

# Cidadania e direitos sociais no Brasil: um enfoque político e social

Enzo Bello\*

---

## Resumo

---

O presente estudo almeja apresentar uma abordagem de perfil político e social sobre as relações entre cidadania e direitos sociais, como alternativa ao discurso hegemônico da doutrina constitucionalista brasileira contemporânea. Esta é aqui considerada como insuficiente para o tratamento da temática em questão, pois se calca unicamente na perspectiva hermenêutica e argumentativa dos tribunais e desconsidera os aspectos fáticos das searas da política e da sociedade no contexto brasileiro, o qual possui peculiaridades que o distinguem das realidades do hemisfério norte, de onde são importadas as principais teorias em voga nos debates pátrios e na prática dos tribunais. Assim, identifica-se na literatura brasileira uma preocupação meramente descritiva, e não de análise crítica, dos fenômenos e seus conseqüências. Diante desse cenário,

no presente artigo pretende-se examinar criticamente um dos principais aspectos do constitucionalismo hodierno, tendo como referencial a temática da justificação e da efetividade dos direitos fundamentais. Com os direitos sociais como unidade de análise, será apresentado o tratamento que lhes vem sendo dado pela dogmática dos direitos fundamentais. Posteriormente, com amparo na teoria política e social da cidadania – especialmente em autores brasileiros clássicos, porém geralmente desconsiderados pelos juristas –, serão demonstradas as insuficiências da concepção juricista e a necessidade de se resgatar a política para a efetivação dos direitos preconizados para o contexto brasileiro.

Palavras-chave: Cidadania. Direitos sociais. Brasil. Abordagem alternativa.

---

\* Doutorando pela Uerj e Mestre pela PUC-Rio em Direito; professor de Direito Constitucional da UFRJ; editor do *site* Mundo Jurídico ([www.mundojuridico.adv.br](http://www.mundojuridico.adv.br)); Rua Gal. Sidônio Dias Corrêa, n. 295/101, Barra da Tijuca; CEP 22621-070; Rio de Janeiro; [enzobello@gmail.com](mailto:enzobello@gmail.com)

## 1 INTRODUÇÃO

O discurso jurídico contemporâneo, principalmente no Brasil, está centrado na construção e justificação do neoconstitucionalismo. Basicamente, trata-se de um fenômeno multifacetário, tido como representação de um novo marco para a teoria constitucional, que vem sendo muito abordado pelos constitucionalistas brasileiros ao longo dos últimos anos.

Numerosos estudos foram publicados a respeito, explorando-se desde sua caracterização geral até as suas diversas nuances. Em geral, uma característica é comum a esses trabalhos: a ausência de uma reflexão crítica sobre o objeto de investigação. Até então, identifica-se na literatura brasileira uma preocupação meramente de descrição, e não de análise crítica, do fenômeno e seus consectários.

Tendo em vista esse cenário, o presente artigo almeja examinar criticamente o neoconstitucionalismo, tendo como referencial um dos seus pontos cardiais, qual seja, a temática da justificação e da efetividade dos direitos fundamentais. Adotando como unidade de análise os direitos sociais, apresenta-se o tratamento que lhes vem sendo dado pela dogmática dos direitos fundamentais. Posteriormente, com amparo na teoria política e social da cidadania, busca-se demonstrar as insuficiências da concepção juricista e a necessidade de se resgatar a política para a efetivação dos direitos preconizados para o contexto brasileiro.

## 2 PRINCIPAIS TENDÊNCIAS DO NEOCONSTITUCIONALISMO: ALGUMAS PREMISSAS PARA A APRESENTAÇÃO DE UM ENFOQUE ALTERNATIVO SOBRE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Em artigo anterior<sup>1</sup>, foi desenvolvida uma caracterização geral sobre o advento e as características do neoconstitucionalismo, valendo-se das obras pioneiras da doutrina estrangeira e nacional.<sup>2</sup> Considerando que se trata de assunto de conhecimento geral no debate acadêmico brasileiro, deixa-se de empreender esforços para uma recapitulação a respeito.

A partir das características atribuídas ao neoconstitucionalismo e dos desdobramentos já produzidos no Brasil com base na sua teorização e aplicação, é possível identificar algumas tendências. Estas, por seu turno, denotam o perfil da atual produção teórica sobre direitos fundamentais, que possui um imbricamento decisivo com o plano concreto.

Em primeiro lugar, tem-se uma abertura interdisciplinar na compreensão do fenômeno jurídico, com a primazia de uma interface do direito constitucional com a filosofia e a formação da chamada filosofia constitucional. Em contrapartida, verifica-se uma tendência geral na doutrina constitucionalista brasileira em se desconsiderar as ligações entre o direito e as ciências sociais, especialmente a ciência política e a sociologia.<sup>3</sup> Isso demonstra uma despreocupação com a compreensão do contexto sociopolítico, fato comprovado pela inexistência de uma cultura de pesquisas de campo na seara jurídica.

