



**VI CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
VII SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
VI CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

(POLÍTICA SOCIAL, SEGURIDADE SOCIAL E PROTEÇÃO SOCIAL)

**Estado, cidadania e proteção social no Brasil:
limites e desafios da política social**

Carla Carolinne Alves de Carvalho Moisés¹

Resumo: O artigo analisa a relação entre Estado, cidadania e proteção social no Brasil, problematizando os limites e desafios contemporâneos da política social a partir de processos de longa duração e dinâmicas institucionais. Busca compreender como heranças sociais e reconfigurações neoliberais produzem padrões persistentes de desigualdade e restrição de direitos. Metodologicamente, adota abordagem teórico-crítica qualitativa, baseada em análise bibliográfica. Os resultados indicam que a política social brasileira opera sob fortes condicionantes, mantendo a cidadania formalmente reconhecida, porém materialmente limitada, e reforçando dinâmicas de mercantilização da proteção social e reprodução da subcidadania.

Palavras-chave: Estado; proteção social; cidadania; desigualdade.

Abstract: The article analyzes the relationship between the State, citizenship, and social protection in Brazil, discussing the contemporary limits and challenges of social policy based on long-term processes and institutional dynamics. It aims to understand how social legacies and neoliberal reconfigurations produce persistent patterns of inequality and restricted access to rights. Methodologically, it adopts a qualitative, critical-theoretical approach based on bibliographic analysis. The results indicate that Brazilian social policy operates under strong constraints, maintaining citizenship as formally recognized but materially limited, while reinforcing dynamics of social protection commodification and the reproduction of sub-citizenship.

Keywords: State; social protection; citizenship; inequality.

1 INTRODUÇÃO

A relação entre Estado, cidadania e proteção social constitui um dos eixos centrais para a compreensão das particularidades do desenvolvimento social brasileiro e de seus persistentes padrões de desigualdade. Longe de se configurar como um percurso linear de ampliação de direitos, a constituição da cidadania no Brasil se dá de forma contraditória, seletiva e historicamente mediada por heranças coloniais, escravocratas e patrimonialistas, que continuam a incidir sobre as formas contemporâneas de regulação social e institucional. Nesse sentido, a proteção social não pode ser compreendida apenas como um conjunto técnico-administrativo de políticas públicas e sociais, mas como uma arena de disputas políticas, ideológicas e econômicas, na qual se expressam projetos societários antagônicos.

¹ Assistente Social. Doutoranda no Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense (UFF) em Niterói/RJ. Mestre em Serviço Social e Desenvolvimento Regional pela UFF. carlamoisés0309@gmail.com



Partindo dessa premissa, esse trabalho tem por objetivo analisar as dinâmicas históricas e estruturais que conformam a tríade Estado-cidadania-proteção social no Brasil, evidenciando os mecanismos pelos quais a cidadania permanece formalmente reconhecida, mas materialmente restrita. Sustenta-se a hipótese de que a cidadania brasileira não se consolidou como um direito universal substantivo, mas como um dispositivo seletivo de inclusão subordinada, operando por meio da articulação entre heranças de dominação e racionalidades neoliberais contemporâneas. Tal configuração resulta na reprodução de uma subcidadania estrutural, atravessada por determinações de classe, raça, gênero e território, comprometendo o projeto democrático inscrito na Constituição Federal de 1988.

Do ponto de vista metodológico, fundamenta-se em uma abordagem teórico-crítica de natureza qualitativa, ancorada na análise bibliográfica, mobilizando contribuições do pensamento social brasileiro e da tradição crítica da política social, com o objetivo de apreender as múltiplas determinações que conformam a proteção social no contexto do capitalismo periférico e dependente.

O trabalho organiza-se em três momentos analíticos articulados. Inicialmente, discute-se a formação social brasileira a partir da intersecção entre escravismo, desigualdade e território, evidenciando como a “questão social” assume contornos singulares no país. Em seguida, examinam-se as formas históricas de constituição da relação entre Estado e sociedade, com ênfase nas gramáticas políticas que atravessam a institucionalidade brasileira e nos obstáculos à consolidação de uma cidadania substantiva. Por fim, analisa-se o processo de reconfiguração neoliberal da proteção social, destacando o desmonte progressivo do projeto constitucional de seguridade social e seus impactos sobre o caráter público da proteção social.

