

Enzo Bello

**POLÍTICA, CIDADANIA E DIREITOS SOCIAIS:**

Um contraponto entre os modelos clássicos  
e a trajetória da América Latina

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**DEPARTAMENTO DE DIREITO**

Programa de Pós-Graduação em Direito

Rio de Janeiro, maio de 2007

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA  
DO RIO DE JANEIRO



**Enzo Bello**

**Política, Cidadania e Direitos Sociais:  
Um contraponto entre os modelos clássicos  
e a trajetória da América Latina**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Departamento de Direito da PUC-Rio como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. José María Gómez

Rio de Janeiro  
Maio de 2007



**Enzo Bello**

**Política, Cidadania e Direitos Sociais:  
Um contraponto entre os modelos  
clássicos e a trajetória da América  
Latina**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Direito do Departamento de Direito da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

**Prof. Dr. José María Gómez**

Orientador

Departamento de Direito – PUC-Rio

**Profa. Dra. Gisele Guimarães Cittadino**

Departamento de Direito – PUC-Rio

**Prof. Dr. José Maurício Castro Domingues da Silva**

Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ

**Prof. Dr. Pedro Cláudio Cunha Brando Bocayuva Cunha**

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

**Prof. João Pontes Nogueira**

Vice-Decano de Pós-Graduação do Centro de  
Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 09 de maio de 2007.



Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

### Enzo Bello

Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade Nacional de Direito da UFRJ. Durante o curso de mestrado, foi bolsista pelo CNPq e atuou como coordenador e integrante do Observatório “Controle Social e Sistema Punitivo”, do Núcleo de Direitos Humanos da PUC-Rio. Tem experiência nas áreas de Direito e Ciência Política, com ênfase em Direito Constitucional, Direitos Humanos e Teoria Política Contemporânea, principalmente nos seguintes temas: cidadania, democracia, direitos humanos, controle social e América Latina. É editor do Site Mundo Jurídico ([www.mundojuridico.adv.br](http://www.mundojuridico.adv.br)).

### Ficha catalográfica

Bello, Enzo.

Política, Cidadania e Direitos Sociais: Um contraponto entre os modelos clássicos e a trajetória da América Latina / Enzo Bello; orientador: José María Gómez. – Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Direito, 2007.

1 v., 199 f.: 29 cm

1. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito.

Inclui referências bibliográficas.

1. Direito – Teses. 2. Cidadania. 3. Direitos Sociais. 4. Políticas Sociais. 5. América Latina. 6. Renda Básica de Cidadania. I. Gómez, José María. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. III. Título.

**CDD: 340**

Esta pesquisa é dedicada ao povo latino-americano, espoliado pelos colonizadores e pelas próprias elites, combatido por desigualdades e privações, porém esperançoso por novos tempos de mudanças e avanços através da cidadania.

## Agradecimentos

Este trabalho consiste no resultado de uma longa pesquisa, que, em suas diversas fases, contou com a contribuição de diversas pessoas e algumas instituições, fundamentais para o meu aprendizado e aprimoramento acadêmico. A todos gostaria de prestar meus mais sinceros agradecimentos:

Primeiramente, ao Departamento de Direito e ao Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-Rio pela estrutura institucional, pelo ensino de excelência e, acima de tudo, pelo fomento à pesquisa acadêmica – ressaltando-se a sua opção por acreditar em e abrir espaço para jovens pesquisadores – voltada ao desenvolvimento de estudos críticos e interdisciplinares afetos ao Direito; e pela concessão da bolsa isenção, que me permitiu cursar o mestrado com tranquilidade.

Ao meu orientador e mestre para sempre, Prof. José María Gómez, pelas sábias e sempre lúcidas lições transmitidas e pelo imenso aprendizado que adquiri, desde o nosso primeiro encontro em sala de aula; pelo incentivo e pela atenção zelosa no acompanhamento de todas as fases da dissertação; pelo fornecimento de bibliografia; enfim, por ter sido um orientador perfeito. Levarei seus ensinamentos para o resto da vida e buscarei sempre reproduzir a sua afetividade, dedicação e comprometimento para os meus alunos.

À Profa. Gisele Guimarães Cittadino, pela sempre proveitosa interlocução e pelas observações críticas no exame de qualificação, que contribuíram decisivamente para a elaboração desta dissertação.

Aos professores Adrian Sgarbi, Antonio Cavalcanti Maia, Bethânia Assy, Carlos Alberto Plastino, Eliane Junqueira, Florian Hoffmann, João Ricardo Wanderley Dornelles, José Ribas Vieira, Márcia Nina Bernardes e Maria Celina Bodin de Moraes, Rosangella Cavallazzi, pelas valiosíssimas lições no curso de Mestrado. E à Profa. Ana Lúcia de Lyra Tavares, pelo maravilhoso convívio que tivemos, principalmente no estágio docente, na disciplina “Direito Comparado”, lecionada no curso de graduação.

Aos colegas do Observatório “Controle Social e Sistema Punitivo”, do Núcleo de Direitos Humanos, com quem compartilhei importantes momentos no ano de 2006.

A todos(as) os(as) funcionários(as) do Departamento de Direito da PUC-Rio, em especial ao Anderson, à Carmen e ao Marcos, por todo o carinho e atenção, bem como pelo suporte conferido durante o curso de mestrado, em meio a tantas atividades. E a todos(as) os(as) funcionários(as) da biblioteca da PUC-Rio, pelo atendimento sempre diligente.

Ao CNPq, pelo indispensável apoio financeiro, fundamental para viabilizar o bom andamento desta pesquisa, com o ensejo de que suas políticas de fomento à pesquisa acadêmica sigam uma tendência de expansão na concessão de bolsas de estudos.

A todos os meus colegas de turma, entre os quais já criei grandes amizades, por todo o convívio e troca de experiências que tivemos ao longo do curso; em especial a Adriana Vidal, Daniel Brantes, Livia Fernandes e Samantha Moura, pela gentileza na prioridade da bolsa de estudos, tendo em vista minha difícil situação no ano de 2005; a Gustavo Proença, Paulo Corval, Rafael Oliveira, Sérgio Britto e Wanda Galluzzi, singelamente pelo carinho e companheirismo; e à Renata Franco pelos debates e pela troca de textos durante as nossas pesquisas.

Aos amigos Bernardo Britto Guerra, Marcus Vinícius Giralde, Ivanilda Figueiredo e Paulo Corval, que leram este trabalho e contribuíram com importantes críticas e observações.

À Fernanda Drummond, pelo precioso auxílio na revisão do texto.

Aos meus entes amados Maria Cristina Rodrigues Bello, Vicente Bello Júnior, Juliana Bello e Vicente Bello (*in memoriam*), pelo incentivo e apoio incondicional conferido à minha escolha pela vida acadêmica e pelo que sou.

*At last, but not least*, à minha namorada Máira Costa Fernandes, por todas as doses de amor e estímulo, que sempre me confortaram e motivaram para o desenvolvimento das minhas pesquisas acadêmicas.



## Resumo

Bello, Enzo; Gómez, José María (orientador). **Política, Cidadania e Direitos Sociais: Um contraponto entre os modelos clássicos e a trajetória da América Latina.** Rio de Janeiro, 2007. 199p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O presente trabalho visa a examinar, por meio de uma abordagem analítica, a trajetória da cidadania e sua materialização em termos de políticas sociais, no contexto da América Latina e de sua conjuntura política e social contemporânea, como contraponto aos modelos clássicos desses conceitos. Desta maneira, será problematizada a efetivação da cidadania social, enquanto elemento da noção de “cidadania ampliada”. Para tanto, será necessário identificar as ligações entre o pano de fundo histórico, político e social da cidadania moderna e seu desenvolvimento teórico. Isso servirá de marco para a análise da incorporação desse conceito na prática política da América Latina, e a compreensão dos significados dos déficits de efetivação da cidadania social em termos democráticos. Tal demonstra a relevância da escolha do tema ante as acentuadas desigualdades verificadas atualmente na região. Nas conclusões, serão agrupadas as problematizações extraídas das análises feitas ao longo da pesquisa e apresentadas novas questões que permanecem em aberto e demandam futuras reflexões.

## Palavras-chave

Cidadania; Políticas Sociais; Direitos Sociais; Estado Nação; Capitalismo; Sociedade Civil; América Latina.

## Abstract

Bello, Enzo; Gómez, José María (Advisor). **Politics, Citizenship and Social Rights: a counterpoint between the classical models and Latin America's pathway.** Rio de Janeiro, 2007. 199p. Master Thesis – Departamento de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This research intends to examine, through an analytical approach, the path of citizenship and its implementation in terms of social policies, in the context of Latin America and its contemporary political and social conjuncture, as a counterpoint to the classical models of these concepts. Therefore, in order to present questions about social citizenship efetivation, considered as an element of the “enlarged citizenship” notion. For this, it will be necessary to identify the conections between the historical, social and political background of the modern citizenship and its theoretical development. Thus, it will be applied as a landmark to analyse the insertion of this concept in Latin American political practice and in the comprehension of the deficit’s of execution meanings of the social citizenship, in a democratic sense. So, the afore mentioned shows the subject’s choice relevance in view of the extremed inequalities identified nowadays in the region. Moreover, during the conclusion, it will be gathered the problems extracted from the analysis made throughout the research and news questions will be launched to demand future reflection.

## Keywords

Citizenship; Social Policies; Social Rights; National State; Capitalism; Civil Society; Latin America.

## Sumário

|  |    |
|--|----|
| 1. Introdução  | 14 |
| 2. Mudanças sociais e transformações no capitalismo: o pano de fundo para uma problematização da cidadania social contemporânea      | 20 |
| 2.1. Algumas noções introdutórias sobre cidadania  | 20 |
| 2.2. O advento da modernidade e a formação da cidadania Moderna  | 26 |
| 2.3. A cidadania liberal e suas características como expressão de uma nova conjuntura social   | 29 |
| 2.4. A ampliação da cidadania liberal como reflexo da grande transformação social  | 35 |
| 2.5. O processo de ascensão do neoliberalismo e seus impactos sobre a cidadania  | 49 |
| 2.5.1. A crise do estado social: causas e fatores determinantes  | 49 |
| 2.5.2. Premissas teóricas do modelo político-econômico neoliberal e sua definição no contexto das globalizações                      | 52 |
| 2.5.3. A “acumulação via espoliação” e o retorno dos velhos discursos e práticas sobre cidadania no marco neoliberal                 | 57 |
| 2.6. Conclusões parciais   | 63 |
| 3. “O retorno do cidadão” e a cidadania social no debate teórico: velhos problemas, revistos por novas lentes                        | 66 |
| 3.1. Ponto de partida: a “cidadania liberal-democrática ampliada” de Thomas H. Marshall como concepção canônica da cidadania moderna | 67 |
| 3.2. Contrapontos: críticas à concepção marshalliana da cidadania  | 69 |
| 3.3. As novas feições da cidadania e os recentes debates na  |    |

|   |     |
|---|-----|
| teoria política contemporânea   | 74  |
| 3.4. Os debates sobre cidadania social e suas vertentes na teoria política contemporânea  | 78  |
| 3.4.1. A “nova direita”: concepção neoliberal da cidadania restritiva   | 80  |
| 3.4.2. O liberalismo igualitário e a concepção dos direitos sociais como mínimos sociais  | 83  |
| 3.4.3. A crítica marxista tradicional e sua concepção ubíqua da cidadania social  | 88  |
| 3.4.4. A democracia procedimental de Jürgen Habermas e os direitos sociais como auto-atribuição dos cidadãos e reivindicação da sociedade civil                         | 94  |
| 3.4.5. A “nova esquerda”: concepção ativa e participativa da cidadania social   | 97  |
| 3.5. Conclusões Parciais: os problemas, as questões em aberto e as potencialidades dos direitos sociais na cidadania contemporânea                                      | 100 |
| 4. Cidadania e Políticas Sociais na América Latina: análises e perspectivas   | 111 |
| 4.1. Breves notas sobre o transcurso da cidadania e suas peculiaridades no contexto latino-americano  | 112 |
| 4.2. A cidadania social na América Latina: a inclusão seletiva na cidadania via reconhecimento de direitos sociais  | 121 |
| 4.2.1. A experiência brasileira em termos de cidadania, direitos e políticas sociais  | 126 |
| 4.3. A nova conjuntura política e social da América Latina no final do século XX: o advento da “confluência perversa” entre ampliação democrática e retração neoliberal | 135 |
| 4.3.1. A transição democrática, a nova cidadania e a (trans)formação da normatividade político-jurídica latino-americana  | 139 |
| 4.3.2. Os reflexos da “confluência perversa” sobre a cidadania e as políticas sociais   | 144 |
| 4.3.2.1. A cidadania social e sua apropriação neoliberal  | 149 |
| 4.3.2.2. Delineamento dos novos modelos de políticas sociais  |     |

|  |     |
|--|-----|
| adotados na região   | 153 |
| 4.3.2.2.1. Os programas de renda mínima como representação da atual tônica de políticas sociais na América Latina: algumas considerações sobre a experiência brasileira em termos de Renda Básica de Cidadania | 159 |
| 4.4. Conclusões Parciais: perspectivas para a cidadania e as políticas sociais no atual cenário político e social latino-americano   | 164 |
| 5. Conclusão   | 175 |
| 6. Referências bibliográficas  | 181 |

## Lista de anexos

|  |     |
|--|-----|
| Gráfico 1 – Evolução da pobreza e da indigência na América Latina (1980/2006)                      | 196 |
| Tabela 1 – Produto interno bruto na América Latina e Caribe (taxas anuais de variação – 1997/2006) | 197 |
| Tabela 2 – Dívida externa bruta total na América Latina e Caribe (1997/2006)                       | 198 |
| Tabela 3 – Desemprego urbano na América Latina e Caribe (1997/2006)                                | 199 |

*“Para os que concebem a História como disputa, o atraso e a miséria da América Latina são o resultado de seu fracasso. Perdemos; outros ganharam. Mas acontece que aqueles que ganharam, ganharam graças ao que nós perdemos: a história do subdesenvolvimento da América Latina integra, como já se disse, a história do desenvolvimento do capitalismo mundial.”*

*(...)*

*“É muita podridão para lançar ao fundo do mar no caminho da reconstrução da América Latina. Os despojados, os humilhados, os miseráveis têm, eles sim, em suas mãos a tarefa. A causa nacional latino-americana é, antes de tudo, uma causa social: para que a América Latina possa renascer, terá de começar por derrubar seus donos, país por país. Abrem-se tempos de rebelião e mudança.”*

Eduardo Galeano

*Veias abertas da América Latina.*

Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, pp. 14 e 281

# 1

## Introdução

As conseqüências dos processos de crise do estado social (onde ele existiu de fato) e de implementação hegemônica do neoliberalismo, ao longo das últimas décadas, exercem enorme reflexo sobre a cidadania. Na senda do tratamento dispensado a esse conceito pelo pensamento liberal, que tradicionalmente marca a teoria política moderna, os direitos sociais de cidadania passaram a ser alvo de críticas, ensejando a elaboração de diversas propostas de reformulação, que variam desde o questionamento da sua abrangência pelo conceito de cidadania até a afirmação da necessidade da sua remodelação em termos de participação política.

Os direitos sociais protagonizam os debates relativos à cidadania social. Juntamente com o multiculturalismo, a identidade nacional e o cosmopolitismo, compõe o quadro das principais questões enfrentadas pela teoria política contemporânea nos estudos sobre o conceito de cidadania. Isso revela uma tendência, surgida na década de 1990, que demonstra uma recuperação da cidadania como foco de análise das questões atinentes às transformações políticas, sociais, históricas, econômicas e culturais do atual período histórico.

Trata-se da reassunção da figura do cidadão, que ocorreu em virtude da mescla de interesses baseados em razões teóricas e nos desdobramentos de uma série fenômenos recentes na política mundial.

No plano teórico, destacam-se as diversas relações de convergência e divergência identificadas entre a teoria da cidadania e a teoria da justiça, especialmente quando esta última foi retomada pela filosofia política, na década de 1970, a partir de John Rawls. Já no campo da prática política, podem-se mencionar, dentre tantos, os seguintes eventos: a queda da URSS, o desmonte do estado social e a debilitação das políticas sociais mundo afora, o enfraquecimento da democracia representativa, a difusão do pluralismo cultural, a redução da autonomia dos estados nacionais em meio aos processos de globalizações, e, por



fim, as conseqüentes fragmentações e destituições de identidades sociais – em especial as ondas migratórias de pessoas destituídas de cidadania, representadas pelos novos párias: *desplazados*, refugiados, exilados etc.

Em meio aos recentes debates sobre o conceito de cidadania, verifica-se um ponto de partida comum: a “concepção liberal-democrática ampliada” desenvolvida por Thomas H. Marshall<sup>1</sup>, em 1949, que representa a pioneira e mais notória formulação teórica sobre cidadania nas ciências sociais do século passado. Norteadada por uma leitura evolucionista que identifica, no contexto inglês, o advento sucessivo dos direitos civis no século XVIII, dos direitos políticos no século XIX e dos direitos sociais no século XX, a proposta de Marshall consiste em uma defesa e justificação da social democracia e busca conciliar elementos historicamente contraditórios: a igualdade, representada pela cidadania como *status* formal de titularidade de direitos, e a desigualdade, simbolizada pelas classes sociais.

A partir das críticas feitas à concepção canônica de Marshall – as quais, basicamente, dizem respeito ao seu caráter não-histórico, seu excessivo otimismo, sua desconsideração pelos conflitos sociais e pelas lutas políticas das classes dominadas, sua simplificação ao deixar de analisar questões novas e complexas (*e.g.*, de gênero, étnicas, culturais...) e seu desprezo pelas tensões internas aos diferentes direitos de cidadania –, Will Kymlicka e Wayne Norman<sup>2</sup> realizaram uma sistematização teórica que agrupa diversas vertentes. De acordo com as suas respectivas posturas diante da configuração atual e dos rumos da cidadania, elas possuem como argumentos centrais, em suas críticas à cidadania social, a “responsabilidade” e a “virtude cívica”, invocados com sinais invertidos, tanto para se negar como para se reforçar a inclusão dos direitos sociais no conceito de cidadania.

Mesmo em sua versão ampliada, que abrange os direitos sociais, o caráter passivo da cidadania moderna – calcada na tradição liberal e concebida como *status* de direitos e obrigações dos indivíduos perante o estado – demonstra a sua insuficiência para abarcar as demandas de uma democracia substancial, e para

---

<sup>1</sup> MARSHALL, T.H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

<sup>2</sup> KYMLICKA, Will; NORMAN, Wayne. “El retorno del ciudadano: una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”. In: *AgorA*, Buenos Aires, n.º 7, 1997, pp. 05/42.

refrear a lógica de desigualdades extremas gerada pela economia de mercado nas searas política e social.

Apesar de essa assertiva representar, atualmente, ponto quase pacífico na teoria política e na teoria social – exceto para os legatários mais arraigados da tradição liberal, como os libertarianos –, ela encontra enorme resistência no senso comum dos teóricos do direito. Estes, por sua vez, preconizam uma abordagem da cidadania unicamente jurídica – quando muito permeada e fundamentos éticos – e apostam numa idéia de auto-aplicabilidade dos direitos, de maneira a restringir a efetivação destes ao âmbito dos tribunais e ao exercício do voto.

Tratando-se de um conceito em permanente construção histórica, para que a cidadania possua uma conotação democrática, emancipatória e realmente igualitária, faz-se necessário compreendê-la numa perspectiva multidimensional, sendo fundamental, para tanto, um resgate da sua concepção ativa, a qual é capaz de fortalecer o sentido político dos direitos de cidadania (vertente passiva) e viabilizar a sua ampla efetivação.

Tendo em vista tais fatores, minha **hipótese** é a seguinte: a trajetória da cidadania – especialmente a cidadania social – na América Latina apresenta importantes contribuições para reflexão no âmbito da teoria política, a partir das reconfigurações da questão social e das novas demandas político-culturais identificadas na região. Estas podem servir de ferramenta para uma nova compreensão expansiva da cidadania, pois denotam a constituição de novos sujeitos políticos e sociais, a construção de identidades coletivas e a expressão de articulações diferenciais entre economia e política, e estado, sociedade e cidadãos.

Em uma perspectiva que transcenda os limites da abordagem estritamente jurídica, verifica-se que os direitos e seus conteúdos sofrem constantes modificações históricas, diretamente relacionadas tanto ao conceito de cidadania, quanto às compreensões acerca das suas fundamentação, funções e abrangência. Assim, é indispensável ter em conta a associação existente entre a formação do estado nação, a expansão do capitalismo, o reconhecimento dos direitos humanos e a gênese e o desenvolvimento da cidadania moderna.

A partir das relações entre o pano de fundo da formação da cidadania moderna (transformações sociais, políticas e econômicas) e de um mapeamento do panorama teórico contemporâneo deste conceito, os **objetivos gerais** da dissertação consistem em identificar as ligações recíprocas desses elementos e

compreender os significados dos déficits de efetivação da cidadania social, tendo como contraponto a trajetória da América Latina.

Com base nesses elementos, o trabalho tem como **objetivos específicos**: (i) problematizar a cidadania social e suscitar questões sobre a natureza, os fundamentos e a titularidade dos direitos sociais de cidadania, bem como a identidade dos sujeitos responsáveis pela sua efetivação; (ii) identificar as relações entre a cidadania social e as políticas sociais; (iii) sistematizar as formulações mais relevantes na teoria política contemporânea sobre cidadania e, mais especificamente, cidadania social; (iv) delinear a trajetória da cidadania na América Latina e suas peculiaridades quanto à cidadania social, considerando os aspectos comuns entre as heterogêneas experiências dos distintos países da região<sup>3</sup>; e (v) vislumbrar as possibilidades e os limites da cidadania social, dentro de uma concepção de cidadania democrática e expansiva, levando em conta o processo político atualmente em curso na América Latina, por tratar-se de um contexto específico de graves desigualdades sociais e exclusão da cidadania.

A temática da cidadania transpassa diversas perspectivas, dentre elas a jurídica, a política, a sociológica e a filosófica. Neste trabalho, por meio de um estudo interdisciplinar que envolve a teoria política e a teoria social, e tem como parâmetro a dimensão histórica, será utilizada uma abordagem analítica do perfil da cidadania social e das políticas sociais.

O estudo foi realizado mediante pesquisa preponderantemente bibliográfica. Como fontes secundárias foram utilizados textos constitucionais e legais, bem como documentos oficiais e dados estatísticos recentes sobre os índices de desigualdades, pobreza e desemprego na América Latina, elaborados por governos e institutos de pesquisas.

O trabalho está dividido em três capítulos, sempre encerrados com a apresentação de conclusões parciais sobre os temas desenvolvidos.

No **capítulo 2**, em linhas gerais, serão apresentadas as principais noções sobre o conceito de cidadania, com uma exposição e análise sobre o seu desenvolvimento na modernidade, no plano sócio-político, com ênfase na cidadania social. Como fio condutor desse breve histórico figuram as

---

<sup>3</sup> Esta mesma compreensão e abordagem do recorte “América Latina” é adotada em DOMINGUES, José Maurício; MANEIRO, Maria. “Introdução”. In: Id. (Orgs.). *América Latina hoje: conceitos e interpretações*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, pp. 07/18.

transformações do capitalismo e o desenvolvimento de mudanças sociais, aliados à formação da cidadania moderna na experiência européia, considerando a conexão entre alguns conceitos-chave como estado nação, democracia e direitos de cidadania. Com base nesse mapeamento, poderão ser adequadamente compreendidos os elementos determinantes para o desenvolvimento da configuração passiva da cidadania – contemporaneamente preponderante em termos teóricos e políticos –, quais sejam, as relações entre política e economia, esfera pública e âmbito privado, estado e cidadãos, e estado e sociedade.

No **capítulo 3**, a análise da cidadania e da cidadania social será desenvolvida no plano teórico, tendo como ponto de partida a obra de Thomas H. Marshall. A partir da concepção canônica de cidadania formulada pelo sociólogo inglês, será apresentada uma revisão de literatura com um elenco de formulações recentes sobre a reconfiguração do conceito de cidadania. Delimitando a abordagem à cidadania social, serão expostos os debates na teoria política contemporânea, bem como suas diversas vertentes teóricas e seus principais autores, argumentos e críticas – sem pretensão de aprofundamento quanto a seus aspectos alheios à temática aqui explorada. Ao identificar as principais formulações contemporâneas sobre a cidadania social, buscarei traçar um panorama geral, bem como suscitar e pensar questionamentos atinentes à cidadania social. Em meio a tais controvérsias, os direitos sociais serão problematizados, sistematizando-se suas potencialidades e seus entraves no quadrante teórico e político hodierno.

Já no **capítulo 4**, serão brevemente apresentadas as principais noções sobre a formação e a trajetória da cidadania no contexto histórico, político e social da América Latina. Com base nas características e peculiaridades da cidadania social, esta será correlacionada a seu principal instrumento de efetivação, as políticas sociais, e seus usos políticos ao longo do século XX. A partir do delineamento dos principais traços da atual conjuntura política e social da América Latina, esta será contraposta à respectiva normatividade jurídica afeta aos direitos sociais de cidadania. Desta maneira, buscarei delinear a configuração atual da cidadania social e as características do modelo de políticas sociais implementado nesse contexto com o advento das “ondas neoliberais”, expondo as suas conseqüências práticas no plano político e social, e avaliar as perspectivas de efetivação da cidadania tendo em vista uma noção de cidadania ampliada.

No encerramento do trabalho, serão apresentadas conclusões alinhavando as questões em aberto, os problemas a serem pensados no futuro e as projeções sobre o tema estudado.

## 2

# Mudanças sociais e transformações no capitalismo: o pano de fundo para uma problematização da cidadania social contemporânea

### 2.1

#### Algumas noções introdutórias sobre cidadania

A cidadania consiste em um dos principais temas da teoria política. Tradicionalmente denota a vinculação dos indivíduos à comunidade política, motivo pelo qual também é objeto de interesse em diversos ramos do conhecimento, tais como a história, a filosofia, a sociologia e o direito.

Historicamente, possui dois marcos fundamentais – antigüidade e modernidade –, que informaram todo o seu desenvolvimento e delinearam as suas duas noções fundamentais: a de cidadania ativa e a de cidadania passiva.

De acordo com Gianfranco Poggi, ao longo do tempo, elas vieram a se materializar em dez aspectos no seu relacionamento com o estado, sendo os cidadãos considerados enquanto tais sempre que identificados como: sujeitos; pagadores de tributos; soldados; detentores de direitos; constituintes; soberanos; (co)nacionais; indivíduos privados; participantes políticos ou como *partisans*; e iguais<sup>1</sup>.

Como explicita Michael Walzer, desde seus primórdios na Antigüidade Clássica, o conceito de cidadania é identificado por duas grandes matrizes: a greco-romana e a romana-imperial, que, respectivamente, correspondem às concepções ativa e passiva da cidadania<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> POGGI, Gianfranco. “Citizens and the state: retrospect and prospect”. In: SKINNER, Quentin; STRÁTH, Bo. (Eds.). *States and Citizens: History, Theory, Prospects*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2003, pp. 39/44.

<sup>2</sup> Cf. WALZER, Michael. “El concepto de ciudadanía en una sociedad que cambia: comunidad, ciudadanía, y efectividad de los derechos”. In: Id., *Guerra, política y moral*. Barcelona: Paidós, 2001, pp. 153/166; e REIS, Elisa Pereira. “Sobre a cidadania”. In: *Processos e escolhas: estudos de sociologia política*, Rio de Janeiro, Contra Capa Livraria, 1998, p. 29.

Na Grécia antiga, a cidade-estado era considerada uma comunidade política e moral, composta por indivíduos que, em sua dimensão pública, constituíam uma identidade coletiva e assumiam a forma de um corpo político<sup>3</sup>; daí a visão de Aristóteles da comunidade como organismo vivo. No contexto dos helênicos, a população (formada apenas por homens adultos, livres e militares) era tida como responsável pela existência da cidade, concebida como construto histórico, e dirigia seus rumos com base nas deliberações produzidas em praça pública (assembléias), no exercício da democracia direta, e em condições de igualdade entre os indivíduos reconhecidos como cidadãos<sup>4</sup>.

Nesse contexto, tinha-se um enorme desprezo pelas atividades não políticas, especialmente o trabalho, considerado indigno e, portanto, conferido somente aos escravos – sujeitos sequer reconhecidos como seres humanos<sup>5</sup>. Os cidadãos, por sua vez, dedicavam tempo integral à *polis* e à sua participação na *Agora*, consubstanciando a figura aristotélica do *zoon politikon* (animal político)<sup>6</sup>.

Apesar de já apresentar em seu bojo elementos como liberdade e igualdade – para poucos, é verdade –, a cidadania grega, como bem salienta Hannah Arendt, era formada em meio às relações entre público e privado<sup>7</sup>. Assim, os cidadãos consistiam na minoria dos indivíduos habitantes das cidades, posto que tal condição possuía caráter censitário e era reconhecida, restritamente, aos que reunissem condições de garantir sua subsistência sem trabalhar.

Na Roma antiga, a cidadania também era compreendida em sentido ativo, como envolvimento direto e participação efetiva dos indivíduos no autogoverno (administração) da cidade. Daí a etimologia da expressão cidadania apontar para o termo latino *civitas*<sup>8</sup>. Tal como entre os helênicos, a cidadania romana era

<sup>3</sup> BRETT, Annabel. S. “The development of the idea of citizens’ rights”. In: SKINNER, Quentin; STRÁTH, Bo. (Eds.). *op. cit.*, p. 105.

<sup>4</sup> POGGI, Gianfranco. *op. cit.*, p. 42.

<sup>5</sup> ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005, p. 93.

<sup>6</sup> WALZER, Michael. *op. cit.*, pp. 153/166.

<sup>7</sup> Segundo Arendt, “(...) a propriedade e a riqueza, são historicamente de maior relevância para a esfera pública que qualquer outra questão ou preocupação privada, e desempenham, (...), mais ou menos o mesmo papel como principal condição para a admissão do indivíduo à esfera pública e à plena cidadania. (...) A pobreza força o homem livre a agir como escravo. A riqueza privada, portanto, tornou-se condição para admissão à vida pública não pelo fato do seu dono estar empenhado em acumulá-la, mas, ao contrário, porque garantia com razoável certeza que ele não teria que prover para si mesmo os meios do uso e do consumo, e estava livre para a atividade política. (...) Esta condição para a admissão à esfera pública ainda prevalecia no início da Idade Média.” ARENDT, Hannah. *A condição humana*, *op. cit.*, pp. 71 e 74.

<sup>8</sup> WALZER, Michael. *op. cit.*, pp. 153/159.

atribuída apenas a um grupo seleto de indivíduos (patrícios e clientes) e pautada por uma clivagem entre liberdade e escravidão, porém com um novo norte: a idéia de dependência.

Por meio do *ius gentium*, o direito romano considerava como cidadão quem não estivesse sujeito à dominação de outrem e fosse capaz de subsistir e atuar politicamente de forma autônoma, sem depender de ninguém<sup>9</sup>. Ao invés de direitos, como veio a ocorrer no período moderno, o cidadão romano era dotado de virtudes cívicas<sup>10</sup>, tidas como marco da passagem do homem natural, meramente preocupado com o âmbito privado da vida (família, comércio etc.), para o envolvimento nos assuntos comuns dos indivíduos, típicos da cidade.

Na sua fase imperial (século III a.C. / 476 d.C.), Roma teve uma enorme expansão territorial dos seus domínios, tendo a sua soberania atingido, inclusive, o oriente. A anexação de novas regiões se tornou uma constante, de modo que os povos conquistados tornavam-se parte da população do Império e deviam se submeter ao seu modelo de estratificação social. Assim, tornou-se necessária a concessão da cidadania romana a indivíduos de outras procedências, porém de forma diferente do que ocorrera no período republicano.

Como se tratava de aglutinar populações heterogêneas, sem origens comuns e desprovidas de condições para participar de atividades políticas, adotou-se uma nova compreensão da cidadania, marcada pela impessoalidade – elemento característico da cidadania moderna. Então, a cidadania romana imperial assumiu uma forma passiva, na qual os cidadãos possuíam identidade comum ao serem dotados de títulos e direitos, que lhes eram garantidos pelas leis e os desobrigavam de participar da elaboração destas<sup>11</sup>.

Cerca de dez séculos depois, a concepção ativa da cidadania voltou a ser adotada com o resgate de humanismo cívico. Com o Renascimento, destacando-se o pensamento de Maquiavel, promoveu-se um resgate da figura clássica do cidadão romano, como uma forte associação entre virtude e liberdade, em termos de autonomia e autogoverno<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> SKINNER, Quentin. “States and the freedom of citizens”. In: Id & STRÁTH, Bo. (Eds.), *op. cit.*, p. 13.

<sup>10</sup> BRETT, Annabel. S. “The development of the idea of citizens’ rights”. In: SKINNER, Quentin; STRÁTH, Bo. (Eds.), *op. cit.*, p. 99.

<sup>11</sup> WALZER, Michael. *op. cit.*, p. 159.

<sup>12</sup> Idem, *Ibidem*, pp. 106/107.



Após percorrer esses períodos históricos<sup>13</sup> dotada de uma certa hegemonia, a vertente da cidadania como participação política passou a ter um papel secundário já no período feudal e, decisivamente, com o advento da modernidade. Para se explicar essa transição, no âmbito da filosofia, costuma-se relacionar a cidadania à não menos polissêmica noção de liberdade política e suas principais concepções teóricas.

Caracterizada por Isaiah Berlin<sup>14</sup> como “liberdade negativa” e por Benjamin Constant<sup>15</sup> como “liberdade dos modernos”, essa nova abordagem foi cunhada pela linhagem teórica do liberalismo, que tem como precursor Thomas Hobbes e abarca desde John Locke a Jeremy Bentham, John Stuart Mill e o próprio Benjamin Constant<sup>16</sup>. A fim de exaltar a autodeterminação individual, essa vertente preconiza a liberdade como ausência de interferência e/ou coerção na esfera privada – e não mais a liberdade como independência. Com a centralidade do racionalismo, ganha proeminência o ideal de cada pessoa ter a capacidade de livre escolha sobre os seus rumos, sem impedimentos pela comunidade política, esta concedida pela figura do estado mínimo<sup>17</sup>.

Nessa concepção, como salienta Skinner, a liberdade individual tem a sua manifestação mais genuína no estado civil hobbesiano. Neste, os indivíduos abrem mão de uma parcela das suas liberdades em troca de segurança, cabendo ao estado interferir – geralmente por meio de leis – na esfera particular, e exercer seu poder de coerção, unicamente para proteger a propriedade privada e a integridade física dos cidadãos<sup>18</sup>.

De outra banda, materializadas historicamente pela *Commonwealth* inglesa (1688) e pelo jacobinismo francês (1793), e abordadas teoricamente por pensadores como Jean-Jacques Rousseau e Karl Marx, as chamadas “liberdade positiva” ou “liberdade dos antigos” representaram uma nova retomada, na contracorrente da modernidade, da idéia de cidadania ativa. Revigorada, esta foi atrelada

<sup>13</sup> Para uma abordagem detalhada desses períodos, confira-se os artigos publicados em: PINSKY, Jayme; PINSKY, Carla Bassanezi. (Orgs.). *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003.

<sup>14</sup> BERLIN, Isaiah. “Two concepts of liberty”. In: *Four essays on liberty*. Oxford: Oxford Univ. Press, 1969.

<sup>15</sup> CONSTANT, Benjamin. *La libertà degli antichi, paragonata a quella dei moderni*. Trad. di Giovanni Paoletti. Torino: Einaudi, 2001.

<sup>16</sup> SKINNER, Quentin. “States and the freedom of citizens”. *op. cit.*, pp. 15/21.

<sup>17</sup> PETTIT, Philip. *Republicanism: una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Barcelona: Paidós, 1999, pp. 35/40.

<sup>18</sup> SKINNER, Quentin. “States and the freedom of citizens”. *op. cit.*, pp. 15 e 16/19.

a uma idéia de justiça distributiva e preconizou o pertencimento dos indivíduos a uma comunidade democraticamente autogovernada, bem como o autodomínio dos cidadãos e a participação política direta nos assuntos da coletividade.

Apesar das suas peculiaridades, Rousseau e Marx compartilham certas premissas fundamentais para a atualização da noção de cidadania ativa<sup>19</sup>. Primeiramente, ao contrário dos liberais, entendem que o individualismo puro não existe antropologicamente e que o homem é naturalmente um ser social, constituído no meio em que nasce e (con)vive com seus semelhantes. A propriedade é considerada como a origem das desigualdades entre os homens e a fonte da desagregação social. Já a liberdade e a igualdade são compreendidas em sentido material, ligadas à sua efetiva implementação no campo social. Portanto, tais pensadores não aceitavam a figura moderna da democracia representativa, argumentando que o poder político não pode ser delegado pelo povo e conferido a uma elite, e defendiam a democracia direta, na qual se produzia, no sentido rousseauiano, a vontade geral.

No campo da sociologia, evidenciado na modernidade, verifica-se uma análise da cidadania correspondente aos perfis de sociedade assumidos nesse paradigma. Norteada pelas noções de evolução, transformação e mudança social, a dimensão sociológica da cidadania identifica esse conceito, sucessivamente, com a sociedade de mercado, a sociedade do trabalho e a sociedade pós-industrial, conferindo à ele diferentes conotações de acordo com cada um desses panoramas. A noção mais difundida dessa compreensão sociológica é a apresentada por Thomas H. Marshall, que concebe a cidadania moderna como um processo evolutivo e aponta a cidadania democrática como composta pelas cidadanias civil, política e social, revelando uma conjugação entre as desigualdades do mercado e a igualdade jurídica<sup>20</sup>.

Por fim, na seara do direito, a cidadania é unicamente compreendida por meio de uma visão mitigada da idéia de *status*, que corresponde à titularidade, por parte dos indivíduos, de direitos e obrigações formalmente instituídos por declarações de direitos e/ou textos constitucionais/legais. Conforme preconizado

---

<sup>19</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2004; Idem, *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2005; e MARX, Karl. *Manuscritos econômico-filosóficos*. Trad. Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2004.

<sup>20</sup> MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

pela dogmática jurídica, influenciada pelo pensamento kantiano, reconhece-se como cidadão todo indivíduo apto ao exercício de direitos políticos – ao menos o de votar –, promove-se a igualdade de todos perante a lei (isonomia formal) e garante-se uma pretensa universalidade do alcance dos direitos em regimes de sufrágio universal<sup>21</sup>.

Na doutrina contemporânea do direito, principalmente no contexto brasileiro, tem-se entendido que somente uma abordagem jurídica pura – quando muito aliada a uma reflexão pela filosofia do direito – é capaz de compreender e equacionar a questão da cidadania na chamada “era dos direitos”<sup>22</sup>. Assim, relegam-se a um segundo plano, ou mesmo desconsideram-se, as dimensões política, sociológica e histórica da cidadania, em razão da sua alegada insuficiência para o enfrentamento da temática diante de um novo contexto, no qual reconhece-se formalmente todas as categorias de direitos e exige-se uma aposta plena na sua efetivação por meio dos tribunais<sup>23</sup>.

Tendo em vista esse amplo leque de possibilidades na abordagem da cidadania, enveredarei nesta dissertação pela vertente da teoria política, utilizando também enfoques da teoria social, de maneira a reavivar o sentido político dos

<sup>21</sup> É muito comum entre os juristas a identificação do termo cidadania com a prática política e os direitos de votar e ser votado, ficando os direitos civis, sociais e de nacionalidade para o campo dos direitos humanos. Nesse sentido, o legislador brasileiro define como cidadão somente a pessoa dotada de direitos políticos, os quais são tidos como pressuposto para o reconhecimento de direitos civis e/ou sociais perante o Poder Judiciário, p. ex., nos casos de ação popular. Tido como regulamentar ao artigo 5º, LXXIII, da Constituição Federal de 1988 – “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular (...)” –, o artigo 1º, § 3º da Lei n.º 4.717/65 prevê que “A prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda”. Essa também é a perspectiva adotada pela doutrina jurídica, aqui representada por Luís Roberto Barroso, que, invertendo gênero e espécie, assim se manifesta: “**Os direitos de participação política, ou apenas direitos políticos, abrangem o direito de nacionalidade e o direito de cidadania.** (...) Pelo segundo, se reconhece ao indivíduo, qualificado por certos requisitos, a capacidade eleitoral (...) e a capacidade eletiva (...).” (grifos meus) Cf. BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 7ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 100.

<sup>22</sup> Correntemente utilizada por juristas, essa expressão foi extraída do famoso livro de Bobbio, de mesmo título: BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 2ª ed. São Paulo: Ed. Campus, 1992.

<sup>23</sup> TORRES, Ricardo Lobo. “A cidadania multidimensional na era dos direitos”. In: Id. (Org.). *Teoria dos direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, pp. 244, 248/251 e 251 e ss. A título exemplificativo, vale destacar a produção teórica de Ingo Wolfgang Sarlet. Considerado um dos principais constitucionalistas brasileiros da atualidade, o autor gaúcho se notabiliza pelos seus estudos referenciais na dogmática dos direitos fundamentais, em especial dos direitos sociais. Sem embargo, tanto em seus artigos como em seu principal livro, o autor desenvolve uma considerável digressão histórica sobre a origem dos direitos liberais clássicos enquanto direitos naturais, mas não faz qualquer menção aos acontecimentos históricos e à tradição das lutas socialistas e operárias que condicionaram o surgimento e impulsionaram o reconhecimento dos direitos sociais, limitando-se a indicar o Estado Social, assim pressupondo (erroneamente) a sua existência no Brasil. SARLET, Ingo W. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 4ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, pp. 42/52 e 277/280.

direitos sociais de cidadania<sup>24</sup>. Como marco teórico referencial para a compreensão contemporânea da cidadania, adotarei uma noção ampliada da cidadania democrática, tal como a pugnada por José María Gómez, que define ser a cidadania:

*“simultaneamente individual e social, passiva – como condição legal de proteção de direitos à igualdade e à diferença – e ativa – como prática desejante participativa e deliberativa nas decisões comuns –, cujo exercício abrange espaços locais, nacionais, transnacionais e global, de modo tal que assegure aos cidadãos a condição de membro pleno das comunidades políticas às quais pertencem (sejam elas infra-estatais, estatais ou supra-estatais).”<sup>25</sup> (grifos meus)*

Considerando o minimalismo da visão estritamente jurídica da cidadania e o fato de que os direitos não são auto-realizáveis, utilizarei o desenvolvimento do capitalismo como chave de análise para compreender o pano de fundo subjacente aos direitos de cidadania, mais especificamente os sociais. Desta maneira, serão problematizados os desafios teóricos dos direitos sociais e perquiridos os limites da viabilidade política da sua efetivação num sentido democrático ampliado.

## 2.2

### O advento da modernidade e a formação da cidadania moderna

Pode-se resumir o paradigma moderno através das suas três perspectivas: a ontológica (todo ser é determinado), a antropológica (o homem é um ser racional) e a epistemológica (o único conhecimento válido é o racional)<sup>26</sup>. Nesse sentido, passa-se a conceber que o “ser” deve estar em permanente construção, que o homem é capaz de dirigir os rumos da sua vida de acordo com a sua racionalidade (antropocentrismo) e que o sujeito encontra-se separado do objeto de investigação.

<sup>24</sup> TELLES, Vera da Silva. *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999, p. 177.

<sup>25</sup> GÓMEZ, José María. “Direitos Humanos, Desenvolvimento e Democracia na América Latina”. In: *Revista Praia Vermelha*, Rio de Janeiro: UFRJ, n.º 11, 2005, p. 02.

<sup>26</sup> Nesse sentido, há uma cisão entre diversos elementos, dando-se prevalência ao segundo de cada uma das três dicotomias que resumem a Modernidade, quais sejam: natureza/cultura, corpo/psique e objeto/sujeito. Cf. PLASTINO, Carlos Alberto. “Sentido e complexidade”. In: Id. & BEZERRA JÚNIOR, Benilton. (Orgs.). *Corpo, afeto e linguagem: a questão do sentido hoje*. Rio de Janeiro: Ed. Contra-capas, 2001.

Deste modo, o paradigma moderno refutou a tradição imposta durante séculos pela Igreja Católica, inteiramente calcada no teocentrismo, e formulou novas concepções acerca de três objetos de pensamento: o ser (ontologia), o homem (antropologia) e o conhecimento (epistemologia). Especialmente no que tange a formas de encarar a vida e a morte, a modos de organização social, bem como de produção e propagação do conhecimento, verifica-se uma transformação em relação às perspectivas do homem europeu a partir da revolução científica do século XVI, com base no florescimento das idéias do renascimento e do humanismo.

Tendo em vista os elementos legitimadores do imaginário moderno (monoteísmo, estado e verdade), a teoria política formulada nesse novo paradigma caracteriza-se por ser secularizada e racional, podendo-se afirmar que consiste tanto numa “teoria racional do estado” quanto numa “teoria do estado racional”. A partir desse ponto de vista, desenvolveu-se paulatinamente na Europa a substituição do modelo de produção feudal pelo capitalista – e, conseqüentemente, do estado feudal pelo estado nacional. Tal mudança envolveu uma série de elementos que somente foram viabilizados no cenário típico da modernidade, *e.g.*, a substituição de regimes monárquicos por republicanos e a progressiva laicização do estado e do poder político<sup>27</sup>.

O estado feudal, no qual restavam assentados o absolutismo monárquico e toda a estrutura do Antigo Regime, tinha por base um sistema peculiar de produção de valor, marcado por relações de dominação senhorial fundadas em hierarquia pessoal<sup>28</sup>. Assim, tinha-se um sistema patrimonialista, calcado nas relações de vassalagem e na submissão do processo produtivo aos interesses exclusivos do clero e da nobreza. Tal modelo preconizava a transformação da natureza pelo homem unicamente com vistas à satisfação dos poderes consolidados, e marginalizava as práticas mercatórias da burguesia em ascensão. A própria organização geográfica dos feudos retratava esse quadro político-

---

<sup>27</sup> TILLY, Charles. *Coerção, capital e estados europeus: 990-1992*. São Paulo: EdUSP, 1996, p. 54. Ainda de acordo com o autor, “os estados europeus seguiram trajetórias tão diversas mas acabaram convergindo no estado nacional.” Idem, *Ibidem*, p. 55.

<sup>28</sup> BENDIX, Reinhard. *Construção Nacional e Cidadania: estudos de nossa ordem social em mudança*. São Paulo: EdUSP, 1996, pp. 69/83, esp. p. 73.

econômico, pois eles se agrupavam em grandes extensões de terra, de maneira a deixar os burgos situados externamente às suas cercanias<sup>29</sup>.

Com o objetivo de se preservar a ordem social então vigente, através da administração da pobreza e da eliminação da vadiagem, foram editadas na Inglaterra, em 1601 e 1603, duas leis conhecidas como *Poor Laws*<sup>30</sup>. Numa tônica de alternância entre auxílio e repressão, as *Poor Laws* estabeleciam um controle sobre a movimentação territorial dos trabalhadores, de maneira que não pudessem se organizar e reunir condições para a subversão do *status quo*.

Basicamente, essas leis previam um sistema de regulamentação de salários, de abrangência nacional e administração local, que atribuía às paróquias (âmbito privado) a responsabilidade pelo custeio e fornecimento de trabalho, alimentação e moradia aos pobres. Assim, tal como identifica Marshall, as comunidades locais podem ser consideradas como a fonte original dos direitos sociais, porém ressaltando-se a separação entre estes e o *status* de cidadania<sup>31</sup>. Afinal, as medidas “sociais” eram consideradas como caridade e dirigidas somente aos “não-cidadãos” – pobres, mulheres, crianças, idosos, loucos etc. –, o que demonstra o germe da associação liberal entre desemprego e livre arbítrio.

As práticas mercantilistas envolvendo o manejo de capital remontam a tempos antigos e a uma postura que, por visar ao lucro e à usura, foi tida como contrária aos valores cristãos, e historicamente condenada pela Igreja Católica, que, inclusive, defendeu a criminalização do mercantilismo<sup>32</sup>. Não obstante o elemento “capital” já existisse e fosse utilizado – em posição marginal – pelos comerciantes durante séculos, jamais ocupara posição central no processo de produção. Isso somente veio a ocorrer com o advento do sistema capitalista, impulsionado pela intensificação das rotas de comércio e pelo crescimento de grandes cidades nas regiões dos burgos – fenômeno este viabilizado pelo simultâneo e progressivo enfraquecimento político do clero e da nobreza, e fortalecimento da burguesia<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> Nesse sentido, HÖFERT, Almut. “States, cities, and citizens in the later Middle Ages”. In: SKINNER, Quentin; STRÅTH, Bo. (Eds.), *op. cit.*, pp. 66.

<sup>30</sup> POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. 2ª ed. Trad. Fanny Wrobel. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2000, pp. 109/127.

<sup>31</sup> MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967, pp. 70/73.

<sup>32</sup> Cf. TIGAR, Michael E.; LEVY, Madeleine R. *O direito e a ascensão do capitalismo*. Trad. Ruy Jungman. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1978, p. 19.

<sup>33</sup> TILLY, Charles. *op. cit.*, pp. 64/65.

Uma nova ordem social e outras instituições políticas foram formuladas. Principalmente no campo social, inúmeros foram os desdobramentos desses fatos históricos, os quais refletem a consolidação do poder político de uma nova classe à frente da comunidade política<sup>34</sup>.

No ápice desse processo de construção de um novo instrumental político-social surgiu o movimento do Constitucionalismo Moderno<sup>35</sup>, que buscava impor limites à atuação do estado, condicionando-o aos limites estabelecidos pelo direito. Assim, o estado passou a exercer um papel ativo e passivo na elaboração das normas de regramento social, pois se tornou sujeito a elas tal como os indivíduos a ele submetidos. Tal fenômeno ficou caracterizado com a estipulação de um rol positivado de garantias fundamentais dos cidadãos, que figurava como uma zona intransponível pelo estado na sua atuação.

As constituições começaram a garantir um elevado grau de autonomia aos indivíduos perante o estado, cabendo a este abster-se ante uma série de domínios, tais como a liberdade de religião e de imprensa, bem como limitar-se a garantir a propriedade e a segurança dos cidadãos ao mesmo tempo em que prestava os serviços residuais que não interessassem à iniciativa privada<sup>36</sup>. Eis a idéia do estado mínimo e absenteísta, que preconizava as práticas de livre comércio e deixava o gerenciamento da ordem econômica a cargo da “mão invisível” do mercado, ou seja, determinava que o exercício do poder real sobre a sociedade deveria ficar sob o comando da iniciativa privada – detentora do poder econômico hegemônico.

### 2.3

#### **A cidadania liberal e suas características como expressão de uma nova conjuntura social**

Com a formação do estado moderno, fundado e justificado no princípio da nacionalidade, a cidadania veio a ser atribuída aos indivíduos com base no localismo territorial de um determinado estado nação, corolário de certos

---

<sup>34</sup> TIGAR, Michael E.; LEVY, Madeleine R. *op. cit.*, p. 14.

<sup>35</sup> MATTEUCCI, Nicola. Verbete “Constitucionalismo”, In: BOBBIO, Norberto *et alli. Dicionário de Política..* 5ª ed. Brasília: Ed. UnB, 2004, pp. 246/258.

<sup>36</sup> Cf. LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo: ensaio relativo à verdadeira origem, extensão e objetivo do governo civil.* São Paulo: Ed. Martin Claret, 2005, pp. 37 e ss.

elementos. Como adverte Eric Hobsbawm, “*não é possível reduzir nem mesmo a ‘nacionalidade’ a uma dimensão única, (...)*”<sup>37</sup>. Assim, ao lado dos elementos políticos e econômicos, que realmente foram decisivos para a formação dos estados nacionais, também concorreram outros fatores como o idioma, a etnia, a tradição, o território, a moeda, a pátria (sentimento de adesão) e a identidade histórica e cultural, os quais compuseram o chamado proto-nacionalismo, que, acrescido do patriotismo estatal, deu azo ao surgimento do nacionalismo moderno<sup>38</sup>.

Além de funcionar como elemento de legitimação para sistemas políticos mais desenvolvidos e complexos que os da Antigüidade, a cidadania era compreendida como sinônimo de pertencimento a um determinado estado. Assim, evidenciava uma lógica de inclusão da burguesia nos campos político e social, pautada pela formação das cidades e abandono do campo, e pela ascensão das fábricas e desvalorização da agricultura<sup>39</sup>.

Com o surgimento do liberalismo e a sua ruptura, representada por Michael Walzer como a “arte da separação” – cartografia social e política de um novo modelo político –, a cidadania assume outra faceta e apresenta uma definição mais clara. A visão orgânica e hierárquica da Idade Média é substituída pela figura de “muros”, que delimitam e protegem o exercício das liberdades<sup>40</sup>. Estas baseiam-se em um suporte moral (pré-político) e assumem a forma de “direitos naturais” (e.g., liberdades religiosa, de cátedra etc.), considerados fundamentais e universais, cujo conteúdo deveria ser preenchido por cada indivíduo, sem a interferência do estado<sup>41</sup>.

Com a cidadania liberal – calcada nos ideários do antropocentrismo e da agência humana –, surge um *status* jurídico determinando que a condição de

<sup>37</sup> HOBSBAWM, Eric J. *Nações e nacionalismo desde 1870: programa, mito e realidade*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004, p. 17.

<sup>38</sup> Idem, *Ibidem*, pp. 63 e ss. Segundo o historiador inglês, “*os últimos dois séculos da história humana do planeta Terra são incompreensíveis sem o entendimento do termo ‘nação’ e do vocabulário que dele deriva*”. Idem, *Ibidem*, p. 11.

<sup>39</sup> GIDDENS, Anthony. *Sociologia*. 4ª ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004, pp. 35 e ss.; e Idem. *The nation state and violence*. Cambridge: Polity, 1985, *passim*.

<sup>40</sup> WALZER, Michael. “El liberalismo y el arte de la separación: la justicia en las instituciones”. In: Id., *Guerra, política y moral*. Barcelona: Paidós, 2001.

<sup>41</sup> Dominante no período do Império Romano, essa concepção da liberdade como “não interferência” foi retomada, início da modernidade, por autores como Thomas Hobbes e Jean Bodin, que usavam o termo cidadania no sentido de um resgate da concepção negativa, passiva e protetiva-jurídica das liberdades individuais, ou seja, em termos de segurança contra a atuação do estado. Cf. PETTIT, Philip. *Republicanism, op. cit.*, pp. 35/40.



portador de cidadania consistia em se estar atrelado a um estado nacional e acobertado pelo manto de proteção da lei e dos direitos. Destarte, passavam os indivíduos (nem todos, vale recordar) de súditos a cidadãos<sup>42</sup>, e tinham protegidos seus assuntos mais privados (propriedade, riqueza, segurança, intimidade...) pelos denominados direitos civis.

Erigindo-se o contratualismo e o *jusnaturalismo* como modelos filosóficos predominantes, passou-se a conferir um tratamento central aos direitos naturais – especialmente a propriedade privada, a autonomia de vontade para contratar e a segurança pessoal. Por serem tidos como anteriores à instituição da organização política, tais direitos tinham como principal tarefa limitar a ação estatal perante os cidadãos, garantindo-lhes uma série de liberdades públicas alheias a qualquer intervenção arbitrária. Como corolários dessa concepção foram instituídos os princípios da legalidade e da igualdade perante a lei (ou isonomia formal), que representavam mais uma forma de resguardo contra a interferência estatal na esfera individual<sup>43</sup>.

No marco dessa matriz *jusnaturalista*, Locke faz um uso diferente do instrumental “estado de natureza/estado civil/contrato social” em relação a Hobbes. Enquanto este busca legitimar/justificar o poder do estado, aquele objetiva limitá-lo segundo a lógica do primado do privado sobre o público. De acordo com a sua concepção individualista/atomista do ser humano, Hobbes constrói a idéia de que no estado de natureza só haveria indivíduos isolados, os quais somente entrariam em contato uns com os outros para guerrear, proteger-se contra agressões despropositadas e, finalmente, para a elaboração do contrato social<sup>44</sup>; Locke, por sua vez, entende que inicialmente os indivíduos estão separados e não criam conflitos entre si, mas depois se unem para formar a sociedade civil e, por fim, a sociedade política<sup>45</sup>.

Em *O Leviatã*, Hobbes assevera que a propriedade só surge com o advento do estado civil, pois no estado de natureza não haveria qualquer regramento para disciplinar as relações entre os indivíduos<sup>46</sup>. Já para Locke: “*O maior e principal*

<sup>42</sup> BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 2ª ed. São Paulo: Ed. Campus, 1992, pp. 15 e ss.

<sup>43</sup> HELD, David. *Models of Democracy*. 2<sup>nd</sup> ed. California: Stanford Univ. Press, 1996, pp. 78/82.

<sup>44</sup> HOBBS, Thomas. *Leviatã: ou matéria, forma e poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2004, pp. 95/100.

<sup>45</sup> LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo...*, *op. cit.*, pp. 32/33.

<sup>46</sup> Segundo Hobbes, “*Toda propriedade privada da terra deriva, originariamente da distribuição arbitrária pelo soberano.*” HOBBS, Thomas, *op. cit.*, p. 183.

*objetivo, portanto, dos homens se reunirem em comunidades, aceitando um governo comum, é a preservação da propriedade*”<sup>47</sup>. Destarte, na formulação lockeana, a propriedade é um direito natural e inalienável<sup>48</sup>, servindo de fundamento para a criação do governo civil e para a atribuição de cidadania e direitos políticos a certos indivíduos.

Analisando as categorias de direitos na teoria de Locke, verifica-se uma separação entre os homens que têm e os que não têm propriedade, de modo que somente são dotados de cidadania os proprietários de meios de produção<sup>49</sup>.

Aparentemente parece ser difícil conciliar a idéia de governo da maioria com a concepção individualista/atomista de Locke, especialmente sendo o direito de propriedade requisito para aquisição de direitos políticos. No entanto, isso foi possível através da equiparação entre o consentimento coletivo e o individual, ou seja, como os direitos políticos eram restritos a uma pequena elite, os governantes sempre acabavam por representar os seus próprios interesses em nome dos seus representados (eles mesmos).

Assim, Locke concebeu a propriedade privada como direito puramente natural e, portanto, passível apenas de reconhecimento (caráter declarativo) por parte do soberano<sup>50</sup>.

Constituiu-se, desse modo, a primeira versão dos direitos de cidadania na modernidade, a dos *direitos individuais* ou de *índole negativa*. Como se entendia o estado a partir de uma concepção limitada e restrita à garantia da propriedade e da segurança individual, não lhe cabia implementar qualquer prestação material, mas tão somente se abster de intervir na esfera particular e fiscalizar as condutas das pessoas para que fossem assegurados e promovidos os valores acima indicados<sup>51</sup>.

<sup>47</sup> LOCKE, John. *op. cit.*, § 124, p. 92. Locke formula uma teoria da propriedade ao longo das suas obras *Ensaio sobre a tolerância*, *Epístola sobre a tolerância*, *Ensaio sobre a inteligência humana* e *Segundo Tratado*, mais detidamente nesta última, especialmente em seu capítulo V. Ao se analisar a teoria da propriedade em Locke, há de se considerar sempre que o seu discurso (“é meu” ≠ “é nosso”) reproduziu a sua realidade (burguesia ascendente) e o seu contexto cultural. Portanto, entendo que não se pode considerar as suas afirmações como válidas para a natureza humana em abstrato, mas sim perante homens histórica e culturalmente produzidos.

<sup>48</sup> Para Hobbes, apenas o direito à vida era inalienável, enquanto que para Locke o eram os direitos à vida, à liberdade (como forma de vida) e à propriedade.

<sup>49</sup> Eis uma ubiqüidade na teoria da cidadania de Locke, segundo a qual a individualidade de uns negava as de outros (os não proprietários). Assim, para ele, o importante é o “ter” e não o “ser”.

<sup>50</sup> BOBBIO, Norberto. *Locke e o direito natural*. 2ª ed. Brasília: Editora UnB, 1997, p. 192.

<sup>51</sup> BENDIX, Reinhard. *Construção Nacional e Cidadania...*, *op. cit.*, pp. 109 e ss. Em suma, Paulo Bonavides delinea tais direitos como direitos de liberdade que “têm por titular o indivíduo, são

Evidenciados pelo advento das revoluções estadunidense e francesa do século XVIII, tais direitos se relacionam ao modelo de estado liberal. Caracterizado por Habermas como “paradigma do direito formal burguês”, esse modelo representa uma concepção de justiça pautada pela igualdade e pela distribuição de direitos – com vistas unicamente à garantia da autonomia privada (direitos civis e políticos) e à não intromissão do estado no funcionamento do mercado – através de uma estruturação jurídica formalista, na qual o direito privado prevalece sobre o direito público<sup>52</sup>.

Quanto ao elenco dos pressupostos do modelo de direito privado liberal, é precisa a síntese de Víctor Abramovich e Christian Courtis: (i) construção de sujeitos de direito individuais; (ii) equivalência dos sujeitos de direito, expressada através de noções como a igualdade formal perante a lei e a igualdade das partes contratantes; (iii) consagração do princípio da autonomia da vontade; e (iv) limitação das funções do estado à criação de regras gerais e abstratas e à criação de bens jurídicos individuais<sup>53</sup>.

Em suma, são as seguintes as características da cidadania liberal: passividade, formalidade, institucionalidade, caráter restritivo, igualdade normativa, nacionalidade e territorialidade. Para viabilizar um sistema que as organizasse, promoveu-se nos textos constitucionais e declarações de direitos uma clara separação entre os “direitos do homem”, tidos como universais e inerentes à figura do “homem abstrato”, e os “direitos do cidadão”, de titularidade condicionada ao pertencimento a um determinado estado.

