

3

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

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

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

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

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

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

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

3.1

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

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

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

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

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

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

Marshall caracteriza sua visão institucional da materialização dos direitos de cidadania por meio da apresentação de quatro entidades políticas que, em seu entender, têm a responsabilidade de efetivá-los, a saber: os tribunais, os corpos representativos, os serviços sociais e as escolas⁴.

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

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

Sem prejuízo da sua importância para a compreensão do tema, optei por não expor nesta dissertação, detalhadamente, a relação feita por Bobbio entre cidadania e direitos, pois ela não possui a mesma repercussão que a de Thomas H. Marshall, referencial teórico aqui adotado como ponto de partida⁵.

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

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

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

3.2

Contrapontos: críticas à concepção marshalliana da cidadania

A partir da formulação de Marshall, inúmeros estudos foram elaborados, tanto no âmbito da sociologia como no da teoria política, seguindo a sua lógica e desenvolvendo outros aspectos⁶. Não obstante, para uma melhor compreensão do tema, destacam-se os trabalhos voltados a análises críticas da concepção marshalliana, especialmente os da lavra de Anthony Giddens, David Held e Danilo Zolo.

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

Primeiro autor a ganhar destaque por mostrar-se reticente à construção teórica de Marshall, **Anthony Giddens** desenvolveu uma série de críticas à concepção canônica da cidadania moderna, em algumas de suas principais obras⁷. Basicamente, o grupo de argumentos de Giddens corresponde a alguns pilares, os quais podem ser reunidos em torno da questão das lutas sociais. Adotando como pedra angular o conceito de “classes sociais”, também central nas análises de Marshall, Giddens preliminarmente trata de refutar a idéia de que o processo de reconhecimento e incorporação de direitos na esfera da cidadania seria algo linear e irreversível. Para tanto, denuncia o caráter a-histórico da abordagem marshalliana e rejeita seu excessivo otimismo, que denota dois fatores: (i) uma desconsideração dos conflitos sociais e das lutas políticas das classes dominadas em prol de demandas distributivas; e (ii) um desprezo pelas tensões internas inerentes aos diferentes direitos de cidadania, que podem conflitar entre si e determinar a

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

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

anulação de uma de suas vertentes⁸. Nesse sentido, Giddens assevera que os direitos civis, *e.g.*, não são uma categoria homogênea – vale ressaltar que o autor acrescenta os direitos econômicos ao rol dos direitos civis, em substituição aos direitos sociais de Marshall⁹ – e podem sofrer atritos internos que inviabilizem a sua efetividade.

Adotando como referenciais a integralidade da produção bibliográfica de Marshall e as críticas desenvolvidas por Giddens à concepção marshalliana da cidadania, **David Held** inicialmente traça um panorama geral desse debate¹⁰. Posteriormente, coteja ambas as abordagens através de um denominador comum e, por fim, demonstra sua insuficiência para a compreensão e o tratamento adequado das questões contemporâneas postas diante das teorias política e social.

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

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

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

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

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

¹¹ Atribuo a expressão a VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

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

Nessa senda, Held faz menção à cidadania multicultural, como representação de uma nova vertente no debate contemporâneo, e delinea a necessidade de se ter uma compreensão multidimensional da cidadania¹², sustentando que os direitos compatíveis com a cidadania nas sociedades modernas têm que ser concebidos num rol mais amplo que os apresentados por Marshall e Giddens. Em seu entender, a concepção restrita de cidadania destes autores têm sérias implicações sociológicas e políticas em áreas centrais de investigação, tais como a da natureza ideológica dos direitos, a das dimensões críticas do estado, a da estrutura social do pós-guerra, e a dos rumos da política contemporânea.

Conseqüentemente, segundo Held, as abordagens de tais autores ficam restritas ao âmbito do estado nação e deixam de considerar os processos de globalizações em curso, os quais apontam para a necessidade de se reformular a cidadania num sentido cosmopolita¹³. Isso sem falar no recente fenômeno da regionalização da cidadania, representado pelas tentativas de instituição de uma cidadania europeia, como forma de acompanhar a progressiva readequação dos estados nacionais europeus ao formato político e institucional da União Europeia.

