

4

Cidadania e Políticas Sociais na América Latina: análises e perspectivas

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

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

Consistindo cidadania social em objeto de estudo que não prescinde de uma abordagem que concilie teoria e empiria, os problemas que a cercam exigem uma delimitação precisa de tempo e um recorte particular de espaço. Ademais, diferentemente das cidadanias civil e política, que apresentam padrões genéricos de reconhecimento e manifestação mundo afora (respectivamente, p. ex., com as liberdades negativas e o sufrágio), a cidadania social denota características e expressões particulares em cada contexto histórico, político, social e cultural¹.

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

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

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

Adotando como premissa o alerta de Bendix, que preconiza um desprendimento em relação a amarras inquebrantáveis que atrelem o progresso de quaisquer sociedades ao modelo de desenvolvimento social e ao paradigma do processo de industrialização europeus², empreenderei um esforço de síntese. Buscarei assinalar as principais características e peculiaridades que marcam a singularidade da trajetória da América Latina, em termos das relações entre os modos de organização produtiva, de configuração da sociedade e de formação da cidadania. Nesse cenário específico, serão projetadas as considerações teóricas exploradas ao longo dos capítulos anteriores e contextualizados pontos centrais, como as relações entre estado e sociedade, público e privado, economia e política.

Antes de mais nada, uma advertência se faz necessária sobre o que se compreende aqui como “América Latina”. Tendo em vista a heterogeneidade das especificidades históricas e culturais dessa demarcação geográfica – que pode inclusive desorientar pesquisadores experientes a se perderem em meio a um mosaico de peculiaridades –, perscrutarei apenas os aspectos comuns e os temas que permitem traçar uma linha de continuidade entre as experiências dos diversos países da região³ – aí incluídos os das Américas do norte e central como México e Nicarágua –, dentro de um mesmo contexto que envolve a cidadania, especialmente a social.

4.1

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

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

² BENDIX, Reinhard. *op. cit.*, pp. 109 e ss.

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

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

Em sua organização política e social, apesar de a região ter contado com as experiências dos povos azteca, inca e maia⁴, qualquer legado desta tradição foi desconsiderado pelo processo de colonização europeu, que dizimou os povos nativos e tratou de impor e reproduzir sua lógica social própria.

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

A despeito da influência colonizadora, o ambiente colonizado proporcionou feições próprias aos mecanismos e elementos modernizadores, estabelecendo modelos político-sociais distintos em relação ao capitalismo metropolitano. Com a passagem do sistema de propriedade coletiva pré-colombiano para o privatista-individual europeu⁶, substituiu-se o modelo de produção até então preponderante na região – a economia de subsistência, fundada no trabalho coletivo – por um incipiente capitalismo periférico⁷.

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

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

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

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

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

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

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

Como reflexo da implementação do capitalismo⁸, a abolição da escravatura desencadeou a formação de classes sociais, com uma ampla migração das zonas rurais para os novos centros urbanos nos diversos países da América Latina⁹. Não obstante, o principal artífice desse processo não foi uma burguesia em ascensão, como na Europa, mas tradicionais grupos oligárquicos, que viabilizaram a constituição, por volta de 1880, de um estado com este perfil.

Dessa forma:

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

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

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

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

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

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

Tendo em vista a debilidade e o caráter tardio da formação da sua burguesia, e apesar da ausência de homogeneidade entre seus diferentes países, na América Latina o **estado** geralmente figurou como **elemento central** – e a **sociedade civil** como **mero corolário** – na composição da comunidade política e na determinação da identidade nacional¹² – sendo raras as exceções, como a Argentina, onde o estado se formou a partir de uma nação pré-constituída¹³.

O estado caracteriza-se como o espaço político por excelência e, freqüentemente, dissociado da idéia de uma nação unificada, sendo comum a precedência daquele em relação a esta nos processos de formação social na região¹⁴. Conseqüentemente, como salienta Sônia Fleury, ao invés de uma condução pautada pelos interesses de uma certa classe social para a formação de um mercado nacional, o cenário latino-americano denota a **predominância da esfera política sobre a econômica**¹⁵. Em meu entendimento, não é possível separar a política da economia, pois ambas se interpenetram e se condicionam reciprocamente. Desta forma, considerando, ainda, que a política não se restringe ao âmbito do estado, a assertiva da autora deve ser encarada com ressalvas, já que a organização social na região foi moldada pela prevalência dos interesses políticos das oligarquias, e não pela circulação de bens e serviços.

Assim, é possível afirmar que, geralmente, a **nação** veio a ser constituída a **reboque do estado** e, por conseguinte, representando um movimento de fora para dentro¹⁶, a fim de viabilizar a expansão do capital internacional, e incorporando um aparato burocrático-institucional sem correlação com elementos identitários e

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

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

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

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

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

¹⁶ Idem. *Ibidem*, p. 139.

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

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

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

Por conseguinte, os diversos nacionalismos que se formaram na região referem-se ao simbolismo criado em torno de determinadas personalidades e personagens políticas, e não a projetos de nação articulados na sociedade civil, motivo pelo qual se explica, ao menos em parte, o histórico déficit de integração entre os países latino-americanos¹⁹.

Por seu turno, **a cidadania surgiu na América Latina** de forma extremamente restrita e desprovida de qualquer linearidade ou padrão universal de democratização no seu processo de formação, que, conseqüentemente, enfrentou realidades distintas de acordo com cada contexto²⁰. Como aduz Hilda Sabato:

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

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

¹⁸ FLEURY, Sônia. *Estado sem Cidadãos...*, *op. cit.*, p. 235.

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

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

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

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

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

Considerando a concepção comunitária do social e o caráter segregado das comunidades políticas à época, os autores argumentam ser a *vecindad* o genuíno critério fundador da cidadania, que atribuía a titularidade de direitos políticos a certos indivíduos em razão da sua condição de *vecinos*²². Isto é, sujeitos dotados de um estatuto particular e privilegiado – que denotam a estrutura hierárquica daquela sociedade –, e concebidos enquanto homens territorialmente enraizados²³. Assim, “*en última instancia el ciudadano era un igual rodeado de desiguales*”²⁴.

Como sintetiza Gonzalo Sánchez Gómez:

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

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

²¹ Idem, *Ibidem*, p. 19.

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

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

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

²⁵ Idem, *Ibidem*, p. 432.

território e a separação entre o país real e o previsto nas leis. Sua principal consequência, a municipalização da política, produziu os primeiros casos de clientelismo e personalismo na região a partir da noção de cidadania²⁶.

A distinção entre cidadania ativa e passiva também encontrou guarida nos países latino-americanos, e serviu de critério fundamental para a sua organização e a prática política²⁷.

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

Com a entrada do liberalismo econômico na América Latina, a partir da segunda metade do séc. XIX, formou-se um modelo censitário e restrito de cidadania política. Diferentemente do europeu, este foi moldado por estados de perfil autoritário e comandados por fortes oligarquias, cuja permanência no poder diante da comunidade política era sempre posta como prioridade, em detrimento da integração e participação dos demais grupos sociais, até então aliados do processo político²⁸.

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

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

²⁶ CHÁVEZ, Alicia Hernández; CARMAGNANI, Marcello, *op. cit.*, pp. 376 e 401/403.

²⁷ Nesse sentido, por exemplo, a Constituição da Argentina, de 1853, reconheceu formalmente tal clivagem, deixando uma multidão à margem do sistema político. QUIROGA, Hugo. “Déficit de ciudadanía y transformaciones del espacio público.” In: CHERESKY, Isidoro. (Comp.). *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*. Buenos Aires: Miño y Dávila Eds., 2006, pp. 116.

²⁸ WASSERMAN, Claudia. *op. cit.*, p. 71.

e seguintes ficaram marcadas por novas articulações entre estado e sociedade²⁹. Estas, por sua vez, notabilizaram-se por um crescimento do pauperismo e da economia (período do nacional-desenvolvimentismo, 1940'/1960'), bem como por um aumento incisivo da pressão popular na reivindicação da questão social, que gerou uma série de bandeiras de luta (entre elas a mestiçagem e, de forma embrionária, o indigenismo) para a formação de uma desejada identidade latino-americana³⁰.

Esse período ficou conhecido como a era dos populismos nacionalistas³¹ na América Latina, marcada por governos autoritários e fundados no personalismo de líderes carismáticos, destacando-se os casos de Brasil (varguismo), Argentina (peronismo) e México (cardenismo), adeptos e praticantes de políticas de controle social pela via do corporativismo. Em razão da sua pertinência com a cidadania social, essas experiências serão abordadas com mais detalhes no próximo tópico.

Não obstante, quanto à cidadania política, pode-se afirmar que elas representaram um movimento de mão dupla: de um lado, proporcionaram a ampliação do rol de cidadãos e participantes da vida pública; de outro, exerceram o controle sobre a ação política dos novos sujeitos sociais com a repressão e manipulação dos sindicatos. Nesse primeiro sentido, a cidadania política foi bastante alargada no plano formal, tendo sido estendida a segmentos sociais

²⁹ Idem, *Ibidem*, p. 46; e PRADO, Luiz Fernando Silva. *História Contemporânea da América Latina (1930-1960)*. 2ª ed., Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004, p. 18.

³⁰ PRADO, Luiz Fernando Silva. *op. cit.*, pp. 13 e 19/22.

³¹ Tendo em vista a sua complexidade e a especificidade da sua manifestação em cada contexto nacional na América Latina, ao invés de se tratar do fenômeno do populismo no singular, o correto é concebê-lo no plural, como populismos. Assim, tem-se as seguintes experiências: “(...) de forma geral, denominam-se *populistas os governos de Getúlio Vargas (1930-1945/1951-1954) e o de João Goulart (1961-1964), no Brasil; o de Juan Domingo Perón (1946-1955), na Argentina; o de Lázaro Cárdenas (1934-1940), no México; o de Victor Paz Estensoro (1952-1956/1960-1964) e Hernán Siles Zuazo (1956-1960), na Bolívia; o de José María Velasco Ibarra (1934-1935/1944-1947/1952-1956/1961 e 1968-1972), no Equador; além de também serem considerados como populistas os movimentos políticos aprista (Apra-Peru, liderado por Victor Raúl Haya de la Torre) e o gaitanismo (Colômbia, liderado por Jorge E. Gaitan), que nunca chegaram ao poder*”. PRADO, Maria Lígia Coelho. *O populismo na América Latina (Argentina e México)*. São Paulo: Brasiliense, 1981, p. 49. *Apud* PRADO, Luiz Fernando Silva. *op. cit.*, p. 49. Sobre o tema, algumas obras são referenciais, dentre elas: IANNI, Octavio. *La formación del Estado populista en América Latina*. Mexico: Era, 1974; WEFORT, Francisco C. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978; e FERREIRA, Jorge. *O populismo e sua história: debate e crítica*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

outrora alheios à política (e.g., as mulheres), com a atribuição do direito ao voto, chegando-se a estabelecer paulatinamente o sufrágio universal³².

Em razão de uma acentuada crise dos estados democrático-burgueses e do conseqüente declínio de diversos governos populistas, inaugurou-se no período entre 1960 e 1990 uma conturbada fase de ascensão de regimes de **ditaduras militares**³³. Através de uma série de golpes de estado³⁴ – articulados e apoiados pelos EUA –, houve uma forte reação das classes dominantes ao crescimento político das camadas sociais subalternas, o que determinou uma ampla restrição e repressão ao exercício da cidadania política. Como conseqüência, houve um esvaziamento forçado do espaço político e numa desmobilização popular generalizada.

Como forma de se revigorar o capitalismo latino-americano, os governos militares firmaram e buscaram implementar os seguintes compromissos: *“desnacionalização da economia, desmantelamento do capitalismo de Estado; acentuada redução das obrigações do estado quanto ao bem-estar social; promoção da concentração de capital; orientação pró-monopólica do setor agrário; e pauperização da classe operária”*.³⁵

Tendo em vista esse modelo de cidadania política, a **democracia** assumiu características próprias na América Latina. A partir dos processos de independência e republicanização, desde o século XIX, até o período de transição da década de 1980, identifica-se na região uma tônica de alternância entre regimes autoritários e de democracias formais. Em meio a essa oscilação, a **cidadania civil** foi constantemente menosprezada e – ao revés da experiência europeia, em que figurou como elemento central –, só veio a se formar tardiamente, como fruto

³² Em ordem cronológica, o sufrágio foi assim reconhecido nos principais países da América Latina: Equador (1929 e 1978); Uruguai (1932 e 1934), Brasil (1932 e 1988), República Dominicana (1942); Venezuela (1946), Argentina (1947); Costa Rica (1949); Chile (1949 e 1970); El Salvador (1950); Bolívia (1952); Guiana (1953); México (1954); Honduras (1954); Peru (1955 e 1979); Colômbia (1957); Nicarágua (1957); Guatemala (1965); Paraguai (1967). Cf. Laboratório de Estudos Experimentais (LEEX) do IUPERJ. Disponível na Internet em: <http://www.ucam.edu.br/leex/Inter/Cronolog1.htm>.

³³ GUAZZELLI, Cesar Augusto Barcellos. *História Contemporânea da América Latina (1960-1990)*. 2ª ed., Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004, pp. 09 e 96.

³⁴ Em ordem cronológica, assim ocorreram os golpes militares na América Latina: Peru (1962 e 1968), República Dominicana (1963), Brasil e Bolívia (1964), Argentina (1966 e 1976), Uruguai e Chile (1973). Ficaram “ilesos”, nesse período, Venezuela, Colômbia e México. GUAZZELLI, Cesar Augusto Barcellos. *op. cit.*, p. 28.

³⁵ Idem, *Ibidem*, p. 30.

das reivindicações contrárias ao autoritarismo militar e suas medidas, de forte teor político, restritivas à liberdade.

Conseqüentemente, só se começou a tratar mais intensamente da temática dos **direitos humanos**, cuja origem está fundada na matriz liberal da política e dos direitos subjetivos, no final do século XX, quando foram reconhecidos mais amplamente direitos civis, possibilitando a formação de agendas políticas envolvendo a questão.

Em suma, ao contrário do que ocorreu com os povos colonizadores, nossos estados nacionais sempre foram inacabados, repletos de fraturas sociais e só vieram a se organizar como tal tardiamente, na virada do século XIX para o XX. Isso sem falar que, no que diz respeito à questão social, como será visto no tópico seguinte, jamais se formou na região algo parecido com um *Welfare State*.

4.2

A cidadania social na América Latina: a inclusão seletiva na cidadania via reconhecimento de direitos sociais

Com a influência ideológica da doutrina anarcossindicalista – propagada por Mikhail Bakunin no final do século XIX –, uma série de movimentos políticos e sociais (urbanos e rurais) partiu para o enfrentamento com a ditadura do caudilho Porfírio Díaz, desencadeando-se um complexo processo político que viabilizou a promulgação, em 05 de fevereiro de 1917, do mais relevante documento político-jurídico do início do século XX: a Constituição do México³⁶.

Em um contexto de ampla movimentação e mobilização popular, desigualdades sociais extremas e forte repressão contra as minorias sociais e étnicas, os mexicanos instituíram pela primeira vez na história, em nível constitucional, normas jurídicas reconhecendo as demandas de tais grupos – essencialmente as trabalhistas – no formato de direitos de cidadania de cunho

³⁶ Como sintetiza Fábio Konder Comparato, seriam os seguintes os pilares da Constituição mexicana: “proibição de reeleição do Presidente da República (Porfírio Díaz havia governado mediante reeleições sucessivas, de 1876 a 1891), garantias para as liberdades individuais e políticas (sistematicamente negadas a todos os opositores do presidente-ditador), quebra do poderio da Igreja Católica, expansão do sistema de educação pública, reforma agrária e proteção do trabalho assalariado.” (*A afirmação histórica dos direitos humanos*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 173).

social: direito à identidade cultural indígena (art. 2º), direito à educação (art. 3º), direito ao trabalho e à seguridade social (art. 123 e ss.) e etc.³⁷.

Na síntese de Fábio Konder Comparato, cumpre sublinhar que

“a Constituição mexicana, em reação ao sistema capitalista, foi a primeira a estabelecer a desmercantilização do trabalho, ou seja, a proibição de equipará-lo a uma mercadoria qualquer, sujeita à lei da oferta e da procura no mercado. Ela firmou o princípio da igualdade substancial de posição jurídica entre trabalhadores e empresários na relação contratual de trabalho, criou a responsabilidade dos empregadores por acidentes do trabalho e lançou, de modo geral, as bases para a construção do moderno Estado Social de Direito.”³⁸

Diferentemente do caso mexicano, em que se congregaram movimentos urbanos e rurais, as demais experiências revolucionárias da América Latina, deflagradas após o início do “ciclo das revoluções”, em 1910, caracterizaram-se pela formação de movimentos operários urbanos, principais antagonistas das oligarquias nacionais.

Apesar da sua enorme relevância histórica, e da sua repercussão inclusive mundial (no caso mexicano), essas experiências políticas de reivindicação e reconhecimento de um viés social da cidadania caracterizam-se também pelas suas singularidades nacionais, vez que não exerceram efeitos diretos sobre os demais países da região, que apresentaram um desenvolvimento diferenciado da cidadania.

Ao contrário do que preconiza a leitura marshalliana da cidadania, a realidade da América Latina demonstra um outro desenvolvimento histórico³⁹. Aqui, a gênese da figura do cidadão se iniciou em meio a regimes burocráticos-ditatoriais e através de uma apropriação autoritária (caudilhismo) e tardia do tema das necessidades sociais, que lhes conferiu uma aplicação populista e clientelista – típica de “revoluções de cima para baixo” – por meio da concessão de direitos sociais para grupos políticos seletos.

Geralmente anteriores aos direitos políticos, os direitos sociais são concebidos pelo senso comum como dádivas concedidas por governantes populistas, e não como frutos de conquistas populares. Sem embargo, tal como se verifica nos casos argentino e brasileiro (a ser retomado adiante), é preciso

³⁷ Idem, *ibidem*, pp. 173 e ss.

³⁸ Idem, *ibidem*, p. 177.

³⁹ Cf. CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil – o longo caminho*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

considerar a existência de uma antiga luta política, precedente ao período dos populismos, que expressa uma linha de continuidade entre as reivindicações proletárias e o posterior reconhecimento formal desses direitos.

Por seu turno, os direitos civis ainda se encontram em fase de implementação em muitos países do continente, acompanhados de novos “direitos multiculturais” voltados para as populações indígenas, principalmente dos países andinos.