A Constituição francesa de 1791 apresentou uma distinção entre cidadãos “ativos” e “passivos”<sup>54</sup>, cabendo a estes apenas o gozo de direitos civis – simbolizados pelo direito à propriedade e, portanto, na prática, exercidos apenas pelos indivíduos detentores dos meios de produção. Já àqueles, que compunham

---

*oponíveis ao Estado, traduzem-se como faculdades ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico; enfim, são os direitos de resistência ou de oposição perante o Estado*” BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 517.

<sup>52</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Vol. II. Trad. de Flávio Beno Siebeneichler. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 138.

<sup>53</sup> ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. 2ª ed. Madrid: Trotta, 2004, pp. 50/51.

<sup>54</sup> SINGER, Paul. “Direitos sociais: a cidadania para todos”. In: PINSKY, Jayme; PINSKY, Carla Bassanezi. (Orgs.). *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003, pp. 214/215; e DOMINGUES, José Maurício. “Cidadania, direitos e modernidade”. In: SOUZA, Jessé. (Org.). *Democracia hoje. Novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Ed. UnB, 2001, p. 217.

um círculo seletivo, eram reconhecidos direitos políticos de eleger os governantes e candidatar-se em pleitos eleitorais, assegurando a sua hegemonia no controle do Estado. Mesmo incorporando a avançada proposta de Thomas Paine de previsão de um “direito à subsistência”<sup>55</sup>, aplicável aos trabalhadores e não trabalhadores, e financiado pelo erário público, o texto de 1791 não foi efetivado na prática, para a maioria da população, em razão da lógica excludente do discurso liberal dos “direitos humanos”.

Diante desse quadro, a postura de Karl Marx (e outros como Ferdinand Lassalle<sup>56</sup>) era extremamente crítica perante os “direitos do homem” e sua natureza individual e privada, entendendo-os como direitos classistas e egoístas que expressavam privilégios da classe burguesa e prerrogativas dos proprietários. Em seu texto de juventude “A questão judaica”<sup>57</sup>, Marx denunciou a discrepância entre os “direitos humanos” e os “direitos dos cidadãos” como uma discriminação classista e legalizada entre a burguesia e o proletariado em formação, pois o sufrágio era atribuído somente aos proprietários, com base em critérios censitários, excluindo-se a maior parte da população do acesso ao exercício do poder político<sup>58</sup>.

Com esse discurso, Marx não visava a negar a validade dos direitos civis e/ou propor a supressão da dimensão privada das pessoas, mas sim criticar a cidadania civil pelo seu caráter restrito quanto à abrangência de sujeitos e insuficiente para a promoção da “cidadania plena”, por ele denominada de “emancipação humana”<sup>59</sup>. Assim, para a meta histórica de superação do capitalismo, Marx estabeleceu como pauta um necessário processo de ampliação

<sup>55</sup> Constituição francesa de 1791, art. 21: “*Os socorros públicos são uma dívida sagrada. A sociedade deve subsistência aos cidadãos desafortunados, seja conseguindo-lhes trabalho, seja garantindo os meios de existência para aqueles que não têm condições de trabalhar.*” SINGER, Paul. “Direitos sociais: a cidadania para todos”, *op. cit.*, p. 217. Precursor da renda cidadã, em pleno século XVIII, Thomas Paine defendia, ainda, a redistribuição da renda através de um imposto progressivo sobre a propriedade da terra. Cf. PAINE, Thomas. *Rights of man*. Harmondsworth: Penguin Books, 1984.

<sup>56</sup> Cf. OESTREICH, Gerhard. *Storia dei diritti umani e delle libertà fondamentali*. 2ª ed. Bari: Laterza, 2002, p. 128.

<sup>57</sup> MARX, Karl. “A questão judaica”. In: *Manuscritos econômico-filosóficos*. São Paulo: Martin Claret, 2004, pp. 13/44.

<sup>58</sup> Diversas críticas foram formuladas às idéias de Marx a respeito dos direitos humanos – sejam as desenvolvidas por ele em “A questão judaica”, sejam, principalmente, as retomadas por autores do marxismo. Para tanto, confira-se: LEFFORT, Claude. *A invenção democrática. Os limites da dominação totalitária*. 2ª ed., São Paulo: Ed. Brasiliense: 1987; e BUEY, Francisco Fernández. *Marx (sem ismos)*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2004, pp. 75/98, esp. 80/81.

<sup>59</sup> COUTINHO, Carlos Nelson. “Notas sobre cidadania e modernidade”. In: Id., *A contra corrente*. São Paulo: Cortez, 2000, pp. 57/58.

da cidadania, com a expansão dos direitos civis – inclusive com uma re-significação da propriedade dos meios de produção em termos coletivos e verdadeiramente universais –, a adoção do sufrágio universal e a incorporação das demandas dos trabalhadores no espaço político em termos de direitos (direitos sociais). Essa foi a tônica que veio a ser reivindicada (porém nem sempre seguida à risca) a partir da segunda metade do século XIX e durante o século XX, pelos movimentos populares e de trabalhadores, fossem estes ligados ou não ao projeto de implementação do comunismo.

## 2.4

### **A ampliação da cidadania liberal e o advento da cidadania social como reflexos da grande transformação social**

Em sua obra magistral, Karl Polanyi realiza uma análise detalhada das transformações econômicas do século XIX e apresenta uma interpretação singular, dissonante das economicistas (ultraliberal e marxista), acerca dos desdobramentos no processo social da passagem de um sistema econômico para outro<sup>60</sup>. Desvinculado de qualquer determinismo econômico e baseado na idéia de primazia da sociedade, o autor resgata o processo histórico e social da Revolução Industrial, e utiliza como chave de análise uma dialética do duplo movimento, de retração e liberação, da sociedade nesse período.

Polanyi contrapõe os processos históricos de ascensão e declínio da sociedade de mercado, visando a esclarecer os motivos do seu esgotamento – e da queda de toda uma civilização construída sobre ela –, bem como da sua superação por um novo modelo de sociedade – o da sociedade pós-industrial – que veio a vigorar no século XX.

Na síntese de Gómez, a tônica desse duplo movimento é orientada por:

“uma primeira fase de liberação das forças do mercado de todo controle social, o que, de maneira acelerada, erode a coesão social, destrói os velhos laços de comunidade e acirra a luta de classes; e uma segunda, na qual a sociedade, aos

---

<sup>60</sup> POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*, op. cit.

poucos e por intermédio da política, tenta atenuar os efeitos disruptivos do mercado e introduzir na economia um certo tipo de controle social.”<sup>61</sup>

Primeiramente, Polanyi explica como o mercado e o livre cambismo foram elevados a entidades inquestionáveis, e desvenda os mitos das suas alegadas espontaneidade e auto-regulação. Como sustenta, com o objetivo de separá-lo da sociedade, o mercado e sua lógica de funcionamento foram planejados, estruturados e protegidos no âmbito do estado, com base nas articulações feitas, pela *haute finance*, entre as searas política e econômica-financeira do poder. Aliás, segundo o autor, juntamente com o sistema de equilíbrio do poder, o padrão internacional do ouro e o mercado auto-regulável, o estado liberal consistiu em uma das quatro instituições que embasaram o “pacifismo pragmático” da civilização do século XIX<sup>62</sup>.

Em uma outra etapa, Polanyi descreve o processo de mudança social que caracterizou o abandono da utopia do livre mercado e o descobrimento da sociedade como renascimento da liberdade política. Neste cenário de busca pela retomada da coesão social – estilhaçada pelo liberalismo econômico –, a sociedade se robusteceu e passou a empreender esforços para a disciplina da economia, pela via do processo político, com um redirecionamento para as necessidades humanas e sociais<sup>63</sup>. Deste modo, com a sua resistência à economia de mercado, a sociedade voltou a ganhar força para garantir a sua primazia no processo de organização política.

Como resultado da plenitude do sistema da economia de mercado e de diversos fatores políticos, “a civilização do século XIX ruiu”<sup>64</sup> e abriu espaço para a grande transformação estrutural da sociedade, que teve como legado os desafios da industrialização e da fragmentação social.

Em meio a esse processo, verifica-se a emergência da “questão social”, que possibilitou futuramente a conscientização dos movimentos populares e dos trabalhadores durante o século XIX, para a busca da sua libertação de um sistema

<sup>61</sup> GÓMEZ, José Maria. *Política e democracia em tempos de globalização*. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 24.

<sup>62</sup> POLANYI, Karl. *op. cit.*, pp. 17 e ss.

<sup>63</sup> Sobre o tema das necessidades humanas e sociais, veja-se: PEREIRA, Potyara A. P. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2006; e GUSTIN, Miracy B. S. *Das necessidades humanas aos direitos: ensaio de sociologia e filosofia do direito*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

<sup>64</sup> Idem, *Ibidem*, p. 17.

de organização social que lhes negava a condição de cidadãos e, ainda, de sujeitos humanos.

Esse novo paradigma é compreendido como o advento da “sociedade do trabalho”<sup>65</sup>, no qual as categorias “fabricação” e “trabalho” assumem uma centralidade determinista nos processos de socialização dos indivíduos, eis que considerada como norte para a formação das pessoas dentro do contexto coletivo, na condição de *homo faber*<sup>66</sup>. Segundo tal cosmovisão, todos interagem entre si, tendo como referencial as suas posições em relação à detenção e o manejo dos meios de produção, bem como às suas capacidades para acumular capital pela venda da força de trabalho. Conseqüentemente, novos sujeitos passaram a ganhar destaque na cena política e importantes conquistas foram incorporadas como resultado das suas reivindicações.

Na perspectiva do marxismo, compreende-se que as demandas políticas e sociais, então apresentadas pelos não-cidadãos, foram pleiteadas num compasso de “idas e vindas”<sup>67</sup>, extrinsecamente à lógica da democracia liberal, que buscava sempre se re-organizar para absorvê-las e compatibilizá-las, quando não conseguia rejeitá-las. Domenico Losurdo argumenta que esse panorama implicou em uma progressiva ampliação dos direitos de cidadania, via extensão do sufrágio, caracterizada como um movimento de alternância na luta de classes entre “emancipação” e “des-emancipação”, no sentido de que a cada conquista das lutas libertadoras contra o capital, surgia um contra-golpe conservador<sup>68</sup>.

Exemplo elucidativo desse compasso é dado pela intercalação, na Inglaterra, entre o reforço da lógica das *Poor Laws* e a elaboração e implementação das chamadas Leis Fabris (*Factory Acts*)<sup>69</sup>.

<sup>65</sup> CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Trad. Iraci Poleti. 5ª ed. Petrópolis: Ed. Vozes, 2005.

<sup>66</sup> ARENDT, Hannah. *A condição humana*, *op. cit.*, pp. 166 e ss.

<sup>67</sup> SINGER, Paul. “Direitos sociais: a cidadania para todos”, *op. cit.*, p. 226. Nesse artigo, Singer desenvolve uma longa e detalhada exposição sobre o processo histórico dos direitos sociais no contexto europeu (com menção ao brasileiro), somente comparável ao feito por Karl Polanyi, em seu clássico *A grande transformação* (*op. cit.*).

<sup>68</sup> LOSURDO, Domenico. *Democracia ou bonapartismo: triunfo e decadência do sufrágio universal*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ / Ed. UNESP, 2004.

<sup>69</sup> No capítulo 8, do livro 1, de *O Capital*, intitulado “A jornada de trabalho”, Marx demonstra a contraposição entre, por um lado, a avidez da burguesia pela super-exploração da jornada de trabalho, e, por outro, a luta dos trabalhadores pela crescente proteção dos seus direitos em leis fabris, na Inglaterra e em outros países. MARX, Karl. *O Capital. Crítica da Economia Política*. livro I, volume 1 (o processo de produção do capital). Trad. Reginaldo Sant’Anna. 24ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

Em 1795, buscou-se salvar as *Poor Laws* inglesas com a criação do sistema de *Speenhamland*, que prestava assistência aos pobres mediante a concessão de um salário mínimo e um salário família, acrescidos de oportunidades de trabalho. Já em 1834, elaborou-se o *Poor Law Amendment Act*, que promoveu a criminalização da mendicância e intensificou a utilização das *Workhouses*, as quais recebiam, em regime de trabalhos forçados, os incapazes de labutar e prover o próprio sustento<sup>70</sup>.

Por outro lado, apesar das suas falhas, as Leis Fabris “*foram os primeiros direitos sociais legalmente conquistados na era do capitalismo industrial*”<sup>71</sup>, e apresentaram uma importante novidade para a trajetória histórica da cidadania: pela primeira vez, atribuiu-se uma dimensão coletiva aos direitos de cidadania, que então passaram a ter uma vertente de titularidade transindividual. Nesse sentido, os direitos sociais catalisaram as demandas dos trabalhadores e serviram de ensejo para a aglutinação desses novos sujeitos políticos na luta por seus interesses, especialmente para a reversão das condições árduas de trabalho a que estavam submetidos: longas jornadas diárias, atividades insalubres e/ou arriscadas, baixa remuneração, escassez de tempo para repouso, exploração de trabalho infantil etc.

Ao estipularem direitos típicos dos trabalhadores, as Leis Fabris promoveram a liberdade de trabalhar e consistiram em restrições ao direito de propriedade e à liberdade de contratar, até então absolutos, almejando conter enormes ondas de desemprego. Seus resultados foram positivos para os trabalhadores e proporcionaram a conquista do sufrágio universal em diversos países europeus – destacando-se a Revolução de 1848, de caráter proletário, na França –, fortalecendo o poder dos trabalhadores e acirrando a luta de classes, com uma novidade: o estado passou a ser visto como agente da classe trabalhadora.

Nesse movimento pendular, de re-organização do trabalho e de reivindicação de direitos sociais, destacam-se como suas principais vias as experiências do sindicalismo e do cooperativismo operário, ambas introduzidas pela primeira vez na Inglaterra e depois difundidas por diversos países.

---

<sup>70</sup> POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*, op. cit., pp. 99/108.

<sup>71</sup> SINGER, Paul. “Direitos sociais: a cidadania para todos”, op. cit., p. 222. As principais Leis Fabris da Inglaterra foram editadas em 1802, 1819, 1833, 1842, 1844, 1847 e 1874.



Como já demonstrado, o início do século XIX envolveu uma série de medidas destinadas ao controle da pobreza e à disciplina das condições de super-exploração do trabalho. Neste contexto, promoveu-se uma forte repressão à organização dos trabalhadores, cujas associações foram postas na ilegalidade pelos *Combination Acts*. Tais leis impuseram limites à ação sindical e puniram severamente os trabalhadores que se envolvessem em atividades de protestos contra seus empregadores, os quais invariavelmente contragolpeavam os movimentos trabalhistas por meio de *lockouts*. Somente com a ampliação das Leis Fabris, na segunda metade do século XIX, os sindicatos foram legalmente reconhecidos e ficaram assentados os direitos de livre associação e de greve, que também consistiram em novas mitigações à liberdade de contratar dos empregadores.

Preconizado por Robert Owen, o cooperativismo operário alcançou resultados significantes na promoção de um modelo de economia solidária<sup>72</sup>, que representava grande parte das aspirações dos movimentos socialistas no século XIX, entre as quais, a socialização da propriedade dos meios de produção, o controle das fábricas pelos trabalhadores e a distribuição eqüitativa dos lucros<sup>73</sup>. Segundo Paul Singer, o cooperativismo owenista “*Eliminou o trabalho infantil e providenciou escolas para os filhos dos trabalhadores, moradias decentes para as famílias dos mesmos e lhes ofereceu condições vida e de trabalho incomparavelmente melhores que as que prevaleciam então na Inglaterra*”<sup>74</sup>.

Minado por interferências do mercado nos pontos vulneráveis do seu funcionamento – circulação de mercadorias, negociações com empresas capitalistas, gerenciamento da repartição de lucros etc. –, esse modelo de aldeias cooperativas foi paulatinamente abandonado e só voltou a ser implementado recentemente, em especial nos países subdesenvolvidos, no final do século XX.

Situação diferente ocorreu na Alemanha. Objetivando reforçar seu poder no segundo *Reich* alemão, Otto von Bismarck implementou, a partir de 1883, uma série de medidas para a formação de um grande sistema de redes de seguridade

---

<sup>72</sup> Sobre o tema, veja-se: SINGER, Paul. *Introdução à economia solidária*. 1ª reimp. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004; e PINTO, João Roberto Lopes. *Economia solidária: de volta à arte da associação*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006.

<sup>73</sup> Outro acontecimento marcante na história dos direitos sociais foi a Comuna de Paris (1871), que promoveu o direito ao trabalho com a reabertura de fábricas em crise, ou falidas, e a entrega destas aos trabalhadores, que passaram a implementar regimes de autogestão do trabalho e de socialização dos lucros.

<sup>74</sup> SINGER, Paul. “Direitos sociais: a cidadania para todos”, *op. cit.*, p. 221.

social, de caráter compulsório para os trabalhadores<sup>75</sup>. Por meio de políticas sociais “inclusivas”, o “chanceler de ferro” almejava controlar as classes trabalhadoras e, desarticulando-as, refrear os impulsos do movimento socialista, que ameaçava seu governo. Para tanto, criou a Caixa Imperial (1881), administrada e mantida pelo estado, e instituiu uma série de benefícios – como aposentadoria e seguros relativos à saúde, acidentes de trabalho etc. –, atrelando-os seletivamente à condição de trabalhador (formalizada por contrato) e a contribuições pecuniárias prévias. Conseqüentemente, ficou excluída grande parte da sociedade, então desempregada, cresceu a força dos movimentos populares e, pelo menos até a queda de Bismarck, em 1890, tal sistema de seguridade não conseguiu desmobilizar os movimentos socialistas.

Na virada do último quarto do século XIX para o século XX, período representado por Eric Hobsbawm como “a era dos impérios”<sup>76</sup>, vivia-se um momento de reorganização do “capitalismo sem limites”, evidenciado pelos resultados do imperialismo europeu e pela crise do sistema de economia de mercado. Simultaneamente, como demonstram as experiências históricas de dois países centrais do capitalismo mundial, no cenário externo, as potências ocidentais expandiam amplamente seus domínios e, no contexto nacional, a questão social assumia cada vez mais relevância.

Nesse sentido, na Grã-Bretanha, foram aprovados o *Coal Mines Act* (1908), que estabelecia jornada máxima de oito horas diárias para mineiros de carvão, o *Trade Board Act* (1909), que instituía um salário mínimo, e uma lei de 1911, que criou o “sistema obrigatório de seguro contra enfermidade e desemprego”. Já na Alemanha, foi elaborada uma lei sobre merendas escolares (1906), outra que garantia emprego para estudantes (1908), e um Código de Seguros Sociais (1911).

De acordo com dados estatísticos e indicadores econômicos apresentados por Paul Singer, esse quadro de Grã-Bretanha e Alemanha indica um amplo crescimento dos gastos públicos com o social, tônica de diversos outros países industrializados, da véspera (1913) da Primeira Guerra à crise de 1929. Na avaliação do autor, isso representou um “*extraordinário impulso à luta por*

---

<sup>75</sup> REGONINI, Gloria. “Estado do bem-estar”. In: BOBBIO, Norberto *et alli*. *Dicionário de Política*. 5ª ed. Brasília: Ed. UnB, 2004, p. 416.

<sup>76</sup> HOBSBAWM, Eric. *A era dos impérios (1875-1914)*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

*direitos sociais pelos trabalhadores*”, e teve como fator determinante a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), cujos preparativos e desdobramentos demandaram uma espécie de “investimento no social”<sup>77</sup>. Mediante promessas de compensações sócio-econômicas pelos infortúnios gerados pela pobreza e pela própria guerra, almejava-se persuadir os trabalhadores a integrarem os exércitos nacionais e partirem para o combate.

Em meio ao encerramento da primeira guerra e meses após a proclamação da Constituição mexicana de outubro de 1917, num cenário de revoltas populares ainda mais acentuadas – contrárias ao regime do feudalismo czarista –, eclodiu na Rússia a Revolução Bolchevique, dando azo à elaboração, em 1918, da primeira Constituição da URSS e da Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado. Esse contexto transformador deu impulso a um processo de generalização da cidadania e dos direitos sociais, assumindo os direitos dos trabalhadores papel central na nova ordem socialista, baseada nos pilares da justiça social, da economia planificada e do governo corporificado pela ditadura do proletariado.

Múltiplos efeitos irradiaram-se pelo mundo a partir da Constituição mexicana e da incipiente experiência soviética, nos termos de um constitucionalismo social e de uma política que apregoava a centralidade dos direitos sociais. Em pouco tempo, já em 1919, a comunidade internacional instituiu a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e assistia o início do longo processo de proliferação e circulação de um novo modelo de direitos, assentado não mais numa cosmovisão atomista, mas numa concepção social e solidarista das relações humanas, que, em certos casos, inclusive chegou a romper com o regime capitalista.

Em meio a essa jornada, o movimento socialista se fragmentou e passou a contar com duas correntes: a dos socialistas revolucionários e a dos socialistas reformistas. Os primeiros idealizavam o socialismo como transição – que ocorreria pela ação política direta – para o comunismo, e tinham como característica marcante a sua postura anticapitalista e antitradicionalista; por outro lado, os segundos admitiam uma composição com o capitalismo e acreditavam que, no interesse da classe operária, poderiam obter a conquista do poder político

---

<sup>77</sup> SINGER, Paul. “Direitos sociais: a cidadania para todos”, *op. cit.*, p. 238.

por meio da ação institucional, através do sufrágio (eleições democráticas), para então poderem promover as reformas sociais e econômicas necessárias para uma atenuação das desigualdades sociais<sup>78</sup>.

Principalmente após 1917, com o fortalecimento do socialismo soviético, ocorreu uma ruptura definitiva entre essas duas correntes socialistas e o elemento transformador do socialismo revolucionário veio à tona, procurando reorganizar a sociedade através: (i) da supressão das diferenças de classe; (ii) da remodelação da economia para uma forma planejada; (iii) da eliminação da propriedade privada dos meios de produção; (iv) da promoção da justiça distributiva; e (v) do alcance da igualdade material.

Em consequência dessa perda de espaço no cenário político e das perseguições que sofreram por parte do regime soviético, os socialistas reformistas buscaram autonomia através da sua reorganização na forma de partidos de social democracia, os quais passaram a defender a bandeira de uma alternativa ao liberalismo e ao socialismo real<sup>79</sup>. Nesse sentido, privilegiou-se a soberania popular em detrimento da soberania de mercado, conjugando a preservação das liberdades individuais com a fortificação do estado, de maneira que este assumisse as funções de gestor da economia (economia planejada) e de prestador de assistência social (direitos sociais).

Outro resultado direto da Primeira Guerra foi o reconhecimento, pela Constituição de Weimar<sup>80</sup> – promulgada em 31 de julho de 1919 –, de uma centralidade da dignidade humana no ordenamento político-jurídico. No espírito dessa inovadora Constituição foi dada grande ênfase na previsão de metas voltadas para a implementação de políticas sociais (destacando-se as relativas à busca pelo “pleno emprego” e à universalização da educação pública). Em meio aos conflitos travados entre os adeptos do reformismo da social democracia e os do socialismo soviético, firmava-se um compromisso político nos termos de uma

---

<sup>78</sup> Entendendo que seria melhor estabelecer um pacto com os capitalistas do que cair nas incertezas dos rumos da revolução, os social-democratas acreditavam que também seria do interesse dos trabalhadores a obtenção de lucro por parte do capitalista, pois assim seriam gerados mais investimentos e mais trabalho para as classes proletárias.

<sup>79</sup> Sobre a formação da social democracia e dos seus partidos políticos, confira-se PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e Social Democracia*. São Paulo: Ed. Cia. das Letras, 1989; e REGONINI, Glória. “Estado do bem-estar”, *op. cit.*, pp. 416/419.

<sup>80</sup> Sobre os debates envolvendo a Constituição de Weimar, confira-se: BERCOVICI, Gilberto. *Constituição e estado de exceção permanente: a atualidade de Weimar*. Rio de Janeiro: Ed. Azougue, 2004.

democracia social, que conjugava formalmente os tradicionais direitos fundamentais de liberdade (individuais) com novos direitos de cunho social.

Apesar de possuir uma estrutura equilibrada, que balanceava um suntuoso rol de direitos e deveres fundamentais clássicos com uma organização estatal de perfil intervencionista – visando à promoção de políticas sociais –, a Constituição de Weimar vigorou por pouco tempo. Não obstante, ela foi de extrema relevância e consistiu em referência para o desenvolvimento das instituições democráticas e do tratamento constitucional dado aos direitos de cidadania, especialmente os sociais.

Como resultado do crescimento das lutas operárias e da sua influência determinante no cenário político europeu do transcurso do século XIX para o XX, tanto os direitos humanos como a cidadania passaram a assumir novos perfis, de maneira a se tornarem consentâneos com uma nova organização social e com a incorporação das demandas apresentadas por novos sujeitos<sup>81</sup>.

Como resposta à crise gerada pela quebra da bolsa de Nova Iorque, em 1929, teve início nos EUA, através do *New Deal*, uma implementação intensa das políticas do keynesianismo, adotando-se uma estratégia de intervenção direta do estado nos âmbitos econômico e social – inclusive na esfera das relações privadas, até então intocáveis –, com o fulcro da busca pelo pleno emprego e o bem-estar social<sup>82</sup>. Destarte, deixava-se de lado a postura absenteísta típica do estado liberal e passava-se a conceber o estado por um viés social, assumindo o papel de protagonista na implementação de direitos (inclusive de índole social) aos cidadãos. Isto é, figurando como ente assistencial e promotor de prestações positivas, visando à redução das desigualdades sociais e à elevação das condições de vida digna dos mais pobres<sup>83</sup>.

<sup>81</sup> Cf. HOBBSAWM, Eric J. “O operariado e os direitos humanos”. In: Id. *Mundos do trabalho: novos estudos sobre história operária*. 4ª ed. rev. São Paulo: Paz e Terra, 2005, pp. 417 e ss.; e THOMPSON, Eduard P. *A formação da classe operária inglesa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. No dizer de Bobbio, “Uma das conquistas mais clamorosas (...) dos movimentos socialistas que se identificaram (...) com a esquerda, é o reconhecimento dos direitos sociais ao lado dos direitos de liberdade.” BOBBIO, Bobbio. *Direita e Esquerda: razões e significados de uma distinção política*. 2ª ed. São Paulo: Ed. Unesp, 2001, p. 125.

<sup>82</sup> Para um breve resumo sobre as principais idéias de John Maynard Keynes, confira-se: NUNES, Antonio José de Avelãs. *Neoliberalismo e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, pp. 01/08. Vale ressaltar que a adoção maciça das políticas keynesianas na Europa (ocidental) somente veio a ocorrer a partir de 1945, quando do encerramento da Segunda Guerra Mundial.

<sup>83</sup> Apesar da promulgação de algumas leis nos EUA a respeito, prevalece a interpretação de Cass Sunstein no sentido que o sistema constitucional estadunidense incorporou os direitos sociais sem

Nesse sentido, durante a grande depressão, os EUA editaram, a partir do período do governo de Franklin Delano Roosevelt, uma série de atos executivos, destacando-se os pioneiros relativos a cotas raciais<sup>84</sup>, e uma legislação de conotação social – esta representada pela Lei Wagner, que legalizou e disciplinou os sindicatos, pela Lei de Padrões Justos de Trabalho e pelas Leis do Seguro Social, todas de 1935.

Como representação dessa fase da acumulação capitalista, evidenciou-se o modelo do fordismo, que corporificou um capitalismo de perfil inclusivo e expressou um compromisso de classes pautado por acordos econômicos e políticos – firmados entre os representantes do capital e do trabalho –, e por políticas sociais e distributivas<sup>85</sup>. Nesse contexto, caracterizou-se um dos momentos de maior atenuação das desigualdades sociais já vistos na história, conhecido como “a época de ouro do capitalismo”.

Na conjuntura europeia, num cenário de universalização do sufrágio, as conquistas soviéticas e a implementação dos ideais reformistas nas democracias ocidentais – (quase) sempre atreladas à classe trabalhadora e contrárias às desigualdades geradas pelo sistema capitalista – hastearam a bandeira de luta pelo reconhecimento dos *direitos sociais, econômicos e culturais*<sup>86</sup>, dotados de índole positiva (e coletiva) e voltados para a promoção da justiça social.

Como assinala Robert Castel, em meio à formação da chamada “sociedade salarial”, deu-se o advento da cidadania social, na qual surgia a “propriedade

---

a necessidade de uma normatividade específica. SUNSTEIN, Cass R. *The second bill of rights: FDR's unfinished revolution and why we need it more than ever*. New York: Basic Books, 2004.

<sup>84</sup> Desenvolvi uma exposição a respeito em BELLO, Enzo. “Políticas de ações afirmativas no Brasil: uma análise acerca da viabilidade de um sistema de cotas sociais para ingresso nas universidades”. In: *Revista Direito, Estado e Sociedade*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, n.º 26, jan./jul., 2005, pp. 32/53.

<sup>85</sup> Sobre o assunto, confira-se: COCCO, Giuseppe. *Trabalho e cidadania: produção e direitos na era da globalização*. 2ª ed. São Paulo: Ed. Cortez, 2001.

<sup>86</sup> Ficaram reconhecidos política e juridicamente como “direitos sociais”, entre outros, os direitos trabalhistas, os direitos sindicais, o direito à saúde, o direito à educação, o direito à habitação e os direitos previdenciários, os quais vieram a ser positivados nos principais textos constitucionais do ocidente e, posteriormente, por diversos tratados internacionais, que os conferiram a alcunha de “direitos econômicos, sociais e culturais”. Cf. ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*, op. cit. Vale ressaltar que, embora tenham sido reconhecidos inicialmente de forma implícita pela Lei Fundamental alemã (1949) e explícita pela Declaração da Filadélfia (1944) – da OIT – e pela Declaração Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (1966), os direitos sociais foram amplamente positivados pelos governos populistas latino-americanos das décadas de 1930/1950, tendo sido retomados em grande escala somente com o processo de implementação de novas constituições – de cariz social – nos países ibéricos e latino-americanos recém saídos de regimes ditatoriais, nas décadas de 1970 e 1980, e nos países do leste europeu, a partir de 1989. Cf. COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica...*, op. cit..

social”<sup>87</sup> e incorporavam-se os anseios dos trabalhadores, pobres, miseráveis, enfim, de todos aqueles que tinham pouca, ou nenhuma, condição de sobreviver dignamente e, menos ainda, de exercer a cidadania.

Símbolo maior dessa concepção, o “Relatório Beveridge”, elaborado em 1942, na Inglaterra, sob a coordenação de William Beveridge, que serve como parâmetro para o modelo de “estado de bem-estar” moderno, que, em oposição à tradição política liberal, tinha como agente central justamente o estado, antes repudiado. Avançando da visão restritiva do modelo de Bismarck para uma concepção universalista e unificada de seguridade social e, especialmente, de previdência, tal documento tinha como mote uma vinculação entre os serviços sociais e a condição de cidadão<sup>88</sup>.

Nesse sentido, instituiu-se um sistema (i) de natureza mista, que abrangia tanto um viés contratual, relativo aos trabalhadores formalmente registrados, como um flanco não contributivo, voltado para o atendimento às necessidades da parcela mais carente da população<sup>89</sup>; e (ii) de caráter redistributivo, pois viabilizado por um imposto de renda progressivo e custeado pelos contribuintes do fisco, não por verbas das pessoas diretamente beneficiadas.

Basicamente, esse modelo de “estado de bem-estar” britânico foi assentado em três premissas gerais: (i) a busca pelo pleno emprego como norte social, concebendo-se “trabalho” como atividade remunerada e ligada à concepção patriarcal das famílias; (ii) a promoção da solidariedade, entendendo-se a segurança social como elo entre o estado e a população; e (iii) a gestão estatal de riscos sociais, caracterizando-se o Estado Providência como dotado de responsabilidade e gestor de seguros relativos a riscos sociais, como desemprego, enfermidades, acidentes etc<sup>90</sup>. Na síntese de Paul Bairoch,

“A filosofia de base do Plano Beveridge era que o pleno emprego deveria ser o objetivo do Estado e que a população não deveria mais sofrer indigência nem os

<sup>87</sup> CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social...*, *op. cit.*, pp. 345 e ss.

<sup>88</sup> De acordo com Paul Singer: “Enquanto na Alemanha de Bismarck o Parlamento exige que as contribuições de trabalhadores e empregadores cubram por inteiro o custo dos benefícios, a Grã-Bretanha realmente inaugura algo que pode ser germe de uma seguridade social que tende a equalizar todas as categorias atribuindo-lhes um denominador comum: a cidadania.” SINGER, Paul. “Direitos sociais: a cidadania para todos”, *op. cit.*, p. 237.

<sup>89</sup> Segundo Potyara A. P. Pereira, “Trata-se, portanto, de um sistema unificado, universal e garantido de proteção social pública que, apesar de privilegiar o seguro social, possuía uma vertente não contributiva que se identificava com a assistência social.” (*op. cit.*, p. 18).

<sup>90</sup> GIDDENS, Anthony. *Sociologia*. 4ª ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004, pp. 337/338.

‘cinco gênios malignos da história: a enfermidade, a ignorância, a dependência, a decadência e a habitação miserável’. A ampliação em relação ao sistema de Bismarck se baseava em três novos princípios, denominados os três ‘U’: a universalidade (uma cobertura social que se estendia ao conjunto da população e não apenas aos operários), a unicidade (quer dizer que um só serviço administraria o conjunto) e a uniformidade (quer dizer, auxílios independentemente do nível de renda). Além disso, e isso é muito importante, o Estado-providência deveria ser financiado pelo imposto, controlado pelo Parlamento e administrado pelo Estado.”<sup>91</sup>

Como consequência, foi elaborada na Inglaterra, a partir do governo do partido trabalhista, uma ampla e robusta legislação social<sup>92</sup>. Por sua maior pertinência com o objeto desta dissertação, merece destaque o *National Assistance Act* (1948), que instituiu na Inglaterra um programa de renda mínima para suprir as necessidades ligadas à subsistência das famílias mais pobres; e unificou uma série de benefícios familiares antes esparsos<sup>93</sup>.

Em um contexto mais amplo, como resposta às atrocidades perpetradas e propagadas pelo nazismo, bem como aos arcabouços político-jurídicos que lhes deram sustentação, deflagrou-se o período conhecido como constitucionalismo pós-45, que representa a segunda etapa do processo de constitucionalização dos direitos sociais. Consentâneo com a criação da ONU, tal movimento apregoava, em tom de universalidade, valores humanistas – já presentes em constituições como a de Weimar – por meio da elaboração de novos textos constitucionais, a partir do fim das experiências nefastas de regimes totalitários.

Como sintetiza Domenico Losurdo, demonstrando uma nova fase do movimento de alternância:

“A Segunda Guerra Mundial termina com uma nova expansão da democracia, e não só por causa do colapso das ditaduras fascistas: o **sufrágio feminino** triunfa em países como a Itália e a França; com o desaparecimento dos traços residuais de voto plural, afirma-se com vigor, até na Inglaterra, o **sufrágio universal igual** e o princípio ‘uma cabeça, um voto’; nos Estados Unidos, começam a ser recolocadas em discussão as discriminações contra os **negros** e os **brancos pobres** introduzidas pelo movimento de des-emancipação ocorrido no final do

<sup>91</sup> BAIROCH, Paul. *Victoires et débâcles III. Histoire économique et sociale du monde du XVI<sup>e</sup> siècle à nos jours*. Saint Amand: Gallimard, 1997, p. 498 *Apud* SINGER, Paul. “Direitos sociais: a cidadania para todos”, *op. cit.*, pp. 247/248.

<sup>92</sup> Lei da Educação (1944), Lei dos Abonos de Famílias (1945), Lei Nacional da Saúde (1946), Lei Nacional da Segurança (1946), Lei das Cidades Novas (1946) e Lei Nacional de Assistência (1948).

<sup>93</sup> VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. *Renda básica de cidadania: argumentos éticos e econômicos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 2006, p. 40.



século XIX; (...); em inúmeros países, os governos declaram querer buscar uma **política de pleno emprego e de segurança social para todos.**<sup>94</sup> (grifos meus)

Segundo país a elaborar uma nova Constituição após o encerramento da segunda guerra mundial, a Alemanha corporifica o resultado imediato desse marco em termos constitucionais. Fruto de um contexto histórico conturbado, pois a sua elaboração foi capitaneada pelos países “aliados”, quando seu território ainda estava ocupado pelas tropas invasoras, em 23 de maio de 1949 foi promulgada a nova Constituição da Alemanha (conhecida como Lei Fundamental de Bonn). Apesar de avançada em inúmeros quesitos, esse texto constitucional não fez qualquer menção a direitos sociais, tendo optado por reconhecê-los de forma ínsita em sua cláusula do estado social (artigos 20.1 e 28).

Com a consagração da primazia da dignidade da pessoa humana, a Lei Fundamental apresenta um perfil principiológico que lhe permite albergar um amplo leque de direitos e garantias fundamentais. Nesse sentido, em nome da proteção e da promoção da dignidade humana, na Alemanha foram reconhecidos legislativa e judicialmente direitos à saúde, à educação, à cultura, ao trabalho, à previdência social, à moradia etc., e implementadas inúmeras políticas sociais como as de busca pelo pleno emprego.

Nesse momento, o país passava a integrar o movimento de nítida ascensão dos partidos da social democracia ao poder institucional, iniciado a partir do norte da Europa nos países escandinavos e na Inglaterra<sup>95</sup>. Basicamente, pode-se atribuir esse fenômeno – considerado por Eric Hobsbawm como efeito indireto da Revolução Russa de 1917<sup>96</sup> – a alguns fatores comuns, como o surgimento de partidos de massa e de sindicatos fortalecidos, o advento do sufrágio universal, o crescimento da força da classe operária e a inclusão social por meio do consumo.

<sup>94</sup> LOSURDO, Domenico. *op. cit.*, p. 257. Na análise crítica de Domenico Losurdo, a trajetória da democracia, em seu significado mais pleno, implica em sufrágio universal e direitos sociais e econômicos, e não remete em primeiro lugar à Inglaterra, que chegou “*com grave atraso histórico à idéia de representação moderna e ao princípio ‘uma cabeça, um voto’*”. Idem, *Ibidem*, p. 278.

<sup>95</sup> ANDERSON, Perry. “Introdução”. In: Id. & CAMILLER, Patrick (Orgs.). *Um mapa da esquerda na Europa Ocidental*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 1996, pp. 09/31. Apesar das turbulências históricas que assolaram a social democracia nas últimas décadas, pode-se afirmar que o estado de bem-estar ainda é uma realidade nos países escandinavos, havendo uma correspondência real entre a faticidade social e as respectivas previsões constitucionais: Constituição da Noruega (1814), reformada em 1995: arts. 105 a 107; Constituição da Dinamarca (1953): arts. 75 e 76; Constituição da Finlândia (1999): Seção 14 (1995) e Seção 15<sup>a</sup> (1995); e Leis Fundamentais da Suécia: The Instrument of Government (1974) – Cap I, art. 2, Cap II, art. 2.

<sup>96</sup> HOBBSAWM, Eric J. *Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)*. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: Cia. das Letras, 2003, p. 89.

Conseqüentemente, podia-se considerar instaurado o regime político-econômico capitalista da social democracia, que, representado pelo arquétipo estrutural do estado social, ou *welfare state*<sup>97</sup>, e respaldado pela doutrina do keynesianismo, tinha como metas principais a adoção de políticas de pleno emprego e a instituição de amplos encargos sociais.

Com algum atraso, a ascensão dos partidos da social democracia no sul da Europa somente veio a ocorrer na década de 1970<sup>98</sup>, quando algumas constituições – na esteira da mexicana de 1917 e das alemãs de 1919 e 1949 – consagraram a social democracia e o modelo de estado social, bem como instituíram importantes catálogos de direitos sociais: Grécia (1975): arts. 16 e 18; Portugal (1976): arts. 2, 53 a 79; e Espanha (1978): arts. 1, 7, 10, 27, 28, 35 a 37, 41 e 42.

Nesse sentido, evidenciou-se um quadro propício para a adoção e a ampliação das políticas sociais em resposta às demandas da crescente população. Por um lado, a social democracia perdia força nos países do norte da Europa – em razão da diminuição do crescimento econômico, do aumento da inflação e dos índices de desemprego, bem como do ganho de espaço institucional por teses conservadoras. Por outro lado, ela chegava com toda força no sul, que, apresentando uma industrialização incompleta e um capitalismo tardio, conseguiu extrair resultados concretos da recepção de direitos sociais de cidadania provenientes desses outros países.

Em suma, tal conjuntura da sociedade salarial é bem representada pela análise de Robert Castel acerca da vulnerabilidade das “classes perigosas”. Nos termos de um paradigma securitário, ele compreende esse modelo de sociedade não como uma sociedade de iguais, mas como uma sociedade de semelhantes – na qual muitos podem até melhorar suas condições de vida, mas as desigualdades

---

<sup>97</sup> O termo *welfare state* surgiu na Inglaterra, na década de 1940, e expressou inicialmente a versão britânica do modelo de estado social, calcada no plano de William Beveridge. Posteriormente, a expressão foi bastante difundida e passou a ser objeto de diversas classificações. Para as principais, veja-se: VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revan / IUPERJ / UCAM, 2000, pp. 19 e ss.; e PEREIRA, Potyara A. P. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2006, p. 126.

<sup>98</sup> ANDERSON, Perry. “Introdução”, *op. cit.*, pp. 09/31.

permanecem –, e o estado figura não como distribuidor de riquezas, mas como redutor de riscos sociais<sup>99</sup>.

## 2.5

### O processo de ascensão do neoliberalismo e seus impactos sobre a cidadania

#### 2.5.1

##### A crise do estado social: causas e fatores determinantes

Mesmo demonstrando estar em bonança durante as suas três décadas de ouro (1940/1970) e cumprir com as suas metas de conciliação entre as demandas sociais e os interesses do mercado, o sistema do estado social desandou e veio a degradingolar em virtude de uma série de fatores.

Tradicionalmente, costumam-se apresentar explicações de ordem econômica para justificar os reais motivos dessa derrocada. Argumenta-se que o keynesianismo, sempre conduzido pela demanda, passou a sucumbir perante o desejo de preponderância da oferta e se viu diante de um cenário de inflação, desemprego, instabilidade econômica, problemas fiscais etc., tendo sido fortemente solapado na década de 1970<sup>100</sup>.

Conseqüentemente, ocorreu a quebra do equilíbrio harmônico até então vigente entre estado e sociedade, e resultaram irreversíveis a burocratização e o excesso de encargos sociais nas atividades prestacionais de serviços sociais, gerando-se um total emperramento da máquina estatal<sup>101</sup>.

Na sua análise acerca de tal cenário, **Claus Offe** aponta como principal motor da desestruturação do estado social o crescimento de sentimentos

<sup>99</sup> CASTEL, Robert. *A insegurança social...*, *op. cit.*. Sobre o tema riscos sociais e sua problematização no contexto social contemporâneo, desenvolvi análise em BELLO, Enzo. *Perspectivas para o Direito Penal e para um Ministério Público Republicano*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, pp. 59/78.

<sup>100</sup> OFFE, Claus. “A democracia partidária competitiva e o ‘Welfare State’ keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização”. In: Id. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, pp. 356/386.

<sup>101</sup> Cf. REGONINI, Gloria. *op. cit.*, p. 419.

“anticoletivistas” e “anti-estado do bem-estar”, representados pela ascensão das classes médias e pela dissipação das identidades políticas comunitárias<sup>102</sup>.

Aproveitando-se do clima de crises econômicas em que vigia uma lógica de “crescimento sem emprego”, instabilidade política e insegurança social, as classes médias se valeram da democracia para derrubar o modelo de economia social de mercado, então praticado pelo *Welfare State*. Tendo em vista essa derrocada, buscaram implementar uma “nova ordem burguesa”, pautada pela prevalência dos interesses individuais em detrimento das demandas por justiça distributiva<sup>103</sup>.

De outra banda, **Pierre Rosanvallon** oferece uma análise peculiar do processo de crise do Estado Providência, a partir do contexto francês. Utilizando uma abordagem distinta das clássicas sobre o assunto, pautadas em argumentos econômicos e na centralidade da contenda entre socialistas e liberais acerca do tamanho e das funções do estado, o autor trata do tema nos termos de uma crise política e sócio-cultural<sup>104</sup>.

Além da sempre alegada incapacidade do keynesianismo para superar os picos de inflação e desemprego, Rosanvallon acrescenta duas novas facetas ao enfraquecimento do Estado Providência: uma política, caracterizada pelo esvaecimento do princípio da isonomia enquanto norte social; e outra sócio-cultural, representada pelo advento do conceito de “solidariedade automática”. Esta última identifica a marca de impessoalidade – típica da modernidade – assumida pelo sistema do *welfare state*, cujas instâncias e manifestações solidaristas não transpassavam os cidadãos (entre si) e fizeram com que estes deixassem de ter contato com serviços sociais no âmbito da sociedade civil<sup>105</sup>.

<sup>102</sup> OFFE, Claus. “A democracia partidária competitiva e o ‘Welfare State’ keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização”, *op. cit.*, pp. 356/386.

<sup>103</sup> OFFE, Claus. “A democracia contra o Estado do bem-estar? Fundamentos estruturais das oportunidades políticas neoconservadoras”. In: *Capitalismo Desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política*. 2ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994, pp. 314/315.

<sup>104</sup> ROSANVALLON, Pierre. *La crise de l'État-providence*. Nouvelle édition. Paris: Seuil, 1981.

<sup>105</sup> Em seu livro sobre as crises do Estado Providência (*op. cit.*), após apresentar seu diagnóstico particular sobre o tema, Rosanvallon desenvolve uma extensa crítica ao pensamento liberal clássico (Adam Smith, Jeremy Bentham, Edmund Burke e Guilherm Humboldt) e contemporâneo (Robert Nozick), e sugere como possibilidade de reformulação do “Estado Providência” a adoção de um “novo método do progresso social”, por ele retomado em obra subsequente (*La nouvelle question sociale: repenser l'état-providence*. Paris: Seuil, 1995). Para outras propostas de reformulação do estado social, veja-se: CASTEL, Robert. *A insegurança social: o que é ser protegido?* Petrópolis: Vozes, 2005, pp. 69/88; e VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck, *op. cit.*, pp. 195 e ss.

Por seu turno, **Jürgen Habermas** aponta como fator determinante para a queda do estado social a incompatibilidade do sistema de seguridade social adotado com um modelo de sociedade típico do liberalismo. Logo, segundo argumenta, imprimiu-se uma lógica que denotava fortes marcas de clientelismo na prestação de serviços sociais, de paternalismo na postura do estado perante a sociedade e, conseqüentemente, de passividade dos cidadãos no exercício de seus direitos de cidadania<sup>106</sup>.

Já **David Harvey** argumenta que, ao longo de toda a década de 1970, a geopolítica mundial caracterizou-se por uma forte crise da acumulação capitalista e avistavam-se tempos de mudanças. Com o abandono das taxas de câmbio fixas e a adoção de taxas de câmbio flutuantes, em 1971, alterava-se o sistema econômico mundial delineado pelos acordos de Bretton Woods. Assim, as reservas de ouro perdiam seu papel enquanto parâmetro de valorização das moedas, e os petrodólares passavam a ser o símbolo material do dinheiro internacional.

Conseqüentemente, criou-se um “sistema monetário desmaterializado”, que permitiu aos EUA repatriarem seus dólares antes pulverizados em investimentos mundo afora, especialmente com o Plano Marshall na Europa. Capitançada pelos EUA e simbolizada pelo embargo da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), a elevação brusca e impactante do preço do barril de petróleo, em 1973, gerou grandes prejuízos para os países europeus, em termos de “estagflação”<sup>107</sup> – uma mistura de crescimento do desemprego em massa com inflação a índices exorbitantes.

Com base nessa conjuntura, após a **crise do petróleo de 1975** (auge da recessão econômica), afirmava-se a necessidade de uma alternativa para o esgotamento do modelo keynesiano e vivia-se um momento histórico de bifurcação, que revelava dois caminhos prováveis para a reversão de tal quadro de estagnação. De um lado havia o da intensificação da intervenção estatal na economia; de outro, o da abertura dos mercados para uma forte liberalização<sup>108</sup>. Tendo optado por esta última, as populações dos países nucleares do capitalismo

---

<sup>106</sup> HABERMAS, Jürgen. “A crise do estado do bem-estar e o esgotamento das energias utópicas”. In: Id. *Diagnósticos do tempo: seis ensaios*. Rio de Janeiro: Ed. Tempo Brasileiro, 2005, pp. 19/23.

<sup>107</sup> HARVEY, David. *A brief history of neoliberalism*. New York: Oxford University Press, 2005, pp. 12/13; Idem. *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2004, p. 58; e STRÁTH, Bo. “The state and its critics: is there a post-modern challenge?”. In: Id. & SKINNER, Quentin (Eds.). *States and Citizens: History, Theory, Prospects*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 168.

<sup>108</sup> HARVEY, David. *A brief history of neoliberalism, op. cit.*, pp. 12/13.

fizeram uso das eleições democráticas para conduzir ao poder a direita reacionária, simbolizada por Margareth Thatcher na Inglaterra (1979) e Ronald Reagan nos EUA (1980). Com isso, abriu-se campo para a aplicação do chamado modelo “TINA” – *there is no alternative* –, o qual apregoa(va) a inevitabilidade do neoliberalismo como único sistema político-econômico capaz de superar as insatisfações geradas pela social democracia.

## 2.5.2

### **Premissas teóricas do modelo político-econômico neoliberal e sua definição no contexto das globalizações**

Apesar de a sua implementação e proliferação ideológica ter se iniciado na década de 1970<sup>109</sup>, o neoliberalismo passou as três “décadas de ouro” da social democracia submerso em relação ao keynesianismo e restrito ao círculo acadêmico, onde ganhou espaço destacadamente nas Escolas de Economia de Chicago e Virginia (EUA). Gestado por um grupo de intelectuais conhecido como “Sociedade de Mont Pelérin”<sup>110</sup>, que se reunia bienalmente nos alpes suíços, o neoliberalismo tem a sua concepção teórica originária identificada na obra *The road to serfdom*, de Friedrich August von Hayek, de 1944.

---

<sup>109</sup> De acordo com David Harvey, as experiências precursoras de liberalização ocorreram no Chile e na China, respectivamente, a partir de 1973 e 1978. Com a ditadura de Augusto Pinochet, que derrubou o governo do socialista Salvador Allende, o Chile funcionou como laboratório de experiências para a aplicação das teorias trazidas pelos denominados “Chicago boys”. Com a desregulamentação do mercado, a privatização de importantes setores como a seguridade social e a abertura dos recursos naturais (exceto o cobre) para exploração por empresas internacionais, o Chile apresentou grandes taxas de crescimento econômico e serviu de parâmetro para futuras experiências de liberalização forçada, tais como a do Iraque. Por seu turno, em momento simultâneo à adoção da “solução neoliberal” nos EUA e na Grã-Bretanha, a China implementou um amplo programa de reforma econômica, que transformou o país no mais novo *player* do mercado econômico mundial e viabilizou a construção de um sistema peculiar de economia de mercado. Capiteado por Deng Xiaoping, esse projeto envolveu uma mistura de elementos neoliberais com um controle autoritário e centralizado da economia por parte do estado, tendo sido pautado em um estímulo à competição entre as empresas estatais e as novas organizações do mercado, assim como pela modernização articulada entre quatro setores de base: a agricultura, a indústria, a educação e a ciência. HARVEY, David. *A brief history of neoliberalism*, *op. cit.*, pp. 07 e 120 e ss.

<sup>110</sup> Entre os colaboradores de Hayek nessa “franco-maçonaria neoliberal”, destacavam-se figuras como Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, Michael Polanyi, Salvador de Madariaga, Maurice Allais, William Rampard, Wilhem Ropke, entre outros. Cf. SADER, Emir. “Balanço do neoliberalismo”. In: Id. (Org.). *Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático*. 6ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995, pp. 09/10.

Por meio de um ataque ao modelo de estado intervencionista e aos governos que adotaram as políticas econômicas keynesianas – principalmente o do partido trabalhista inglês –, que seriam os grandes responsáveis pelo crescimento do desemprego e da inflação, Hayek desferiu um duro contra-golpe ao socialismo, inclusive reputando-o como forma de totalitarismo e comparando-o ao nazismo, por sua suposta lógica de servidão.

Defrontando-se com os problemas do século XX e resgatando a tradição do liberalismo, então em descrédito, **Hayek** elaborou uma obra densa e sofisticada, embasada nos clássicos da economia oitocentista, na qual foram atualizadas e re-apresentadas algumas premissas teóricas fundamentais, posteriormente desenvolvidas por seus seguidores.

A vertente neoliberal está fundada em uma utopia conservadora de estruturação da sociedade como “sociedade de mercado” ou “sociedade de ações para o mercado”, segundo a qual o mercado representa uma ordem espontânea e é tido como insuperável enquanto mecanismo alocador de recursos.

Nesse sentido, tem-se uma cosmovisão de que a sociedade tende a se auto-regular e a ser harmoniosa, desde que se respeitem e se promovam as liberdades humanas – compreendidas como ausentes de intervenção/coerção – por meio da regulação integral pelo mercado, que seria representado por uma *catalaxia*<sup>111</sup>. Ou seja, trata-se de uma ordem espontânea desprovida de qualquer direcionamento prévio ou lei diretiva.

Conseqüentemente, fica deslegitimada qualquer forma de intervenção do estado na economia e no social – o que caracterizaria uma lógica de servidão e dependência dos indivíduos em relação a um estado totalitário –, retornando o monetarismo como teoria nodal da economia, orientada pela regra irrefutável da primazia da *lex mercatoria*<sup>112</sup>.

Hayek e seus seguidores evocam a história do liberalismo para defender seus argumentos em prol de um estado mínimo<sup>113</sup>, restrito às tarefas de proteção à

<sup>111</sup> Cf. FERRAZ, Selma Santos. Verbete “Catalaxia”. In: ARNAUD, André-Jean; JUNQUEIRA, Eliane Botelho. (Orgs.). *Dicionário da Globalização: Direito e Ciência Política*, op. cit., pp. 30/32.

<sup>112</sup> Em síntese, a *lex mercatoria* pode ser entendida pela seguinte definição: “É um conjunto de princípios e regras costumeiras, espontaneamente referidos ou elaborados no quadro do comércio internacional, sem referência a um sistema particular de lei nacional”. ARNAUD, André-Jean; ALMEIDA, José Gabriel Assis de. Verbete “Lex Mercatoria”. In: ARNAUD, André-Jean; JUNQUEIRA, Eliane Botelho. (Orgs.). *Dicionário da Globalização*, op. cit., p. 289.

<sup>113</sup> NOZICK, Robert. *Anarquia, estado e utopia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

propriedade privada e de promoção da segurança dos contratos. Por sua vez, a justiça social é concebida como uma miragem – segundo afirma-se a respeito da distribuição de riquezas na sociedade, a ordem espontânea do mercado deve ser justa ou injusta apenas nos seus meios, e não nos resultados – e a existência de direitos sociais é veementemente negada, ou ao menos bastante restringida.

Nesse sentido, instituições econômicas supranacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, ambas criadas em 1944, passaram a apregoar a substituição das políticas sociais do keynesianismo por políticas monetaristas, impondo aos estados nacionais uma drástica redução de gastos com o bem-estar<sup>114</sup>. Após uma década de guinada para a direita, caracterizada pela realização de profundas reformas político-jurídicas na estrutura do estado, em 1989 o chamado “Consenso de Washington” (denominação do economista John Williamson) formalizava a ascensão do neoliberalismo como modelo hegemônico e definia claramente suas pautas para a comunidade internacional<sup>115</sup>.

Passaram a ser defendidas metas políticas e econômicas, nos planos regional e global, norteadas por uma lógica de redução do papel estatal na economia (retorno ao modelo de “estado mínimo”) e representadas por tópicos como: a privatização de empresas estatais, a flexibilização/supressão da legislação trabalhista, a diminuição de benefícios previdenciários, a redução da arrecadação fiscal e a liberalização do comércio internacional. Em resumo, eis o elenco de reformas apregoado pelo Consenso de Washington:

“1) disciplina fiscal; 2) priorização do gasto público em saúde e educação; 3) realização de uma reforma tributária; 4) estabelecimento de taxas de juros positivas; 5) apreciação e fixação do câmbio, para torná-lo competitivo; 6) desmonte das barreiras tarifárias e pára-tarifárias, para estabelecer políticas comerciais liberais; 7) liberalização dos fluxos de investimento estrangeiro; 8) privatização das empresas públicas; 9) ampla desregulamentação da economia; e 10) proteção à propriedade privada.”<sup>116</sup>

<sup>114</sup> NEGRI, Antonio; HARDT, Michael. *Multidão: guerra e democracia na era do império*. Rio de Janeiro / São Paulo: Ed. Record, 2005, pp. 226 e ss. Veja-se, ainda, GORZ, André. *Misérias do presente, riqueza do possível*. São Paulo: Annablume, 2004.

<sup>115</sup> HARVEY, David. *A brief history of neoliberalism*, *op. cit.*, p. 13.

<sup>116</sup> MARTINS, Carlos Eduardo. “Consenso de Washington” In: SADER, Emir; JINKINGS, Ivana. (Coords.). *Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe*. São Paulo: Boitempo editorial, 2006, p. 345. Ainda sobre o tema, confira-se: ILHANA, Daniela. Verbete “Consenso de Washington e Novo Consenso”. In: ARNAUD, André-Jean; JUNQUEIRA, Eliane Botelho. (Orgs.). *Dicionário da Globalização*, *op. cit.*, pp. 74/75.



Tendo em vista a realidade política das últimas décadas, embora seja sustentada a possibilidade de uma terceira via<sup>117</sup>, é certo que nas últimas décadas ocorreu a consolidação de um sistema político e econômico unipolar, caracterizado pela ordem global da democracia (neo)liberal de mercado. Assim, principalmente nos contextos de transição para a democracia – como o leste europeu e a América Latina<sup>118</sup> –, tornou-se necessário repensar a configuração de diversos temas como a cidadania, os direitos humanos, o papel da Constituição, o perfil do estado, os novos sujeitos políticos e mesmo os rumos da democracia, os quais passaram a ser debatidos com intensidade.

Considerando que a ordem econômica capitalista é a base do sistema democrático vigente, tem-se claro que há uma prévia desigualdade de recursos no jogo de disputas de poder político na arena democrática<sup>119</sup>. Utilizando-se do seu poderio econômico, certos grupos e partidos políticos ascenderam aos governos nacionais e deram início à implementação de políticas de privatização, desestatização, restrição à cidadania, reversão em matéria de direitos humanos e desconsideração dos novos atores políticos<sup>120</sup>.

Dentro dessa agenda política formulada por organismos paraestatais e supranacionais, e incorporada voluntariamente pelas elites *terceiro-mundistas* (especialmente as latino-americanas), o papel da cidadania nas democracias contemporâneas tem sofrido atentados e retrocessos constantes. Em nome da segurança contra a criminalidade, restringem-se os direitos individuais dos cidadãos para se garantir proteção, *e.g.*, à propriedade intelectual e ao livre funcionamento do mercado financeiro. Em prol da estabilidade governamental (ou “governabilidade”) e da “ágil” produção legislativa, limita-se o exercício de direitos políticos de participação democrática nas decisões públicas. Por fim, com o fito de se manter uma controlável segurança nas relações sociais, as relações trabalhistas e sindicais têm sido flexibilizadas. Sob a mesma égide, busca-se

---

<sup>117</sup> Segundo o seu defensor, Anthony Giddens, não se trata mais de buscar uma alternativa ao liberalismo e ao comunismo, mas sim um meio termo entre o neoliberalismo e a social-democracia. Para tanto, defende um tipo específico de globalização e propõe uma interação complementar entre mercado, sociedade e Estado. Cf. GIDDENS, Anthony. *A terceira via e seus críticos*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

<sup>118</sup> Cf. PRZEWORSKY, Adam. *Democracy and the Market: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University Press, 1991, pp. 10/50.

<sup>119</sup> Idem, *Ibidem*, p. 11.

<sup>120</sup> GÓMEZ, José María. “Direitos Humanos, desenvolvimento e Democracia na América Latina”. In: *Revista Praia Vermelha*, Rio de Janeiro: Editora UFRJ, n.º 11, 2005, p. 16.

relativizar garantias e direitos previdenciários, confinar direitos de greve, evitar a prestação pública de serviços de saúde e educação etc.<sup>121</sup>

Como tem sido bastante enfatizado, muito desse quadro é devido ao advento e à intensificação do fenômeno das globalizações. Ao final do século XX, este se configurava de tal modo que, por meio de elementos positivos e negativos, pôde promover profundos impactos nas estruturas tradicionais da cidadania.

Ao se abordar – e eventualmente adotar – esse marco teórico, cumpre ter em conta uma advertência inicial, de maneira que, ao se tratar do tema “globalização”, não se esteja necessariamente concebendo um pensamento político específico dos espectros da esquerda ou da direita, mas sim de diversos movimentos políticos, econômicos, culturais e sociais de caráter global. Estes, por sua vez, viabilizam a existência não apenas de um viés da globalização representado pelo ideário capitalista neoliberal – conhecido como “globalização hegemônica” financeira<sup>122</sup> –, mas também de outros caracterizados pela denominada “globalização contra-hegemônica”<sup>123</sup>, a qual envolve movimentos de resistência e de proposições alternativas ao modelo preponderante, tais como o “movimento altermundialista”<sup>124</sup>.

Devido à sua dupla face, as diversas manifestações do fenômeno das globalizações têm proporcionado à política mundial, simultaneamente, uma série de avanços e retrocessos<sup>125</sup>.