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

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

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

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

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

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

Numa perspectiva resignada e intrínseca ao sistema capitalista, Zolo aponta como tarefa primordial da cidadania conciliar os direitos dos cidadãos com os interesses e as práticas do mercado (o que, no fundo, consiste na mesma proposta de Marshall). Conseqüentemente, para ele, o problema enfrentado pela cidadania democrática contemporânea é determinar se, no contexto das sociedades pós-industriais, há espaço para a democracia e o estado de direito sem subordinação à lógica mercatória¹⁶.

No plano normativo, apesar de afirmar sua concordância com as críticas de Held à concepção restrita de cidadania preconizada por Marshall e Giddens, Danilo Zolo é contraditório ao mostrar-se descrente na ampliação do espectro da cidadania. Esse alargamento, segundo alega, incorporaria todos os reclames normativos surgidos no ocidente ao longo do século XX¹⁷.

Desse modo, quer evitar a “inflação normativa” que, segundo ele, envolve o conceito de cidadania¹⁸ e cria o risco de “*diluir sua importância histórica e funcional*,

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

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

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

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

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

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

Nesse sentido, em uma linha mitigada em relação à proposta de Jacques M. Barbalet de abandono da noção de “direitos sociais”²¹, Zolo propõe a substituição desta pela de “serviços sociais”, de maneira a ser melhor compreendida a questão social na atualidade. Segundo o autor italiano, caso fosse possível (e, de fato, isso já acontece em diversos países, como o Brasil) reivindicar a implementação de direitos sociais – e.g., os direitos ao trabalho, à educação e à saúde – como direitos subjetivos perante os tribunais, eles entrariam em conflito com a lógica de liberdade imposta pelo mercado²².

Por outro lado, em razão de serem guiados por mecanismos de transação política e econômica, Zolo entende que os “serviços sociais” refletiriam uma perspectiva realista, pois seriam compatíveis com os interesses da ordem de mercado e com os direitos civis e políticos. Considerando, ainda, que não apresentariam as precariedades dos direitos sociais em termos normativo e de efetividade, os serviços sociais poderiam proporcionar melhores resultados na promoção da igualdade²³.

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

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

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

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

²² ZOLO, Danilo. “La strategia della cittadinanza”, *op. cit.*, pp. 29 e ss.

²³ Idem, *Ibidem*, pp. 32/34 e 45.

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

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

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

3.3

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

Após a queda do regime soviético, qualquer espécie de projeto emancipatório apresentado no âmbito da teoria política – seja atrelado ou não a algum tipo de socialismo – vem sendo fadado ao fracasso pelo senso comum. Assim, destacam-se as formulações que entendem como irremediável a vitória da economia de mercado e, portanto, limitado o papel da cidadania, restringindo-se este à tarefa de compatibilizar os interesses do mercado com condições mínimas de viabilidade para noções como as de democracia e estado de direito²⁵.

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

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

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

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

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

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

Assim, a autora compreende que uma concepção adequada para a teoria da justiça (e a da cidadania) na atualidade – que abarca, inclusive, a perspectiva da globalização²⁶ – exige uma conjugação da dimensão do reconhecimento com a da redistribuição. Com base nessa premissa, Fraser apresenta uma proposta de **teoria crítica do reconhecimento**, que “*identifique e defenda apenas versões da política cultural da diferença que possa ser coerentemente combinada com a política social de igualdade*”²⁷.

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

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

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

Elemento comum às propostas de Fraser e Santos, a afirmação de um direito à diferença e um direito à diversidade²⁹ representa tarefa imprescindível para a concretização da igualdade material em uma nova dimensão, coerente com as demandas sociais dos últimos tempos. Ao contrário do que comumente se imagina, o antônimo de igualdade é desigualdade, e não diferença. Nessa linha, trata-se de conjugar as diferentes culturas e visões de mundo por meio de um pluralismo político e cultural que busque promover a igualdade na medida das diferenças.