Ao final, sustenta-se que os limites da cidadania no Brasil não decorrem apenas de déficits institucionais ou administrativos, mas expressam bloqueios estruturais profundamente enraizados na formação social brasileira. Tais bloqueios revelam a persistência de um padrão de desenvolvimento excludente, que tensiona a democracia e impõe desafios substantivos à construção de um Estado comprometido com a efetivação dos direitos sociais e com a universalização da proteção social.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Território e desigualdade estrutural: bases sociais da proteção social no Brasil

Nas armadilhas e muros do tempo presente, o exercício analítico sobre a formação nacional exige o distanciamento de perspectivas tecnicistas e mecanicistas que dissociam o território de sua relação orgânica com a “questão social”, suas expressões e as respostas historicamente formuladas pelo Estado. A ausência de mediações políticas, econômicas, sociais e culturais constitui uma base analítica insuficiente, que, no campo da proteção social, sustenta abordagens centradas em noções como empreendedorismo, empoderamento e protagonismo



individual ou familiar. Tais abordagens, revestidas de um discurso de autonomia, camuflam as determinações estruturais das desigualdades e transferem a responsabilidade aos sujeitos por sua inserção precarizada na vida social. Como destaca Iamamoto (2013), a questão social explica a necessidade das políticas sociais, sendo expressão das relações contraditórias entre capital e trabalho mediadas pelo Estado na ordem monopólica.

A apreensão do território como categoria analítica pressupõe compreendê-lo em sua complexidade, como expressão multideterminada pelos fenômenos sociais em curso. Trata-se, portanto, de reconhecê-lo não apenas como recorte geográfico-administrativo (Santos, 2006), mas como espaço de produção e reprodução social, atravessado pela produção capitalista do espaço (Harvey, 2005) no clivo da historicidade brasileira.

A particularidade da questão social brasileira está profundamente enraizada no modo de produção escravista-colonial, base fundante da organização da vida social e da apropriação desigual do território. Essa matriz histórico-estrutural gerou uma formação social singular, cujas marcas persistem após a abolição em 1888, manifestando-se na violência, da racialização das relações sociais e na negação sistemática de direitos.

Nesse contexto histórico, a subcidadania, conforme argumenta Souza (2003), configura-se como uma forma contemporânea de pertencimento precário à ordem social sustentada por mecanismos objetivos e subjetivos que naturalizam a marginalização de amplos segmentos da população no exercício pleno da cidadania.

A meus olhos, é a circunstância da “naturalização” da desigualdade periférica que não chega à consciência de suas vítimas, precisamente porque construída segundo as formas impessoais e peculiarmente opacas e intransparentes, devido à ação, também no âmbito do capitalismo periférico, de uma “ideologia espontânea do capitalismo” que traveste de universal e neutro o que é contingente e particular” (Souza, 2003, p.179).

Dois práticas institucionais fundamentais para a reprodução dessa desigualdade - o Estado e o mercado - operam como mediadores das heranças escravocratas. Historicamente, o Estado brasileiro tem se mostrado pouco comprometido com a universalização de direitos, atuando com frequência sob lógicas gerencialistas e punitivistas, especialmente no campo da proteção social, em resposta às múltiplas expressões da questão social, como precariedade habitacional, informalidade laboral, pobreza, acesso limitado à saúde, à educação, entre outras. O mercado, por sua vez, estrutura-se em torno de relações laborais precárias, predominantemente informais, que evocam formas contemporâneas de servidão.

Para Souza (2003), a escravidão é um dos pilares da modernização conservadora brasileira, responsável pela conformação de uma “ralé estrutural” majoritariamente negra e pobre, relegada às margens da sociedade. Isso ocorre porque o trabalho livre no Brasil nasceu marcado pela desigualdade, já que a abolição formal da escravidão não foi acompanhada de medidas estruturais que garantissem aos libertos a integração social por meio do trabalho. Essa herança permanece viva, reatualizada cotidianamente pelas ações e omissões do Estado em relação aos sujeitos sociais nos territórios.