Pelo lado positivo, sinteticamente, podem-se destacar (i) a importância da difusão dos meios de comunicação e, especialmente, a criação de uma mídia global e pretensamente universal, como meio de proteção a minorias étnicas e aos

<sup>121</sup> Como aduz Robert Castel, a partir da década de 1970, promoveu-se a “*instauração de uma mobilidade generalizada das relações de trabalho, das carreiras profissionais e das proteções ligadas ao estatuto do emprego. (...), simultaneamente, de descoletivização, de reindividualização e de insegurização.*” (grifos no original) CASTEL, Robert. *A insegurança social...*, op. cit., p. 45.

<sup>122</sup> BERNARDES, Márcia Nina. Verbete “Globalização”. In: BARRETTO, Vicente de Paulo. (Coord.). *Dicionário de Filosofia do Direito*, op. cit., pp. 380/382.

<sup>123</sup> GÓMEZ, José María. *Política e democracia em tempos de globalização*, op. cit., pp. 43/44; SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. “Para ampliar o cânone democrático”. In: *Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, pp. 39/82.

<sup>124</sup> GÓMEZ, José María. “Direitos Humanos, Desenvolvimento e Democracia na América Latina”, op. cit., p. 10; Idem. “De Porto Alegre a Mumbai. El Foro Social Mundial y los retos del movimiento altermundialista”. In: CECEÑA, Ana Esther. (Comp.). *Hegemonias y emancipaciones en el siglo XXI*. Buenos Aires: CLACSO, 2004, pp. 169/191.

<sup>125</sup> Cf. GÓMEZ, José María. *Política e democracia em tempos de globalização*, op. cit., pp. 34/44.

direitos humanos<sup>126</sup>; e (ii) o desenvolvimento de novas formas de organização política e eventos de agregação social como o Fórum Social Mundial, que integra o campo da chamada globalização contra-hegemônica.

Já pelo lado negativo, impende ressaltar (i) a erosão do conceito “soberania nacional”, tendo em vista que, por estarem vinculados a pautas supranacionais alheias à sua capacidade de ingerência, os estados nacionais têm cada vez menos autonomia para decidir sobre as suas próprias políticas públicas; (ii) a proliferação da faceta neoliberal dos processos de globalizações, que reduz a existência de preocupações sociais no âmbito do estado e enfatiza a regulação social das relações humanas por meio das pautas do mercado; (iii) as conseqüências malévolas que afetam os países pobres em decorrência da materialização dos riscos sociais globais, proporcionados pelas sucessivas e descontroladas reviravoltas do mercado internacional de investimentos; e (iv) a propagação da pobreza e da miséria, em níveis inaceitáveis, em prol da efetivação de políticas bélicas e mercatórias.

### 2.5.3

#### **A “acumulação via espoliação” e o retorno dos velhos discursos e práticas sobre cidadania no marco neoliberal**

O estágio atual da acumulação capitalista, impulsionado fortemente pelas globalizações e marcado por transformações profundas no processo produtivo, determina uma redefinição das relações entre estado, sociedade e mercado, além de produzir uma nova lógica de articulações políticas e sociais.

Desenvolvido por **David Harvey** a partir da noção de “acumulação primitiva do capital”, formulada por Marx, o conceito de “**acumulação via espoliação**”<sup>127</sup> visa a explicitar o modo como se deu esse redimensionamento,

<sup>126</sup> Exemplos emblemáticos desse fator positivo consistem no fim do regime do *Apartheid*, na África do Sul, deflagrado a partir de uma série de embargos econômicos determinados pela Organização das Nações Unidas (ONU); e o chamado “caso Amina”, em que uma nigeriana deixou de ser punida com a pena de apedrejamento, pela prática de adultério, em razão dos fortes apelos da comunidade internacional, mobilizada pela mídia e especialmente pela *internet*, em defesa dos direitos humanos.

<sup>127</sup> HARVEY, David. *O novo imperialismo*, *op. cit.*, pp. 115 e ss.

basicamente pautado por um refortalecimento do capital – tal como estivesse se instituindo – na proa do processo de organização produtiva e social.

Com a adoção das políticas keynesianas durante o século XX, o capitalismo passou a conviver com novos elementos na determinação dos rumos da sociedade, e a ter seu papel de protagonista questionado. Além disso, com o desenvolvimento do modelo de economia social de mercado, não obstante os grandes capitalistas terem suas atividades reguladas e, em determinadas situações, limitadas pelo estado, também passaram a arcar com despesas significativas referentes ao custeio dos sistemas de seguridade social dos trabalhadores, e viram serem reduzidas suas margens de lucros. Dentre outros, esses fatores determinaram uma temporária retração do poderio capitalista.

Sem embargo, com as sucessivas crises dos modelos, já instáveis, da social democracia, importantes teóricos e governantes encontraram terreno fértil para reorganizar o capitalismo por meio do sistema de economia de mercado, adaptando-o a uma nova realidade. Para tanto, tratou-se de impor, em escala global, a adoção de metas desestatizantes, de maneira a retirar do âmbito do estado e re-alocar no do mercado uma série de meios de produção, de importantes serviços públicos e, inclusive, de bens de consumo.

Eis a representação da lógica de funcionamento da acumulação por espoliação. Primeiramente, desvaloriza-se ao máximo o capital e os bens de produção e consumo alheios, com a imposição de políticas monetárias deficitárias, geradoras de fortes desvalorizações financeiras e prejuízos comerciais. Em seguida, realiza-se uma apropriação daqueles por um baixo custo e, finalmente, promove-se a sua revalorização pelo mercado, deixando à míngua seus proprietários anteriores. Ou seja, trata-se de uma verdadeira redistribuição de riquezas para as elites, realizada por meio de uma pilhagem externa, praticada por governos poderosos e empresas multinacionais, e de uma privatização interna realizada pelas burguesias nacionais.

Resgatando a idéia de imperialismo em Hannah Arendt, Harvey analisa o contexto de ascensão do neoliberalismo numa perspectiva expansionista. Nesse quadro, a reprodução de tal modelo mundo afora é instrumentada com diversos mecanismos coercitivos, que impõem uma concepção restritiva à noção de cidadania, diminuindo seus espaços, reduzindo seus direitos e moldando-a ao

mercado<sup>128</sup>. Para tanto, volta-se a fundamentá-la numa matriz possessiva e exacerbadamente individualista das liberdades negativas, e considera-se argumentos econômicos – tais como gastos excessivos com o social, escassez de recursos, estabilidade da moeda etc. – como primordiais em relação a políticas democráticas. Ou seja, a economia se descola da política e volta a sobrepô-la<sup>129</sup>.

Conseqüentemente, no marco neoliberal, promove-se o retorno dos velhos discursos e práticas sobre cidadania, realiza-se uma apropriação indevida (na verdade, um “seqüestro”) dos direitos humanos e a sua retórica passa a ser pautada pela primazia da *lex mercatoria*. Desta maneira, os discursos hegemônicos que permeiam a cidadania exaltam os direitos individuais – principalmente a propriedade imaterial, a liberdade de comércio e a segurança individual – e seus mecanismos de controle, negando-se o *status* de cidadania aos direitos sociais. Reduz-se, de tal modo, a implementação de políticas sociais, as quais são tidas como assistencialistas e paternalistas, portanto despiciendas.

Através da glorificação de um individualismo acentuado, inverte-se a argumentação da cidadania social e produzem-se alguns fenômenos como: (i) a “descidadanização”: substituição da figura por excelência do “homem democrático” (cidadão) pela do “homem econômico” (consumidor)<sup>130</sup>; (ii) a “desumanização” (*vida nua*)<sup>131</sup>: o fundamento para o exercício dos direitos atualmente parece não ser mais o homem como um fim em si mesmo, mas a sua funcionalidade para o sistema capitalista, devendo ser descartados os que não se adequem a esse mister (figura do *homo sacer*); e (iii) a “desnacionalização”:

<sup>128</sup> HARVEY, David. *A brief history of neoliberalism*, op. cit., pp. 175/181.

<sup>129</sup> De tal modo, excluem-se do âmbito das deliberações democráticas a definição e o questionamento de políticas econômicas (a chamada “blindagem da economia”) – que muitas vezes abafam quaisquer políticas sociais não minimalistas –, bem como limita-se ao estado apenas a tarefa de regular os rumos da economia.

<sup>130</sup> Cf. STRÁTH, Bo. “The state and its critics: is there a post-modern challenge?”. In: Id. & SKINNER, Quentin (Eds.). *States and Citizens...*, op. cit., pp. 185; e PASSET, René. *A Ilusão neoliberal*. Rio de Janeiro: Record, 2002, passim.

<sup>131</sup> Recorrendo ao direito romano arcaico e utilizando-se da figura do *Homo Sacer* – que representava os indivíduos que poderiam ser executados, portanto matáveis, em períodos de exceção –, Giorgio Agamben apresenta a “vida nua” (ou vida “matável”) como conceito central da teoria política no contexto social da biopolítica. A “vida nua” é o novo sujeito político e social, o “novo corpo biopolítico da humanidade”, e representa o fenômeno da “politização da vida”, que expressa a indissociabilidade entre corpo biológico (*bios*) e corpo político (*zoé*). AGAMBEN, Giorgio. *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua*. 1ª reimp., Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004, p. 193. Nesse sentido, o autor aponta que um caráter de violência é subsumido no estado e no direito, passando-se a governar com base em mecanismos de exceção e emergência, tais como a suspensão de garantias e a estipulação de sujeitos de ameaça. Conseqüentemente, ocorre o fenômeno da “descidadanização”, que simboliza os refugiados (de guerras ou da fome), “não cidadãos”, ou párias.

destituição de identidades (individuais e coletivas) das pessoas, com destaque para o caso dos imigrantes permanentes e ilegais, que representam as figuras dos novos párias.

Nessas condições, as pessoas restam descaracterizadas como seres humanos e membros de uma comunidade política, social e cultural, bem como passam a ser desconsideradas enquanto sujeitos de direitos, permanecendo socialmente invisíveis e marginalizadas do processo político<sup>132</sup>. Em tempos de descartabilidade da vida humana<sup>133</sup>, de seletividade de sujeitos e de exacerbação de um individualismo egoísta, realizam-se, em nome da garantia de liberdade e de dignidade, operações bélicas genocidas, marginalizam-se imigrantes “ilegais”<sup>134</sup> e segregam-se por inanição sujeitos alheios à *lex mercatoria*.

Como exemplo dos fenômenos citados acima, que representam um nítido e atual retrocesso nas liberdades civis, pode-se mencionar o “Direito Penal do Inimigo” (*Feindstrafrecht*)<sup>135</sup>, teorizado pelo penalista alemão Günther Jakobs.

<sup>132</sup> Sobre a noção de invisibilidade social, veja-se HONNETH, Axel. “Invisibility: on the epistemology of ‘recognition’.” In: *The Aristotelian Society*, Supplementary Volume LXXV, 2001, pp. 111/126.

<sup>133</sup> Sobre o tratamento dos seres humanos como “lixo humano”, por uma lógica de descartabilidade, veja-se: BAUMAN, Zygmunt. *Vidas Desperdiçadas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

<sup>134</sup> Enquanto zonas centrais do capitalismo e de concentração da maior parcela da renda mundial, os EUA e a Europa ocidental figuram como pólos atrativos de imigrantes, que, fugindo de seus países de origem pelos mais diversos motivos (pobreza, guerras, etc.), buscam oportunidades de emprego e melhor qualidade de vida. A grande maioria dessas pessoas vive em situação ilegal (sem passaporte ou visto de permanência) e acaba por ser destituída dos direitos e garantias de cidadania. Segundo dados divulgados pelo censo oficial do governo dos EUA, em agosto de 2006, entre os países de origem dos imigrantes ilegais figuram: México (6.000.000), El Salvador (470.000), Guatemala (370.000), Índia (280.000), China (230.000), Coreia do Sul (210.000), Filipinas (210.000), Honduras (180.000), Brasil (170.000) e Vietnã (160.000). Ainda segundo o censo, os imigrantes latino-americanos representam 53% dos estrangeiros residentes no país. (UOL NOTÍCIAS. “Cerca de 11 milhões de imigrantes ilegais nos EUA, segundo informe oficial”. Disponível na Internet em: [www.uol.com.br/noticias](http://www.uol.com.br/noticias), 19/08/2006; e Idem, “Latinos são mais da metade dos imigrantes nos Estados Unidos”. Disponível na Internet em: [www.uol.com.br/noticias](http://www.uol.com.br/noticias), 15/08/2006).

No contexto da União Européia, com a universalização (normativa) das garantias de seguridade social e dos sistemas públicos de saúde e educação para todos os cidadãos europeus, em qualquer nação européia que venham a residir, proporcionou-se uma abertura do mercado de trabalho dos países centrais para os imigrantes provenientes do leste europeu. Por outro lado, em razão da sua precariedade e do seu baixo custo, gerou-se uma enorme absorção dessa mão-de-obra, o que conseqüentemente fomentou um sentimento de nacionalismo xenófobo e de repulsa por parte daqueles que perderam seus empregos em seus respectivos países para seus concidadãos europeus. Nesse sentido, vale mencionar a figura do “encanador polonês”, veiculada em propagandas na França durante os últimos anos, que simboliza o retorno da xenofobia na Europa ocidental contra trabalhadores estrangeiros do leste europeu. Cf. CASTEL, Robert. *A insegurança social...*, op. cit., p. 54.

<sup>135</sup> JAKOBS, Günther; CANCIO MELIÁ, Manuel. *Derecho Penal del Enemigo*. Madrid: Civitas, 2003. Entre os artigos já publicados no Brasil sobre o tema, destaco GRECO, Luís. “Sobre o

Amparada na justificativa de disciplinar juridicamente as condutas reprováveis praticadas, sob o rótulo do “terrorismo”, por sujeitos tidos como adversários da “democracia” e da “liberdade” – nos moldes preconizados pelos EUA –, essa construção teórica visa a legitimar um desrespeito estatal oficializado aos direitos humanos<sup>136</sup>.

Em meu entendimento, tal proposta revela-se totalmente incompatível com o ideário do estado democrático de direito, pois compreende os indivíduos praticantes de “terrorismo” – noção bastante polissêmica e abrangente – como sujeitos não possuidores de direitos e garantias de defesa, os quais poderiam ser submetidos a quaisquer tipos de tratamentos investigatórios, persecutórios e condenatórios por parte do estado, inclusive em relação às pessoas que não sejam seus nacionais.

De maneira a respaldar os abusos e atrocidades praticados nas suas prisões localizadas em Abu Ghraib no Iraque, em Bagram no Afeganistão e na Baía de Guantánamo em Cuba<sup>137</sup> – tônica dos dois mandatos do governo George W. Bush –, os EUA aprovaram uma série de leis, como o *Patriot Act*, que restringem as liberdades civis de meros “suspeitos” de envolvimento com organizações “terroristas”, inclusive vedando a utilização de *habeas corpus* e autorizando a prática de tortura como método de interrogatório (*harsh interrogation*)<sup>138</sup>.

Nesse sentido, principalmente nos países do terceiro mundo, é preciso manter toda a atenção em relação a esse Direito Penal do Inimigo, ferramenta teórica da “guerra contra o terrorismo” deflagrada pelos EUA. Esse modelo abre precedentes para a criminalização e repressão violenta a organizações políticas, como sindicatos, partidos políticos e movimentos sociais (principalmente o MST no Brasil, as uniões indígenas e de *cocaleros* na Bolívia etc.), desde que considerados contrários ao *establishment*<sup>139</sup>.

---

chamado Direito Penal do Inimigo”. In: *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, ano VI, n.º 07, dez., 2005.

<sup>136</sup> Cf. GÓMEZ, José Maria. “Sobre dilemas, paradoxos e perspectivas dos direitos humanos na política mundial”. In: *Radar do Sistema Internacional*, ago., 2006.

<sup>137</sup> Nessa senda, é emblemático o documentário “A caminho de Guantánamo” (*The Road to Guantanamo*), exibido, mundialmente, nos cinemas no ano de 2006.

<sup>138</sup> Cf. REUTERS. “Bush signs law authorizing harsh interrogation”. Disponível na Internet em: [www.reuters.com](http://www.reuters.com). Acesso em 17/10/2006.

<sup>139</sup> No mesmo sentido: GÓMEZ, José Maria. “El segundo Foro Social Mundial de Porto Alegre y los desafíos del movimiento social global contrahegemónico”. In: Id. (Org.). *América Latina y el (des)orden neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas*. Buenos Aires: CLACSO, 2004, pp. 332 e 337.

Como já adiantado, as conseqüências do processo de implementação do modelo político-econômico hegemônico do neoliberalismo e a configuração minimalista assumida pelo estado nas últimas décadas são bastante nocivas às conquistas democráticas representadas pelos direitos sociais de cidadania, caracterizando um verdadeiro “estado de insegurança social permanente”<sup>140</sup>. Na senda do tratamento dispensado ultimamente à cidadania e aos direitos humanos, os direitos sociais de cidadania também passam por um processo de grandes retrocessos, tendo sido constantemente solapados por golpes discursivos e pragmáticos que os desqualificam enquanto tarefa a ser implementada pelo estado e os responsabilizam por supostos entraves ao desenvolvimento<sup>141</sup>.

Assim, busca-se restringir ao máximo as políticas sociais e – quando possível – eliminá-las da esfera de deveres estatais previstos no mundo jurídico. Destarte, não fosse o fato de que tais direitos (ainda) possuem previsão expressa<sup>142</sup>, ou ao menos implícita, nos textos constitucionais das principais democracias ocidentais, dificilmente haveria de se encontrar justificativas plausíveis para a sua legitimação que fizessem frente ao paradigma capitalista ora vigente. Ademais, **a simples existência de normas constitucionais que consagrem direitos sociais de cidadania não garante a sua conseqüente implementação concreta no mundo dos fatos, pois direitos não são auto-realizáveis e demandam mobilização política e social para serem concretizados em níveis democraticamente satisfatórios.**

Embora inúmeras tentativas de supressão formal dos direitos sociais dos sistemas constitucionais ocidentais tenham fracassado, a melhor forma que se encontrou para asseverar a ideologia neoliberal foi a utilização de práticas políticas, econômicas e culturais (os velhos “fatores reais de poder”<sup>143</sup>) que

<sup>140</sup> CASTEL, Robert. *A insegurança social...*, op. cit., p. 31. Sobre a questão da insegurança social, veja-se: BAUMAN, Zygmunt. *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 2003.

<sup>141</sup> Tal como empregada pelos teóricos e ideólogos neoliberais, a noção de desenvolvimento representa uma concepção retrógrada, pois restrita ao campo econômico e a índices financeiros. Atualmente, o conceito de desenvolvimento vem recebendo um tratamento mais abrangente, notabilizado por uma preocupação com os direitos humanos e as condições reais de vida e subsistência dos cidadãos. Nesse sentido, veja-se: SEN, Amartya K. *Desenvolvimento como liberdade*. 5ª reimp. São Paulo: Cia das Letras, 2005.

<sup>142</sup> Esse é o caso, principalmente, da Espanha, da Itália, de Portugal, do Brasil e da maioria dos países latino-americanos, destacando-se que estes últimos promulgaram novas constituições democráticas na década de 1990, com ampla influência do constitucionalismo espanhol.

<sup>143</sup> Cf. LASSALE, Ferdinand. *A essência da Constituição*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.



inviabilizam a sua efetividade. Em outras palavras, como não se conseguiu eliminar a previsão constitucional (normativa) dos direitos sociais, trata-se de ignorá-los e fazer deles “letra morta”<sup>144</sup>.

## 2.6

### Conclusões parciais

Diante do exposto, cumpre agora sistematizar e correlacionar as principais linhas que nortearam a formação da cidadania e o reconhecimento dos direitos sociais de cidadania, a fim de reunir elementos que, ao serem resgatados nos capítulos posteriores, possam contribuir para o desenvolvimento de análise e crítica adequadas sobre as recentes discussões teóricas relativas ao tema e para a compreensão do seu enquadramento na atual conjuntura mundial (política e social) e, especificamente, no contexto da América Latina.

Tanto pela historiografia como pelas teorias política e social, os elementos que compõem a caracterização da cidadania vêm sendo, tradicionalmente, compreendidos de forma antagônica. Não necessariamente nesse sentido de contraposição, serão adiante agrupadas e cotejadas, de acordo com as suas manifestações históricas, as noções centrais para o enfrentamento da cidadania identificadas ao longo do presente capítulo, quais sejam: (i) **cidadania ativa e cidadania passiva**; e (ii) **esfera pública e esfera privada**.

Principal clivagem teórica utilizada para o entendimento da temática da cidadania, a distinção entre cidadania ativa e passiva denota uma série de corolários. Basicamente, estes são representados pelas questões da titularidade (individual e/ou coletiva), dos atributos (virtudes cívicas ou direitos) e do espaço territorial (local, regional e/ou nacional) para a materialização da condição de cidadão.

Por seu turno, a divisão entre esfera pública e esfera privada expressa as condicionantes da cidadania, sendo esta configurada de uma ou outra maneira de acordo com as concepções de mundo, ou eixos da vida humana, típicas de cada momento histórico. Nesse sentido, têm-se como principais indicadores as

---

<sup>144</sup> No capítulo 4, serão exploradas mais detidamente essas retrações nos direitos sociais, por meio de exposição e análise das políticas sociais desenvolvidas no contexto da América Latina.

características extraídas das relações entre economia e política, e, modernamente, entre estado e sociedade.

Isto posto, cabe verificar as diferentes formas de manifestação desses elementos, evidenciadas como similitudes e prevalências entre eles, de acordo com os marcos históricos mais relevantes das cidadanias ativa e passiva: (i) os períodos da Grécia e Roma antigas, e do renascimento florentino; e (ii) a fase imperial de Roma e o paradigma da modernidade.

Nos momentos em que vigorou a concepção ativa da cidadania, compreendia-se a sua titularidade como individual e restrita a poucas pessoas (salvo no curto período do jacobinismo francês), e reconheciam-se como atributos dos cidadãos as virtudes cívicas e a liberdade. Como dimensões espaciais, tinha-se os limites das localidades de pequenos povoados e, como a política era tida como a atividade mais digna do ser humano, a esfera pública era considerada como espaço, por excelência, do cidadão, de maneira que as searas familiar, comercial e de produção de valor eram relegadas, respectivamente, aos não-cidadãos (mulheres e integrantes de estratos sociais subalternos aos dos cidadãos) e aos indivíduos considerados inumanos (escravos).

Já nos períodos relativos à aceção passiva da cidadania, a sua titularidade caracteriza-se pela individualidade – temperada com um aspecto de coletividade, com o advento da cidadania social na modernidade – e pela sua progressiva conjugação a um rol mais abrangente que o das épocas de primazia da cidadania ativa. Como atributos dos cidadãos, consideram-se os direitos oponíveis à comunidade política, nesse caso representada pelo império romano e pelo estado moderno. Apesar de a cidadania abarcar quem estivesse dentro dos limites do território imperial de Roma, ela ainda tinha como espaços referenciais imediatos os aglomerados locais, enquanto na modernidade a territorialidade dos estados nacionais evidenciou um parâmetro efetivamente maior e mais delimitado. Em ambos os períodos, a economia passou a ganhar, progressivamente, proeminência em relação à política, de maneira que a esfera privada (marcada pelas atividades produtivas e comerciais), especificamente em grande parte da modernidade, viesse a assumir primazia em relação à esfera pública. Nessa senda, a separação liberal entre estado e sociedade delineou um modelo que visava a conjugar um estado ausenteísta com uma sociedade (representada pelo mercado) inteiramente livre para a prática do comércio.

Tendo em vista os principais acontecimentos políticos do século XX ligados à questão social, tem-se claro que, como consequência do neoliberalismo e do processo de globalização, a partir da década de 1970 vem sendo promovida uma profunda reconfiguração na prática da cidadania. Se, por um lado, ocorrem avanços como a ampliação da cidadania em escala transnacional e/ou global e a incorporação do multiculturalismo à sua abrangência, por outro, verificam-se fortes retrocessos nas liberdades civis (principalmente após os episódios de 11/09/2001). Vislumbra-se, também, uma tônica de redução, descentralização e seletividade das políticas sociais, acompanhada de uma forte desestatização e mercantilização da responsabilidade social.

Como será visto no próximo capítulo, a configuração da cidadania contemporânea, cuja característica principal é a multidimensionalidade, gerou intensas repercussões nos debates teóricos, especialmente na teoria política e na teoria social, sobre o seu conceito e o enquadramento, por este, da cidadania social.

## “O retorno do cidadão” e a cidadania social no debate teórico: velhos problemas, revistos por novas lentes

No cenário atual da política mundial – que poderia ser denominado de “a nova era de ouro das desigualdades”<sup>1</sup> –, com a ascensão ideológica do neoliberalismo e a consolidação da sua lógica de predomínio da economia de mercado sobre a política democrática, verificou-se um enorme esquecimento acerca da teoria da cidadania nos debates envolvendo mudanças sociais e reconfigurações da democracia. Sem embargo, a partir do final da década de 1980, houve um reflorescimento e uma revalorização desse antigo tema, conferindo-se à tradicional noção de cidadania novos significados e incorporando-se a ela dimensões antes ignoradas ou escamoteadas. Visando a simbolizar essa tendência, Will Kymlicka e Wayne Norman cunharam a expressão “o retorno do cidadão”<sup>2</sup>.

Basicamente, há dois grandes pólos explicativos que justificam a formação desse movimento: um de ordem política e outro de ordem teórica. No campo da prática política, há uma plêiade de fatores, tais como: a queda da URSS; o desmonte do estado social e o enfraquecimento das políticas sociais; as sucessivas crises de apatia política e a debilitação da democracia representativa; a proliferação de conflitos étnicos ante a explosão do pluralismo cultural; a redução da autonomia dos estados nacionais e o simultâneo crescimento de organizações supra e internacionais em meio aos processos de globalizações; e, por fim, as conseqüentes redefinições de fronteiras e destituições de identidades (individuais e coletivas), com destaque para as ondas migratórias de pessoas destituídas de cidadania, que representam as figuras dos novos párias: *desplazados*, refugiados e exilados.

Já no plano normativo, a teoria da cidadania foi fortemente retomada com a incorporação, ao seu temário, das questões oriundas dos debates sobre invisibilidade

---

<sup>1</sup> GÓMEZ, José Maria. “El segundo Foro Social Mundial de Porto Alegre y los desafíos del movimiento social global contrahegemónico”. In: Id. (Org.). *América Latina y el (des)orden neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas*. Buenos Aires: CLACSO, 2004, p. 324.

<sup>2</sup> KYMLICKA, Will; NORMAN, Wayne. “El retorno del ciudadano: una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”. In: *AgorA*, Buenos Aires, n.º 7, 1997, pp. 05/42.

social e políticas identitárias e de reconhecimento, problematizadas perante os tradicionais temas da centralização do poder e das desigualdades sociais na distribuição da riqueza.

### 3.1

#### **Ponto de partida: a “cidadania liberal-democrática ampliada” de Thomas H. Marshall como concepção canônica da cidadania moderna**

A partir da sistematização normativa feita por Kymlicka e Norman, envolvendo a teoria da cidadania nas duas últimas décadas, há um ponto comum em todos os autores que intervêm no debate: a adoção da concepção formulada pelo sociólogo britânico **Thomas Humprey Marshall** como ponto de partida para qualquer discussão sobre o assunto. Já tida como a palavra final (ou mesmo “o fim da história”<sup>3</sup>) em termos de cidadania, a teorização de Marshall consiste em uma acepção referencial, que corporifica a idéia de seguridade social como rede de proteção que obriga o estado a assumir a responsabilidade pelos rumos da sociedade e, conseqüentemente, a compensar as desigualdades geradas pelo mercado na distribuição de riquezas entre as pessoas.

Objetivando incorporar as demandas sociais por bem-estar no espectro político-jurídico, Marshall desenvolveu (em 1949) uma concepção liberal-democrática ampliada de cidadania – até hoje canônica em termos teóricos e normativos – que estendeu o *status* de cidadão a novos atores e a outros antes discriminados. Sua leitura evolucionista identifica, no contexto inglês, uma ampliação do raio de abrangência do conceito de cidadania, então representada tanto pelo alargamento dos direitos integrantes do seu rol como pelo aumento dos sujeitos detentores do *status* de cidadãos.

Adotando como noção central o conceito de “classes sociais” e considerando as suas tensões nas disputas pelo poder político, Marshall aponta um progresso em relação ao modelo liberal restrito de cidadania. Assim, reconhece uma sucessão cronológica de conquista de direitos: no século XVIII, dos direitos civis (direito de propriedade, direitos de liberdade de expressão, pensamento, religião e de contratar, direito à intimidade e à privacidade, etc.); no XIX, dos direitos políticos (direitos de votar e ser

---

<sup>3</sup> A expressão é utilizada por Francis Fukuyama (*O fim da história e o último homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992), ao celebrar o triunfo definitivo do liberalismo, nos campos político e econômico, com a queda do muro de Berlim e o esfacelamento dos regimes socialistas no leste europeu, a partir de 1989.

votado, de fiscalizar as condutas dos representantes do povo, de formar e integrar partidos políticos etc.); e, no XX, dos direitos sociais (direitos ao trabalho, à seguridade social, à educação, à saúde, à habitação, à associação sindical, etc.) no séc. XX.

Marshall caracteriza sua visão institucional da materialização dos direitos de cidadania por meio da apresentação de quatro entidades políticas que, em seu entender, têm a responsabilidade de efetivá-los, a saber: os tribunais, os corpos representativos, os serviços sociais e as escolas<sup>4</sup>.

No aspecto ideológico, a formulação de Marshall é pautada na social democracia. Assim, para conciliar elementos historicamente contraditórios (igualdade e desigualdade), ele pôs em tensão os conceitos de *status* e classe social: (i) para compreender a igualdade, representou-a com o *status* de cidadania, elemento capaz de posicionar no mesmo patamar formal todos os indivíduos que abrange; e (ii) para caracterizar a desigualdade, simbolizou-a com o capitalismo de mercado e sua lógica discriminatória de estratificação da sociedade em classes sociais.

Outro autor freqüentemente tido como referencial ao se iniciar qualquer debate contemporâneo sobre cidadania é Norberto Bobbio. Em sua obra *A era dos direitos*, de 1990, o jusfilósofo italiano abordou o desenvolvimento dos direitos humanos por meio de um esquema histórico formal, numa perspectiva expansiva compatível com a de Marshall. Para tal, desenvolveu uma classificação em sucessivas “gerações” – primeira: direitos individuais e políticos; segunda: direitos sociais; e, terceira: direitos transindividuais – que gerou uma série de celeumas, especialmente na doutrina jurídica.

Sem prejuízo da sua importância para a compreensão do tema, optei por não expor nesta dissertação, detalhadamente, a relação feita por Bobbio entre cidadania e direitos, pois ela não possui a mesma repercussão que a de Thomas H. Marshall, referencial teórico aqui adotado como ponto de partida<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967, pp. 63/64.

<sup>5</sup> Para uma exposição e análise da categorização de Bobbio, remeto ao texto de DOMINGUES, José Maurício. “Cidadania, direitos e modernidade”. In: SOUZA, Jessé. (Org.). *Democracia hoje. Novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Ed. UnB, 2001, pp. 216/218.

Sem embargo, não deixarei de consignar minha opinião a respeito. Incorporada por autores liberais, em termos positivistas, para sustentar a primazia dos direitos civis (ou de “primeira geração”), tal classificação tende a demonstrar um evolucionismo na conquista de direitos; no entanto, há de se ter claro que, embora positivadas em momentos posteriores, as demandas sobre direitos já pré-existiam ao momento das suas positivizações, conforme demonstram os direitos sociais, que na prática já vinham sendo concedidos por Otto von Bismarck ainda no século XIX. Cf. REGONINI, Gloria. *op. cit.*, p. 416. Portanto, entendo ser mais coerente com a realidade histórica – principalmente da América Latina – a proposição de Ingo W. Sarlet (*A eficácia dos direitos fundamentais, op. cit.*, pp. 52/54), que sugere o tratamento dos direitos em “dimensões”.

### 3.2

#### Contrapontos: críticas à concepção marshalliana da cidadania

A partir da formulação de Marshall, inúmeros estudos foram elaborados, tanto no âmbito da sociologia como no da teoria política, seguindo a sua lógica e desenvolvendo outros aspectos<sup>6</sup>. Não obstante, para uma melhor compreensão do tema, destacam-se os trabalhos voltados a análises críticas da concepção marshalliana, especialmente os da lavra de Anthony Giddens, David Held e Danilo Zolo.

Enquanto Giddens desenvolve um minucioso contraponto a cada uma das principais idéias de Marshall, Held e Zolo mostram-se preocupados em compreendê-las num contexto mais amplo de análise – que abarca, inclusive, as posições do próprio Giddens – e em apresentar novas proposições, com vistas em avançar no aprimoramento e na atualização da teoria da cidadania. A seguir, serão apresentados esses elencos de críticas e seus corolários, de maneira a preparar o terreno para adentrar no denominado “debate pós-marshall”.

Primeiro autor a ganhar destaque por mostrar-se reticente à construção teórica de Marshall, **Anthony Giddens** desenvolveu uma série de críticas à concepção canônica da cidadania moderna, em algumas de suas principais obras<sup>7</sup>. Basicamente, o grupo de argumentos de Giddens corresponde a alguns pilares, os quais podem ser reunidos em torno da questão das lutas sociais. Adotando como pedra angular o conceito de “classes sociais”, também central nas análises de Marshall, Giddens preliminarmente trata de refutar a idéia de que o processo de reconhecimento e incorporação de direitos na esfera da cidadania seria algo linear e irreversível. Para tanto, denuncia o caráter a-histórico da abordagem marshalliana e rejeita seu excessivo otimismo, que denota dois fatores: (i) uma desconsideração dos conflitos sociais e das lutas políticas das classes dominadas em prol de demandas distributivas; e (ii) um desprezo pelas tensões internas inerentes aos diferentes direitos de cidadania, que podem conflitar entre si e determinar a

---

<sup>6</sup> Nesse sentido, BENDIX, Reinhard. *Construção Nacional e Cidadania: estudos de nossa ordem social em mudança*. São Paulo: EDUSP, 1996, pp. 109 e ss; PARSONS, Talcott. “Full citizenship for the negro american?” In: Id. *Politics and social structure*. New York: Free Press, 1969; e TURNER, Bryan S. *Citizenship and capitalism*. London: Alen and Unwin, 1986.

<sup>7</sup> GIDDENS, Anthony. “Class division, class conflict and citizenship rights” In: Id. *Profiles and critiques in social theory*. London: Macmillan, 1982, pp. 171/173 e 176; Idem. *A contemporary critique of historical materialism*. London: Macmillan, 1981, pp. 226/229; e Idem. *The nation state and violence*. London: Macmillan, 1985, pp. 204/209.

anulação de uma de suas vertentes<sup>8</sup>. Nesse sentido, Giddens assevera que os direitos civis, *e.g.*, não são uma categoria homogênea – vale ressaltar que o autor acrescenta os direitos econômicos ao rol dos direitos civis, em substituição aos direitos sociais de Marshall<sup>9</sup> – e podem sofrer atritos internos que inviabilizem a sua efetividade.

Adotando como referenciais a integralidade da produção bibliográfica de Marshall e as críticas desenvolvidas por Giddens à concepção marshalliana da cidadania, **David Held** inicialmente traça um panorama geral desse debate<sup>10</sup>. Posteriormente, coteja ambas as abordagens através de um denominador comum e, por fim, demonstra sua insuficiência para a compreensão e o tratamento adequado das questões contemporâneas postas diante das teorias política e social.

Assim, Held passa a defender – ponto a ponto – as formulações de Marshall das críticas a este desferidas por Giddens. Segundo Held, as falhas de Giddens podem ser creditadas ao fato de este se prender muito à literalidade da obra *Social Class and Citizenship* e à leitura unicamente dos escritos iniciais de Marshall, portanto deixando de considerar o contexto geral da obra e as novas formulações do autor. Ademais, ainda segundo Held, Giddens apresenta várias inconsistências teóricas e dificuldades de coerência argumentativa, pois aplica e depois critica o instrumental teórico de Karl Marx em relação à temática da cidadania.

Isto posto, Held tece considerações críticas a Marshall e Giddens. Para tanto, argumenta que ambos seguem a mesma lógica e estão no mesmo plano de análise, pois consideram o conceito “classe social” como única chave teórica adequada para a compreensão da cidadania, e adotam uma perspectiva “estadocêntrica”<sup>11</sup> da política. Outro ponto aventado por Held, em relação a tais autores, consiste no caráter restrito e insuficiente do rol de direitos por eles preconizado como abrangido pela cidadania

<sup>8</sup> Essa também é a crítica apresentada por Jacques M. Barbalet, em *Citizenship: rights, struggle and class inequality*. Minneapolis: Univ. of Minnesota Press, 1988, pp. 19/20. Nesse sentido, além das contradições entre os diferentes direitos desse elenco (civis, políticos e sociais), verifica-se uma ambivalência “interna” no âmbito de um mesmo direito. Este é o caso, *e.g.*, do direito à segurança (sentido amplo), que possui dimensões social (seguridade social, saúde, educação, moradia etc.), política (estabilidade das instituições) e individual (segurança pública), e do direito à segurança pública (sentido estrito), que envolve perspectivas individual e social, as quais permanentemente conflitam entre si.

<sup>9</sup> José Maurício Domingues adota uma postura crítica em relação a essa proposta de Giddens. Porém, argumentando que ela “*decorre da forma particular como Giddens pretende articular suas teses sobre os mecanismos de ‘vigilância’ típicos da modernidade com a noção de cidadania*”, considera a distinção entre direitos econômicos e sociais relevante para compreensão da sua evolução histórica, em meio às tensões entre trabalhadores e patrões. DOMINGUES, José Maurício. “Cidadania, direitos e modernidade”, *op. cit.*, p. 221.

<sup>10</sup> HELD, David. “Citizenship and autonomy”. In: Id. *Political theory and the modern state: essays on state, power, and democracy*. Stanford: Stanford Univ. Press, 1989, pp. 189/213.

<sup>11</sup> Atribuo a expressão a VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Riode Janeiro: Record, 2001.



moderna. A título exemplificativo, Held invoca os direitos sexuais e reprodutivos, que revelam novas demandas sociais e apresentam uma plêiade de elementos que perpassam as três dimensões clássicas da cidadania como *status*: (i) a civil: como direito à livre escolha, direito à disposição do próprio corpo; (ii) a política: como liberdade para participação política; e (iii) a social: como políticas de inserção social e inclusão no mercado de trabalho. Assim, o autor deflagra o que denomina de “debate pós-marshall”, que envolve bandeiras até então desconsideradas ou escamoteadas, tais como as dos movimentos feminista, negro, gay e ecológico, que representam as novas dimensões da cidadania.

Nessa senda, Held faz menção à cidadania multicultural, como representação de uma nova vertente no debate contemporâneo, e delinea a necessidade de se ter uma compreensão multidimensional da cidadania<sup>12</sup>, sustentando que os direitos compatíveis com a cidadania nas sociedades modernas têm que ser concebidos num rol mais amplo que os apresentados por Marshall e Giddens. Em seu entender, a concepção restrita de cidadania destes autores têm sérias implicações sociológicas e políticas em áreas centrais de investigação, tais como a da natureza ideológica dos direitos, a das dimensões críticas do estado, a da estrutura social do pós-guerra, e a dos rumos da política contemporânea.

Conseqüentemente, segundo Held, as abordagens de tais autores ficam restritas ao âmbito do estado nação e deixam de considerar os processos de globalizações em curso, os quais apontam para a necessidade de se reformular a cidadania num sentido cosmopolita<sup>13</sup>. Isso sem falar no recente fenômeno da regionalização da cidadania, representado pelas tentativas de instituição de uma cidadania europeia, como forma de acompanhar a progressiva readequação dos estados nacionais europeus ao formato político e institucional da União Europeia.

Adotando como pano de fundo o cenário da política mundial delineado após a queda da URSS – denominado de “era pós-comunista” –, **Danilo Zolo**<sup>14</sup> também

<sup>12</sup> No mesmo sentido, SANTOS, Boaventura de Sousa; NUNES, João Arriscado. “Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade”. In: Id. (Org.). *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. v. 03, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 43.

<sup>13</sup> HELD, David. *Democracy and the global order: from the modern state to cosmopolitan governance*. Stanford: Stanford Univ. Press, 1995. Sobre uma noção de cidadania global ou cosmopolita, com ênfase na participação política ativa e nos movimentos de resistência transnacionais, confira-se GÓMEZ, José Maria. *Política e democracia em tempos de globalização*, op. cit., pp. 133/139.

<sup>14</sup> ZOLO, Danilo. “La ciudadanía en una era poscomunista”. In: *AgorA*, Buenos Aires, n.º 07, 1997, pp. 99/114; e Idem. “La strategia della cittadinanza.” In: Id. (Org.). *La cittadinanza: appartenenza, identità, diritti*. Bari: Laterza, 1994, pp. 03/46. Também adotando como marco histórico o período pós-1989, com

desenvolve uma extensa análise acerca das discussões teóricas até então travadas sobre a cidadania. Como contribuição ao debate, desenvolve a noção de “autonomia individual” e apresenta as principais idéias que norteiam sua proposta, nos termos de uma concepção teórica e política específica da cidadania, cunhada de “cidadania democrática”.

Com a derrocada das experiências do socialismo real e a perda de proeminência do marxismo, Zolo entende que o problema nodal da cidadania contemporânea passa a ser outro, distinto da representação de demandas políticas igualitárias. Em seu entender, como se esgotou a possibilidade concreta de vitória do socialismo no plano real, não cabe mais tratar da cidadania em uma perspectiva de emancipação, mas sim aceitar a “*absoluta supremacia do capitalismo e da economia de mercado*”<sup>15</sup>.

Numa perspectiva resignada e intrínseca ao sistema capitalista, Zolo aponta como tarefa primordial da cidadania conciliar os direitos dos cidadãos com os interesses e as práticas do mercado (o que, no fundo, consiste na mesma proposta de Marshall). Conseqüentemente, para ele, o problema enfrentado pela cidadania democrática contemporânea é determinar se, no contexto das sociedades pós-industriais, há espaço para a democracia e o estado de direito sem subordinação à lógica mercatória<sup>16</sup>.

No plano normativo, apesar de afirmar sua concordância com as críticas de Held à concepção restrita de cidadania preconizada por Marshall e Giddens, Danilo Zolo é contraditório ao mostrar-se descrente na ampliação do espectro da cidadania. Esse alargamento, segundo alega, incorporaria todos os reclames normativos surgidos no ocidente ao longo do século XX<sup>17</sup>.

Desse modo, quer evitar a “inflação normativa” que, segundo ele, envolve o conceito de cidadania<sup>18</sup> e cria o risco de “*diluir sua importância histórica e funcional,*

---

uma conotação liberal da cidadania, destaca-se DAHRENDORF, Ralf. *Após 1989: moral, revolução e sociedade civil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

<sup>15</sup> No mesmo sentido, CROUCH, Colin. “La ampliación de la ciudadanía social y económica y la participación”. In: GARCÍA, S.; LUKES, S. (Orgs.). *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Madrid, Siglo XXI, 1999, pp. 257/285.

<sup>16</sup> ZOLO, Danilo. “La ciudadanía en una era poscomunista”, *op. cit.*, pp. 104/105.

<sup>17</sup> Segundo Zolo, trata-se de “*liberdades civis, e políticas, direitos sociais, econômicos e industriais, ‘direitos reprodutivos’ (incluindo o direito ao aborto e o direito a uma maternidade livre), direitos das crianças, direitos ecológicos, direitos à integridade genética, sem mencionar os direitos das gerações futuras, dos seres não humanos e dos objetos inanimados*” Idem, *Ibidem*, p. 105; e Idem, “La estrategia della cittadinanza”, *op. cit.*, p. 15.

<sup>18</sup> Nesse sentido, Luigi Ferrajoli faz uma crítica à concepção de Marshall, argumentando que os direitos humanos atualmente não precisam mais estar atrelados à cidadania, pois, por vincularem-se à moral universal, não precisam ser materializados em extensos catálogos. FERRAJOLI, Luigi. “Dai diritti del cittadino ai diritti della persona”. In: ZOLO, Danilo (Org.). *La cittadinanza: appartenenza, identità, diritti*. Bari: Ed. Laterza, 1994, pp. 263/292.

de ignorar as diferenças formais e substantivas que distinguem as distintas classes de direitos e, sobretudo, de ignorar as tensões que existem entre eles”<sup>19</sup>. Zolo, então, propõe a adoção de uma “teoria coerente da cidadania”, que limita o rol de direitos de cidadania e assemelha-se à concepção restritiva tradicional. No âmbito da “cidadania democrática”, calcada em uma concepção realista da política, o autor quer definir um “ranking de prioridades baseado na estratégia democrática de ‘luta pelos direitos’”<sup>20</sup>.

Nesse sentido, em uma linha mitigada em relação à proposta de Jacques M. Barbalet de abandono da noção de “direitos sociais”<sup>21</sup>, Zolo propõe a substituição desta pela de “serviços sociais”, de maneira a ser melhor compreendida a questão social na atualidade. Segundo o autor italiano, caso fosse possível (e, de fato, isso já acontece em diversos países, como o Brasil) reivindicar a implementação de direitos sociais – e.g., os direitos ao trabalho, à educação e à saúde – como direitos subjetivos perante os tribunais, eles entrariam em conflito com a lógica de liberdade imposta pelo mercado<sup>22</sup>.

Por outro lado, em razão de serem guiados por mecanismos de transação política e econômica, Zolo entende que os “serviços sociais” refletiriam uma perspectiva realista, pois seriam compatíveis com os interesses da ordem de mercado e com os direitos civis e políticos. Considerando, ainda, que não apresentariam as precariedades dos direitos sociais em termos normativo e de efetividade, os serviços sociais poderiam proporcionar melhores resultados na promoção da igualdade<sup>23</sup>.

Por também consistirem em ponderações relevantes acerca da estrutura e da titularidade dos direitos sociais, merecem destaque as críticas tecidas por **José Maurício Domingues**<sup>24</sup> à definição de direitos sociais na compreensão de Marshall. Segundo o autor, contrapondo-se à precisão e concisão dos direitos civis e políticos, os direitos sociais são “heterogêneos e imprecisos” e apresentam uma significação “frouxa e

<sup>19</sup> ZOLO, Danilo. “La ciudadanía en una era poscomunista”, *op. cit.*, p. 105.

<sup>20</sup> Idem, *Ibidem*, p. 109. Nesse sentido, o autor italiano afirma que “sólo una plena conciencia de la irreversibilidad histórica y funcional de la ciudadanía, así como de sus limitaciones y tensiones, puede permitir una elaboración teórica satisfactoria en el marco de una reconstrucción más general de la teoría democrática.” Idem, *Ibidem*, p. 114; e Idem, “La estrategia della cittadinanza”, *op. cit.*, pp. 10/11.

<sup>21</sup> Nas palavras de Zolo, eis os três argumentos principais de Barbalet: “(1) los derechos sociales no son por sí mismos derechos de participación en una ‘comunidad nacional común’ sino ‘oportunidades condicionales’ que hacen posible esa participación; (2) mientras que los derechos civiles y políticos son necesariamente universales y formales, los llamados derechos sociales tienen sentido sólo cuando se conciben como reclamos de beneficios sustanciales y nunca pueden ser universales sino particulares y selectivos; (3) los derechos sociales están condicionados (mucho más que los derechos civiles y políticos) por la existencia de una economía desarrollada, una estructura administrativa y profesional y una base fiscal efectiva.” Cf. ZOLO, Danilo. “La ciudadanía en una era poscomunista”, *op. cit.*, p. 112.

<sup>22</sup> ZOLO, Danilo. “La estrategia della cittadinanza”, *op. cit.*, pp. 29 e ss.

<sup>23</sup> Idem, *Ibidem*, pp. 32/34 e 45.

<sup>24</sup> DOMINGUES, José Maurício. “Cidadania, direitos e modernidade”, *op. cit.*, pp. 221/223 e 233.

dispersiva”, sem uma articulação clara entre seus elementos. Assim, ficaria em aberto a universalidade ou particularidade da abrangência desses direitos, bem assim o caráter individual ou coletivo da sua titularidade. Conseqüentemente, como salienta Domingues, apesar de Marshall defender um equilíbrio entre a coletividade e os indivíduos, sua pretensão não foi desenvolvida no plano da efetividade, na forma de políticas sociais.

Por todo o exposto, levando-se em conta as suas repercussões no campo prático e as críticas que lhe são desferidas no plano teórico, a formulação de Marshall envolve uma tremenda complexidade e suscita alguns questionamentos. Dentre eles, por ora ficam aqui assentados os seguintes: até que ponto essa classificação pode ser problemática? Pode ela atrapalhar ou viabilizar o progresso, em termos emancipatórios, da cidadania? Adiante, no item 3.5., buscarei respondê-los, juntamente com os pontos suscitados por Domingues.

### 3.3

#### **As novas feições da cidadania e os recentes debates na teoria política contemporânea**

Após a queda do regime soviético, qualquer espécie de projeto emancipatório apresentado no âmbito da teoria política – seja atrelado ou não a algum tipo de socialismo – vem sendo fadado ao fracasso pelo senso comum. Assim, destacam-se as formulações que entendem como irremediável a vitória da economia de mercado e, portanto, limitado o papel da cidadania, restringindo-se este à tarefa de compatibilizar os interesses do mercado com condições mínimas de viabilidade para noções como as de democracia e estado de direito<sup>25</sup>.

O chamado debate “pós-marshall” é caracterizado pela incorporação de novas facetas ao conceito tradicional de cidadania, que passa a ser concebido como uma “cidadania multidimensional”. Ante a mencionada insuficiência da abordagem “classista” e da perspectiva “estadocêntrica” para a análise e o aprimoramento do conceito em questão, parecem perder espaço discussões relativas à distribuição

---

<sup>25</sup> CROUCH, Colin. “La ampliación de la ciudadanía social y económica y la participación”, *op. cit.*, pp. 257/285; e ZOLO, Danilo. “La ciudadanía en una era poscomunista”, *op. cit.*, pp. 99/114.

socioeconômica de riquezas e entram em destaque na agenda dos debates teóricos temas relativos ao reconhecimento cultural e a políticas identitárias.

Nesse contexto, ganham fôlego nas discussões sobre cidadania tópicos como, *e.g.*, o multiculturalismo e o cosmopolitismo, muitas vezes deixando-se de considerar a dimensão socioeconômica dos problemas enfrentados e focalizando-se as atenções estritamente em bandeiras antes desconsideradas – como a etnicidade, a sexualidade e a ecologia. Tal conjuntura é resultado da proeminência e do conseqüente grau de especialização atribuídos no plano teórico aos direitos de cidadania, que passam a representar um espaço de disputas entre uns que os concebem como instrumento de regulação social e outros que os compreendem como uma espécie de última trincheira a ser ocupada para apostas na emancipação social.

Nessa segunda compreensão, mesmo fora do âmbito da tradição do pensamento socialista – representado (e atualizado) contemporaneamente por Ellen Meiksins Wood, István Mészáros e David Harvey –, verifica-se hodiernamente a ascensão de determinadas concepções da cidadania e apropriações dos direitos humanos que visam a retomar a busca pela emancipação social.

Caracterizando o panorama da teoria e da prática política do século XXI, acima delineado, como permeado por “conflitos pós-socialistas” e pautado pela “**luta pelo reconhecimento**”, Nancy Fraser afirma ser errôneo desconsiderar que o pano de fundo social e econômico das reivindicações por políticas culturais e identitárias permanece o mesmo de antes do colapso do socialismo real, ou seja, marcado unicamente por extremas e crescentes desigualdades materiais.

Assim, a autora compreende que uma concepção adequada para a teoria da justiça (e a da cidadania) na atualidade – que abarca, inclusive, a perspectiva da globalização<sup>26</sup> – exige uma conjugação da dimensão do reconhecimento com a da redistribuição. Com base nessa premissa, Fraser apresenta uma proposta de **teoria crítica do reconhecimento**, que “*identifique e defenda apenas versões da política cultural da diferença que possa ser coerentemente combinada com a política social de igualdade*”<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> FRASER, Nancy. “A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação.” In: *Revista crítica de ciências sociais*, n.º 63, pp. 07/20.

<sup>27</sup> Idem, “Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista.” In: SOUZA, Jessé. (Org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora UnB, 2001, p. 246. Com essa sua proposta de “teoria crítica do reconhecimento”, Nancy Fraser estabeleceu um profundo debate com Axel Honneth sobre a viabilidade e os meios de se conjugarem as dimensões da redistribuição e do reconhecimento, bem como os resultados que se poderia obter com tal

Em sentido semelhante, ao desenvolver sua proposta de um “multiculturalismo emancipatório e progressista”, **Boaventura de Sousa Santos** compreende os direitos de cidadania como categoria central para a promoção da diferença e da diversidade cultural. Assim, pugna por uma **cidadania multicultural**, que em seu entender consiste em um “*espaço privilegiado de luta pela articulação e potencialização mútuas do reconhecimento e da redistribuição*”<sup>28</sup>.

Elemento comum às propostas de Fraser e Santos, a afirmação de um direito à diferença e um direito à diversidade<sup>29</sup> representa tarefa imprescindível para a concretização da igualdade material em uma nova dimensão, coerente com as demandas sociais dos últimos tempos. Ao contrário do que comumente se imagina, o antônimo de igualdade é desigualdade, e não diferença. Nessa linha, trata-se de conjugar as diferentes culturas e visões de mundo por meio de um pluralismo político e cultural que busque promover a igualdade na medida das diferenças.

Por seu turno, desenvolvendo uma forte crítica ao universalismo típico da concepção liberal de cidadania, **Iris Marion Young** rejeita esse modelo clássico e propõe a adoção de uma “**cidadania diferenciada**”<sup>30</sup>. Esta deve ser pautada pela necessidade de se conferir uma proteção específica a grupos sociais minoritários, marginalizados pelos processos políticos e sociais universalizantes, que não os contemplaram com os direitos clássicos meramente formais. Aliás, segundo a autora, estes geraram efeitos homogeneizantes que muitas vezes mitigaram, ou até mesmo suprimiram, identidades coletivas de minorias dotadas do mesmo *status* de cidadania das maiorias opressoras.

---

articulação. Uma compilação dos textos dos autores foi publicada como livro: FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. *Redistribution or Recognition? A political-philosophical exchange*. London/New York: Verso, 2003. Ainda sobre o tema, veja-se: HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34, 2003; e, no Brasil, CITTADINO, Gisele. “‘Invisibilidade’, Estado de Direito e Política de Reconhecimento”. In: Id. *et alli* (Orgs). *Perspectivas atuais da filosofia do direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, pp. 153/166.

<sup>28</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa; NUNES, João Arriscado. “Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade”, *op. cit.*, p. 43. Outra contribuição relevante em termos de uma “cidadania multicultural” foi desenvolvida por Will Kymlicka em *Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights*. Oxford: Oxford Univ. Press, 1996, onde o autor apresenta uma versão ampliada da perspectiva liberal da cidadania. Para uma sistematização dos diversos debates sobre cidadania multicultural, veja-se PEÑA, Javier. *La ciudadanía hoy: problemas y propuestas*. Valladolid: Universidad de Valladolid, 2000, pp. 57/78.

<sup>29</sup> Sobre o tema, vale conferir: DENNINGER, Erhard. “‘Security, Diversity, Solidarity’ instead of ‘Freedom, Equality, Fraternity’”. In: *Constellations*, Vol. 7, nº 4, Oxford: Blackwell Publishers Ltd., 2000.

<sup>30</sup> YOUNG, Iris Marion. “Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal”. In: CASTELLS, Carme. (Comp.). *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona: Paidós, 1996, pp. 99/126.

A proposição de Young se materializa com o reconhecimento de direitos especiais a integrantes desses grupos, que podem variar em cada contexto histórico, social e cultural específico. Desta forma, viabiliza-se a formação de um espaço público heterogêneo e plural, no qual sejam valorizadas a participação política e o civismo republicano, o que implica necessariamente em uma concepção de democracia participativa.

Já na concepção de **Will Kymlicka e Wayne Norman**, a conjuntura contemporânea demanda uma compreensão da cidadania nos termos de uma **cidadania responsável**. Nessa formulação, consideram-se imprescindíveis elementos como: a incorporação das demandas por identidade e diferença; o reconhecimento da importância do multiculturalismo; e a promoção do pluralismo cultural, inclusive abrangendo-se a proposta de “cidadania diferenciada” de Iris Marion Young.

Por fim, vale destacar a contribuição de **Chantal Mouffe**, no sentido de uma compreensão da cidadania (incluindo a social) pautada pela idéia de “democracia radical”. Basicamente, esta consiste em um modelo agonístico de democracia – caracterizado por uma ênfase na perspectiva do conflito e das disputas sociais pelo poder político –, o qual se opõe à compreensão habermasiana de democracia deliberativa, orientada pela busca do consenso quanto ao procedimento e pela formação do melhor argumento racionalmente produzido<sup>31</sup>.

Com uma forte crítica à apatia política da cidadania liberal, a democracia radical corresponde a uma versão extremada da democracia participativa e implica numa concepção ativa da cidadania, em que os cidadãos estejam constantemente estimulados a participar da vida pública, reivindicando e implementando seus direitos. Deste modo, a cidadania democrática, tal como concebida por Mouffe, tem como pressuposto o reconhecimento e a prática de amplos direitos sociais e de participação política, conjugados com as novas demandas do pluralismo cultural, bem como entendidos como representação da dimensão fundamental da política – o conflito – e condição determinante para a efetiva participação dos cidadãos nos assuntos políticos<sup>32</sup>.

Das críticas feitas a Marshall e daquelas trocadas entre seus críticos, é possível extrair um denominador comum. Apesar de argumentarem ser insuficiente a compreensão da cidadania unicamente pela perspectiva dos direitos, bem como do

---

<sup>31</sup> MOUFFE, Chantal. “Preface: Democratic politics today.” In: Id. (Ed.) *Dimensions of radical democracy: pluralism, citizenship, community*. London: Verso, 1992, p. 13.

<sup>32</sup> Idem, “Democratic citizenship and the political community”. In: Id. *op. cit.*, pp. 225/239.

caráter restrito do rol de direitos reconhecido pela concepção canônica marshalliana, diversos autores indicam novas temáticas a serem integradas nos debates sobre cidadania, porém não se propõem a desenvolvê-las a fundo.

Atualmente já existe uma preocupação em se explorar essa dimensão micro das novas formas de cidadania, com destaque para a recente coletânea organizada por Bryan S. Turner & Engin F. Isin<sup>33</sup>, quando foram produzidos estudos específicos acerca de cada uma dessas novas formas de cidadania: ecológica, pós-nacional, cosmopolita, sexual, indígena, cultural, multicultural e democrática radical.

### 3.4

#### **Os debates sobre cidadania social e suas vertentes na teoria política contemporânea**

Em meio a essas novas e tão diversificadas formas de classificação da cidadania identificadas nos debates mais recentes da teoria política, cumpre agora enfatizar como tem sido abordada a cidadania social perante tantas transformações no conceito de cidadania e na sua prática política contemporânea.

Como já delineado, a cidadania social representa uma abordagem da temática da justiça social pelo viés das desigualdades e pelos mecanismos de seguridade social, revelando toda uma tradição de lutas e conflitos sociais. Suas fórmulas se cristalizaram institucionalmente na figura do estado social – tido como consenso, ou ponto convergente econômico, político, social entre os adeptos da social democracia – e serviram de parâmetro (nem sempre adaptado) para outros contextos.

Como destaca Javier Peña, a noção de cidadania social não se restringe aos correspondentes direitos, de natureza social, reconhecidos como meios de se viabilizar uma vida digna. Segundo o autor espanhol,

“El concepto de ciudadanía social se refiere a las condiciones por las que los ciudadanos deberían ser efectivamente capaces de determinar el rumbo de la vida social y económica de sus sociedades, de manera que el contenido y orientación de la actividad económica dependieran de su voluntad política y que por tanto su condición formal de sujetos políticos tuviera pleno contenido.”<sup>34</sup>

<sup>33</sup> ISIN, Engin F.; TURNER, Bryan S. (Eds.). *Handbook of Citizenship Studies*. London: Sage Publications, 2003.

<sup>34</sup> PEÑA, Javier. *La ciudadanía hoy: problemas y propuestas*, op. cit., p. 45.



Com base no quadro político e social antes delineado, é possível fazer o seguinte balanço das relações entre os direitos sociais e os antigos e novos direitos reconhecidos no rol da cidadania como *status*. Embora a afirmação normativa dos direitos abranja todas as categorias tradicionais (civis, políticos e sociais) reconhecidas no âmbito da cidadania moderna, evidencia-se atualmente um paradoxo: enquanto a noção de cidadania recua nos direitos civis e sociais, ela avança nos direitos políticos e culturais (ao menos no plano normativo).

Isso revela um descompasso e um retrocesso (inclusive nos países centrais do capitalismo), que podem ser retratados pelos contextos de países periféricos, como os da América Latina. Por um lado, os direitos civis encontram-se em franco processo de regressão (aumento da violência e das taxas de encarceramento), e os direitos sociais sofrem sucessivos golpes pragmáticos e discursivos (reformas do estado, desestatizações, etc.). Por outro, avançou-se muito em matéria de direitos políticos (constitucionalização do sufrágio universal) e quanto à proteção de minorias étnicas e sociais (reconhecimento normativo de direitos (multiculturais)).

Esse aparente anacronismo revela um dado relevante, porém desconsiderado por alguns autores da teoria política e, comumente, pelas análises jurídicas da cidadania: os direitos de cidadania não têm o mesmo ritmo e são pautados, na sua prática concreta, por uma relação de constantes avanços e retrocessos.