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

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

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

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

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

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

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

Por fim, vale destacar a contribuição de **Chantal Mouffe**, no sentido de uma compreensão da cidadania (incluindo a social) pautada pela idéia de “democracia radical”. Basicamente, esta consiste em um modelo agonístico de democracia – caracterizado por uma ênfase na perspectiva do conflito e das disputas sociais pelo poder político –, o qual se opõe à compreensão habermasiana de democracia deliberativa, orientada pela busca do consenso quanto ao procedimento e pela formação do melhor argumento racionalmente produzido³¹.

Com uma forte crítica à apatia política da cidadania liberal, a democracia radical corresponde a uma versão extremada da democracia participativa e implica numa concepção ativa da cidadania, em que os cidadãos estejam constantemente estimulados a participar da vida pública, reivindicando e implementando seus direitos. Deste modo, a cidadania democrática, tal como concebida por Mouffe, tem como pressuposto o reconhecimento e a prática de amplos direitos sociais e de participação política, conjugados com as novas demandas do pluralismo cultural, bem como entendidos como representação da dimensão fundamental da política – o conflito – e condição determinante para a efetiva participação dos cidadãos nos assuntos políticos³².

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

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

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

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

Atualmente já existe uma preocupação em se explorar essa dimensão micro das novas formas de cidadania, com destaque para a recente coletânea organizada por Bryan S. Turner & Engin F. Isin³³, quando foram produzidos estudos específicos acerca de cada uma dessas novas formas de cidadania: ecológica, pós-nacional, cosmopolita, sexual, indígena, cultural, multicultural e democrática radical.

3.4

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Assim, cumpre considerar essa premissa quando da sistematização da cidadania social em meio às formulações teóricas relativas aos direitos sociais, tal como a oferecida por Kymlicka e Norman, parcial e provisoriamente adotada neste trabalho³⁵. Segundo estes autores, há fundamentalmente dois elementos centrais que norteiam e permeiam as principais vertentes teóricas – favoráveis e contrárias – relativas ao reconhecimento e à efetivação dos direitos sociais no quadrante contemporâneo. Trata-se da “responsabilidade” e das “virtudes cívicas”³⁶.

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

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

³⁶ KYMLICKA, Will; NORMAN, Wayne. op. cit., p. 13.

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

3.4.1

A “nova direita”: concepção neoliberal da cidadania restritiva

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

Em síntese, são três os principais argumentos apresentados para a negação dos direitos sociais: (i) o da natureza jurídica imperfeita; (ii) o da incompatibilidade com a liberdade negativa e os direitos civis; e (iii) o da ineficiência econômica³⁷.

Primeiramente, na linha do raciocínio de Hayek, entende-se que os direitos sociais não têm a natureza de verdadeiros direitos, pois não existiriam pessoas específicas a quem coubesse a responsabilidade pelo seu zelo e implementação, muito menos ter-se-ia delimitado que tipo de obrigações (e em que medida) lhes caberiam executar. Assim, seriam “direitos imperfeitos” e irrealizáveis³⁸.

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

³⁷ Idem, Ibidem, pp. 09 e ss.

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

reconhecimento de direitos sociais e econômicos implicaria na restrição das liberdades individuais e, conseqüentemente, na anulação dos direitos civis³⁹. Nesse sentido, entendendo-se que a coesão da sociedade é devida a relações econômicas e pautada por uma lógica de competitividade (primazia do *homo economicus*), argumenta-se que são injustificáveis quaisquer interferências estatais específicas – como as de distribuição de renda – na catalaxia.

Como é de se inferir, a premissa subjacente a esse argumento consiste na idéia de “miragem da justiça social”⁴⁰, segundo a qual a sociedade boa não é a igualitária, mas a que permite mobilidade social, de maneira que a igualdade material só pode ser garantida por regimes totalitários (como o socialismo, conforme alegado por Hayek). Na medida que políticas distributivas implicam no estabelecimento prévio e arbitrário de metas, por sujeitos tidos como ilegítimos, haveria uma restrição das liberdades individuais quanto à livre determinação das escolhas de rumos de vida, o que geraria uma lógica de servidão e dependência⁴¹ em relação ao estado. Assim, entende-se que, dada a contingência do mundo, não se pode antever o futuro e garantir resultados materiais previamente⁴².