Sob a perspectiva polanyiana, os “moinhos satânicos” simbolizam, na Europa da



Revolução Industrial, a destruição dos vínculos comunitários e a mercantilização das relações sociais. Nas formações periféricas e dependentes do capitalismo global, como o Brasil, processos análogos produzem fragmentação social, enfraquecimento das formas coletivas de organização da vida e aprofundamento das desigualdades intra e inter-regionais. A “grande transformação” descrita por Polanyi (2000) permanece em curso, agora sob a égide de uma urbanização seletiva e segregadora que mercantiliza o espaço urbano e precariza a vida material e simbólica dos sujeitos. No centro dessa dinâmica está a concepção de um mercado autorregulado, no qual nenhuma intervenção externa seria permitida, apenas o preço das mercadorias deveria reger as trocas. Contudo, “o laissez-faire não era uma característica natural da economia, mas o produto da ação deliberada do Estado” (Polanyi, 2000, p.140). Assim, o Estado é o ator central na constituição e consolidação da economia de mercado e das novas formas de regulação social, simultaneamente promovendo a mercantilização da vida e sendo convocado a proteger a sociedade contra os efeitos destrutivos de sua própria criação.

No Brasil, os “moinhos satânicos” assumem contornos específicos. A destruição das formas tradicionais de vida não ocorreu exclusivamente pela industrialização, mas foi precedida por uma modernidade fundada no escravismo colonial, cujas marcas de violência e dominação moldaram os territórios desde suas origens. Se, na Europa, os moinhos destruíram laços comunitários pré-capitalistas, no Brasil reproduzem a herança escravista sob novas formas de subjugação. A periferia urbana brasileira pode ser compreendida como o espaço em que a casa-grande resiste sob a forma de condomínios privados, enquanto a senzala se espalha horizontalmente nas franjas do mercado, com acesso precário a serviços públicos.

Complementando essa análise, Souza (2003, p. 140-141) observa que “de início, a cidade não representou mais do que o prolongamento da desbragada incúria dos interesses públicos em favor dos particulares”, evidenciando como esses interesses foram historicamente sobrepostos ao bem comum, numa cultura patrimonialista que subordina o público ao privado e mantém privilégios das elites regionais e locais. O território e as políticas a ele associadas são sistematicamente capturados por interesses privados, contrariando sua função pública e coletiva. Essa conformação reforça a percepção de que a modernização brasileira, longe de representar ruptura com a cultura do escravismo, a reproduz sob novas roupagens, aprofundando desigualdades históricas, naturalizando a marginalização dos sujeitos sociais e comprometendo o direito à cidade e à cidadania.

Nesse sentido, o território não pode ser compreendido apenas como recorte administrativo para a operacionalização das políticas públicas sociais, mas como mediação estrutural das desigualdades sociais e expressão concreta das contradições do capitalismo periférico brasileiro. A forma como o espaço urbano e rural é produzido, apropriado e mercantilizado incide diretamente sobre as condições de acesso, cobertura e qualidade da proteção social, revelando que os limites da política social não são apenas institucionais ou normativos, mas profundamente territorializados. A concentração de equipamentos públicos em determinadas áreas, a precariedade da infraestrutura urbana nas periferias e a fragmentação



socioespacial impõem barreiras materiais ao exercício da cidadania e reforçam padrões seletivos de atendimento. Assim, a territorialização das políticas sociais - amplamente adotada no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) - ocorre em uma realidade marcada por desigualdades estruturais do espaço, o que tensiona sua capacidade de promover universalidade e equidade. Desse modo, o território constitui-se simultaneamente como campo de intervenção estatal e arena de disputa política, na qual se expressam os conflitos entre projetos societários, interesses de mercado e demandas dos sujeitos subalternizados, evidenciando os desafios contemporâneos da política social na efetivação dos direitos.