Assim, cumpre considerar essa premissa quando da sistematização da cidadania social em meio às formulações teóricas relativas aos direitos sociais, tal como a oferecida por Kymlicka e Norman, parcial e provisoriamente adotada neste trabalho<sup>35</sup>. Segundo estes autores, há fundamentalmente dois elementos centrais que norteiam e permeiam as principais vertentes teóricas – favoráveis e contrárias – relativas ao reconhecimento e à efetivação dos direitos sociais no quadrante contemporâneo. Trata-se da “responsabilidade” e das “virtudes cívicas”<sup>36</sup>.

Entre essas propostas, varia-se desde a negação da existência de direitos sociais e o questionamento da sua abrangência pelo conceito de cidadania até a afirmação da necessidade da sua remodelação em termos de participação política. Assim, serão

---

<sup>35</sup> Tendo em vista a data de elaboração do texto de Kymlicka e Norman (1994), nesta dissertação optou-se, por um lado, pela apresentação de autores e vertentes teóricas posteriores – obviamente não mencionados por eles –, e, por outro, pela omissão propositada de certas correntes, tais como o comunitarismo, em razão da sua importância apenas para aquele momento do debate. Sobre o comunitarismo na teoria contemporânea da cidadania, veja-se: PEÑA, Javier. *La ciudadanía hoy: problemas y propuestas*, *op. cit.*, pp. 161/182.

<sup>36</sup> KYMLICKA, Will; NORMAN, Wayne. *op. cit.*, p. 13.

apresentadas as seguintes vertentes: (i) a nova direita e a crítica conservadora aos direitos sociais; (ii) o liberalismo igualitário e os direitos sociais como mínimos sociais; (iii) o marxismo e sua concepção dúbia acerca da cidadania social; (iv) a democracia procedimental de Jürgen Habermas e os direitos sociais como reivindicação da sociedade civil; e (v) a nova esquerda e os direitos sociais numa lógica de direitos e deveres, e frutos da participação política.

### 3.4.1

#### A “nova direita”: concepção neoliberal da cidadania restritiva

Calcada nas formulações teóricas de Friedrich August von Hayek, a “nova direita” consiste num grupo de autores conservadores que visam a desconstituir a idéia de direitos sociais e promover um resgate da concepção restrita de cidadania (direitos políticos limitados e direitos civis formalmente universais) – representada pela figura do consumidor, capaz de fazer escolhas –, tal como preconizada pelo liberalismo (econômico e político) clássico. Entre tais teóricos, destacam-se figuras como Norman Barry, Lawrence Mead, Richard Posner, dentre outros, que têm por fundamento o propósito do neoliberalismo de atacar o estado de bem-estar social e de re-significar as noções de democracia e sociedade civil.

Em síntese, são três os principais argumentos apresentados para a negação dos direitos sociais: (i) o da natureza jurídica imperfeita; (ii) o da incompatibilidade com a liberdade negativa e os direitos civis; e (iii) o da ineficiência econômica<sup>37</sup>.

Primeiramente, na linha do raciocínio de Hayek, entende-se que os direitos sociais não têm a natureza de verdadeiros direitos, pois não existiriam pessoas específicas a quem coubesse a responsabilidade pelo seu zelo e implementação, muito menos ter-se-ia delimitado que tipo de obrigações (e em que medida) lhes caberiam executar. Assim, seriam “direitos imperfeitos” e irrealizáveis<sup>38</sup>.

Em segundo lugar, com base na tese da incompatibilidade de intervenções estatais prestacionais com a mais pura ordem liberal, argumenta-se que o

---

<sup>37</sup> Idem, *Ibidem*, pp. 09 e ss.

<sup>38</sup> Nesse sentido, Hayek critica a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, aduzindo que se trata de um documento ilusório e cujas diretrizes são impassíveis de concretização no plano prático. Pois, além de estas serem demasiadamente genéricas e abertas, principalmente no caso dos direitos sociais, seria um devaneio acreditar que a lei se sobreporá ao mercado. (*Direito, legislação e liberdade...*, *op. cit.*, pp. 125/128).

reconhecimento de direitos sociais e econômicos implicaria na restrição das liberdades individuais e, conseqüentemente, na anulação dos direitos civis<sup>39</sup>. Nesse sentido, entendendo-se que a coesão da sociedade é devida a relações econômicas e pautada por uma lógica de competitividade (primazia do *homo economicus*), argumenta-se que são injustificáveis quaisquer interferências estatais específicas – como as de distribuição de renda – na catalaxia.

Como é de se inferir, a premissa subjacente a esse argumento consiste na idéia de “miragem da justiça social”<sup>40</sup>, segundo a qual a sociedade boa não é a igualitária, mas a que permite mobilidade social, de maneira que a igualdade material só pode ser garantida por regimes totalitários (como o socialismo, conforme alegado por Hayek). Na medida que políticas distributivas implicam no estabelecimento prévio e arbitrário de metas, por sujeitos tidos como ilegítimos, haveria uma restrição das liberdades individuais quanto à livre determinação das escolhas de rumos de vida, o que geraria uma lógica de servidão e dependência<sup>41</sup> em relação ao estado. Assim, entende-se que, dada a contingência do mundo, não se pode antever o futuro e garantir resultados materiais previamente<sup>42</sup>.

Compreende-se que a sociedade não tem o dever de cuidar dos indivíduos, devendo ser de responsabilidade pessoal e individual a busca pelas condições materiais

<sup>39</sup> Segundo Hayek, “os consagrados direitos civis e os novos direitos sociais e econômicos não podem ser conquistados ao mesmo tempo, sendo, na realidade, incompatíveis; os novos direitos não poderiam ser aplicados por lei sem que se destruísse, ao mesmo tempo, aquela ordem liberal a que visam os consagrados direitos civis.” HAYEK, Friedrich August von. *Direito, legislação e liberdade...*, op. cit., p. 125.

<sup>40</sup> Hayek utiliza essa metáfora da miragem para negar a vinculação, que entende ilusória, entre a idéia de justiça e qualquer conotação social. Segundo o autor, enquanto ordem espontânea, o mercado aloca recursos sem estar regido por princípios de justiça, portanto é amoral e não injusto. Ou seja, o mercado garante os apenas os meios necessários para o livre comércio e, ao contrário do estado, não é arbitrário na distribuição de renda e no direcionamento dos rumos da economia. Assim, Hayek entende ser ilegítimo o governo garantir resultados, pois tal medida atenta contra a liberdade individual e pode torná-lo totalitário. Em suma, para Hayek, a “justiça social” não existe e, caso aplicada, pode ameaçar importantes conquistas civilizatórias. HAYEK, Friedrich August von. *Direito, legislação e liberdade...*, op. cit., pp. 79 e ss, especialmente p. 86.

<sup>41</sup> HAYEK, Friedrich August von. *O caminho da servidão*, op. cit., passim. Desenvolvido por Hayek e apropriado por seus seguidores, o argumento da dependência denota a criação de uma espécie de “círculo vicioso” da justiça distributiva. Segundo o filósofo austríaco: “quanto mais se verifica que a posição dos indivíduos ou grupos se torna dependente das ações do governo, tanto mais eles insistirão em que os governos visem a algum esquema reconhecível de justiça distributiva, e quanto mais os governos tentam pôr em prática algum padrão previamente concebido de distribuição desejável, tanto mais terão de submeter a posição dos diferentes indivíduos e grupos a seu controle.” HAYEK, Friedrich August von. *Direito, legislação e liberdade...*, op. cit., p. 87.

<sup>42</sup> Citado por Hayek, Kant afirma que: “O bem-estar, no entanto, não tem princípio, nem para quem o usufrui, nem para quem o distribui (para um, ele consiste nisto; para outro, naquilo), porque se trata aqui do conteúdo material da vontade, que depende de fatos particulares, não podendo, portanto, ser expresso por uma norma geral.” KANT, Immanuel. *Der Streit der Fakultäten*, 1798 (seção 2, parágrafo 6, nota 21) *Apud* HAYEK, Friedrich August von. *Direito, legislação e liberdade...*, op. cit., p. 79.

de vida digna. Segundo Javier Peña, para a concepção de cidadania da “nova direita”:  
*“cidadão responsável não é um receptor passivo que depende do subsídio estatal, mas um sujeito autônomo que constrói sua própria posição social e econômica na sociedade civil”*<sup>43</sup>. Nas palavras de Hayek:

“todos esses 'direitos' [sociais e econômicos] se baseiam na interpretação da sociedade como uma organização deliberadamente criada, da qual todos os homens seriam empregados. Eles não poderiam ser tornados universais num sistema de normas de conduta justa baseado na idéia da **responsabilidade individual**, e requerem, portanto, que toda a sociedade seja convertida numa organização, isto é, tornada totalitária no mais amplo sentido da palavra.”<sup>44</sup> (grifos meus)

Dessa forma, desenvolveu-se um argumento que, ao persistir o sistema das redes de seguridade do estado social – especialmente o modelo beveridgiano, que não atrelava qualquer obrigação à concessão de benefícios sociais –, caracterizar-se-ia um sentimento de humilhação nos indivíduos mais desfavorecidos economicamente. Estes receberiam benefícios estatais, mesmo estando em situação de desigualdade em relação aos mais ricos quanto às suas obrigações perante o estado. Assim, principalmente nas reformas do sistema de seguridade social dos EUA, realizadas na década de 1980, passaram a ser implementadas exigências de contrapartida (*workfare*) aos benefícios concedidos por políticas sociais<sup>45</sup>.

Por fim, tem-se o argumento da suposta ineficiência econômica dos direitos sociais, que representa um questionamento acerca da capacidade do estado em promover e regular atividades como a educação, a saúde etc. Retomando-se a tese do descabimento de intervenções estatais na “ordem espontânea do mercado”, afirma-se que cabe ao estado unicamente garantir a preservação da propriedade e da segurança, e não arcar com despesas relativas a gastos desnecessários para tal desiderato, e sem qualquer garantia de retorno financeiro.

Nessa senda, para justificar a naturalização das desigualdades sociais, a “nova direita” utiliza um argumento moral de positividade para a existência de pobreza no

<sup>43</sup> PEÑA, Javier. *La ciudadanía hoy: problemas y propuestas*, op. cit., p. 51.

<sup>44</sup> HAYEK, Friedrich August von. *Direito, legislação e liberdade...*, op. cit., p. 126. Aliás, isso que apregoava o filósofo austríaco Peter Drucker – considerado “o pai da administração moderna” –, quando asseverava que os indivíduos têm que “se virar” sozinhos – seguindo a lógica de um jogo, na qual se conjugam habilidade e sorte – e parar de pensar que serão salvos por alguma entidade misericordiosa. Sobre a obra de Drucker, confira-se: BEATTY, Jack. *The World According to Peter Drucker*. New York: Free Press, 1998.

<sup>45</sup> Cf. KYMLICKA, Will; NORMAN, Wayne. op. cit., pp. 10/11.

mundo: esta serviria como estímulo para as pessoas não se acomodarem e manterem-se ativas na busca de melhores condições de vida no âmbito do mercado de livres trocas.

### 3.4.2

#### O liberalismo igualitário e a concepção dos direitos sociais como mínimos sociais

Na classificação de Will Kymlicka<sup>46</sup> acerca das principais correntes teóricas da filosofia política contemporânea, figura o liberalismo igualitário. Atrelado à tradição contratualista do liberalismo tradicional, tal grupamento teórico caracteriza-se por apresentar um certo grau de sensibilidade em relação a demandas sociais, motivo pelo qual reivindica uma denominação de “liberalismo político” e sua separação do “liberalismo econômico”<sup>47</sup>.

Tendo como seu pioneiro John Rawls, o liberalismo igualitário encontra guarida também em autores como Ronald Dworkin<sup>48</sup>, Philippe Van Parijs<sup>49</sup>, o próprio Will Kymlicka<sup>50</sup>, dentre outros. Sua principal contribuição na teoria da justiça consiste na adoção de uma idéia de justiça distributiva, no âmbito da tradição liberal, em contraposição à tradicional noção de justiça comutativa. Nesse sentido, prevalece o argumento da igualdade de oportunidades, ao invés da igualdade de resultados preconizada pelas vertentes teóricas de esquerda.

<sup>46</sup> KYMLICKA, Will. *Contemporary political philosophy: an introduction*. Oxford: Clarendon Press, 1990, pp. 50/94. Nessa classificação, constam ainda o utilitarismo, o libertarianismo, o marxismo, o comunitarismo e o feminismo.

<sup>47</sup> Em meu entender, essa separação liberal entre os campos político e econômico é enganosa e equivocada, pois implica em restrição da cidadania e permite a proliferação de desigualdades extremadas, excluindo do âmbito da democracia importantes espaços e decisões sobre os rumos da sociedade. Nesse sentido argumentam Antonio Negri e Michael Hardt: “*Em nossa opinião, é um erro separar o econômico do político dessa maneira, e insistir na autonomia do político. As instituições econômicas supranacionais [por exemplo] são elas mesmas instituições políticas. A diferença fundamental é que essas instituições não admitem a representação popular (nem no faz-de-conta).*” NEGRI, Antonio; HARDT, Michael. “Globalização e democracia”. In: NEGRI, Antonio. *Cinco lições sobre império*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, p. 121.

<sup>48</sup> DWORKIN, Ronald. *Sovereign virtue: the theory and practice of equality*. Cambridge: Harvard Univ. Press, 2000.

<sup>49</sup> VAN PARIJS, Philippe. *O que é uma sociedade justa? Introdução à prática da filosofia política*. Trad Cíntia Ávila de Carvalho. São Paulo: Ática, 1997.

<sup>50</sup> KYMLICKA, Will. *Contemporary political philosophy: an introduction, op. cit.*. Embora teça diversas críticas progressistas a autores de mesma matriz teórica quando aborda temas como o multiculturalismo, Kymlicka mostra-se adepto do liberalismo igualitário.

Concebidos como pedras basilares para a edificação da teoria da justiça de John Rawls, dois princípios de justiça são fundamentais: o **princípio da eficiência**, segundo o qual “*cada pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema total de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdade para todos*”, e o **princípio da diferença**, o qual estipula que “*as desigualdades econômicas e sociais devem ser ordenadas de tal modo que, ao mesmo tempo: (a) tragam o maior benefício possível para os menos favorecidos, obedecendo às restrições do princípio da poupança justa, e (b) seja vinculada a cargos e posições abertos a todos em condições de igualdade eqüitativa de oportunidades*”<sup>51</sup>.

A partir desse segundo princípio, Rawls e seus seguidores trabalham a idéia de justiça econômica e debatem sobre a distribuição de riquezas e a alocação de recursos, para então chegarem às questões relativas ao bem-estar. Nesse sentido, buscando delimitar o conteúdo do seu princípio da diferença, que deve ser aplicado à estrutura básica do sistema social escolhido para a promoção da justiça distributiva, Rawls desenvolve a noção de “mínimos sociais”.

Correspondente ao “setor de transferências”, que, segundo o autor, consiste num dos quatro setores do governo (estado) – os demais são os setores de alocação, estabilização e distribuição –, o mínimo social deve ser assegurado pelo estado<sup>52</sup>, o qual tem por responsabilidade viabilizar (e reforçar) na prática o alicerce da “liberdade de cidadania igual”, garantida formalmente por uma “constituição justa”. Rejeitando os critérios da “riqueza média do país” e das “expectativas definidas pelo costume”, apresentados pelo que denomina “senso comum”, para se mensurar os níveis dos mínimos sociais, Rawls apresenta a seguinte parametrização:

<sup>51</sup> RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 64. Para nortear a aplicação desses princípios, Rawls elenca duas regras de prioridade, quais sejam: a **regra de prioridade da liberdade**: “*os princípios da justiça devem ser classificados em ordem lexical e portanto a liberdade só pode ser restringida em nome da liberdade. Existem dois casos (a) uma redução da liberdade deve reforçar o sistema total de liberdades partilhadas por todos, e (b) uma liberdade menor deve ser considerada aceitável para aqueles cidadãos com a liberdade menor.*”; e a **regra de prioridade da justiça sobre a eficiência e o bem-estar**: “*o segundo princípio da justiça é lexicalmente anterior ao princípio da eficiência e ao princípio da maximização da soma de vantagens; e a igualdade eqüitativa de oportunidades é anterior ao princípio da diferença. Existem dois casos: (a) uma desigualdade de oportunidades deve aumentar as oportunidades daqueles que têm uma oportunidade menor; (b) uma taxa excessiva de poupança deve, avaliados todos os fatores, tudo é somado, mitigar as dificuldades dos que carregam esse fardo.*” (grifos meus) Ibidem, Ibidem, pp. 333/334.

<sup>52</sup> Segundo Rawls, “*seja através de um salário família e de subvenções especiais em casos de doença e desemprego, seja mais sistematicamente por meio de dispositivos tais como um suplemento gradual de renda (o chamado imposto de renda negativo).*” RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*, op. cit., p. 304.

“Uma vez determinada a taxa justa de poupança ou especificada a extensão apropriada de sua variação, temos um critério para ajustar o nível do mínimo social. A soma de transferências e benefícios advindos dos bens públicos essenciais deve ser ordenada de modo a aumentar as expectativas dos menos favorecidos, que devem ser compatíveis com a poupança exigida e com a manutenção das liberdades iguais. Quando a estrutura básica toma essa forma, a distribuição resultante será justa (ou, pelo menos, não injusta), independentemente de qual venha a ser. Cada um recebe a renda total (salários mais transferências) a que tem direito dentro do sistema de regras públicas no qual se fundam suas expectativas legítimas.”<sup>53</sup>

Ainda no âmbito dessa vertente teórica, outra abordagem que merece destaque é a de Philippe van Parijs. Partidário de um liberalismo igualitário “não-rawlsiano”, o autor belga adota uma concepção de justiça como “liberdade real para todos” e, a partir desta, desenvolve uma proposta de “mínimos sociais” na forma de uma renda de cidadania universal e incondicional<sup>54</sup>. Entendendo que a produção de valor é baseada não apenas no trabalho, mas nas matérias-primas originárias da natureza, sustenta que todo ser humano tem direito a uma igual participação na distribuição dessa riqueza, quaisquer sejam as suas posteriores escolhas de vida, profissão, lazer etc. Assim, mantém-se preservados os princípios da neutralidade do estado e da reciprocidade, tão caros à sua corrente teórica, e avança numa preocupação com a pobreza e com o desemprego.

As formulações teóricas sobre mínimos sociais ganharam grande repercussão no campo do direito ao longo das últimas décadas, de maneira a modular a aplicação dos direitos sociais nos tribunais. Em sentido próximo às formulações de Rawls, foi pensada a teoria do mínimo existencial, ou mínimo vital, o qual pode ser concebido tanto como direito em espécie (“direito ao mínimo existencial”), quanto como critério de aferição do conteúdo das prestações materiais a serem determinadas pelo Judiciário, na forma de obrigações de fazer ou não fazer<sup>55</sup>.

<sup>53</sup> Ibidem, Ibidem, p. 335.

<sup>54</sup> VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. *Renda básica de cidadania: argumentos éticos e econômicos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 2006, pp. 129/136. A noção de Van Parijs sobre “mínimos sociais” será mais desenvolvida adiante, no capítulo 4, quando da análise das suas propostas de renda básica de cidadania. Para outros posicionamentos sobre o tema dos “mínimos” e seu cotejo com os “básicos”, veja-se: PEREIRA, Potyara A. P. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2006, pp. 25/36.

<sup>55</sup> Não há consenso teórico quanto à definição da noção de “mínimo existencial”, apresentando-se para tal diferentes fundamentações (dignidade humana, liberdade, vida etc.). Segundo Ana Paula de Barcellos: “o chamado mínimo existencial, formado pelas condições materiais básicas para a existência, corresponde a uma fração nuclear da dignidade da pessoa humana à qual se deve reconhecer a eficácia jurídica positiva ou simétrica.” (*A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 248). Por seu turno, Marcos Maselli Gouvêa assevera que: “Consiste o mínimo existencial de um complexo de interesses ligados à preservação da vida, à fruição concreta da liberdade e à dignidade da pessoa humana.” (*O controle judicial das omissões*

Com base na formulação jusfilosófica de Robert Alexy acerca dos direitos fundamentais sociais como *status positivus libertatis*<sup>56</sup>, a doutrina constitucionalista passou a tratá-los como passíveis de concretização a partir de normas constitucionais aplicadas na via judicial, na forma de prestações materiais positivas a serem estipuladas na medida do mínimo existencial. A partir de um texto de Ricardo Lobo Torres, de 1989<sup>57</sup>, essa noção foi introduzida no debate jurídico brasileiro e inúmeros estudos foram desenvolvidos sobre o assunto<sup>58</sup>, sempre dentro da perspectiva do reconhecimento normativo e da efetivação dos direitos sociais via Judiciário.

Outro conceito bastante veiculado no âmbito jurídico a partir da cosmovisão do liberalismo igualitário é o da “reserva do possível”, cuja aplicação reflete a tônica dos “custos dos direitos”<sup>59</sup>. Nitidamente de inspiração liberal, tal formulação representa a nociva lógica pragmática e conseqüencialista que vem sendo conferida às demandas sociais pelo neoliberalismo, e reproduz uma aceitação convicta ou um conformismo diante do quadro de desigualdades extremadas na distribuição de riquezas no mundo contemporâneo.

Ao invés da preocupação com uma plena efetivação da cidadania, essa perspectiva prioriza fatores econômicos como a disponibilidade de receitas e a alocação dos recursos do estado. Em uma análise econômica (neoliberal) do direito, chega-se a sustentar, inclusive, um “conceito pragmático de direitos fundamentais”, que condiciona a *existência* de direitos sociais à provisão de recursos financeiros que lhes viabilizem

---

*administrativas: novas perspectivas de implementação dos direitos prestacionais.* Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 257). Já para Ricardo Lobo Torres, “há um direito às condições mínimas de existência humana que não pode ser objeto de intervenção do Estado e que ainda exige prestações estatais positivas. (...) A proteção do mínimo existencial (...) se fundamenta na liberdade, ou melhor, nas condições iniciais para o exercício da liberdade, na idéia de felicidade, nos direitos humanos e no princípio da igualdade.” (*Os Direitos Humanos e a Tributação.* Rio de Janeiro: Renovar, 1995, pp. 124 e 128/129).

<sup>56</sup> ALEXY, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales.* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2002; e ALEXY, Robert. “Derechos sociales fundamentales.” In: CARBONELL, Miguel *et alli.* (Comp.). *Derechos sociales y derechos de las minorías.* 2ª ed., México D.F.: UNAM, 2001, pp. 69/88.

<sup>57</sup> TORRES, Ricardo Lobo. “O mínimo existencial e os direitos fundamentais”. In: *Revista de Direito Administrativo.* Rio de Janeiro, n.º 177, 1989, pp. 20/49.

<sup>58</sup> Por todos: SARLET, Ingo W. *A eficácia dos direitos fundamentais.* 4ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, pp. 305/326. O tema também foi recepcionado em outros países da América Latina, com destaque para a Colômbia, cujo Tribunal Constitucional é o mais atuante do mundo em termos de efetivação de direitos sociais e cuja doutrina tem buscado inspiração na dogmática alemã dos direitos fundamentais. Nesse sentido, veja-se: ARANGO, Rodolfo; LEMAITRE, Julieta. (Dir.). *Jurisprudencia constitucional sobre el derecho al mínimo vital.* Bogotá: Ediciones Uniandes, 2002. Em sentido crítico à recepção doutrinária do mínimo existencial no Brasil, com base na doutrina alemã, posiciona-se KRELL, Andreas Joachim. *Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional comparado.* Porto Alegre: Safe, 2002, p. 62.

<sup>59</sup> HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. *The cost of rights: why liberty depends on taxes.* New York/London: W.W. Norton & Company, 1999.



por meio de serviços sociais<sup>60</sup>. Segundo sugere-se, não havendo recursos, deixa de existir não a sua prestação, mas o próprio direito, que perderia a cidadania como referencial.

Em meu entender, transferir a base da formação do conceito de cidadania das esferas do direito e da política para a economia – simbolizada por eufemismos para a representação de um suposto pragmatismo – consiste em um reducionismo descabido e realoca a origem do poder de se produzir o direito para um espaço desprovido de qualquer legitimidade democrática<sup>61</sup>.

Originário da jurisprudência alemã, que se posicionou pela limitação das prestações sociais pelo estado na medida do razoável e da disponibilidade de recursos prevista no orçamento público<sup>62</sup>, o conceito “reserva do possível” retrata uma tensão constantemente travada entre as metas sociais pugnadas pelas constituições e as condições financeiras (reais e jurídicas) do estado para a sua promoção.

Nesse sentido, considerando-se a escassez de recursos públicos (existente mesmo diante da pujança e abundância da produção de riqueza no capitalismo contemporâneo) em face da enorme demanda por prestações estatais positivas – pautada pelas necessidades humanas e sociais da população –, argumenta-se que há de se delimitar parâmetros. Com base nestes, entende-se que devem ser guiadas as escolhas a serem tomadas por magistrados nos chamados *hard cases* – e.g., fornecimento de medicamentos e/ou custeio de tratamentos médicos *versus* provisão de verbas orçamentárias –, preservando-se o respeito à separação de poderes e à autonomia do poder público.

Mais uma vez, na minha avaliação, demonstra-se um desprezo das dimensões política e social, e aposta-se somente nas dimensões ética e jurídica dos direitos

<sup>60</sup> GALDINO, Flávio. *Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, pp. 331 e ss.

<sup>61</sup> Na defesa dessa posição, Robert Castel assim se manifesta: “O recurso ao direito é a única solução que foi encontrada no momento para sair das práticas filantrópicas ou paternalistas. (...) Pode-se reivindicar um direito porque um direito é uma garantia coletiva, legalmente instituída, que além das particularidades do indivíduo lhe reconhece o estatuto de membro de pleno direito da sociedade. (...) A proteção social não é somente a concessão de benefício em favor dos mais necessitados para evitar-lhes uma decadência total. (...) ela é para todos a condição básica para que possam continuar [ou vir] a pertencer a uma sociedade de semelhantes.” CASTEL, Robert. *A insegurança social...*, op. cit., pp. 80/81.

<sup>62</sup> A decisão em questão foi proferida pelo Tribunal Constitucional Federal alemão, no julgamento do notório caso *numerus clausus Spruchkörper: BverfG – 18.07.1972 (1 BvL 32/70; 1 BvL 25/71). Vorbehalt des Möglichen*. Cf. KOMMERS, Donald. *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. 2<sup>nd</sup> ed. Durham and London: Duke Univ. Press, 1997.

sociais<sup>63</sup> para a sua efetivação. Em razão disso, deixa-se de perceber que se está diante de casos extremos e contingentes, de grande relevância individual, porém de pouquíssima ou nenhuma repercussão no quadro geral e estrutural de desigualdades sociais. Do mesmo modo, condiciona-se a prática da cidadania ao ingresso dos cidadãos no Judiciário – este tido como tutor de uma sociedade órfã e desprotegida<sup>64</sup> –, o que implica em nova exclusão de uma enorme parcela da população do acesso à cidadania.

### 3.4.3

#### A crítica marxista tradicional e sua concepção ubíqua da cidadania social

Apesar de os teóricos do marxismo tradicionalmente atribuírem pouca importância ao tema dos direitos<sup>65</sup> – considerados secundários, ou mesmo irrelevantes, por integrarem o âmbito da superestrutura –, a expansão da cidadania e o progressivo reconhecimento de direitos típicos dos trabalhadores revelou um novo horizonte. Como já explicitado, a postura de Marx era crítica perante o discurso liberal dos “direitos do homem” (ou direitos civis) e sua natureza individual e privada; porém, otimista diante das conquistas de direitos relativos ao sufrágio universal e ao reconhecimento dos interesses da classe trabalhadora, incorporados nas crescentes legislações fabris do século XIX.

Entre os autores da teoria política contemporânea que reivindicam pertencimento à essa tradição, verificam-se dois posicionamentos distintos quanto à potencialidade da cidadania social em viabilizar uma “cidadania plena”, ou seja, a emancipação humana. Por um lado, tem-se uma posição cética, que denuncia um efeito anestésico gerado no pensamento de esquerda pela cidadania social e sua lógica de funcionamento no *Welfare State*. Por outro, tem-se um posicionamento que reforça a

<sup>63</sup> Para uma visão panorâmica acerca das formulações teóricas de fundamentação filosófica para os direitos sociais, confira-se: ARANGO, Rodolfo. *El concepto de derechos sociales fundamentales*. Bogotá: Legis, 2005, pp. 238/297. Nesta obra, o jurista colombiano, seguidor de Robert Alexy, apresenta as teorias de John Rawls, Frank Michelman, Jürgen Habermas, Robert Alexy, Ernst Tugendhat e David Wiggins.

<sup>64</sup> MAUS, Ingeborg. “Judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisprudencial na ‘sociedade órfã’”. In: *Novos Estudos Cebrap*, n.º 58, nov. 2000, pp. 183/202.

<sup>65</sup> Eric Hobsbawm considera um erro fatal do marxismo ter negado importância aos direitos humanos de matriz liberal. Segundo o historiador, caso eles tivessem sido incorporados no pensamento marxista e adotados pelos regimes do socialismo real, ter-se-ia evitado uma série de barbáries e ampliado as condições de busca pela emancipação social. (“O operariado e os direitos humanos”. In: Id. *Mundos do trabalho: novos estudos sobre história operária*. 4ª ed. rev. São Paulo: Paz e Terra, 2005, pp. 417/439).

importância dos direitos sociais (e dos argumentos de Marshall sobre as necessidades básicas) para a teoria socialista e a busca pela ampliação da cidadania democrática.

Como argumenta, por exemplo, **Ellen Meiksins Wood**, as apostas na cidadania social, geralmente de índole reformista, garantiram apenas “conquistas” de caráter limitado e contingente – tais como a implementação de sistemas de seguridade social e a concessão estatal de prestações materiais para a melhoria na qualidade de vida de uma parcela pouco significativa da população. Conseqüentemente, segundo a autora, tais bandeiras fizeram com que a esquerda recuasse para a defesa do *Welfare State* como última trincheira e abandonasse a luta pela emancipação política e social em relação ao jugo do capital, contentando-se com meros mínimos sociais, determinados pela medida do possível num contexto de irreversibilidade do capitalismo<sup>66</sup>.

Sem embargo, Ellen M. Wood reconhece a importância dos direitos de cidadania, inclusive incorporando à teoria socialista as novas demandas identitárias de etnicidade, sexualidade, ecologia etc., compostas pelo que denomina de “bens extra-econômicos”. Sem abandonar a centralidade do conceito “luta de classes”, adverte que o estado social e os direitos sociais não devem ser compreendidos extrinsecamente ao campo da participação política e alheios a qualquer processo revolucionário<sup>67</sup>.

Em sentido similar, adotando uma postura ácida em relação ao reformismo social democrata, **István Mészáros** apresenta uma contribuição relevante no âmbito do pensamento marxista contemporâneo acerca da formação e realização da solidariedade<sup>68</sup>. Apesar de o autor húngaro não explorar diretamente a noção de direitos, ao abordar como tema central a educação – propondo a sua universalização articulada com a do trabalho – e suas relações com a reprodução e a transformação do modelo de organização social, perpassa a cidadania no sentido da formação das pessoas enquanto cidadãos conscientes, e não como fantoches do sistema capitalista.

Mészáros compreende a educação como veículo de formação e propagação de ideologias, pelo qual o capitalismo se reproduz ao moldar as pessoas à sua lógica,

<sup>66</sup> WOOD, Ellen Meiksins. *Democracia contra capitalismo*. São Paulo: Boitempo Ed., 2003, pp. 245/246. Também numa vertente crítica ao capitalismo, os autores legatários do pensamento foucaultiano concebem os direitos sociais (e toda a sistemática do *Welfare State*) como instrumentos de normalização e controle sobre os corpos humanos e a sociedade. Trata-se da visão que parte do prisma da biopolítica. Nesse sentido, confira-se: EWALD, François. *L'Etat-providence*, Paris: Grasset, 1986; EWALD, François. *Histoire de l'État-providence*, Paris: Grasset, 1996; e SANTORO, Emilio. “Le antinomie della cittadinanza: libertà negativa, diritti sociali e autonomia individuale”. In: ZOLO, Danilo. (Org.). *La cittadinanza: appartenenza, identità, diritti*. Bari: Laterza, 1994, pp. 93/128.

<sup>67</sup> WOOD, Ellen Meiksins. *op. cit.*, pp. 227/242.

<sup>68</sup> MÉSZÁROS, István. *O poder da ideologia*. São Paulo: Boitempo, 2004, pp. 359/458.

determinando seu modelo de sociedade com a propagação de princípios dominantes a servirem de norte. Segundo o autor, essa dinâmica reflete um processo histórico de “internalização”, que assegura “os parâmetros reprodutivos gerais do sistema do *capital*”. Seu funcionamento é mobilizado por instituições formais de educação, cujo papel é exatamente “produzir tanta conformidade ou ‘consenso’ quanto for capaz, a partir de dentro e por meio dos seus próprios limites institucionalizados e legalmente sancionados”<sup>69</sup>.

Conseqüentemente, argumenta que a educação deve ser compreendida de forma ampla, abrangendo uma dimensão formal e outra informal, caso se vislumbre nela um potencial emancipatório e transformador da realidade social, apto a romper com a “lógica mistificadora do *capital*”. Assim, a educação consiste em um dos pilares do conceito “para além do *capital*”, formulado por Mészáros para simbolizar a passagem para uma nova ordem social auto-referencial e auto-sustentável, sem qualquer alusão às mazelas do capitalismo<sup>70</sup>.

Nesse sentido, ele defende a adoção de um processo de “contra-internalização”, pautado por uma concepção da educação como transcendência positiva da auto-alienação do trabalho<sup>71</sup>. Através de uma “auto-educação de iguais”, viabiliza-se uma “autogestão da ordem social reprodutiva”, que criará novas formas de reestruturação das condições materiais de existência.

Como arremata Mészáros:

“desde o início o papel da educação é de importância vital para romper com a internalização predominante nas escolhas políticas circunscritas à ‘legitimação constitucional democrática’ do Estado capitalista que defende seus próprios interesses. Pois também essa ‘contra-internalização’ (ou contraconsciência) exige a antecipação de uma visão geral, concreta e abrangente, de uma forma radicalmente diferente de gerir as funções globais de decisão da sociedade, que vai muito além da expropriação, há muito estabelecida, do poder de tomar todas as decisões fundamentais, assim como das suas imposições sem cerimônia aos indivíduos, por meio de políticas como uma forma de alienação por excelência na ordem existente.”<sup>72</sup>

Por seu turno, **David Harvey**<sup>73</sup> explora detidamente a temática dos direitos, relacionando-a à prática da cidadania contemporânea. A partir da sua minuciosa análise da ascensão teórica e ideológica do neoliberalismo, o autor inglês identifica uma

<sup>69</sup> Idem, *Educação para além do capital*. São Paulo: Boitempo, 2005, pp. 44 e 45.

<sup>70</sup> Idem, *Ibidem*, pp. 48 e 62. Para uma exposição do conceito mencionado, veja-se: MÉSZÁROS, István. *Para além do capital: rumo a uma teoria da transição*. São Paulo: Boitempo, 2002, pp. 1063/1078.

<sup>71</sup> Idem, *Educação para além do capital. op. cit.*, pp. 59 e ss.

<sup>72</sup> Idem, *Ibidem*, p. 61.

<sup>73</sup> HARVEY, David. *A brief history of neoliberalism, op. cit.*, pp. 175 e ss.

divinização dos discursos éticos e da retórica universalista dos direitos humanos em detrimento da visão igualitária da justiça social.

Levado ao extremo pelos EUA com as suas práticas de intervenções supostamente humanitárias (*e.g.*, Timor Leste, Kosovo, Haiti etc.) e de “guerra preventiva” (no Iraque e no Afeganistão), o “fundamentalismo do livre mercado” utiliza-se de discursos de proteção e promoção da liberdade, asseverando sempre a primazia dos direitos individuais – principalmente a propriedade privada.

Adotando posição bastante crítica em relação ao crescimento e à atuação das ONGs – por ele tidas como “cavalos de tróia” –, Harvey constata o preenchimento de um vácuo na provisão social através da privatização das políticas públicas e dos serviços sociais. Com a retirada de responsabilidades sociais do âmbito do Estado, o neoliberalismo apregoa a transferência destas para a seara dos particulares, dominada pelo “terceiro setor” e representada pelas ONGs – em seu entender, organizações elitistas, anti-democráticas, ilegítimas e nada transparentes.

Contra a acumulação via espoliação e sua tônica de privatização generalizada, que implica numa grande perda de direitos, o autor defende a adoção de uma postura de “*oppositional culture*” – uma espécie de contracorrente ao neoliberalismo. Nesse sentido, avançando em relação à esquerda tradicional, além dos partidos políticos e dos sindicatos, ele considera como sujeitos políticos os novos movimentos sociais (étnicos, de gênero, etc.), apostando numa agregação das lutas classistas e identitárias.

Sem rejeitar a relevância do estado enquanto espaço de disputas políticas, reputa a sociedade civil como importante flanco a ser explorado para uma busca mais aberta de alternativas, as quais possam abarcar as necessidades específicas dos diferentes grupos sociais e permitir que estes progridam harmonicamente. Conseqüentemente, em oposição aos direitos reificados pelo neoliberalismo, fazem-se necessários novos tipos de direitos que representem esses anseios de mudança.

Por ele designados como *derivative rights* e *alternative rights*, os direitos sociais cumprem bem essa tarefa. Confira-se a argumentação de David Harvey:

“Making these **derivative rights** [freedoms of speech and expression, of education and economic security, rights to organize unions, and the like] primary and the primary rights of private property and the profit rate derivative would entail a revolution of great significance in political-economic practices. There are also entirely different conceptions of rights to which we may appeal – of access to the global commons or to basic food security, for example. ‘Between equal rights force decides.’ **Political struggles over the proper conception of rights**, and even of freedom itself, move centre-stage in the search for alternatives.

(...) I have argued elsewhere for **an entirely different bundle of rights**, to include the right to life chances, to political association and 'good' governance, for control over production by the direct producers, to the inviolability and integrity of the human body, to engage in critique without fear of retaliation, to a decent and healthy living environment, to collective control of common property resources, to the production of space, to difference, as well as rights inherent in our status as species beings. *To propose different rights to those held sacrosanct by neoliberalism* carries with it, however, the obligation to specify an **alternative social process** within which such **alternative rights** can inhere.”<sup>74</sup> (grifos meus)

De outra banda, autores alinhados com o marxismo ou seus teóricos (*e.g.*, Gramsci), como os brasileiros **Luiz Werneck Vianna**, **Carlos Nelson Coutinho** e **Evelina Dagnino**, e o austríaco radicado no Brasil, **Paul Singer**, expressam uma visão positiva dos direitos sociais como conquistas democráticas viabilizadas pela luta de classes<sup>75</sup>. Tais direitos permitem a inclusão efetiva, no âmbito das discussões públicas, de mais e mais pessoas alheias ao processo político elitizado, proporcionando assim o exercício da verdadeira soberania popular. Porém, para isso ocorrer, entendem que devem ser superadas as práticas clientelistas, paternalistas e de dependência, típicas dos sistemas do estado de bem-estar.

A partir da sua análise acerca da recente realidade brasileira – certamente aplicável ao contexto latino-americano –, Singer propõe a ampliação da adoção de regimes de economia solidária<sup>76</sup>, nos quais os direitos sociais figuram como elementos centrais. Em um quadro de flexibilização do trabalho, entende ser necessário abandonar a busca pelo pleno emprego e apostar na autogestão para a geração de trabalho e renda.

<sup>74</sup> Idem, *Ibidem*, pp. 182 e 204: “Tornar primários esses **direitos derivados** [liberdade de opinião, expressão, de educação e segurança econômica, direitos de organizar reuniões etc.] e derivados os direitos primários de propriedade privada e taxas de lucro requer uma revolução de grande importância nas práticas político-econômicas. Há, também, concepções completamente diferentes de direitos que pleitearemos – de acesso aos bens globais ou à segurança alimentar básica, por exemplo. ‘Entre direitos iguais, a força decide.’ **Lutas políticas sobre a própria concepção de direitos**, e mesmo sobre a própria liberdade, consistem em estágio central na busca por alternativas.

(...) Tenho argumentado por um **pacote de direitos completamente diferente**, para incluir o direito às oportunidades de vida, à associação política e ‘boa’ governança, para controle sobre a produção pelos produtores diretos, à inviolabilidade e integridade do corpo humano, a se engajar em crítica sem medo de retaliação, a um meio ambiente decente e saudável, ao controle coletivo da propriedade coletiva dos recursos naturais, à produção do espaço, à diferença, tal como direitos humanos à nossa condição de seres humanos. Para *propor direitos diferenciais em relação àqueles tidos como sacrosantos pelo neoliberalismo* impõe, contudo, a obrigação de especificar um **processo social alternativo** dentro do qual tais **direitos alternativos** possam integrar.”

<sup>75</sup> VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. 3ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989; COUTINHO, Carlos Nelson. “Notas sobre cidadania e modernidade”. In: Id., *A contra corrente*. São Paulo: Cortez Editora, 2000, pp. 49/118; e DAGNINO, Evelina. “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania”. In: Id. (Org.). *Anos 90 – Política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994, pp. 103/115.

<sup>76</sup> SINGER, Paul. “Direitos sociais: a cidadania para todos”. In: PINSKY, Jayme; PINSKY, Carla Bassanezi. (Orgs.). *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003, pp. 122/124; e SINGER, Paul. *Introdução à economia solidária*. 1ª reimpressão. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004, pp. 258 e ss.

Qualificando o cooperativismo como modalidade de participação democrática, o autor defende uma mudança de foco, no processo de emancipação, do estado para a sociedade civil. Veja-se:

“A luta pelos direitos sociais está longe de encerrada, mas mudou de direção. Até o fim dos ‘anos dourados’, os direitos sociais estavam consignados na legislação e sua observância estava a cargo do Estado, assim como a prestação de serviços que deles decorriam, como a assistência à saúde, a educação e a previdência social. **Agora é a própria sociedade civil que se torna a protagonista da solução dos problemas que os direitos sociais pretendiam prevenir.**”<sup>77</sup> (grifos meus)

Com o avanço do neoliberalismo e do seu ataque frontal aos direitos sociais, entendo ser necessário, primeiramente, conferir prioridade à defesa irrestrita dessas conquistas, sob pena de, a persistir o esfacelamento destas, findar-se discutindo os limites do estado social e da via reformista enquanto estes deixam de existir.

Tendo isso em vista, como forma de se evitar a passividade da concepção liberal, é preciso repensar a atribuição de determinadas responsabilidades aos cidadãos, e debater se estas devem preceder ou suceder os direitos de participação. Desta forma, a mera espera dos cidadãos pela prestação de serviços públicos sociais seria substituída pela sua participação direta na formulação e implementação de sistemas e projetos sociais.

Uma proposta bastante veiculada a respeito consiste na descentralização e democratização dos sistemas de bem-estar, que implicaria na passagem de determinadas funções da esfera do estado para a da sociedade civil (não para a do mercado, como preconiza a “nova direita”)<sup>78</sup>.

### 3.4.4

#### **A democracia procedimental de Jürgen Habermas e os direitos sociais como auto-atribuição dos cidadãos e reivindicação da sociedade civil**

Após descrever os paradigmas liberal e social do direito, **Jürgen Habermas** tece críticas a ambos os modelos e afirma que há uma forte confluência entre eles, pois ao mesmo tempo em que reputava o modelo do estado liberal como insuficiente, o

<sup>77</sup> SINGER, Paul. “Direitos sociais: a cidadania para todos”, *op. cit.*, p. 260.

<sup>78</sup> KYMLICKA, Will; NORMAN, Wayne. *op. cit.*, pp. 12/14. No mesmo sentido vai a proposta de Pierre Rosanvallon formulada em *La crise de l'État-providence*. Nouvelle édition. Paris: Seuil, 1981.

estado social implementou novos direitos (os direitos sociais) através da mesma lógica anterior, fundada no mesmo modelo de justiça distributiva<sup>79</sup>. Isto é, “*ambos os paradigmas configuram uma mesma representação do cidadão enquanto ‘destinatário de bens’, equiparando, por um lado, bens e direitos, e desprezando, por outro, o papel do cidadão enquanto ‘autor’ do direito*”<sup>80</sup>. Assim, da mesma forma que os direitos individuais clássicos, os direitos sociais foram concebidos apenas para viabilizar a autonomia privada.<sup>81</sup>

Defendendo a necessidade de um novo paradigma consentâneo com as sociedades complexas do mundo “pós-convencional”<sup>82</sup>, Habermas apresenta uma proposta de paradigma procedimental da democracia e do direito, fundada na sua teoria do discurso. Em seu entender, a querela entre os paradigmas liberal e social, em nome de uma hegemonia no sistema de direitos, parece ter chegado ao fim, ao menos no campo teórico, em razão da relação reflexiva estabelecida entre eles<sup>83</sup>. Assim, Habermas afirma que:

“O substrato social, necessário para a realização do sistema de direitos, não é formado pelas forças de uma sociedade de mercado operando espontaneamente, nem pelas medidas de um Estado do bem-estar que age intencionalmente, mas pelos fluxos comunicacionais e pelas influências públicas que procedem da sociedade civil e da esfera pública política, os quais são transformados em poder comunicativo pelos processos democráticos.”<sup>84</sup>

Ao atrelar esse novo modelo ao estado democrático de direito, Habermas concebe uma estrutura formal, porém não destituída de conteúdo, que abarca os elementos materiais e rechaça as estruturas institucionais de ambos os arquétipos anteriores. Diferentemente dos precedentes, “*este paradigma do direito não antecipa*

<sup>79</sup> HABERMAS, Jürgen. *Op. Cit.*, Vol. II, pp. 145 e 154.

<sup>80</sup> CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva: elementos da filosofia constitucional contemporânea*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 209.

<sup>81</sup> Nesse sentido, as principais propostas hodiernas de fundamentação jusfilosófica dos direitos sociais – geralmente de autores liberais e invariavelmente construídas fora do paradigma social – os remetem para direitos individuais. Nesse sentido, John Rawls fundamenta os direitos sociais na liberdade e na igualdade (seus princípios de justiça), Ronald Dworkin na igualdade e Frank Michelman na equidade (entendida como *self-respect*). Em sentido contrário, fundamentando os direitos sociais nas necessidades e nos interesses dos indivíduos, apresentam-se Ernst Tugendhat e David Wiggins. Cf. ARANGO, Rodolfo. *El concepto de derechos sociales fundamentales*. Bogotá: Legis, 2005, pp. 238/296.

<sup>82</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Vol. II, Trad. de Flávio Beno Siebeneichler. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, pp. 125/126 e 129.

<sup>83</sup> Idem, *Ibidem*, p. 154.

<sup>84</sup> Idem, *Ibidem*, p. 186.



*mais um determinado ideal de sociedade, nem uma determinada visão de vida boa ou de uma determinada opção política*”<sup>85</sup>.

Com sua proposta de paradigma do estado democrático de direito, que permite classificá-lo como “liberal-republicano”, Habermas visa a superar a idéia de distribuição, que, no seu entendimento, tanto no paradigma liberal quanto no social, assegura a promoção unicamente da autonomia privada. Para tanto, faz referência a uma comunidade jurídica de cidadãos iguais, que só pode existir se estes forem sujeitos de direito forem, simultaneamente, autores e destinatários das normas jurídicas, e participantes na sua elaboração e implementação.

Nesse sentido, argumenta ser preciso incluir a autonomia pública – em condições de igualdade, e não mais de superioridade ou inferioridade, em relação à autonomia privada – em um núcleo mínimo de direitos necessários para a legitimação de um sistema político e jurídico democrático, o que remete ao nexos interno, identificado por Habermas, entre soberania popular e direitos humanos.

Conseqüentemente, no intuito de superar os erros decorrentes da adoção da premissa comum aos paradigmas liberal e social – a realização unicamente da autonomia privada –, Habermas assevera que, com o advento do paradigma procedimental do direito, há de se substituir a idéia de distribuição (seja de direitos, seja de chances) pelas de atribuição e reconhecimento<sup>86</sup>. Segundo ele, pela lógica da distribuição, a cada mudança de paradigma alternam-se apenas as posturas de omissão ou comissão quanto à repartição formal (de direitos) ou material (de oportunidades), mas o agente distribuidor continua sempre o mesmo: o estado.

Como a democracia discursiva está fundada na interação comunicativa e igualitária entre os sujeitos de direito (e não na figura do estado), de maneira que eles sejam autores e destinatários do direito, impende transigir para uma nova lógica de atribuição. Esta centraria nos cidadãos o poder e a tarefa de delimitar como, para quem e em que dosagem devem ser destinadas medidas de justiça social consentâneas com o

---

<sup>85</sup> Idem, *Ibidem*, pp. 189/190. Na seqüência, Habermas assevera que “o novo paradigma submete-se às condições da discussão contínua, cuja formulação é a seguinte: na medida em que ele conseguisse cunhar o horizonte da pré-compreensão de todos os que participam de algum modo e à sua maneira da interpretação da constituição, toda transformação histórica do contexto social poderia ser entendida como um desafio para um reexame da compreensão paradigmática do direito.” (p. 190).

<sup>86</sup> Ao contrário do que se poderia objetar, o fato de Habermas substituir “distribuição” por “atribuição” não permite que ele considere que a autonomia pública deve superar a privada, pois isso desmancharia o paradigma procedimental do direito. Ademais, o autor não admite a restrição ou a eliminação de direitos fundamentais, e a sua proposta garante a preservação das minorias e a promoção da democracia, através de deliberações públicas em processos racionais de discussão, com vistas à formação do melhor argumento.

sistema de direitos e com a legitimação democrática do direito<sup>87</sup>. Assim, a articulação entre direito e democracia viabiliza a inclusão social pela concretização de um sistema basilar, indispensável e expansivo de direitos de cidadania.

Nesse sistema de direitos<sup>88</sup>, cujo reconhecimento é imprescindível para a existência de condições mínimas (e a aferição de maiores graus) de democracia, os direitos sociais são indispensáveis. No entanto, calcado na idéia nodal de ação comunicativa, Habermas considera superado o paradigma da sociedade de trabalho, no qual tais direitos estiveram calcados na centralidade das relações de trabalho para a formação da vida social e à mercê da vontade do estado para a sua concreta implementação.

Habermas rejeita o conceito “luta de classes” como chave analítica e o protagonismo do estado (e seu papel paternalista) para a promoção da solidariedade e a efetivação dos direitos sociais, bem como argumenta que um novo modelo de estado social deve se alimentar da sociedade de comunicação. Orientado pela pedra angular do interacionismo comunicativo e discursivo, este modelo implica numa esfera pública fortalecida, enquanto instância capaz de reorganizar e intermediar as relações entre o “mundo da vida” e os sistemas do dinheiro (economia) e da política/administração (estado), a fim de se promover efetivamente a solidariedade<sup>89</sup>.

---

<sup>87</sup> Nesse ponto, Habermas é bastante arguto ao mencionar seu discípulo Axel Honneth: *“As condições concretas de reconhecimento, seladas por uma ordem jurídica legítima, resultam sempre de uma ‘luta por reconhecimento’; e essa luta é motivada pelo sofrimento e pela indignação contra um desprezo concreto. A. Honneth mostra que é necessário articular experiências que resultam de atentados à dignidade humana para conferir credibilidade aos aspectos sob os quais, no respectivo contexto, aquilo que é igual tem que ser tratado de modo igual e aquilo que é diferente tem que ser tratado de modo diferente. Essa disputa pela interpretação de necessidades não pode ser delegada aos juízes e funcionários, nem mesmo ao legislador político.”* (grifos meus) (HABERMAS, Jürgen. *op. cit.*, Vol. II, pp. 168/169).

<sup>88</sup> Esse rol abrange (i) direitos a liberdades subjetivas (direitos civis); (ii) direitos de membros de comunidades (direitos de reconhecimento); (iii) direitos de igual proteção legal; (iv) direitos políticos de participação; e (v) direitos de bem-estar e de segurança social. HABERMAS, Jürgen, *op. cit.*, Vol. I., pp. 159/160.

<sup>89</sup> HABERMAS, Jürgen. “A crise do estado do bem-estar e o esgotamento das energias utópicas”, *op. cit.*, pp. 28/30. Segundo a tese lançada por Habermas, *“o poder integrador e social da solidariedade teria que se afirmar contra os ‘poderes’ das outras duas fontes de controle, isto é, o dinheiro e o poder administrativo. Ora, esferas da vida especializadas em transmitir valores tradicionais e saber cultural, em integrar grupos e em socializar adolescentes, sempre dependeram da solidariedade. E penso que uma formação da vontade política também deveria beber da mesma fonte, uma vez que ela deve exercer, de um lado, influência na delimitação destas esferas da vida estruturadas comunicativamente e nas trocas entre elas; de outro lado, ela também deve influenciar o Estado e a economia.”* Idem, *Ibidem*, p. 30.

### 3.4.5

#### A “nova esquerda”: concepção ativa e participativa da cidadania social

Além das posturas que recusam a existência dos direitos sociais (neoliberalismo ou libertarianismo) ou lhes atribuem um caráter contingente (parte do marxismo), e das que aceitam a sua implementação na medida do mínimo necessário para a promoção da liberdade negativa (liberalismo igualitário), verifica-se na teoria política contemporânea um outro posicionamento, de índole diferenciada e inovadora.

Podendo ser representado pelo rótulo de “nova esquerda”<sup>90</sup>, há um grupo de autores(as) que, apesar da sua heterogeneidade de premissas, pode ser harmonizado em torno de propostas convergentes para uma concepção ativa da cidadania e dos direitos sociais. Integrada por autores(as) legatários(as) da tradição republicana, essa “nova esquerda” concebe os direitos sociais como reivindicação da sociedade civil e fruto da participação política ativa dos cidadãos<sup>91</sup>.

Assim, apresentam-se diversas críticas ao modelo burocrático e clientelista do estado social, simbolizado por uma lógica de dependência e passividade dos cidadãos em relação ao estado, tendo essa lógica ocasionado um conseqüente sentimento de paternalismo na implementação dos direitos sociais. Em sentido contrário ao do tradicional sistema “estadocêntrico” de direitos sociais, entende-se que o conceito de cidadania só ficará realmente enriquecido com a incorporação desses direitos quando da sua materialização pelos próprios cidadãos. Estes, por sua vez, devem adotar uma postura pró-ativa, participando amplamente da política – por meio de reivindicação, contestação e fiscalização –, que conjugue as esferas da sociedade civil e do estado como espaços de formulação e implementação de políticas sociais.

Para se abordar a tradição republicana, deve-se levar em conta a advertência de Philip Pettit, alertando que ela engloba dentro de si várias tendências, portanto, sendo

<sup>90</sup> Justifico a adoção desse termo com base na defesa de Bobbio acerca do não esgotamento da dicotomia “esquerda-direita” na teoria e na prática política, tendo em vista, respectivamente, preocupações daquela com a igualdade e desta com a liberdade. *Direita e Esquerda: razões e significados de uma distinção política*. 2ª ed. São Paulo: Ed. Unesp, 2001, p. 156.

<sup>91</sup> Nesse sentido, não obstante sua divisão entre social e político, e seu receio de instrumentalização da política através das necessidades humanas, **também poderia ser aqui abordada a inclassificável Hannah Arendt**, tendo em vista a sua concepção da política como pautada pela cidadania ativa, o que atribui uma grande importância ao engajamento cívico e às deliberações coletivas a respeito dos assuntos atinentes à comunidade política. Para uma panorâmica sobre a concepção de cidadania de Hannah Arendt, confira-se: D’ENTRÈVES, Maurizio Passerin. “Hannah Arendt and the Idea of Citizenship”. In: MOUFFE, Chantal. (Ed.). *Dimensions of radical democracy: pluralism, citizenship, community*. London: Verso, 1992, pp. 145/168.

mais apropriado tratar-se de tradições republicanas confluentes entre si por meio de determinados denominadores comuns<sup>92</sup>.

Nessa esteira, destacam-se os seguintes elementos como integrantes do espectro do pensamento republicano, que mesclam características antigas com formulações mais recentes: democracia; antimonarquismo; estado de direito; separação de poderes; federalismo; império da lei; honestidade e transparência na Administração Pública; controle político dos governantes pela cidadania; autogoverno dos cidadãos; idéia de pertencimento à comunidade e adesão à sociedade; amor pela pátria; laicismo; virtude cívica; igualdade de todos perante a lei; preocupação com a esfera pública; primazia da coisa pública, responsabilidade política e social dos governantes<sup>93</sup>.

Nos debates contemporâneos da filosofia e da teoria política, revigorado pelo movimento do “novo republicanismo”<sup>94</sup>, o republicanismo situa-se em posição intermediária ao comunitarismo e ao liberalismo político, possuindo grande proximidade com as formulações democrático-discursivas de Jürgen Habermas<sup>95</sup>.

A fim de justificar tal enquadramento, pode-se afirmar, basicamente, que o republicanismo consiste em uma teoria política que: (i) adapta-se às estruturas econômicas tanto do capitalismo como do socialismo; (ii) enfatiza a defesa da liberdade dos cidadãos, segundo sua concepção de “liberdade como não dominação”; (iii) compreende os cidadãos como indivíduos integrantes de uma coletividade social onde ocorrem disputas políticas e, portanto, que refuta os ideais do atomismo liberal e do tradicionalismo comunitário no que tange às formas de aderência à sociedade; (iv) preconiza um estado de perfil interventor, de maneira a proporcionar a todos os

<sup>92</sup> PETTIT, Philip. *Republicanism: una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Barcelona: Paidós, 1999, p. 38. Nesse sentido, veja-se: HELD, David. *Models of Democracy*. 2<sup>nd</sup> ed. California: Stanford Univ. Press, 1996, pp. 36/69.

<sup>93</sup> De acordo com Walber de Moura Agra, são seis as principais características do Republicanismo: “a) negação de qualquer tipo de dominação, seja através de relações de escravidão, de relações feudais ou assalariada; b) defesa e difusão das virtudes cívicas; c) estabelecimento de um Estado de Direito; d) construção de uma democracia participativa; e) incentivo ao autogoverno dos cidadãos; f) implementação de políticas que atenuem a desigualdade social, através da efetivação da isonomia substancial.” (*Republicanism*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 16).

<sup>94</sup> Recentemente, um grupo de autores estrangeiros passou a desenvolver uma produção teórica voltada para a promoção de um movimento denominado de Resgate do Republicanismo. Basicamente, este consiste numa releitura do ideário republicano realizada pela esquerda democrática ocidental, promovendo-se a sua adaptação ao contexto contemporâneo. Seus principais formuladores são Philip Pettit, Quentin Skinner, John G.A. Pocock, Mortimer Sellers, Maurizio Viroli, Alessandro Ferrara, dentre outros. Nessa esteira, um grupo interdisciplinar de pesquisadores brasileiros produziu algumas obras coletivas com o fito de trazer essas discussões para o país, e.g., BIGNOTTO, Newton. (Org.). *Pensar a República*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002; e CARDOSO, Sérgio. (Org.). *Retorno ao Republicanismo*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004.

<sup>95</sup> Sobre as relações do republicanismo com o comunitarismo e o liberalismo político, confira-se: AGRA, Walber de Moura. *op. cit.*, pp. 94 e ss.

indivíduos as condições de dignidade necessárias para o exercício de uma cidadania ativa; e (v) defende a *primazia dos direitos sociais sobre direitos individuais patrimonialistas* – como a propriedade privada – e a complementaridade dos primeiros com os direitos de liberdade (de reunião, de associação, de expressão de pensamento etc)<sup>96</sup>.

No âmbito do **republicanismo cívico** contemporâneo, representado pelo conceito central de “liberdade como não dominação” (Philip Pettit)<sup>97</sup>, busca-se resgatar a necessidade e a exigência de uma correlação entre deveres cívicos e direitos de cidadania, de modo a suprir o vácuo existente entre o mero reconhecimento formal destes últimos e sua prática social efetiva. Para uma associação entre os direitos sociais e o republicanismo, com destaque para as relações entre direitos e deveres – com o perdão pela extensão do texto –, vale conferir as palavras de Maurizio Viroli:

“De um ponto de vista republicano, **os direitos sociais não podem ser, contudo, confundidos com o assistencialismo que cria clientes vitalícios do Estado**, sanciona privilégios e não encoraja os indivíduos a ajudar-se sozinhos. *Não devem tampouco ser confundidos com a caridade pública (ou, pior ainda, privada)* que oferece assistência como ato de boa vontade do Estado. A caridade pública (e privada), por mais louvável que seja, é incompatível com a vida civil porque ofende a dignidade de quem a recebe. Se eu preciso de ajuda porque sou pobre, ou doente, ou velho, ou sozinho, **prefiro que a ajuda seja resultado do reconhecimento de um direito meu como cidadão** a ser o resultado da escolha de um indivíduo em nome do amor de Cristo. Ninguém é culpado por estar doente, ou por estar velho; e *a república*, mesmo que muitos não o saibam, *não é uma sociedade anônima; mas um modo de viver em comunidade que tem por fim a dignidade dos cidadãos*. Por este motivo **a república tem o dever de garantir assistência, não como ato de compaixão, mas como reconhecimento de um direito que deriva do fato de sermos cidadãos.**”<sup>98</sup> (grifos meus)

Assim, tem-se claras as componentes “responsabilidade”, “virtude” e “deveres”, as quais são compreendidas em diferentes acepções, de acordo com o posicionamento teórico adotado em relação ao conceito de cidadania, assim caracterizando-se a cidadania social como representação de caridade ou direito, a depender do ponto de vista adotado.

<sup>96</sup> AGRA, Walber de Moura. *op. cit.*, pp. 95/102.