De acordo com Guillermo **O’Donnell**, quando comparada com o processo de desenvolvimento da noção tradicional de cidadania formulada por Thomas H. Marshall, a América Latina apresenta uma “**cidadania invertida**”. Como relata o autor,

“primero, se otorgaron algunos derechos sociales, más limitados que en el Noroeste [*Europa e EUA*], y en las últimas dos décadas en la mayoría de los países aquéllos han sido profundamente revertidos. Más tarde, adquisición de derechos políticos, a través de procesos pasados o presentes de democratización política. Y tercero, aún hoy, derechos civiles implantados de manera sesgada e intermitente. Éste es el patrón nacional-populista seguido por Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, México y Perú. (...) Con algunas salvedades que no hace falta aclarar aquí, las secuencias del Noroeste se aplican de manera bastante aproximada a Costa Rica, Chile y Uruguay.”⁴⁰

Considerando os casos de Chile, Uruguai, Brasil e Argentina, Sônia Fleury divide o tratamento da questão social⁴¹ na região em três períodos: (i) formação, (ii) expansão e (iii) consolidação/crise/esgotamento.

No primeiro momento, Chile e Uruguai mostraram-se como pioneiros no tratamento da questão social, bem antes da década de 1930. Inicialmente, adotaram sistemas mutuários restritos aos servidores do estado e progressivamente ampliados com a instituição de programas sociais voltados para os trabalhadores em geral. Como afirma a autora:

“as condições de emergência das medidas de proteção social na América Latina estão associadas ao processo de crise do modelo agroexportador e do exercício liberal do poder, implicando na mudança da relação Estado/sociedade. Se as primeiras medidas foram destinadas a servidores civis e militares com vistas a fortalecer o poder central e a identidade nacional, mas não configuraram um modelo de proteção social, a emergência das camadas médias urbanas e do

⁴⁰ O’ DONNELL, Guillermo. “Notas sobre la democracia en América Latina.”. In: *La Democracia en América Latina: El debate conceptual sobre la democracia*, PNUD, 2004, p. 55.

⁴¹ SOARES, Laura Tavares. “Questão social”. In: SADER, Emir *et alli*. (Coords.). *Enciclopédia...*, *op. cit*, pp. 1106/1118.

operariado colocaram as questões da participação e da reprodução social na arena política.”⁴²

Na segunda fase, denominada de corporativista ou populista, destacaram-se as experiências de Brasil (varguismo), Argentina (peronismo) e México (cardenismo), marcadas pela centralidade das figuras carismáticas de seus governantes e por estruturas de cooptação e barganha no tratamento da questão social⁴³.

Muito semelhante à “cidadania regulada” praticada no Brasil – explicitada no próximo tópico –, a **Argentina** teve uma experiência mais redistributiva de cidadania social, com sindicatos mais fortes, porém também marcada pela marginalização dos mais pobres e por políticas clientelistas⁴⁴.

Centrado na figura de Juan Domingo Perón, esse processo foi desenvolvido em dois momentos distintos. Na primeira fase do **peronismo** (1946-51), buscou-se escamotear a luta de classes por meio de um compromisso entre capital e trabalho, e da adoção de um modelo corporativista de sindicalismo. Aproveitando-se das circunstâncias econômicas favoráveis à busca pelo pleno emprego, o governo – de caráter autoritário, centralizador, nacionalista e estatizante – adotou diversas políticas sociais redistributivas. Já na sua segunda etapa (1951-55), o peronismo enfrentou sérias dificuldades econômicas e não conseguiu lograr o mesmo êxito do período anterior, vindo a ser derrubado por um golpe militar em 1955⁴⁵.

Com a ascensão de Lázaro Cárdenas ao governo mexicano, entre 1934 e 1940, o estado foi definido como o motor do capitalismo nacional e o responsável pelo desenvolvimento econômico auto-sustentado. Com o diferencial de ter realizado a reforma agrária, o **cardenismo** se alinhou aos populismos argentino e brasileiro por conjugar dois elementos fundamentais. De um lado, uma ênfase na questão social, com a atribuição de uma série benefícios aos trabalhadores

⁴² FLEURY, Sônia. *Estado sem Cidadãos...*, op. cit., p. 179.

⁴³ Como aduz Sônia Fleury, “A vinculação da política social à acumulação, através do estatuto da cidadania regulada pela inserção na estrutura produtiva, denota o modelo de relação Estado/sociedade no qual o Estado assume a centralidade na condução do processo de industrialização substitutiva de importações, capitaneando o desenvolvimento e regulando a reprodução social por meio da introdução de instrumentos de mediação do conflito entre capital e trabalho.” FLEURY, Sônia. *Estado sem Cidadãos...*, op. cit., p. 185.

⁴⁴ QUIROGA, Hugo. “Déficit de ciudadanía y transformaciones del espacio público”, op. cit., p. 122.

⁴⁵ PRADO, Luiz Fernando Silva. *História Contemporânea da América Latina (1930-1960)*, op. cit., pp. 56/58.

urbanos e rurais; de outro, um controle corporativo sobre esses sujeitos políticos, posteriormente desmobilizados pelo aparato estatal⁴⁶.

O cardenismo ficou marcado por privilegiar as organizações sociais e as massas populares em detrimento dos indivíduos e das demandas particulares. Assim, tem-se que as principais dificuldades de acesso à cidadania social no México se devem ao padrão corporativo de distribuição, à insuficiência de recursos fiscais e à alta proporção da população com graves carências⁴⁷.

Em reação aos populismos, a já mencionada ascensão de ditaduras militares resultou na formação de governos autoritários, cujas metas iniciais foram estabelecer uma primazia do setor financeiro sobre a política democrática e eliminar a participação dos trabalhadores no processo político, privando-lhes dos direitos de cidadania conquistados até então. No que tange ao tratamento da questão social, houve uma forte centralização das políticas públicas, viabilizadas através de reformas burocráticas que:

“caracterizam-se pela tentativa de exclusão do processo decisório das políticas sociais das forças mobilizadoras em torno da questão social durante o período populista, de forma a eliminar o jogo político da barganha e pressão exercidas pelas categorias de trabalhadores e intermediadas pelas organizações sindicais e pelos partidos políticos. A despolitização da questão social correspondeu, ao mesmo tempo, ao fortalecimento das estruturas burocráticas do executivo, à valorização da tecnoburocracia e das medidas racionalizadoras, levadas a cabo em um contexto de supressão da cidadania política e eliminação dos canais de representação e organização das demandas sociais.”⁴⁸

Posteriormente, com o advento do neoliberalismo e a transição democrática, foram implementados na região dois modelos de reformas quanto às políticas sociais: o liberal produtivista, praticado no Chile, e o universal publicista, aplicado no Brasil.

⁴⁶ Idem, *Ibidem*, p. 65.

⁴⁷ GORDON, Sara. “Ciudadanía y derechos sociales: criterios distributivos?” In: ZICCARDI, Alicia. *Pobreza, desigualdad social, y ciudadanía: los límites de las políticas sociales en América Latina*. CLACSO, 2001, p. 32.

⁴⁸ FLEURY, Sônia. *Estado sem Cidadãos...*, *op. cit.*, p. 211.

4.2.1

A experiência brasileira em termos de cidadania, direitos e políticas sociais

Dentre outros fatores, as diferenças de idioma e costumes tradicionalmente distanciaram o Brasil dos demais países do continente, sendo comum no imaginário cultural brasileiro a ausência de uma idéia de pertencimento ao universo latino-americano⁴⁹. Apesar disso, o país possui importantes traços comuns a seus vizinhos, que permitem inseri-lo no mesmo contexto sócio-político. É o que buscarei demonstrar com a apresentação da experiência brasileira quanto à formação e desenvolvimento da cidadania e dos direitos e políticas sociais.

Segundo Jessé Souza, os clássicos da sociologia brasileira (Sérgio Buarque de Holanda, Raimundo Faoro, Roberto DaMatta, entre outros), tradicionalmente apresentam “a idéia de um Brasil modernizado ‘para inglês ver’, uma modernização superficial, epidérmica e ‘de fachada’”⁵⁰. Nesse sentido, preconizando a idéia de que o europeísmo poderia explicar a formação social brasileira como uma continuidade em relação aos povos colonizadores, o autor compreende que essa “sociologia da inautenticidade” caracteriza-se por sua referência a elementos como “herança ibérica”, “personalismo” e “patrimonialismo”.

Diante dessa constatação, a partir de uma reconstrução da argumentação de Gilberto Freyre – nos pontos em que este diverge da tradição iberista –, o autor desenvolve uma abordagem alternativa à perspectiva da “inautenticidade”. Com isso, objetiva realizar uma reinterpretação do processo peculiar de formação sócio-política brasileira. Calcada numa vinculação entre idéias e práticas, e instituições sociais, a noção de “modernização seletiva”⁵¹ considera as especificidades da incorporação social dos valores impostos pelos colonizadores, e traz à tona elementos obscurecidos pelo continuísmo europeu. Este será o mote

⁴⁹ OLIVEIRA, Francisco de. “Fronteiras invisíveis”. In: NOVAES, Adauto (Org.), *op. cit.*, pp. 23/47; e SADER, Emir. “Encontros e desencontros”. In: NOVAES, Adauto. (Org.), *op. cit.*, pp. 177/190.

⁵⁰ SOUZA, Jessé. *A modernização seletiva...*, *op. cit.*, p. 11.

⁵¹ Idem, *Ibidem*, *passim*.

adotado neste tópico para a demonstração da experiência brasileira de construção da cidadania.

Com base em Gilberto Freyre, Jessé Souza considera o ano de 1808 como marco inicial do processo de modernização brasileiro, em razão de dois eventos fundamentais: (i) a vinda da família real portuguesa da metrópole para a colônia; e (ii) a abertura dos portos em Portugal⁵². Esses episódios representam o advento de uma nova época para a história do Brasil, na qual deu-se início à implementação de um aparato de estado racional e de uma cultura de mercado, viabilizados por uma série de valores morais e costumes sociais trazidos na “bagagem” da comitiva real.

Segundo Jessé Souza, a implementação desse processo brasileiro de transformação política e social possui duas fases fundamentais. A primeira é caracterizada por um modelo de organização social calcado numa lógica de poder pessoal, representada pela figura do senhor de terras e identificada pelo patriarcalismo e pela escravidão⁵³. Dotado de soberania absoluta tanto na seara pública (como representante do poder local insubordinado ao poder central), como na privada (enquanto chefe de família), esse personagem denota uma concepção política-social de marca autoritária, totalitária e oligárquica.

Na segunda fase da modernização brasileira, identificada por maiores graus de implementação do aparato burocrático e de desenvolvimento do mercado – institucionalização dos valores individualistas e burgueses –, tem-se uma mudança de eixo com a paulatina adoção de uma lógica de poder impessoal, típica da modernidade europeia. Nesse contexto, a abolição formal da escravidão consiste em importante fator para a mudança social em curso e a caracterização de um primeiro modelo de cidadania no país.

Antes mesmo de 1888, formava-se no Brasil uma nova classe social intermediária aos senhores de terras e aos escravos – vale lembrar que estes últimos posteriormente foram substituídos pelos imigrantes europeus nos trabalhos pesados –, composta pelos “agregados” ou “dependentes”, nos campos

⁵² Em sentido contrário, a maioria dos autores da sociologia “patrimonialista” brasileira (por todos, Sérgio Buarque de Holanda) reconhece um outro marco para esse processo: a chegada ao país dos imigrantes italianos e alemães, que teriam trazido consigo os valores modernos. Cf. SOUZA, Jessé. *A modernização seletiva...*, *op. cit.*, p. 252.

⁵³ SOUZA, Jessé. *A construção social da subcidadania...*, *op. cit.*, pp. 101 e ss.

urbano e rural. Eis a formação do que Jessé Souza denomina de “ralé estrutural”, a qual virá representar a classe social detentora da condição de subcidadania⁵⁴.

Desprovidos de reconhecimento social, entre outros fatores, em razão da sua inutilidade para o processo produtivo e de serem destituídos de patrimônio, tais sujeitos tinham *status* de formalmente livres, mas não condições de subsistência própria. Tidos como “*homens a rigor dispensáveis, desvinculados dos processos essenciais à sociedade*”⁵⁵, os agregados ou dependentes eram socialmente integrados por meio de favores dos senhores de terras, aos quais tornaram-se vinculados por elos de dependência e dominação.

Objetivando representar a condição desses indivíduos (e de seus descendentes), marcada por uma “cultura política da dádiva”, que expressava uma total confusão entre público e privado, **Teresa Sales** cunhou a expressão “**cidadania concedida**”. Nas palavras da autora:

“A cidadania concedida, que está na gênese da construção de nossa cidadania, está vinculada, contraditoriamente, à não-cidadania do homem livre e pobre, o qual dependia dos favores do senhor territorial, que detinha o monopólio privado do mando, para poder usufruir dos direitos elementares da cidadania civil.”⁵⁶

Nessa senda, o sistema do **coronelismo** representa uma lógica até então inédita de entrelaçamento entre público e privado no exercício do poder político, característica da Primeira República e doravante reproduzida, em razão da sua vinculação ao modelo de estrutura agrária, que permaneceu inalterado. Sem embargo da progressiva centralização do poder em estruturas políticas institucionais, orbitantes ao governo federal, a dominação senhorial e local continuava a vigor, porém de forma revigorada.

Com a paulatina ampliação do sufrágio, os indivíduos antes desprezados passaram a representar um papel relevante nos pleitos eleitorais. De maneira a garantir suas eleições para os governos estaduais, os políticos necessitavam do apoio e dos currais eleitorais dos senhores de terras, os quais dependiam, como

⁵⁴ Ao invés de usar locuções como “exclusão social” – por ele tidas como impróprias –, o autor adota o termo “subcidadania” para representar a condição de não reconhecimento social de indivíduos formalmente tidos como cidadãos, porém faturalmente desprezados em razão da sua posição “desprezível” perante o processo produtivo capitalista. Cf. SOUZA, Jessé. *A modernização seletiva...*, op. cit., p. 268.

⁵⁵ SOUZA, Jessé. *A construção social da subcidadania...*, op. cit., p. 122.

⁵⁶ SALES, Teresa. “Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira”. In: *RBCS*, São Paulo, ANPOCS, n.º 25, ano 9, jun., 1994, pp. 26/37. Ainda sobre o tema, veja-se: OLIVEIRA, Francisco de. “Da dádiva aos direitos: a dialética da cidadania”. In: *RBCS*, São Paulo, ANPOCS, n.º 25, ano 9, jun., 1994, pp. 42/44.

contrapartida, da proteção oficial/institucional para assegurar sua predominância local. Assim, constituía-se um sistema político no qual se firmava uma promíscua “*relação de compromisso entre o poder privado decadente e o poder público fortalecido*”⁵⁷.

Quem melhor delineou a noção de coronelismo entre os estudiosos da teoria social no Brasil foi **Victor Nunes Leal**, que o concebeu como:

“resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constituiu fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa. Por isso mesmo, o 'coronelismo' é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras.”⁵⁸

Durante o período da República Velha, a situação desses sujeitos perante a sociedade começou a ganhar tanta relevância que fez com que o estado deixasse de ignorá-los e passasse a tomar medidas em relação a eles. Para expressar a postura governamental de violência e repressão adotada na época, diante de um quadro de pauperização e insalubridade generalizadas, vale recordar a notória frase atribuída ao ex-presidente Washington Luis, que teria dito tratar-se a questão social de caso de polícia⁵⁹.

Em meio à ortodoxia liberal preconizada pela Constituição de 1891, tinha-se uma postura estatal nada absenteísta em relação às liberdades fundamentais, desprovidas de proteção jurídica, dos indivíduos pobres e miseráveis. Nesse sentido, afirma-se que **no Brasil, o liberalismo surgiu antes da democracia**, como elemento destinado a justificar a implementação e expansão da economia industrial, e não a assegurar garantias fundamentais e universais para os cidadãos

⁵⁷ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 3ª ed., 1ª reimp., Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1997, pp. 275/276; e FLEURY, Sônia. *Estado sem Cidadãos: Seguridade Social na América Latina*. Rio de Janeiro: Ed FIOCRUZ, 1994, p. 145.

⁵⁸ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto...*, *op. cit.*, p. 40.

⁵⁹ FLEURY, Sônia. *Estado sem Cidadãos...*, *op. cit.*, p. 129; e SEELANDER, Airton Cerqueira-Leite. “Pondo os pobres no seu lugar – igualdade constitucional e intervencionismo segregador na Primeira República”. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda *et alli*. (Orgs.). *Diálogos constitucionais: direito, neoliberalismo e desenvolvimento em países periféricos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, pp. 01/26.

perante o estado⁶⁰. Assim, cabe acrescentar, trata-se de um liberalismo econômico, e não político.

Com o avançar do capitalismo industrial e como resposta aos impactos da crise financeira de 1929 sobre o país, adotou-se um progressivo intervencionismo estatal na economia, que culminou na formação de um estado nacional de perfil autoritário, centralizado e intervencionista. Tal política promoveu um verdadeiro redimensionamento das relações do estado com a sociedade, principalmente com a implementação do modelo do corporativismo. Nessa época, **as relações entre público e privado se rearticularam** de tal maneira que se chega a afirmar ter havido uma renovação das estruturas do país, instituindo-se um novo marco na história brasileira. Como sintetiza **Luiz Werneck Vianna**:

“A concepção organicista parte da absorção do privado pelo público, e da rejeição do conflito como meio de resolução das disputas sociais. O Estado tutelar transforma em funções técnico-jurídicas as relações mercantis, apresentando-se como uma *summa ratio* da sociedade civil. A sociedade e o mercado de trabalho em particular são recobertos pela legislação, com o fim de solidarizar seus componentes num todo orgânico, incapazes isoladamente de conviverem em harmonia. Tudo que é privado se reveste de um caráter público, conformando um ramo do direito que se pretende autonomizar das relações mantidas pela sociedade civil. Com isso, impede-se a percepção da sociedade como um mercado, embora legitime-se o indivíduo possessivo.”⁶¹

Além do processo de reorganização da estrutura produtiva no país, a sucessão de eventos políticos marcantes nesse período – a Revolução de 1930 e sua lógica de centralização do poder, contrariadas pela Revolução Constitucionalista de 1932 e pelas reações das oligarquias locais – proporcionou uma reviravolta em relação à questão social, passando esta de “caso de polícia” a objeto de políticas públicas seletivas, voltadas à promoção da cidadania pela via do corporativismo. Nesse sentido, a questão social foi codificada em direitos sociais de cidadania, atribuídos pelo estado a uma clientela específica de sujeitos políticos – os trabalhadores urbanos –, que passaram a ser reconhecidos como cidadãos não em razão da sua qualidade de pessoas integrantes da comunidade política, mas devido à sua condição profissional.