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

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

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

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

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

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

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

Dessa forma, desenvolveu-se um argumento que, ao persistir o sistema das redes de seguridade do estado social – especialmente o modelo beveridgiano, que não atrelava qualquer obrigação à concessão de benefícios sociais –, caracterizar-se-ia um sentimento de humilhação nos indivíduos mais desfavorecidos economicamente. Estes receberiam benefícios estatais, mesmo estando em situação de desigualdade em relação aos mais ricos quanto às suas obrigações perante o estado. Assim, principalmente nas reformas do sistema de seguridade social dos EUA, realizadas na década de 1980, passaram a ser implementadas exigências de contrapartida (*workfare*) aos benefícios concedidos por políticas sociais⁴⁵.

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

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

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

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

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

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

3.4.2

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

Na classificação de Will Kymlicka⁴⁶ acerca das principais correntes teóricas da filosofia política contemporânea, figura o liberalismo igualitário. Atrelado à tradição contratualista do liberalismo tradicional, tal grupamento teórico caracteriza-se por apresentar um certo grau de sensibilidade em relação a demandas sociais, motivo pelo qual reivindica uma denominação de “liberalismo político” e sua separação do “liberalismo econômico”⁴⁷.

Tendo como seu pioneiro John Rawls, o liberalismo igualitário encontra guarida também em autores como Ronald Dworkin⁴⁸, Philippe Van Parijs⁴⁹, o próprio Will Kymlicka⁵⁰, dentre outros. Sua principal contribuição na teoria da justiça consiste na adoção de uma idéia de justiça distributiva, no âmbito da tradição liberal, em contraposição à tradicional noção de justiça comutativa. Nesse sentido, prevalece o argumento da igualdade de oportunidades, ao invés da igualdade de resultados preconizada pelas vertentes teóricas de esquerda.

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

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

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

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

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

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

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

Correspondente ao “setor de transferências”, que, segundo o autor, consiste num dos quatro setores do governo (estado) – os demais são os setores de alocação, estabilização e distribuição –, o mínimo social deve ser assegurado pelo estado⁵², o qual tem por responsabilidade viabilizar (e reforçar) na prática o alicerce da “liberdade de cidadania igual”, garantida formalmente por uma “constituição justa”. Rejeitando os critérios da “riqueza média do país” e das “expectativas definidas pelo costume”, apresentados pelo que denomina “senso comum”, para se mensurar os níveis dos mínimos sociais, Rawls apresenta a seguinte parametrização:

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

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

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

Ainda no âmbito dessa vertente teórica, outra abordagem que merece destaque é a de Philippe van Parijs. Partidário de um liberalismo igualitário “não-rawlsiano”, o autor belga adota uma concepção de justiça como “liberdade real para todos” e, a partir desta, desenvolve uma proposta de “mínimos sociais” na forma de uma renda de cidadania universal e incondicional⁵⁴. Entendendo que a produção de valor é baseada não apenas no trabalho, mas nas matérias-primas originárias da natureza, sustenta que todo ser humano tem direito a uma igual participação na distribuição dessa riqueza, quaisquer sejam as suas posteriores escolhas de vida, profissão, lazer etc. Assim, mantém-se preservados os princípios da neutralidade do estado e da reciprocidade, tão caros à sua corrente teórica, e avança numa preocupação com a pobreza e com o desemprego.

As formulações teóricas sobre mínimos sociais ganharam grande repercussão no campo do direito ao longo das últimas décadas, de maneira a modular a aplicação dos direitos sociais nos tribunais. Em sentido próximo às formulações de Rawls, foi pensada a teoria do mínimo existencial, ou mínimo vital, o qual pode ser concebido tanto como direito em espécie (“direito ao mínimo existencial”), quanto como critério de aferição do conteúdo das prestações materiais a serem determinadas pelo Judiciário, na forma de obrigações de fazer ou não fazer⁵⁵.

⁵³ Ibidem, Ibidem, p. 335.

