, Mª de Lourdes M. *O que é cidadania*. São Paulo: Brasiliense, 1991.

- COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Campos, 1992.
- DEMO, Pedro. Renda Mínima: ingenuidade e maldade. In: *Ser Social*. N°7, (jul/dez), Brasília: UnB, 2000.
- _____. Exclusão Social – categorias novas para realidades velhas. In: *Ser Social*. N°3, (jul/dez) – Brasília: UnB, 1998.
- _____. *Cidadania Tutelada e Cidadania Assistida*. Campinas/SP: Autores Associados, 1995.
- _____. *Pobreza Política*. (Polêmicas do nosso tempo). V.27. Campinas/SP: Autores Associados, 2001.
- _____. *Cidadania Pequena*. (Polêmicas do nosso tempo). V.80. Campinas/SP: Autores Associados, 2001a.
- DRAIBE, Sônia M., CASTRO, Maria Helena G., AZEVEDO, Beatriz. *O Sistema de Proteção Social no Brasil*. São Paulo: Campinas, 1991.
- _____. O redirecionamento das políticas sociais segundo a perspectiva neoliberal. In: GUIMARÃES, Débora M. [et al]. *Políticas Sociais no Brasil*. Brasília: Serviço Social da Indústria – DN – Super – DITEC, 1993.
- ENGELS, F. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. São Paulo: Global, 1985.
- FALCÃO, Maria do Carmo. A seguridade na travessia do Estado Assistencial brasileiro. In: SPOSATI, Aldaíza. [et al]. *Os Direitos (dos desassistidos) sociais*. São Paulo: Cortez, 2002.
- FIORI, José Luíz. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis/RJ: Vozes, 1997.
- FLEURY, Sônia. *Estado Sem Cidadãos: seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.
- GRAMSCI, Antonio. *Concepção dialética da história*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.
- GRUPPI, Luciano. *Tudo começou com Maquiavel*. 14ª ed. Porto Alegre: L&PM, 1996.
- _____. *Conceito de Hegemonia em Gramsci*. Rio de Janeiro: Graal, 1978.
- GUIMARÃES, Débora Messemberg. As políticas sociais no Brasil: uma análise histórica. In: _____. [et al]. *Políticas Sociais no Brasil*. Brasília: Serviço Social da Indústria – DN – Super – DITEC, 1993.

- GUSMÃO, Rute. A ideologia da solidariedade. In: *Serviço Social & Sociedade*, nº62, XXI. São Paulo: Cortez, mar/2000.
- HOBBS, Thomas. *Hobbes*. (Os Pensadores). São Paulo: Abril Cultural, 1979.
- _____. *De Cive*. Elementos filosóficos a respeito do cidadão. (Clássicos do Pensamento Político). Petrópolis/RJ: Vozes, 1993.
- HORTA, Carlos Roberto. Desemprego e cultura: uma leitura política da desconstrução da cidadania do trabalhador. In: *Ser Social*. Nº5, (jul/dez), Brasília: UnB, 1999.
- IAMAMOTO, Marilda & CARVALHO, Raul de. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil*. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 1990.
- IANNI, Octávio. *A formação do Estado populista na América Latina*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1991.
- KOWARICK, Lúcio. Processo de desenvolvimento do Estado na América Latina e Políticas Sociais. In: *Serviço Social e Sociedade*. Nº17. São Paulo: Cortez, abril 1985.
- _____. *Escritos Urbanos*. São Paulo: Editora 34, 2000.
- LARANJEIRA, Sônia M. Guimarães. Realidade do trabalho ao final do século XX. In: *Ser Social*. Nº5, (jul/dez), Brasília: UnB, 1999.
- LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: _____. (Org.) *Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1995.
- _____. Para um novo Estado de Bem-Estar na América Latina. In: *Lua Nova*, nº45. São Paulo: CEDEC, 1998.
- LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Editora Moraes, 1991.
- LIMA, Elzilene Rodrigues. *Estratégias eleitorais e a opinião pública na eleição para governador no Amazonas em 2002*. TCC. Ciências Sociais. ICHL - UFAM, 2003.
- LOCKE, John. *Locke*. (Os Pensadores). São Paulo: Abril Cultural, 1978.
- MARTINS, Carlos E. Vida e Obra. In: *Maquiavel*. (Os Pensadores). São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- MARTINS, José de S. *A exclusão Social e a nova desigualdade*. São Paulo: Paulus, 1997.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MAQUIAVEL, Nicolau. *Maquiavel*. (Os Pensadores). São Paulo: Nova Cultural, 1996.