<sup>97</sup> *Republicanism: una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Barcelona: Paidós, 1999, p. 42. Em sentido semelhante, salientando a necessidade de se reconsiderar a visão neo-romana de dependência como afronta à liberdade, posiciona-se SKINNER, Quentin. “States and the freedom of citizens”. *op. cit.*, pp. 24/25.

<sup>98</sup> VIROLI, Maurizio. “Temor a Deus, amor a Deus”. In: BOBBIO, Norberto; VIROLI, Maurizio. *Diálogo em torno da república: os grandes temas da política e da cidadania*. Rio de Janeiro: Campus, 2002, pp. 71/72.

### 3.5

#### **Conclusões parciais: os problemas, as questões em aberto e as potencialidades dos direitos sociais na cidadania contemporânea**

Ao longo do capítulo anterior e do presente, foi desenvolvida uma extensa problematização, nos planos prático e teórico da política, das sucessivas transformações no conceito de cidadania e das diversas teorizações envolvendo a existência e os fundamentos dos direitos sociais, bem como dos agentes responsáveis pela sua efetivação. Com base nela, cumpre agora fazer um pequeno balanço sobre as relações existentes entre cidadania e direitos sociais, de maneira a identificar claramente as suas importâncias e as suas possíveis contribuições para uma concepção de cidadania democrática ampliada.

No âmbito dos direitos de cidadania, os direitos sociais certamente são a categoria mais abrangente em termos democráticos. Ao refletirem as transformações históricas nas relações entre estado e sociedade, bem como entre economia e política, incorporaram o que havia de positivo no legado dos direitos liberais e foram além. Com a passagem do estado mínimo para o interventor ou prestacional, a esfera pública assumiu proeminência.

Como consequência disso, foi mitigada a separação liberal entre sociedade & estado e público & privado, abrindo-se espaços para novos sujeitos políticos e movimentos sociais participarem da política institucional (mesmo que limitados pelas barreiras do capitalismo) e elaborarem programas sociais (nem sempre imaculados de usos políticos particularistas) voltados para a melhoria das condições de vida das classes oprimidas.

Desse modo, qualquer compreensão unicamente normativa ou transcendente – de orientação ética ou filosófica – da cidadania peca por deficiência, porque despe-a das suas condições de produção e efetividade, pois estas somente se manifestam no plano do real, ou seja, na vida em sociedade e em meio a possibilidades políticas de realização.

Assim, para uma reflexão a partir das mudanças na cidadania com a virada neoliberal da década de 1970, são de fundamental importância uma atualização crítica das idéias de Marshall e uma análise das oposições dirigidas a ela.

Retomando os questionamentos lançados a respeito no término do item 3.2. e respondendo-os, entendo que a tradicional classificação teórica da cidadania e sua compreensão dos direitos sociais, como propostas por Marshall e rejeitadas ou aprimoradas por outros autores, podem ser problemáticas caso compreendidas fora de um cenário histórico, político e social, bem como destituídas de avaliações ideológicas. Esse é o sentido comum que se pode extrair das mensagens deixadas a respeito pelos posicionamentos dos autores antes apresentados (Giddens, Held, Zolo e Domingues).

Especificamente acerca da cidadania social, na teoria política contemporânea, veja-se alguns exemplos, a partir dos autores e vertentes teóricas antes abordados.

Marshall tinha clara sua opção pela social democracia, portanto, sua análise da cidadania, a partir da sociedade inglesa, permitiu-lhe compreender os direitos políticos como universais e identificar as demandas/necessidades sociais como direitos sociais, sendo a efetividade destes últimos de responsabilidade unicamente do estado (perspectiva estadocêntrica). Conseqüentemente, seu modelo teórico foi pautado pela realidade que observara e limita-se ao contexto do qual o extraiu, servindo, na minha opinião, no máximo, como parâmetro de comparação para outras hipóteses de análise.

Por ter como norte analítico para a cidadania social unicamente os trabalhadores e as questões que os cercavam (regulamentações laborais, previdência social etc.), Marshall não trouxe para o âmbito da cidadania, especialmente a social, as demandas das minorias sociais (mulheres, negros, homossexuais, imigrantes, ecologistas etc.), nem considerou a possibilidade de uma cidadania cosmopolita, afinal seus escritos precederam ao advento dos atuais processos de globalizações. Como será visto ainda neste tópico, tais elementos devem ser considerados ao se ter a concepção marshalliana como referência, pois, no curso do processo histórico, a ação política não aceita mais os limites da cidadania tradicional.

Por sua vez, Hayek possui uma postura ultraliberal, fundamento basilar para uma concepção restrita da cidadania, que o impede de adotar uma concepção histórica para tal conceito. Assim, sua recusa à existência de direitos sociais e sua leitura limitada e censitária dos direitos políticos nada mais refletem que o seu compromisso ideológico com a defesa do liberalismo clássico e do individualismo abstrato. Fora de sintonia com a realidade histórica, Hayek refuta qualquer intervenção ou ingerência do estado na seara dos particulares, mesmo que para benefício dos mais pobres.

Em meu entendimento, a concepção de Hayek é mais deficiente que a de Marshall, tratando-se de cidadania democrática, tanto em sentido amplo como em

sentido estrito – a cidadania social. Apesar de o autor inglês propor um evolucionismo historicamente criticável para os direitos de cidadania e apresentar um certo otimismo quanto às relações entre eles, Hayek sequer considera o fato social como parâmetro de análise para a formação da cidadania. Ademais, retira o elemento “responsabilidade” do âmbito da política e o realoca na esfera privada, passando as demandas sociais do *status* de direitos para o de mera caridade ou filantropia. Assim, em relação à neoliberal, a concepção marshalliana de cidadania consiste em importante trincheira para a defesa de importantes conquistas sociais.

Mesmo reconhecendo a existência e, de certa forma, a positividade dos direitos sociais, o liberalismo igualitário acaba por concebê-los unicamente como mínimos sociais, guardando coerência teórica, porém faltando-lhe densidade histórica. Também comprometida com os pilares do contratualismo clássico, tal vertente teórica fundamenta os direitos sociais em postulados éticos individualistas, asseverando a primazia da propriedade privada e da liberdade negativa em detrimento das demandas por condições dignas de vida.

O liberalismo igualitário é certamente o ponto de vista mais compatível com a concepção marshalliana, conhecida como “cidadania liberal-democrática ampliada”. Apesar de não adotar o fundamento histórico para a cidadania e os direitos sociais, suas teses confluem com a do sociólogo inglês em razão dos seus traços de social democracia.

Assim, entendo que ambos merecem as mesmas objeções: (i) ante as insuficiências e debilidades do estado enquanto único sujeito para promover as prestações sociais, é historicamente ultrapassada concepção de tais tarefas centradas nesta figura; (ii) compreendidos como mínimos sociais (ou vitais ou existenciais), os direitos sociais serão viabilizados sempre na medida das reservas orçamentárias disponíveis para tanto, e, quando muito, em programas de combate à indigência e/ou atendimentos pontuais/contingentes/emergenciais, sem gerar, universalmente, igualdade material entre os cidadãos e lhes prover condições de efetiva participação política; e (iii) apesar de Marshall correlacionar a cidadania à igualdade e concebê-la como contraponto às desigualdades geradas pelo mercado, sua postura é consentânea ao capitalismo fordista, que, ao conciliar trabalho e capital, assemelha-se à separação entre política e economia pugnada pelos liberais igualitários. Assim, tanto Marshall como os teóricos do liberalismo igualitário denotam uma compreensão da cidadania social



incapaz de fazer frente aos desafios do cenário contemporâneo para a cidadania democrática e os direitos sociais.

Por outro lado, as abordagens teóricas no âmbito do marxismo, por pautarem-se no método do materialismo histórico, necessariamente buscam fundamento no fato social, tal como Marshall.

Em uma perspectiva crítica, a cidadania social é alvo de polêmicas quanto a sua validade para um processo emancipatório. Em meu entender, merecem recusa as posições de objeção à serventia dos direitos sociais para tanto, pois ignoram-nos enquanto importantes conquistas históricas nos campos político e social, e representam visões defasadas do papel do estado e da sociedade como espaços de disputa política.

Em relação às concepções de cidadania e de direitos sociais no marxismo, o legado de Marshall apresenta uma contribuição relevante, no que tange ao reconhecimento das demandas por solidariedade, simultaneamente com um não abandono dos direitos da tradição liberal, os quais foram emblematicamente extirpados em experiências socialistas, como a do regime soviético.

Entre os marxistas que identificam positividade na cidadania social, há uma tendência contraposta à visão de Marshall quanto ao agente incumbido de promover os direitos sociais. Assim, verifica-se uma aposta na sociedade civil como novo sujeito responsável pela sua concretização, geralmente em conjunção ao estado e com o reforço dos movimentos sociais, que tanto têm contribuído para viabilizar a assunção de um novo modelo de direitos pautado pela solidariedade.

Ao rejeitar a centralidade do trabalho e fundamentar a formação social do ser humano na razão comunicacional e no agir comunicativo, Jürgen Habermas desvincula os direitos sociais da figura do trabalhador, expandindo sua titularidade para todos os cidadãos, enquanto garantias reconhecidas pela auto-atribuição dos mesmos. Nesse sentido, aposta na sociedade civil (e não mais no estado) como esfera de reivindicação dessas demandas e como agente promotor desses direitos.

Em minha opinião, as proposições de Habermas são positivas quanto à inversão que faz em relação a Marshall, atestando a insuficiência da cidadania passiva e pugnando pela necessidade de uma cidadania ativa. Quanto aos direitos sociais, porém, considero haver algumas questões problemáticas.

Primeiramente, Habermas é contrário à idéia de que direitos possam ter natureza coletiva e os fundamenta sempre nos indivíduos, mesmo que tenham conotação social. Assim, ao contrário de Marshall, desconsidera qualquer subjetividade coletiva enquanto

titular de direitos de cidadania, o que pode ser prejudicial para os direitos sociais, pois estes são historicamente identificados com determinados grupos e movimentos sociais e fatalmente viriam a sucumbir, esfacelando-se em meio ao corrente processo de individualização atomista da vida humana.

Outro fator que pode contribuir para isso é a consideração de Habermas quanto à completa eliminação da centralidade do trabalho na organização social, tese esta rejeitada por autores, como Antonio Negri e Michael Hardt, que articulam o trabalho (imaterial) e a comunicação/lingüística na produção de subjetividades<sup>99</sup>. Ademais, vale mencionar uma outra questão, que consiste na maior lacuna da obra de Habermas. Como o autor não trabalha especificamente com a economia (tal como fez, *e.g.*, com o direito em *Faticidade e Validade*) e suas influências na formação e prática do direito e da política, apenas se limitando a abordá-la como elemento dos sistemas auto-regulados no processo de “colonização do mundo da vida”, deixa de considerar uma seara que apresenta condicionantes reais das mais importantes para a democracia e a cidadania.

Para a construção da sua posição em prol de uma concepção ativa e participativa da cidadania social, além de seu ponto de vista teórico, a vertente da “**nova esquerda**” leva em conta a conjuntura do mundo atual e seus indicativos: crise do estado nacional, déficit de participação política, exclusão social demasiada, paternalismo estatal, clientelismo e comodismo dos cidadãos etc. Enfim, questões oriundas da concepção passiva de cidadania proposta por Marshall, que podem ser revertidas ou solucionadas com a adoção, complementar e não substitutiva, de uma noção ativa de cidadania, com ênfase no comprometimento social, na responsabilidade, na participação e na autogestão<sup>100</sup>.

Nesse sentido, diante da insuficiência do paradigma dominante (perspectiva estadocêntrica) da cidadania, entendo corretas as indicações de que a passividade da concepção de Marshall deve ser abrangida por: uma atualização do seu modelo de subjetividade coletiva (considerando-se a cidadania para além dos estados); uma ênfase maior na participação ativa dos cidadãos nas deliberações e na implementação das políticas sociais, bem como por uma desburocratização do estado e um compartilhamento das suas tarefas com a sociedade civil.

Ademais, no sentido de se complementar historicamente a categorizações da cidadania feitas por Bobbio e Kymlicka, também estadocêntricas, é preciso

---

<sup>99</sup> NEGRI, Antonio; HARDT, Michael. *Império*. 6ª ed., Rio de Janeiro: Record, 2004.

<sup>100</sup> STRÁTH, Bo. “The state and its critics: is there a post-modern challenge?”, *op. cit.*, p. 181.

problematizá-la para fora do estado nacional. E isso será possível levando-se em conta que a cidadania figura hodiernamente no coração do sistema internacional, e que experiências regionais podem ser simultaneamente bem sucedidas e anacrônicas – veja-se o caso da União Européia, que criou uma dupla cidadania (européia e nacional) e, ao mesmo tempo em que preconiza uma abertura entre os países da região para o intercâmbio de cidadãos comunitários, impõe fortes barreiras aos fluxos migratórios de extra-comunitários.

Isso posto, considero que **a influência da classificação de Marshall sobre o progresso da cidadania** ainda permanece válida, desde que atualizada e contextualmente compreendida. Ela deixa, ainda, como legados: a importância de se atribuir responsabilidade social ao estado, a relevância da institucionalidade formal dos direitos de cidadania enquanto previsão constitucional/legislativa e o mérito de se ter a cidadania como norte para o combate às desigualdades sociais geradas pelo mercado. Assim, apesar de consistir aparentemente numa perspectiva minimalista e contingente dos direitos sociais de cidadania, a concepção de Marshall pode viabilizar uma ampliação ainda maior da cidadania democrática.

Em uma análise geral de todas as correntes teóricas antes expostas, e linhas acima retomadas, extraio um elemento em comum a respeito da cidadania, qual seja, o alargamento da cidadania para além do estado. Quando se propõem a prognosticar a cidadania, preconizam a necessidade de se abandonar a perspectiva “estadocêntrica” da política e apostam na **sociedade civil** como novo protagonista, ou novo agente, da cidadania. Apesar dessa confluência, aqui surge o ponto de separação, ou de discórdia, entre elas. Nem sempre se apresenta claramente o que se entende por sociedade civil, qual a sua identidade, seu projeto etc., o que dá margem a qualquer tipo de apropriação, conforme à preferência do intérprete.

De tal maneira, surge uma série de novos problemas: comprovada a limitação do estado para a promoção de direitos sociais e a ampliação da cidadania, deve a sociedade civil substituí-lo? Caso positivo, em que medida: por completo ou parcialmente? Qual papel a sociedade civil poderia desempenhar na construção e implementação de um novo conceito de cidadania ativa?<sup>101</sup> Seria necessária e/ou possível uma democratização da sociedade civil? Todas essas perguntas demandam respostas coerentes com o que se

---

<sup>101</sup> Apresentando, especificamente, esta mesma indagação, STRÁTH, Bo. “The state and its critics: is there a post-modern challenge?”, *op. cit.*, pp. 82/84.

entenda por “sociedade civil” e, principalmente, “estado” e “cidadania”, como a forma pela qual sejam articulados estes conceitos.

A título exemplificativo, como já foi visto no presente capítulo e será aprofundado no próximo, o neoliberalismo atribuiu um sentido específico à “sociedade civil”, segundo o qual esta se confunde com o terceiro setor (seara privada) e acaba por esvaziar completamente o estado de responsabilidades relativas à questão social.

Além das já expostas, atinentes à cidadania ativa e ao papel do estado e da sociedade, existem outras questões em aberto, especificamente a respeito dos direitos sociais, que merecem destaque.

Atinentes às condições necessárias para uma vida digna e livre de dominação, os direitos sociais surgiram em uma dimensão coletiva, como resultado de lutas sociais historicamente produzidas, em movimentos de reivindicação promovidos por grupos de pessoas espoliadas, representados tradicionalmente pela figura dos trabalhadores.

Nesse sentido, considerando-se as transformações políticas e sociais que marcam o período contemporâneo, indagou-se sobre quais seriam, atualmente, a natureza ou o conteúdo, o referencial subjetivo e o(s) agente(s) responsável(is) em relação à cidadania social. Como questionou Domingues<sup>102</sup>, com base nas principais questões suscitadas outrora por Bobbio: em que consistem os direitos sociais, a quem eles abrangem e quem tem o dever de provê-los?

Ao contrário do que se argumenta, o **conteúdo** positivo dos direitos sociais (dever de prestações) não os distingue, enquanto problema, em relação aos direitos políticos e civis; afinal, todos esses direitos possuem **natureza** ambivalente, ou seja, simultaneamente positiva e negativa, demandando ações e omissões em relação a seus titulares.

Assim, também os direitos políticos (*e.g.*, com despesas para a realização de eleições e propaganda político partidária) e os direitos civis (*e.g.*, com custos ligados à máquina burocrática estatal, especialmente envolvendo o Judiciário e questão da segurança pública) implicam em gastos públicos e intervenções estatais. Da mesma forma, os direitos sociais demandam abstenções do estado para a sua promoção. Isto é, trata-se de opção política (legislativa e/ou governamental) a ordem de prioridade conferida aos direitos de cidadania<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup> DOMINGUES, José Maurício. “Cidadania, direitos e modernidade”, *op. cit.*, p. 218.

<sup>103</sup> Nesse sentido, merece mérito a doutrina jurídica brasileira, especialmente Ingo W. Sarlet (*A eficácia dos direitos fundamentais, op. cit.*, pp. 268 e ss.), ao identificar a dupla dimensão (positiva e negativa) dos

Nesse sentido, considerando a existência de relações tensas e contraditórias entre os direitos de cidadania e a multidimensionalidade da cidadania contemporânea, considero insuficientes os esquemas limitados que tradicionalmente se utilizavam para compreender esse conceito.

Quanto a quem caberia atualmente a **titularidade** dos direitos sociais, cumpre considerar que, apesar de ainda estarem geralmente atrelados de modo formal à condição de trabalhador (*e.g.*, direitos ao trabalho e à previdência social), não estão mais identificados apenas com a questão de classe e abrangem outros referenciais político-sociais. Com o reconhecimento da moradia, saúde, educação, alimentação, assistência social etc. como direitos sociais, passou-se a abarcar uma gama mais ampla de sujeitos, não raro desempregados, e a lhes conceder serviços sociais de forma individual. Nesse sentido, verifica-se uma recente tendência de individualização das políticas sociais<sup>104</sup>, demonstrada emblematicamente pelos programas de renda mínima, geralmente destinados a desempregados.

Por outro lado, como demonstram os programas de ações afirmativas – políticas públicas/privadas destinadas à promoção da igualdade material e da inserção social de minorias – voltados à implementação de direitos sociais, novos sujeitos têm sido identificados coletivamente enquanto titulares destes direitos, por pertencimento a grupos sociais em razão de etnia, gênero, nacionalidade, orientação sexual etc.<sup>105</sup> Assim, como contraponto ao processo de individualização das prestações sociais, que eliminaria qualquer senso de coletividade, tem-se a emergência de novas subjetividades coletivas, revalorizando-as por meio de outros prismas.

Em suma, hodiernamente, a titularidade dos direitos sociais tem sido compreendida como individual e/ou coletiva<sup>106</sup>. E, a depender do tipo de concepção que se adote a esse respeito, ter-se-á um certo tipo de política pública e/ou social em relação

---

direitos fundamentais. Como exemplifica o autor, o direito social à saúde, por um lado, denota um dever comissivo do estado em prover a saúde (preventiva e curativa) a todos os cidadãos, e, por outro, implica no dever do estado (e de seus agentes) de omissão na prática de condutas que possam violar a saúde de qualquer cidadão. Na literatura estrangeira, a tese da ambivalência foi empiricamente demonstrada por Stephen Holmes e Cass Sunstein (*op. cit.*), comprovando que o governo dos EUA destinava mais recursos para a manutenção do sistema prisional do que para o custeio da seguridade social, e Víctor Abramovich e Christian Courtis (*op. cit.*, p. 32).

<sup>104</sup> STRÁTH, Bo. “The state and its critics: is there a post-modern challenge?”. *op. cit.*, p. 177; e CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*, *op. cit.*, p. 185.

<sup>105</sup> DOMINGUES, José Maurício. “Cidadania, direitos e modernidade”, *op. cit.*, p. 233.

<sup>106</sup> ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. 2ª ed. Madrid: Trotta, 2004, pp. 21 e ss.

ao(s) destinatário(s) dos direitos sociais: o da **universalidade**, o da **particularidade**, ou **ambos**. Em que ponto isso é positivo ou negativo, fica em aberto a questão.

Quanto à definição do(s) **sujeito(s) ou agente(s) responsável(is)** pela promoção dos direitos sociais de cidadania, cumpre retomar a exposição e as conclusões parciais desenvolvidas no capítulo anterior acerca das relações entre estado e sociedade, e economia e política. De acordo com o modelo político-social em questão, verificam-se as seguintes correlações: com a preponderância do mercado sobre a política democrática, típica da tradição do liberalismo, a seara privada é tida como a responsável pelos direitos sociais, em detrimento do estado, tendo-se como agentes as igrejas, associações civis, clubes, empresas e os próprios mercados, que podem compor uma determinada concepção privatista de sociedade civil. Ao revés, com a primazia da política democrática sobre a economia, o estado assume tal responsabilidade, autônoma ou compartilhadamente (com a sociedade civil), ganhando força espaços públicos de deliberação e uma pluralidade de sujeitos políticos, o que denota uma outra possível compreensão de sociedade civil.

Com a intensificação do fenômeno das globalizações, o estado nacional vem perdendo força e, progressivamente, a cidadania passa a não estar mais centrada unicamente na sua soberania. Esse movimento tem sido caracterizado pelo advento da cidadania global ou cosmopolita, que tem gerado um ativismo político sem fronteiras e enfatizado a necessidade uma concepção ativa de cidadania na esfera transnacional.

Sem embargo das críticas geralmente dirigidas a essa nova concepção e a seus limites, sua relação com a cidadania nacional revela uma questão interessante quando se trata dos direitos sociais. Se por um lado têm aumentado a quantidade de instrumentos normativos supranacionais (tratados, convenções etc.) de regulação do trabalho e de questões sociais (*e.g.*, via OIT), por outro, ainda não existem organizações para além dos estados nacionais que implementem amplamente os direitos sociais tal como estes; ou, como aduz Bo Stråth, “não existe um *welfare state* transnacional”<sup>107</sup>.

Com base nas questões anteriormente suscitadas acerca das tensões e complexidades no conceito contemporâneo de cidadania, cabe apresentar as seguintes considerações acerca das potencialidades dos direitos sociais na cidadania contemporânea.

---

<sup>107</sup> Cf. STRÅTH, Bo. “The state and its critics: is there a post-modern challenge?”, *op. cit.*, pp. 186/187.

Com a retomada da cidadania ativa e a sua adequação à conjuntura política e social contemporânea, nos termos de uma cidadania ativa sem fronteiras, a concretização plena dos direitos sociais certamente será decisiva para uma redução drástica de desigualdades sócioeconômicas, o que demonstra uma correspondente necessidade de se democratizar o estado, a sociedade civil e a própria democracia.

Para tanto, quanto ao fundamento da cidadania, deve-se ter como referência uma perspectiva ampla da política democrática, e não a restritiva e elitista da economia de mercado, de maneira a se conjugarem as atividades políticas dos cidadãos com a elaboração e implementação de políticas sociais pelo estado e pela sociedade civil, tendo-se claro o processo atual de redefinição das relações entre esses sujeitos.

Porque abrange subjetividades políticas em termos de classes sociais e de identidades político-culturais, e envolve simultaneamente indivíduos isolados e agrupados em redes coletivas, a cidadania social revela-se capaz de funcionar como elemento catalisador das principais demandas sociais contemporâneas. E engloba, também, questões de justiça ligadas tanto à redistribuição sócio-econômica como ao reconhecimento cultural – símbolos dos conflitos políticos e sociais da virada do milênio<sup>108</sup>.

Desta maneira, podem viabilizar não apenas “mínimos sociais”, mas um processo de transformação de “indivíduos excluídos” em cidadãos plenos, através da sua identificação como membros efetivamente reconhecidos não apenas na institucionalidade jurídica, mas na comunidade política e social do cotidiano.

Pelo exposto, a título de conclusão parcial, entendo ser imprescindível observar e analisar a natureza dos direitos de cidadania e o modo como se distribui o poder na sociedade, de maneira a ficarem claros os processos de reconhecimento e utilização política dos direitos sociais. Isto é, com base nas relações de poder e nas correlações de forças existentes em determinados contextos, o problema a ser enfrentado é o das condições políticas e sociais que se tem e se deve criar – para além do âmbito jurídico, pois o direito não fará isso *per se* – para viabilizar os direitos sociais, afinal os direitos de cidadania não são auto-realizáveis e não basta a sua proclamação normativa (fundamento de legitimidade na legalidade) para lhes garantir efetividade e universalidade concretas.

---

<sup>108</sup> FRASER, Nancy. “Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista”, *op. cit.*, pp. 245/282.

Cada contexto social, cultural, político e histórico – identificado por espaço e tempo determinados – tem seu ritmo próprio. Apesar de formalmente garantidos por lei, os diferentes direitos de cidadania não têm sua aplicação assegurada na prática, salvo em condições propícias para a sua conjugação. Portanto, confiar em um suposto caráter automático dos direitos – tal como fazem os juristas – consiste numa perigosa armadilha, pois desta forma importantes conquistas democráticas ficarão restritas ao âmbito dos textos normativos das constituições e leis. Com isso, tais conquistas consistirão no que a disputa discursiva e a apropriação dominante da linguagem determinarem<sup>109</sup>, principalmente no âmbito dos tribunais.

Isso será tematizado e aprofundado no capítulo seguinte, no qual considerarei o contexto histórico, político e social da cidadania na América Latina, cotejando as suas diferentes fases, condicionantes e usos na formulação e efetivação de políticas públicas voltadas para a implementação de direitos sociais.

---

<sup>109</sup> TELLES, Vera da Silva. *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999, pp. 186/193; e STRÅTH, Bo. “The state and its critics: is there a post-modern challenge?”. *op. cit.*, p. 168.



## 4

### **Cidadania e Políticas Sociais na América Latina: análises e perspectivas**

A categoria dos direitos sociais de cidadania e a própria teoria moderna da cidadania são frutos de construções históricas, sociais e políticas originárias do continente europeu. Tendo seu pano de fundo contemporâneo – o neoliberalismo – dimensões globais, é grande a tentação de se explorar o tema através de generalizações. Mas esse seria o caso de um trabalho de pura abstração, despreocupado com as questões concretas e as peculiaridades da vida social.

Como foi proposto não apenas se delinear a situação hodierna dos direitos sociais de cidadania e sua articulação com as políticas sociais, mas também apresentar suas perspectivas de efetivação, em termos de uma cidadania democrática ampliada, tem-se o dever de partir do cenário em que isso será analisado. Afinal, a história não se desenvolve igualmente em qualquer espaço e, por mais que certos problemas afluam simultaneamente vários lugares, as respostas para eles nem sempre serão adequadas para todo e qualquer contexto.

Consistindo cidadania social em objeto de estudo que não prescinde de uma abordagem que concilie teoria e empiria, os problemas que a cercam exigem uma delimitação precisa de tempo e um recorte particular de espaço. Ademais, diferentemente das cidadanias civil e política, que apresentam padrões genéricos de reconhecimento e manifestação mundo afora (respectivamente, p. ex., com as liberdades negativas e o sufrágio), a cidadania social denota características e expressões particulares em cada contexto histórico, político, social e cultural<sup>1</sup>.

Como já adiantado na Introdução, o deslinde desse tema desemboca no atual momento da história, mais precisamente nas últimas três décadas, quando o neoliberalismo ascendeu e se consolidou enquanto ideologia e modelo capitalista predominante. No entanto, para se partir de uma perspectiva específica para

---

<sup>1</sup> ROBERTS, Bryan. “A dimensão social da cidadania”. In: *RBCS*, São Paulo, ANPOCS, n.º 33, ano 12, fev, 1997, p. 06.

examinar esse quadrante, é preciso ter em conta um contexto particular de referência e suas respectivas singularidades. Assim, levando em conta sua importância para a temática, bem como a literatura escassa e reducionista produzida a respeito no Brasil, entre os teóricos do direito, optei por enveredar pelo marco da América Latina.

Adotando como premissa o alerta de Bendix, que preconiza um desprendimento em relação a amarras inquebrantáveis que atrelem o progresso de quaisquer sociedades ao modelo de desenvolvimento social e ao paradigma do processo de industrialização europeus<sup>2</sup>, empreenderei um esforço de síntese. Buscarei assinalar as principais características e peculiaridades que marcam a singularidade da trajetória da América Latina, em termos das relações entre os modos de organização produtiva, de configuração da sociedade e de formação da cidadania. Nesse cenário específico, serão projetadas as considerações teóricas exploradas ao longo dos capítulos anteriores e contextualizados pontos centrais, como as relações entre estado e sociedade, público e privado, economia e política.

Antes de mais nada, uma advertência se faz necessária sobre o que se compreende aqui como “América Latina”. Tendo em vista a heterogeneidade das especificidades históricas e culturais dessa demarcação geográfica – que pode inclusive desorientar pesquisadores experientes a se perderem em meio a um mosaico de peculiaridades –, perscrutarei apenas os aspectos comuns e os temas que permitem traçar uma linha de continuidade entre as experiências dos diversos países da região<sup>3</sup> – aí incluídos os das Américas do norte e central como México e Nicarágua –, dentro de um mesmo contexto que envolve a cidadania, especialmente a social.

#### 4.1

#### **Breves notas sobre o transcurso da cidadania e suas peculiaridades no contexto latino-americano**

No cenário latino-americano, os elementos centrais da modernidade – o estado nacional, o capitalismo, a democracia e os direitos humanos – revestem-se

---

<sup>2</sup> BENDIX, Reinhard. *op. cit.*, pp. 109 e ss.

<sup>3</sup> Esta mesma compreensão e abordagem do recorte “América Latina” é adotada em DOMINGUES, José Maurício; MANEIRO, Maria. “Introdução”. In: Id. (Orgs.). *América Latina hoje: conceitos e interpretações*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, pp. 07/18.

de significados e ritmos diferentes em relação aos da Europa. Conseqüentemente, a cidadania também assume conteúdos e contornos bastante peculiares, como será explicitado a seguir.

Em sua organização política e social, apesar de a região ter contado com as experiências dos povos azteca, inca e maia<sup>4</sup>, qualquer legado desta tradição foi desconsiderado pelo processo de colonização europeu, que dizimou os povos nativos e tratou de impor e reproduzir sua lógica social própria.

Ao contrário do que se costuma afirmar a respeito, a “modernização” do continente americano assumiu características específicas em relação aos modelos supostamente universais que lhe foram aplicados. Como será explorado adiante, Jessé Souza afirma que os países de capitalismo periférico (a “nova periferia”) foram submetidos a processos de “modernização seletiva”<sup>5</sup>, de certa forma diferenciando-se dos padrões oficiais do ocidente.

A despeito da influência colonizadora, o ambiente colonizado proporcionou feições próprias aos mecanismos e elementos modernizadores, estabelecendo modelos político-sociais distintos em relação ao capitalismo metropolitano. Com a passagem do sistema de propriedade coletiva pré-colombiano para o privatista-individual europeu<sup>6</sup>, substituiu-se o modelo de produção até então preponderante na região – a economia de subsistência, fundada no trabalho coletivo – por um incipiente capitalismo periférico<sup>7</sup>.

Com a chegada dos colonizadores espanhóis, foi implementado o sistema sócio-econômico da *encomienda* – instituído pelas Leis de Burgos (de 1512 e 1513) e abolido em 1791 –, segundo o qual os povos indígenas deveriam ficar submetidos aos colonos (*encomenderos*), realizando trabalhos forçados (artesanal e manufatureiro) como forma de pagamento e retribuição à metrópole pelos seus títulos de súditos da coroa espanhola. Em contrapartida, também sob a tutela dos

---

<sup>4</sup> Cf. BOHN, Cláudia Fernanda Rivera. “As sociedades pré-colombianas: dimensão cultural, econômica, político-social e jurídica”. In: WOLKMER, Antonio Carlos. (Org.). *Direitos Humanos e Filosofia Jurídica na América Latina*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, pp. 13/54.

<sup>5</sup> SOUZA, Jessé. *A modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro*. Brasília: Ed. UnB, 2000.

<sup>6</sup> POCHMANN, Marcio. “Riqueza e concentração de renda”. In: SADER, Emir; JINKINGS, Ivana. (Coords.). *Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe*. São Paulo: Boitempo editorial, 2006, p. 1057.

<sup>7</sup> ANTUNES, Ricardo. “Trabalho”. In: SADER, Emir *et alli*. (Coords.). *Enciclopédia..., op. cit.*, pp. 1159 e 1160.

colonos, tinham assegurado seu bem-estar, terreno e espiritual, com a garantia da sua subsistência e com a evangelização católica.

Com o avançar da sociedade colonial, persistindo o regime de escravidão, a mão-de-obra nativa progressivamente cedeu lugar aos negros capturados na África. Com a ampliação da exploração colonial e o desenvolvimento do comércio mundial, os novos escravos foram alocados no setor primário – em atividades de extração mineral e de agricultura para exportação –, que veio a pautar a inserção internacional dos países do continente americano.

Como reflexo da implementação do capitalismo<sup>8</sup>, a abolição da escravatura desencadeou a formação de classes sociais, com uma ampla migração das zonas rurais para os novos centros urbanos nos diversos países da América Latina<sup>9</sup>. Não obstante, o principal artífice desse processo não foi uma burguesia em ascensão, como na Europa, mas tradicionais grupos oligárquicos, que viabilizaram a constituição, por volta de 1880, de um estado com este perfil.

Dessa forma:

“o **Estado oligárquico** foi a expressão político-administrativa de um modelo econômico de acumulação capitalista via setor primário-exportador, cujas principais características políticas eram a hipertrofia do aparato repressivo do Estado, a exclusão da maioria da população dos órgãos de decisão, a eliminação dos elementos democrático-burgueses que se levantassem como alternativa progressista ao desenvolvimento do capitalismo e, muitas vezes, a intervenção política direta ou indireta do capital monopólico.”<sup>10</sup> (grifos meus)

De um lado, na experiência europeia, a formação política moderna se deveu à constituição de nações e à posterior edificação de um aparato burocrático estatal, com a consolidação da burguesia como classe social hegemônica. Por outro lado, é possível afirmar que “*a matriz político-cultural latino-americana é*

<sup>8</sup> Em meio à introdução do capitalismo nesse contexto, na virada do séc. XIX para o XX, ocorreu a passagem do domínio inglês para o estadunidense sobre o comércio na região, o qual veio a se transformar numa verdadeira tutela dos EUA sobre a geopolítica latino-americana, como forma de proteção aos seus investimentos financeiros e com amparo na “Doutrina Monroe” (1823). As principais posturas da patrulha ianque, ao longo do século XX, em relação à América Latina foram as seguintes: (i) a do *big stick*, de Theodor Roosevelt (1901-1909); (ii) a da “missão civilizatória”, de Woodrow Wilson (1912); (iii) a da “política da boa-vizinhança”, de Franklin D. Roosevelt (1933); e (iv) a “Operação Condor” (1970). Cf. PRADO, Luiz Fernando Silva. *História Contemporânea da América Latina (1930-1960)*. 2ª ed., Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004, p. 35; e OLIVEIRA, Francisco de. “Fronteiras invisíveis”. In: NOVAES, Adauto (Org.). *Oito visões da América Latina*. São Paulo: Ed. Senac SP, 2006, pp. 34/35.

<sup>9</sup> MARTÍN-BARBERO, Jesús. “Projetos de modernidade na América Latina”. In: DOMINGUES, José Maurício; Maria Maneiro (Orgs.). *América Latina hoje... op. cit.*, pp. 29 e ss.

<sup>10</sup> WASSERMAN, Claudia. *História Contemporânea da América Latina (1900-1930)*. 2ª ed., Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004, p. 19.

*fortemente estatal*”, assumindo um “*papel fundamental na vida social (...) o caráter estatista ou estadocêntrico do desenvolvimento capitalista na América Latina*”<sup>11</sup>.

Tendo em vista a debilidade e o caráter tardio da formação da sua burguesia, e apesar da ausência de homogeneidade entre seus diferentes países, na América Latina o **estado** geralmente figurou como **elemento central** – e a **sociedade civil** como **mero corolário** – na composição da comunidade política e na determinação da identidade nacional<sup>12</sup> – sendo raras as exceções, como a Argentina, onde o estado se formou a partir de uma nação pré-constituída<sup>13</sup>.

O estado caracteriza-se como o espaço político por excelência e, freqüentemente, dissociado da idéia de uma nação unificada, sendo comum a precedência daquele em relação a esta nos processos de formação social na região<sup>14</sup>. Conseqüentemente, como salienta Sônia Fleury, ao invés de uma condução pautada pelos interesses de uma certa classe social para a formação de um mercado nacional, o cenário latino-americano denota a **predominância da esfera política sobre a econômica**<sup>15</sup>. Em meu entendimento, não é possível separar a política da economia, pois ambas se interpenetram e se condicionam reciprocamente. Desta forma, considerando, ainda, que a política não se restringe ao âmbito do estado, a assertiva da autora deve ser encarada com ressalvas, já que a organização social na região foi moldada pela prevalência dos interesses políticos das oligarquias, e não pela circulação de bens e serviços.

Assim, é possível afirmar que, geralmente, a **nação** veio a ser constituída a **reboque do estado** e, por conseguinte, representando um movimento de fora para dentro<sup>16</sup>, a fim de viabilizar a expansão do capital internacional, e incorporando um aparato burocrático-institucional sem correlação com elementos identitários e

<sup>11</sup> BORON, Atilio A. “Estado”. In: SADER, Emir *et alli.* (Coords). *Enciclopédia...*, *op. cit.*, pp. 510/511.

<sup>12</sup> FLEURY, Sônia. *Estado sem Cidadãos: Seguridade Social na América Latina*. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 1994, p. 135; e ROBERTS, Bryan. *op. cit.*, p. 10.

<sup>13</sup> FLEURY, Sônia. *Estado sem Cidadãos...*, *op. cit.*, pp. 145/146.

<sup>14</sup> SOUZA, Jessé. *A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica*. 1ª reimp. Belo Horizonte: Ed. UFMG / Rio de Janeiro: IUPERJ, 2006, p. 99.

<sup>15</sup> Segundo a autora: “*Nas sociedades dependentes de capitalismo retardatário, (...) a constituição do capitalismo e da dominação burguesa tiveram como condições de origem não o mercado, mas a política. As conseqüências da exigência da construção da unidade social através do político são identificadas na necessidade de uma presença estatal precoce e açambarcadora da totalidade da dinâmica societal.*” FLEURY, Sônia. *op. cit.*, p. 136.

<sup>16</sup> Idem. *Ibidem*, p. 139.

sem a correspondente formação de uma noção democrática de cidadania. Referindo-se ao caso brasileiro, José Murilo de Carvalho elaborou o conceito de **estadania**. Como explica o autor, trata-se de:

“una ciudadanía construida de arriba hacia abajo y de una cultura política que oscila entre el parroquialismo y la inactividad, con algunas incursiones en el activismo político, adquiere gran importancia el examen de las relaciones de la población ante las embestidas del Estado orientadas ya a la ampliación de su capacidad de control, ya a la cooptación de diversos grupos sociales. En el Brasil, el siglo XIX estuvo marcado por el esfuerzo de construcción estatal, caracterizado por los intentos de fortalecer el poder central, secularizar y racionalizar la administración pública, y atraer a los sectores dominantes del agro y del comercio hacia el interior del sistema político.”<sup>17</sup>

Assim, justifica-se a expressão “**Estado sem cidadãos**”, cunhada por Sônia Fleury para simbolizar o fato de que na América Latina forjou-se um cenário em que “*a existência de um poder político central não correspondeu a criação de uma nação, entendida como a construção de uma sociabilidade minimamente necessária para legitimar o exercício deste poder.*”<sup>18</sup>

Por conseguinte, os diversos nacionalismos que se formaram na região referem-se ao simbolismo criado em torno de determinadas personalidades e personagens políticas, e não a projetos de nação articulados na sociedade civil, motivo pelo qual se explica, ao menos em parte, o histórico déficit de integração entre os países latino-americanos<sup>19</sup>.

Por seu turno, **a cidadania surgiu na América Latina** de forma extremamente restrita e desprovida de qualquer linearidade ou padrão universal de democratização no seu processo de formação, que, conseqüentemente, enfrentou realidades distintas de acordo com cada contexto<sup>20</sup>. Como aduz Hilda Sabato:

“Lejos de producirse un proceso gradual de ampliación de ese derecho a partir de una ciudadanía restringida por requerimientos de propiedad o calificación, como prescribe el modelo marshalliano, en buena parte de Iberoamérica la independencia introdujo un concepto relativamente amplio de ciudadano, que tendía a incluir a todos los varones adultos, libres, no dependientes, lo que lo

<sup>17</sup> CARVALHO, José Murilo de. “Dimensiones de la ciudadanía en el Brasil del siglo XIX”. In: SABATO, Hilda. (Coord.), *op. cit.*, pp. 326.

<sup>18</sup> FLEURY, Sônia. *Estado sem Cidadãos...*, *op. cit.*, p. 235.

<sup>19</sup> OLIVEIRA, Francisco de. “Fronteiras invisíveis”. In: NOVAES, Adauto (Org.). *Oito visões da América Latina*. São Paulo: Ed. Senac SP, 2006, pp. 23/47; e SADER, Emir. “Encontros e desencontros”. In: NOVAES, Adauto. (Org.), *op. cit.*, pp. 177/190.

<sup>20</sup> SABATO, Hilda. “Introducción”. In: Id. (Coord.). *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 29.

acercaba más al *citoyen* de la Francia revolucionaria que al ciudadano propietario propuesto por Locke.”<sup>21</sup>

Não obstante as diferenças históricas entre as formações políticas dos países da região, estes apresentam certas similitudes que permitem identificar traços comuns na trajetória da cidadania, como será agora demonstrado.

Apesar de a Constituição espanhola de Cádiz (1812) – cuja aplicação foi, desde então, imposta às colônias hispânicas – ser comumente apontada como a fonte original da cidadania moderna na América Latina, Chávez e Carmagnani apontam a experiência mexicana da segunda metade do séc. XVIII como marco inicial para essa concepção na região.

Considerando a concepção comunitária do social e o caráter segregado das comunidades políticas à época, os autores argumentam ser a *vecindad* o genuíno critério fundador da cidadania, que atribuía a titularidade de direitos políticos a certos indivíduos em razão da sua condição de *vecinos*<sup>22</sup>. Isto é, sujeitos dotados de um estatuto particular e privilegiado – que denotam a estrutura hierárquica daquela sociedade –, e concebidos enquanto homens territorialmente enraizados<sup>23</sup>. Assim, “*en última instancia el ciudadano era un igual rodeado de desiguales*”<sup>24</sup>.

Como sintetiza Gonzalo Sánchez Gómez:

“La categoría ciudadano en su forma inicial (...) no apunta en América hispana a una comunidad de iguales (como fue la usanza a partir de la Revolución francesa) sino a un campo de privilegios, de vínculos corporativos, y por lo tanto de jerarquías, que tenía, por lo demás, una precisa adscripción espacial; la ciudadanía era, en efecto, un atributo de la ciudad, concebida en aquellos tiempos como la única sede del poder político, monopolizado por las elites.”<sup>25</sup>

Com esse vínculo – debilitado somente durante a primeira década do séc. XX – entre *vecindad* e cidadania, esta assumiu uma conotação orgânica (e não censitária, como no caso europeu), que denota o pertencimento a um certo

<sup>21</sup> Idem, Ibidem, p. 19.

<sup>22</sup> CHÁVEZ, Alicia Hernández; CARMAGNANI, Marcello. “La ciudadanía orgánica mexicana (1850-1910)”. In: SABATO, Hilda. (Coord.), *op. cit.*, pp. 372 e ss. Como explicitam os autores, “*el vecino es el que fija su domicilio en un pueblo con el ánimo de permanecer en el, cuyo ánimo se colige de su residencia habitual por espacio de diez años, o se pruebe con hechos que manifiesten tal intención, por ejemplo, si uno vende propiedades en un punto y las compra en otro donde se halla establecido.*” Idem, Ibidem, p. 375.

<sup>23</sup> GUERRA, François-Xavier. “El soberano y su reino: reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina”. In: SABATO, Hilda. (Coord.), *op. cit.*, pp. 41/42.

<sup>24</sup> GÓMEZ, Gonzalo Sánchez. “Ciudadanía sin democracia o con democracia virtual: a modo de conclusiones”. In: SABATO, Hilda. (Coord.), *op. cit.*, p. 441.

<sup>25</sup> Idem, Ibidem, p. 432.

território e a separação entre o país real e o previsto nas leis. Sua principal consequência, a municipalização da política, produziu os primeiros casos de clientelismo e personalismo na região a partir da noção de cidadania<sup>26</sup>.

A distinção entre cidadania ativa e passiva também encontrou guarida nos países latino-americanos, e serviu de critério fundamental para a sua organização e a prática política<sup>27</sup>.

Diversamente do que ocorrera alhures, na experiência latino-americana a incorporação dos indivíduos na cidadania não se deu de forma universal nem através do reconhecimento de direitos políticos e/ou civis, mas de maneira seletiva/restrita e por meio da atribuição de direitos de caráter social – analisados no próximo tópico. A condição dos indivíduos enquanto integrantes da comunidade política dependeu das suas posições no processo produtivo, que lhes garantiria, ou não, um *status* de cidadania expresso pela titularidade de direitos.

Com a entrada do liberalismo econômico na América Latina, a partir da segunda metade do séc. XIX, formou-se um modelo censitário e restrito de cidadania política. Diferentemente do europeu, este foi moldado por estados de perfil autoritário e comandados por fortes oligarquias, cuja permanência no poder diante da comunidade política era sempre posta como prioridade, em detrimento da integração e participação dos demais grupos sociais, até então aliados do processo político<sup>28</sup>.

Em meio à consolidação do estado burguês e do modelo de sociedades industriais na região, a hegemonia oligárquica sucumbiu diante da ascensão de novos sujeitos políticos, representados por novas classes sociais – burguesia, proletariado, classes médias e campesinato – unificadas politicamente enquanto classes anti-oligárquicas.

Em virtude das repercussões políticas, econômicas e sociais – marginalização dos trabalhadores, crescimento demográfico, migrações internas para os centros urbanos etc. – da crise de 1929 sobre a região, as décadas de 1930

---

<sup>26</sup> CHÁVEZ, Alicia Hernández; CARMAGNANI, Marcello, *op. cit.*, pp. 376 e 401/403.

<sup>27</sup> Nesse sentido, por exemplo, a Constituição da Argentina, de 1853, reconheceu formalmente tal clivagem, deixando uma multidão à margem do sistema político. QUIROGA, Hugo. “Déficit de ciudadanía y transformaciones del espacio público.” In: CHERESKY, Isidoro. (Comp.). *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*. Buenos Aires: Miño y Dávila Eds., 2006, pp. 116.

<sup>28</sup> WASSERMAN, Claudia. *op. cit.*, p. 71.



e seguintes ficaram marcadas por novas articulações entre estado e sociedade<sup>29</sup>. Estas, por sua vez, notabilizaram-se por um crescimento do pauperismo e da economia (período do nacional-desenvolvimentismo, 1940'/1960'), bem como por um aumento incisivo da pressão popular na reivindicação da questão social, que gerou uma série de bandeiras de luta (entre elas a mestiçagem e, de forma embrionária, o indigenismo) para a formação de uma desejada identidade latino-americana<sup>30</sup>.

Esse período ficou conhecido como a era dos populismos nacionalistas<sup>31</sup> na América Latina, marcada por governos autoritários e fundados no personalismo de líderes carismáticos, destacando-se os casos de Brasil (varguismo), Argentina (peronismo) e México (cardenismo), adeptos e praticantes de políticas de controle social pela via do corporativismo. Em razão da sua pertinência com a cidadania social, essas experiências serão abordadas com mais detalhes no próximo tópico.

Não obstante, quanto à cidadania política, pode-se afirmar que elas representaram um movimento de mão dupla: de um lado, proporcionaram a ampliação do rol de cidadãos e participantes da vida pública; de outro, exerceram o controle sobre a ação política dos novos sujeitos sociais com a repressão e manipulação dos sindicatos. Nesse primeiro sentido, a cidadania política foi bastante alargada no plano formal, tendo sido estendida a segmentos sociais

<sup>29</sup> Idem, *Ibidem*, p. 46; e PRADO, Luiz Fernando Silva. *História Contemporânea da América Latina (1930-1960)*. 2ª ed., Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004, p. 18.

<sup>30</sup> PRADO, Luiz Fernando Silva. *op. cit.*, pp. 13 e 19/22.

<sup>31</sup> Tendo em vista a sua complexidade e a especificidade da sua manifestação em cada contexto nacional na América Latina, ao invés de se tratar do fenômeno do populismo no singular, o correto é concebê-lo no plural, como populismos. Assim, tem-se as seguintes experiências: “(...) de forma geral, denominam-se *populistas os governos de Getúlio Vargas (1930-1945/1951-1954) e o de João Goulart (1961-1964), no Brasil; o de Juan Domingo Perón (1946-1955), na Argentina; o de Lázaro Cárdenas (1934-1940), no México; o de Victor Paz Estensoro (1952-1956/1960-1964) e Hernán Siles Zuazo (1956-1960), na Bolívia; o de José María Velasco Ibarra (1934-1935/1944-1947/1952-1956/1961 e 1968-1972), no Equador; além de também serem considerados como populistas os movimentos políticos aprista (Apra-Peru, liderado por Victor Raúl Haya de la Torre) e o gaitanismo (Colômbia, liderado por Jorge E. Gaitan), que nunca chegaram ao poder*”. PRADO, Maria Ligia Coelho. *O populismo na América Latina (Argentina e México)*. São Paulo: Brasiliense, 1981, p. 49. *Apud* PRADO, Luiz Fernando Silva. *op. cit.*, p. 49. Sobre o tema, algumas obras são referenciais, dentre elas: IANNI, Octavio. *La formación del Estado populista en América Latina*. Mexico: Era, 1974; WEFORT, Francisco C. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978; e FERREIRA, Jorge. *O populismo e sua história: debate e crítica*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

outrora alheios à política (e.g., as mulheres), com a atribuição do direito ao voto, chegando-se a estabelecer paulatinamente o sufrágio universal<sup>32</sup>.

Em razão de uma acentuada crise dos estados democrático-burgueses e do conseqüente declínio de diversos governos populistas, inaugurou-se no período entre 1960 e 1990 uma conturbada fase de ascensão de regimes de **ditaduras militares**<sup>33</sup>. Através de uma série de golpes de estado<sup>34</sup> – articulados e apoiados pelos EUA –, houve uma forte reação das classes dominantes ao crescimento político das camadas sociais subalternas, o que determinou uma ampla restrição e repressão ao exercício da cidadania política. Como conseqüência, houve um esvaziamento forçado do espaço político e numa desmobilização popular generalizada.

Como forma de se revigorar o capitalismo latino-americano, os governos militares firmaram e buscaram implementar os seguintes compromissos: *“desnacionalização da economia, desmantelamento do capitalismo de Estado; acentuada redução das obrigações do estado quanto ao bem-estar social; promoção da concentração de capital; orientação pró-monopólica do setor agrário; e pauperização da classe operária”*.<sup>35</sup>

Tendo em vista esse modelo de cidadania política, a **democracia** assumiu características próprias na América Latina. A partir dos processos de independência e republicanização, desde o século XIX, até o período de transição da década de 1980, identifica-se na região uma tônica de alternância entre regimes autoritários e de democracias formais. Em meio a essa oscilação, a **cidadania civil** foi constantemente menosprezada e – ao revés da experiência europeia, em que figurou como elemento central –, só veio a se formar tardiamente, como fruto

<sup>32</sup> Em ordem cronológica, o sufrágio foi assim reconhecido nos principais países da América Latina: Equador (1929 e 1978); Uruguai (1932 e 1934), Brasil (1932 e 1988), República Dominicana (1942); Venezuela (1946), Argentina (1947); Costa Rica (1949); Chile (1949 e 1970); El Salvador (1950); Bolívia (1952); Guiana (1953); México (1954); Honduras (1954); Peru (1955 e 1979); Colômbia (1957); Nicarágua (1957); Guatemala (1965); Paraguai (1967). Cf. Laboratório de Estudos Experimentais (LEEX) do IUPERJ. Disponível na Internet em: <http://www.ucam.edu.br/leex/Inter/Cronolog1.htm>.

<sup>33</sup> GUAZZELLI, Cesar Augusto Barcellos. *História Contemporânea da América Latina (1960-1990)*. 2ª ed., Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004, pp. 09 e 96.

<sup>34</sup> Em ordem cronológica, assim ocorreram os golpes militares na América Latina: Peru (1962 e 1968), República Dominicana (1963), Brasil e Bolívia (1964), Argentina (1966 e 1976), Uruguai e Chile (1973). Ficaram “ileso”, nesse período, Venezuela, Colômbia e México. GUAZZELLI, Cesar Augusto Barcellos. *op. cit.*, p. 28.

<sup>35</sup> Idem, *Ibidem*, p. 30.

das reivindicações contrárias ao autoritarismo militar e suas medidas, de forte teor político, restritivas à liberdade.

Conseqüentemente, só se começou a tratar mais intensamente da temática dos **direitos humanos**, cuja origem está fundada na matriz liberal da política e dos direitos subjetivos, no final do século XX, quando foram reconhecidos mais amplamente direitos civis, possibilitando a formação de agendas políticas envolvendo a questão.

Em suma, ao contrário do que ocorreu com os povos colonizadores, nossos estados nacionais sempre foram inacabados, repletos de fraturas sociais e só vieram a se organizar como tal tardiamente, na virada do século XIX para o XX. Isso sem falar que, no que diz respeito à questão social, como será visto no tópico seguinte, jamais se formou na região algo parecido com um *Welfare State*.

## 4.2

### **A cidadania social na América Latina: a inclusão seletiva na cidadania via reconhecimento de direitos sociais**

Com a influência ideológica da doutrina anarcossindicalista – propagada por Mikhail Bakunin no final do século XIX –, uma série de movimentos políticos e sociais (urbanos e rurais) partiu para o enfrentamento com a ditadura do caudilho Porfírio Díaz, desencadeando-se um complexo processo político que viabilizou a promulgação, em 05 de fevereiro de 1917, do mais relevante documento político-jurídico do início do século XX: a Constituição do México<sup>36</sup>.

Em um contexto de ampla movimentação e mobilização popular, desigualdades sociais extremas e forte repressão contra as minorias sociais e étnicas, os mexicanos instituíram pela primeira vez na história, em nível constitucional, normas jurídicas reconhecendo as demandas de tais grupos – essencialmente as trabalhistas – no formato de direitos de cidadania de cunho

---

<sup>36</sup> Como sintetiza Fábio Konder Comparato, seriam os seguintes os pilares da Constituição mexicana: “proibição de reeleição do Presidente da República (Porfírio Díaz havia governado mediante reeleições sucessivas, de 1876 a 1891), garantias para as liberdades individuais e políticas (sistematicamente negadas a todos os opositores do presidente-ditador), quebra do poderio da Igreja Católica, expansão do sistema de educação pública, reforma agrária e proteção do trabalho assalariado.” (*A afirmação histórica dos direitos humanos*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 173).

social: direito à identidade cultural indígena (art. 2º), direito à educação (art. 3º), direito ao trabalho e à seguridade social (art. 123 e ss.) e etc.<sup>37</sup>.

Na síntese de Fábio Konder Comparato, cumpre sublinhar que

“a Constituição mexicana, em reação ao sistema capitalista, foi a primeira a estabelecer a desmercantilização do trabalho, ou seja, a proibição de equipará-lo a uma mercadoria qualquer, sujeita à lei da oferta e da procura no mercado. Ela firmou o princípio da igualdade substancial de posição jurídica entre trabalhadores e empresários na relação contratual de trabalho, criou a responsabilidade dos empregadores por acidentes do trabalho e lançou, de modo geral, as bases para a construção do moderno Estado Social de Direito.”<sup>38</sup>

Diferentemente do caso mexicano, em que se congregaram movimentos urbanos e rurais, as demais experiências revolucionárias da América Latina, deflagradas após o início do “ciclo das revoluções”, em 1910, caracterizaram-se pela formação de movimentos operários urbanos, principais antagonistas das oligarquias nacionais.

Apesar da sua enorme relevância histórica, e da sua repercussão inclusive mundial (no caso mexicano), essas experiências políticas de reivindicação e reconhecimento de um viés social da cidadania caracterizam-se também pelas suas singularidades nacionais, vez que não exerceram efeitos diretos sobre os demais países da região, que apresentaram um desenvolvimento diferenciado da cidadania.

Ao contrário do que preconiza a leitura marshalliana da cidadania, a realidade da América Latina demonstra um outro desenvolvimento histórico<sup>39</sup>. Aqui, a gênese da figura do cidadão se iniciou em meio a regimes burocráticos-ditatoriais e através de uma apropriação autoritária (caudilhismo) e tardia do tema das necessidades sociais, que lhes conferiu uma aplicação populista e clientelista – típica de “revoluções de cima para baixo” – por meio da concessão de direitos sociais para grupos políticos seletos.

Geralmente anteriores aos direitos políticos, os direitos sociais são concebidos pelo senso comum como dádivas concedidas por governantes populistas, e não como frutos de conquistas populares. Sem embargo, tal como se verifica nos casos argentino e brasileiro (a ser retomado adiante), é preciso

---

<sup>37</sup> Idem, *ibidem*, pp. 173 e ss.

<sup>38</sup> Idem, *ibidem*, p. 177.

<sup>39</sup> Cf. CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil – o longo caminho*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

considerar a existência de uma antiga luta política, precedente ao período dos populismos, que expressa uma linha de continuidade entre as reivindicações proletárias e o posterior reconhecimento formal desses direitos.

Por seu turno, os direitos civis ainda se encontram em fase de implementação em muitos países do continente, acompanhados de novos “direitos multiculturais” voltados para as populações indígenas, principalmente dos países andinos.

De acordo com Guillermo **O’Donnell**, quando comparada com o processo de desenvolvimento da noção tradicional de cidadania formulada por Thomas H. Marshall, a América Latina apresenta uma “**cidadania invertida**”. Como relata o autor,

“primero, se otorgaron algunos derechos sociales, más limitados que en el Noroeste [*Europa e EUA*], y en las últimas dos décadas en la mayoría de los países aquéllos han sido profundamente revertidos. Más tarde, adquisición de derechos políticos, a través de procesos pasados o presentes de democratización política. Y tercero, aún hoy, derechos civiles implantados de manera sesgada e intermitente. Éste es el patrón nacional-populista seguido por Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, México y Perú. (...) Con algunas salvedades que no hace falta aclarar aquí, las secuencias del Noroeste se aplican de manera bastante aproximada a Costa Rica, Chile y Uruguay.”<sup>40</sup>

Considerando os casos de Chile, Uruguai, Brasil e Argentina, Sônia Fleury divide o tratamento da questão social<sup>41</sup> na região em três períodos: (i) formação, (ii) expansão e (iii) consolidação/crise/esgotamento.

No primeiro momento, Chile e Uruguai mostraram-se como pioneiros no tratamento da questão social, bem antes da década de 1930. Inicialmente, adotaram sistemas mutuários restritos aos servidores do estado e progressivamente ampliados com a instituição de programas sociais voltados para os trabalhadores em geral. Como afirma a autora:

“as condições de emergência das medidas de proteção social na América Latina estão associadas ao processo de crise do modelo agroexportador e do exercício liberal do poder, implicando na mudança da relação Estado/sociedade. Se as primeiras medidas foram destinadas a servidores civis e militares com vistas a fortalecer o poder central e a identidade nacional, mas não configuraram um modelo de proteção social, a emergência das camadas médias urbanas e do

<sup>40</sup> O’ DONNELL, Guillermo. “Notas sobre la democracia en América Latina.”. In: *La Democracia en América Latina: El debate conceptual sobre la democracia*, PNUD, 2004, p. 55.

<sup>41</sup> SOARES, Laura Tavares. “Questão social”. In: SADER, Emir *et alli*. (Coords.). *Enciclopédia...*, *op. cit*, pp. 1106/1118.

operariado colocaram as questões da participação e da reprodução social na arena política.”<sup>42</sup>

Na segunda fase, denominada de corporativista ou populista, destacaram-se as experiências de Brasil (varguismo), Argentina (peronismo) e México (cardenismo), marcadas pela centralidade das figuras carismáticas de seus governantes e por estruturas de cooptação e barganha no tratamento da questão social<sup>43</sup>.

Muito semelhante à “cidadania regulada” praticada no Brasil – explicitada no próximo tópico –, a **Argentina** teve uma experiência mais redistributiva de cidadania social, com sindicatos mais fortes, porém também marcada pela marginalização dos mais pobres e por políticas clientelistas<sup>44</sup>.

Centrado na figura de Juan Domingo Perón, esse processo foi desenvolvido em dois momentos distintos. Na primeira fase do **peronismo** (1946-51), buscou-se escamotear a luta de classes por meio de um compromisso entre capital e trabalho, e da adoção de um modelo corporativista de sindicalismo. Aproveitando-se das circunstâncias econômicas favoráveis à busca pelo pleno emprego, o governo – de caráter autoritário, centralizador, nacionalista e estatizante – adotou diversas políticas sociais redistributivas. Já na sua segunda etapa (1951-55), o peronismo enfrentou sérias dificuldades econômicas e não conseguiu lograr o mesmo êxito do período anterior, vindo a ser derrubado por um golpe militar em 1955<sup>45</sup>.