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

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

Com base na formulação jusfilosófica de Robert Alexy acerca dos direitos fundamentais sociais como *status positivus libertatis*⁵⁶, a doutrina constitucionalista passou a tratá-los como passíveis de concretização a partir de normas constitucionais aplicadas na via judicial, na forma de prestações materiais positivas a serem estipuladas na medida do mínimo existencial. A partir de um texto de Ricardo Lobo Torres, de 1989⁵⁷, essa noção foi introduzida no debate jurídico brasileiro e inúmeros estudos foram desenvolvidos sobre o assunto⁵⁸, sempre dentro da perspectiva do reconhecimento normativo e da efetivação dos direitos sociais via Judiciário.

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

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

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

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

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

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

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

por meio de serviços sociais⁶⁰. Segundo sugere-se, não havendo recursos, deixa de existir não a sua prestação, mas o próprio direito, que perderia a cidadania como referencial.

Em meu entender, transferir a base da formação do conceito de cidadania das esferas do direito e da política para a economia – simbolizada por eufemismos para a representação de um suposto pragmatismo – consiste em um reducionismo descabido e realoca a origem do poder de se produzir o direito para um espaço desprovido de qualquer legitimidade democrática⁶¹.

Originário da jurisprudência alemã, que se posicionou pela limitação das prestações sociais pelo estado na medida do razoável e da disponibilidade de recursos prevista no orçamento público⁶², o conceito “reserva do possível” retrata uma tensão constantemente travada entre as metas sociais pugnadas pelas constituições e as condições financeiras (reais e jurídicas) do estado para a sua promoção.

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

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

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

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

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

sociais⁶³ para a sua efetivação. Em razão disso, deixa-se de perceber que se está diante de casos extremos e contingentes, de grande relevância individual, porém de pouquíssima ou nenhuma repercussão no quadro geral e estrutural de desigualdades sociais. Do mesmo modo, condiciona-se a prática da cidadania ao ingresso dos cidadãos no Judiciário – este tido como tutor de uma sociedade órfã e desprotegida⁶⁴ –, o que implica em nova exclusão de uma enorme parcela da população do acesso à cidadania.

3.4.3

A crítica marxista tradicional e sua concepção ubíqua da cidadania social

Apesar de os teóricos do marxismo tradicionalmente atribuírem pouca importância ao tema dos direitos⁶⁵ – considerados secundários, ou mesmo irrelevantes, por integrarem o âmbito da superestrutura –, a expansão da cidadania e o progressivo reconhecimento de direitos típicos dos trabalhadores revelou um novo horizonte. Como já explicitado, a postura de Marx era crítica perante o discurso liberal dos “direitos do homem” (ou direitos civis) e sua natureza individual e privada; porém, otimista diante das conquistas de direitos relativos ao sufrágio universal e ao reconhecimento dos interesses da classe trabalhadora, incorporados nas crescentes legislações fabris do século XIX.

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

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

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

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

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

Como argumenta, por exemplo, **Ellen Meiksins Wood**, as apostas na cidadania social, geralmente de índole reformista, garantiram apenas “conquistas” de caráter limitado e contingente – tais como a implementação de sistemas de seguridade social e a concessão estatal de prestações materiais para a melhoria na qualidade de vida de uma parcela pouco significativa da população. Conseqüentemente, segundo a autora, tais bandeiras fizeram com que a esquerda recuasse para a defesa do *Welfare State* como última trincheira e abandonasse a luta pela emancipação política e social em relação ao jugo do capital, contentando-se com meros mínimos sociais, determinados pela medida do possível num contexto de irreversibilidade do capitalismo⁶⁶.

Sem embargo, Ellen M. Wood reconhece a importância dos direitos de cidadania, inclusive incorporando à teoria socialista as novas demandas identitárias de etnicidade, sexualidade, ecologia etc., compostas pelo que denomina de “bens extra-econômicos”. Sem abandonar a centralidade do conceito “luta de classes”, adverte que o estado social e os direitos sociais não devem ser compreendidos extrinsecamente ao campo da participação política e alheios a qualquer processo revolucionário⁶⁷.