2.2 Estado e sociedade no Brasil: dominação e proteção social

Compreender a dinâmica da proteção social no Brasil exige, para além da análise dos processos econômicos e territoriais, a apreensão histórica das formas pelas quais se configurou a relação entre Estado e sociedade. Para Nunes (2004), o Brasil não desenvolveu plenamente um modelo liberal clássico, baseado na impessoalidade das regras do mercado e da burocracia. O que se verifica, portanto, são “gramáticas múltiplas”, isto é, diferentes padrões normativos e simbólicos que orientam, de forma simultânea ou sobreposta, a vida social, a saber: clientelismo; corporativismo; insulamento burocrático; e o universalismo de procedimentos. Enquanto o insulamento burocrático e o universalismo representam esforços de modernização e racionalização do Estado - alinhado aos princípios da impessoalidade e da meritocracia - eles não substituem estruturalmente as práticas clientelistas e corporativistas, revelando o caráter sincrético do sistema institucional brasileiro.

Essa perspectiva converge com a crítica de Holanda (2016), ao identificar o perfil do que se convencionou chamar de “homem cordial”: não como alguém gentil ou afável, no sentido coloquial do termo, mas sim como um sujeito cujas ações são orientadas por emoções, afetos e vínculos personalistas, patriarcalistas e familistas. Para Holanda, esse traço expressa a permanência de formas arcaicas de sociabilidade, herdadas da tradição ibérica, que se opõem à impessoalidade e à racionalidade exigidas pelo Estado moderno. Da cultura ibérica, o Brasil herdou o personalismo, e, da portuguesa, o patrimonialismo, que naturaliza historicamente o *mix* público e privado, dificultando a consolidação de instituições políticas baseadas, efetivamente, em regras universais e impessoais. Na mesma direção, DaMatta (1994), ao analisar o fenômeno do “jeitinho brasileiro”, evidencia um padrão relacional em que os limites entre as esferas pública e privada tornam-se difusos. A resolução de conflitos e o acesso a recursos e serviços ocorrem frequentemente não por meio das normas legais universais, mas por vias informais. Trata-se, antes, de um fenômeno cultural enraizado e não simplesmente de transgressão normativa. Nesse sentido, o jeitinho funciona como mecanismo de mediação social, revelando a persistência de uma sociabilidade fundada na distinção entre “quem é você” e “o que diz a lei”.

Embora esclarecedora, a análise de DaMatta, ao enfatizar aspectos culturais, é



insuficiente para explicar a produção estrutural da desigualdade no Brasil. Souza (2003), em consonância com a perspectiva deste trabalho, argumenta que leituras que atribuem à cultura política brasileira a responsabilidade pela desigualdade social ocultam os mecanismos objetivos de dominação de classe. A sociedade brasileira, complexa e historicamente determinada, não pode ser reduzida a explicações simplistas baseadas em interações individuais ou face a face.

Nesse quadro, a “gramática mínima do liberalismo” (Souza, 2003) opera como dispositivo estratégico de moldagem da vida material e simbólica, capaz de conformar subjetividades e comportamentos compatíveis com a condição capitalista periférica e dependente. Estado e mercado funcionam como arenas opacas, que mascaram interesses reais e legitimam relações de dominação. Essa racionalidade supostamente neutra e técnica naturalizam as desigualdades, transformando-as em falhas individuais, e sustenta uma hierarquia social rígida, moralmente legitimada como produto de um projeto societário histórico de dominação.

Essa lógica de dominação simbólica encontra ressonância na análise de Weber (2005). Ao investigar as origens culturais do capitalismo moderno, Weber demonstra como a ética protestante, especialmente a calvinista, promoveu a interiorização de uma disciplina moral voltada ao trabalho árduo, à frugalidade e à responsabilidade individual. Com o tempo, esse ethos foi secularizado, transformando-se em princípio organizador da vida capitalista, no qual o sucesso material passou a ser interpretado como sinal de virtude, e a pobreza, como indício de fracasso moral. Essa moral econômica, longe de desaparecer, persiste sob formas atualizadas, moldando culturas e comportamentos de acordo com as particularidades do desenvolvimento capitalista em diferentes contextos.