Com a ascensão de Lázaro Cárdenas ao governo mexicano, entre 1934 e 1940, o estado foi definido como o motor do capitalismo nacional e o responsável pelo desenvolvimento econômico auto-sustentado. Com o diferencial de ter realizado a reforma agrária, o **cardenismo** se alinhou aos populismos argentino e brasileiro por conjugar dois elementos fundamentais. De um lado, uma ênfase na questão social, com a atribuição de uma série benefícios aos trabalhadores

<sup>42</sup> FLEURY, Sônia. *Estado sem Cidadãos...*, op. cit., p. 179.

<sup>43</sup> Como aduz Sônia Fleury, “A vinculação da política social à acumulação, através do estatuto da cidadania regulada pela inserção na estrutura produtiva, denota o modelo de relação Estado/sociedade no qual o Estado assume a centralidade na condução do processo de industrialização substitutiva de importações, capitaneando o desenvolvimento e regulando a reprodução social por meio da introdução de instrumentos de mediação do conflito entre capital e trabalho.” FLEURY, Sônia. *Estado sem Cidadãos...*, op. cit., p. 185.

<sup>44</sup> QUIROGA, Hugo. “Déficit de ciudadanía y transformaciones del espacio público”, op. cit., p. 122.

<sup>45</sup> PRADO, Luiz Fernando Silva. *História Contemporânea da América Latina (1930-1960)*, op. cit., pp. 56/58.

urbanos e rurais; de outro, um controle corporativo sobre esses sujeitos políticos, posteriormente desmobilizados pelo aparato estatal<sup>46</sup>.

O cardenismo ficou marcado por privilegiar as organizações sociais e as massas populares em detrimento dos indivíduos e das demandas particulares. Assim, tem-se que as principais dificuldades de acesso à cidadania social no México se devem ao padrão corporativo de distribuição, à insuficiência de recursos fiscais e à alta proporção da população com graves carências<sup>47</sup>.

Em reação aos populismos, a já mencionada ascensão de ditaduras militares resultou na formação de governos autoritários, cujas metas iniciais foram estabelecer uma primazia do setor financeiro sobre a política democrática e eliminar a participação dos trabalhadores no processo político, privando-lhes dos direitos de cidadania conquistados até então. No que tange ao tratamento da questão social, houve uma forte centralização das políticas públicas, viabilizadas através de reformas burocráticas que:

“caracterizam-se pela tentativa de exclusão do processo decisório das políticas sociais das forças mobilizadoras em torno da questão social durante o período populista, de forma a eliminar o jogo político da barganha e pressão exercidas pelas categorias de trabalhadores e intermediadas pelas organizações sindicais e pelos partidos políticos. A despolitização da questão social correspondeu, ao mesmo tempo, ao fortalecimento das estruturas burocráticas do executivo, à valorização da tecnoburocracia e das medidas racionalizadoras, levadas a cabo em um contexto de supressão da cidadania política e eliminação dos canais de representação e organização das demandas sociais.”<sup>48</sup>

Posteriormente, com o advento do neoliberalismo e a transição democrática, foram implementados na região dois modelos de reformas quanto às políticas sociais: o liberal produtivista, praticado no Chile, e o universal publicista, aplicado no Brasil.

<sup>46</sup> Idem, *Ibidem*, p. 65.

<sup>47</sup> GORDON, Sara. “Ciudadanía y derechos sociales: criterios distributivos?” In: ZICCARDI, Alicia. *Pobreza, desigualdad social, y ciudadanía: los límites de las políticas sociales en América Latina*. CLACSO, 2001, p. 32.

<sup>48</sup> FLEURY, Sônia. *Estado sem Cidadãos...*, *op. cit.*, p. 211.

### 4.2.1

#### A experiência brasileira em termos de cidadania, direitos e políticas sociais

Dentre outros fatores, as diferenças de idioma e costumes tradicionalmente distanciaram o Brasil dos demais países do continente, sendo comum no imaginário cultural brasileiro a ausência de uma idéia de pertencimento ao universo latino-americano<sup>49</sup>. Apesar disso, o país possui importantes traços comuns a seus vizinhos, que permitem inseri-lo no mesmo contexto sócio-político. É o que buscarei demonstrar com a apresentação da experiência brasileira quanto à formação e desenvolvimento da cidadania e dos direitos e políticas sociais.

Segundo Jessé Souza, os clássicos da sociologia brasileira (Sérgio Buarque de Holanda, Raimundo Faoro, Roberto DaMatta, entre outros), tradicionalmente apresentam “a idéia de um Brasil modernizado ‘para inglês ver’, uma modernização superficial, epidérmica e ‘de fachada’”<sup>50</sup>. Nesse sentido, preconizando a idéia de que o europeísmo poderia explicar a formação social brasileira como uma continuidade em relação aos povos colonizadores, o autor compreende que essa “sociologia da inautenticidade” caracteriza-se por sua referência a elementos como “herança ibérica”, “personalismo” e “patrimonialismo”.

Diante dessa constatação, a partir de uma reconstrução da argumentação de Gilberto Freyre – nos pontos em que este diverge da tradição iberista –, o autor desenvolve uma abordagem alternativa à perspectiva da “inautenticidade”. Com isso, objetiva realizar uma reinterpretação do processo peculiar de formação sócio-política brasileira. Calcada numa vinculação entre idéias e práticas, e instituições sociais, a noção de “modernização seletiva”<sup>51</sup> considera as especificidades da incorporação social dos valores impostos pelos colonizadores, e traz à tona elementos obscurecidos pelo continuísmo europeu. Este será o mote

<sup>49</sup> OLIVEIRA, Francisco de. “Fronteiras invisíveis”. In: NOVAES, Adauto (Org.), *op. cit.*, pp. 23/47; e SADER, Emir. “Encontros e desencontros”. In: NOVAES, Adauto. (Org.), *op. cit.*, pp. 177/190.

<sup>50</sup> SOUZA, Jessé. *A modernização seletiva...*, *op. cit.*, p. 11.

<sup>51</sup> Idem, *Ibidem*, *passim*.



adotado neste tópico para a demonstração da experiência brasileira de construção da cidadania.

Com base em Gilberto Freyre, Jessé Souza considera o ano de 1808 como marco inicial do processo de modernização brasileiro, em razão de dois eventos fundamentais: (i) a vinda da família real portuguesa da metrópole para a colônia; e (ii) a abertura dos portos em Portugal<sup>52</sup>. Esses episódios representam o advento de uma nova época para a história do Brasil, na qual deu-se início à implementação de um aparato de estado racional e de uma cultura de mercado, viabilizados por uma série de valores morais e costumes sociais trazidos na “bagagem” da comitiva real.

Segundo Jessé Souza, a implementação desse processo brasileiro de transformação política e social possui duas fases fundamentais. A primeira é caracterizada por um modelo de organização social calcado numa lógica de poder pessoal, representada pela figura do senhor de terras e identificada pelo patriarcalismo e pela escravidão<sup>53</sup>. Dotado de soberania absoluta tanto na seara pública (como representante do poder local insubordinado ao poder central), como na privada (enquanto chefe de família), esse personagem denota uma concepção política-social de marca autoritária, totalitária e oligárquica.

Na segunda fase da modernização brasileira, identificada por maiores graus de implementação do aparato burocrático e de desenvolvimento do mercado – institucionalização dos valores individualistas e burgueses –, tem-se uma mudança de eixo com a paulatina adoção de uma lógica de poder impessoal, típica da modernidade europeia. Nesse contexto, a abolição formal da escravidão consiste em importante fator para a mudança social em curso e a caracterização de um primeiro modelo de cidadania no país.

Antes mesmo de 1888, formava-se no Brasil uma nova classe social intermediária aos senhores de terras e aos escravos – vale lembrar que estes últimos posteriormente foram substituídos pelos imigrantes europeus nos trabalhos pesados –, composta pelos “agregados” ou “dependentes”, nos campos

---

<sup>52</sup> Em sentido contrário, a maioria dos autores da sociologia “patrimonialista” brasileira (por todos, Sérgio Buarque de Holanda) reconhece um outro marco para esse processo: a chegada ao país dos imigrantes italianos e alemães, que teriam trazido consigo os valores modernos. Cf. SOUZA, Jessé. *A modernização seletiva...*, *op. cit.*, p. 252.

<sup>53</sup> SOUZA, Jessé. *A construção social da subcidadania...*, *op. cit.*, pp. 101 e ss.

urbano e rural. Eis a formação do que Jessé Souza denomina de “ralé estrutural”, a qual virá representar a classe social detentora da condição de subcidadania<sup>54</sup>.

Desprovidos de reconhecimento social, entre outros fatores, em razão da sua inutilidade para o processo produtivo e de serem destituídos de patrimônio, tais sujeitos tinham *status* de formalmente livres, mas não condições de subsistência própria. Tidos como “*homens a rigor dispensáveis, desvinculados dos processos essenciais à sociedade*”<sup>55</sup>, os agregados ou dependentes eram socialmente integrados por meio de favores dos senhores de terras, aos quais tornaram-se vinculados por elos de dependência e dominação.

Objetivando representar a condição desses indivíduos (e de seus descendentes), marcada por uma “cultura política da dádiva”, que expressava uma total confusão entre público e privado, **Teresa Sales** cunhou a expressão “**cidadania concedida**”. Nas palavras da autora:

“A cidadania concedida, que está na gênese da construção de nossa cidadania, está vinculada, contraditoriamente, à não-cidadania do homem livre e pobre, o qual dependia dos favores do senhor territorial, que detinha o monopólio privado do mando, para poder usufruir dos direitos elementares da cidadania civil.”<sup>56</sup>

Nessa senda, o sistema do **coronelismo** representa uma lógica até então inédita de entrelaçamento entre público e privado no exercício do poder político, característica da Primeira República e doravante reproduzida, em razão da sua vinculação ao modelo de estrutura agrária, que permaneceu inalterado. Sem embargo da progressiva centralização do poder em estruturas políticas institucionais, orbitantes ao governo federal, a dominação senhorial e local continuava a vigor, porém de forma revigorada.

Com a paulatina ampliação do sufrágio, os indivíduos antes desprezados passaram a representar um papel relevante nos pleitos eleitorais. De maneira a garantir suas eleições para os governos estaduais, os políticos necessitavam do apoio e dos currais eleitorais dos senhores de terras, os quais dependiam, como

<sup>54</sup> Ao invés de usar locuções como “exclusão social” – por ele tidas como impróprias –, o autor adota o termo “subcidadania” para representar a condição de não reconhecimento social de indivíduos formalmente tidos como cidadãos, porém faturalmente desprezados em razão da sua posição “desprezível” perante o processo produtivo capitalista. Cf. SOUZA, Jessé. *A modernização seletiva...*, op. cit., p. 268.

<sup>55</sup> SOUZA, Jessé. *A construção social da subcidadania...*, op. cit., p. 122.

<sup>56</sup> SALES, Teresa. “Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira”. In: *RBCS*, São Paulo, ANPOCS, n.º 25, ano 9, jun., 1994, pp. 26/37. Ainda sobre o tema, veja-se: OLIVEIRA, Francisco de. “Da dádiva aos direitos: a dialética da cidadania”. In: *RBCS*, São Paulo, ANPOCS, n.º 25, ano 9, jun., 1994, pp. 42/44.

contrapartida, da proteção oficial/institucional para assegurar sua predominância local. Assim, constituía-se um sistema político no qual se firmava uma promíscua “*relação de compromisso entre o poder privado decadente e o poder público fortalecido*”<sup>57</sup>.

Quem melhor delineou a noção de coronelismo entre os estudiosos da teoria social no Brasil foi **Victor Nunes Leal**, que o concebeu como:

“resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constituiu fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa. Por isso mesmo, o 'coronelismo' é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras.”<sup>58</sup>

Durante o período da República Velha, a situação desses sujeitos perante a sociedade começou a ganhar tanta relevância que fez com que o estado deixasse de ignorá-los e passasse a tomar medidas em relação a eles. Para expressar a postura governamental de violência e repressão adotada na época, diante de um quadro de pauperização e insalubridade generalizadas, vale recordar a notória frase atribuída ao ex-presidente Washington Luis, que teria dito tratar-se a questão social de caso de polícia<sup>59</sup>.

Em meio à ortodoxia liberal preconizada pela Constituição de 1891, tinha-se uma postura estatal nada absenteísta em relação às liberdades fundamentais, desprovidas de proteção jurídica, dos indivíduos pobres e miseráveis. Nesse sentido, afirma-se que **no Brasil, o liberalismo surgiu antes da democracia**, como elemento destinado a justificar a implementação e expansão da economia industrial, e não a assegurar garantias fundamentais e universais para os cidadãos

<sup>57</sup> LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 3ª ed., 1ª reimp., Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1997, pp. 275/276; e FLEURY, Sônia. *Estado sem Cidadãos: Seguridade Social na América Latina*. Rio de Janeiro: Ed FIOCRUZ, 1994, p. 145.

<sup>58</sup> LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto...*, *op. cit.*, p. 40.

<sup>59</sup> FLEURY, Sônia. *Estado sem Cidadãos...*, *op. cit.*, p. 129; e SEELANDER, Airton Cerqueira-Leite. “Pondo os pobres no seu lugar – igualdade constitucional e intervencionismo segregador na Primeira República”. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda *et alli*. (Orgs.). *Diálogos constitucionais: direito, neoliberalismo e desenvolvimento em países periféricos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, pp. 01/26.

perante o estado<sup>60</sup>. Assim, cabe acrescentar, trata-se de um liberalismo econômico, e não político.

Com o avançar do capitalismo industrial e como resposta aos impactos da crise financeira de 1929 sobre o país, adotou-se um progressivo intervencionismo estatal na economia, que culminou na formação de um estado nacional de perfil autoritário, centralizado e intervencionista. Tal política promoveu um verdadeiro redimensionamento das relações do estado com a sociedade, principalmente com a implementação do modelo do corporativismo. Nessa época, **as relações entre público e privado se rearticularam** de tal maneira que se chega a afirmar ter havido uma renovação das estruturas do país, instituindo-se um novo marco na história brasileira. Como sintetiza **Luiz Werneck Vianna**:

“A concepção organicista parte da absorção do privado pelo público, e da rejeição do conflito como meio de resolução das disputas sociais. O Estado tutelar transforma em funções técnico-jurídicas as relações mercantis, apresentando-se como uma *summa ratio* da sociedade civil. A sociedade e o mercado de trabalho em particular são recobertos pela legislação, com o fim de solidarizar seus componentes num todo orgânico, incapazes isoladamente de conviverem em harmonia. Tudo que é privado se reveste de um caráter público, conformando um ramo do direito que se pretende autonomizar das relações mantidas pela sociedade civil. Com isso, impede-se a percepção da sociedade como um mercado, embora legitime-se o indivíduo possessivo.”<sup>61</sup>

Além do processo de reorganização da estrutura produtiva no país, a sucessão de eventos políticos marcantes nesse período – a Revolução de 1930 e sua lógica de centralização do poder, contrariadas pela Revolução Constitucionalista de 1932 e pelas reações das oligarquias locais – proporcionou uma reviravolta em relação à questão social, passando esta de “caso de polícia” a objeto de políticas públicas seletivas, voltadas à promoção da cidadania pela via do corporativismo. Nesse sentido, a questão social foi codificada em direitos sociais de cidadania, atribuídos pelo estado a uma clientela específica de sujeitos políticos – os trabalhadores urbanos –, que passaram a ser reconhecidos como cidadãos não em razão da sua qualidade de pessoas integrantes da comunidade política, mas devido à sua condição profissional.

---

<sup>60</sup> VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. 3ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, pp. 40 e ss.

<sup>61</sup> Idem, *Ibidem*, p. 29.

Como se diz no jargão popular, os direitos sociais de cidadania foram incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro “de cima para baixo”. Assim, argumenta-se que obtiveram reconhecimento não enquanto conquista popular ou da classe operária – tal como nos países europeus que já os haviam adotado –, mas como uma dádiva concedida pelo governante populista, no caso o presidente Getúlio Vargas, conhecido na época como “o pai dos pobres”... Esse é o entendimento comum entre os sociólogos e juristas brasileiros, com destaque para o pioneirismo de Oliveira Vianna<sup>62</sup>.

Não obstante, entendo ser correta a tese de Ângela de Castro Gomes, que sustenta que a consagração de direitos sociais no Brasil teria sido fruto de um processo de barganhas políticas, desencadeado por grupos revoltosos e refreado por Vargas, inicialmente por meio de repressão punitiva e posteriormente através de políticas sociais clientelistas<sup>63</sup>.

Na mesma linha, é preciso atentar à observação de Luiz Werneck Vianna no sentido de se interpretar a história com a desmitificação da retórica getulista e da sua prática durante o Estado Novo, desvelando-se a ideologia implícita a elas. Assim, o autor argumenta que há, basicamente, duas tradições a se refutar acerca da elaboração das leis trabalhistas no país: a tese do caráter de outorga dos direitos sociais e a compreensão da Revolução de 1930 como marco divisor no tratamento da questão social.

Primeiramente, ao contrário da ilusão construída sobre a concessão gratuita de direitos de cidadania pelo estado aos trabalhadores – justificada pela suposta inexistência de reivindicações e/ou pressões políticas, como, por exemplo, a greve geral de 1917, a partir de movimentos operários –, Werneck Vianna desvenda um acobertamento propositado da real capacidade de organização e mobilização das classes inferiores. O autor argumenta que o verdadeiro significado da legislação trabalhista dessa época consiste numa estratégia de marginalização política da maioria da população – excluída da cidadania por não possuir, até então, a condição de trabalhar – e de controle corporativo (político e social) sobre as entidades de organização operária. De tal maneira, restringiram-se

---

<sup>62</sup> VIANNA, Oliveira. *Direito do Trabalho e Democracia Social*. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1945.

<sup>63</sup> Cf. GOMES, Ângela de Castro. *A invenção do trabalhismo*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

e reprimiram-se as ações de descontentamento dessa classe em relação à burguesia industrial<sup>64</sup>.

Com a demonstração de uma dominação política mascarada de barganha política contratual sem comutação de benefícios – a chamada ideologia do pacto ou da outorga<sup>65</sup> –, o autor desconstrói a tese do reconhecimento de direitos sociais como dádivas do governo getulista, o que não impede que tal noção seja aplicada a períodos anteriores, como foi acima delineado.

Em segundo lugar, Werneck Vianna sustenta ter a questão social sido dotada de um paulatino reconhecimento não repressivo antes de 1930. Em tal panorama, intensificou-se a intervenção estatal na economia – impulsionada pela emenda constitucional de 1926, que criou na Câmara Federal a Comissão de Legislação Social –, a criação da Previdência Social (1927) e a elaboração de uma esparsa legislação social.

Após a ascensão de Vargas, sob as vestes de um discurso progressista republicano, as leis trabalhistas não sofreram aumento quantitativo, mas sim uma alteração estrutural decorrente da rearticulação do estado e das suas relações com a sociedade, com a adoção de uma nova ordem corporativa. Eis o elemento que demarca os dois períodos iniciais de tratamento da questão social – o anterior e o posterior a 1937, e não 1930 –, apesar do seu continuísmo em termos de produção legislativa<sup>66</sup>.

Tendo em vista as características desse modelo de cidadania construído e aplicado no contexto brasileiro, Wanderley Guilherme dos Santos formulou o conceito de “**cidadania regulada**”. Segundo o autor:

<sup>64</sup> VIANNA, Luiz Werneck. *op. cit.*, pp. 31/35.

<sup>65</sup> Como afirma Werneck Vianna (*op. cit.*, p. 35.): “*A ideologia da outorga será, sem dúvida, resultante de um pacto. Porém, não entre o Estado e as classes subalternas, e sim entre as diferentes facções das classes dominantes. Nele, liberais de diferentes procedências, como o fordista da indústria, o legal-formal e livre-cambista no setor agrário-exportador e o puramente tático do catolicismo integral, repelindo-se mutuamente, declinam dos seus postulados para se reencontrarem – eles também – sob controle estatal.*” (grifos meus).

<sup>66</sup> VIANNA, Luiz Werneck. *op. cit.*, pp. 33/35. Vale ressaltar que durante o período do Estado Novo, foram elaboradas importantes leis trabalhistas/sociais, como a que instituiu o salário mínimo, de 1940, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943, de maneira a justificar uma postura intervencionista e paternalista do estado a serviço do poder hegemônico das principais oligarquias. Em nível constitucional, o Brasil incorporou os direitos sociais pela primeira vez somente na carta de 1934, tendo como fontes de recepção – em termos de legislação trabalhista, securitária e eleitoral – a Constituição do México (1917) e os modelos constitucionais europeus da época, principalmente a Constituição alemã de Weimar (1919). Diferentemente do que se poderia imaginar com base na trajetória desses países, a história brasileira jamais apresentou um modelo democrático de direitos sociais. Cf. WOLKMER, Antônio Carlos. *Constitucionalismo e direitos sociais no Brasil*. São Paulo: Acadêmica, 1989.

“Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes se encontram, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas e definidas* em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade.”<sup>67</sup> (grifos no original)

Jessé Souza considera que a lógica de seletividade expressa por esse conceito seria a grande novidade do processo brasileiro em relação à “tendência equalizante” da Europa. Enquanto no velho continente o reconhecimento da cidadania social ocorreu num cenário em que já vigorava o sufrágio universal e se tinha uma certa tradição de direitos civis, a realidade brasileira demonstra uma vinculação da cidadania inicialmente à condição de trabalhador (e, depois, de trabalhador filiado a sindicato oficial) para posteriormente ser expandida formalmente para os subcidadãos, juridicamente considerados como membros da comunidade política.

Nesse sentido também se manifesta José Murilo de Carvalho<sup>68</sup>, cuja investigação histórica sobre a política brasileira refuta a reprodução da seqüência cronológica proposta por Thomas H. Marshall para os direitos de cidadania (civis, políticos e sociais).

Como o autor busca comprovar, no período do “varguismo” se formou um protótipo de cidadania pautado por direitos sociais, sem que já existissem direitos individuais e políticos previamente assegurados<sup>69</sup>. Em seguida, segundo sustenta, passou-se para uma fase de ampliação paulatina da abrangência dos direitos políticos – simultaneamente à expansão dos direitos trabalhistas coletivos –, que não foram definitivamente reconhecidos até a Constituição Federal de 1988, quando se firmou o sufrágio universal. Por fim, quanto aos direitos civis,

<sup>67</sup> SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998, p. 103. *Apud* SOUZA, Jessé. *A modernização seletiva...*, *op. cit.*, p. 262.

<sup>68</sup> Cf. CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, *op. cit.*

<sup>69</sup> Como relata o autor, desde o século XIX, a cidadania no Brasil foi construída “de cima para baixo”. Com a passagem dos indivíduos da submissão ao paroquialismo à condição de súditos, os cidadãos ativos na época eram apenas os votantes, jurados e guardas nacionais, destacando-se o fato de a participação cidadã ser mais intensa nos tribunais de júri que na via eleitoral. Por seu turno, os direitos civis eram verdadeira letra morta, não existindo na prática social e, quando muito, restringindo-se a um pequeno e seletivo grupo. CARVALHO, José Murilo de. “Dimensiones de la ciudadanía en el Brasil del siglo XIX”, *op. cit.*, pp. 333, 341 e 343.

Carvalho argumenta que, apesar de terem recebido previsão formal nas constituições de 1824 e 1891, estes somente só vieram a se materializar concretamente a partir da carta de 1988, sendo que ainda pairam sérias dúvidas quanto à sua manifestação concreta no cenário hodierno.

Conseqüentemente, além de um certo atraso em relação aos principais países capitalistas do ocidente, a recepção dos direitos sociais no Brasil apresenta outro componente diferenciado: a desigualdade jurídica e política. Primeiramente, porque a incidência dos direitos sociais era pequena, vez que abarcava somente trabalhadores urbanos, minoria na época; em segundo lugar, devido à lógica do corporativismo apregoado por Vargas, que oficializou diversas representações dos trabalhadores (sindicatos, associações etc.) e exerceu sobre elas um forte controle.

Após o interregno democrático de 1945 a 1964, quando a lógica de controle estatal por meio da cidadania foi atenuada em razão do crescimento da autonomia dos trabalhadores, um novo período de autoritarismo foi deflagrado no Brasil. Quanto ao seu tratamento da questão social, como conseqüência da centralização da estrutura do estado promovida por esse regime tecnocrático-militar, concentrou-se no Executivo federal a responsabilidade pela formulação e implementação das políticas públicas.

No exercício dessas atividades, um reflexo da estratégia de restrição das liberdades políticas e desmobilização popular foi a prevalência do tecnicismo burocrático sobre a participação dos trabalhadores (afetados por reduções salariais e repressão aos sindicatos). Desse modo, evidenciou-se uma submissão da proteção social ao desenvolvimento econômico, simbolizada pela redução dos gastos sociais. A partir da década de 1970, que representou o auge do autoritarismo do regime e o início de uma guinada para a sua abertura, com o retorno da concepção das políticas sociais como controle das organizações políticas, foram instituídos novos benefícios sociais e criados diversos programas e entidades governamentais para a sua implementação.

De acordo com Potyara Pereira, o histórico da proteção social no Brasil pode ser dividido em cinco fases. Além das três anteriormente apresentadas (laissezfairiana, populista/desenvolvimentista e tecnocrático-militar), a autora



considera a de transição para a democracia liberal e a neoliberal, as quais serão abordadas nos próximos tópicos<sup>70</sup>.

Em todo esse processo de reconhecimento dos direitos sociais – sempre presentes, ao menos formalmente, nos textos constitucionais brasileiros (1934, 1937, 1946, 1967/69, 1988)<sup>71</sup> –, a cidadania social recebeu diferentes tratamentos e foi manejada com distintos propósitos. Não obstante, verifica-se uma tônica constante de discrepância entre normatividade e faticidade, evidenciada já em 1872<sup>72</sup> e intensificada nas últimas décadas, que demonstra a insuficiência da dimensão jurídica e a necessidade de se criar condições políticas para a concretização desses direitos na prática social.

### 4.3

#### **A nova conjuntura política e social da América Latina no final do século XX: o advento da “confluência perversa” entre ampliação democrática e retração neoliberal**

Em termos econômicos, a década de 1980 é reconhecida como a “década perdida” para os países latino-americanos, pois conjugou uma forte recessão com um exponencial aumento da dívida externa. Nesse período, evidenciou-se o fim de um ciclo de cerca de cinquenta anos do desenvolvimentismo como matriz social, política e econômica preponderante na região, dando o sistema preconizado pela CEPAL mostras claras de enfraquecimento diante da conjuntura mundial de monetarização da economia<sup>73</sup>.

<sup>70</sup> PEREIRA, Potyara A. P. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2006, pp. 127/180.

<sup>71</sup> Cf. BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. Brasília: Paz e Terra, 1989; e BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. “Os direitos sociais e as constituições democráticas brasileiras: breve ensaio histórico”. In: CARVALHO, Salo de. *et alli*. (Org.). *Direitos humanos e globalização: fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, pp. 505/524. Nessa fase de constitucionalização dos direitos sociais, merecem destaque, na conjuntura da América Latina, as constituições de Costa Rica de 1949 (arts. 50 a 74 e 76 a 89) e Uruguai de 1967 (arts. 41, 44, 45, 46, 53 a 59 e 67 a 71).

<sup>72</sup> Como relata José Murilo de Carvalho, “*A pesar de que existía una legislación que obligaba a abrir escuelas en todos los distritos y a pesar del interese personal del emperador, el índice de alfabetización en 1872 era de 15,7% de la población total, o de 18,5% de la población libre. En 1920, casi medio siglo después, el índice de alfabetización apenas llegaba a 24% de la población total.*” (“Dimensiones de la ciudadanía...”, *op. cit.*, p. 344).

<sup>73</sup> Em síntese, o desenvolvimentismo consiste num viés do pensamento latino-americano, aplicado em regimes políticos diferenciados (ditaduras e democracias eleitorais), que preconizou um

Simultaneamente ao crescimento das reivindicações dos movimentos sociais e ao avançar de um amplo processo político de redemocratização institucional na região, elementos explorados adiante, delineava-se no campo econômico uma forte guinada para o neoliberalismo. Mundialmente, intensificava-se a implementação da lógica de “acumulação por espoliação”, a qual afetou o cenário latino-americano, assolado por crises financeiras, e ensejou inúmeros empréstimos de dólares junto a instituições supra-estatais.

Em substituição ao modelo estatal do nacional-desenvolvimentismo, vigente durante os regimes burocráticos-autoritários (o que não inclui Chile e Argentina) da segunda metade do século XX, o arquétipo neoliberal acometeu a América Latina de forma avassaladora e lhe impôs o novo receituário universal da economia mundializada e hegemônica<sup>74</sup>. O Chile já funcionara como laboratório para o desenvolvimento desse modelo – com o assassinato de Salvador Allende e a derrubada do seu governo democrático pelo golpe militar de 1973. Entretanto, os demais países do continente somente sofreram a investida neoliberal nas décadas de 1980 e 1990, justamente quando passavam por uma transição para a democracia e iniciavam reformas sociais de base<sup>75</sup>. Basicamente, as figuras retóricas centrais para a sua legitimação consistiram no combate ao populismo e na promessa de crescimento econômico<sup>76</sup>.

Principalmente ao longo da década de 1990, período de transição institucional para o neoliberalismo, promoveram-se profundas transformações nas relações entre estado e sociedade, com base no Plano Brady para a América Latina. A partir dos postulados da globalização hegemônica, tal diretiva

---

modelo de acumulação periférico e tinha como objetivo central a industrialização da América Latina, através da substituição das importações de bens de produção e de consumo. Sob o seu pálio, concebia-se o mercado como um complexo denso de dimensões (social, política etc.) transcendentais à da economia, e o estado com perfil intervencionista na economia e nas relações sociais. MARTINS, Carlos Eduardo. “Pensamento social”. In: SADER, Emir *et alli*. (Coords.). *Enciclopédia...*, *op. cit.*, p. 926.

<sup>74</sup> Cf. ROSENMANN, Marcos Roitman. “Neoliberalismo”. In: SADER, Emir *et alli*. (Coords.). *Enciclopédia...*, *op. cit.*, pp. 848/855.

<sup>75</sup> BORON, Atilio A. “A transição para a democracia na América Latina: problemas e perspectivas”. In: Id. *Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994, pp. 07/48.

<sup>76</sup> MANN, Michael. “A crise do Estado nação latino-americano”. In: DOMINGUES, José Maurício; María Maneiro (Orgs.). *América Latina hoje...*, *op. cit.*, pp. 184/185.

apresentava fortes críticas ao estado e apontava para o seu desaparecimento, revelando uma verdadeira cultura de “estadofobia”<sup>77</sup>.

Com ênfase na reorganização (redução) estrutural do aparato burocrático estatal – mediante reformas constitucionais e desestatizações – e na formação de uma área de livre comércio (a ALCA<sup>78</sup>), foram implementadas diversas políticas para a adequação dos países da região às exigências dos “ajustes estruturais” apregoados por Washington (vide capítulo 2, item 2.5.2.).

Após uma série de resultados desastrosos nos campos econômico e social, que culminaram na crise pós-1995, foi deflagrada uma segunda onda de reformas neoliberais, que implicaram na adoção das seguintes medidas:

“1) substituição do câmbio fixo e apreciado pelo câmbio flutuante e administrado; 2) elevação do superávit primário dos governos para reduzir o endividamento; 3) maior flexibilização do mercado de trabalho, para aumentar o nível do emprego; 4) aumento da poupança interna, por meio da reforma da previdência; 5) controle público dos preços em setores não-competitivos privatizados; 6) maior transparência nas futuras privatizações.”<sup>79</sup>

Não obstante o sucesso eleitoral e ideológico do modelo neoliberal na região, as sucessivas crises que a têm atravessado demonstram seu fracasso econômico, culminante em um grande “desajuste social”<sup>80</sup>, representado por um quadro de ainda mais desigualdades e injustiças<sup>81</sup>.

Com base nos estudos e pesquisas divulgados pela CEPAL em dezembro de 2006<sup>82</sup>, após as duas ondas de reformas políticas, implementadas em

<sup>77</sup> BORON, Atilio. “Estado”. In: SADER, Emir *et alli*. (Coords.). *Enciclopédia..., op. cit.*, pp. 511 e 515.

<sup>78</sup> Para uma síntese dos objetivos propostos para a ALCA, veja-se ALMEIDA, José Gabriel Assis de. Verbete “ALCA”. In: ARNAUD, André-Jean; JUNQUEIRA, Eliane Botelho. (Orgs.). *Dicionário da Globalização..., op. cit.*, pp. 09/10. Com a ascensão de uma série de partidos de centro-esquerda ao poder institucional na América Latina, ao longo dos últimos anos, houve um arrefecimento – capitaneado por Brasil (Lula) e Argentina (Kirchner) – nas negociações para a formação da ALCA, sendo possível afirmar que dificilmente ela venha a se concretizar. Diante dessa conjuntura, os EUA optaram por uma mudança de estratégia para a liberalização do comércio entre as Américas, partindo para a celebração de acordos bilaterais com os países mais alinhados às suas políticas externa e econômica, como Colômbia, Uruguai e Paraguai.

<sup>79</sup> ROSENMANN, Marcos Roitman. “Neoliberalismo”. In: SADER, Emir *et alli*. (Coords.). *Enciclopédia..., op. cit.*, p. 346.

<sup>80</sup> SOARES, Laura Tavares. “Desajuste social”. In: SADER, Emir *et alli*. (Coords.). *Enciclopédia..., op. cit.*, pp. 405/406.

<sup>81</sup> ANDERSON, Perry. “Balanço do neoliberalismo”. In: SADER, Emir. (Org.). *Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático*. 6ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995, pp. 09/23.

<sup>82</sup> CEPAL. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Disponível na Internet em: [http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/27542/lcg2327\\_p\\_e\\_.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/27542/lcg2327_p_e_.pdf) ;

atendimento às diretivas do Consenso de Washington, é possível argumentar que resta comprovada no cenário atual da América Latina (incluindo o Caribe) a completa falácia dos argumentos neoliberais.

Mesmo com a redução do tamanho do estado e dos gastos sociais, considerando o período entre os anos de 1997 e 2006, o prometido crescimento econômico foi e tem sido pífio em todos países da região – com média de 2,96% ao ano (Gráfico 1, anexo) – e tem a companhia de um aumento das desigualdades sociais – com uma população, em média, de 41,93% (cerca de 211.170.000 pessoas) dentro da linha de pobreza e 17,31% (cerca de 87.170.000 pessoas) abaixo da linha de indigência (Tabela 1, anexo). Isso sem mencionar, ainda nesse mesmo período, a estabilização dos valores da alta dívida externa e das elevadas taxas de desemprego urbano (Tabelas 2 e 3, anexo), respectivamente, nas médias de US\$720.925.000 e 10,13%.

Ao analisar esse cenário, Atilio Borón compreende-o como uma “paisagem aterrorizante”. Segundo o autor, trata-se de:

“(…) un continente devastado por la pobreza, la indigencia y la exclusión social; un medioambiente agredido y en gran parte destruido, sacrificado en el altar de las ganancias de las grandes empresas; una sociedad desgarrada y en acelerado proceso de descomposición; una economía cada vez más dependiente, vulnerable, extranjerizada; una democracia política reducida a poco más que un periódico simulacro electoral, pero en donde el mandato del pueblo (...), para no hablar de sus esperanzas y expectativas, son sistemáticamente desoídos por las sucesivas autoridades que se constituyen después de los comicios.”<sup>83</sup>

Em suma, ao longo da década de 1990, a economia se sobrepôs à política e à questão social, coroando a lógica neoliberal de monetarização das relações pessoais que, como será visto adiante, foi duramente questionada na região por diversos movimentos políticos e sociais, até então inéditos, de protestos.

---

CEPAL. *Panorama social de América Latina* 2006. Disponível na Internet em: [http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/27480/PSE2006\\_Sintesis\\_Lanzamiento.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/27480/PSE2006_Sintesis_Lanzamiento.pdf)

<sup>83</sup> BORON, Atilio A. “Después del saqueo: el capitalismo latinoamericano a comienzos del nuevo siglo”. In: Id. *Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2003, p. 17.

### 4.3.1

#### **A transição democrática, a nova cidadania e a (trans)formação da normatividade político-jurídica latino-americana**

No campo político institucional, simultaneamente ao processo de reestruturação do modelo capitalista de organização produtiva até então em vigor na região, transcorreu (e, em meu entendimento, continua a transcorrer) uma longa fase de **transição democrática**<sup>84</sup>. Após anos de ditaduras sanguinárias, com o acréscimo da pressão exercida pela comunidade internacional e do enfraquecimento do apoio de Washington, ficou patente o esgotamento dos regimes autoritários, decorrente de sucessivas crises econômicas e sociais, e reflexo da insuficiência dos planos de governo implementados e das políticas de supressão de liberdades impostas aos cidadãos.

Nos mais diversos contextos nacionais, alguns efeitos são fundamentais em termos de cidadania nesses processos de abertura democrática. Dentre eles, dois serão agora destacados em virtude dos desdobramentos positivos que geraram nos planos político e social.

Por um lado, como resposta às atrocidades praticadas pelas ditaduras em relação a seus (nem sempre) opositores, surgiram diversos movimentos de direitos humanos de defesa dos desaparecidos (*e.g.*, o das mães da Praça de Maio, na Argentina)<sup>85</sup>. Suas principais ações vêm sendo destinadas à busca pelas pessoas e/ou corpos desvanecidos, bem como à identificação e punição dos militares envolvidos nos episódios de barbárie.

---

<sup>84</sup> Considero a transição democrática na América Latina em um sentido amplo, no qual, apesar da evidenciada estabilidade institucional e da regularidade das eleições democráticas evidenciadas desde a década de 1980, os regimes democráticos ainda se encontram em fase de consolidação. Basta observar que permanecem em aberto questões como a ampliação da cidadania, a universalização dos direitos, a inclusão social, e o extermínio da fome, da miséria e das desigualdades. Por outro lado, há quem compreenda esse processo em um sentido estrito, que identifica a retomada e implementação da democracia apenas com os primeiros anos de abertura e reinstitucionalização formal. O'DONNELL, Guillermo. "Acerca del Estado, democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas". In: CARBONELL, Miguel *et alli.* (Coords.). *Estado de Derecho: concepto, fundamentos, y democratización en América Latina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Ed., 2002, pp. 235/264.

<sup>85</sup> GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. "Direitos Humanos da América Latina: transições inconclusas e a herança das novas gerações". In: CARVALHO, Salo de. *et alli.* (Orgs.). *Direitos Humanos e Globalização: fundamentos e possibilidades desde a Teoria Crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, pp. 491/504.

Além da abertura dos arquivos oficiais do estado (algo ainda por se fazer em diversos países, como o Brasil) e da obtenção de indenizações pecuniárias, as famílias das vítimas das ditaduras e os movimentos de defesa dos direitos humanos conseguiram uma importante conquista: o estabelecimento de uma relação direta entre cidadãos e estado, a partir da implementação de uma cultura de direitos humanos na região (quase dois séculos após as revoluções liberais no hemisfério norte) e de fiscalização da sociedade civil sobre a atuação estatal.

Por outro lado, com a retomada formal da democracia, buscou-se conferir-lhe uma ampliação em seu viés material, reconhecendo-se as demandas de grupos sociais minoritários (não necessariamente no sentido quantitativo), de caráter político, social, étnico, etc. Para tanto, na reorganização institucional foi fundamental a participação ativa e direta de amplos e novos setores da sociedade civil, antes situados à margem do processo político, que se mobilizaram em torno da bandeira da cidadania. Esta, então, passava a ser concebida como estratégia para o reconhecimento das necessidades dos excluídos e para a implementação de políticas públicas destinadas à construção de uma cidadania “de baixo para cima”<sup>86</sup>.

Nesse contexto, os **movimentos sociais**<sup>87</sup> ganharam evidência e emergiram como novos sujeitos no processo político, atuando no campo não-institucional por meio de um formato inédito de ação política direta, porém almejando resultados no plano oficial e exercendo influência direta na estrutura legislativa e governamental.

Em conjunto com os atores tradicionais do escrete da disputa política – sindicatos e partidos políticos –, os movimentos sociais passaram a integrar a centralidade do processo político. Para tal, adotaram a cidadania como denominador comum entre os mais diversos movimentos políticos contemporâneos (mulheres, negros e minorias étnicas, homossexuais, idosos e pensionistas, consumidores, ecologistas, trabalhadores urbanos e rurais) e setores

<sup>86</sup> DAGNINO, Evelina. “Concepciones de la ciudadanía en Brasil: proyectos políticos en disputa”. In: CHERESKY, Isidoro. (Comp.). *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, op. cit., 2006, p. 389.

<sup>87</sup> TADDEI, Emilio. “Movimentos sociais”. In: SADER, Emir *et alli*. (Coords.). *Enciclopédia...*, op. cit., pp. 811/819.

ligados a questões urbanas das grandes cidades como moradia, saúde, educação, desemprego, violência<sup>88</sup>.

Como atesta a seguinte assertiva de Evelina Dagnino, resta comprovado, tanto no processo de formação como nos sujeitos da cidadania ampliada, o potencial catalisador deste conceito, de maneira a pôr em prática a tese de Nancy Fraser – enunciada no capítulo anterior. Esta tese preconiza a necessidade de conjugação entre as demandas por redistribuição e reconhecimento como estratégia central na ação política do início do século XXI. Confira-se:

“Estos movimientos, organizados en torno a demandas diversas, encontraron en la noción de ciudadanía no solo una herramienta útil en sus luchas particulares, sino también un poderoso nexo articulador para establecer vínculos comunes. La demanda por la igualdad de derechos incorporada en la concepción predominante de ciudadanía, fue luego extendida y especificada según las diversas demandas en juego. Como parte des este proceso de redefinición de la ciudadanía, se puso en especial énfasis en su dimensión cultural, incorporándose preocupaciones contemporáneas como subjetividades, identidades y el derecho a la diferencia. (...)

La referencia a los derechos y a la ciudadanía creció al punto de constituir el núcleo central de un ámbito ético-político común en el que una gran parte de estos movimientos y otros sectores de la sociedad fueron capaces de compartir sus luchas y retroalimentar sus esfuerzos.”<sup>89</sup>

No sentido do que foi articulado nos capítulos anteriores, a **cidadania ampliada** (ou nova cidadania) representa, além do reconhecimento de novos direitos a personagens antigos, e de direitos antigos a novos personagens, a constituição de sujeitos sociais ativos e de identidades coletivas em meio a um cenário político e social revigorado. Com as devidas escusas pela extensão do texto, vale conferir as características dessa nova concepção de cidadania – identificada a partir do contexto brasileiro, porém de indubitável verificação no contexto geral da América Latina – nas palavras de Evelina Dagnino:

“A então chamada **nova cidadania**, ou **cidadania ampliada** começou a ser formulada pelos movimentos sociais que, a partir do final dos anos setenta e ao longo dos anos oitenta, se organizaram no Brasil em torno de demandas de acesso aos equipamentos urbanos como moradia, água, luz, transporte, educação, saúde, etc. e de questões como gênero, raça, etnia, etc. Inspirada na sua origem pela luta pelos direitos humanos (e contribuindo para a progressiva ampliação do seu

<sup>88</sup> TELLES, Vera da Silva; PAOLI, Maria Célia. “Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo”. In: ALVAREZ, Sônia *et alli.* (Orgs.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000, pp. 138/139; e DAGNINO, Evelina. “Concepciones de la ciudadanía en Brasil: proyectos políticos en disputa”..., *op. cit.*, pp. 394/395.

<sup>89</sup> DAGNINO, Evelina. “Concepciones de la ciudadanía en Brasil...”, *op. cit.*, pp. 388 e 395.

significado) como parte da resistência contra a ditadura, essa concepção buscava implementar um projeto de construção democrática, de transformação social, que impõe um laço constitutivo entre cultura e política. Incorporando características de sociedades contemporâneas, tais como o papel das subjetividades, o surgimento de sujeitos sociais de um novo tipo e de direitos também de novo tipo, bem como a ampliação do espaço da política, esse projeto reconhece e enfatiza o caráter intrínseco da transformação cultural com respeito à construção da democracia. Nesse sentido, a nova cidadania inclui construções culturais, como as subjacentes ao autoritarismo social como alvos políticos fundamentais da democratização. Assim, a redefinição da noção de cidadania, formulada pelos movimentos sociais, expressa não somente uma estratégia política, mas também uma política cultural.”<sup>90</sup>

Como materialização político-jurídica da transição democrática e resultado da formação da cidadania ampliada, elaborou-se uma **normatividade constitucional** até então inédita na América Latina, com forte ênfase democrática na questão social. Trata-se da adoção do modelo de **estado social e democrático de direito**, inspirado diretamente nas constituições de Portugal (1976) e Espanha (1978), e nas formulações de importantes teóricos como o português J.J. Gomes Canotilho e do espanhol Elias Díaz.

No contexto sul-americano, vale destacar as experiências de Brasil e Argentina. No caso do primeiro, a Constituição Federal de 1988 representa um pacto plural, elaborado com base numa série de compromissos firmados entre diferentes setores da população, resultado de um debate amplo e aberto. Em seu bojo, absorveu uma série de institutos e princípios até então inéditos no constitucionalismo brasileiro, tais como o mandado de injunção, a centralidade da dignidade da pessoa humana e um vastíssimo catálogo de direitos fundamentais, com destaque especial para o valioso rol de direitos sociais (arts. 6 a 10, 196 a 210, 201 a 204 e 205 a 214, e 227), culturais (arts. 215 e 216) e ecológicos (art. 225).

Por seu turno, a Argentina promoveu em 1994, ano do auge do neoliberalismo no país, uma relevante reforma na sua Constituição, editada em 1853. Na prática, o objetivo dos congressistas era viabilizar a re-eleição do presidente Carlos Meném e, assim, garantir a intensificação das políticas neoliberais. Apesar de fortalecer a desregulamentação do mercado e os planos de

---

<sup>90</sup> Idem, “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”. In: MATO, Daniel. (coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, pp. 103/104.



desestatização, essa reforma manteve intacto o texto do chamado “artigo 14 bis”<sup>91</sup> – incorporado pela Convenção de 1957 –, o qual veio a ser considerado, na prática, como letra morta pelos sucessivos governantes, assim enfraquecendo-se os direitos ligados à proteção social.

Na esteira da reorganização institucional deflagrada regionalmente por Brasil e Argentina, porém com um forte apelo às questões inerentes aos povos indígenas e às especificidades sócio-culturais de cada país, foram promulgadas as seguintes constituições, com os respectivos dispositivos referentes a direitos sociais de cidadania: Colômbia (1991): arts. 1, 25, 38, 39, 42 a 77, 150 (19.f) e 215; Paraguai (1992): arts. 1, 6, 66 e 68 a 100; Peru (1993): arts. 2.15 e 4 a 29; Equador (1998): arts. 1, 23.20 e Cap 4 (30-82); Venezuela (2000): art. 2 e 75 a 118; e Bolívia (1967; reformada em 2002): arts. 1, II; 6, III; 7, a, d, e, f, k; 132; 156 a 164 e 177 a 192<sup>92</sup>.

Dentre as conseqüências dessa adoção constitucional do modelo de estado social, destacam-se, em matéria de direitos de cidadania, os efeitos positivos e negativos advindos do reconhecimento da eficácia imediata dos direitos sociais perante o Poder Judiciário, ponto que será explorado em tópico adiante.

Por fim, vale destacar a mais recente proposta de normatividade social apresentada para a região, no plano internacional: a **Carta Social das Américas**<sup>93</sup>, documento elaborado pelo governo da Venezuela, que prevê a adesão voluntária pelos demais países latino-americanos e reconhece cinco tipos de direitos de cunho social, quais sejam: (i) direitos sociais fundamentais; (ii) direitos comunitários; (iii) direitos econômicos; (iv) direitos culturais; e (v) direitos dos povos indígenas e dos afrodescendentes; normatividade e documentos internacionais de direitos humanos na América Latina.

<sup>91</sup> Art. 14 bis: “*El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial. (...) El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable (...)*”. Sobre os direitos sociais na Argentina, confira-se: BIDART CAMPOS, Germán J. (Coord.). *Economía, Constitución y Derechos Sociales*. Buenos Aires: Ediar, 1997.

<sup>92</sup> Em 1980, a Constituição do Chile já fazia previsão a direitos sociais em seus artigos 9, 10 e 16 a 19.

<sup>93</sup> SOARES, Laura Tavares. “Carta Social”. In: SADER, Emir *et alli*. (Coords.). *Enciclopédia ...*, *op. cit*, pp. 257/258.

### 4.3.2

#### Os reflexos da “confluência perversa” sobre a cidadania e as políticas sociais

Considerando o contexto acima delineado, em que dois movimentos políticos aparentemente contrapostos demonstram confluir harmonicamente, Evelina Dagnino cunhou a expressão “**confluência perversa**”<sup>94</sup> para simbolizar a conjugação da transição democrática com a implementação do projeto neoliberal na América Latina. Segundo a autora, a “confluência” demonstra a junção entre uma tônica de ampliação substancial da democracia, advinda de reivindicações da sociedade civil e dos movimentos sociais, e uma postura restritiva e minimalista da política paulatinamente assumida pelo estado. Já o adjetivo “perversa” (em espanhol, *tramposa*) denota a discrepância entre o que aparenta e o que realmente decorre desse fenômeno, cujos resultados são nebulosos e inesperados.

Basicamente, opera-se um processo de redefinição de sentidos em relação a termos e sujeitos tradicionais da teoria política – segundo a autora, os principais são “sociedade civil”, “participação” e “cidadania” –, de maneira a se realizar uma apropriação semântica de importantes bandeiras da democracia e transformá-las, por meio da discursividade e de forma ilusória e imperceptível, em instrumentos de justificação e efetivação do neoliberalismo.

Como salienta Dagnino, apesar de o neoliberalismo transparecer uma lógica de desmobilização e apatia políticas, ambos os projetos necessitam de uma sociedade civil ativa e bastante eficiente para a consecução dos seus objetivos<sup>95</sup>. Ao invés de negar a importância da **sociedade civil**, a estratégia neoliberal trata de reformular a identidade daquela, configurando-a como espaço para o desenvolvimento da atuação individual dos particulares.

Para tanto, uma série de responsabilidades, principalmente as relativas à questão social, são despolitizadas com a sua retirada da seara do estado e transferência para o âmbito privado, passando a incumbência da prestação de

<sup>94</sup> DAGNINO, Evelina. “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”..., *op. cit.*, pp. 95/110.

<sup>95</sup> Idem, “Concepciones de la ciudadanía en Brasil: proyectos políticos en disputa.”..., *op. cit.*, p. 402.

serviços sociais para entidades filantrópicas. Assim, a apropriação neoliberal da sociedade civil faz com que esta acabe sendo confundida com o terceiro setor e venha a ser destituída de qualquer aspecto ou papel político.

A noção de **participação** política também é reconstituída mediante um processo de privatização dos espaços e sujeitos políticos. Com o deslocamento de questões eminentemente públicas para a seara privada, as organizações não-governamentais (ONGs) surgem como atores fundamentais para o desempenho das tarefas antes cabíveis ao estado.

Com a respeitabilidade adquirida por estas entidades, decorrente dos elementos técnicos e profissionais das suas composição e atuação, o estado gerencial passa a lhes confiar uma série de atribuições e a lhes remunerar pelos serviços prestados em seu nome. Outro fator relevante que caracteriza essa retórica neoliberal é o seu esvaziamento da atuação política, justificado com a naturalização das desigualdades e a privatização das relações de solidariedade, estas últimas transformadas em medidas voluntárias de caridade a serem adotadas, facultativamente, de acordo com a moral individual de cada particular.

Por fim, ao invés da sua nova perspectiva ampliada, assumida na região em meio a um espaço público revigorado e por sujeitos coletivos politicamente atuantes, a **cidadania** passa a ser explorada numa acepção restritiva, privada e atomizada, consubstanciando não mais o pertencimento à comunidade política, mas a integração dos indivíduos ao mercado competitivo.

Segundo Garretón, a cidadania neoliberal apresenta, basicamente, duas grandes conseqüências: (i) a existência de dois tipos de cidadania: as “novas cidadanias imaginadas ou desejadas” e as “cidadanias institucionalizadas clássicas”; e (ii) a caracterização de um duplo conflito entre incluídos e excluídos em relação à cidadania: pelo acesso tanto à condição de cidadãos como aos direitos da nova cidadania<sup>96</sup>.

Esse novo arquétipo representa os reflexos da insuficiência do modelo minimalista neoliberal, consistindo as cidadanias imaginadas ou desejadas em aspirações para além do campo institucional, vez que não se verifica a existência de uma institucionalidade adequada para o reconhecimento de novas demandas.

---

<sup>96</sup> GARRETÓN, Manuel Antonio. “Sociedad civil y ciudadanía en la problemática latinoamericana actual”. In: CHERESKY, Isidoro. (Comp.). *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, op. cit., pp. 52/53.

Assim, emergem novos problemas ligados à cidadania em campos de poder nos quais a outorga de direitos não cabe mais ao estado nacional, *e.g.*, espaços econômicos transnacionais, relações de gênero, esfera ambiental, comunidades locais, regionais e supranacionais.

De outra banda, as “cidadanias institucionalizadas clássicas” revelam uma freqüente tensão entre os direitos de cidadania tradicionais e um enfraquecimento das organizações sociais e instituições políticas responsáveis pela sua promoção. Tendo em vista esses fatores, cumpre agora traçar uma análise acerca da situação recente dos direitos de cidadania, de maneira a se ter uma idéia sobre a sua configuração contemporânea, das relações que vêm mantendo entre si, bem como dos indicativos que apresentam para o futuro diante do novo cenário político e social que tem se formado na região.

De modo geral, tal como ocorrido nos países nucleares do capitalismo, o fenômeno do “retorno do cidadão” também se manifestou no contexto latino-americano, tendo sido a temática da cidadania revigorada tanto na produção teórica como na prática política. Como é típico da natureza histórica e política desse conceito, ele sofreu diversos avanços e retrocessos, que podem ser representados através de uma análise da sua dimensão enquanto *status* de direitos e obrigações, examinando-se um a um os diferentes direitos de cidadania.

Em primeiro lugar, merecem destaque os direitos civis, cuja proeminência nunca foi da tradição dos países latino-americanos. Após o período de transição democrática e de superação dos regimes ditatoriais durante a década de 1980, tais direitos foram novamente reconhecidos normativamente nos diversos textos constitucionais e internacionais, tendo recebido especial destaque novas variações do tradicional direito de propriedade, agora abarcando a titularidade de bens imateriais como marcas e patentes. Sem embargo, o que se verifica em matéria de direitos civis é um tremendo retrocesso, ilustrado por alguns fatores: agigantamento da abrangência de condutas sociais pelo direito penal, restrição de garantias clássicas de liberdade, aumento das taxas de encarceramento, crescimento dos índices de violência e mortes – no campo e nas cidades.

Em relação aos direitos políticos, constata-se uma importante manifestação do fenômeno da “confluência perversa”, já explorado anteriormente. A ampla constitucionalização do sufrágio universal – decorrente da democratização dos governos no continente – conviveu (e continua a conviver),

aparentemente de forma pacífica, com uma apatia política generalizada e uma crise da democracia representativa, temperadas com fortes doses de desigualdades sócio-econômicas e de índices elevados de pobreza.

Com essa compreensão restrita dos direitos políticos e da participação política, como limitados ao exercício do direito de votar, desconsidera-se a dimensão de fiscalização e contestação, inerente ao núcleo da idéia de democracia. Conseqüentemente, passa a preponderar a lógica do “acesso à justiça”, segundo a qual se condiciona o exercício da cidadania política ao ingresso no Judiciário, espaço no qual se questionam políticas e condutas (omissivas e/ou comissivas) do estado e de particulares.

Em decorrência disso, busca-se anular a importância dos movimentos sociais, principalmente por meio de tentativas governamentais de criminalização de antigas e tradicionais organizações sociais e populares, como o MST no Brasil, as uniões de *cocaleros* na Bolívia, o movimento zapatista no México etc. Nessa senda, a sociedade civil volta a ser concebida como contraposta ao estado – tal como na dicotomia liberal da separação entre público e privado – e freqüentemente têm sido alvo de confusões com o terceiro setor<sup>97</sup> e corporificada pelas ONGs<sup>98</sup>. Assim, a sociedade passa a ser deslocada do âmbito decisório para o da execução das políticas públicas, especialmente as sociais, voltadas para a implementação da cidadania.

Quanto aos direitos de nacionalidade, surgiu uma tendência inovadora, porém não menos decepcionante. Com um acentuado crescimento dos índices de imigração entre os cidadãos latino-americanos, têm ocorrido dois desdobramentos, um interno e outro externo. Primeiramente, verifica-se um grande contingente migratório dos países mais pobres da região para os vizinhos menos míseros. No entanto, ao invés de oportunidades de emprego e melhores condições de vida, muitas vezes os cidadãos nômades acabam por trabalhar em condições sub-humanas e viver em situação ilegal, tal como ocorre em grandes centros urbanos como São Paulo, Cidade do México etc. Em segundo lugar, tem-se o caso dos imigrantes que tentam a sorte em países como os EUA e os da

---

<sup>97</sup> SOARES, Laura Tavares. “Terceiro setor”. In: SADER, Emir *et alli*. (Coords.). *Enciclopédia...*, *op. cit.*, pp. 1153/1154.

<sup>98</sup> DAGNINO, Evelina. “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” ..., *op. cit.*, p. 100.

Europa, e acabam tendo resultados ainda piores, sendo considerados como *desplazados* permanentes e simbolizando a figura dos novos párias<sup>99</sup>.

No que tange aos direitos culturais (ou multiculturais), houve avanços significativos na proteção jurídica de minorias étnicas e sociais: reconheceram-se, normativamente, demandas por políticas identitárias e de valorização da cultura, tradição e costume dos povos indígenas latino-americanos, principalmente os andinos. Suas articulações com os direitos sociais e políticos são fundamentais para a eliminação (ou, pelo menos, atenuação) das desigualdades na região, vez que conferem a grupos sociais historicamente discriminados, simultaneamente, um direito à diferença, com a preservação e promoção de suas heranças culturais, e um direito à isonomia material, com o asseguramento de níveis dignos de condições de vida e da viabilidade de uma participação política igualitária.

Hodiernamente, a humanidade vive o paradoxo de dispor de uma máquina produtiva que, apesar de ser fantástica na geração de riquezas, encontra-se propositadamente concentrada nas mãos de poucos. Jamais a distribuição de renda foi tão desigual e cruel quanto na atualidade, especialmente na América Latina<sup>100</sup>, em destaque no Brasil: o segundo país mais desigual do mundo em distribuição de renda, “perdendo” somente para a africana Serra Leoa<sup>101</sup>.

Ao contrário do que se poderia imaginar, os efeitos da normatividade jurídica antes apresentada costumam denotar uma constitucionalização simbólica em matéria de direitos sociais, encobertando-se um enorme paradoxo; na verdade, a maior disparidade do mundo entre norma e fato social: enquanto a maioria das constituições fazem previsão expressa ao modelo de estado social, a questão social no continente latino-americano apresenta uma série de retrocessos.

<sup>99</sup> Como visto na nota n.º 134, do capítulo 2, os imigrantes latino-americanos representam mais da metade dos cerca de 11 milhões de imigrantes ilegais atualmente residentes nos EUA, sem falar nos optaram pela Europa.

<sup>100</sup> Segundo dados apresentados por Márcio Pochmann, “*Em 2002, por exemplo, os 20% mais ricos concentravam 55% de toda a renda nacional da Argentina, 62% da do Brasil e 58% da do México*” e “*das cerca de 150 milhões de famílias latino-americanas, somente 10% absorvem quase 47% do fluxo anual de renda, contabilizado pelo Produto Interno Bruto (PIB). Em palavras, pouco mais de 15 milhões de famílias apropriaram-se de quase 750 bilhões de dólares, apenas no ano de 2004.*” (“Riqueza e concentração de renda”. In: SADER, Emir *et alli*. (Coords.). *Enciclopédia...*, *op. cit.*, pp. 1058/1059 e 1060).

<sup>101</sup> Segundo pesquisa divulgada, em 01/06/2005, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), ligado ao Ministério do Planejamento, cerca de 01% dos brasileiros mais ricos (1,7 milhão de pessoas) detém uma renda equivalente aos ganhos dos 50% mais pobres (86,5 milhões de pessoas). De acordo com a pesquisa, numa lista de 130 países, o Brasil fica a frente apenas de Serra Leoa, um pequeno país africano, no quesito “distribuição de renda”. Para consultar a íntegra da pesquisa, confira-se: <http://www.planejamento.gov.br>.

Exemplos dessas involuções são: aumento das desigualdades sociais e da pobreza, da dificuldade de acesso a serviços de necessidades básicas, da concentração de renda, da periferização da pobreza, do desemprego, do subemprego e da informalidade no trabalho, do decréscimo da mobilidade social etc. –, representados pelos índices de pobreza e indigência, respectivamente, de 48,3% (200.000.000 pessoas) e 22,5% (93.000.000 pessoas) em 1990, e 44% (221.000.000 pessoas) e 19,4% (97.000.000 pessoas) em 2002, entre a sua população (vide gráfico 1, anexo).

Com base na conjuntura política e social e no arcabouço jurídico-normativo, acima apresentados, é possível extrair uma série de conseqüências sobre a caracterização da cidadania, especialmente a social, e as políticas sociais na região nesse início de século XXI.

#### 4.3.2.1

##### **A cidadania social e sua apropriação neoliberal**

Os resultados nefastos da “confluência perversa” entre a ampliação democrática e a estratégia neoliberal na América Latina são mais evidentes em relação à cidadania social do que em qualquer seara.