⁶⁰ VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. 3ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, pp. 40 e ss.

⁶¹ Idem, *Ibidem*, p. 29.

Como se diz no jargão popular, os direitos sociais de cidadania foram incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro “de cima para baixo”. Assim, argumenta-se que obtiveram reconhecimento não enquanto conquista popular ou da classe operária – tal como nos países europeus que já os haviam adotado –, mas como uma dádiva concedida pelo governante populista, no caso o presidente Getúlio Vargas, conhecido na época como “o pai dos pobres”... Esse é o entendimento comum entre os sociólogos e juristas brasileiros, com destaque para o pioneirismo de Oliveira Vianna⁶².

Não obstante, entendo ser correta a tese de Ângela de Castro Gomes, que sustenta que a consagração de direitos sociais no Brasil teria sido fruto de um processo de barganhas políticas, desencadeado por grupos revoltosos e refreado por Vargas, inicialmente por meio de repressão punitiva e posteriormente através de políticas sociais clientelistas⁶³.

Na mesma linha, é preciso atentar à observação de Luiz Werneck Vianna no sentido de se interpretar a história com a desmitificação da retórica getulista e da sua prática durante o Estado Novo, desvelando-se a ideologia implícita a elas. Assim, o autor argumenta que há, basicamente, duas tradições a se refutar acerca da elaboração das leis trabalhistas no país: a tese do caráter de outorga dos direitos sociais e a compreensão da Revolução de 1930 como marco divisor no tratamento da questão social.

Primeiramente, ao contrário da ilusão construída sobre a concessão gratuita de direitos de cidadania pelo estado aos trabalhadores – justificada pela suposta inexistência de reivindicações e/ou pressões políticas, como, por exemplo, a greve geral de 1917, a partir de movimentos operários –, Werneck Vianna desvenda um acobertamento propositado da real capacidade de organização e mobilização das classes inferiores. O autor argumenta que o verdadeiro significado da legislação trabalhista dessa época consiste numa estratégia de marginalização política da maioria da população – excluída da cidadania por não possuir, até então, a condição de trabalhar – e de controle corporativo (político e social) sobre as entidades de organização operária. De tal maneira, restringiram-se

⁶² VIANNA, Oliveira. *Direito do Trabalho e Democracia Social*. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1945.

⁶³ Cf. GOMES, Ângela de Castro. *A invenção do trabalhismo*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

e reprimiram-se as ações de descontentamento dessa classe em relação à burguesia industrial⁶⁴.

Com a demonstração de uma dominação política mascarada de barganha política contratual sem comutação de benefícios – a chamada ideologia do pacto ou da outorga⁶⁵ –, o autor desconstrói a tese do reconhecimento de direitos sociais como dádivas do governo getulista, o que não impede que tal noção seja aplicada a períodos anteriores, como foi acima delineado.

Em segundo lugar, Werneck Vianna sustenta ter a questão social sido dotada de um paulatino reconhecimento não repressivo antes de 1930. Em tal panorama, intensificou-se a intervenção estatal na economia – impulsionada pela emenda constitucional de 1926, que criou na Câmara Federal a Comissão de Legislação Social –, a criação da Previdência Social (1927) e a elaboração de uma esparsa legislação social.

Após a ascensão de Vargas, sob as vestes de um discurso progressista republicano, as leis trabalhistas não sofreram aumento quantitativo, mas sim uma alteração estrutural decorrente da rearticulação do estado e das suas relações com a sociedade, com a adoção de uma nova ordem corporativa. Eis o elemento que demarca os dois períodos iniciais de tratamento da questão social – o anterior e o posterior a 1937, e não 1930 –, apesar do seu continuísmo em termos de produção legislativa⁶⁶.

Tendo em vista as características desse modelo de cidadania construído e aplicado no contexto brasileiro, Wanderley Guilherme dos Santos formulou o conceito de “**cidadania regulada**”. Segundo o autor:

⁶⁴ VIANNA, Luiz Werneck. *op. cit.*, pp. 31/35.

⁶⁵ Como afirma Werneck Vianna (*op. cit.*, p. 35.): “*A ideologia da outorga será, sem dúvida, resultante de um pacto. Porém, não entre o Estado e as classes subalternas, e sim entre as diferentes facções das classes dominantes. Nele, liberais de diferentes procedências, como o fordista da indústria, o legal-formal e livre-cambista no setor agrário-exportador e o puramente tático do catolicismo integral, repelindo-se mutuamente, declinam dos seus postulados para se reencontrarem – eles também – sob controle estatal.*” (grifos meus).

⁶⁶ VIANNA, Luiz Werneck. *op. cit.*, pp. 33/35. Vale ressaltar que durante o período do Estado Novo, foram elaboradas importantes leis trabalhistas/sociais, como a que instituiu o salário mínimo, de 1940, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943, de maneira a justificar uma postura intervencionista e paternalista do estado a serviço do poder hegemônico das principais oligarquias. Em nível constitucional, o Brasil incorporou os direitos sociais pela primeira vez somente na carta de 1934, tendo como fontes de recepção – em termos de legislação trabalhista, securitária e eleitoral – a Constituição do México (1917) e os modelos constitucionais europeus da época, principalmente a Constituição alemã de Weimar (1919). Diferentemente do que se poderia imaginar com base na trajetória desses países, a história brasileira jamais apresentou um modelo democrático de direitos sociais. Cf. WOLKMER, Antônio Carlos. *Constitucionalismo e direitos sociais no Brasil*. São Paulo: Acadêmica, 1989.

“Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes se encontram, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas e definidas* em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade.”⁶⁷ (grifos no original)

Jessé Souza considera que a lógica de seletividade expressa por esse conceito seria a grande novidade do processo brasileiro em relação à “tendência equalizante” da Europa. Enquanto no velho continente o reconhecimento da cidadania social ocorreu num cenário em que já vigorava o sufrágio universal e se tinha uma certa tradição de direitos civis, a realidade brasileira demonstra uma vinculação da cidadania inicialmente à condição de trabalhador (e, depois, de trabalhador filiado a sindicato oficial) para posteriormente ser expandida formalmente para os subcidadãos, juridicamente considerados como membros da comunidade política.

Nesse sentido também se manifesta José Murilo de Carvalho⁶⁸, cuja investigação histórica sobre a política brasileira refuta a reprodução da seqüência cronológica proposta por Thomas H. Marshall para os direitos de cidadania (civis, políticos e sociais).

Como o autor busca comprovar, no período do “varguismo” se formou um protótipo de cidadania pautado por direitos sociais, sem que já existissem direitos individuais e políticos previamente assegurados⁶⁹. Em seguida, segundo sustenta, passou-se para uma fase de ampliação paulatina da abrangência dos direitos políticos – simultaneamente à expansão dos direitos trabalhistas coletivos –, que não foram definitivamente reconhecidos até a Constituição Federal de 1988, quando se firmou o sufrágio universal. Por fim, quanto aos direitos civis,

⁶⁷ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998, p. 103. *Apud* SOUZA, Jessé. *A modernização seletiva...*, *op. cit.*, p. 262.

⁶⁸ Cf. CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, *op. cit.*

⁶⁹ Como relata o autor, desde o século XIX, a cidadania no Brasil foi construída “de cima para baixo”. Com a passagem dos indivíduos da submissão ao paroquialismo à condição de súditos, os cidadãos ativos na época eram apenas os votantes, jurados e guardas nacionais, destacando-se o fato de a participação cidadã ser mais intensa nos tribunais de júri que na via eleitoral. Por seu turno, os direitos civis eram verdadeira letra morta, não existindo na prática social e, quando muito, restringindo-se a um pequeno e seletivo grupo. CARVALHO, José Murilo de. “Dimensiones de la ciudadanía en el Brasil del siglo XIX”, *op. cit.*, pp. 333, 341 e 343.

Carvalho argumenta que, apesar de terem recebido previsão formal nas constituições de 1824 e 1891, estes somente só vieram a se materializar concretamente a partir da carta de 1988, sendo que ainda pairam sérias dúvidas quanto à sua manifestação concreta no cenário hodierno.

Conseqüentemente, além de um certo atraso em relação aos principais países capitalistas do ocidente, a recepção dos direitos sociais no Brasil apresenta outro componente diferenciado: a desigualdade jurídica e política. Primeiramente, porque a incidência dos direitos sociais era pequena, vez que abarcava somente trabalhadores urbanos, minoria na época; em segundo lugar, devido à lógica do corporativismo apregoado por Vargas, que oficializou diversas representações dos trabalhadores (sindicatos, associações etc.) e exerceu sobre elas um forte controle.

Após o interregno democrático de 1945 a 1964, quando a lógica de controle estatal por meio da cidadania foi atenuada em razão do crescimento da autonomia dos trabalhadores, um novo período de autoritarismo foi deflagrado no Brasil. Quanto ao seu tratamento da questão social, como conseqüência da centralização da estrutura do estado promovida por esse regime tecnocrático-militar, concentrou-se no Executivo federal a responsabilidade pela formulação e implementação das políticas públicas.

No exercício dessas atividades, um reflexo da estratégia de restrição das liberdades políticas e desmobilização popular foi a prevalência do tecnicismo burocrático sobre a participação dos trabalhadores (afetados por reduções salariais e repressão aos sindicatos). Desse modo, evidenciou-se uma submissão da proteção social ao desenvolvimento econômico, simbolizada pela redução dos gastos sociais. A partir da década de 1970, que representou o auge do autoritarismo do regime e o início de uma guinada para a sua abertura, com o retorno da concepção das políticas sociais como controle das organizações políticas, foram instituídos novos benefícios sociais e criados diversos programas e entidades governamentais para a sua implementação.

De acordo com Potyara Pereira, o histórico da proteção social no Brasil pode ser dividido em cinco fases. Além das três anteriormente apresentadas (laissezfairiana, populista/desenvolvimentista e tecnocrático-militar), a autora

considera a de transição para a democracia liberal e a neoliberal, as quais serão abordadas nos próximos tópicos⁷⁰.

Em todo esse processo de reconhecimento dos direitos sociais – sempre presentes, ao menos formalmente, nos textos constitucionais brasileiros (1934, 1937, 1946, 1967/69, 1988)⁷¹ –, a cidadania social recebeu diferentes tratamentos e foi manejada com distintos propósitos. Não obstante, verifica-se uma tônica constante de discrepância entre normatividade e faticidade, evidenciada já em 1872⁷² e intensificada nas últimas décadas, que demonstra a insuficiência da dimensão jurídica e a necessidade de se criar condições políticas para a concretização desses direitos na prática social.

4.3

A nova conjuntura política e social da América Latina no final do século XX: o advento da “confluência perversa” entre ampliação democrática e retração neoliberal

Em termos econômicos, a década de 1980 é reconhecida como a “década perdida” para os países latino-americanos, pois conjugou uma forte recessão com um exponencial aumento da dívida externa. Nesse período, evidenciou-se o fim de um ciclo de cerca de cinquenta anos do desenvolvimentismo como matriz social, política e econômica preponderante na região, dando o sistema preconizado pela CEPAL mostras claras de enfraquecimento diante da conjuntura mundial de monetarização da economia⁷³.

⁷⁰ PEREIRA, Potyara A. P. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2006, pp. 127/180.

⁷¹ Cf. BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. Brasília: Paz e Terra, 1989; e BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. “Os direitos sociais e as constituições democráticas brasileiras: breve ensaio histórico”. In: CARVALHO, Salo de. *et alli*. (Org.). *Direitos humanos e globalização: fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, pp. 505/524. Nessa fase de constitucionalização dos direitos sociais, merecem destaque, na conjuntura da América Latina, as constituições de Costa Rica de 1949 (arts. 50 a 74 e 76 a 89) e Uruguai de 1967 (arts. 41, 44, 45, 46, 53 a 59 e 67 a 71).

⁷² Como relata José Murilo de Carvalho, “*A pesar de que existía una legislación que obligaba a abrir escuelas en todos los distritos y a pesar del interese personal del emperador, el índice de alfabetización en 1872 era de 15,7% de la población total, o de 18,5% de la población libre. En 1920, casi medio siglo después, el índice de alfabetización apenas llegaba a 24% de la población total.*” (“Dimensiones de la ciudadanía...”, *op. cit.*, p. 344).

⁷³ Em síntese, o desenvolvimentismo consiste num viés do pensamento latino-americano, aplicado em regimes políticos diferenciados (ditaduras e democracias eleitorais), que preconizou um

Simultaneamente ao crescimento das reivindicações dos movimentos sociais e ao avançar de um amplo processo político de redemocratização institucional na região, elementos explorados adiante, delineava-se no campo econômico uma forte guinada para o neoliberalismo. Mundialmente, intensificava-se a implementação da lógica de “acumulação por espoliação”, a qual afetou o cenário latino-americano, assolado por crises financeiras, e ensejou inúmeros empréstimos de dólares junto a instituições supra-estatais.

Em substituição ao modelo estatal do nacional-desenvolvimentismo, vigente durante os regimes burocráticos-autoritários (o que não inclui Chile e Argentina) da segunda metade do século XX, o arquétipo neoliberal acometeu a América Latina de forma avassaladora e lhe impôs o novo receituário universal da economia mundializada e hegemônica⁷⁴. O Chile já funcionara como laboratório para o desenvolvimento desse modelo – com o assassinato de Salvador Allende e a derrubada do seu governo democrático pelo golpe militar de 1973. Entretanto, os demais países do continente somente sofreram a investida neoliberal nas décadas de 1980 e 1990, justamente quando passavam por uma transição para a democracia e iniciavam reformas sociais de base⁷⁵. Basicamente, as figuras retóricas centrais para a sua legitimação consistiram no combate ao populismo e na promessa de crescimento econômico⁷⁶.

Principalmente ao longo da década de 1990, período de transição institucional para o neoliberalismo, promoveram-se profundas transformações nas relações entre estado e sociedade, com base no Plano Brady para a América Latina. A partir dos postulados da globalização hegemônica, tal diretiva

modelo de acumulação periférico e tinha como objetivo central a industrialização da América Latina, através da substituição das importações de bens de produção e de consumo. Sob o seu pálio, concebia-se o mercado como um complexo denso de dimensões (social, política etc.) transcendentais à da economia, e o estado com perfil intervencionista na economia e nas relações sociais. MARTINS, Carlos Eduardo. “Pensamento social”. In: SADER, Emir *et alli*. (Coords.). *Enciclopédia...*, *op. cit.*, p. 926.

⁷⁴ Cf. ROSENMANN, Marcos Roitman. “Neoliberalismo”. In: SADER, Emir *et alli*. (Coords.). *Enciclopédia...*, *op. cit.*, pp. 848/855.

⁷⁵ BORON, Atilio A. “A transição para a democracia na América Latina: problemas e perspectivas”. In: Id. *Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994, pp. 07/48.

⁷⁶ MANN, Michael. “A crise do Estado nação latino-americano”. In: DOMINGUES, José Maurício; María Maneiro (Orgs.). *América Latina hoje...*, *op. cit.*, pp. 184/185.

apresentava fortes críticas ao estado e apontava para o seu desaparecimento, revelando uma verdadeira cultura de “estadofobia”⁷⁷.

Com ênfase na reorganização (redução) estrutural do aparato burocrático estatal – mediante reformas constitucionais e desestatizações – e na formação de uma área de livre comércio (a ALCA⁷⁸), foram implementadas diversas políticas para a adequação dos países da região às exigências dos “ajustes estruturais” apregoados por Washington (vide capítulo 2, item 2.5.2.).

Após uma série de resultados desastrosos nos campos econômico e social, que culminaram na crise pós-1995, foi deflagrada uma segunda onda de reformas neoliberais, que implicaram na adoção das seguintes medidas:

“1) substituição do câmbio fixo e apreciado pelo câmbio flutuante e administrado; 2) elevação do superávit primário dos governos para reduzir o endividamento; 3) maior flexibilização do mercado de trabalho, para aumentar o nível do emprego; 4) aumento da poupança interna, por meio da reforma da previdência; 5) controle público dos preços em setores não-competitivos privatizados; 6) maior transparência nas futuras privatizações.”⁷⁹

Não obstante o sucesso eleitoral e ideológico do modelo neoliberal na região, as sucessivas crises que a têm atravessado demonstram seu fracasso econômico, culminante em um grande “desajuste social”⁸⁰, representado por um quadro de ainda mais desigualdades e injustiças⁸¹.

Com base nos estudos e pesquisas divulgados pela CEPAL em dezembro de 2006⁸², após as duas ondas de reformas políticas, implementadas em

⁷⁷ BORON, Atilio. “Estado”. In: SADER, Emir *et alli*. (Coords.). *Enciclopédia..., op. cit.*, pp. 511 e 515.

⁷⁸ Para uma síntese dos objetivos propostos para a ALCA, veja-se ALMEIDA, José Gabriel Assis de. Verbete “ALCA”. In: ARNAUD, André-Jean; JUNQUEIRA, Eliane Botelho. (Orgs.). *Dicionário da Globalização..., op. cit.*, pp. 09/10. Com a ascensão de uma série de partidos de centro-esquerda ao poder institucional na América Latina, ao longo dos últimos anos, houve um arrefecimento – capitaneado por Brasil (Lula) e Argentina (Kirchner) – nas negociações para a formação da ALCA, sendo possível afirmar que dificilmente ela venha a se concretizar. Diante dessa conjuntura, os EUA optaram por uma mudança de estratégia para a liberalização do comércio entre as Américas, partindo para a celebração de acordos bilaterais com os países mais alinhados às suas políticas externa e econômica, como Colômbia, Uruguai e Paraguai.

⁷⁹ ROSENMANN, Marcos Roitman. “Neoliberalismo”. In: SADER, Emir *et alli*. (Coords.). *Enciclopédia..., op. cit.*, p. 346.

⁸⁰ SOARES, Laura Tavares. “Desajuste social”. In: SADER, Emir *et alli*. (Coords.). *Enciclopédia..., op. cit.*, pp. 405/406.

⁸¹ ANDERSON, Perry. “Balanço do neoliberalismo”. In: SADER, Emir. (Org.). *Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático*. 6ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995, pp. 09/23.

