

## 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*. 2ª 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. HOBBSBAWM, 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 desfere 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.