É nesse quadro que Souza (2003) introduz a noção de subcidadania, concebida não como resquício arcaico ou disfunção institucional, mas como um projeto ativo de dominação, que responsabiliza o sujeito - e, por extensão, sua família - pelo não reconhecimento de seu status de cidadão, reforçando sua marginalização no pleno exercício dos direitos. A perspectiva de Souza encontra um desenvolvimento complementar em Fraser (2007), que propõe superar a dicotomia entre redistribuição econômica e reconhecimento cultural. Para Fraser, ambas as dimensões da justiça social são indispensáveis e devem ser articuladas em um modelo normativo ampliado. Criticando abordagens identitárias que psicologizam a injustiça e essencializam diferenças culturais, a autora apresenta o “modelo de status”, no qual a injustiça consiste na negação da paridade de participação social. Nessa concepção, o reconhecimento é tratado como questão de justiça, e não de ética, permitindo uma avaliação deontológica das reivindicações sociais. A efetivação da justiça exige o dismantelamento das estruturas institucionais que obstaculizam a participação paritária, articulando - sem hierarquizar - as lutas por redistribuição e reconhecimento.

O campo das políticas sociais se beneficia dessa perspectiva ao ser analisado a partir do conceito de cidadania, categoria central da tradição democrática. Nessa perspectiva, as políticas sociais materializam medidas destinadas ao reconhecimento, à efetivação e à fruição dos direitos sociais, funcionando como mediação necessária na relação entre Estado e sociedade. Tal



relação não se limita aos direitos sociais, mas envolve também direitos civis e políticos que, embora tenham trajetórias históricas distintas, constituem o alicerce da cidadania moderna (Fleury, 1985). À luz de Coutinho (1999), a cidadania deve ser entendida como um processo histórico de conquistas e reapropriação dos bens socialmente produzidos e não apenas como status legal ou formal. Assim, as respostas do Estado à questão social e suas expressões estão intrinsecamente relacionadas à forma como esta instituição reconhece e se relaciona com seus cidadãos e subcidadãos, articulando mecanismos de coerção e consenso que, simultaneamente, regulam a ordem social e legitimam relações de poder.

2.3 A reconfiguração neoliberal do projeto constitucional de proteção social

De acordo com Fleury (2003) o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil, ao longo de grande parte do século XX, seguiu um padrão de proteção social que permaneceu praticamente inalterado até a promulgação da Constituição Federal de 1988. Até o final da década de 1980, o sistema brasileiro operava com base em uma dualidade: de um lado, o modelo de seguro social voltado aos trabalhadores com vínculo formal, no campo da previdência; de outro, um modelo assistencialista, direcionado aos sujeitos não inseridos no mercado de trabalho formal. No assistencial, estruturou-se uma cidadania invertida que condiciona o acesso à proteção social mediante a falha do sujeito em corresponder ao ideal de cidadão produtivo, autônomo e inserido no mercado. No modelo de seguro social, configura-se uma forma de cidadania regulada, na qual são considerados cidadãos os que possuem profissão formalmente reconhecida em lei, vínculo sindical e carteira de trabalho assinada (Santos, 1979).

A Constituição de 1988, também conhecida como “Constituição Cidadã” (denominação atribuída por Ulysses Guimarães), representou um marco histórico no processo de redemocratização do Brasil, no contexto pós-ditadura empresarial militar (1965-1985), ao consagrar os direitos sociais como um dos pilares da cidadania moderna. Inspirada por ideais de justiça social, equidade e universalidade, delineou os contornos de um Estado de bem-estar social na perspectiva de enfrentamento das desigualdades históricas que marcaram a formação social brasileira. No entanto, ainda que representasse um avanço normativo importante, para Fernandes (1968), trata-se de uma carta híbrida e ambígua, resultado de um pacto plural entre forças populares e elites conservadoras, que buscavam conciliar projetos historicamente inconciliáveis: de um lado a ampliação de direitos e, de outro, a preservação dos privilégios de uma minoria.

O modelo de seguridade social brasileiro, inspirado por experiências de welfare state europeus, ao integrar em seu tripé as políticas de saúde, previdência e assistência social, buscou romper com a lógica contributiva estrita, afrouxando os vínculos entre contribuição prévia e acesso aos benefícios, na perspectiva de uma proteção social de base universalista (Fleury, 2003). Como destaca Fleury (2024), prevaleceram arranjos institucionais fragmentados, seletivos e excludentes, reforçando a reprodução das desigualdades estruturais.