- MINAYO, Maria Cecília S. (Org). *Pesquisa Social: teoria método e criatividade*. 8ª ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 1994.
- MOTA, Ana E. *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social nos anos 80 e 90*. São Paulo: Cortez, 1995.
- MOURA, Edila Arnoud Ferreira. [et al]. *Zona Franca de Manaus: os filhos da era eletroeletrônica*. Belém: UNAMAZ/ FUA/ UFPA, 1993.
- OLIVEIRA, Francisco de. Neoliberalismo à brasileira. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (Orgs). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- _____. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, Francisco & PAOLI, Maria Célia (Orgs). *Os sentidos da Democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis, RJ: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999.
- OLIVEIRA, João Paulo Vieira. *Manaus: Plano Diretor e expansão urbana*. Dissertação de Mestrado. Manaus: UFAM/ICHL/MSCA, 2002.
- OLIVEIRA, José Alcimar. Teoria crítica, educação e delinquência política ou do cidadão mínimo e da tirania do mercado. SOMANLU. Revista de estudos Amazônicos. V1, nº1, EDUA: Manaus, 2000.
- PONTES FILHO, Raimundo P. *Estudo de História do Amazonas*. Manaus: Valer, 2000.
- PARENTE, Ricardo Pereira. *Direito à Vida: curta trajetória de uma política social*. Dissertação de Mestrado. Manaus: UFAM/ICHL/MSCA, 2001.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida. Por uma nova concepção de seguridade social. In: *Ser Social*. Nº7, (jul/dez) – Brasília: UnB, 2000.
- PINTO, Céli Regina J. Uma ordem no caos: o discurso político na eleição presidencial de 1994. In: _____. & GUERRERO, Hugo (Orgs). *América Latina: o desafio da democracia nos anos 90*. Porto Alegre: UFRGS/Grupo Montevideú, 1996.
- PORTO, Maria Célia da S. Cidadania e “(des)proteção social”: uma inversão do Estado brasileiro?. *Serviço Social & Sociedade*, nº68, XXII. SP: Cortez, nov/2001.
- RIBEIRO, Marlene. Cidadania: interrogações ao conceito para a compreensão dos movimentos sociais. In: *Movimentos Sociais e Estado: limites e possibilidades*. Caderno de Debates, CAMP, nº2, Porto Alegre, out/2001.

- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social e outros escritos*. São Paulo: Cultrix, 2000.
- ROUQUIÉ, Alain. *O Extremo-Occidente: Introdução à América Latina*. SP: Edusp, 1991.
- SAES, Décio Azevedo Marques. *Cidadania e Capitalismo: uma abordagem teórica*. Série Política, nº38, IEA/USP, junho - 2001.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Campos, 1979.
- SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela mão de Alice*. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 1997.
- SEVCENKO, Nicolau. *O Renascimento*. (Discutindo a história). São Paulo: Atual, 1994.
- SCHERER, Elenise Faria. *Assistência aos desassistidos manauaras*. Dissertação de Mestrado. PUC. São Paulo, 1989.
- _____. *Direito à Vida: reafirmação da exclusão*. SOMANLU. Revista de estudos Amazônicos. V1, nº1, EDUA: Manaus, 2000.
- SÍNTESE DE INDICADORES SOCIAIS 2000 / IBGE, Departamento de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.
- SINGER, Paul. *Desemprego e Exclusão Social*. São Paulo em Perspectiva. V.10, nº1, jan/mar (1996).
- _____. *Globalização e Desemprego: diagnósticos e alternativas*. São Paulo: Contexto, 2001.
- SILVA, Maria Lúcia Lopes. *Cidadania, Globalização e Previdência Social*. *Serviço Social & Sociedade*, nº68, XXII. São Paulo: Cortez, nov/2001.
- SILVA, Márcia Perales. *Expressões do Mundo do Trabalho Contemporâneo: um estudo sobre os trabalhadores do DI da ZF de Manaus*. Tese de Doutorado. PUC/SP, 2000.
- SILVA, Maria do Perpetuo Socorro Chaves. *Aqui é melhor do que lá: representações urbanas das populações migrantes e seus impactos sócio-ambientais em Manaus*. Dissertação de Mestrado. Manaus: UFAM/ICHL/MSCA, 2000.
- SILVA, Rolando Roque. Jean-Jacques Rousseau, um pensador controvertido. In: ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social e outros escritos*. SP: Cultrix, 2000.
- SOUZA, Nilciana Dinely. *Moradia em áreas inundáveis de Manaus: o igarapé do quarenta*. Dissertação de Mestrado. CCA/UFAM, 1999.
- SOUZA, Márcio. *A expressão amazonense: do colonialismo ao neocolonialismo*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1977.