Em sentido similar, adotando uma postura ácida em relação ao reformismo social democrata, **István Mészáros** apresenta uma contribuição relevante no âmbito do pensamento marxista contemporâneo acerca da formação e realização da solidariedade⁶⁸. Apesar de o autor húngaro não explorar diretamente a noção de direitos, ao abordar como tema central a educação – propondo a sua universalização articulada com a do trabalho – e suas relações com a reprodução e a transformação do modelo de organização social, perpassa a cidadania no sentido da formação das pessoas enquanto cidadãos conscientes, e não como fantoches do sistema capitalista.

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

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

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

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

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

Conseqüentemente, argumenta que a educação deve ser compreendida de forma ampla, abrangendo uma dimensão formal e outra informal, caso se vislumbre nela um potencial emancipatório e transformador da realidade social, apto a romper com a “lógica mistificadora do capital”. Assim, a educação consiste em um dos pilares do conceito “para além do capital”, formulado por Mészáros para simbolizar a passagem para uma nova ordem social auto-referencial e auto-sustentável, sem qualquer alusão às mazelas do capitalismo⁷⁰.

Nesse sentido, ele defende a adoção de um processo de “contra-internalização”, pautado por uma concepção da educação como transcendência positiva da auto-alienação do trabalho⁷¹. Através de uma “auto-educação de iguais”, viabiliza-se uma “autogestão da ordem social reprodutiva”, que criará novas formas de reestruturação das condições materiais de existência.

Como arremata Mészáros:

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

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

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

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

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

⁷² Idem, Ibidem, p. 61.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De outra banda, autores alinhados com o marxismo ou seus teóricos (e.g., Gramsci), como os brasileiros **Luiz Werneck Vianna**, **Carlos Nelson Coutinho** e **Evelina Dagnino**, e o austríaco radicado no Brasil, **Paul Singer**, expressam uma visão positiva dos direitos sociais como conquistas democráticas viabilizadas pela luta de classes⁷⁵. Tais direitos permitem a inclusão efetiva, no âmbito das discussões públicas, de mais e mais pessoas alheias ao processo político elitizado, proporcionando assim o exercício da verdadeira soberania popular. Porém, para isso ocorrer, entendem que devem ser superadas as práticas clientelistas, paternalistas e de dependência, típicas dos sistemas do estado de bem-estar.

A partir da sua análise acerca da recente realidade brasileira – certamente aplicável ao contexto latino-americano –, Singer propõe a ampliação da adoção de regimes de economia solidária⁷⁶, nos quais os direitos sociais figuram como elementos centrais. Em um quadro de flexibilização do trabalho, entende ser necessário abandonar a busca pelo pleno emprego e apostar na autogestão para a geração de trabalho e renda.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4.4

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

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

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

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

estado social implementou novos direitos (os direitos sociais) através da mesma lógica anterior, fundada no mesmo modelo de justiça distributiva⁷⁹. Isto é, “*ambos os paradigmas configuram uma mesma representação do cidadão enquanto ‘destinatário de bens’, equiparando, por um lado, bens e direitos, e desprezando, por outro, o papel do cidadão enquanto ‘autor’ do direito*”⁸⁰. Assim, da mesma forma que os direitos individuais clássicos, os direitos sociais foram concebidos apenas para viabilizar a autonomia privada.⁸¹

Defendendo a necessidade de um novo paradigma consentâneo com as sociedades complexas do mundo “pós-convencional”⁸², Habermas apresenta uma proposta de paradigma procedimental da democracia e do direito, fundada na sua teoria do discurso. Em seu entender, a querela entre os paradigmas liberal e social, em nome de uma hegemonia no sistema de direitos, parece ter chegado ao fim, ao menos no campo teórico, em razão da relação reflexiva estabelecida entre eles⁸³. Assim, Habermas afirma que:

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

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

⁷⁹ HABERMAS, Jürgen. *Op. Cit.*, Vol. II, pp. 145 e 154.

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

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

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

⁸³ Idem, *Ibidem*, p. 154.

⁸⁴ Idem, *Ibidem*, p. 186.

mais um determinado ideal de sociedade, nem uma determinada visão de vida boa ou de uma determinada opção política”⁸⁵.