Como já adiantado, a principal marca desse processo consiste na despolitização da questão social<sup>102</sup>. Através de uma forte conexão entre cidadania e mercado, que substitui a figura do cidadão pela do consumidor, opera-se uma descoletivização das demandas sociais e uma individualização dos direitos de cidadania. Conseqüentemente, verifica-se um crescente esfacelamento dos direitos sociais, comumente justificado pelo o argumento de que eles atravancam o progresso econômico e impedem a redução dos encargos do estado, motivo pelo qual seus defensores e titulares passam a ser tidos como inimigos das nações<sup>103</sup>.

Para o sucesso dessa retórica, é fundamental o esvaziamento da arena política, realizado por meio da redefinição de sentidos, acima apresentada, em

<sup>102</sup> DAGNINO, Evelina. “Concepciones de la ciudadanía en Brasil: proyectos políticos en disputa.”..., *op. cit.*, p. 407.

<sup>103</sup> Idem, *Ibidem*, p. 403. Esse mesmo argumento é apresentado e rejeitado por VIEIRA, Oscar Vilhena. *A Constituição e sua reserva de justiça: um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma*. São Paulo: Malheiros, 1999, pp. 137/138.

relação ao espaço (estado → sociedade civil), ao modelo de participação (ativa → delegada), à responsabilidade (coletiva → individual), à abrangência (universal → seletiva) e à concepção (direito → caridade) dominantes quanto à questão social.

Desta forma, a cidadania neoliberal requer a participação ativa da sociedade civil, compreendida enquanto espaço privado e representada pelo terceiro setor (ONGs), para a substituição do estado no desempenho de funções ligadas à responsabilidade social, de maneira que, ao invés de uma intervenção política direta, tem-se uma mera gestão estatal sobre a participação espontânea dos particulares. Assim, preponderando a perspectiva individualista, tem-se uma concepção de solidariedade moral e estritamente privada, pautada pela prática voluntária e seletiva de medidas de filantropia, direcionadas unicamente às pessoas em situação de extrema necessidade<sup>104</sup>.

Apesar de a existência dos direitos sociais parecer não estar ameaçada no plano normativo, a sua efetivação vem sendo drasticamente reduzida, o que demonstra uma tendência recente, que merece destaque em razão dos seus desdobramentos sobre a prática cidadã em alguns países na América Latina. Trata-se da descoberta e da exploração do Judiciário como espaço para a efetivação dos direitos sociais e exercício da cidadania.

Com a inércia, muitas vezes propositada, do Poder Executivo em cumprir determinações constitucionais e/ou legais, bem como em promover políticas públicas voltadas para a concretização de direitos sociais, o viés jurídico da cidadania passou a ser manejado não mais apenas como garantia formal da titularidade de determinados direitos, mas como instrumento para a sua efetivação na seara judiciária<sup>105</sup>. Essa nova situação é caracterizada por Sônia Fleury como

<sup>104</sup> DAGNINO, Evelina. “Concepciones de la ciudadanía en Brasil: proyectos políticos en disputa”, *op. cit.*, pp. 405/406; e Idem, “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”, *op. cit.*, p. 102.

<sup>105</sup> Nesse sentido, como salientam os pesquisadores do Centro de Direitos Humanos de Nürnberger (Alemanha), Michael Krennerich e Manuel Eduardo Góngora Mera (*op. cit.*), os direitos sociais ganharam maior relevância na seara jurídica. Confira-se: “*Durante largo tiempo los derechos sociales ocuparon una posición secundaria dentro de los sistemas jurídicos nacionales e internacionales de protección de los derechos humanos. Sin embargo, desde los años noventa, las demandas por una realización efectiva de los derechos a condiciones dignas de trabajo, a la salud, seguridad social, alimentación, agua, vivienda, educación y cultura, entre otros, también comenzaron a tomar fuerza en América Latina. En los principios fundamentales de sus Constituciones nacionales y en los acuerdos internacionales vigentes en su legislación interna, los Estados se han comprometidos a respetar, proteger y dar cumplimiento a derechos tan largamente desatendidos y violados. Ello ha involucrado además – no sin controversias desde el derecho internacional público – a las organizaciones internacionales y a las empresas*



“a revolta da cidadania”<sup>106</sup>, por consistir numa eliminação do monopólio do Executivo em relação à questão social, realizada através de uma instituição democrática (o Poder Judiciário) e contrariamente à uma postura política estatal.

Nessa senda, assentou-se a dispensa da necessidade de intermediação legislativa para a aplicação jurisdicional dos direitos sociais, os quais tiveram um crescente impulso quanto à justiciabilidade da sua dimensão positiva, que consiste na determinação de obrigações de fazer ao poder público, em termos de prestações positivas envolvendo o dispêndio de recursos financeiros para a solução, preponderantemente, de “casos extremos”, tais como os de fornecimento de medicamentos, custeio de tratamentos médicos etc.

Nesse novo flanco, bastante explorado em países como Brasil, Colômbia, Argentina e Uruguai, visando a equilibrar as polêmicas e intermináveis discussões acerca da separação de poderes e da limitação de verbas públicas orçamentárias, os juristas têm conferido aplicação aos já mencionados institutos do mínimo existencial e da reserva do possível (vide capítulo 3, item 3.4.2), de maneira a modular a concessão de prestações sociais nas áreas de moradia, saúde, educação, seguridade social etc.<sup>107</sup>

Essa tendência é automaticamente refletida nas políticas sociais, enquanto instrumentos de efetivação dos direitos típicos da cidadania social, e, na minha opinião, proporciona mais conseqüências negativas que positivas.

Em alguns países, ultimamente o Judiciário vem garantindo a efetivação de direitos sociais a inúmeros litigantes, frustrados com a inércia do poder público, portanto sendo o reconhecimento da sua eficácia direta uma importante conquista. No entanto, enquanto esse viés envolve geralmente “casos extremos”, o problema social é geral e estrutural. A atuação do Judiciário será sempre contingente, pois por mais que determine a concessão de prestações sociais pelo Executivo, estas serão limitadas (por questões como orçamento, abrangência...), jamais abarcarão a grande massa da população e não suprirão as principais demandas desta (desemprego, pobreza, desigualdade, desnutrição, desabrigo etc.). Ademais, há de se considerar que a imensa maioria dos cidadãos latino-

---

*transnacionales, en razón a la enorme influencia que detentan sobre las condiciones políticas, económicas y sociales de los países latinoamericanos.”* (grifos meus)

<sup>106</sup> FLEURY, Sônia. *Estado sem Cidadãos...*, op. cit., p. 204.

<sup>107</sup> ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*, op. cit; e ARANGO, Rodolfo; LEMAITRE, Julieta. (Dir.). *Jurisprudencia constitucional sobre el derecho al mínimo vital*. Bogotá: Ed. Uniandes, 2002.

americanos, principalmente os brasileiros, não têm sequer condições físicas, quiçá financeiras e/ou técnicas, de acesso ao Judiciário, em razão das suas condições de pobreza, saúde, moradia etc. Assim, a efetivação judicial dos direitos sociais acaba ficando restrita às classes médias e alheia aos mais pobres e necessitados, invisíveis diante da ótica forense.

Em decorrência do fenômeno da judicialização da política e das relações sociais<sup>108</sup>, verifica-se um aparente avanço e um importante retrocesso em relação à questão social, com a progressiva tendência de supervisão das políticas públicas e sociais pelos tribunais<sup>109</sup> – quando o correto seria conjugar-se esse viés jurisdicional com um político-econômico de elaboração e efetivação de políticas sociais robustas. Isso implica numa temerária descrença em relação à participação política e ao exercício da cidadania nos espaços não institucionais.

Outro fator que pode ser atribuído à “confluência perversa”, mas que diz respeito a uma transmutação da própria cidadania social, consiste no surgimento, na arena política, de novos sujeitos ligados à questão social. Além dos movimentos sociais, cuja trajetória foi acima delineada, outros atores se constituíram em meio à tendência acima apresentada, denotando a desvinculação da cidadania da perspectiva unicamente trabalhista da questão social.

Com o arrefecimento generalizado do sindicalismo e a pulverização das demandas sociais entre identidades coletivas diversas, surgiu uma série de movimentos de caráter policlassista, cuja unidade ocorre ao se ter o estado como alvo de reivindicações, tornando-se a proteção social mais ampla que a correspondente às demandas antes apresentadas, unicamente, a partir dos sindicatos e partidos políticos<sup>110</sup>.

Um exemplo interessante é dado pelo caso do Uruguai, que viu surgir um protagonismo dos aposentados num questionamento em massa, através da estratégia da “revolta da cidadania”, de políticas estatais de negativa de reajuste de

<sup>108</sup> CITTADINO, Gisele. “Judicialização da política, Constitucionalismo democrático e separação de poderes.” In: VIANNA, Luiz Werneck. (Org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002, pp. 17/41.

<sup>109</sup> Por todos, FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. *O controle judicial de políticas públicas*. São Paulo: RT, 2005; e BARCELLOS, Ana Paula de. “Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático”. In: SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. (Orgs.). *A constitucionalização do Direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, pp. 599/635.

<sup>110</sup> FLEURY, Sônia. *Estado sem Cidadãos...*, *op. cit.*, p. 221; e DAGNINO, Evelina. “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” ..., *op. cit.*, pp. 104/106.

benefícios previdenciários. No caso brasileiro, quando da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88, além de representações de aposentados, teve grande importância a congregação de segmentos como de médicos, sanitaristas, servidores públicos, índios, feministas etc.<sup>111</sup>.

Além dessas experiências, vale destacar o crescimento dos movimentos sociais transnacionais<sup>112</sup> na região, o quais vêm exercendo um ativismo marcado por manifestações de protesto e fiscalização em relação a políticas sociais deficientes ou inexistentes, cobrando dos estados maiores investimentos em programas para a redução da pobreza e das desigualdades sócio-econômicas, bem como para a promoção do pluralismo político e das demandas dos grupos sociais minoritários.

#### 4.3.2.2

#### **Delineamento dos novos modelos de políticas sociais adotados na região**

Como consequência dessa reconfiguração generalizada da cidadania e dos seus reflexos sobre a cidadania social, é inevitável que não se altere o padrão de políticas sociais até então praticado na América Latina. Para um exame mais detalhado sobre o assunto, é preciso ter em conta a complexidade do conceito de políticas sociais, que envolve uma série de aspectos e dimensões. Estes, por sua vez, refletem as articulações entre os temas antes desenvolvidos e são sintetizados por Sônia Fleury da seguinte forma:

“una **dimensión valorativa**, fundada en un consenso social, que responde por las orientaciones y normativas que permiten escalar prioridades y tomar decisiones; una **dimensión estructural**, que recorta la realidad de acuerdo a sectores, basados en la lógica disciplinar y en las prácticas y estructuras gubernamentales; el cumplimiento de **funciones** vinculadas tanto a los **procesos de legitimación** como también a los **de acumulación**, en la reproducción de la estructura social; **procesos político-institucionales e organizativos** relativos a la

<sup>111</sup> FLEURY, Sônia. *Estado sem Cidadãos...*, *op. cit.*, pp. 219 e ss.

<sup>112</sup> Na definição de José María Gómez, o movimento social transnacional consiste num “*sujeto plural y heterogéneo por definición, que rehabilita la política como práctica colectiva de lucha basada en la deliberación y participación democrática, en lo compromiso con los derechos humanos, el diálogo intercultural y en la solidaridad con los pueblos, abrazando utopías de emancipaciones sociales de igualdad y diferencias (...)*.” (“El segundo Foro Social Mundial de Porto Alegre y los desafíos del movimiento social global contrahegemónico”, *op. cit.*, p. 335).

**toma de decisiones** sobre la identificación de los problemas, escalonamiento de prioridades y diseño de estrategias, así como la asignación de recursos y medios necesarios al cumplimiento de metas; un **proceso histórico de formación de actores políticos** y su dinámica relacional en las disputas por el poder; y la **generación de normas**, muchas veces legales, que definen los criterios de redistribución y inclusión en una determinada sociedad. La opción por una o otra conceptualización debe tener en consideración las consecuencias implicadas en cada una de ellas.”<sup>113</sup> (grifos meus)

Não obstante seja clara a opção constitucional por sistemas abrangentes de cobertura da questão social entre os países da América Latina, o que implica num perfil amplo de políticas sociais, com a redução das tarefas do estado e a perda de espaço da política na determinação dos rumos da sociedade, o mais importante instrumento de efetivação da cidadania social experimenta um forte refluxo<sup>114</sup>. Dada a compreensão das políticas públicas como mediação das relações entre estado e sociedade, e das políticas sociais como expressão da correlação de forças políticas num determinado contexto espaço-temporal<sup>115</sup>, explica-se, mas não se justifica, a inoperância do Poder Executivo e a tendência da sua substituição – ao menos em certos casos – pelo Judiciário, enquanto agente identificado como responsável pela promoção de prestações sociais.

Tendo em vista a atual submissão das políticas sociais às políticas econômicas<sup>116</sup> – simbolizada pelas “reformas da previdência”<sup>117</sup> – a progressiva universalização da cobertura das políticas sociais (seguridade social, geração de empregos, distribuição de renda, saúde, educação, moradia, saneamento básico, alimentação), desenvolvida na América Latina na segunda metade do séc. XX, cede espaço para os fenômenos da “universalização excludente” dos benefícios sociais e da “inclusão segmentada” na cidadania<sup>118</sup>. O primeiro representa a conjugação entre a manutenção de uma ampliação formal da abrangência da

<sup>113</sup> FLEURY, Sônia. “Políticas Sociales y Ciudadanía”. In: *INDES*. Washington D.C.: BID, 1999, pp. 05/06.

<sup>114</sup> Segundo Sônia Fleury, “*As transformações em curso no campo das políticas sociais apresentam duas tendências de movimento que se deslocam desde o central para o local, e desde o público para o privado, podendo-se afirmar que se está processando uma readequação do padrão do relacionamento entre Estado e sociedade.*” (*Estado sem Cidadãos...*, *op. cit.*, p. 233).

<sup>115</sup> *Idem*, *Ibidem*, pp. 129/130.

<sup>116</sup> ROBERTS, Bryan R. “A dimensão social da cidadania”, *op. cit.*, p. 19.

<sup>117</sup> A Previdência sempre é vista como foco de altas despesas e déficits insanáveis para o poder público, isso sem falar nos alegados entraves à melhoria das condições de trabalho, decorrentes da sua indexação, no Brasil, como critério para elevação do salário mínimo. SOARES, Laura Tavares. “Reformas da Seguridade Social”. In: SADER, Emir *et alli*. (Coords.). *Enciclopédia...*, *op. cit.*, pp. 1095/1096.

<sup>118</sup> FLEURY, Sônia. *Estado sem Cidadãos...*, *op. cit.*, pp. 227, 229 e 234.

proteção social e a simultânea exclusão fática do acesso dos cidadãos a tais benefícios. Já o segundo caracteriza a inserção de grupos antes marginalizados no âmbito da cidadania, porém no limite das suas demandas mais específicas e básicas.

Dessa forma, as características fundamentais do modelo de proteção social atualmente aplicado na região podem ser extraídas das seguintes contradições, aparentemente existentes: centralização e descentralização; acumulação e redistribuição; seletividade e universalidade; estatismo e privatismo<sup>119</sup>.

Nesse sentido, é emblemático o fenômeno da “**americanização das políticas sociais**”, verificado no Brasil (e em outros países da região, como Chile e Argentina) ao longo das últimas décadas, no qual “*as provisões públicas ficam para os pobres (que em geral têm baixa capacidade de expressar o desagrado com a negligência que os prejudica) e o mercado se encarrega da oferta de proteção – a preços e qualidade variáveis de acordo com o bolso do cliente – aos que dispõem de alguma renda para comprá-la*”<sup>120</sup>.

Ademais, segundo Maria Lúcia T. Werneck Vianna, esse fenômeno gera um outro desdobramento, concebido como a “solução condominial” para a seguridade social. Com o deslocamento dos cidadãos que possuem uma certa quantidade de renda, para a busca por serviços e benefícios de seguridade social no mercado, as próprias empresas empregadoras internalizam, para as suas estruturas privadas, atividades ligadas a esse setor, a fim de abarcar seus respectivos trabalhadores. Assim, enquanto aquelas passam a deter um poder maior de controle e negociação sobre estes, cria-se um abismo de desigualdades cada vez maior em relação aos desempregados ou trabalhadores informais<sup>121</sup>.

<sup>119</sup> Idem, Ibidem, p. 224.

<sup>120</sup> VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revan / IUPERJ / UCAM, 2000, p. 14. Assim, de acordo com a tradicional classificação de Esping-Andersen quanto aos modelos de sistemas de bem-estar – liberal, corporativista e social-democrata –, verifica-se atualmente uma tendência de transição do arquétipo corporativista para o liberal. Cf. ROBERTS, Bryan R. “A dimensão social da cidadania”, *op. cit.*, p. 08.

<sup>121</sup> VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. *op. cit.*, p. 196. No que tange à seguridade social, em particular, a autora delinea da seguinte forma do fenômeno em questão: “(...) a ‘americanização’ da proteção social implicou simultaneamente a deterioração do sistema público (para os pobres) e o crescimento de uma indústria da seguridade (para as camadas médias e assalariados formais). De modo análogo ao ocorrido na área da saúde, os benefícios previdenciários mais comuns e necessários (ao grosso da população) tiveram seus valores achatados ao mesmo tempo que a previdência privada foi estimulada. Como acontece com os planos privados de saúde, o controle sobre as entidades que atuam na previdência privada é baixo e a cesta de benefícios oferecidos varia de um fundo para outro (...). Assim, estabeleceu-se uma relação de

Entre outras áreas de políticas sociais, a seguridade social foi escolhida como exemplo simbólico para retratar os fenômenos de aniquilação dos demais direitos sociais de cidadania previstos nos textos constitucionais. Assim, ela revela um importante óbice à implementação fática de um “estado de bem-estar universalista e redistributivo”, tal como preconizado, *e.g.*, pela Constituição brasileira de 1988: a predominância de grupos de pressão e interesses particulares (os famosos *lobbies*) nos centros decisórios. Isso comprova a assertiva de Evelina Dagnino quando aborda o deslocamento dos cidadãos e da sociedade civil do âmbito decisório para o da execução das políticas sociais, que retrata um pequeno índice de mobilização política e unificação de demandas sociais<sup>122</sup>, apesar da introdução formal das organizações populares no processo decisório das políticas públicas, integrando conselhos gestores<sup>123</sup>.

Como já foi mencionado, nos textos constitucionais atualmente em vigor na América Latina estão previstos extensos leques de direitos sociais, com destaque para o reconhecimento de direitos culturais, que objetivam assegurar o atendimento às demandas de grupos sociais minoritários. Nesse sentido, há de se destacar que tem ocorrido um crescimento de políticas sociais voltadas para a integração de minorias historicamente marginalizadas, principalmente com a adoção de mecanismos inclusivos, como as ações afirmativas.

Por outro lado, especialmente no Brasil, e em alguns outros países da América do Sul como Bolívia e Venezuela, recentemente foram impulsionados grandes investimentos estatais nas atividades de economia solidária<sup>124</sup>. No entanto, de um modo geral, o que tem se verificado na região é uma prevalência da economia monetarista, em atendimento às determinações macro-econômicas do sistema financeiro internacional, em detrimento do social, quando muito atenuado no plano micro.

Representante máximo de uma tendência de governos, propalados como sendo de esquerda, que se desvirtuam de suas plataformas sociais apresentadas nos períodos eleitorais, o governo Lula merece maiores considerações. Ao

---

*complementaridade invertida entre público e privado que reforça a lógica da universalização excludente, transformando os iguais portadores de 'direitos universais' em diferentes cidadãos-consumidores de benefícios estratificados.*” Idem, *Ibidem*, p. 189.

<sup>122</sup> DAGNINO, Evelina. “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” ... , *op. cit.*, p. 102.

<sup>123</sup> FLEURY, Sônia. *Estado sem Cidadãos...*, *op. cit.*, p. 232.

<sup>124</sup> Cf. SINGER, Paul. *Introdução à economia solidária*. 1ª reimp. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

contrário do que se cogitava antes da sua eleição, quando se ventilou inclusive que romperia com as agências financeiras internacionais, Lula adotou uma postura voltada para o ajuste fiscal e a contenção do déficit público, apostando suas fichas em altas taxas de juros e na produção de superávits primários<sup>125</sup>.

Isto é, implementou uma política macroeconômica austera e alinhada com o neoliberalismo e com as pautas do mercado financeiro internacional. Simultaneamente, sua postura interna sempre demonstrou uma notória preocupação com a questão social, tendo promovido avanços nos programas sociais, aumentado a provisão orçamentária de gastos públicos com o social e buscado disciplinar certas matérias há muito desconsideradas<sup>126</sup>. Não obstante, isso não significa que tenham ocorrido mudanças estruturais em relação aos governos anteriores<sup>127</sup>.

Dentre as principais iniciativas do governo Lula na área social, constam: (i) uma reforma da previdência, em 2003; (ii) os programas Fome Zero e Bolsa Família; (iii) o Programa Primeiro Emprego; e (iv) a criação de fundos e programas de financiamento para a educação básica (FUNDEB) o ensino superior (PROUNI).

Como prova da adoção, no Brasil, da lógica neoliberal de inclusão na cidadania, via participação no mercado, foram editadas duas leis: (i) a Lei n.º 10.735/2003, que dispõe sobre a concessão de micro-crédito à população de baixa renda e a microempreendedores; e (ii) a Lei n.º 10.820/2003, que autoriza a realização de empréstimos e financiamentos, por trabalhadores regidos pela CLT, com desconto em folha de pagamento.

Na minha avaliação, seus principais resultados têm sido, de um lado, uma grande ampliação do consumo e um conseqüente aquecimento do mercado interno, e, de outro, um progressivo endividamento dos cidadãos mais pobres – ávidos pela aquisição dos produtos da moda expostos pela mídia – e um comprometimento de parte relevante dos seus salários. Não obstante, o que mais

<sup>125</sup> OLIVEIRA, Francisco de. “O momento Lênin”. In: *Novos Estudos*, CEBRAP, São Paulo, n.º 75, jul., 2006, pp. 23/47.

<sup>126</sup> A título exemplificativo, com base em projeto de iniciativa do governo federal, recentemente foram promulgadas, pelo Congresso Nacional, duas leis que envolvem demandas há muito reivindicadas pela sociedade brasileira. Trata-se da Lei n.º 11.445/07, que estabelece as diretrizes sobre saneamento básico, e da Lei n.º 11.346/06 (Lei de Segurança Alimentar – LSA), que institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

<sup>127</sup> ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. “A política social no Governo Lula”. In: *Novos Estudos*, CEBRAP, São Paulo, n.º 70, nov., 2004, pp. 07/17.

chama a atenção nesse tipo de inclusão no capitalismo é a repetição da tradição seletiva da cidadania no país, vez que persiste em vincular as demandas sócio-econômicas à detenção da condição formal de emprego, excluindo os desempregados e trabalhadores informais, portanto, a grande maioria da população.

Assim, a cidadania neoliberal faz com que as políticas sociais assumam um novo caráter, assim delineado, respectivamente, por Sônia Fleury, Evelina Dagnino e Laura Tavares Soares:

“A orientação atual, de inspiração neoliberal, baseada nos princípios de descentralização, privatização e focalização propugna pela segmentação das clientelas das políticas sociais, reservando ao Estado o papel de protetor da parcela mais pobre, aqueles que deverão ser assistidos, enquanto o setor privado se encarregaria daqueles mais bem pagos, cuja capacidade de contribuição apresenta um interesse lucrativo.”<sup>128</sup>

“(…) as políticas sociais são cada vez mais formuladas estritamente como esforços emergenciais dirigidos a determinados setores sociais, cuja sobrevivência está ameaçada. Os alvos dessas políticas não são vistos como cidadãos, com direitos a ter direitos, mas como seres humanos ‘carentes’, a serem atendidos pela caridade, pública ou privada.”<sup>129</sup>

“Quem não puder pagar [*pelos serviços sociais*] deve comprovar sua pobreza. A filantropia substitui o direito social. Os pobres substituem os cidadãos. A ajuda individual substitui a solidariedade coletiva. O emergencial e o provisório substituem o permanente. As microssoluções *ad hoc* substituem as políticas públicas coletivas. O local substitui o regional e o nacional. É o reinado do minimalismo no social para enfrentar a globalização no econômico.”<sup>130</sup>

Tendo em vista a sua marca de representatividade do modelo de políticas sociais atualmente predominante, em decorrência das diretrizes apresentadas pelo neoliberalismo, e sua importância diante de um contexto de tamanhas desigualdades sociais, merecem consideração os programas sociais de renda mínima.

<sup>128</sup> FLEURY, Sônia. *Estado sem Cidadãos...*, op. cit., p. 233.

<sup>129</sup> DAGNINO, Evelina. “Concepciones de la ciudadanía en Brasil: proyectos políticos en disputa.”..., op. cit., p. 108.

<sup>130</sup> SOARES, Laura Tavares. “Questão social”. In: SADER, Emir *et alli*. (Coords.). *Enciclopédia...*, op. cit, p. 1114.



#### 4.3.2.2.1

### Os programas de renda mínima como representação da atual tônica de políticas sociais na América Latina: algumas considerações sobre a experiência brasileira em termos de Renda Básica de Cidadania

Como resposta ao agravamento das desigualdades sociais na América Latina, resultante das políticas de ajuste estrutural impostas pelo neoliberalismo, seus artífices entenderam pela necessidade de se atenuar, e não resolver, tais mazelas com medidas corretivas, representadas por “programas de alívio da pobreza”. Nesse sentido, foi elaborada uma série de projetos e documentos por organizações internacionais alinhadas com a investida neoliberal, no intuito de se viabilizar um esforço conjunto de atores inter e supranacionais, para a melhoria das condições de vida dos habitantes da região, obviamente nos limites do minimalismo liberal.

Entre eles, destacam-se os seguintes: (i) “ajuste com rosto humano”, do UNICEF (1987); (ii) “PROANDES – Programa Andino de Serviços Básicos contra a Pobreza”, abrangendo Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela (1989); (iii) “*World Development Report 1990: Poverty*”, do Banco Mundial (1990); (iv) “Programa Conjunto sobre Políticas Sociais para a América Latina”, de ILPES e OEA (1992); (v) “Reforma social e pobreza”, de BID e PNUD (1993); e (vi) “Transformação produtiva com equidade”, da CEPAL (90’)<sup>131</sup>.

Na avaliação de Laura Tavares Soares:

“Os programas de alívio à pobreza focalizados nos mais afetados ou nos mais ‘vulneráveis’ continuam sendo recomendados, mesmo com o reconhecimento de que os problemas sociais não são residuais e que os mais afetados são na realidade a maioria. O caráter de ‘alívio’ desses programas sequer tem compensado as perdas e os danos dos mais pobres, como nem chega perto das suas verdadeiras causas. Dessa forma, em vez de evoluirmos para um conceito de Política Social como constitutiva do direito de cidadania, retrocedemos a uma concepção focalista, emergencial e parcial, em que a população pobre tem de dar conta dos seus próprios problemas.”<sup>132</sup>

<sup>131</sup> Idem, “Programas de alívio da pobreza”. In: SADER, Emir *et alli*. (Coords.). *Enciclopédia...*, *op. cit.*, pp. 967/968.

<sup>132</sup> Idem, “Questão social”. In: SADER, Emir *et alli*. (Coords.). *Enciclopédia...*, *op. cit.*, p. 1115. Ainda segundo a autora, “parece imperativo recorrer a um estado que pudesse cumprir de fato com esse papel redistributivo e, ao mesmo tempo, sustentasse a existência de circuitos ou redes públicas que permitissem a inclusão por meio da garantia dos direitos de cidadania, como o acesso à educação, à saúde, à habitação, ao saneamento básico, à cultura e ao lazer. Essa inclusão não se daria apenas por meio da transferência de renda – que corre o risco de reproduzir apenas as políticas de subsídio à demanda do Banco Mundial –, mas pela existência de

No plano nacional, além do Brasil, outros países latino-americanos vêm aplicando e desenvolvendo programas de renda mínima. São eles: Colômbia (Programa Famílias em Ação), Venezuela (Programas “Beca Escolar” e de Subsídio Familiar), Argentina (Programa Jefes de Hogar), México (Programa Oportunidades) e Chile (Fundo de Solidariedade e Inovação Social – FOSIS)<sup>133</sup>. Tendo em conta seus pontos em comum, tais programas sociais podem ser caracterizados como de perfil focalizado, seletivo, emergencial e paliativo, representando políticas destinadas a aliviar a pobreza e a atenuar as desigualdades que marcam setores específicos da população, especialmente os indigentes e miseráveis<sup>134</sup>.

Por mais que sejam apresentadas pretensões de universalização, sempre paulatina, para esses programas, trata-se de um modelo de inclusão na cidadania pela via do mercado, com a concessão de renda, geralmente, desacompanhada de prestações materiais como serviços sociais de base, como saúde, educação etc. Outro ponto relevante é o fato de que, para a realocação da renda, optou-se pela via distributiva, financiada pelo estado com recursos arrecadados com tributos, e não pela alternativa redistributiva, em que se retira a riqueza dos mais opulentos para repassá-la diretamente aos mais pobres.

No plano teórico, tais programas de inserção e renda mínima envolvem sempre muita polêmica – sendo defendidos por antagonistas extremos no espectro político (desde Milton Friedman a Antonio Negri) – e correspondem às formulações de uma renda cidadã ou, mais recentemente, renda básica de cidadania<sup>135</sup>.

No que tange à experiência brasileira, a Constituição de 1988 prevê a universalização do acesso aos direitos sociais. Para tanto, reformulou-se a

---

*redes públicas universais que garantissem o acesso por meio da ampliação e da redistribuição dos bens e serviços públicos.”*

<sup>133</sup> Apesar de virem sendo desenvolvidos a partir da década de 1990, ainda há pouquíssimas pesquisas – teóricas e empíricas – a respeito dos programas de renda mínima na América Latina, o que representa grandes dificuldades quanto a fontes de pesquisa. Para evitar a repetição das informações já reunidas sobre o assunto, remeto ao panorama apresentado em FIGUEIREDO, Ivanilda. *Políticas públicas e a realização dos direitos sociais*. Porto Alegre: Safe, 2006, pp. 130/138.

<sup>134</sup> DAGNINO, Evelina. “Concepciones de la ciudadanía en Brasil: proyectos políticos en disputa”, *op. cit.*, p. 404.

<sup>135</sup> Cf. VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. *Renda básica de cidadania: argumentos éticos e econômicos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 2006.

distribuição das atribuições nas diferentes esferas federativas, de maneira a se descentralizar tanto o financiamento dos gastos sociais como a sua implementação<sup>136</sup>.

A prática política tem sido bastante distinta. Na linha das medidas corretivas para o ajuste estrutural, o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) desconsiderou a diretriz social universalizante, deixando de atuar em áreas como moradia e saneamento básico, e instituiu políticas sociais focalizadas, por meio de programas não-contributivos de assistência social: “*Bolsa-Escola, Erradicação do Trabalho Infantil, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás, Agente Jovem, Programa de Saúde da Família, Programa de Apoio à Agricultura Familiar, além do Projeto Alvorada, para os 2.361 municípios brasileiros com maior proporção de habitantes situados abaixo da linha da pobreza*”<sup>137</sup>. As principais características desses projetos consistem na exigência de contrapartidas, de difícil fiscalização, na gestão federal e na implementação municipal.

Caracterizado por uma postura de continuidade e mudança em relação aos governos anteriores quanto ao tratamento da questão social, a principal marca das políticas sociais da plataforma eleitoral de Lula consiste na bandeira da transferência de renda para os mais pobres, a ser empunhada por meio de um aumento da eficácia do gasto social e da efetividade dos programas e ações do governo federal. Para tanto, calçou-se inicialmente em dois documentos fundamentais: (i) o Projeto Fome Zero; e (ii) o “Programa de Política Econômica e Reformas Estruturais”.

Mesmo dotado de ampla repercussão, o Programa Fome Zero acabou sucumbindo, basicamente, devido a três fatores: (i) pela sua falta de objetivos específicos; (ii) por demandar uma articulação complexa entre diversos ministérios e uma multiplicidade de ações; e (iii) pelo seu formato centralizador, com a atuação direta do governo federal nos Municípios<sup>138</sup>. Em seu lugar, o Programa Bolsa Família foi constituído como carro-chefe do governo federal, que unificou as bolsas alimentação e escola e o auxílio-gás, anteriormente criados por FHC.

---

<sup>136</sup> ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. “A política social no Governo Lula”, *op. cit.*, p. 09.

<sup>137</sup> Idem, *Ibidem*, p. 10.

<sup>138</sup> Idem, *Ibidem*, p. 14.

Após cerca de quatro anos da sua reformulação, o Programa Bolsa Família ainda enfrenta sérios desafios e já apresenta resultados concretos, os quais merecem análise diante das características da cidadania e das políticas sociais praticadas no Brasil e na América Latina.

Em sua implementação, o Bolsa Família apresentou uma série de deficiências e distorções, sendo comum a veiculação, pela imprensa, de casos de usos políticos do programa pelos poderes locais e de fraudes, por exemplo, na sua concessão para pessoas/famílias de renda superior à exigida. No primeiro caso, verifica-se a persistência do elemento coronelista quando se trata de viabilizar o acesso à cidadania e de implementar políticas sociais através dos poderes locais, que, em tese, seriam os mais adequados para tal em razão da proximidade e do contato direto que têm com as comunidades a ser atendidas. Já o segundo elemento evidencia uma questão operacional que repete as falhas do modelo estadocêntrico de cidadania social, pois não contempla uma participação efetiva e direta da sociedade na efetivação dessa política pública.

Quanto aos resultados do programa, índices do governo federal indicam um crescimento do número de famílias beneficiadas de 2,3 milhões em 2003, para 8,7 milhões em 2005 e 11,6 milhões no final de 2006, tendo sido atingidas as metas numerárias projetadas no início do mandato de Lula<sup>139</sup>. Nesse interregno, foi promovida uma série de reformulações com o objetivo de se aprimorar o Bolsa Família, tais como a junção de programas sociais, a concentração do cadastro de beneficiários e a busca de maior transparência por meio de mecanismos de controle social.

Divulgada em setembro de 2006, a pesquisa “Miséria, desigualdade e estabilidade: o segundo real”, elaborada pelo Centro de Políticas Sociais do IBRE – FGV/RJ<sup>140</sup>, caracterizou a ampliação do Bolsa Família como um dos principais responsáveis fatores da redução do nível de pobreza no Brasil. Segundo o estudo coordenado pelo economista Marcelo Néri, ao longo dos últimos anos, embora persista uma estagnação na concentração de renda, verificou-se uma queda

---

<sup>139</sup> Cf. SUPPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda básica de cidadania: a resposta dada pelo vento*. Porto Alegre: L&PM, 2006.

<sup>140</sup> NERI, Marcelo Cortes. (Coord.). *Miséria, desigualdade e estabilidade: o segundo real*. Centro de Políticas Sociais, IBRE FGV/RJ, 2006. Disponível na Internet em <http://www.fgv.br/cps>. Para uma pesquisa de campo realizada em uma das áreas de maiores índices de pobreza no país, o agreste de Pernambuco, veja-se: FIGUEIREDO, Ivanilda. *Políticas públicas e a realização dos direitos sociais*, op. cit., pp. 181/205.

relevante da miséria (renda mensal de até R\$ 60,00 *per capita*) de 11,73% em 1992 para 5,32% em 2005, principalmente nas áreas rurais, tendo a renda proveniente das bolsas representado 1,77% da renda *per capita* em 2005, quase o dobro dos 0,95% em 2001<sup>141</sup>.

Além de relevantes para o Brasil, esses avanços são paradigmáticos para os demais países latino-americanos, tendo sido considerados como tal, inclusive, por instituições supranacionais como o Banco Mundial.

Tendo em vista esse cenário, há certos problemas, que considero serem essenciais, a serem equacionados para o avanço do Programa Bolsa Família. São eles: (i) a incipiente conjugação com outros programas sociais, principalmente nas áreas de educação e saúde; (ii) o déficit de participação da sociedade civil na sua reformulação e efetivação; (iii) a exigüidade do valor das bolsas, que atualmente representam sequer a metade do valor do salário mínimo nacional; (iv) a precariedade da fiscalização sobre o cumprimento das condicionalidades exigidas para a sua concessão; e (v) as implicações da transferência de renda no aumento da dívida pública e, conseqüentemente, da carga tributária.

Ademais, não obstante já se tenha estabelecido a progressiva universalização da renda mínima como parâmetro legal, previsto na Lei n.º 10.835/04 – de autoria do senador Eduardo Suplicy<sup>142</sup> (PT-SP) e influenciada pelo sistema de renda básica de cidadania, proposto, entre outros, por Philippe van Parijs<sup>143</sup> –, considero ser chegado o momento de se tomar uma decisão teórica a nortear o prosseguimento desse modelo de política social no Brasil.

Ao invés do perfil localizado e restrito que assumiu durante os dois governos de Cardoso, o Bolsa Família foi ampliado pelo governo Lula. Cumprida a sua primeira etapa, abre-se um novo horizonte para o seu prosseguimento, evidenciado por algumas questões ainda em aberto: Qual a natureza desse programa? Sua meta real será mesmo a renda mínima universal (ou renda básica

---

<sup>141</sup> Cf. NERI, Marcelo Cortes. (Coord.). *Miséria em queda: mensuração monitoramento e metas*. Centro de Políticas Sociais, IBRE FGV/RJ, 2005. Disponível na Internet em: [http://www3.fgv.br/ibrecps/queda\\_da\\_miseria/CPSdaFGV\\_IBRE\\_MisériaEmQuedaFim2.pdf](http://www3.fgv.br/ibrecps/queda_da_miseria/CPSdaFGV_IBRE_MisériaEmQuedaFim2.pdf).

<sup>142</sup> SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. 3ª ed. amp. São Paulo: Cortez, 2004.

<sup>143</sup> VAN PARIJIS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. *Renda básica de cidadania: argumentos éticos e econômicos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 2006.

de cidadania)<sup>144</sup>? Como aumentar o valor das bolsas? É mais correta a manutenção ou a abolição das condicionalidades para o recebimento da bolsa<sup>145</sup>?

Pelo exposto, considero que os resultados do Programa Bolsa Família o credenciam como experiência válida a ser, uma vez aprimorada, reconhecida como contribuição para os demais países da América Latina, por serem estes igualmente assolados por índices preocupantes de miséria extrema, desigualdades sociais e informalidade no trabalho. Sem embargo, é preciso sempre levar em conta o legado histórico da cidadania no continente, de maneira a se prevenir qualquer conotação populista e/ou clientelista no manejo desse perfil de política social.

#### 4.4

#### **Conclusões parciais: perspectivas para a cidadania e as políticas sociais no atual cenário político e social latino-americano**

Diante do exposto, é possível fazer um pequeno balanço para apontar as principais características da cidadania social na América Latina até o final do século XX, de maneira a delinear as suas perspectivas diante das inovações apresentadas recentemente no contexto político e social na região. Posteriormente, na conclusão, tais aspectos serão retomados e confrontados.

Contrariamente à tradição histórica da região, recentemente a política tem cedido terreno à economia, transferindo-se do estado para a sociedade civil, esta compreendida como seara privada, o real poder decisório sobre uma série de questões relativas à composição e aos rumos da comunidade política, e principalmente sobre o tratamento da questão social. Nesse sentido, as relações de continuidade entre público e privado voltam a ter fortes imbricações, porém de maneira diversa. Atualmente, os comandos voltados para a primazia dos interesses particulares sobre os públicos partem de fora da burocracia estatal, não mais ocupando seus artífices, necessariamente, cargos ou funções dentro da estrutura

<sup>144</sup> NEGRI, Antonio; COCCO, Giuseppe. “Bolsa Família é embrião da renda universal”. In: *Folha de São Paulo*, 05.01.2006.

<sup>145</sup> ACKERMAN, Bruce; VAN PARIJS, Philippe; ALSTOTT, Anne. (Eds.). *Redesigning distribution: basic income and stakeholder grants as cornerstones for an egalitarian capitalism*. London / New York: Verso, 2006.

governamental, mas atuando em “parceria” institucional a partir de suas organizações financeiras-empresariais.

Como bem identificou Francisco de Oliveira, traçando um paralelo entre as realidades recentes da África do Sul e do Brasil – perfeitamente extensível aos países latino-americanos com alguns dos atuais governos de centro-esquerda –, a lógica acima delineada é representada, por meio de uma reflexão gramsciana, como uma “hegemonia às avessas”. Trata-se de um fenômeno novo, típico da era da globalização, em que os setores dominantes – representados pelos capitalistas – consentem em transferir aos dominados a administração burocrática do estado e a difusão da retórica política (espaço público), porém sob a condição de estes manterem intactos os alicerces do modelo de produção capitalista e de obedecerem aos comandos expedidos a partir do mercado (seara privada)<sup>146</sup>.

Em relação à concepção de cidadania preconizada por Thomas H. Marshall, tem-se clara a existência de um forte “déficit de cidadania”<sup>147</sup>, ocasionado pela incorporação tardia e seletiva desse conceito na prática política e social na região e, posteriormente, pela não aplicação da normatividade jurídica ao plano concreto. Com o enfraquecimento do corporativismo – marca fundamental das relações entre estado e sociedade nesse contexto –, a perda do protagonismo dos sindicatos na cena política e o surgimento de novas demandas sociais, vem ocorrendo uma progressiva pulverização da questão social.

No processo de redemocratização ocorrido na região, a cidadania pode ser considerada como conquista das mobilizações populares pelo reconhecimento de novas reivindicações sociais na comunidade política. Como demonstra o caso brasileiro, ainda que tenha havido uma importante participação de segmentos corporativos, ganharam espaço outros setores antes inexistentes ou inexpressivos.

Para uma caracterização do **atual cenário político e social na América Latina**, nesse início de século XXI, serão a seguir delineados os perfis dos espaços institucional e não institucional da ação política, bem como as configurações das relações público/privado e estado/sociedade. Por fim, serão identificados os principais sujeitos da cidadania e suas reivindicações enquanto

<sup>146</sup> OLIVEIRA, Francisco de. “Hegemonia às avessas”. In: *Revista Piauí*, São Paulo, n.º 4, jan., 2007, pp. 56/57.

<sup>147</sup> NUN, José. “Estado y ciudadanía”. In: *La Democracia en América Latina: El debate conceptual sobre la democracia*, PNUD, 2004, pp. 159/176.

conteúdo da cidadania social. Para tanto, revela-se primordial o resgate da dimensão histórica e da compreensão da cidadania como estratégia<sup>148</sup>.

Ao longo dos últimos anos, motivada por uma ampla ascensão de partidos políticos de centro-esquerda aos governos nacionais, caracterizou-se uma **conjuntura política institucional**, de certa forma, inovadora na região. Trata-se da chamada “esquerdização” da América Latina. Embora não se trate de partidos e, principalmente, de governos, orientados para a prática do socialismo, respeitadas as peculiaridades de cada caso, pode-se afirmar que se está, atualmente, diante de uma frente social de caráter multifacetário. Esta simboliza uma ascensão ao poder institucional envolvendo desde grupos sociais minoritários que reivindicam suas tradições culturais (e.g., Bolívia e Equador) a legatários de grupos guerrilheiros (Nicarágua) e ex-integrantes do movimento sindical (Brasil).

Primeiramente, apesar de alguns casos de instabilidade institucional – como quedas de presidentes e tentativas de golpes de estado, durante a década de 1990 –, evidencia-se como principal denominador comum na região o fato de vigorem amplamente regimes de democracia, ao menos formal, ao invés da tradicional alternância entre liberdade e autoritarismo que marcou o século XX.

Considerando as composições governamentais presentemente instituídas, com exceção das figuras de Felipe Calderón no México (2006/\_\_\_\_) e Álvaro Uribe na Colômbia (2002/2006 e 2006/\_\_\_\_), identificados como conservadores e plenamente alinhados a Washington, há um grupo de governantes que pode ser agrupado em torno de uma trajetória de sensibilidade em relação à questão social. São eles: Hugo Chávez na Venezuela (1999/\_\_\_\_), Luis Inácio Lula da Silva no Brasil (2002/2006 e 2006/\_\_\_\_), Nestor Kirchner na Argentina (2003/\_\_\_\_), Tabaré Vázquez no Uruguai (2004/\_\_\_\_), Evo Morales na Bolívia (2005/\_\_\_\_), Michelle Bachelet no Chile (2006/\_\_\_\_), Daniel Ortega na Nicarágua

---

<sup>148</sup> Como aduz Dagnino, isto “*significa enfatizar o seu caráter de construção histórica, definida portanto por interesses concretos e práticas concretas de luta e pela sua contínua transformação. Significa dizer que não há uma essência única imanente ao conceito de cidadania, que o seu conteúdo e seu significado não são universais, não estão definidos e delimitados previamente, mas respondem à dinâmica dos conflitos reais, tais como vividos pela sociedade num determinado momento histórico. Esse conteúdo e significado, portanto, serão sempre definidos pela luta política.*” DAGNINO, Evelina “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania”. In: Id. *Anos 90 – Política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994, p. 106.



(2006/\_\_\_\_), Alan Garcia no Peru (2006/\_\_\_\_), Rafael Correa no Equador (2006/\_\_\_\_) e, possivelmente, Nicanor Duarte Frutos no Paraguai (2003/\_\_\_\_)<sup>149</sup>.

Entre alguns destes nomes, considerados como “extremistas” em razão de seus discursos de ruptura e renovação, verifica-se uma postura de re-fundação nacional. Esta tem sido viabilizada pela formação de assembléias nacionais constituintes (casos de Venezuela, Bolívia e Equador) para a reformulação do aparato estatal em consonância com os anseios dos povos – aí acirra-se o componente étnico – historicamente marginalizados do processo político pelas classes dominantes, legatárias da colonização hispânica. Nesse sentido, como declarou recentemente o novo presidente equatoriano, Rafael Correa, ao prometer realizar em seu país uma “revolução cidadã”: “*A América Latina não vive uma época de mudanças, mas uma mudança de época*”<sup>150</sup>.

No caso dos demais países, observa-se uma continuidade dos novos governos quanto à aplicação da política econômica neoliberal, conjugada com a adoção de políticas públicas direcionadas para os indivíduos e grupos sociais mais pobres, visando a reduzir as desigualdades que persistem existindo em meio ao pensamento único da busca pelo “crescimento econômico a todo custo”.

No **campo não-institucional** apresentam-se as maiores inovações ligadas à prática política e à promoção da cidadania social na América Latina. A principal delas consiste na criação e no desenvolvimento de um ativismo transnacional, cuja expressão máxima é o Fórum Social Mundial (FSM), experiência gestada na região a partir de Porto Alegre. Além do FSM, vale destacar a realização do Fórum Social das Américas (FSA), em 2004, do Fórum Meso-americano, em 2002 e 2004, e do I Encontro pela Humanidade e contra o Neoliberalismo, promovido em 1996 pelo movimento zapatista.

Como afirma José María Gómez a respeito do FSM, trata-se de um “movimento de movimentos” de propósitos emancipatórios, caráter contra-hegemônico, heterogêneo, plural, não doutrinário, e dinâmica descentralizada de ação política direta não violenta. Seus atores são não estatais e interagem em meio a um movimento social global em formação, com vistas à constituição de um

<sup>149</sup> TADDEI, Emilio. “Movimentos sociais”. In: SADER, Emir *et alli.* (Coords.). *Enciclopédia...*, *op. cit.*, p. 818.

<sup>150</sup> DELCAS, Marie. “L’Amérique latine vit un changement d’époque, selon le président équatorien”. In: *Le Monde*. Disponível na Internet em: <http://www.lemonde.fr>. Acesso em 16/01/2007.

espaço público supranacional e de uma sociedade civil global. Esses agentes possuem uma relação intrínseca com a cidadania social, por eles mais defendida e reivindicada – em protestos e atividades fiscalização em relação a (in)ação estatal – do que promovida. Segundo o autor, as principais questões em aberto em relação a esse ativismo transnacional consistem nas suas representatividade social, transparência e democracia interna<sup>151</sup>.

Diante dos acontecimentos políticos e sociais dos últimos anos ocorridos em seu país e no cenário latino-americano, como um todo, Hugo Quiroga apresenta uma descrição fidedigna da reconfiguração do espaço público e da reativação da cidadania com a participação política direta, analisando um a um seus elementos. Na síntese do autor argentino:

“La lógica de la **participación popular directa** tiene otro fundamento, la **movilización sistemática**, la **acción colectiva**, más allá de lo que establece el encuadre constitucional de la democracia y el Estado de derecho. Se busca un formato diferente de la política, que circula por fuera de los canales institucionales (parlamento, partidos, comicios) para trasladarla a las asambleas populares, a la participación directa. En lugar de las urnas, se prefiere la calle como ámbito de la acción política y la confrontación. (...), **la calle es el espacio público privilegiado**. Se critica el carácter meramente representativo de la política, pero se la recupera con otro formato, desde el **ejercicio colectivo de la decisión**.”<sup>152</sup> (grifos meus)

De acordo com Garretón, formaram-se recentemente na região alguns **novos modelos de relacionamento entre estado e sociedade**<sup>153</sup>, sendo ponto comum entre eles a já destacada universalidade da democracia formal.

O **primeiro** é denominado de “**politicista**” e representa os processos em que a sociedade se reconstrói a partir da política e possui duas variantes:

(i) a da **hipermobilização política**: como demonstra o caso da Venezuela, tem-se uma democracia contínua, na qual o sujeito político é o povo mobilizado, em contato direto com o governante carismático. Seus riscos consistem na polarização da sociedade e na dificuldade de institucionalização da liderança personalista. Como aduz Cheresky, capitaneado por uma liderança personalista,

<sup>151</sup> GÓMEZ, José María. “El segundo Foro Social Mundial de Porto Alegre y los desafíos del movimiento social global contrahegemónico”, *op. cit.*, pp. 325/327.

<sup>152</sup> QUIROGA, Hugo. “Déficit de ciudadanía y transformaciones del espacio público.” In: CHERESKY, Isidoro. (Comp.). *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*. Buenos Aires: Miño y Dávila Eds., 2006, p. 135.

<sup>153</sup> GARRETÓN, Manuel Antonio. “Sociedad civil y ciudadanía en la problemática latinoamericana actual”. In: CHERESKY, Isidoro. (Comp.). *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, *op. cit.*, pp. 54/56.

esse modelo possui relação direta com a cidadania, firmando apoio, sem intermediações, nas massas enquanto esfera deliberativa<sup>154</sup>. Assim, acrescento outra característica a esse arquétipo, a demasiada concentração de poderes no Executivo, recentemente reivindicada por Hugo Chávez e concedida pelo parlamento venezuelano, como resposta à crise da representação parlamentar; e

(ii) a do modelo “**partidista**”: este é o caso do Chile e, segundo entendo, também do Uruguai, cujas sociedades se reorganizam via sufrágio, através do sistema de partidos políticos, os quais ostentam o posto de principais sujeitos na arena política e expressam como debilidade a dificuldade de canalizar demandas sociais, correndo o risco de estabelecerem uma possível distância entre sociedade e política.

O **segundo** consiste no modelo “**societalista**”, que tem a sociedade como ponto de partida para a reconstrução da comunidade política e também apresenta duas vertentes:

(i) a **étnica**: representada pelos casos de Bolívia, Equador e México (Chiapas), essa componente evidencia um somatório da identidade étnica ao conjunto da nação como identidade coletiva, viabilizando uma significativa redefinição da idéia de nação, tal como tradicionalmente concebida na região, e a formação de uma nova subjetividade política; e

(ii) a dos **movimentos sociais transnacionais**: identificada pelas experiências de Porto Alegre (FSM) e dos desdobramentos de Chiapas (insurreição zapatista, de 1994, do EZLN), a união dos movimentos anti-globalização e altermundialista é corporificada por novos sujeitos na cena política, como as redes de ativismo transnacionais/globais e as ONGs. Sua principal debilidade consiste na dificuldade de implementação institucional e política das suas bandeiras.

Já o **terceiro**, chamado de **tecnocrático de mercado** e representado pelas organizações financeiras supranacionais (FMI e Banco Mundial, além da OMC), consiste no viés neoliberal, marcado por uma crítica radical ao estado e pela estratégia de redução do papel dirigente deste e de eliminação do aspecto ativo da política.

---

<sup>154</sup> CHERESKY, Isidoro. “La ciudadanía y la democracia inmediata”. In: Id. (Comp.). *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, op. cit, pp. 64/65.

Em razão das transformações proporcionadas na (e pela) cidadania, também demonstram se reconfigurar a esfera **pública** e suas relações com a seara **privada**, promovendo-se diversas articulações em termos de políticas sociais<sup>155</sup>.

Nesse sentido, Garretón afirma que o grande tema da atualidade na América Latina consiste nas formas de reconstrução do **espaço político**, dos pontos de vista tanto do estado como da sociedade civil<sup>156</sup>, ambos devendo interagir e levar em conta, simultaneamente, como níveis paralelos as esferas local, nacional e supranacional. Conseqüentemente, revela-se necessária uma redefinição nas formas tradicionais de aquisição e de titularidade da cidadania, que se transformaria em “pluricidadania”, congregando, nos casos de imigrantes, a originária, a derivada e a supranacional.

Desta forma, sustenta-se a necessidade de se desestatizar a cidadania e compreendê-la por meio de uma dimensão mais societária<sup>157</sup>, de maneira a corresponder ao pertencimento dos indivíduos a múltiplas formas de interação na comunidade política – entre elas a sociedade enquanto espaço público associativo –, e não apenas a um estado como corpo político institucional.

Além do estatal e do associativo, sustenta-se que há um novo significado para o espaço público, qual seja, o midiático<sup>158</sup>. Representado simbolicamente pelo governo Kirchner, na Argentina, o espaço público midiático dá sustentação a uma espécie de governo da opinião pública (ou democracia de audiência), considerada mais forte que os partidos políticos, no qual há um desprezo pelo diálogo institucional<sup>159</sup>. Assim, verificam-se como traços comuns na vida pública

<sup>155</sup> Nesse sentido, verificam-se, basicamente, quatro modalidades de bem-estar social, formadas com as possíveis concepções resultantes das combinações entre público/privado e coletivo/individual: (i) participativa; (ii) cooperativa familiar; (iii) associativa filantrópica; e (iv) individualista absenteísta. ROBERTS, Bryan R. *op. cit.*, p. 12.

<sup>156</sup> Segundo o autor um novo sentido para “sociedade civil” seria possível compreendendo-a como um “conjunto de actores que contribuye específicamente a la reconstrucción de la polis y la ciudadanía, como aquel sujeto de demandas y proyectos que reconstituyen efectivamente el espacio donde la sociedad y el país se producen como tales.” GARRETÓN, Manuel Antonio. *op. cit.*, p. 57.

<sup>157</sup> Segundo Quiroga, esta deve ser “entendida como un conjunto de derechos y prácticas participativas que se ejercita y opera tanto a nivel del Estado como de la sociedad civil, y que otorga a todos los individuos una pertenencia real como miembros de una comunidad” QUIROGA, Hugo. *op. cit.*, p. 136. Nesse sentido, para a formação de um “modelo de cidadania social menos centrado no Estado”, compreende como possíveis sujeitos alternativos o mercado, a família, a comunidade e as associações voluntárias, sendo os dois primeiros de difícil eficácia. ROBERTS, Bryan R. *op. cit.*, pp. 13/15.

<sup>158</sup> QUIROGA, Hugo. *op. cit.*, pp. 127 e 129.

<sup>159</sup> Idem, *Ibidem*, p. 132. Como aduz Cheresky, a centralidade da figura do presidente Kirchner na cena política argentina é sustentada pela opinião pública, de modo que a relação direta estabelecida

(i) uma ampliação cada vez maior da distância entre governantes e governados, (ii) uma pretensão de presença cidadã direta na vida política e social, não mais mediante grupos intermediários, mas pela opinião pública, e (iii) uma maior diversidade de atores<sup>160</sup>.

Com a **debilitação dos atores políticos institucionais** (partidos políticos e sindicatos) e da tradição populista na América Latina, verifica-se uma mudança no centro de gravidade da vida política e um crescimento da presença cidadã na configuração de uma nova esfera pública<sup>161</sup>. Trata-se da substituição da fábrica pela rua como símbolo do espaço público<sup>162</sup>. Como resposta à insuficiência da representação eleitoral, a presença cívica renasce multifacetada e heterogênea, expressando uma nova configuração dos sujeitos coletivos e o surgimento de um espaço cidadão que habilita linhas de evolução variadas<sup>163</sup>.

Os **novos movimentos sociais**<sup>164</sup> se constituíram com base em dois eixos principais: as carências sociais (caso dos sem-terra, sem-teto etc.) e a identidade étnica. Basicamente, assumem a forma de mobilizações de protestos, tanto urbanos (dos desempregados) como rurais (dos sem-terra), de caráter imediato, esporádico e instantâneo. Estas representam a constituição de atores políticos em pleno espaço público, numa reapropriação coletiva do território social e com o exercício de uma forma de democracia imediata e participativa, pautada pela ação direta nas vizinhanças e por novos modos de interpelação ao poder institucional mediante a manifestação da opinião pública, tudo isso conjugado com a ascensão de um novo tipo de internacionalismo<sup>165</sup>.

Distinguem-se das formas tradicionais de manifestações populares por não exigirem a concentração física dos manifestantes num local específico, ficando estes pulverizados em diversos espaços, assim tendo-se uma maior adesão.

---

pela Casa Rosada com o povo lhe confere altas taxas de popularidade. CHERESKY, Isidoro. *op. cit.*, p. 68.

<sup>160</sup> CHERESKY, Isidoro. *op. cit.*, pp. 66/69.

<sup>161</sup> Idem, *Ibidem*, p. 62. Ainda segundo o autor, “*Se retrajeron las identidades políticas permanentes, los partidos tradicionales se fueron desagregando. La ciudadanía, (...), como arena para la constitución de identidades políticas contingentes, parece ser la característica de la vida política.*” (p. 88); e QUIROGA, Hugo. *op. cit.*, p. 132.

<sup>162</sup> QUIROGA, Hugo. *op. cit.*, p. 131.

<sup>163</sup> CHERESKY, Isidoro. *op. cit.*, p. 74.

<sup>164</sup> TADDEI, Emilio *et alli*. “Las nuevas configuraciones de los movimientos populares en América Latina”. In: BORON, Atilio; LECHINI, Gladys. *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2006, pp. 227/250.

<sup>165</sup> TADDEI, Emilio. *op. cit.*, p. 816.

Ademais, seus motes são geralmente reativos, consistindo em respostas de descontentamento em relação a governos, governantes e/ou decisões/políticas de ampla repercussão na vida social.

No sentido das ações dos movimentos transnacionais contrários ao neoliberalismo – como os embates de Seattle (EUA), em 1999, e de Genova (Itália), em 2001, e as jornadas contra a intervenção militar no Iraque (2003/2004) –, ocorreu uma série de **manifestações** na América Latina, em que diversos protestos e diferentes grupos sociais convergiram na luta contra as políticas neoliberais, principalmente as privatizações: (i) a do *caracazo*, em 1989, na Venezuela; (ii) a da “guerra da água”, em 2000, em Cochabamba (Bolívia); (iii) a da frente ampla cívica de Arequipa (Peru), em 2002, contra a venda de empresas públicas do setor elétrico; (iv) a do congresso democrático do povo do Paraguai, em 2002; (v) as de repúdio ao NAFTA e às desestatizações promovidas pelo governo de Vicente Fox no México, em 2005; e (vi) a das insurreições indígenas e campesinas no Equador, em 2005<sup>166</sup>.

Entre essas formas públicas de manifestação, são emblemáticos os dois eventos mais recentes, ocorridos na Argentina: os *cacerolazos* e os *piquetes*.

Os primeiros representaram protestos espontâneos, pacíficos e multitudinários, auto-convocados espontaneamente, na virada de 2001 para 2002, em reação aos elevados índices de pobreza e desemprego na Argentina. Seu estopim foi a divulgação da adoção da política do *corralito* – restrição à movimentação de contas bancárias e ao saque de dinheiro em papel – que desagradou a população e desencadeou a ida às ruas de milhões de cidadãos, tendo culminado na renúncia do então presidente Fernando de la Rúa<sup>167</sup>.

Já os piquetes, ocorridos a partir de meados da década de 1990, apesar de não terem sido tão espontâneos como os *cacerolazos* da classe média, pois foram fomentados por sindicatos e partidos políticos, envolveram a presença de novos sujeitos na cena política. Trata-se dos piqueteiros, que se constituíram enquanto agrupamento político de cidadãos pobres e/ou desempregados, reconhecidos enquanto tal a partir do movimento social de protestos contra a demissão de

<sup>166</sup> TADDEI, Emilio. *op. cit.*, pp. 814 e 817; e BORON, Atilio. “Después del saqueo: el capitalismo latinoamericano a comienzos del nuevo siglo”. In: *Estado, Capitalismo y Democracia*, *op. cit.*, p. 18.

<sup>167</sup> Este foi o “cacerolazo” mais importante entre diversos já realizados na América Latina, como os chilenos (1971/1973 e 1982/1987), os venezuelanos (década de 1990) e outro argentino (1996).

trabalhadores da empresa YPF, privatizada em 1999, e as mazelas – principalmente a indigência crescente – resultantes das sucessivas crises econômicas que acometeram o país<sup>168</sup>.

O elemento mais interessante nesses novos sujeitos políticos coletivos é a efemeridade do seu agrupamento e da sua dispersão, cuja explicação encontra fundamento no modelo de vida social contemporâneo, no qual a busca pela subsistência vital e pela conquista/manutenção de um emprego preenchem a maioria, senão a integralidade, do tempo das pessoas<sup>169</sup>. Nesse sentido, de acordo com as componentes da condição humana identificadas e estudadas por Hannah Arendt, hodiernamente verifica-se uma enorme prevalência do labor e da fabricação em detrimento da ação política, que acaba ficando em segundo plano, principalmente quando exige uma maior dedicação dos cidadãos, como nos casos os membros de partidos políticos e sindicatos, de atuação institucional.