- SPOSATI, Aldaíza. [et al]. *A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras*. São Paulo: Cortez, 1992.
- _____. [et al]. A assistência social e a trivilização dos padrões de reprodução social. In: *Os Direitos (dos desassistidos) sociais*. São Paulo: Cortez, 2002.
- _____. [et al]. Sobre os programas brasileiros de garantia de renda mínima. In: *Renda Mínima e crise mundial: saída ou agravamento?* São Paulo: Cortez, 1997.
- _____. Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil. *Serviço Social & Sociedade*, nº68, XXII. São Paulo: Cortez, nov/2001.
- SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. São Paulo: Cortez: Fundação Perseu Abramo, 2002.
- TEIXEIRA, Sônia M. F. [et al]. Assistência na Previdência Social: uma política marginal. In: SPOSATI, Aldaíza. [et al]. *Os Direitos (dos desassistidos) sociais*. São Paulo: Cortez, 2002.
- TELLES, Vera da Silva. *Pobreza e Cidadania*. São Paulo: USP: Editora 34, 2001.
- _____. *Direitos Sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.
- TORRES, Iraíldes Caldas. *Primeiro-damismo e relações de poder na perspectiva do gênero*. Dissertação de Mestrado. Manaus: UFAM/FACED/PPE, 1998.
- VALLE, Geraldo. *Os rumos incertos do boto-tucuxi: curso e discurso de um político na Amazônia*. Dissertação de Mestrado em Sociologia. UFRJ/IFCS, 1996.
- VIEIRA, Evaldo. *Democracia e Política Social*. (Coleção Polêmicas de Nosso Tempo; V.49). São Paulo: Cortez, 1992.
- _____. *Estado e Miséria Social no Brasil: de Getúlio a Geisel*. São Paulo: Cortez, 1995.
- _____. O Estado e a sociedade civil perante a ECA e a LOAS. In: *Serviço Social & Sociedade*, nº56, ano XIX. São Paulo: Cortez, março/1998.
- VIEIRA, Liszt. *Cidadania e Globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- YAZBEK, Maria Carmelita. Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social. In: *Serviço Social & Sociedade*, nº56, ano XIX. São Paulo: Cortez, março/1998.
- _____. A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. *Cadernos ABONG*, série especial "Subsídios à Conferência Nacional de Assistência Social - I", São Paulo, ABONG, 1995.

_____. *Classes subalternas e assistência social*. São Paulo: Cortez, 1996.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Educação e Cidadania. In: *Serviço Social & Sociedade*, nº62, XXI. São Paulo: Cortez, mar/2000.

WEFFORD, Francisco. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

JORNAIS E PERIÓDICOS

A Crítica, 01/09/1996; 01/04/99; 03/04/99; 16/07/99; 24/02/2002; 03/03/2002.

ESTADO lança programa para atender a 104 famílias. A Crítica, Manaus, 01 ago 1996.

DESEMPREGO é cinco vezes maior em Manaus. A Crítica, Manaus, 14 julho 1998.

GOVERNO passou por prova de fogo. A Crítica, Manaus, 21 dezembro 1999.

VENDA da Cosama começou com Braga. A Crítica, Manaus, 5 dezembro 1999.

GOVERNADOR Amazonino Mendes faz entrega do recurso a uma das contempladas pelo convênio Setrab/Afeam. Informe Setrab, Manaus, ano I, janeiro/fevereiro/março, 2000.

HORTÊNCIA é o bebê do ano. A Crítica, Manaus, 2 janeiro 2000.

PARADAS mostram universo peculiar. A Crítica, Manaus, 21 abril 2002.

SUSTENTO vem da fábrica. A Crítica, Manaus, 24 março 2002.

DRIBLANDO o desemprego. A Crítica, Manaus, 15 maio 2002.

PROGRAMAS E PROJETOS CITADOS

Governo do Estado do Amazonas. **Programa Direito à Vida**. SEAS. Manaus, Julho 1997.

Governo do Estado do Amazonas. **Programa Juntos pela Cidadania** - SETRAB. Manaus, janeiro 2000a.

Governo do Estado do Amazonas. **Programa Juntos pela Cidadania** - SETRAB. **Plano Operacional**. Superintendência das Metas Sociais do Governo do Estado. Manaus, abril 2000b.

Governo do Estado do Amazonas. **Procidadania - Programa de financiamento para o resgate da cidadania no Amazonas** - AFEAM. Programa Juntos pela Cidadania - SETRAB. Manaus, 1999.

Governo do Estado do Amazonas. **Serviço Itinerante de Cidadania**. Programa Juntos pela Cidadania - SETRAB. Manaus, 2000.