No balanço realizado por Netto (1999), o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) inviabilizou o projeto social previsto na Constituição. O alvo central do projeto político conduzido por FHC foi, inequivocamente, a conquista dos direitos sociais. Esses foram submetidos a um processo sistemático de desmonte: manipulação orçamentária, mutilação normativa, redução de sua abrangência e, em muitos casos, supressão de sua eficácia prática. A política social passou a ser inteiramente subordinada à orientação macroeconômica, nos moldes do grande capital, sendo reconfigurada segundo parâmetros mercantis e meritocráticos. Essa lógica deslocou os critérios de universalidade e equidade, agravando a segmentação dos sujeitos e a seletividade no acesso à política social pública. Um exemplo foi a Reforma Trabalhista de 2017, que flexibilizou direitos já conquistados sob o argumento da modernização e da geração de empregos. Na prática, precarizou as relações de trabalho, ampliou a informalidade e fragilizou a base de financiamento da seguridade social. Essa mudança se insere na lógica do empreendedorismo, na qual o trabalhador é visto como um agente autônomo, responsável por sua própria inserção e sucesso no mercado. Os riscos e responsabilidades da vida laboral são transferidos para o sujeito, que deve se adaptar, inovar e buscar continuamente sua empregabilidade, como um verdadeiro empreendedor de si mesmo.

O reordenamento se materializou, por um lado, na privatização da assistência social que foi remetida à esfera da “sociedade civil” por meio da construção de “redes de proteção social” com as quais o Estado passou a estabelecer “parcerias”, o que se pode nomear de refilantropização (Yazbek, 1995). Por outro lado, na mercantilização da saúde e da previdência social.

Nesse contexto, a família assume um papel central na sustentação da vida - não como núcleo protegido pelo Estado, mas como instância subsidiária de bem-estar, compondo, com destaque, o chamado “pluralismo de bem-estar²”: “uma estratégia de esvaziamento da política social como direito de cidadania” (Pereira, 2010, p. 33). Essa configuração remete a uma concepção familista, na qual o cuidado, a proteção e o sustento dos sujeitos são deslocados para o âmbito privado, recaindo majoritariamente sobre as mulheres e mascarando a omissão estatal por meio do discurso da solidariedade familiar. Nessa perspectiva, o BPC (Benefício de Prestação Continuada), embora represente um avanço normativo em relação à proteção social não contributiva, ainda opera como uma política focalizada e seletiva. O benefício só é concedido mediante a comprovação de que tanto o sujeito quanto sua família não possuem meios de prover o sustento, o que demonstra, por um lado, a fragilidade da proteção social universal, e por outro, a expectativa de que a família seja a principal instância de provisão do bem-estar.

Tal configuração está diretamente relacionada à “crise” do Estado de bem-estar pós-bélico e à adoção generalizada de políticas neoliberais como respostas. Como analisa Kerstenetzky (2012), embora os dados não confirmem um colapso do welfare state, houve uma reconfiguração qualitativa que pode ser interpretada como uma “transformação fáustica” na

² Os quatro “setores” principais são: o setor oficial (governo); o setor comercial (mercado); o setor voluntário (organizações sociais não governamentais e sem fins lucrativos); e o setor informal (família, vizinhança, grupos de amigos próximos) (Johnson, 1990 apud Pereira, 2010).



medida em que se negocia a alma protetiva e redistributiva do Estado em favor de soluções privatizantes e familistas. Assim, o Brasil experimenta uma espécie de pacto fáustico, no qual a promessa de modernização e crescimento econômico é firmada às custas do enfraquecimento da dimensão redistributiva e universalizante da proteção social.

Conforme observava Francisco de Oliveira, em lugar de um Estado de bem-estar social, consolidou-se mais um Estado de mal-estar social brasileiro, no qual as políticas sociais deixam de serem instrumentos de afirmação da cidadania para se converterem em mecanismos de controle das manifestações mais agudas da questão social. A partir da década de 1990, a cidadania passou a ser mediada pelo consumo, em consonância com o processo de neoliberalização. Segundo Harvey (2014), esse processo caracteriza-se por uma reestruturação global do capitalismo que busca reduzir o papel do Estado, flexibilizar as relações sociais e ampliar a atuação dos mercados, redefinindo os vínculos entre Estado e sociedade. Nesse paradigma, o vínculo é mediado por condicionalidades, desempenho e mérito, e não pela condição de pertencimento a uma coletividade política detentora de direitos. Tais orientações expressam uma “satanização do Estado” e a “exaltação do mercado e da iniciativa privada” (Borón, 1995, p.77-78), marcando uma inflexão ideológica profunda na condução das políticas sociais. Diante da ofensiva das contrarreformas promovidas pelo projeto neoliberal, o Brasil permanece como um “monumento de injustiça social” (Hobsbawm, 1995, p. 397).