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

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

Conseqüentemente, no intuito de superar os erros decorrentes da adoção da premissa comum aos paradigmas liberal e social – a realização unicamente da autonomia privada –, Habermas assevera que, com o advento do paradigma procedimental do direito, há de se substituir a idéia de distribuição (seja de direitos, seja de chances) pelas de atribuição e reconhecimento⁸⁶. Segundo ele, pela lógica da distribuição, a cada mudança de paradigma alternam-se apenas as posturas de omissão ou comissão quanto à repartição formal (de direitos) ou material (de oportunidades), mas o agente distribuidor continua sempre o mesmo: o estado.

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

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

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

sistema de direitos e com a legitimação democrática do direito⁸⁷. Assim, a articulação entre direito e democracia viabiliza a inclusão social pela concretização de um sistema basilar, indispensável e expansivo de direitos de cidadania.

Nesse sistema de direitos⁸⁸, cujo reconhecimento é imprescindível para a existência de condições mínimas (e a aferição de maiores graus) de democracia, os direitos sociais são indispensáveis. No entanto, calcado na idéia nodal de ação comunicativa, Habermas considera superado o paradigma da sociedade de trabalho, no qual tais direitos estiveram calcados na centralidade das relações de trabalho para a formação da vida social e à mercê da vontade do estado para a sua concreta implementação.

Habermas rejeita o conceito “luta de classes” como chave analítica e o protagonismo do estado (e seu papel paternalista) para a promoção da solidariedade e a efetivação dos direitos sociais, bem como argumenta que um novo modelo de estado social deve se alimentar da sociedade de comunicação. Orientado pela pedra angular do interacionismo comunicativo e discursivo, este modelo implica numa esfera pública fortalecida, enquanto instância capaz de reorganizar e intermediar as relações entre o “mundo da vida” e os sistemas do dinheiro (economia) e da política/administração (estado), a fim de se promover efetivamente a solidariedade⁸⁹.

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

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

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

3.4.5

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

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

Podendo ser representado pelo rótulo de “nova esquerda”⁹⁰, há um grupo de autores(as) que, apesar da sua heterogeneidade de premissas, pode ser harmonizado em torno de propostas convergentes para uma concepção ativa da cidadania e dos direitos sociais. Integrada por autores(as) legatários(as) da tradição republicana, essa “nova esquerda” concebe os direitos sociais como reivindicação da sociedade civil e fruto da participação política ativa dos cidadãos⁹¹.

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

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

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

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

mais apropriado tratar-se de tradições republicanas confluentes entre si por meio de determinados denominadores comuns⁹².

Nessa esteira, destacam-se os seguintes elementos como integrantes do espectro do pensamento republicano, que mesclam características antigas com formulações mais recentes: democracia; antimonarquismo; estado de direito; separação de poderes; federalismo; império da lei; honestidade e transparência na Administração Pública; controle político dos governantes pela cidadania; autogoverno dos cidadãos; idéia de pertencimento à comunidade e adesão à sociedade; amor pela pátria; laicismo; virtude cívica; igualdade de todos perante a lei; preocupação com a esfera pública; primazia da coisa pública, responsabilidade política e social dos governantes⁹³.

Nos debates contemporâneos da filosofia e da teoria política, revigorado pelo movimento do “novo republicanismo”⁹⁴, o republicanismo situa-se em posição intermediária ao comunitarismo e ao liberalismo político, possuindo grande proximidade com as formulações democrático-discursivas de Jürgen Habermas⁹⁵.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.5

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Outro fator que pode contribuir para isso é a consideração de Habermas quanto à completa eliminação da centralidade do trabalho na organização social, tese esta rejeitada por autores, como Antonio Negri e Michael Hardt, que articulam o trabalho (imaterial) e a comunicação/lingüística na produção de subjetividades⁹⁹. Ademais, vale mencionar uma outra questão, que consiste na maior lacuna da obra de Habermas. Como o autor não trabalha especificamente com a economia (tal como fez, *e.g.*, com o direito em *Fatigade e Validade*) e suas influências na formação e prática do direito e da política, apenas se limitando a abordá-la como elemento dos sistemas auto-regulados no processo de “colonização do mundo da vida”, deixa de considerar uma seara que apresenta condicionantes reais das mais importantes para a democracia e a cidadania.