⁸² CEPAL. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Disponível na Internet em: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/27542/lcg2327_p_e_.pdf ;

atendimento às diretivas do Consenso de Washington, é possível argumentar que resta comprovada no cenário atual da América Latina (incluindo o Caribe) a completa falácia dos argumentos neoliberais.

Mesmo com a redução do tamanho do estado e dos gastos sociais, considerando o período entre os anos de 1997 e 2006, o prometido crescimento econômico foi e tem sido pífio em todos países da região – com média de 2,96% ao ano (Gráfico 1, anexo) – e tem a companhia de um aumento das desigualdades sociais – com uma população, em média, de 41,93% (cerca de 211.170.000 pessoas) dentro da linha de pobreza e 17,31% (cerca de 87.170.000 pessoas) abaixo da linha de indigência (Tabela 1, anexo). Isso sem mencionar, ainda nesse mesmo período, a estabilização dos valores da alta dívida externa e das elevadas taxas de desemprego urbano (Tabelas 2 e 3, anexo), respectivamente, nas médias de US\$720.925.000 e 10,13%.

Ao analisar esse cenário, Atilio Borón compreende-o como uma “paisagem aterrorizante”. Segundo o autor, trata-se de:

“(…) un continente devastado por la pobreza, la indigencia y la exclusión social; un medioambiente agredido y en gran parte destruido, sacrificado en el altar de las ganancias de las grandes empresas; una sociedad desgarrada y en acelerado proceso de descomposición; una economía cada vez más dependiente, vulnerable, extranjerizada; una democracia política reducida a poco más que un periódico simulacro electoral, pero en donde el mandato del pueblo (...), para no hablar de sus esperanzas y expectativas, son sistemáticamente desoídos por las sucesivas autoridades que se constituyen después de los comicios.”⁸³

Em suma, ao longo da década de 1990, a economia se sobrepôs à política e à questão social, coroando a lógica neoliberal de monetarização das relações pessoais que, como será visto adiante, foi duramente questionada na região por diversos movimentos políticos e sociais, até então inéditos, de protestos.

CEPAL. *Panorama social de América Latina* 2006. Disponível na Internet em: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/27480/PSE2006_Sintesis_Lanzamiento.pdf

⁸³ BORON, Atilio A. “Después del saqueo: el capitalismo latinoamericano a comienzos del nuevo siglo”. In: Id. *Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2003, p. 17.

4.3.1

A transição democrática, a nova cidadania e a (trans)formação da normatividade político-jurídica latino-americana

No campo político institucional, simultaneamente ao processo de reestruturação do modelo capitalista de organização produtiva até então em vigor na região, transcorreu (e, em meu entendimento, continua a transcorrer) uma longa fase de **transição democrática**⁸⁴. Após anos de ditaduras sanguinárias, com o acréscimo da pressão exercida pela comunidade internacional e do enfraquecimento do apoio de Washington, ficou patente o esgotamento dos regimes autoritários, decorrente de sucessivas crises econômicas e sociais, e reflexo da insuficiência dos planos de governo implementados e das políticas de supressão de liberdades impostas aos cidadãos.

Nos mais diversos contextos nacionais, alguns efeitos são fundamentais em termos de cidadania nesses processos de abertura democrática. Dentre eles, dois serão agora destacados em virtude dos desdobramentos positivos que geraram nos planos político e social.

Por um lado, como resposta às atrocidades praticadas pelas ditaduras em relação a seus (nem sempre) opositores, surgiram diversos movimentos de direitos humanos de defesa dos desaparecidos (*e.g.*, o das mães da Praça de Maio, na Argentina)⁸⁵. Suas principais ações vêm sendo destinadas à busca pelas pessoas e/ou corpos desvanecidos, bem como à identificação e punição dos militares envolvidos nos episódios de barbárie.

⁸⁴ Considero a transição democrática na América Latina em um sentido amplo, no qual, apesar da evidenciada estabilidade institucional e da regularidade das eleições democráticas evidenciadas desde a década de 1980, os regimes democráticos ainda se encontram em fase de consolidação. Basta observar que permanecem em aberto questões como a ampliação da cidadania, a universalização dos direitos, a inclusão social, e o extermínio da fome, da miséria e das desigualdades. Por outro lado, há quem compreenda esse processo em um sentido estrito, que identifica a retomada e implementação da democracia apenas com os primeiros anos de abertura e reinstitucionalização formal. O'DONNELL, Guillermo. "Acerca del Estado, democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas". In: CARBONELL, Miguel *et alli.* (Coords.). *Estado de Derecho: concepto, fundamentos, y democratización en América Latina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Ed., 2002, pp. 235/264.

⁸⁵ GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. "Direitos Humanos da América Latina: transições inconclusas e a herança das novas gerações". In: CARVALHO, Salo de. *et alli.* (Orgs.). *Direitos Humanos e Globalização: fundamentos e possibilidades desde a Teoria Crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, pp. 491/504.

Além da abertura dos arquivos oficiais do estado (algo ainda por se fazer em diversos países, como o Brasil) e da obtenção de indenizações pecuniárias, as famílias das vítimas das ditaduras e os movimentos de defesa dos direitos humanos conseguiram uma importante conquista: o estabelecimento de uma relação direta entre cidadãos e estado, a partir da implementação de uma cultura de direitos humanos na região (quase dois séculos após as revoluções liberais no hemisfério norte) e de fiscalização da sociedade civil sobre a atuação estatal.

Por outro lado, com a retomada formal da democracia, buscou-se conferir-lhe uma ampliação em seu viés material, reconhecendo-se as demandas de grupos sociais minoritários (não necessariamente no sentido quantitativo), de caráter político, social, étnico, etc. Para tanto, na reorganização institucional foi fundamental a participação ativa e direta de amplos e novos setores da sociedade civil, antes situados à margem do processo político, que se mobilizaram em torno da bandeira da cidadania. Esta, então, passava a ser concebida como estratégia para o reconhecimento das necessidades dos excluídos e para a implementação de políticas públicas destinadas à construção de uma cidadania “de baixo para cima”⁸⁶.

Nesse contexto, os **movimentos sociais**⁸⁷ ganharam evidência e emergiram como novos sujeitos no processo político, atuando no campo não-institucional por meio de um formato inédito de ação política direta, porém almejando resultados no plano oficial e exercendo influência direta na estrutura legislativa e governamental.

Em conjunto com os atores tradicionais do escrete da disputa política – sindicatos e partidos políticos –, os movimentos sociais passaram a integrar a centralidade do processo político. Para tal, adotaram a cidadania como denominador comum entre os mais diversos movimentos políticos contemporâneos (mulheres, negros e minorias étnicas, homossexuais, idosos e pensionistas, consumidores, ecologistas, trabalhadores urbanos e rurais) e setores

⁸⁶ DAGNINO, Evelina. “Concepciones de la ciudadanía en Brasil: proyectos políticos en disputa”. In: CHERESKY, Isidoro. (Comp.). *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, op. cit., 2006, p. 389.

⁸⁷ TADDEI, Emilio. “Movimentos sociais”. In: SADER, Emir *et alli*. (Coords.). *Enciclopédia...*, op. cit., pp. 811/819.

ligados a questões urbanas das grandes cidades como moradia, saúde, educação, desemprego, violência⁸⁸.

Como atesta a seguinte assertiva de Evelina Dagnino, resta comprovado, tanto no processo de formação como nos sujeitos da cidadania ampliada, o potencial catalisador deste conceito, de maneira a pôr em prática a tese de Nancy Fraser – enunciada no capítulo anterior. Esta tese preconiza a necessidade de conjugação entre as demandas por redistribuição e reconhecimento como estratégia central na ação política do início do século XXI. Confira-se:

“Estos movimientos, organizados en torno a demandas diversas, encontraron en la noción de ciudadanía no solo una herramienta útil en sus luchas particulares, sino también un poderoso nexo articulador para establecer vínculos comunes. La demanda por la igualdad de derechos incorporada en la concepción predominante de ciudadanía, fue luego extendida y especificada según las diversas demandas en juego. Como parte des este proceso de redefinición de la ciudadanía, se puso en especial énfasis en su dimensión cultural, incorporándose preocupaciones contemporáneas como subjetividades, identidades y el derecho a la diferencia. (...)

La referencia a los derechos y a la ciudadanía creció al punto de constituir el núcleo central de un ámbito ético-político común en el que una gran parte de estos movimientos y otros sectores de la sociedad fueron capaces de compartir sus luchas y retroalimentar sus esfuerzos.”⁸⁹

No sentido do que foi articulado nos capítulos anteriores, a **cidadania ampliada** (ou nova cidadania) representa, além do reconhecimento de novos direitos a personagens antigos, e de direitos antigos a novos personagens, a constituição de sujeitos sociais ativos e de identidades coletivas em meio a um cenário político e social revigorado. Com as devidas escusas pela extensão do texto, vale conferir as características dessa nova concepção de cidadania – identificada a partir do contexto brasileiro, porém de indubitável verificação no contexto geral da América Latina – nas palavras de Evelina Dagnino:

“A então chamada *nova cidadania*, ou *cidadania ampliada* começou a ser formulada pelos movimentos sociais que, a partir do final dos anos setenta e ao longo dos anos oitenta, se organizaram no Brasil em torno de demandas de acesso aos equipamentos urbanos como moradia, água, luz, transporte, educação, saúde, etc. e de questões como gênero, raça, etnia, etc. Inspirada na sua origem pela luta pelos direitos humanos (e contribuindo para a progressiva ampliação do seu

⁸⁸ TELLES, Vera da Silva; PAOLI, Maria Célia. “Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo”. In: ALVAREZ, Sônia *et alli.* (Orgs.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000, pp. 138/139; e DAGNINO, Evelina. “Concepciones de la ciudadanía en Brasil: proyectos políticos en disputa”..., *op. cit.*, pp. 394/395.

⁸⁹ DAGNINO, Evelina. “Concepciones de la ciudadanía en Brasil...”, *op. cit.*, pp. 388 e 395.

significado) como parte da resistência contra a ditadura, essa concepção buscava implementar um projeto de construção democrática, de transformação social, que impõe um laço constitutivo entre cultura e política. Incorporando características de sociedades contemporâneas, tais como o papel das subjetividades, o surgimento de sujeitos sociais de um novo tipo e de direitos também de novo tipo, bem como a ampliação do espaço da política, esse projeto reconhece e enfatiza o caráter intrínseco da transformação cultural com respeito à construção da democracia. Nesse sentido, a nova cidadania inclui construções culturais, como as subjacentes ao autoritarismo social como alvos políticos fundamentais da democratização. Assim, a redefinição da noção de cidadania, formulada pelos movimentos sociais, expressa não somente uma estratégia política, mas também uma política cultural.”⁹⁰

Como materialização político-jurídica da transição democrática e resultado da formação da cidadania ampliada, elaborou-se uma **normatividade constitucional** até então inédita na América Latina, com forte ênfase democrática na questão social. Trata-se da adoção do modelo de **estado social e democrático de direito**, inspirado diretamente nas constituições de Portugal (1976) e Espanha (1978), e nas formulações de importantes teóricos como o português J.J. Gomes Canotilho e do espanhol Elias Díaz.

No contexto sul-americano, vale destacar as experiências de Brasil e Argentina. No caso do primeiro, a Constituição Federal de 1988 representa um pacto plural, elaborado com base numa série de compromissos firmados entre diferentes setores da população, resultado de um debate amplo e aberto. Em seu bojo, absorveu uma série de institutos e princípios até então inéditos no constitucionalismo brasileiro, tais como o mandado de injunção, a centralidade da dignidade da pessoa humana e um vastíssimo catálogo de direitos fundamentais, com destaque especial para o valioso rol de direitos sociais (arts. 6 a 10, 196 a 210, 201 a 204 e 205 a 214, e 227), culturais (arts. 215 e 216) e ecológicos (art. 225).

Por seu turno, a Argentina promoveu em 1994, ano do auge do neoliberalismo no país, uma relevante reforma na sua Constituição, editada em 1853. Na prática, o objetivo dos congressistas era viabilizar a re-eleição do presidente Carlos Meném e, assim, garantir a intensificação das políticas neoliberais. Apesar de fortalecer a desregulamentação do mercado e os planos de

⁹⁰ Idem, “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”. In: MATO, Daniel. (coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, pp. 103/104.

desestatização, essa reforma manteve intacto o texto do chamado “artigo 14 bis”⁹¹ – incorporado pela Convenção de 1957 –, o qual veio a ser considerado, na prática, como letra morta pelos sucessivos governantes, assim enfraquecendo-se os direitos ligados à proteção social.

Na esteira da reorganização institucional deflagrada regionalmente por Brasil e Argentina, porém com um forte apelo às questões inerentes aos povos indígenas e às especificidades sócio-culturais de cada país, foram promulgadas as seguintes constituições, com os respectivos dispositivos referentes a direitos sociais de cidadania: Colômbia (1991): arts. 1, 25, 38, 39, 42 a 77, 150 (19.f) e 215; Paraguai (1992): arts. 1, 6, 66 e 68 a 100; Peru (1993): arts. 2.15 e 4 a 29; Equador (1998): arts. 1, 23.20 e Cap 4 (30-82); Venezuela (2000): art. 2 e 75 a 118; e Bolívia (1967; reformada em 2002): arts. 1, II; 6, III; 7, a, d, e, f, k; 132; 156 a 164 e 177 a 192⁹².

Dentre as conseqüências dessa adoção constitucional do modelo de estado social, destacam-se, em matéria de direitos de cidadania, os efeitos positivos e negativos advindos do reconhecimento da eficácia imediata dos direitos sociais perante o Poder Judiciário, ponto que será explorado em tópico adiante.

Por fim, vale destacar a mais recente proposta de normatividade social apresentada para a região, no plano internacional: a **Carta Social das Américas**⁹³, documento elaborado pelo governo da Venezuela, que prevê a adesão voluntária pelos demais países latino-americanos e reconhece cinco tipos de direitos de cunho social, quais sejam: (i) direitos sociais fundamentais; (ii) direitos comunitários; (iii) direitos econômicos; (iv) direitos culturais; e (v) direitos dos povos indígenas e dos afrodescendentes; normatividade e documentos internacionais de direitos humanos na América Latina.

⁹¹ Art. 14 bis: “*El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial. (...) El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable (...)*”. Sobre os direitos sociais na Argentina, confira-se: BIDART CAMPOS, Germán J. (Coord.). *Economía, Constitución y Derechos Sociales*. Buenos Aires: Ediar, 1997.

⁹² Em 1980, a Constituição do Chile já fazia previsão a direitos sociais em seus artigos 9, 10 e 16 a 19.

⁹³ SOARES, Laura Tavares. “Carta Social”. In: SADER, Emir *et alli*. (Coords.). *Enciclopédia ...*, *op. cit*, pp. 257/258.

4.3.2

Os reflexos da “confluência perversa” sobre a cidadania e as políticas sociais

Considerando o contexto acima delineado, em que dois movimentos políticos aparentemente contrapostos demonstram confluir harmonicamente, Evelina Dagnino cunhou a expressão “**confluência perversa**”⁹⁴ para simbolizar a conjugação da transição democrática com a implementação do projeto neoliberal na América Latina. Segundo a autora, a “confluência” demonstra a junção entre uma tônica de ampliação substancial da democracia, advinda de reivindicações da sociedade civil e dos movimentos sociais, e uma postura restritiva e minimalista da política paulatinamente assumida pelo estado. Já o adjetivo “perversa” (em espanhol, *tramposa*) denota a discrepância entre o que aparenta e o que realmente decorre desse fenômeno, cujos resultados são nebulosos e inesperados.

Basicamente, opera-se um processo de redefinição de sentidos em relação a termos e sujeitos tradicionais da teoria política – segundo a autora, os principais são “sociedade civil”, “participação” e “cidadania” –, de maneira a se realizar uma apropriação semântica de importantes bandeiras da democracia e transformá-las, por meio da discursividade e de forma ilusória e imperceptível, em instrumentos de justificação e efetivação do neoliberalismo.

Como salienta Dagnino, apesar de o neoliberalismo transparecer uma lógica de desmobilização e apatia políticas, ambos os projetos necessitam de uma sociedade civil ativa e bastante eficiente para a consecução dos seus objetivos⁹⁵. Ao invés de negar a importância da **sociedade civil**, a estratégia neoliberal trata de reformular a identidade daquela, configurando-a como espaço para o desenvolvimento da atuação individual dos particulares.

Para tanto, uma série de responsabilidades, principalmente as relativas à questão social, são despolitizadas com a sua retirada da seara do estado e transferência para o âmbito privado, passando a incumbência da prestação de

⁹⁴ DAGNINO, Evelina. “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”..., *op. cit.*, pp. 95/110.

⁹⁵ Idem, “Concepciones de la ciudadanía en Brasil: proyectos políticos en disputa.”..., *op. cit.*, p. 402.

serviços sociais para entidades filantrópicas. Assim, a apropriação neoliberal da sociedade civil faz com que esta acabe sendo confundida com o terceiro setor e venha a ser destituída de qualquer aspecto ou papel político.

A noção de **participação** política também é reconstituída mediante um processo de privatização dos espaços e sujeitos políticos. Com o deslocamento de questões eminentemente públicas para a seara privada, as organizações não-governamentais (ONGs) surgem como atores fundamentais para o desempenho das tarefas antes cabíveis ao estado.

Com a respeitabilidade adquirida por estas entidades, decorrente dos elementos técnicos e profissionais das suas composição e atuação, o estado gerencial passa a lhes confiar uma série de atribuições e a lhes remunerar pelos serviços prestados em seu nome. Outro fator relevante que caracteriza essa retórica neoliberal é o seu esvaziamento da atuação política, justificado com a naturalização das desigualdades e a privatização das relações de solidariedade, estas últimas transformadas em medidas voluntárias de caridade a serem adotadas, facultativamente, de acordo com a moral individual de cada particular.

Por fim, ao invés da sua nova perspectiva ampliada, assumida na região em meio a um espaço público revigorado e por sujeitos coletivos politicamente atuantes, a **cidadania** passa a ser explorada numa acepção restritiva, privada e atomizada, consubstanciando não mais o pertencimento à comunidade política, mas a integração dos indivíduos ao mercado competitivo.

Segundo Garretón, a cidadania neoliberal apresenta, basicamente, duas grandes conseqüências: (i) a existência de dois tipos de cidadania: as “novas cidadanias imaginadas ou desejadas” e as “cidadanias institucionalizadas clássicas”; e (ii) a caracterização de um duplo conflito entre incluídos e excluídos em relação à cidadania: pelo acesso tanto à condição de cidadãos como aos direitos da nova cidadania⁹⁶.