De outra banda, há de se destacar que, atualmente, a tendência da conflitividade na região também tem sido fortemente pautada por questões étnicas, destacando-se por ser, entre todas as presentes experiências mundiais, a que congrega mais claramente o combate a desigualdades sociais com a luta por reconhecimento político-cultural. Com a bandeira do multiculturalismo, os movimentos sociais organizados – que, ao contrário dos piqueteiros, possuem mobilização permanente – reacenderam os debates sobre a existência de verdadeiras nações na região e têm reivindicado estados plurinacionais e autonomia de governos para as diferentes nacionalidades étnicas (p. ex., México, Equador, Bolívia)<sup>170</sup>.

Portanto, chama a atenção o fato de que os **novos atores coletivos** na cena política latino-americana desempenham, simultaneamente, dois papéis de extrema relevância em sua relação com o poder institucional: (i) o de fiscalização e veto quanto às medidas adotadas pelo estado; e (ii) o de reivindicação, como nos pleitos étnicos<sup>171</sup>. Numa perspectiva geral, pode-se afirmar que esses sujeitos

<sup>168</sup> MANEIRO, María. “Movimentos Sociais e Estado: uma perspectiva relacional”. In: Id. & DOMINGUES, José Maurício (Orgs.). *América Latina hoje...*, op. cit., pp. 83/121.

<sup>169</sup> QUIROGA, Hugo. op. cit., p. 126; e ROBERTS, Bryan R. op. cit., p. 17.

<sup>170</sup> TREJO, Guillermo. “Etnia e mobilização social: uma revisão teórica com aplicações à ‘quarta onda’ de mobilizações indígenas na América Latina”. In: DOMINGUES, José Maurício; María Maneiro (Orgs.). *América Latina hoje...*, op. cit., pp. 225/275.

<sup>171</sup> CHERESKY, Isidoro. op. cit., p. 90.

incorporam a estratégia da cidadania, mas geralmente sem pretensões de ruptura com o poder institucional constituído<sup>172</sup>.

Diante do exposto, com as diversas atualizações que vem recebendo, o conceito de cidadania assume cada vez mais um caráter multidimensional e mostra-se capaz de atravessar tanto a seara das necessidades como a das liberdades, abarcando as demandas por redistribuição e reconhecimento. Conseqüentemente, a **cidadania social** adquire um **conteúdo** mais amplo que o tradicionalmente reivindicado através das demandas trabalhistas, ampliando-se também a sua titularidade para novos sujeitos coletivos e para indivíduos antes alheios a ela.

Isso permite caracterizá-la, por um lado, como um importante vetor de democratização do estado e da sociedade civil, e, por outro, como catalisador de bandeiras de conotação identitária.

---

<sup>172</sup> Idem, *Ibidem*, p. 63.



## 5

### Conclusão

Com base nos temas apresentados e nas análises desenvolvidas ao longo dos capítulos anteriores, serão agora sistematizados os principais problemas identificados acerca do objeto da dissertação e das questões deles decorrentes. A partir desses elementos, serão delineados alguns desdobramentos, com a apresentação de dilemas e tópicos que permanecem em aberto, a serem pensados e enfrentados em pesquisa futura.

A partir da clivagem entre as dimensões ativa e passiva da cidadania, ficou evidenciada a insuficiência da concepção liberal – a qual compreende os cidadãos como detentores de um *status* de titularidade de direitos perante o estado e como tendentes a serem espectadores na arena política –, pois não promoveu, de fato, a inclusão universal na comunidade política, nem melhores condições de igualdade entre os indivíduos, mostrando-se não muito permeável às demandas características levantadas na sociedade e no mundo contemporâneos. Tendo em vista a isonomia normativa da cidadania liberal, em que todos possuem formalmente o *status* de cidadãos, as pessoas atualmente não são mais distinguidas entre cidadãos e não-cidadãos, mas entre cidadãos e sub-cidadãos, de acordo com as posições que ocupam diante do processo produtivo e na estrutura de poder da sociedade capitalista.

Sem embargo, o legado dessa tradição apresenta relevantes contribuições como o empoderamento legal com os direitos de liberdade e a expansão, mesmo que formal, do *status* de cidadania, o que representa avanços em relação à concepção ativa típica da Antigüidade Clássica e do Renascimento. Portanto, não cabe encapsular esses elementos no âmbito do liberalismo, devendo-se incorporá-los na construção de um conceito atualizado de cidadania democrática, que denote uma perspectiva multidimensional na qual se conjuguem as concepções passiva e ativa.

Como demonstrado, o pano de fundo da construção moderna da cidadania, marcado por uma série de transformações históricas, implica na compreensão de que, atualmente, esse conceito não pode mais ser analisado unicamente a partir do prisma das classes sociais, sendo imprescindível considerarem-se as questões extra-econômicas, representadas pelas demandas político-culturais por reconhecimento. Novos agentes têm surgido no cenário político, desvelando a necessidade de se compreender a cidadania através da conjugação da noção de *status* de direitos com as de pertencimento e participação. Para tanto, como sugerido pelos estudiosos que compartilham desse entendimento, é preciso equilibrar direitos e responsabilidades, em termos solidários e não individualistas, bem como conjugar os espaços políticos institucionais e não-institucionais.

Esse panorama contemporâneo da cidadania também revela novos espaços para a sua formação e efetivação. No paradigma da modernidade, a partir das articulações entre público e privado identificadas nos contextos estudados, estado e sociedade desempenharam papéis distintos em relação à cidadania e à questão social.

Com a primazia da seara privada sobre a pública, típica da visão individualista burguesa, o acesso dos indivíduos à comunidade política foi determinado pelas suas posições no processo produtivo, incumbindo aos sujeitos privados a adoção, no plano local, de medidas de caridade diante das necessidades vitais dos não-cidadãos. Ao revés, quando da preponderância da esfera pública sobre a privada, caracterizando a passagem da perspectiva política atomista para a estadocêntrica, o estado nacional notabilizou-se como figura referencial da cidadania, assumindo a responsabilidade pela garantia dos direitos dos cidadãos. Em meio a esse processo de delimitação das relações entre estado, sociedade e indivíduos, inicialmente foram perpassadas as esferas local e nacional, sendo posteriormente considerada a seara regional e, com a intensificação do fenômeno das globalizações, também a internacional e a supranacional.

Na rearticulação dessas perspectivas, a questão social figurou como vetor de unificação dos movimentos políticos subalternos, tendo funcionado a reivindicação e o reconhecimento dos direitos sociais como catalisadores das demandas dos trabalhadores perante o estado capitalista. Em meio a uma relação de sinergia entre estado e sociedade, novos sujeitos coletivos se formaram aglutinando-se em torno da sua posição de portadores de força de trabalho,

buscando a inclusão na cidadania através do atendimento a condições de vida digna e de igual participação política, demandas a partir das quais recentemente se tem ampliado a cidadania social.

Com o enfraquecimento do estado social e a ascensão do neoliberalismo, passou-se a preconizar um retorno à concepção restritiva da cidadania, o que resultou numa reformulação retrógrada na sua prática. Essa meta foi e tem sido viabilizada por uma estratégia de esvaziamento da política, privatização dos processos deliberativos e, principalmente, despolitização da questão social, que tem implicado em uma involução das liberdades civis, descrédito na democracia representativa e agravamento da pobreza e das desigualdades sociais.

Além disso, a lógica do pensamento ultra liberal busca canonizar a idéia de que não cabe mais pensar a cidadania numa perspectiva emancipatória, devendo-se conceber tal conceito como sempre limitado pelas contingências do mercado. Assim, restaria justificada a recuperação dos elementos da sistemática das *Poor Laws* inglesas para as atuais políticas públicas, quais sejam: o localismo, a caridade, a seletividade e a limitação das prestações materiais às necessidades vitais mais elementares.

Nesse cenário, o fenômeno do “retorno do cidadão” ilustra o fato de que as repercussões dessa rearticulação na teoria política contemporânea indicam que a cidadania consiste no principal conceito em voga na atualidade, assim como indicam mais a plausibilidade de se repensar a cidadania social e seus resultados que a necessidade de se eliminá-la do conceito de cidadania.

Entre os que adotam este entendimento, varia-se de concepções minimalistas a ampliadas sobre a abrangência e a efetivação dos direitos sociais de cidadania, as quais têm como principal ponto de convergência a compreensão de que a perspectiva estadocêntrica da cidadania social é insuficiente e deve ser profundamente revista, mas não abandonada. Entretanto, não há consenso quanto ao modelo mais indicado para substituí-la, complementá-la ou suplementá-la, motivo pelo qual o caminho mais correto para a efetivação dos direitos sociais dependerá sempre da faticidade do contexto histórico-social e das condições políticas em que tais transformações ocorrem.

Como se buscou demonstrar, a experiência da América Latina é bastante rica em termos políticos e sociais, e tem muito a oferecer para a reformulação e o aprimoramento da teoria da cidadania no contexto contemporâneo. Entre as suas

principais contribuições para esse conceito, destacam-se a trajetória histórica diferenciada da cidadania em relação ao cenário europeu, bem como às inovações que tem produzido em meio a atual conjuntura política mundial.

Por um lado, o contexto latino-americano demonstra uma inclusão seletiva na comunidade política, com um reconhecimento corporativo de direitos de cidadania, no qual os sociais precederam os civis e políticos, e, apesar de serem conquistas populares, simbolizaram um uso político singular da cidadania social, como instrumento de controle estatal e manipulação política dos grupos subalternos. Influenciados pelo modelo de Bismarck, os governos populistas latino-americanos implementaram políticas sociais como forma de inclusão seletiva de grupos e/ou sujeitos políticos na cidadania, assim marginalizando um contingente significativo da população. Portanto, resta historicamente comprovada a inexistência, na América Latina, de algo parecido com o modelo europeu de estado social, ou *welfare state*, o que caracteriza como falsa a premissa assumida pela maioria dos juristas no tratamento dos direitos sociais.

Por outro, a América Latina apresenta um importante diferencial ao evidenciar a prática de novas formas de cidadania ativa – ainda pendentes de uma teorização mais cuidadosa no âmbito da sociologia –, caracterizadas por arenas políticas sem precedentes e sujeitos constituídos em meio a movimentos políticos e sociais de caráter classista e/ou étnico. O mote desses atores são as bandeiras da igualdade e da diferença, que congregam novas demandas e reivindicações, funcionando como motor da reativação da política e da vertente ativa da cidadania, justamente numa época em que arrefece-se a identidade operária, ante a preponderância do trabalho informal, e fortalece-se a componente étnico-cultural, como elementos aglutinadores.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a cidadania hodierna na América Latina não consiste mais em dádiva concedida por senhores de terras e governantes populistas. Atualmente, representa conquistas democráticas formalizadas em direitos constitucionais (cidadania passiva), reconhecidos a partir da atuação reivindicativa de novos sujeitos políticos e sociais que atribuíram – e vêm atribuindo – ao conceito de cidadania um conteúdo ampliado. Esses novos atores demonstram resgatar a política numa nova perspectiva não-institucional, ao explorar espaços além dos estados, exercendo um ativismo político, nacional e transnacional, voltado à promoção e defesa da cidadania democrática.

De certa forma, isso pode representar a possibilidade de se promover uma dinâmica que avance em elementos para uma almejada integração dos países latino-americanos, pois se trata de uma convergência política voltada para a expansão da cidadania democrática. Portanto, trata-se de um viés importante nos debates sobre identidades coletivas latino-americanas, que levam em conta essencialmente as tradições étnico-culturais dos diferentes povos do continente, em que pesem as suas singularidades históricas.

A partir das teorias apresentadas, no capítulo 3, como marco para a análise da incorporação do conceito de cidadania na prática política da América Latina, que apresentam um discurso crítico à perspectiva estadocêntrica da política, verifica-se uma aposta na sociedade civil enquanto agente promotor e espaço de implementação da cidadania social. Porém, a realidade latino-americana demonstra que isso pode piorar o tratamento da questão social, a qual atualmente não está mais atrelada unicamente ao trabalho. Com a apropriação e re-significação neoliberal das noções de “cidadania”, “participação”, “sociedade civil”, esvazia-se o estado e esfera pública, e privatiza-se a responsabilidade social.

Nesse sentido, ficam em aberto algumas questões, que merecem ser objeto de futuras reflexões, de maneira a avançar a compreensão dos fatores que condicionam as transformações do conceito de cidadania e as atualizações inculcadas na sua prática cotidiana.

Quanto à cidadania social e às políticas sociais, apesar das tendências recentemente observadas, permanece em reformulação o modelo a orientá-las. Considerando-se que os diferentes direitos de cidadania não têm o mesmo ritmo e são pautados, na sua prática concreta, por uma relação de constantes avanços e retrocessos, e que a titularidade dos direitos sociais tem sido compreendida, hodiernamente, como individual e coletiva, permanece a seguinte questão: Até que ponto é positiva a individualização das políticas sociais representada pelos programas de renda mínima e em que medida estes podem contribuir para a expansão da cidadania democrática?

Já em relação à cidadania ativa, tem-se outras questões: Como é possível pensar a cidadania ativa e praticá-la na conjuntura contemporânea? Quais são seus sujeitos? Qual seu conteúdo? Em que espaços se realiza? Com que objetivos?

Como pode se desenvolver na esfera transnacional? Qual seu modo mais eficaz de exercício: a deliberação e/ou o ativismo político?

Para se conceber o cidadão como uma figura dotada de condições materiais de vida digna, de identidade coletiva e efetiva participação política, faz-se necessário um resgate da política e da concepção ativa da cidadania, com uma conjugação entre os direitos de cidadania e as noções de pertencimento e de participação. Assim, torna-se possível recuperar a conotação emancipatória desse conceito e implementar uma nova lógica que viabilize uma concretização expansiva dos direitos de cidadania, incompatível com qualquer compreensão clientelista e paternalista.

No campo teórico, essa concepção encontra amparo em alguns autores contemporâneos, discordantes em certos aspectos, porém confluentes na defesa de uma cidadania ativa em detrimento da passividade da cidadania liberal. Por seu turno, no plano da prática política é preciso considerar o contexto específico em que se tenciona ver manifestada essa projeção teórica.

Eis o aprendizado extraído dos resultados desta dissertação.

## Referências bibliográficas

ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. 2ª ed. Madrid: Trotta, 2004.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. “A política social no Governo Lula”. In: **Novos Estudos**, CEBRAP, São Paulo, n.º 70, nov., 2004, pp. 07/17.

ANDERSON, Perry. “Introdução”. In: Id. & CAMILLER, Patrick (Orgs.). **Um mapa da esquerda na Europa Ocidental**. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto, 1996, pp. 09/31.

ARANGO, Rodolfo. **El concepto de derechos sociales fundamentales**. Bogotá: Legis, 2005.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10ª ed. Trad. de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

\_\_\_\_\_. **Sobre a revolução**. Lisboa: Moraes Editores, 1971.

ARNAUD, André-Jean; JUNQUEIRA, Eliane Botelho. (Orgs.). **Dicionário da Globalização: Direito e Ciência Política**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 7ª ed., Rio de Janeiro, 2003.

BELLO, Enzo. **Perspectivas para o Direito Penal e para um Ministério Público Republicano**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

\_\_\_\_\_. “A circulação jurídica dos direitos sociais: um movimento de alternância constitucional, internacional e supranacional”. In: PIOVESAN, Flávia; CONTI, Irio Luiz (Orgs.). **Direito Humano à Alimentação Adequada**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, pp. 93/112.

\_\_\_\_\_. “Os direitos fundamentais sociais na Era do Risco.” In: TORRES, Ricardo Lobo. (Org.). **Segurança dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, no prelo.

\_\_\_\_\_. “Os paradigmas clássicos do direito e a proposta habermasiana de um novo modelo discursivo procedimental”. In: **Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, no prelo.

\_\_\_\_\_. “Neoconstitucionalismo, Democracia Deliberativa e a atuação do STF” In: VIEIRA, José Ribas. (Org.). **Perspectivas da Teoria Constitucional Contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, pp. 03/36.

\_\_\_\_\_. “‘Bio-Poder’ e ‘Sociedade de Controle’: duas contribuições de Michel Foucault para a análise social e política dos direitos humanos”. In: **Site Mundo Jurídico** (www.mundojuridico.adv.br), 2007.

\_\_\_\_\_. “Políticas de ações afirmativas no Brasil: uma análise acerca da viabilidade de um sistema de cotas sociais para ingresso nas universidades”. In: **Revista Direito, Estado e Sociedade**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, n.º 26, jan./jul., 2005, pp. 32/53.

BENDIX, Reinhard. **Construção Nacional e Cidadania: estudos de nossa ordem social em mudança**. São Paulo: EDUSP, 1996.

BOBBIO, Norberto *et alli* (Orgs.). **Dicionário de Política**. 5ª ed. Brasília: Ed. UnB, 2004.

\_\_\_\_\_. **A era dos direitos**. 2ª ed. São Paulo: Ed. Campus, 1992.

\_\_\_\_\_; VIROLI, Maurizio. **Diálogo em torno da república: os grandes temas da política e da cidadania**. Trad. de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

BOCAYUVA, Pedro Cláudio Cunha. “Direitos humanos e (des) territorialização”. In: ORTIZ, Maria Helena Rodriguez. (Org.). **Justiça social: uma questão de direito**. Rio de Janeiro: FASE/DP&A Ed., 2004, pp. 81/104.

\_\_\_\_\_. “O retorno dos sujeitos coletivos”. In: GARCIA, Regina Leite. (Org.). **Aprendendo com os movimentos sociais**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000, pp. 91/108.



BOHN, Cláudia Fernanda Rivera. “As sociedades pré-colombianas: dimensão cultural, econômica, político-social e jurídica”. In: WOLKMER, Antonio Carlos. (Org.). **Direitos Humanos e Filosofia Jurídica na América Latina**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, pp. 13/54.

BOOTH, W.C.; COLOMB, G.G.; WILLIAMS, J.M. **A arte da pesquisa**. Trad. Henrique A. Rego Monteiro. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 14<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BORÓN, Atilio A. **Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

\_\_\_\_\_. “Después del saqueo: el capitalismo latinoamericano a comienzos del nuevo siglo”. In: Id. **Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2003, pp. 15/38.

BRETT, Annabel. S. “The development of the idea of citizens’ rights”. In: SKINNER, Quentin; STRÅTH, Bo. (Eds.). **States and Citizens: History, Theory, Prospects**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, pp. 97/112.

CAMPOS, German José Bidart. **Economía, constitución y derechos sociales**. Buenos Aires: Rústica, 1997.

CARBONELL, Miguel; PARCERO, Juan Antonio Cruz. (Comps.). **Derechos sociales y derechos de las minorías**. 2<sup>a</sup> ed., México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2001.

\_\_\_\_\_.; OROZCO, Wistano; VÁZQUEZ, Rodolfo. (Coords.). **Estado de Derecho: concepto, fundamentos, y democratización en América Latina**. México D.F./ Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores / UNAM / ITAM, 2002.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 5<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

\_\_\_\_\_. “Dimensiones de la ciudadanía en el Brasil del siglo XIX”. In: SABATO, Hilda. (Coord.). **Ciudadanía política y formación de las naciones: perspectivas históricas de América Latina**. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 321/344.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Trad. Iraci Poleti. 5ª ed. Petrópolis: Ed. Vozes, 2005.

\_\_\_\_\_. **A insegurança social: o que é ser protegido?** Petrópolis/RJ: Ed. Vozes, 2005.

CEPAL. **Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe**, 2006. Disponível na Internet em: [http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/27542/lcg2327\\_p\\_e\\_.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/27542/lcg2327_p_e_.pdf)

\_\_\_\_\_. **Panorama social de América Latina**, 2006. Disponível na Internet em: [http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/27480/PSE2006\\_Sintesis\\_Lanzamiento.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/27480/PSE2006_Sintesis_Lanzamiento.pdf)

CHÁVEZ, Alicia Hernández; CARMAGNANI, Marcello. “La ciudadanía orgánica mexicana (1850-1910)”. In: SABATO, Hilda. (Coord.). **Ciudadanía política y formación de las naciones: perspectivas históricas de América Latina**. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 371/404.

CHERESKY, Isidoro. (Comp.). **Ciudadanía, sociedad civil y participación política**. Buenos Aires: Miño y Dávila Eds., 2006.

\_\_\_\_\_. “La ciudadanía y la democracia inmediata”. In: Id. (Comp.). **Ciudadanía, sociedad civil y participación política**. Buenos Aires: Miño y Dávila Eds., 2006, pp. 61/108.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva: elementos da filosofia constitucional contemporânea**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

\_\_\_\_\_. “‘Invisibilidade’, Estado de Direito e Política de Reconhecimento”. In: Id. *et alli* (Orgs). **Perspectivas atuais da filosofia do direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, pp. 153/166.

\_\_\_\_\_. “Judicialização da política, constitucionalismo democrático e separação de poderes.” In: VIANNA, Luiz Werneck. (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002, pp. 17/41.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

COUTINHO, Carlos Nelson. “Notas sobre cidadania e modernidade”. In: Id., **A contra corrente**. São Paulo: Cortez Ed., 2000, pp. 49/118.

CROUCH, Colin. “La ampliación de la ciudadanía social y económica y la participación”. In: GARCÍA, S.; LUKES, S. (Orgs.). **Ciudadanía: justicia social, identidad y participación**. Madrid, Siglo XXI, 1999, pp. 257/285.

DAGNINO, Evelina. “Concepciones de la ciudadanía en Brasil: proyectos políticos en disputa.” In: CHERESKY, Isidoro. (Comp.). **Ciudadanía, sociedad civil y participación política**. Buenos Aires: Miño y Dávila Eds., 2006, pp. 387/410.

\_\_\_\_\_. “Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana”. In: ALVAREZ, Sônia *et alli* (Orgs.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000, pp. 61/102.

\_\_\_\_\_. “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania”. In: Id. (Org.). **Anos 90 – Política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994, pp. 103/115.

\_\_\_\_\_. “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”. In: MATO, Daniel. (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, 2004, pp. 95/110.

DOMINGUES, José Maurício; María Maneiro (Orgs.). **América Latina hoje: conceitos e interpretações**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

DOMINGUES, José Maurício. “A sociologia brasileira, a América Latina e a terceira fase da modernidade”. In: Id. & MANEIRO, Maria. (Orgs.). **América Latina hoje: conceitos e interpretações**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, pp. 363/388.

\_\_\_\_\_. “Instituições formais, cidadania e solidariedade complexa”. In: **Lua Nova**, São Paulo, v. 66, 2006, pp. 09/22.

\_\_\_\_\_. **Sociologia e modernidade: para entender a sociedade contemporânea**. 3ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

\_\_\_\_\_. **Teorias sociológicas no século XX**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

\_\_\_\_\_. “Cidadania, direitos e modernidade”. In: SOUZA, Jessé. (Org.). **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: Ed. UnB, 2001, pp. 213/244.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. 14ª ed., São Paulo: Ed. Perspectiva, 1998.

ESPADA, João Carlos. **Direitos sociais de cidadania**. São Paulo: M. Ohno Ed., 1999.

FERRAJOLI, Luigi. “Dai diritti del cittadino ai diritti della persona.” In: ZOLO, Danilo. (Org.). **La cittadinanza: appartenenza, identità, diritti**. Bari: Laterza, 1994, pp. 263/292.

FIGUEIREDO, Ivanilda. **Políticas públicas e a realização dos direitos sociais**. Porto Alegre: Safe, 2006.

FLEURY, Sonia. **Estado sem Cidadãos: Seguridade Social na América Latina**. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 1994.

\_\_\_\_\_. “Políticas Sociales y Ciudadanía”. In: INDES. Washington, D.C.: BID: IIDS, 1999. Disponível na Internet em: <http://www.ebape.fgv.br/>

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista.” In: SOUZA, Jessé. (Org.). **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: Ed. UnB, 2001, pp. 245/282.

\_\_\_\_\_. “Social Justice in the Knowledge Society: Redistribution, Recognition, and Participation.” Disponível na Internet em: <http://www.wissensgesellschaft.org/themen/orientierung/socialjustice.pdf>.

GARRETÓN, Manuel Antonio. “Sociedad civil y ciudadanía en la problemática latinoamericana actual”. In: CHERESKY, Isidoro. (Comp.). **Ciudadanía, sociedad civil y participación política**. Buenos Aires: Miño y Dávila Eds., 2006, pp. 45/59.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 4ª ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

GIMÉNEZ, Teresa Vicente. **La exigibilidad de los derechos sociales**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2006.

GOLBERT, Laura. **¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales?:** El caso del gobierno de la ciudad autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires: CLACSO, 2004.

GOMES, Ângela de Castro. **A invenção do trabalhismo.** 3ª ed., Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

GÓMEZ, Gonzalo Sánchez. “Ciudadanía sin democracia o con democracia virtual: a modo de conclusiones”. In: SABATO, Hilda. (Coord.). **Ciudadanía política y formación de las naciones:** perspectivas históricas de América Latina. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 431/444.

GÓMEZ, José María. “Sobre dilemas, paradoxos e perspectivas dos direitos humanos na política mundial”. In: **Radar do Sistema Internacional**, ago., 2006. Disponível na Internet em: <http://www.rsi.cgee.org.br/documentos/271/1.PDF>.

\_\_\_\_\_. “Direitos Humanos, Desenvolvimento e Democracia na América Latina”. In: **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro: UFRJ, n.º 11, 2005.

\_\_\_\_\_. “El segundo Foro Social Mundial de Porto Alegre y los desafíos del movimiento social global contrahegemónico”. In: Id. (Org.). **América Latina y el (des)orden neoliberal:** hegemonía, contrahegemonía, perspectivas. Buenos Aires: CLACSO, 2004, pp. 321/342.

\_\_\_\_\_. **Política e democracia em tempos de globalização.** Petrópolis: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. **État, accumulation et classes sociales dans la formation du péronisme.** Tese de Doutorado em Ciências Políticas e Sociais. Université Catholique de Louvain, Bélgica, 1979.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. “Direitos Humanos da América Latina: transições inconclusas e a herança das novas gerações”. In: CARVALHO, Salo de. *et alli.* (Orgs.). **Direitos Humanos e Globalização:** fundamentos e possibilidades desde a Teoria Crítica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, pp. 491/504.

GORDON, Sara. “Ciudadania y derechos sociales: criterios distributivos?” In: ZICCARDI, Alicia. **Pobreza, desigualdad social, y ciudadanía:** los limites de las políticas sociales en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2001, pp. 23/36.

GUAZZELLI, Cesar Augusto Barcellos. **História Contemporânea da América Latina (1960-1990)**. 2ª ed., Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.

GUERRA, François-Xavier. “El soberano y su reino: reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina”. In: SABATO, Hilda. (Coord.). **Ciudadanía política y formación de las naciones: perspectivas históricas de América Latina**. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 33/61.

HABERMAS, Jürgen. “A crise do estado do bem-estar e o esgotamento das energias utópicas”. In: Id. **Diagnósticos do tempo: seis ensaios**. Rio de Janeiro: Ed. Tempo Brasileiro, 2005, pp. 09/36.

\_\_\_\_\_. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Vol. I e II. Trad. de Flávio Beno Siebeneichler. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HARVEY, David. **A brief history of neoliberalism**. New York: Oxford Univ. Press, 2005.

\_\_\_\_\_. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2004.

HAYEK, Friedrich August von. **Direito, legislação e liberdade: uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política**. v. 2, São Paulo: Visão, 1985.

HELD, David. **Models of Democracy**. 2<sup>nd</sup> ed. California: Stanford Univ. Press, 1996.

\_\_\_\_\_. “Citizenship and autonomy”. In: Id. **Political theory and the modern state: essays on state, power, and democracy**. Stanford: Stanford Univ. Press, 1989, pp. 189/213.

HOBBS, Thomas. **Leviatã: ou matéria, forma e poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2004.

HOBBSAWM, Eric J. **Mundos do trabalho: novos estudos sobre história operária**. 4ª ed. rev. Trad. Waldea Barcellos e Sandra Bedran. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

\_\_\_\_\_. **Nações e nacionalismo desde 1870: programa, mito e realidade**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

HÖFERT, Almut. “States, cities, and citizens in the later Middle Ages”. In: SKINNER, Quentin; STRÁTH, Bo. (Eds.). **States and Citizens: History, Theory, Prospects**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, pp. 63/75.

KRELL, Andreas Joachim. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional comparado**. Porto Alegre: Safe, 2002.

KRENNERICH, Michael; MERA, Manuel Eduardo Góngora. “Los derechos sociales en América Latina: desafios en justicia, política y economía.” In: **Nürnberger Menschenrechtszentrum Website**. Disponível na Internet em: [http://www.menschenrechte.org/archivos\\_pdf/DESC.pdf](http://www.menschenrechte.org/archivos_pdf/DESC.pdf)

KYMLICKA, Will; NORMAN, Wayne. “El retorno del ciudadano: una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”. In: **AgorA**, Buenos Aires, n.º 7, 1997, pp. 05/42.

KYMLICKA, Will. **Contemporary political philosophy: an introduction**. Oxford: Clarendon Press, 1990.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 3ª ed., 1ª reimp., Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1997.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo: ensaio relativo à verdadeira origem, extensão e objetivo do governo civil**. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2005.

LOSURDO, Domenico. **Democracia ou bonapartismo: triunfo e decadência do sufrágio universal**. Trad. Luiz S. Henriques. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ / Ed. UNESP, 2004.

MARSHALL, Thomas Humprey. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARX, Karl. **O Capital**. Crítica da Economia Política. livro I, volume 1 (o processo de produção do capital). Trad. Reginaldo Sant’Anna. 24ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

\_\_\_\_\_. “A questão judaica”. In: Id. **Manuscritos econômico-filosóficos**. Trad. Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2004, pp. 13/44.

MAUS, Ingeborg. “Judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisprudencial na ‘sociedade órfã’”. In: **Novos Estudos**, CEBRAP, São Paulo, n.º 58, nov., 2000, pp. 183/202.

MÉSZÁROS, István. **Educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MOUFFE, Chantal. **The return of the political**. London & New York: Verso, 1993.

\_\_\_\_\_. “Democratic citizenship and the political community.” In: Id. (Ed.) **Dimensions of radical democracy: pluralism, citizenship, community**. London: Verso, 1992, pp. 225/239.

NEGRI, Antonio. **Cinco lições sobre império**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

NOVAES, Adauto (Org.). **Oito visões da América Latina**. São Paulo: Ed. Senac SP, 2006.

NUN, José. “Estado y ciudadanía”. In: **La Democracia en América Latina: El debate conceptual sobre la democracia**, PNUD, 2004, pp. 159/176.

NUNES, Antonio José de Avelãs. **Neoliberalismo e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

O’ DONNELL, Guillermo. “Notas sobre la democracia en América Latina.”. In: **La Democracia en América Latina: El debate conceptual sobre la democracia**, PNUD, 2004, pp. 11/86.

\_\_\_\_\_. “Poliarquias e a (in)efetividade da Lei na América Latina.” In: MENDEZ, J. *et alli* (Orgs.). **Democracia, violência e injustiça: o Não-Estado de direito na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2000, pp. 337/373.

OESTREICH, Gerhard. **Storia dei diritti umani e delle libertà fondamentali**. 2ª ed. Bari: Laterza, 2002.

OFFE, Claus. “A democracia contra o Estado do bem-estar? Fundamentos estruturais das oportunidades políticas neoconservadoras”. In: Id. **Capitalismo Desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política**. 2ª ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994, pp. 269/317.



\_\_\_\_\_. “A democracia partidária competitiva e o ‘Welfare State’ keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização”. In: Id. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, pp. 356/386.

OLIVEIRA, Francisco de. “Hegemonia às avessas”. In: **Revista Piauí**, São Paulo, n.º 4, ano 1, jan., 2007, pp. 56/57.

\_\_\_\_\_. “O momento Lênin”. In: **Novos Estudos**, CEBRAP, São Paulo, n.º 75, jul., 2006, pp. 23/47.

\_\_\_\_\_. “Da dádiva aos direitos: a dialética da cidadania”. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ANPOCS, n.º 25, ano 9, jun., 1994, pp. 42/44.

ORTIZ, Maria Helena Rodriguez. (Org.). **Justiça social: uma questão de direito**. Rio de Janeiro: FASE/DP&A Ed., 2004.

PEÑA, Javier. **La ciudadanía hoy: problemas y propuestas**. Valladolid: Universidad de Valladolid, 2000.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

PETTIT, Philip. **Republicanism: una teoría sobre la libertad y el gobierno**. Barcelona: Paidós, 1999.

PINSKY, Jayme; PINSKY, Carla Bassanezi. (Orgs.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

PLASTINO, Carlos Alberto. “Sentido e complexidade”. In: Id. & BEZERRA JÚNIOR, Benilton. (Orgs.). **Corpo, afeto e linguagem: a questão do sentido hoje**. Rio de Janeiro: Ed. Contra-capla, 2001.

POGGI, Gianfranco. “Citizens and the state: retrospect and prospect”. In: SKINNER, Quentin; STRÁTH, Bo. (Eds.). **States and Citizens: History, Theory, Prospects**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, pp. 39/48.

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

PRADO, Luiz Fernando Silva. **História Contemporânea da América Latina (1930-1960)**. 2ª ed., Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracy and the Market**: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America. New York: Cambridge University Press, 1991.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo e Social Democracia**. São Paulo: Ed. Cia. das Letras, 1989.

QUIROGA, Hugo. “Déficit de ciudadanía y transformaciones del espacio público.” In: CHERESKY, Isidoro. (Comp.). **Ciudadanía, sociedad civil y participación política**. Buenos Aires: Miño y Dávila Eds., 2006, pp. 109/140.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Trad. de Almiro Pisetta e Lenita Maria Rímoli Esteves. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

REIS, Elisa Pereira. “Sobre a cidadania”. In: Id. **Processos e escolhas**: estudos de sociologia política, Rio de Janeiro, Contra Capa Livraria, 1998, pp. 27/41.

ROBERTS, Bryan R. “A dimensão social da cidadania”. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ANPOCS, n.º 33, ano 12, fev., 1997, pp. 05/22.

ROSANVALLON, Pierre. **La nouvelle question sociale**: repenser l'état-providence. Paris: Seuil, 1995.

\_\_\_\_\_. **La crise de l'État-providence**. Nouv. édition. Paris: Seuil, 1981.

SABATO, Hilda. (Coord.). **Ciudadanía política y formación de las naciones**: perspectivas históricas de América Latina. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1999.

SADER, Emir; JINKINGS, Ivana. (Coords.). **Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe**. São Paulo: Boitempo editorial, 2006.

SADER, Emir. (Org.). **Pós-Neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado Democrático. 6ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

\_\_\_\_\_. “Encontros e desencontros”. In: NOVAES, Adauto (Org.). **Oito visões da América Latina**. São Paulo: Ed. Senac SP, 2006, pp. 177/190.

SALES, Teresa. “Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira”. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ANPOCS, n.º 25, ano 9, jun., 1994, pp. 26/37.

SANTORO, Emilio. “Le antinomie della cittadinanza: libertà negativa, diritti sociali, e autonomia individuale.” In: ZOLO, Danilo. (Org.). **La cittadinanza: appartenenza, identità, diritti**. Bari: Laterza, 1994, pp. 93/128.

SANTOS, Boaventura de Sousa; NUNES, João Arriscado. “Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade”. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.). **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. v. 03, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, pp. 25/68.

SANTOS, Boaventura de Sousa. “Por uma concepção multicultural de direitos humanos”. In: **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n.º 48, 1997, pp. 11/32.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 4ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SINGER, Paul. **Introdução à economia solidária**. 1ª reimp. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

\_\_\_\_\_. “Direitos sociais: a cidadania para todos”. In: PINSKY, Jayme; PINSKY, Carla Bassanezi. (Orgs.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003, pp. 191/264.

SKINNER, Quentin; STRÅTH, Bo. (Eds.). **States and Citizens: History, Theory, Prospects**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SKINNER, Quentin. “States and the freedom of citizens”. In: Id & STRÅTH, Bo. (Eds.). **States and Citizens: History, Theory, Prospects**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, pp. 11/27.

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica**. 1ª reimp. Belo Horizonte: Ed. UFMG / Rio de Janeiro: IUPERJ, 2006.

\_\_\_\_\_. **A modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro**. Brasília: Ed. UnB, 2000.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania: a saída é pela porta**. 3ª ed. ampliada. São Paulo: Cortez Ed. / Ed. Fundação Perseu Abramo, 2004.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

\_\_\_\_\_.; PAOLI, Maria Célia. “Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo”. In: DAGNINO, Evelina *et alli*. (Orgs.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000, pp. 103/148.

TIGAR, Michael E.; LEVY, Madeleine R. **O direito e a ascensão do capitalismo**. Trad. Ruy Jungman. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1978.

TILLY, Charles. **Coerção, capital e estados europeus: 990-1992**. Trad. de Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: EdUSP, 1996.

TORRES, Ricardo Lobo. “A cidadania multidimensional na era dos direitos.”. In: Id. (Org.). **Teoria dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, pp. 239/336.

VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. **Renda básica de cidadania: argumentos éticos e econômicos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 2006.

VERTOVA, Francesco Paolo. “Cittadinanza liberale, identità collettive, diritti sociali.” In: ZOLO, Danilo. (Org.). **La cittadinanza: appartenenza, identità, diritti**. Bari: Laterza, 1994, pp. 167/202.

VIANNA, Luiz Werneck. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. 3ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revan / IUPERJ / UCAM, 2000.

WALZER, Michael. **Guerra, política y moral**. Barcelona: Paidós, 2001.

WASSERMAN, Cláudia. **História Contemporânea da América Latina (1900-1930)**. 2ª ed., Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Constitucionalismo e direitos sociais no Brasil**. São Paulo: Acadêmica, 1989.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo**. São Paulo: Boitempo Ed., 2003.

YOUNG, Iris Marion. "Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal". In: CASTELLS, Carme. (Comp.). **Perspectivas feministas en teoría política**. Barcelona: Paidós, 1996, pp. 99/126.

ZOLO, Danilo. (Org.). **La cittadinanza: appartenenza, identità, diritti**. Bari: Laterza, 1994.

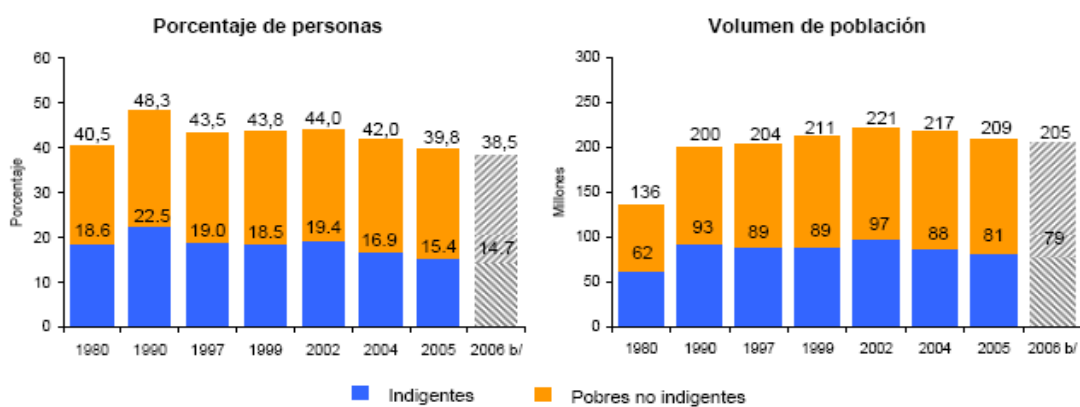
\_\_\_\_\_. "La strategia della cittadinanza." In: Id. (Org.). **La cittadinanza: appartenenza, identità, diritti**. Bari: Laterza, 1994, pp. 03/46.

\_\_\_\_\_. "La ciudadanía en una era poscomunista". In: **AgorA**, Buenos Aires, n.º 07, 1997, pp. 99/114.

## Anexos

## GRÁFICO 1\*

Gráfico 1  
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA, 1980-2006 a/



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras sobre las secciones color naranja de las barras representan el porcentaje y el número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).  
b/ Proyecciones.

\* CEPAL. *Panorama social de América Latina 2006*, p. 08. Disponível na Internet em: [http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/27480/PSE2006\\_Sintesis\\_Lanzamiento.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/27480/PSE2006_Sintesis_Lanzamiento.pdf)

TABELA 1\*

Cuadro A-2  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PRODUCTO INTERNO BRUTO**  
*(Tasas anuales de variación)*

|                                      | 1997       | 1998       | 1999       | 2000       | 2001       | 2002        | 2003       | 2004       | 2005       | 2006 <sup>a</sup> |
|--------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|------------|------------|------------|-------------------|
| <b>América Latina y el Caribe</b>    | <b>5,5</b> | <b>2,6</b> | <b>0,4</b> | <b>3,9</b> | <b>0,3</b> | <b>-0,8</b> | <b>2,0</b> | <b>5,9</b> | <b>4,5</b> | <b>5,3</b>        |
| <b>América Latina</b>                | <b>5,5</b> | <b>2,5</b> | <b>0,3</b> | <b>4,0</b> | <b>0,3</b> | <b>-0,8</b> | <b>1,9</b> | <b>6,0</b> | <b>4,5</b> | <b>5,3</b>        |
| Argentina                            | 8,1        | 3,9        | -3,4       | -0,8       | -4,4       | -10,9       | 8,8        | 9,0        | 9,2        | 8,5               |
| Bolivia                              | 5,0        | 5,0        | 0,4        | 2,5        | 1,7        | 2,5         | 2,9        | 3,9        | 4,1        | 4,5               |
| Brasil                               | 3,3        | 0,1        | 0,8        | 4,4        | 1,3        | 1,9         | 0,5        | 4,9        | 2,3        | 2,8               |
| Chile                                | 6,6        | 3,2        | -0,8       | 4,5        | 3,4        | 2,2         | 3,9        | 6,2        | 6,3        | 4,4               |
| Colombia                             | 3,4        | 0,6        | -4,2       | 2,9        | 1,5        | 1,9         | 3,9        | 4,9        | 5,2        | 6,0               |
| Costa Rica                           | 5,6        | 8,4        | 8,2        | 1,8        | 1,1        | 2,9         | 6,4        | 4,1        | 5,9        | 6,8               |
| Cuba                                 | 2,7        | 0,2        | 6,3        | 6,1        | 3,0        | 1,5         | 2,9        | 4,5        | ...        | ...               |
| Cuba <sup>b</sup>                    | ...        | ...        | ...        | ...        | 3,0        | 1,8         | 3,8        | 5,4        | 11,8       | 12,5              |
| Ecuador                              | 4,1        | 2,1        | -6,3       | 2,8        | 5,3        | 4,2         | 3,6        | 7,9        | 4,7        | 4,9               |
| El Salvador                          | 4,2        | 3,7        | 3,4        | 2,2        | 1,7        | 2,3         | 2,3        | 1,8        | 2,8        | 3,8               |
| Guatemala                            | 4,4        | 5,0        | 3,8        | 3,6        | 2,3        | 2,2         | 2,1        | 2,7        | 3,2        | 4,6               |
| Haití                                | 2,7        | 2,2        | 2,7        | 0,9        | -1,0       | -0,3        | 0,4        | -3,5       | 1,8        | 2,5               |
| Honduras                             | 5,0        | 2,9        | -1,9       | 5,7        | 2,6        | 2,7         | 3,5        | 5,0        | 4,1        | 5,6               |
| México                               | 6,8        | 5,0        | 3,8        | 6,6        | 0,0        | 0,8         | 1,4        | 4,2        | 3,0        | 4,8               |
| Nicaragua                            | 4,0        | 3,7        | 7,0        | 4,1        | 3,0        | 0,8         | 2,5        | 5,1        | 4,0        | 3,7               |
| Panamá                               | 6,4        | 7,4        | 4,0        | 2,7        | 0,6        | 2,2         | 4,2        | 7,5        | 6,9        | 7,5               |
| Paraguay                             | 3,0        | 0,6        | -1,5       | -3,3       | 2,1        | 0,0         | 3,8        | 4,1        | 2,9        | 4,0               |
| Perú                                 | 6,9        | -0,7       | 0,9        | 3,0        | 0,2        | 5,2         | 3,9        | 5,2        | 6,4        | 7,2               |
| República Dominicana                 | 8,1        | 8,3        | 6,1        | 7,9        | 2,3        | 5,0         | -0,4       | 2,7        | 9,2        | 10,0              |
| Uruguay                              | 5,0        | 4,5        | -2,8       | -1,4       | -3,4       | -11,0       | 2,2        | 11,8       | 6,6        | 7,3               |
| Venezuela (República Bolivariana de) | 6,4        | 0,3        | -6,0       | 3,7        | 3,4        | -8,9        | -7,7       | 17,9       | 9,3        | 10,0              |
| <b>El Caribe</b>                     | <b>3,5</b> | <b>4,1</b> | <b>3,9</b> | <b>3,4</b> | <b>1,9</b> | <b>3,3</b>  | <b>5,8</b> | <b>3,8</b> | <b>4,9</b> | <b>6,8</b>        |
| Antigua y Barbuda                    | 4,9        | 4,4        | 4,1        | 1,5        | 2,2        | 2,5         | 5,2        | 7,2        | 4,6        | 11,0              |
| Bahamas                              | 4,9        | 6,8        | 4,0        | 1,9        | 0,8        | 2,3         | 1,4        | 1,8        | 2,7        | 4,0               |
| Barbados                             | 4,6        | 6,2        | 0,5        | 2,2        | -2,6       | 0,5         | 1,9        | 4,8        | 3,9        | 3,8               |
| Belice                               | 3,6        | 3,7        | 8,7        | 12,9       | 4,9        | 5,1         | 9,3        | 4,6        | 3,5        | 2,7               |
| Dominica                             | 2,5        | 3,2        | 0,6        | 0,6        | -3,6       | -4,2        | 2,2        | 6,3        | 3,3        | 4,0               |
| Granada                              | 5,4        | 8,2        | 7,0        | 7,0        | -4,9       | 1,5         | 7,5        | -7,4       | 13,2       | 7,0               |
| Guyana                               | 6,2        | -1,7       | 3,8        | -1,4       | 2,3        | 1,1         | -0,7       | 1,6        | -3,0       | 1,3               |
| Jamaica                              | -1,0       | -1,2       | 1,0        | 0,7        | 1,5        | 1,1         | 2,3        | 0,9        | 1,4        | 2,6               |
| Saint Kitts y Nevis                  | 7,4        | 0,9        | 3,6        | 4,3        | 2,0        | 1,1         | 0,5        | 7,6        | 5,0        | 5,0               |
| San Vicente y las Granadinas         | 2,9        | 5,2        | 4,4        | 1,8        | 1,0        | 3,7         | 3,2        | 6,2        | 1,5        | 4,0               |
| Santa Lucía                          | -1,0       | 6,4        | 2,4        | -0,2       | -5,1       | 3,1         | 4,1        | 5,6        | 7,7        | 7,0               |
| Suriname                             | 2,2        | 3,1        | -2,4       | 4,0        | 5,9        | 1,9         | 6,1        | 7,7        | 5,7        | 6,4               |
| Trinidad y Tabago                    | 7,7        | 8,1        | 8,0        | 6,9        | 4,2        | 6,9         | 12,6       | 6,4        | 8,9        | 12,0              |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales expresadas en dólares constantes de 2000.

<sup>a</sup> Cifras preliminares.

<sup>b</sup> Datos proporcionados por la Oficina Nacional de Estadísticas de Cuba, que están siendo evaluados por la CEPAL.

TABELA 2\*

Cuadro A-18  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DEUDA EXTERNA BRUTA TOTAL <sup>a</sup>**  
*(En millones de dólares)*

|                                   | 1997           | 1998           | 1999           | 2000           | 2001           | 2002           | 2003           | 2004           | 2005           | 2006           |
|-----------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>América Latina y el Caribe</b> | <b>680 332</b> | <b>742 694</b> | <b>762 267</b> | <b>738 237</b> | <b>744 560</b> | <b>733 062</b> | <b>757 775</b> | <b>761 344</b> | <b>656 130</b> | <b>632 849</b> |
| <b>América Latina</b>             | <b>672 392</b> | <b>734 519</b> | <b>754 311</b> | <b>729 168</b> | <b>734 317</b> | <b>722 355</b> | <b>746 880</b> | <b>749 502</b> | <b>644 066</b> | <b>622 973</b> |
| Argentina                         | 129 964        | 147 634        | 152 563        | 155 015        | 166 272        | 156 748        | 164 645        | 171 115        | 113 518        | 106 812        |
| Bolivia <sup>c</sup>              | 4 532          | 4 659          | 4 574          | 4 460          | 4 497          | 4 400          | 5 142          | 5 045          | 4 942          | 4 673          |
| Brasil                            | 199 998        | 223 792        | 225 610        | 216 921        | 209 934        | 210 711        | 214 930        | 201 373        | 169 450        | 156 661        |
| Chile                             | 29 034         | 32 591         | 34 758         | 37 177         | 38 527         | 40 504         | 43 067         | 43 517         | 45 014         | 47 604         |
| Colombia                          | 34 409         | 36 681         | 36 733         | 36 130         | 39 101         | 37 329         | 38 012         | 39 445         | 38 350         | 37 209         |
| Costa Rica <sup>c</sup>           | 2 640          | 2 872          | 3 057          | 3 151          | 3 175          | 3 281          | 3 733          | 3 884          | 3 626          | 3 611          |
| Cuba <sup>c</sup>                 | 10 146         | 11 209         | 11 078         | 10 961         | 10 893         | 10 900         | 11 300         | 12 000         | ...            | ...            |
| Ecuador                           | 15 015         | 16 221         | 15 902         | 13 216         | 14 376         | 16 236         | 16 756         | 17 211         | 17 237         | 16 900         |
| El Salvador <sup>c</sup>          | 2 689          | 2 646          | 2 789          | 2 831          | 3 148          | 3 987          | 4 717          | 4 778          | 4 976          | 5 418          |
| Guatemala <sup>c</sup>            | 2 135          | 2 368          | 2 631          | 2 644          | 2 925          | 3 119          | 3 467          | 3 844          | 3 723          | 4 063          |
| Haití <sup>c</sup>                | 1 025          | 1 104          | 1 162          | 1 170          | 1 189          | 1 212          | 1 287          | 1 316          | 1 335          | 1 375          |
| Honduras                          | 4 073          | 4 369          | 4 691          | 4 711          | 4 757          | 4 922          | 5 242          | 5 912          | 5 082          | 4 912          |
| México                            | 149 028        | 160 258        | 166 381        | 148 652        | 144 526        | 134 979        | 132 271        | 130 922        | 127 089        | 130 946        |
| Nicaragua <sup>c</sup>            | 6 001          | 6 287          | 6 549          | 6 660          | 6 374          | 6 363          | 6 596          | 5 391          | 5 348          | 5 336          |
| Panamá <sup>c</sup>               | 5 051          | 5 349          | 5 568          | 5 604          | 6 263          | 6 349          | 6 504          | 7 219          | 7 580          | 7 914          |
| Paraguay                          | 2 029          | 2 235          | 2 741          | 2 869          | 2 653          | 2 900          | 2 952          | 2 894          | 2 761          | ...            |
| Perú                              | 28 864         | 30 142         | 28 586         | 27 981         | 27 196         | 27 873         | 29 587         | 31 117         | 28 605         | 27 933         |
| República Dominicana              | 3 572          | 3 546          | 3 661          | 3 682          | 4 177          | 4 536          | 5 987          | 6 380          | 6 756          | 7 021          |
| Uruguay <sup>d</sup>              | 4 945          | 5 467          | 8 261          | 8 895          | 8 937          | 10 548         | 11 013         | 11 593         | 11 441         | 11 464         |
| Venezuela (Rep. Bolivariana de)   | 37 242         | 35 087         | 37 016         | 36 437         | 35 398         | 35 460         | 39 672         | 44 546         | 47 233         | 43 120         |
| <b>El Caribe</b>                  | <b>7 939</b>   | <b>8 175</b>   | <b>7 956</b>   | <b>9 069</b>   | <b>10 242</b>  | <b>10 708</b>  | <b>10 895</b>  | <b>11 841</b>  | <b>12 064</b>  | <b>9 876</b>   |
| Antigua y Barbuda <sup>c</sup>    | 347            | 395            | 398            | 391            | 405            | 434            | 494            | 527            | 313            | ...            |
| Bahamas <sup>c</sup>              | 335            | 323            | 338            | 349            | 328            | 310            | 363            | 343            | 335            | 289            |
| Barbados <sup>c</sup>             | 382            | 391            | 436            | 578            | 746            | 733            | 738            | 788            | 874            | 755            |
| Belice <sup>c</sup>               | ...            | 230            | 254            | 430            | 486            | 577            | 754            | 851            | 933            | 922            |
| Dominica <sup>c</sup>             | 89             | 91             | 132            | 150            | 175            | 202            | 219            | 207            | 208            | ...            |
| Granada <sup>c</sup>              | 101            | 103            | 113            | 137            | 153            | 260            | 278            | 330            | 400            | ...            |
| Guyana <sup>c</sup>               | 1 513          | 1 507          | 1 211          | 1 193          | 1 197          | 1 247          | 1 085          | 1 071          | 1 094          | 1 082          |
| Jamaica <sup>c</sup>              | 3 278          | 3 306          | 3 024          | 3 375          | 4 146          | 4 348          | 4 192          | 5 120          | 5 372          | 5 608          |
| Saint Kitts y Nevis <sup>c</sup>  | 106            | 124            | 152            | 162            | 216            | 261            | 315            | 304            | 284            | ...            |
| San Vicente y las Granadinas      | 89             | 101            | 160            | 163            | 171            | 171            | 199            | 223            | 237            | ...            |
| Santa Lucía <sup>c</sup>          | 134            | 134            | 152            | 170            | 204            | 246            | 324            | 344            | 350            | ...            |
| Suriname <sup>c</sup>             | ...            | ...            | ...            | 291            | 349            | 371            | 382            | 383            | 382            | ...            |
| Trinidad y Tabago <sup>c</sup>    | 1 565          | 1 471          | 1 585          | 1 680          | 1 666          | 1 549          | 1 553          | 1 351          | 1 281          | 1 221          |

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras proporcionadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y por entidades nacionales.

<sup>a</sup> La deuda externa bruta total incluye la deuda con el Fondo Monetario Internacional.

<sup>b</sup> Datos al primer semestre.

<sup>c</sup> Se refiere a la deuda externa pública.

<sup>d</sup> En 1997 y 1998 corresponde a la deuda externa pública. A partir de 1999 corresponde a la deuda externa total.



TABELA 3\*

Cuadro A-22  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DESEMPLEO URBANO**  
*(Tasas anuales medias)*

|   |   | 1997       | 1998        | 1999        | 2000        | 2001        | 2002        | 2003        | 2004        | 2005       | 2006 <sup>a</sup> |
|---|---|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|-------------------|
| <b>América Latina y el Caribe<sup>b</sup></b> |   | <b>9,3</b> | <b>10,3</b> | <b>11,0</b> | <b>10,4</b> | <b>10,2</b> | <b>11,0</b> | <b>11,0</b> | <b>10,3</b> | <b>9,1</b> | <b>8,7</b>        |
| Argentina <sup>c</sup>                        | Áreas urbanas                           | 14,9       | 12,9        | 14,3        | 15,1        | 17,4        | 19,7        | 17,3        | 13,6        | 11,6       | 10,4 <sup>d</sup> |
| Barbados <sup>e</sup>                         | Total nacional                          | 14,5       | 12,3        | 10,4        | 9,2         | 9,9         | 10,3        | 11,0        | 9,8         | 9,1        | 8,1 <sup>f</sup>  |
| Belice <sup>e</sup>                           | Total nacional                          | 12,7       | 14,3        | 12,8        | 11,1        | 9,1         | 10,0        | 12,9        | 11,6        | 11,0       | 9,4 <sup>g</sup>  |
| Bolivia                                       | Total urbano <sup>h</sup>               | 4,4        | 6,1         | 7,2         | 7,5         | 8,5         | 8,7         | 9,2         | 6,2         | 8,2        | ...               |
| Brasil <sup>i</sup>                           | Seis áreas metropolitanas               | 5,7        | 7,6         | 7,6         | 7,1         | 6,2         | 11,7        | 12,3        | 11,5        | 9,8        | 10,1 <sup>j</sup> |
| Chile <sup>k</sup>                            | Total nacional                          | 6,1        | 6,4         | 10,1        | 9,7         | 9,9         | 9,8         | 9,5         | 10,0        | 9,2        | 7,9 <sup>i</sup>  |
| Colombia <sup>e</sup>                         | Trece áreas metropolitanas <sup>l</sup> | 12,4       | 15,3        | 19,4        | 17,2        | 18,2        | 17,6        | 16,7        | 15,4        | 14,0       | 13,0 <sup>i</sup> |
| Costa Rica                                    | Total urbano                            | 5,9        | 5,4         | 6,2         | 5,3         | 5,8         | 6,8         | 6,7         | 6,7         | 6,9        | 6,0               |
| Cuba  | Total nacional                          | 7,0        | 6,6         | 6,3         | 5,5         | 4,1         | 3,3         | 2,3         | 1,9         | 1,9        | 1,9               |
| Ecuador <sup>e</sup>                          | Cuenca, Guayaquil y Quito <sup>m</sup>  | 9,3        | 11,5        | 14,4        | 14,1        | 10,4        | 8,6         | 9,8         | 11,0        | 10,7       | 10,1 <sup>i</sup> |
| El Salvador                                   | Total urbano                            | 7,5        | 7,6         | 6,9         | 6,5         | 7,0         | 6,2         | 6,2         | 6,5         | 7,3        | 5,7 <sup>d</sup>  |
| Guatemala                                     | Total urbano                            | ...        | ...         | ...         | ...         | ...         | 5,4         | 5,2         | 4,4         | ...        | ...               |
| Honduras                                      | Total urbano                            | 5,8        | 5,2         | 5,3         | ...         | 5,9         | 6,1         | 7,6         | 8,0         | 6,5        | 5,2 <sup>n</sup>  |
| Jamaica <sup>e</sup>                          | Total nacional                          | 16,5       | 15,5        | 15,7        | 15,5        | 15,0        | 14,2        | 11,4        | 11,7        | 11,3       | 11,2 <sup>o</sup> |
| México  | Áreas urbanas                           | 5,4        | 4,7         | 3,7         | 3,4         | 3,6         | 3,9         | 4,6         | 5,3         | 4,7        | 4,6 <sup>i</sup>  |
| Nicaragua                                     | Total urbano <sup>p</sup>               | 14,3       | 13,2        | 10,7        | 7,8         | 11,3        | 11,6        | 10,2        | 9,3         | 7,0        | ...               |
| Panamá <sup>e</sup>                           | Total urbano <sup>q</sup>               | 15,4       | 15,5        | 13,6        | 15,2        | 17,0        | 16,5        | 15,9        | 14,1        | 12,1       | 10,4              |
| Paraguay                                      | Total urbano                            | 7,1        | 6,6         | 9,4         | 10,0        | 10,8        | 14,7        | 11,2        | 10,0        | 7,6        | ...               |
| Perú  | Lima metropolitana                      | 9,2        | 8,5         | 9,2         | 8,5         | 9,3         | 9,4         | 9,4         | 9,4         | 9,6        | 8,5 <sup>i</sup>  |
| República Dominicana <sup>e</sup>             | Total nacional                          | 16,0       | 14,4        | 13,8        | 13,9        | 15,6        | 16,1        | 16,7        | 18,4        | 18,0       | 16,4 <sup>g</sup> |
| Trinidad y Tabago <sup>e</sup>                | Total nacional                          | 15,0       | 14,2        | 13,2        | 12,2        | 10,8        | 10,4        | 10,5        | 8,4         | 8,0        | 6,8 <sup>o</sup>  |
| Uruguay                                       | Total urbano                            | 11,5       | 10,1        | 11,3        | 13,6        | 15,3        | 17,0        | 16,9        | 13,1        | 12,2       | 11,6 <sup>d</sup> |
| Venezuela (República Bolivariana de)          | Total nacional                          | 11,4       | 11,3        | 15,0        | 13,9        | 13,3        | 15,8        | 18,0        | 15,3        | 12,4       | 9,8 <sup>i</sup>  |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> Cifras preliminares.

<sup>b</sup> Incluye un ajuste de los datos de Argentina y Brasil para dar cuenta de los cambios metodológicos de los años 2003 y 2002 respectivamente.

<sup>c</sup> Nueva medición a partir de 2003; datos no comparables con la serie anterior.

<sup>d</sup> Estimación basada en los datos de enero a septiembre.

<sup>e</sup> Incluye el desempleo oculto.

<sup>f</sup> Dato correspondiente a marzo.

<sup>g</sup> Dato correspondiente a abril.

<sup>h</sup> Hasta 1999 las cifras corresponden a capitales departamentales.

<sup>i</sup> Nueva medición a partir de 2002; datos no comparables con serie anterior.

<sup>j</sup> Estimación basada en los datos de enero a octubre.

<sup>k</sup> A partir de 1998, datos empalmados con los de la muestra aplicada desde 2006.

<sup>l</sup> Hasta 1999 las cifras corresponden a siete áreas metropolitanas.

<sup>m</sup> Hasta 1999 las cifras corresponden al total urbano.

<sup>n</sup> Dato correspondiente a mayo.

<sup>o</sup> Estimación basada en los datos de enero a junio.

<sup>p</sup> Hasta 1999 las cifras corresponden al total nacional.

<sup>q</sup> Hasta 1999 las cifras corresponden a la Región Metropolitana.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)