Governo do Estado do Amazonas. **Projeto Mutirão da Cidadania**. Programa Juntos pela Cidadania - SETRAB. SEJUSC/DECID. Manaus, 2001.

Governo do Estado do Amazonas. **Projeto Balcão da Cidadania**. Programa Juntos pela Cidadania - SETRAB. SEJUSC/DECID. Manaus, 2001.

ANEXOS

UNIVERSIDADE DO AMAZONAS

INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO SOCIEDADE E CULTURA NA AMAZÔNIA

TEMA DA PESQUISA: CIDADANIA E POLÍTICAS SOCIAIS

ATORES: BENEFICIADOS DOS PROGRAMAS ASSISTENCIAIS (PDV e PJC)

LOCAL: MUNICÍPIO DE MANAUS/ AM - DATA: MARÇO DE 2003

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Entrevista nº.....

Local de aplicação.....

IDENTIFICAÇÃO

1 - Qual sua idade?

2 - O seu estado civil?

3 - Recebe ajuda financeira do ex-companheiro (a)? (Se separado)

4 - Qual seu grau de escolaridade?

5 - Qual seu local de origem?

6 - Por que você escolheu a cidade de Manaus para viver? (Se proveniente do interior ou de outro Estado)

SITUAÇÃO SÓCIO-ECONÔMICA

7 - Quantas pessoas moram na sua casa? Como ela foi construída?

8 - Quantas pessoas em sua família têm mais de 18 anos e estão desempregadas?

9 - Você está trabalhando? O que você faz atualmente?

10 - Quanto mais ou menos você arrecada mensalmente?

11 - De quanto mais ou menos é a renda mensal da família?

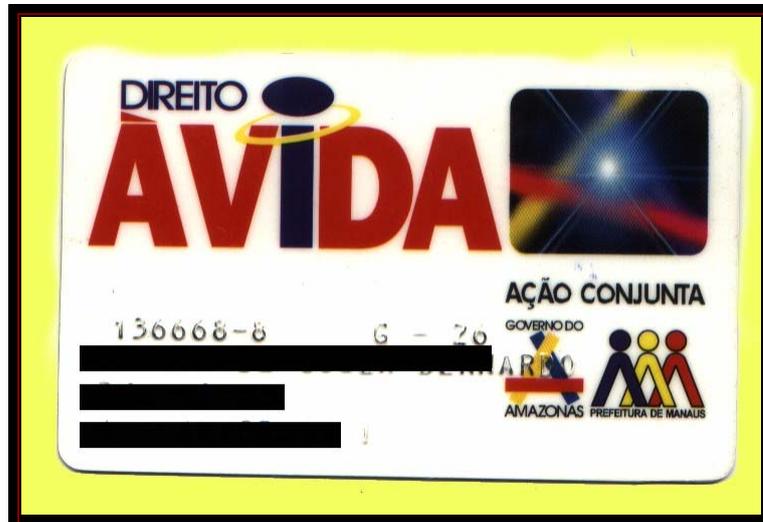
12 - Qual o tipo de assistência que sua família mais necessita?

SOBRE A PROTEÇÃO SOCIAL

14 - Como você soube do programa *Direito à Vida*?

- 15 - Como ocorreu o credenciamento para participar do programa *Direito à Vida*?
- 16 - O valor em dinheiro, pago pelo programa, era gasto principalmente em quê?
- 17 - Durante sua vigência, o programa possibilitou melhorias significativas na sua condição de vida?
- 18 - Como você reagiu quando o programa *Direito à Vida* foi desativado?
- 19 - O que afetou na sua vida a perda dos trinta reais que recebia? Você sentiu muita falta?
- 20 - Você acha que nos motivos de se eliminar os trinta reais, prevaleceu a preocupação com as famílias que realmente necessitavam?
- 21 - Como você vê o atual programa *Juntos pela Cidadania*?
- 22 - Você participa de algum dos serviços oferecidos pelo *Juntos pela Cidadania*?
- 23 - O que você acredita ser cidadania? O que você entende por ser cidadão?
- 24 - Você acha que com os serviços oferecidos pelo programa *Juntos pela Cidadania* garantem a participação aos direitos sociais?
- 25 - Você se sente satisfeito ao saber que seu bairro será visitado por um dos caminhões do *Projeto Mutirão da Cidadania*?
- 26 - Como você vê esses benefícios oferecidos pelos programas assistenciais do governo estadual?
- 27 - Você acha que a garantia ao trabalho, à educação, à saúde, à moradia, é um dever do Estado?

- CARTÃO DO PROGRAMA DIREITO À VIDA -



- IMAGENS DA PERIFERIA DE MANAUS -