Esse novo arquétipo representa os reflexos da insuficiência do modelo minimalista neoliberal, consistindo as cidadanias imaginadas ou desejadas em aspirações para além do campo institucional, vez que não se verifica a existência de uma institucionalidade adequada para o reconhecimento de novas demandas.

⁹⁶ GARRETÓN, Manuel Antonio. “Sociedad civil y ciudadanía en la problemática latinoamericana actual”. In: CHERESKY, Isidoro. (Comp.). *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, op. cit., pp. 52/53.

Assim, emergem novos problemas ligados à cidadania em campos de poder nos quais a outorga de direitos não cabe mais ao estado nacional, *e.g.*, espaços econômicos transnacionais, relações de gênero, esfera ambiental, comunidades locais, regionais e supranacionais.

De outra banda, as “cidadanias institucionalizadas clássicas” revelam uma freqüente tensão entre os direitos de cidadania tradicionais e um enfraquecimento das organizações sociais e instituições políticas responsáveis pela sua promoção. Tendo em vista esses fatores, cumpre agora traçar uma análise acerca da situação recente dos direitos de cidadania, de maneira a se ter uma idéia sobre a sua configuração contemporânea, das relações que vêm mantendo entre si, bem como dos indicativos que apresentam para o futuro diante do novo cenário político e social que tem se formado na região.

De modo geral, tal como ocorrido nos países nucleares do capitalismo, o fenômeno do “retorno do cidadão” também se manifestou no contexto latino-americano, tendo sido a temática da cidadania revigorada tanto na produção teórica como na prática política. Como é típico da natureza histórica e política desse conceito, ele sofreu diversos avanços e retrocessos, que podem ser representados através de uma análise da sua dimensão enquanto *status* de direitos e obrigações, examinando-se um a um os diferentes direitos de cidadania.

Em primeiro lugar, merecem destaque os direitos civis, cuja proeminência nunca foi da tradição dos países latino-americanos. Após o período de transição democrática e de superação dos regimes ditatoriais durante a década de 1980, tais direitos foram novamente reconhecidos normativamente nos diversos textos constitucionais e internacionais, tendo recebido especial destaque novas variações do tradicional direito de propriedade, agora abarcando a titularidade de bens imateriais como marcas e patentes. Sem embargo, o que se verifica em matéria de direitos civis é um tremendo retrocesso, ilustrado por alguns fatores: agigantamento da abrangência de condutas sociais pelo direito penal, restrição de garantias clássicas de liberdade, aumento das taxas de encarceramento, crescimento dos índices de violência e mortes – no campo e nas cidades.

Em relação aos direitos políticos, constata-se uma importante manifestação do fenômeno da “confluência perversa”, já explorado anteriormente. A ampla constitucionalização do sufrágio universal – decorrente da democratização dos governos no continente – conviveu (e continua a conviver),

aparentemente de forma pacífica, com uma apatia política generalizada e uma crise da democracia representativa, temperadas com fortes doses de desigualdades sócio-econômicas e de índices elevados de pobreza.

Com essa compreensão restrita dos direitos políticos e da participação política, como limitados ao exercício do direito de votar, desconsidera-se a dimensão de fiscalização e contestação, inerente ao núcleo da idéia de democracia. Conseqüentemente, passa a preponderar a lógica do “acesso à justiça”, segundo a qual se condiciona o exercício da cidadania política ao ingresso no Judiciário, espaço no qual se questionam políticas e condutas (omissivas e/ou comissivas) do estado e de particulares.

Em decorrência disso, busca-se anular a importância dos movimentos sociais, principalmente por meio de tentativas governamentais de criminalização de antigas e tradicionais organizações sociais e populares, como o MST no Brasil, as uniões de *cocaleros* na Bolívia, o movimento zapatista no México etc. Nessa senda, a sociedade civil volta a ser concebida como contraposta ao estado – tal como na dicotomia liberal da separação entre público e privado – e freqüentemente têm sido alvo de confusões com o terceiro setor⁹⁷ e corporificada pelas ONGs⁹⁸. Assim, a sociedade passa a ser deslocada do âmbito decisório para o da execução das políticas públicas, especialmente as sociais, voltadas para a implementação da cidadania.

Quanto aos direitos de nacionalidade, surgiu uma tendência inovadora, porém não menos decepcionante. Com um acentuado crescimento dos índices de imigração entre os cidadãos latino-americanos, têm ocorrido dois desdobramentos, um interno e outro externo. Primeiramente, verifica-se um grande contingente migratório dos países mais pobres da região para os vizinhos menos míseros. No entanto, ao invés de oportunidades de emprego e melhores condições de vida, muitas vezes os cidadãos nômades acabam por trabalhar em condições sub-humanas e viver em situação ilegal, tal como ocorre em grandes centros urbanos como São Paulo, Cidade do México etc. Em segundo lugar, tem-se o caso dos imigrantes que tentam a sorte em países como os EUA e os da

⁹⁷ SOARES, Laura Tavares. “Terceiro setor”. In: SADER, Emir *et alli.* (Coords.). *Enciclopédia...*, *op. cit.*, pp. 1153/1154.

⁹⁸ DAGNINO, Evelina. “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” ..., *op. cit.*, p. 100.

Europa, e acabam tendo resultados ainda piores, sendo considerados como *desplazados* permanentes e simbolizando a figura dos novos párias⁹⁹.

No que tange aos direitos culturais (ou multiculturais), houve avanços significativos na proteção jurídica de minorias étnicas e sociais: reconheceram-se, normativamente, demandas por políticas identitárias e de valorização da cultura, tradição e costume dos povos indígenas latino-americanos, principalmente os andinos. Suas articulações com os direitos sociais e políticos são fundamentais para a eliminação (ou, pelo menos, atenuação) das desigualdades na região, vez que conferem a grupos sociais historicamente discriminados, simultaneamente, um direito à diferença, com a preservação e promoção de suas heranças culturais, e um direito à isonomia material, com o asseguramento de níveis dignos de condições de vida e da viabilidade de uma participação política igualitária.

Hodiernamente, a humanidade vive o paradoxo de dispor de uma máquina produtiva que, apesar de ser fantástica na geração de riquezas, encontra-se propositadamente concentrada nas mãos de poucos. Jamais a distribuição de renda foi tão desigual e cruel quanto na atualidade, especialmente na América Latina¹⁰⁰, em destaque no Brasil: o segundo país mais desigual do mundo em distribuição de renda, “perdendo” somente para a africana Serra Leoa¹⁰¹.

Ao contrário do que se poderia imaginar, os efeitos da normatividade jurídica antes apresentada costumam denotar uma constitucionalização simbólica em matéria de direitos sociais, encobertando-se um enorme paradoxo; na verdade, a maior disparidade do mundo entre norma e fato social: enquanto a maioria das constituições fazem previsão expressa ao modelo de estado social, a questão social no continente latino-americano apresenta uma série de retrocessos.

⁹⁹ Como visto na nota n.º 134, do capítulo 2, os imigrantes latino-americanos representam mais da metade dos cerca de 11 milhões de imigrantes ilegais atualmente residentes nos EUA, sem falar nos optaram pela Europa.

¹⁰⁰ Segundo dados apresentados por Márcio Pochmann, “*Em 2002, por exemplo, os 20% mais ricos concentravam 55% de toda a renda nacional da Argentina, 62% da do Brasil e 58% da do México*” e “*das cerca de 150 milhões de famílias latino-americanas, somente 10% absorvem quase 47% do fluxo anual de renda, contabilizado pelo Produto Interno Bruto (PIB). Em palavras, pouco mais de 15 milhões de famílias apropriaram-se de quase 750 bilhões de dólares, apenas no ano de 2004.*” (“Riqueza e concentração de renda”. In: SADER, Emir *et alli*. (Coords.). *Enciclopédia...*, *op. cit.*, pp. 1058/1059 e 1060).

¹⁰¹ Segundo pesquisa divulgada, em 01/06/2005, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), ligado ao Ministério do Planejamento, cerca de 01% dos brasileiros mais ricos (1,7 milhão de pessoas) detém uma renda equivalente aos ganhos dos 50% mais pobres (86,5 milhões de pessoas). De acordo com a pesquisa, numa lista de 130 países, o Brasil fica a frente apenas de Serra Leoa, um pequeno país africano, no quesito “distribuição de renda”. Para consultar a íntegra da pesquisa, confira-se: <http://www.planejamento.gov.br>.

Exemplos dessas involuções são: aumento das desigualdades sociais e da pobreza, da dificuldade de acesso a serviços de necessidades básicas, da concentração de renda, da periferização da pobreza, do desemprego, do subemprego e da informalidade no trabalho, do decréscimo da mobilidade social etc. –, representados pelos índices de pobreza e indigência, respectivamente, de 48,3% (200.000.000 pessoas) e 22,5% (93.000.000 pessoas) em 1990, e 44% (221.000.000 pessoas) e 19,4% (97.000.000 pessoas) em 2002, entre a sua população (vide gráfico 1, anexo).

Com base na conjuntura política e social e no arcabouço jurídico-normativo, acima apresentados, é possível extrair uma série de conseqüências sobre a caracterização da cidadania, especialmente a social, e as políticas sociais na região nesse início de século XXI.

4.3.2.1

A cidadania social e sua apropriação neoliberal

Os resultados nefastos da “confluência perversa” entre a ampliação democrática e a estratégia neoliberal na América Latina são mais evidentes em relação à cidadania social do que em qualquer seara.

Como já adiantado, a principal marca desse processo consiste na despolitização da questão social¹⁰². Através de uma forte conexão entre cidadania e mercado, que substitui a figura do cidadão pela do consumidor, opera-se uma descoletivização das demandas sociais e uma individualização dos direitos de cidadania. Conseqüentemente, verifica-se um crescente esfacelamento dos direitos sociais, comumente justificado pelo o argumento de que eles atravancam o progresso econômico e impedem a redução dos encargos do estado, motivo pelo qual seus defensores e titulares passam a ser tidos como inimigos das nações¹⁰³.

Para o sucesso dessa retórica, é fundamental o esvaziamento da arena política, realizado por meio da redefinição de sentidos, acima apresentada, em

¹⁰² DAGNINO, Evelina. “Concepciones de la ciudadanía en Brasil: proyectos políticos en disputa.”..., *op. cit.*, p. 407.

¹⁰³ Idem, *Ibidem*, p. 403. Esse mesmo argumento é apresentado e rejeitado por VIEIRA, Oscar Vilhena. *A Constituição e sua reserva de justiça: um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma*. São Paulo: Malheiros, 1999, pp. 137/138.

relação ao espaço (estado → sociedade civil), ao modelo de participação (ativa → delegada), à responsabilidade (coletiva → individual), à abrangência (universal → seletiva) e à concepção (direito → caridade) dominantes quanto à questão social.

Desta forma, a cidadania neoliberal requer a participação ativa da sociedade civil, compreendida enquanto espaço privado e representada pelo terceiro setor (ONGs), para a substituição do estado no desempenho de funções ligadas à responsabilidade social, de maneira que, ao invés de uma intervenção política direta, tem-se uma mera gestão estatal sobre a participação espontânea dos particulares. Assim, preponderando a perspectiva individualista, tem-se uma concepção de solidariedade moral e estritamente privada, pautada pela prática voluntária e seletiva de medidas de filantropia, direcionadas unicamente às pessoas em situação de extrema necessidade¹⁰⁴.

Apesar de a existência dos direitos sociais parecer não estar ameaçada no plano normativo, a sua efetivação vem sendo drasticamente reduzida, o que demonstra uma tendência recente, que merece destaque em razão dos seus desdobramentos sobre a prática cidadã em alguns países na América Latina. Trata-se da descoberta e da exploração do Judiciário como espaço para a efetivação dos direitos sociais e exercício da cidadania.

Com a inércia, muitas vezes propositada, do Poder Executivo em cumprir determinações constitucionais e/ou legais, bem como em promover políticas públicas voltadas para a concretização de direitos sociais, o viés jurídico da cidadania passou a ser manejado não mais apenas como garantia formal da titularidade de determinados direitos, mas como instrumento para a sua efetivação na seara judiciária¹⁰⁵. Essa nova situação é caracterizada por Sônia Fleury como

¹⁰⁴ DAGNINO, Evelina. “Concepciones de la ciudadanía en Brasil: proyectos políticos en disputa”, *op. cit.*, pp. 405/406; e Idem, “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”, *op. cit.*, p. 102.

¹⁰⁵ Nesse sentido, como salientam os pesquisadores do Centro de Direitos Humanos de Nürnberger (Alemanha), Michael Krennerich e Manuel Eduardo Góngora Mera (*op. cit.*), os direitos sociais ganharam maior relevância na seara jurídica. Confira-se: “*Durante largo tiempo los derechos sociales ocuparon una posición secundaria dentro de los sistemas jurídicos nacionales e internacionales de protección de los derechos humanos. Sin embargo, desde los años noventa, las demandas por una realización efectiva de los derechos a condiciones dignas de trabajo, a la salud, seguridad social, alimentación, agua, vivienda, educación y cultura, entre otros, también comenzaron a tomar fuerza en América Latina. En los principios fundamentales de sus Constituciones nacionales y en los acuerdos internacionales vigentes en su legislación interna, los Estados se han comprometidos a respetar, proteger y dar cumplimiento a derechos tan largamente desatendidos y violados. Ello ha involucrado además – no sin controversias desde el derecho internacional público – a las organizaciones internacionales y a las empresas*

“a revolta da cidadania”¹⁰⁶, por consistir numa eliminação do monopólio do Executivo em relação à questão social, realizada através de uma instituição democrática (o Poder Judiciário) e contrariamente à uma postura política estatal.

Nessa senda, assentou-se a dispensa da necessidade de intermediação legislativa para a aplicação jurisdicional dos direitos sociais, os quais tiveram um crescente impulso quanto à justiciabilidade da sua dimensão positiva, que consiste na determinação de obrigações de fazer ao poder público, em termos de prestações positivas envolvendo o dispêndio de recursos financeiros para a solução, preponderantemente, de “casos extremos”, tais como os de fornecimento de medicamentos, custeio de tratamentos médicos etc.

Nesse novo flanco, bastante explorado em países como Brasil, Colômbia, Argentina e Uruguai, visando a equilibrar as polêmicas e intermináveis discussões acerca da separação de poderes e da limitação de verbas públicas orçamentárias, os juristas têm conferido aplicação aos já mencionados institutos do mínimo existencial e da reserva do possível (vide capítulo 3, item 3.4.2), de maneira a modular a concessão de prestações sociais nas áreas de moradia, saúde, educação, seguridade social etc.¹⁰⁷

Essa tendência é automaticamente refletida nas políticas sociais, enquanto instrumentos de efetivação dos direitos típicos da cidadania social, e, na minha opinião, proporciona mais conseqüências negativas que positivas.

Em alguns países, ultimamente o Judiciário vem garantindo a efetivação de direitos sociais a inúmeros litigantes, frustrados com a inércia do poder público, portanto sendo o reconhecimento da sua eficácia direta uma importante conquista. No entanto, enquanto esse viés envolve geralmente “casos extremos”, o problema social é geral e estrutural. A atuação do Judiciário será sempre contingente, pois por mais que determine a concessão de prestações sociais pelo Executivo, estas serão limitadas (por questões como orçamento, abrangência...), jamais abarcarão a grande massa da população e não suprirão as principais demandas desta (desemprego, pobreza, desigualdade, desnutrição, desabrigo etc.). Ademais, há de se considerar que a imensa maioria dos cidadãos latino-

transnacionales, en razón a la enorme influencia que detentan sobre las condiciones políticas, económicas y sociales de los países latinoamericanos.” (grifos meus)

¹⁰⁶ FLEURY, Sônia. *Estado sem Cidadãos...*, op. cit., p. 204.

¹⁰⁷ ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*, op. cit; e ARANGO, Rodolfo; LEMAITRE, Julieta. (Dir.). *Jurisprudencia constitucional sobre el derecho al mínimo vital*. Bogotá: Ed. Uniandes, 2002.

americanos, principalmente os brasileiros, não têm sequer condições físicas, quiçá financeiras e/ou técnicas, de acesso ao Judiciário, em razão das suas condições de pobreza, saúde, moradia etc. Assim, a efetivação judicial dos direitos sociais acaba ficando restrita às classes médias e alheia aos mais pobres e necessitados, invisíveis diante da ótica forense.

Em decorrência do fenômeno da judicialização da política e das relações sociais¹⁰⁸, verifica-se um aparente avanço e um importante retrocesso em relação à questão social, com a progressiva tendência de supervisão das políticas públicas e sociais pelos tribunais¹⁰⁹ – quando o correto seria conjugar-se esse viés jurisdicional com um político-econômico de elaboração e efetivação de políticas sociais robustas. Isso implica numa temerária descrença em relação à participação política e ao exercício da cidadania nos espaços não institucionais.

Outro fator que pode ser atribuído à “confluência perversa”, mas que diz respeito a uma transmutação da própria cidadania social, consiste no surgimento, na arena política, de novos sujeitos ligados à questão social. Além dos movimentos sociais, cuja trajetória foi acima delineada, outros atores se constituíram em meio à tendência acima apresentada, denotando a desvinculação da cidadania da perspectiva unicamente trabalhista da questão social.

Com o arrefecimento generalizado do sindicalismo e a pulverização das demandas sociais entre identidades coletivas diversas, surgiu uma série de movimentos de caráter policlassista, cuja unidade ocorre ao se ter o estado como alvo de reivindicações, tornando-se a proteção social mais ampla que a correspondente às demandas antes apresentadas, unicamente, a partir dos sindicatos e partidos políticos¹¹⁰.

Um exemplo interessante é dado pelo caso do Uruguai, que viu surgir um protagonismo dos aposentados num questionamento em massa, através da estratégia da “revolta da cidadania”, de políticas estatais de negativa de reajuste de

¹⁰⁸ CITTADINO, Gisele. “Judicialização da política, Constitucionalismo democrático e separação de poderes.” In: VIANNA, Luiz Werneck. (Org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002, pp. 17/41.

¹⁰⁹ Por todos, FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. *O controle judicial de políticas públicas*. São Paulo: RT, 2005; e BARCELLOS, Ana Paula de. “Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático”. In: SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. (Orgs.). *A constitucionalização do Direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, pp. 599/635.