Para a construção da sua posição em prol de uma concepção ativa e participativa da cidadania social, além de seu ponto de vista teórico, a vertente da “**nova esquerda**” leva em conta a conjuntura do mundo atual e seus indicativos: crise do estado nacional, déficit de participação política, exclusão social demasiada, paternalismo estatal, clientelismo e comodismo dos cidadãos etc. Enfim, questões oriundas da concepção passiva de cidadania proposta por Marshall, que podem ser revertidas ou solucionadas com a adoção, complementar e não substitutiva, de uma noção ativa de cidadania, com ênfase no comprometimento social, na responsabilidade, na participação e na autogestão¹⁰⁰.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nesse sentido, considerando-se as transformações políticas e sociais que marcam o período contemporâneo, indagou-se sobre quais seriam, atualmente, a natureza ou o conteúdo, o referencial subjetivo e o(s) agente(s) responsável(is) em relação à cidadania social. Como questionou Domingues¹⁰², com base nas principais questões suscitadas outrora por Bobbio: em que consistem os direitos sociais, a quem eles abrangem e quem tem o dever de provê-los?

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

Assim, também os direitos políticos (*e.g.*, com despesas para a realização de eleições e propaganda político partidária) e os direitos civis (*e.g.*, com custos ligados à máquina burocrática estatal, especialmente envolvendo o Judiciário e questão da segurança pública) implicam em gastos públicos e intervenções estatais. Da mesma forma, os direitos sociais demandam abstenções do estado para a sua promoção. Isto é, trata-se de opção política (legislativa e/ou governamental) a ordem de prioridade conferida aos direitos de cidadania¹⁰³.

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

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

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

Quanto a quem caberia atualmente a **titularidade** dos direitos sociais, cumpre considerar que, apesar de ainda estarem geralmente atrelados de modo formal à condição de trabalhador (*e.g.*, direitos ao trabalho e à previdência social), não estão mais identificados apenas com a questão de classe e abrangem outros referenciais político-sociais. Com o reconhecimento da moradia, saúde, educação, alimentação, assistência social etc. como direitos sociais, passou-se a abarcar uma gama mais ampla de sujeitos, não raro desempregados, e a lhes conceder serviços sociais de forma individual. Nesse sentido, verifica-se uma recente tendência de individualização das políticas sociais¹⁰⁴, demonstrada emblematicamente pelos programas de renda mínima, geralmente destinados a desempregados.

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

Em suma, hodiernamente, a titularidade dos direitos sociais tem sido compreendida como individual e/ou coletiva¹⁰⁶. E, a depender do tipo de concepção que se adote a esse respeito, ter-se-á um certo tipo de política pública e/ou social em relação

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Porque abrange subjetividades políticas em termos de classes sociais e de identidades político-culturais, e envolve simultaneamente indivíduos isolados e agrupados em redes coletivas, a cidadania social revela-se capaz de funcionar como elemento catalisador das principais demandas sociais contemporâneas. E engloba, também, questões de justiça ligadas tanto à redistribuição sócio-econômica como ao reconhecimento cultural – símbolos dos conflitos políticos e sociais da virada do milênio¹⁰⁸.

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

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

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

Cada contexto social, cultural, político e histórico – identificado por espaço e tempo determinados – tem seu ritmo próprio. Apesar de formalmente garantidos por lei, os diferentes direitos de cidadania não têm sua aplicação assegurada na prática, salvo em condições propícias para a sua conjugação. Portanto, confiar em um suposto caráter automático dos direitos – tal como fazem os juristas – consiste numa perigosa armadilha, pois desta forma importantes conquistas democráticas ficarão restritas ao âmbito dos textos normativos das constituições e leis. Com isso, tais conquistas consistirão no que a disputa discursiva e a apropriação dominante da linguagem determinarem¹⁰⁹, principalmente no âmbito dos tribunais.

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

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