A cidadania mediada pelo consumo se materializa em programas como o Bolsa Família que, embora tenha representado um avanço ao reconhecer o direito à transferência de renda mínima para famílias em situação de pobreza, também incorporou condicionalidades e mecanismos de controle social baseados no desempenho familiar. Essa tendência foi radicalizada no Auxílio Brasil (2021-2022), que substituiu durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) o Programa Bolsa Família. Embora tenha ampliado temporariamente os valores transferidos, o novo programa afastou-se de uma lógica redistributiva e institucionalizada, adotando critérios mais voláteis e instáveis, reforçando o viés consumista e eleitoreiro da proteção social.

Na análise de Mota (2010) há uma “assistencialização da proteção social” brasileira, expressa na centralidade assumida pela política de assistência social enquanto principal mecanismo de resposta estatal às demandas dos sujeitos subalternos e marginalizados não absorvidos pelo mercado. Neste cenário, os sujeitos são fragmentados em dois polos: de um lado, o cidadão-consumidor cujo acesso a direitos se dá por meio da inserção no mercado e da aquisição de serviços; de outro, o cidadão pobre à mercê dos programas de transferência de renda voltados ao consumo e de precários serviços estatais.

Esse esvaziamento da política social remete à reflexão de Tocqueville (2004) sobre os fundamentos da democracia moderna. Para ele, a vitalidade democrática não se resume à igualdade jurídica, mas depende da participação efetiva dos cidadãos na vida pública e no fortalecimento das formas associativas. No Brasil contemporâneo, contudo, observa-se um deslocamento dessa lógica: sob o discurso de fortalecimento da sociedade civil, o Estado



descentraliza e desconcentra seu dever de proteção social. Trata-se de uma distorção do princípio toquevilleano de associativismo que, em vez de fomentar a cidadania ativa, reforça a desmobilização social. A consequência é a consolidação de um modelo que combina participação tutelada com acesso precário, incompatível com uma democracia substantiva e com os ideais republicanos de igualdade e justiça social.

3 RESULTADOS E CONCLUSÕES

Este estudo analisou criticamente os processos históricos e estruturais que conformam a relação entre Estado, cidadania e proteção social no Brasil, demonstrando que as desigualdades persistentes não constituem disfunções pontuais do sistema, mas expressam determinações constitutivas da formação social brasileira. Evidenciou-se que a particularidade da questão social, ancorada no escravismo colonial e reatualizada pelas dinâmicas do capitalismo periférico e dependente, produziu não apenas padrões de exploração econômica, mas também formas específicas de sociabilidade, organização territorial e conformação de subjetividades hierarquizadas.

Nesse sentido, a noção de subcidadania formulada por Souza (2003) mostrou-se central para compreender a permanência de mecanismos de dominação material e simbólica que estruturam a inserção desigual de amplos contingentes populacionais nos circuitos de reconhecimento social. Longe de representar um resíduo histórico, tal condição opera como um dispositivo de regulação social, sustentado por uma racionalidade liberal que individualiza responsabilidades, moraliza a pobreza e legitima privilégios sob o discurso do mérito.

Os resultados também indicaram que a relação entre Estado e sociedade no Brasil contemporâneo, permanece atravessada por gramáticas institucionais híbridas, nas quais princípios universalistas coexistem com práticas particularistas e hierarquizantes. Essa configuração compromete a consolidação de uma cidadania substantiva e fragiliza os fundamentos democráticos da proteção social. No campo das políticas sociais, demonstrou-se que o projeto constitucional inaugurado em 1988 representou uma conquista histórica ao afirmar a seguridade social como direito de cidadania. Contudo, o avanço das contrarreformas a partir da década de 1990 promoveu um processo sistemático de reorientação desse projeto, subordinando a proteção social à racionalidade fiscal e às dinâmicas de mercado. Esse movimento aprofundou a fragmentação do acesso aos direitos, reforçou o caráter compensatório da política social e deslocou para famílias e indivíduos a responsabilidade pela reprodução social.