¹¹⁰ FLEURY, Sônia. *Estado sem Cidadãos...*, *op. cit.*, p. 221; e DAGNINO, Evelina. “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” ..., *op. cit.*, pp. 104/106.

benefícios previdenciários. No caso brasileiro, quando da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88, além de representações de aposentados, teve grande importância a congregação de segmentos como de médicos, sanitaristas, servidores públicos, índios, feministas etc.¹¹¹.

Além dessas experiências, vale destacar o crescimento dos movimentos sociais transnacionais¹¹² na região, o quais vêm exercendo um ativismo marcado por manifestações de protesto e fiscalização em relação a políticas sociais deficientes ou inexistentes, cobrando dos estados maiores investimentos em programas para a redução da pobreza e das desigualdades sócio-econômicas, bem como para a promoção do pluralismo político e das demandas dos grupos sociais minoritários.

4.3.2.2

Delineamento dos novos modelos de políticas sociais adotados na região

Como consequência dessa reconfiguração generalizada da cidadania e dos seus reflexos sobre a cidadania social, é inevitável que não se altere o padrão de políticas sociais até então praticado na América Latina. Para um exame mais detalhado sobre o assunto, é preciso ter em conta a complexidade do conceito de políticas sociais, que envolve uma série de aspectos e dimensões. Estes, por sua vez, refletem as articulações entre os temas antes desenvolvidos e são sintetizados por Sônia Fleury da seguinte forma:

“una **dimensión valorativa**, fundada en un consenso social, que responde por las orientaciones y normativas que permiten escalar prioridades y tomar decisiones; una **dimensión estructural**, que recorta la realidad de acuerdo a sectores, basados en la lógica disciplinar y en las prácticas y estructuras gubernamentales; el cumplimiento de **funciones** vinculadas tanto a los **procesos de legitimación** como también a los **de acumulación**, en la reproducción de la estructura social; **procesos político-institucionales e organizativos** relativos a la

¹¹¹ FLEURY, Sônia. *Estado sem Cidadãos...*, *op. cit.*, pp. 219 e ss.

¹¹² Na definição de José María Gómez, o movimento social transnacional consiste num “*sujeto plural y heterogéneo por definición, que rehabilita la política como práctica colectiva de lucha basada en la deliberación y participación democrática, en lo compromiso con los derechos humanos, el diálogo intercultural y en la solidaridad con los pueblos, abrazando utopías de emancipaciones sociales de igualdad y diferencias (...)*.” (“El segundo Foro Social Mundial de Porto Alegre y los desafíos del movimiento social global contrahegemónico”, *op. cit.*, p. 335).

toma de decisiones sobre la identificación de los problemas, escalonamiento de prioridades y diseño de estrategias, así como la asignación de recursos y medios necesarios al cumplimiento de metas; un **proceso histórico de formación de actores políticos** y su dinámica relacional en las disputas por el poder; y la **generación de normas**, muchas veces legales, que definen los criterios de redistribución y inclusión en una determinada sociedad. La opción por una o otra conceptualización debe tener en consideración las consecuencias implicadas en cada una de ellas.”¹¹³ (grifos meus)

Não obstante seja clara a opção constitucional por sistemas abrangentes de cobertura da questão social entre os países da América Latina, o que implica num perfil amplo de políticas sociais, com a redução das tarefas do estado e a perda de espaço da política na determinação dos rumos da sociedade, o mais importante instrumento de efetivação da cidadania social experimenta um forte refluxo¹¹⁴. Dada a compreensão das políticas públicas como mediação das relações entre estado e sociedade, e das políticas sociais como expressão da correlação de forças políticas num determinado contexto espaço-temporal¹¹⁵, explica-se, mas não se justifica, a inoperância do Poder Executivo e a tendência da sua substituição – ao menos em certos casos – pelo Judiciário, enquanto agente identificado como responsável pela promoção de prestações sociais.

Tendo em vista a atual submissão das políticas sociais às políticas econômicas¹¹⁶ – simbolizada pelas “reformas da previdência”¹¹⁷ – a progressiva universalização da cobertura das políticas sociais (seguridade social, geração de empregos, distribuição de renda, saúde, educação, moradia, saneamento básico, alimentação), desenvolvida na América Latina na segunda metade do séc. XX, cede espaço para os fenômenos da “universalização excludente” dos benefícios sociais e da “inclusão segmentada” na cidadania¹¹⁸. O primeiro representa a conjugação entre a manutenção de uma ampliação formal da abrangência da

¹¹³ FLEURY, Sônia. “Políticas Sociales y Ciudadanía”. In: *INDES*. Washington D.C.: BID, 1999, pp. 05/06.

¹¹⁴ Segundo Sônia Fleury, “*As transformações em curso no campo das políticas sociais apresentam duas tendências de movimento que se deslocam desde o central para o local, e desde o público para o privado, podendo-se afirmar que se está processando uma readequação do padrão do relacionamento entre Estado e sociedade.*” (*Estado sem Cidadãos...*, *op. cit.*, p. 233).

¹¹⁵ Idem, *Ibidem*, pp. 129/130.

¹¹⁶ ROBERTS, Bryan R. “A dimensão social da cidadania”, *op. cit.*, p. 19.

¹¹⁷ A Previdência sempre é vista como foco de altas despesas e déficits insanáveis para o poder público, isso sem falar nos alegados entraves à melhoria das condições de trabalho, decorrentes da sua indexação, no Brasil, como critério para elevação do salário mínimo. SOARES, Laura Tavares. “Reformas da Seguridade Social”. In: SADER, Emir *et alli.* (Coords.). *Enciclopédia...*, *op. cit.*, pp. 1095/1096.

¹¹⁸ FLEURY, Sônia. *Estado sem Cidadãos...*, *op. cit.*, pp. 227, 229 e 234.

proteção social e a simultânea exclusão fática do acesso dos cidadãos a tais benefícios. Já o segundo caracteriza a inserção de grupos antes marginalizados no âmbito da cidadania, porém no limite das suas demandas mais específicas e básicas.

Dessa forma, as características fundamentais do modelo de proteção social atualmente aplicado na região podem ser extraídas das seguintes contradições, aparentemente existentes: centralização e descentralização; acumulação e redistribuição; seletividade e universalidade; estatismo e privatismo¹¹⁹.

Nesse sentido, é emblemático o fenômeno da “**americanização das políticas sociais**”, verificado no Brasil (e em outros países da região, como Chile e Argentina) ao longo das últimas décadas, no qual “*as provisões públicas ficam para os pobres (que em geral têm baixa capacidade de expressar o desagrado com a negligência que os prejudica) e o mercado se encarrega da oferta de proteção – a preços e qualidade variáveis de acordo com o bolso do cliente – aos que dispõem de alguma renda para comprá-la*”¹²⁰.

Ademais, segundo Maria Lúcia T. Werneck Vianna, esse fenômeno gera um outro desdobramento, concebido como a “solução condominial” para a seguridade social. Com o deslocamento dos cidadãos que possuem uma certa quantidade de renda, para a busca por serviços e benefícios de seguridade social no mercado, as próprias empresas empregadoras internalizam, para as suas estruturas privadas, atividades ligadas a esse setor, a fim de abarcar seus respectivos trabalhadores. Assim, enquanto aquelas passam a deter um poder maior de controle e negociação sobre estes, cria-se um abismo de desigualdades cada vez maior em relação aos desempregados ou trabalhadores informais¹²¹.

¹¹⁹ Idem, *Ibidem*, p. 224.

¹²⁰ VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revan / IUPERJ / UCAM, 2000, p. 14. Assim, de acordo com a tradicional classificação de Esping-Andersen quanto aos modelos de sistemas de bem-estar – liberal, corporativista e social-democrata –, verifica-se atualmente uma tendência de transição do arquétipo corporativista para o liberal. Cf. ROBERTS, Bryan R. “A dimensão social da cidadania”, *op. cit.*, p. 08.

¹²¹ VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. *op. cit.*, p. 196. No que tange à seguridade social, em particular, a autora delinea da seguinte forma do fenômeno em questão: “(...) a ‘americanização’ da proteção social implicou simultaneamente a deterioração do sistema público (para os pobres) e o crescimento de uma indústria da seguridade (para as camadas médias e assalariados formais). De modo análogo ao ocorrido na área da saúde, os benefícios previdenciários mais comuns e necessários (ao grosso da população) tiveram seus valores achatados ao mesmo tempo que a previdência privada foi estimulada. Como acontece com os planos privados de saúde, o controle sobre as entidades que atuam na previdência privada é baixo e a cesta de benefícios oferecidos varia de um fundo para outro (...). Assim, estabeleceu-se uma relação de

Entre outras áreas de políticas sociais, a seguridade social foi escolhida como exemplo simbólico para retratar os fenômenos de aniquilação dos demais direitos sociais de cidadania previstos nos textos constitucionais. Assim, ela revela um importante óbice à implementação fática de um “estado de bem-estar universalista e redistributivo”, tal como preconizado, *e.g.*, pela Constituição brasileira de 1988: a predominância de grupos de pressão e interesses particulares (os famosos *lobbies*) nos centros decisórios. Isso comprova a assertiva de Evelina Dagnino quando aborda o deslocamento dos cidadãos e da sociedade civil do âmbito decisório para o da execução das políticas sociais, que retrata um pequeno índice de mobilização política e unificação de demandas sociais¹²², apesar da introdução formal das organizações populares no processo decisório das políticas públicas, integrando conselhos gestores¹²³.

Como já foi mencionado, nos textos constitucionais atualmente em vigor na América Latina estão previstos extensos leques de direitos sociais, com destaque para o reconhecimento de direitos culturais, que objetivam assegurar o atendimento às demandas de grupos sociais minoritários. Nesse sentido, há de se destacar que tem ocorrido um crescimento de políticas sociais voltadas para a integração de minorias historicamente marginalizadas, principalmente com a adoção de mecanismos inclusivos, como as ações afirmativas.

Por outro lado, especialmente no Brasil, e em alguns outros países da América do Sul como Bolívia e Venezuela, recentemente foram impulsionados grandes investimentos estatais nas atividades de economia solidária¹²⁴. No entanto, de um modo geral, o que tem se verificado na região é uma prevalência da economia monetarista, em atendimento às determinações macro-econômicas do sistema financeiro internacional, em detrimento do social, quando muito atenuado no plano micro.

Representante máximo de uma tendência de governos, propalados como sendo de esquerda, que se desvirtuam de suas plataformas sociais apresentadas nos períodos eleitorais, o governo Lula merece maiores considerações. Ao

complementaridade invertida entre público e privado que reforça a lógica da universalização excludente, transformando os iguais portadores de 'direitos universais' em diferentes cidadãos-consumidores de benefícios estratificados.” Idem, *Ibidem*, p. 189.

¹²² DAGNINO, Evelina. “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” ... , *op. cit.*, p. 102.

¹²³ FLEURY, Sônia. *Estado sem Cidadãos...*, *op. cit.*, p. 232.

¹²⁴ Cf. SINGER, Paul. *Introdução à economia solidária*. 1ª reimp. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

contrário do que se cogitava antes da sua eleição, quando se ventilou inclusive que romperia com as agências financeiras internacionais, Lula adotou uma postura voltada para o ajuste fiscal e a contenção do déficit público, apostando suas fichas em altas taxas de juros e na produção de superávits primários¹²⁵.

Isto é, implementou uma política macroeconômica austera e alinhada com o neoliberalismo e com as pautas do mercado financeiro internacional. Simultaneamente, sua postura interna sempre demonstrou uma notória preocupação com a questão social, tendo promovido avanços nos programas sociais, aumentado a provisão orçamentária de gastos públicos com o social e buscado disciplinar certas matérias há muito desconsideradas¹²⁶. Não obstante, isso não significa que tenham ocorrido mudanças estruturais em relação aos governos anteriores¹²⁷.

Dentre as principais iniciativas do governo Lula na área social, constam: (i) uma reforma da previdência, em 2003; (ii) os programas Fome Zero e Bolsa Família; (iii) o Programa Primeiro Emprego; e (iv) a criação de fundos e programas de financiamento para a educação básica (FUNDEB) o ensino superior (PROUNI).

Como prova da adoção, no Brasil, da lógica neoliberal de inclusão na cidadania, via participação no mercado, foram editadas duas leis: (i) a Lei n.º 10.735/2003, que dispõe sobre a concessão de micro-crédito à população de baixa renda e a microempreendedores; e (ii) a Lei n.º 10.820/2003, que autoriza a realização de empréstimos e financiamentos, por trabalhadores regidos pela CLT, com desconto em folha de pagamento.

Na minha avaliação, seus principais resultados têm sido, de um lado, uma grande ampliação do consumo e um conseqüente aquecimento do mercado interno, e, de outro, um progressivo endividamento dos cidadãos mais pobres – ávidos pela aquisição dos produtos da moda expostos pela mídia – e um comprometimento de parte relevante dos seus salários. Não obstante, o que mais

¹²⁵ OLIVEIRA, Francisco de. “O momento Lênin”. In: *Novos Estudos*, CEBRAP, São Paulo, n.º 75, jul., 2006, pp. 23/47.

¹²⁶ A título exemplificativo, com base em projeto de iniciativa do governo federal, recentemente foram promulgadas, pelo Congresso Nacional, duas leis que envolvem demandas há muito reivindicadas pela sociedade brasileira. Trata-se da Lei n.º 11.445/07, que estabelece as diretrizes sobre saneamento básico, e da Lei n.º 11.346/06 (Lei de Segurança Alimentar – LSA), que institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

¹²⁷ ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. “A política social no Governo Lula”. In: *Novos Estudos*, CEBRAP, São Paulo, n.º 70, nov., 2004, pp. 07/17.

chama a atenção nesse tipo de inclusão no capitalismo é a repetição da tradição seletiva da cidadania no país, vez que persiste em vincular as demandas sócio-econômicas à detenção da condição formal de emprego, excluindo os desempregados e trabalhadores informais, portanto, a grande maioria da população.

Assim, a cidadania neoliberal faz com que as políticas sociais assumam um novo caráter, assim delineado, respectivamente, por Sônia Fleury, Evelina Dagnino e Laura Tavares Soares:

“A orientação atual, de inspiração neoliberal, baseada nos princípios de descentralização, privatização e focalização propugna pela segmentação das clientelas das políticas sociais, reservando ao Estado o papel de protetor da parcela mais pobre, aqueles que deverão ser assistidos, enquanto o setor privado se encarregaria daqueles mais bem pagos, cuja capacidade de contribuição apresenta um interesse lucrativo.”¹²⁸

“(…) as políticas sociais são cada vez mais formuladas estritamente como esforços emergenciais dirigidos a determinados setores sociais, cuja sobrevivência está ameaçada. Os alvos dessas políticas não são vistos como cidadãos, com direitos a ter direitos, mas como seres humanos ‘carentes’, a serem atendidos pela caridade, pública ou privada.”¹²⁹

“Quem não puder pagar [*pelos serviços sociais*] deve comprovar sua pobreza. A filantropia substitui o direito social. Os pobres substituem os cidadãos. A ajuda individual substitui a solidariedade coletiva. O emergencial e o provisório substituem o permanente. As microssoluções *ad hoc* substituem as políticas públicas coletivas. O local substitui o regional e o nacional. É o reinado do minimalismo no social para enfrentar a globalização no econômico.”¹³⁰

Tendo em vista a sua marca de representatividade do modelo de políticas sociais atualmente predominante, em decorrência das diretrizes apresentadas pelo neoliberalismo, e sua importância diante de um contexto de tamanhas desigualdades sociais, merecem consideração os programas sociais de renda mínima.

¹²⁸ FLEURY, Sônia. *Estado sem Cidadãos...*, op. cit., p. 233.

¹²⁹ DAGNINO, Evelina. “Concepciones de la ciudadanía en Brasil: proyectos políticos en disputa.”..., op. cit., p. 108.

¹³⁰ SOARES, Laura Tavares. “Questão social”. In: SADER, Emir *et alli*. (Coords.). *Enciclopédia...*, op. cit, p. 1114.

4.3.2.2.1

Os programas de renda mínima como representação da atual tônica de políticas sociais na América Latina: algumas considerações sobre a experiência brasileira em termos de Renda Básica de Cidadania

Como resposta ao agravamento das desigualdades sociais na América Latina, resultante das políticas de ajuste estrutural impostas pelo neoliberalismo, seus artífices entenderam pela necessidade de se atenuar, e não resolver, tais mazelas com medidas corretivas, representadas por “programas de alívio da pobreza”. Nesse sentido, foi elaborada uma série de projetos e documentos por organizações internacionais alinhadas com a investida neoliberal, no intuito de se viabilizar um esforço conjunto de atores inter e supranacionais, para a melhoria das condições de vida dos habitantes da região, obviamente nos limites do minimalismo liberal.

Entre eles, destacam-se os seguintes: (i) “ajuste com rosto humano”, do UNICEF (1987); (ii) “PROANDES – Programa Andino de Serviços Básicos contra a Pobreza”, abrangendo Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela (1989); (iii) “*World Development Report 1990: Poverty*”, do Banco Mundial (1990); (iv) “Programa Conjunto sobre Políticas Sociais para a América Latina”, de ILPES e OEA (1992); (v) “Reforma social e pobreza”, de BID e PNUD (1993); e (vi) “Transformação produtiva com equidade”, da CEPAL (90’)¹³¹.

Na avaliação de Laura Tavares Soares:

“Os programas de alívio à pobreza focalizados nos mais afetados ou nos mais ‘vulneráveis’ continuam sendo recomendados, mesmo com o reconhecimento de que os problemas sociais não são residuais e que os mais afetados são na realidade a maioria. O caráter de ‘alívio’ desses programas sequer tem compensado as perdas e os danos dos mais pobres, como nem chega perto das suas verdadeiras causas. Dessa forma, em vez de evoluirmos para um conceito de Política Social como constitutiva do direito de cidadania, retrocedemos a uma concepção focalista, emergencial e parcial, em que a população pobre tem de dar conta dos seus próprios problemas.”¹³²

¹³¹ Idem, “Programas de alívio da pobreza”. In: SADER, Emir *et alli*. (Coords.). *Enciclopédia...*, *op. cit.*, pp. 967/968.

¹³² Idem, “Questão social”. In: SADER, Emir *et alli*. (Coords.). *Enciclopédia...*, *op. cit.*, p. 1115. Ainda segundo a autora, “parece imperativo recorrer a um estado que pudesse cumprir de fato com esse papel redistributivo e, ao mesmo tempo, sustentasse a existência de circuitos ou redes públicas que permitissem a inclusão por meio da garantia dos direitos de cidadania, como o acesso à educação, à saúde, à habitação, ao saneamento básico, à cultura e ao lazer. Essa inclusão não se daria apenas por meio da transferência de renda – que corre o risco de reproduzir apenas as políticas de subsídio à demanda do Banco Mundial –, mas pela existência de

No plano nacional, além do Brasil, outros países latino-americanos vêm aplicando e desenvolvendo programas de renda mínima. São eles: Colômbia (Programa Famílias em Ação), Venezuela (Programas “Beca Escolar” e de Subsídio Familiar), Argentina (Programa Jefes de Hogar), México (Programa Oportunidades) e Chile (Fundo de Solidariedade e Inovação Social – FOSIS)¹³³. Tendo em conta seus pontos em comum, tais programas sociais podem ser caracterizados como de perfil focalizado, seletivo, emergencial e paliativo, representando políticas destinadas a aliviar a pobreza e a atenuar as desigualdades que marcam setores específicos da população, especialmente os indigentes e miseráveis¹³⁴.

Por mais que sejam apresentadas pretensões de universalização, sempre paulatina, para esses programas, trata-se de um modelo de inclusão na cidadania pela via do mercado, com a concessão de renda, geralmente, desacompanhada de prestações materiais como serviços sociais de base, como saúde, educação etc. Outro ponto relevante é o fato de que, para a realocação da renda, optou-se pela via distributiva, financiada pelo estado com recursos arrecadados com tributos, e não pela alternativa redistributiva, em que se retira a riqueza dos mais opulentos para repassá-la diretamente aos mais pobres.

No plano teórico, tais programas de inserção e renda mínima envolvem sempre muita polêmica – sendo defendidos por antagonistas extremos no espectro político (desde Milton Friedman a Antonio Negri) – e correspondem às formulações de uma renda cidadã ou, mais recentemente, renda básica de cidadania¹³⁵.

No que tange à experiência brasileira, a Constituição de 1988 prevê a universalização do acesso aos direitos sociais. Para tanto, reformulou-se a

redes públicas universais que garantissem o acesso por meio da ampliação e da redistribuição dos bens e serviços públicos.”

¹³³ Apesar de virem sendo desenvolvidos a partir da década de 1990, ainda há pouquíssimas pesquisas – teóricas e empíricas – a respeito dos programas de renda mínima na América Latina, o que representa grandes dificuldades quanto a fontes de pesquisa. Para evitar a repetição das informações já reunidas sobre o assunto, remeto ao panorama apresentado em FIGUEIREDO, Ivanilda. *Políticas públicas e a realização dos direitos sociais*. Porto Alegre: Safe, 2006, pp. 130/138.

¹³⁴ DAGNINO, Evelina. “Concepciones de la ciudadanía en Brasil: proyectos políticos en disputa”, *op. cit.*, p. 404.

¹³⁵ Cf. VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. *Renda básica de cidadania: argumentos éticos e econômicos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 2006.

distribuição das atribuições nas diferentes esferas federativas, de maneira a se descentralizar tanto o financiamento dos gastos sociais como a sua implementação¹³⁶.

A prática política tem sido bastante distinta. Na linha das medidas corretivas para o ajuste estrutural, o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) desconsiderou a diretriz social universalizante, deixando de atuar em áreas como moradia e saneamento básico, e instituiu políticas sociais focalizadas, por meio de programas não-contributivos de assistência social: “*Bolsa-Escola, Erradicação do Trabalho Infantil, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás, Agente Jovem, Programa de Saúde da Família, Programa de Apoio à Agricultura Familiar, além do Projeto Alvorada, para os 2.361 municípios brasileiros com maior proporção de habitantes situados abaixo da linha da pobreza*”¹³⁷. As principais características desses projetos consistem na exigência de contrapartidas, de difícil fiscalização, na gestão federal e na implementação municipal.

Caracterizado por uma postura de continuidade e mudança em relação aos governos anteriores quanto ao tratamento da questão social, a principal marca das políticas sociais da plataforma eleitoral de Lula consiste na bandeira da transferência de renda para os mais pobres, a ser empunhada por meio de um aumento da eficácia do gasto social e da efetividade dos programas e ações do governo federal. Para tanto, calçou-se inicialmente em dois documentos fundamentais: (i) o Projeto Fome Zero; e (ii) o “Programa de Política Econômica e Reformas Estruturais”.

Mesmo dotado de ampla repercussão, o Programa Fome Zero acabou sucumbindo, basicamente, devido a três fatores: (i) pela sua falta de objetivos específicos; (ii) por demandar uma articulação complexa entre diversos ministérios e uma multiplicidade de ações; e (iii) pelo seu formato centralizador, com a atuação direta do governo federal nos Municípios¹³⁸. Em seu lugar, o Programa Bolsa Família foi constituído como carro-chefe do governo federal, que unificou as bolsas alimentação e escola e o auxílio-gás, anteriormente criados por FHC.

¹³⁶ ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. “A política social no Governo Lula”, *op. cit.*, p. 09.

¹³⁷ Idem, *Ibidem*, p. 10.

¹³⁸ Idem, *Ibidem*, p. 14.

Após cerca de quatro anos da sua reformulação, o Programa Bolsa Família ainda enfrenta sérios desafios e já apresenta resultados concretos, os quais merecem análise diante das características da cidadania e das políticas sociais praticadas no Brasil e na América Latina.

Em sua implementação, o Bolsa Família apresentou uma série de deficiências e distorções, sendo comum a veiculação, pela imprensa, de casos de usos políticos do programa pelos poderes locais e de fraudes, por exemplo, na sua concessão para pessoas/famílias de renda superior à exigida. No primeiro caso, verifica-se a persistência do elemento coronelista quando se trata de viabilizar o acesso à cidadania e de implementar políticas sociais através dos poderes locais, que, em tese, seriam os mais adequados para tal em razão da proximidade e do contato direto que têm com as comunidades a ser atendidas. Já o segundo elemento evidencia uma questão operacional que repete as falhas do modelo estadocêntrico de cidadania social, pois não contempla uma participação efetiva e direta da sociedade na efetivação dessa política pública.

Quanto aos resultados do programa, índices do governo federal indicam um crescimento do número de famílias beneficiadas de 2,3 milhões em 2003, para 8,7 milhões em 2005 e 11,6 milhões no final de 2006, tendo sido atingidas as metas numerárias projetadas no início do mandato de Lula¹³⁹. Nesse interregno, foi promovida uma série de reformulações com o objetivo de se aprimorar o Bolsa Família, tais como a junção de programas sociais, a concentração do cadastro de beneficiários e a busca de maior transparência por meio de mecanismos de controle social.

Divulgada em setembro de 2006, a pesquisa “Miséria, desigualdade e estabilidade: o segundo real”, elaborada pelo Centro de Políticas Sociais do IBRE – FGV/RJ¹⁴⁰, caracterizou a ampliação do Bolsa Família como um dos principais responsáveis fatores da redução do nível de pobreza no Brasil. Segundo o estudo coordenado pelo economista Marcelo Néri, ao longo dos últimos anos, embora persista uma estagnação na concentração de renda, verificou-se uma queda

¹³⁹ Cf. SUPPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda básica de cidadania: a resposta dada pelo vento*. Porto Alegre: L&PM, 2006.

¹⁴⁰ NERI, Marcelo Cortes. (Coord.). *Miséria, desigualdade e estabilidade: o segundo real*. Centro de Políticas Sociais, IBRE FGV/RJ, 2006. Disponível na Internet em <http://www.fgv.br/cps>. Para uma pesquisa de campo realizada em uma das áreas de maiores índices de pobreza no país, o agreste de Pernambuco, veja-se: FIGUEIREDO, Ivanilda. *Políticas públicas e a realização dos direitos sociais*, op. cit., pp. 181/205.

relevante da miséria (renda mensal de até R\$ 60,00 *per capita*) de 11,73% em 1992 para 5,32% em 2005, principalmente nas áreas rurais, tendo a renda proveniente das bolsas representado 1,77% da renda *per capita* em 2005, quase o dobro dos 0,95% em 2001¹⁴¹.

Além de relevantes para o Brasil, esses avanços são paradigmáticos para os demais países latino-americanos, tendo sido considerados como tal, inclusive, por instituições supranacionais como o Banco Mundial.

Tendo em vista esse cenário, há certos problemas, que considero serem essenciais, a serem equacionados para o avanço do Programa Bolsa Família. São eles: (i) a incipiente conjugação com outros programas sociais, principalmente nas áreas de educação e saúde; (ii) o déficit de participação da sociedade civil na sua reformulação e efetivação; (iii) a exigüidade do valor das bolsas, que atualmente representam sequer a metade do valor do salário mínimo nacional; (iv) a precariedade da fiscalização sobre o cumprimento das condicionalidades exigidas para a sua concessão; e (v) as implicações da transferência de renda no aumento da dívida pública e, conseqüentemente, da carga tributária.

Ademais, não obstante já se tenha estabelecido a progressiva universalização da renda mínima como parâmetro legal, previsto na Lei n.º 10.835/04 – de autoria do senador Eduardo Suplicy¹⁴² (PT-SP) e influenciada pelo sistema de renda básica de cidadania, proposto, entre outros, por Philippe van Parijs¹⁴³ –, considero ser chegado o momento de se tomar uma decisão teórica a nortear o prosseguimento desse modelo de política social no Brasil.

Ao invés do perfil localizado e restrito que assumiu durante os dois governos de Cardoso, o Bolsa Família foi ampliado pelo governo Lula. Cumprida a sua primeira etapa, abre-se um novo horizonte para o seu prosseguimento, evidenciado por algumas questões ainda em aberto: Qual a natureza desse programa? Sua meta real será mesmo a renda mínima universal (ou renda básica

¹⁴¹ Cf. NERI, Marcelo Cortes. (Coord.). *Miséria em queda: mensuração monitoramento e metas*. Centro de Políticas Sociais, IBRE FGV/RJ, 2005. Disponível na Internet em: http://www3.fgv.br/ibrecps/queda_da_miseria/CPSdaFGV_IBRE_MisériaEmQuedaFim2.pdf.

¹⁴² SUP LIC Y, Eduardo Matarazzo. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. 3ª ed. amp. São Paulo: Cortez, 2004.

¹⁴³ VAN PARIJIS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. *Renda básica de cidadania: argumentos éticos e econômicos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 2006.

de cidadania)¹⁴⁴? Como aumentar o valor das bolsas? É mais correta a manutenção ou a abolição das condicionalidades para o recebimento da bolsa¹⁴⁵?

Pelo exposto, considero que os resultados do Programa Bolsa Família o credenciam como experiência válida a ser, uma vez aprimorada, reconhecida como contribuição para os demais países da América Latina, por serem estes igualmente assolados por índices preocupantes de miséria extrema, desigualdades sociais e informalidade no trabalho. Sem embargo, é preciso sempre levar em conta o legado histórico da cidadania no continente, de maneira a se prevenir qualquer conotação populista e/ou clientelista no manejo desse perfil de política social.

4.4

Conclusões parciais: perspectivas para a cidadania e as políticas sociais no atual cenário político e social latino-americano

Diante do exposto, é possível fazer um pequeno balanço para apontar as principais características da cidadania social na América Latina até o final do século XX, de maneira a delinear as suas perspectivas diante das inovações apresentadas recentemente no contexto político e social na região. Posteriormente, na conclusão, tais aspectos serão retomados e confrontados.

Contrariamente à tradição histórica da região, recentemente a política tem cedido terreno à economia, transferindo-se do estado para a sociedade civil, esta compreendida como seara privada, o real poder decisório sobre uma série de questões relativas à composição e aos rumos da comunidade política, e principalmente sobre o tratamento da questão social. Nesse sentido, as relações de continuidade entre público e privado voltam a ter fortes imbricações, porém de maneira diversa. Atualmente, os comandos voltados para a primazia dos interesses particulares sobre os públicos partem de fora da burocracia estatal, não mais ocupando seus artífices, necessariamente, cargos ou funções dentro da estrutura

¹⁴⁴ NEGRI, Antonio; COCCO, Giuseppe. “Bolsa Família é embrião da renda universal”. In: *Folha de São Paulo*, 05.01.2006.

¹⁴⁵ ACKERMAN, Bruce; VAN PARIJS, Philippe; ALSTOTT, Anne. (Eds.). *Redesigning distribution: basic income and stakeholder grants as cornerstones for an egalitarian capitalism*. London / New York: Verso, 2006.

governamental, mas atuando em “parceria” institucional a partir de suas organizações financeiras-empresariais.

Como bem identificou Francisco de Oliveira, traçando um paralelo entre as realidades recentes da África do Sul e do Brasil – perfeitamente extensível aos países latino-americanos com alguns dos atuais governos de centro-esquerda –, a lógica acima delineada é representada, por meio de uma reflexão gramsciana, como uma “hegemonia às avessas”. Trata-se de um fenômeno novo, típico da era da globalização, em que os setores dominantes – representados pelos capitalistas – consentem em transferir aos dominados a administração burocrática do estado e a difusão da retórica política (espaço público), porém sob a condição de estes manterem intactos os alicerces do modelo de produção capitalista e de obedecerem aos comandos expedidos a partir do mercado (seara privada)¹⁴⁶.

Em relação à concepção de cidadania preconizada por Thomas H. Marshall, tem-se clara a existência de um forte “déficit de cidadania”¹⁴⁷, ocasionado pela incorporação tardia e seletiva desse conceito na prática política e social na região e, posteriormente, pela não aplicação da normatividade jurídica ao plano concreto. Com o enfraquecimento do corporativismo – marca fundamental das relações entre estado e sociedade nesse contexto –, a perda do protagonismo dos sindicatos na cena política e o surgimento de novas demandas sociais, vem ocorrendo uma progressiva pulverização da questão social.

No processo de redemocratização ocorrido na região, a cidadania pode ser considerada como conquista das mobilizações populares pelo reconhecimento de novas reivindicações sociais na comunidade política. Como demonstra o caso brasileiro, ainda que tenha havido uma importante participação de segmentos corporativos, ganharam espaço outros setores antes inexistentes ou inexpressivos.

Para uma caracterização do **atual cenário político e social na América Latina**, nesse início de século XXI, serão a seguir delineados os perfis dos espaços institucional e não institucional da ação política, bem como as configurações das relações público/privado e estado/sociedade. Por fim, serão identificados os principais sujeitos da cidadania e suas reivindicações enquanto

¹⁴⁶ OLIVEIRA, Francisco de. “Hegemonia às avessas”. In: *Revista Piauí*, São Paulo, n.º 4, jan., 2007, pp. 56/57.

¹⁴⁷ NUN, José. “Estado y ciudadanía”. In: *La Democracia en América Latina: El debate conceptual sobre la democracia*, PNUD, 2004, pp. 159/176.

conteúdo da cidadania social. Para tanto, revela-se primordial o resgate da dimensão histórica e da compreensão da cidadania como estratégia¹⁴⁸.

Ao longo dos últimos anos, motivada por uma ampla ascensão de partidos políticos de centro-esquerda aos governos nacionais, caracterizou-se uma **conjuntura política institucional**, de certa forma, inovadora na região. Trata-se da chamada “esquerdização” da América Latina. Embora não se trate de partidos e, principalmente, de governos, orientados para a prática do socialismo, respeitadas as peculiaridades de cada caso, pode-se afirmar que se está, atualmente, diante de uma frente social de caráter multifacetário. Esta simboliza uma ascensão ao poder institucional envolvendo desde grupos sociais minoritários que reivindicam suas tradições culturais (e.g., Bolívia e Equador) a legatários de grupos guerrilheiros (Nicarágua) e ex-integrantes do movimento sindical (Brasil).

Primeiramente, apesar de alguns casos de instabilidade institucional – como quedas de presidentes e tentativas de golpes de estado, durante a década de 1990 –, evidencia-se como principal denominador comum na região o fato de vigorem amplamente regimes de democracia, ao menos formal, ao invés da tradicional alternância entre liberdade e autoritarismo que marcou o século XX.

Considerando as composições governamentais presentemente instituídas, com exceção das figuras de Felipe Calderón no México (2006/____) e Álvaro Uribe na Colômbia (2002/2006 e 2006/____), identificados como conservadores e plenamente alinhados a Washington, há um grupo de governantes que pode ser agrupado em torno de uma trajetória de sensibilidade em relação à questão social. São eles: Hugo Chávez na Venezuela (1999/____), Luis Inácio Lula da Silva no Brasil (2002/2006 e 2006/____), Nestor Kirchner na Argentina (2003/____), Tabaré Vázquez no Uruguai (2004/____), Evo Morales na Bolívia (2005/____), Michelle Bachelet no Chile (2006/____), Daniel Ortega na Nicarágua

¹⁴⁸ Como aduz Dagnino, isto “*significa enfatizar o seu caráter de construção histórica, definida portanto por interesses concretos e práticas concretas de luta e pela sua contínua transformação. Significa dizer que não há uma essência única imanente ao conceito de cidadania, que o seu conteúdo e seu significado não são universais, não estão definidos e delimitados previamente, mas respondem à dinâmica dos conflitos reais, tais como vividos pela sociedade num determinado momento histórico. Esse conteúdo e significado, portanto, serão sempre definidos pela luta política.*” DAGNINO, Evelina “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania”. In: Id. *Anos 90 – Política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994, p. 106.

(2006/____), Alan Garcia no Peru (2006/____), Rafael Correa no Equador (2006/____) e, possivelmente, Nicanor Duarte Frutos no Paraguai (2003/____)¹⁴⁹.

Entre alguns destes nomes, considerados como “extremistas” em razão de seus discursos de ruptura e renovação, verifica-se uma postura de re-fundação nacional. Esta tem sido viabilizada pela formação de assembleias nacionais constituintes (casos de Venezuela, Bolívia e Equador) para a reformulação do aparato estatal em consonância com os anseios dos povos – aí acirra-se o componente étnico – historicamente marginalizados do processo político pelas classes dominantes, legatárias da colonização hispânica. Nesse sentido, como declarou recentemente o novo presidente equatoriano, Rafael Correa, ao prometer realizar em seu país uma “revolução cidadã”: “*A América Latina não vive uma época de mudanças, mas uma mudança de época*”¹⁵⁰.

No caso dos demais países, observa-se uma continuidade dos novos governos quanto à aplicação da política econômica neoliberal, conjugada com a adoção de políticas públicas direcionadas para os indivíduos e grupos sociais mais pobres, visando a reduzir as desigualdades que persistem existindo em meio ao pensamento único da busca pelo “crescimento econômico a todo custo”.