Esses processos evidenciam que a cidadania no Brasil permanece formalmente reconhecida, porém materialmente limitada. A ampliação normativa dos direitos convive com práticas institucionais excludentes, barreiras territoriais ao acesso às políticas públicas sociais e mecanismos permanentes de controle social. Trata-se de uma contradição estrutural que expõe os limites do pacto democrático brasileiro e revela a permanência de um padrão de desenvolvimento historicamente excludente. Diante desse cenário, a superação da subcidadania



não pode ser reduzida a reformas administrativas ou ajustes técnicos na gestão das políticas sociais. Trata-se de um desafio de natureza estrutural e política, que exige o enfrentamento das bases materiais e simbólicas da dominação social, a reconstrução do papel do Estado como garantidor de direitos e a reorientação da proteção social segundo princípios universalistas, redistributivos e emancipatórios.

Conclui-se, portanto, que a consolidação de uma cidadania substantiva no Brasil depende da retomada crítica do horizonte democrático inscrito na Constituição de 1988, articulada a processos de mobilização social capazes de tensionar a hegemonia neoliberal e reorientar o sentido público da ação estatal. Apenas a partir desse movimento será possível romper com o padrão histórico de exclusão e avançar na construção de uma sociedade efetivamente democrática, socialmente justa e comprometida com a universalização da proteção social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORON, Atílio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, E. & GENTILI, P. (Orgs). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

DAMATTA, Roberto. **Você sabe com quem está falando?** um ensaio sobre a distinção entre indivíduo e pessoa no Brasil. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

FERNANDES, Florestan. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento**. Biblioteca de Ciências Sociais. RJ: Zahar, 1968.

FLEURY, Sonia. Estado de bem-estar: em busca de uma teoria latino-americana. In: FLEURY, S (org). **Cidadania em Perigo**. Desmonte das Políticas Sociais e desdemocratização no Brasil. Rio de Janeiro: Edições Livres/Cebes, 2024.

Id. Políticas sociais e poder local. Versão reduzida e atualizada do artigo “Políticas sociais e democratização do poder local”, publicado em: VERGARA, S.; CORREIA, V. (orgs.). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

Id. Política social e democracia: reflexões sobre o legado da seguridade social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, v. 19, n. 3, p. 5-42, jul./set. 1985.

FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética? In **Revista Lua Nova**, n. 70, 2007.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

Id. **O neoliberalismo: história e implicações**. 5.ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

HOBSBAWN, Eric. **A Era Dos Extremos: O Breve Século XX (1914-1991)**. 2. ed. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil. Edição crítica**. São Paulo, Cia das Letras, 2016.

IAMAMOTO, Marilda V. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional** – 24. Ed. – São Paulo: Cortez, 2013.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Sobre a “Crise” do Estado de Bem-Estar: Retração, Transformação Fáustica ou o Quê? **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro,



vol. 55, no 2, 2012.

MOTA, Ana Elizabete. A centralidade da Assistência Social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. In: **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. Ana Elizabete Mota (org.) 4.ed. São Paulo: Cortez, 2010.

NETTO, J.P. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, I. (Org). **O desmonte da Nação**: balanço do governo FHC. Petrópolis: Vozes, 1999.

NUNES, Edson. **As gramáticas políticas brasileiras**. São Paulo: Zahar, 2004.

PEREIRA, Potyara A. P. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (Org.). **Política social, família e juventude**: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 6. ed., 2010.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens da nossa época. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 3. ed. São Paulo: Hucitec; Edusp, 2006.

SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça**. A política social na ordem brasileira. Editora Campus LTDA Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

SOUZA, Jesse de. **A construção social da subcidadania**. Belo Horizonte, UFMG. 2003.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. São Paulo, Martins Fontes, 2004.

WEBER, Max. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. São Paulo, Pioneira, 2005.

YAZBEK, Maria Carmelita. A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. **Cader/nos Abong/CNAS**, São Paulo, Abong, 1995.