No **campo não-institucional** apresentam-se as maiores inovações ligadas à prática política e à promoção da cidadania social na América Latina. A principal delas consiste na criação e no desenvolvimento de um ativismo transnacional, cuja expressão máxima é o Fórum Social Mundial (FSM), experiência gestada na região a partir de Porto Alegre. Além do FSM, vale destacar a realização do Fórum Social das Américas (FSA), em 2004, do Fórum Meso-americano, em 2002 e 2004, e do I Encontro pela Humanidade e contra o Neoliberalismo, promovido em 1996 pelo movimento zapatista.

Como afirma José María Gómez a respeito do FSM, trata-se de um “movimento de movimentos” de propósitos emancipatórios, caráter contra-hegemônico, heterogêneo, plural, não doutrinário, e dinâmica descentralizada de ação política direta não violenta. Seus atores são não estatais e interagem em meio a um movimento social global em formação, com vistas à constituição de um

¹⁴⁹ TADDEI, Emilio. “Movimentos sociais”. In: SADER, Emir *et alli.* (Coords.). *Enciclopédia...*, *op. cit.*, p. 818.

¹⁵⁰ DELCAS, Marie. “L’Amérique latine vit un changement d’époque, selon le président équatorien”. In: *Le Monde*. Disponível na Internet em: <http://www.lemonde.fr>. Acesso em 16/01/2007.

espaço público supranacional e de uma sociedade civil global. Esses agentes possuem uma relação intrínseca com a cidadania social, por eles mais defendida e reivindicada – em protestos e atividades fiscalização em relação a (in)ação estatal – do que promovida. Segundo o autor, as principais questões em aberto em relação a esse ativismo transnacional consistem nas suas representatividade social, transparência e democracia interna¹⁵¹.

Diante dos acontecimentos políticos e sociais dos últimos anos ocorridos em seu país e no cenário latino-americano, como um todo, Hugo Quiroga apresenta uma descrição fidedigna da reconfiguração do espaço público e da reativação da cidadania com a participação política direta, analisando um a um seus elementos. Na síntese do autor argentino:

“La lógica de la **participación popular directa** tiene otro fundamento, la **movilización sistemática**, la **acción colectiva**, más allá de lo que establece el encuadre constitucional de la democracia y el Estado de derecho. Se busca un formato diferente de la política, que circula por fuera de los canales institucionales (parlamento, partidos, comicios) para trasladarla a las asambleas populares, a la participación directa. En lugar de las urnas, se prefiere la calle como ámbito de la acción política y la confrontación. (...), **la calle es el espacio público privilegiado**. Se critica el carácter meramente representativo de la política, pero se la recupera con otro formato, desde el **ejercicio colectivo de la decisión**.”¹⁵² (grifos meus)

De acordo com Garretón, formaram-se recentemente na região alguns **novos modelos de relacionamento entre estado e sociedade**¹⁵³, sendo ponto comum entre eles a já destacada universalidade da democracia formal.

O **primeiro** é denominado de “**politicista**” e representa os processos em que a sociedade se reconstrói a partir da política e possui duas variantes:

(i) a da **hipermobilização política**: como demonstra o caso da Venezuela, tem-se uma democracia contínua, na qual o sujeito político é o povo mobilizado, em contato direto com o governante carismático. Seus riscos consistem na polarização da sociedade e na dificuldade de institucionalização da liderança personalista. Como aduz Cheresky, capitaneado por uma liderança personalista,

¹⁵¹ GÓMEZ, José María. “El segundo Foro Social Mundial de Porto Alegre y los desafíos del movimiento social global contrahegemónico”, *op. cit.*, pp. 325/327.

¹⁵² QUIROGA, Hugo. “Déficit de ciudadanía y transformaciones del espacio público.” In: CHERESKY, Isidoro. (Comp.). *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*. Buenos Aires: Miño y Dávila Eds., 2006, p. 135.

¹⁵³ GARRETÓN, Manuel Antonio. “Sociedad civil y ciudadanía en la problemática latinoamericana actual”. In: CHERESKY, Isidoro. (Comp.). *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, *op. cit.*, pp. 54/56.

esse modelo possui relação direta com a cidadania, firmando apoio, sem intermediações, nas massas enquanto esfera deliberativa¹⁵⁴. Assim, acrescento outra característica a esse arquétipo, a demasiada concentração de poderes no Executivo, recentemente reivindicada por Hugo Chávez e concedida pelo parlamento venezuelano, como resposta à crise da representação parlamentar; e

(ii) a do modelo “**partidista**”: este é o caso do Chile e, segundo entendo, também do Uruguai, cujas sociedades se reorganizam via sufrágio, através do sistema de partidos políticos, os quais ostentam o posto de principais sujeitos na arena política e expressam como debilidade a dificuldade de canalizar demandas sociais, correndo o risco de estabelecerem uma possível distância entre sociedade e política.

O **segundo** consiste no modelo “**societalista**”, que tem a sociedade como ponto de partida para a reconstrução da comunidade política e também apresenta duas vertentes:

(i) a **étnica**: representada pelos casos de Bolívia, Equador e México (Chiapas), essa componente evidencia um somatório da identidade étnica ao conjunto da nação como identidade coletiva, viabilizando uma significativa redefinição da idéia de nação, tal como tradicionalmente concebida na região, e a formação de uma nova subjetividade política; e

(ii) a dos **movimentos sociais transnacionais**: identificada pelas experiências de Porto Alegre (FSM) e dos desdobramentos de Chiapas (insurreição zapatista, de 1994, do EZLN), a união dos movimentos anti-globalização e altermundialista é corporificada por novos sujeitos na cena política, como as redes de ativismo transnacionais/globais e as ONGs. Sua principal debilidade consiste na dificuldade de implementação institucional e política das suas bandeiras.

Já o **terceiro**, chamado de **tecnocrático de mercado** e representado pelas organizações financeiras supranacionais (FMI e Banco Mundial, além da OMC), consiste no viés neoliberal, marcado por uma crítica radical ao estado e pela estratégia de redução do papel dirigente deste e de eliminação do aspecto ativo da política.

¹⁵⁴ CHERESKY, Isidoro. “La ciudadanía y la democracia inmediata”. In: Id. (Comp.). *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, op. cit, pp. 64/65.

Em razão das transformações proporcionadas na (e pela) cidadania, também demonstram se reconfigurar a esfera **pública** e suas relações com a seara **privada**, promovendo-se diversas articulações em termos de políticas sociais¹⁵⁵.

Nesse sentido, Garretón afirma que o grande tema da atualidade na América Latina consiste nas formas de reconstrução do **espaço político**, dos pontos de vista tanto do estado como da sociedade civil¹⁵⁶, ambos devendo interagir e levar em conta, simultaneamente, como níveis paralelos as esferas local, nacional e supranacional. Conseqüentemente, revela-se necessária uma redefinição nas formas tradicionais de aquisição e de titularidade da cidadania, que se transformaria em “pluricidade”, congregando, nos casos de imigrantes, a originária, a derivada e a supranacional.

Desta forma, sustenta-se a necessidade de se desestatizar a cidadania e compreendê-la por meio de uma dimensão mais societária¹⁵⁷, de maneira a corresponder ao pertencimento dos indivíduos a múltiplas formas de interação na comunidade política – entre elas a sociedade enquanto espaço público associativo –, e não apenas a um estado como corpo político institucional.

Além do estatal e do associativo, sustenta-se que há um novo significado para o espaço público, qual seja, o midiático¹⁵⁸. Representado simbolicamente pelo governo Kirchner, na Argentina, o espaço público midiático dá sustentação a uma espécie de governo da opinião pública (ou democracia de audiência), considerada mais forte que os partidos políticos, no qual há um desprezo pelo diálogo institucional¹⁵⁹. Assim, verificam-se como traços comuns na vida pública

¹⁵⁵ Nesse sentido, verificam-se, basicamente, quatro modalidades de bem-estar social, formadas com as possíveis concepções resultantes das combinações entre público/privado e coletivo/individual: (i) participativa; (ii) cooperativa familiar; (iii) associativa filantrópica; e (iv) individualista absenteísta. ROBERTS, Bryan R. *op. cit.*, p. 12.

¹⁵⁶ Segundo o autor um novo sentido para “sociedade civil” seria possível compreendendo-a como um “conjunto de actores que contribuye específicamente a la reconstrucción de la polis y la ciudadanía, como aquel sujeto de demandas y proyectos que reconstituyen efectivamente el espacio donde la sociedad y el país se producen como tales.” GARRETÓN, Manuel Antonio. *op. cit.*, p. 57.

¹⁵⁷ Segundo Quiroga, esta deve ser “entendida como un conjunto de derechos y prácticas participativas que se ejercita y opera tanto a nivel del Estado como de la sociedad civil, y que otorga a todos los individuos una pertenencia real como miembros de una comunidad” QUIROGA, Hugo. *op. cit.*, p. 136. Nesse sentido, para a formação de um “modelo de cidadania social menos centrado no Estado”, compreende como possíveis sujeitos alternativos o mercado, a família, a comunidade e as associações voluntárias, sendo os dois primeiros de difícil eficácia. ROBERTS, Bryan R. *op. cit.*, pp. 13/15.

¹⁵⁸ QUIROGA, Hugo. *op. cit.*, pp. 127 e 129.

¹⁵⁹ Idem, *Ibidem*, p. 132. Como aduz Cheresky, a centralidade da figura do presidente Kirchner na cena política argentina é sustentada pela opinião pública, de modo que a relação direta estabelecida

(i) uma ampliação cada vez maior da distância entre governantes e governados, (ii) uma pretensão de presença cidadã direta na vida política e social, não mais mediante grupos intermediários, mas pela opinião pública, e (iii) uma maior diversidade de atores¹⁶⁰.

Com a **debilitação dos atores políticos institucionais** (partidos políticos e sindicatos) e da tradição populista na América Latina, verifica-se uma mudança no centro de gravidade da vida política e um crescimento da presença cidadã na configuração de uma nova esfera pública¹⁶¹. Trata-se da substituição da fábrica pela rua como símbolo do espaço público¹⁶². Como resposta à insuficiência da representação eleitoral, a presença cívica renasce multifacetada e heterogênea, expressando uma nova configuração dos sujeitos coletivos e o surgimento de um espaço cidadão que habilita linhas de evolução variadas¹⁶³.

Os **novos movimentos sociais**¹⁶⁴ se constituíram com base em dois eixos principais: as carências sociais (caso dos sem-terra, sem-teto etc.) e a identidade étnica. Basicamente, assumem a forma de mobilizações de protestos, tanto urbanos (dos desempregados) como rurais (dos sem-terra), de caráter imediato, esporádico e instantâneo. Estas representam a constituição de atores políticos em pleno espaço público, numa reapropriação coletiva do território social e com o exercício de uma forma de democracia imediata e participativa, pautada pela ação direta nas vizinhanças e por novos modos de interpelação ao poder institucional mediante a manifestação da opinião pública, tudo isso conjugado com a ascensão de um novo tipo de internacionalismo¹⁶⁵.

Distinguem-se das formas tradicionais de manifestações populares por não exigirem a concentração física dos manifestantes num local específico, ficando estes pulverizados em diversos espaços, assim tendo-se uma maior adesão.

pela Casa Rosada com o povo lhe confere altas taxas de popularidade. CHERESKY, Isidoro. *op. cit.*, p. 68.

¹⁶⁰ CHERESKY, Isidoro. *op. cit.*, pp. 66/69.

¹⁶¹ Idem, *Ibidem*, p. 62. Ainda segundo o autor, “*Se retrajeron las identidades políticas permanentes, los partidos tradicionales se fueron desagregando. La ciudadanía, (...), como arena para la constitución de identidades políticas contingentes, parece ser la característica de la vida política.*” (p. 88); e QUIROGA, Hugo. *op. cit.*, p. 132.

¹⁶² QUIROGA, Hugo. *op. cit.*, p. 131.

¹⁶³ CHERESKY, Isidoro. *op. cit.*, p. 74.

¹⁶⁴ TADDEI, Emilio *et alli*. “Las nuevas configuraciones de los movimientos populares en América Latina”. In: BORON, Atilio; LECHINI, Gladys. *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2006, pp. 227/250.

¹⁶⁵ TADDEI, Emilio. *op. cit.*, p. 816.

Ademais, seus motes são geralmente reativos, consistindo em respostas de descontentamento em relação a governos, governantes e/ou decisões/políticas de ampla repercussão na vida social.

No sentido das ações dos movimentos transnacionais contrários ao neoliberalismo – como os embates de Seattle (EUA), em 1999, e de Genova (Itália), em 2001, e as jornadas contra a intervenção militar no Iraque (2003/2004) –, ocorreu uma série de **manifestações** na América Latina, em que diversos protestos e diferentes grupos sociais convergiram na luta contra as políticas neoliberais, principalmente as privatizações: (i) a do *caracazo*, em 1989, na Venezuela; (ii) a da “guerra da água”, em 2000, em Cochabamba (Bolívia); (iii) a da frente ampla cívica de Arequipa (Peru), em 2002, contra a venda de empresas públicas do setor elétrico; (iv) a do congresso democrático do povo do Paraguai, em 2002; (v) as de repúdio ao NAFTA e às desestatizações promovidas pelo governo de Vicente Fox no México, em 2005; e (vi) a das insurreições indígenas e campesinas no Equador, em 2005¹⁶⁶.

Entre essas formas públicas de manifestação, são emblemáticos os dois eventos mais recentes, ocorridos na Argentina: os *cacerolazos* e os *piquetes*.

Os primeiros representaram protestos espontâneos, pacíficos e multitudinários, auto-convocados espontaneamente, na virada de 2001 para 2002, em reação aos elevados índices de pobreza e desemprego na Argentina. Seu estopim foi a divulgação da adoção da política do *corralito* – restrição à movimentação de contas bancárias e ao saque de dinheiro em papel – que desagradou a população e desencadeou a ida às ruas de milhões de cidadãos, tendo culminado na renúncia do então presidente Fernando de la Rúa¹⁶⁷.

Já os piquetes, ocorridos a partir de meados da década de 1990, apesar de não terem sido tão espontâneos como os *cacerolazos* da classe média, pois foram fomentados por sindicatos e partidos políticos, envolveram a presença de novos sujeitos na cena política. Trata-se dos piqueteiros, que se constituíram enquanto agrupamento político de cidadãos pobres e/ou desempregados, reconhecidos enquanto tal a partir do movimento social de protestos contra a demissão de

¹⁶⁶ TADDEI, Emilio. *op. cit.*, pp. 814 e 817; e BORON, Atilio. “Después del saqueo: el capitalismo latinoamericano a comienzos del nuevo siglo”. In: *Estado, Capitalismo y Democracia*, *op. cit.*, p. 18.

¹⁶⁷ Este foi o “cacerolazo” mais importante entre diversos já realizados na América Latina, como os chilenos (1971/1973 e 1982/1987), os venezuelanos (década de 1990) e outro argentino (1996).

trabalhadores da empresa YPF, privatizada em 1999, e as mazelas – principalmente a indigência crescente – resultantes das sucessivas crises econômicas que acometeram o país¹⁶⁸.

O elemento mais interessante nesses novos sujeitos políticos coletivos é a efemeridade do seu agrupamento e da sua dispersão, cuja explicação encontra fundamento no modelo de vida social contemporâneo, no qual a busca pela subsistência vital e pela conquista/manutenção de um emprego preenchem a maioria, senão a integralidade, do tempo das pessoas¹⁶⁹. Nesse sentido, de acordo com as componentes da condição humana identificadas e estudadas por Hannah Arendt, hodiernamente verifica-se uma enorme prevalência do labor e da fabricação em detrimento da ação política, que acaba ficando em segundo plano, principalmente quando exige uma maior dedicação dos cidadãos, como nos casos os membros de partidos políticos e sindicatos, de atuação institucional.

De outra banda, há de se destacar que, atualmente, a tendência da conflitividade na região também tem sido fortemente pautada por questões étnicas, destacando-se por ser, entre todas as presentes experiências mundiais, a que congrega mais claramente o combate a desigualdades sociais com a luta por reconhecimento político-cultural. Com a bandeira do multiculturalismo, os movimentos sociais organizados – que, ao contrário dos piqueteiros, possuem mobilização permanente – reacenderam os debates sobre a existência de verdadeiras nações na região e têm reivindicado estados plurinacionais e autonomia de governos para as diferentes nacionalidades étnicas (p. ex., México, Equador, Bolívia)¹⁷⁰.

Portanto, chama a atenção o fato de que os **novos atores coletivos** na cena política latino-americana desempenham, simultaneamente, dois papéis de extrema relevância em sua relação com o poder institucional: (i) o de fiscalização e veto quanto às medidas adotadas pelo estado; e (ii) o de reivindicação, como nos pleitos étnicos¹⁷¹. Numa perspectiva geral, pode-se afirmar que esses sujeitos

¹⁶⁸ MANEIRO, María. “Movimentos Sociais e Estado: uma perspectiva relacional”. In: Id. & DOMINGUES, José Maurício (Orgs.). *América Latina hoje...*, op. cit., pp. 83/121.

¹⁶⁹ QUIROGA, Hugo. op. cit., p. 126; e ROBERTS, Bryan R. op. cit., p. 17.

¹⁷⁰ TREJO, Guillermo. “Etnia e mobilização social: uma revisão teórica com aplicações à ‘quarta onda’ de mobilizações indígenas na América Latina”. In: DOMINGUES, José Maurício; María Maneiro (Orgs.). *América Latina hoje...*, op. cit., pp. 225/275.

¹⁷¹ CHERESKY, Isidoro. op. cit., p. 90.

incorporam a estratégia da cidadania, mas geralmente sem pretensões de ruptura com o poder institucional constituído¹⁷².

Diante do exposto, com as diversas atualizações que vem recebendo, o conceito de cidadania assume cada vez mais um caráter multidimensional e mostra-se capaz de atravessar tanto a seara das necessidades como a das liberdades, abarcando as demandas por redistribuição e reconhecimento. Conseqüentemente, a **cidadania social** adquire um **conteúdo** mais amplo que o tradicionalmente reivindicado através das demandas trabalhistas, ampliando-se também a sua titularidade para novos sujeitos coletivos e para indivíduos antes alheios a ela.

Isso permite caracterizá-la, por um lado, como um importante vetor de democratização do estado e da sociedade civil, e, por outro, como catalisador de bandeiras de conotação identitária.

¹⁷² Idem, Ibidem, p. 63.