Conseqüentemente, em segundo lugar, os juristas costumam adotar uma postura de invocação do emblema “Estado Social e Democrático de Direito” (SARLET, 2004, p. 267), remontando a figuras normativas e teóricas européias, com uma desconsideração do contexto brasileiro, que possui uma série de peculiaridades que sempre dificultaram a aclimação de modelos jurídicos importados.

Em terceiro lugar, tem-se o normativismo como alvo de debates sofisticados e restritos, tais como a infundável celeuma sobre as diferenças entre princípios e regras. Tal modelo pode ser representado pelo que o sempre invocado Robert Alexy (2007) denomina constitucionalismo discursivo. Suas vertentes mestras são a hermenêutica constitucional e a argumentação jurídica, e a sua destinação acaba sendo unicamente para a formulação e a justificação das decisões judiciais – como se o Direito somente fosse produzido, aplicado e modificado nos Tribunais.

Em quarto lugar, tem-se a judicialização da política e das relações sociais que, em suma, consiste em um fenômeno social e representa uma aposta na autonomia do direito, vislumbrando-se os tribunais como alternativa à crise da representação política e à inércia do estado na formulação de políticas públicas.

Os direitos sociais são emblemáticos para se des-trinchar os elementos dessa tendência, que denota uma lógica de desprezo pela teoria da cidadania em detrimento da teoria da justiça, tendo sua efetivação focada nos tribunais e recebendo justificações de base normativa (constitucional) e filosófica (leia-se, de matriz liberal).<sup>4</sup>

Diante disso, serão delineadas as relações entre os direitos sociais e a teoria da cidadania, de maneira a formular críticas ao discurso do neoconstitucionalismo sobre direitos fundamentais.

### 3 O SISTEMA DE DIREITOS DO NEOCONSTITUCIONALISMO ENQUANTO EXPRESSÃO DA CONCEPÇÃO MODERNA DE CIDADANIA COMO *STATUS* DE DIREITOS: “ESTADOCENTRISMO” E PASSIVIDADE CIDADÃ

Nesta seção serão apresentados os elementos que permitem embasar uma correlação entre a concepção de cidadania liberal-democrática ampliada e o modelo de direitos apregoado pelo neoconstitucionalismo, os quais apresentam uma concepção passiva da cidadania e uma perspectiva estadocêntrica dos direitos fundamentais.

#### 3.1 A CONCEPÇÃO MARSHALLIANA LIBERAL-DEMOCRÁTICA AMPLIADA DE CIDADANIA

A cidadania consiste em um dos principais temas da atualidade (KYMLICKA; NORMAN, 1997, p. 5-42), sendo usado, por vezes, como rótulo para qualquer questão. Na perspectiva da teoria política, denota a vinculação dos indivíduos à comunidade política, motivo pelo qual também é objeto de interesse em outros ramos do conhecimento, como a história, a filosofia, a sociologia e o direito, entre outros.

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

(2001, p. 153-166), essas concepções de cidadania correspondem a duas grandes matrizes: a greco-romana e a romano-imperial.

No período da modernidade, essa segunda concepção foi retomada com o advento da cidadania liberal – calcada nos ideários do antropocentrismo e da agência humana –, tendo-se um *status* jurídico determinando que a condição de portador de cidadania consistia em se estar atrelado a um estado nacional e acobertado pelo manto de proteção da lei e dos direitos. Destarte, passavam os indivíduos (nem todos) de súditos a cidadãos<sup>5</sup>, e tinham protegidos seus assuntos mais privados (propriedade, segurança, intimidade, entre outros) pelos direitos civis.

Há um ponto comum entre os autores que inter-vém no debate sobre a teoria da cidadania nas últimas décadas: a adoção da concepção formulada pelo sociólogo britânico Thomas H. Marshall (1967) como ponto de partida. Já tida como a palavra final em termos de cidadania, a teorização de Marshall (1967) corporifica a idéia de seguridade social como rede de proteção que obriga o estado a assumir a responsabilidade pelos rumos da sociedade e, conseqüentemente, a compensar as desigualdades geradas pelo mercado na alocação de recursos e distribuição de riquezas.

Objetivando incorporar as demandas sociais por bem-estar no espectro político-jurídico, Marshall (1967) desenvolveu uma concepção liberal-democrática ampliada de cidadania – até hoje canônica em termos teóricos e normativos – que estendeu o *status* de cidadão a novos atores e a outros antes discriminados. Sua leitura evolucionista identifica, no contexto inglês, uma ampliação da abrangência do conceito de cidadania, representada tanto pelo alargamento do seu rol de direitos como pelo aumento dos sujeitos detentores do *status* de cidadão.

No aspecto ideológico, a formulação de Marshall (1967) é pautada na social democracia. Assim, para conciliar elementos historicamente contraditórios (igualdade e desigualdade), ele pôs em tensão os conceitos de *status* e classe social:

- a) para compreender a igualdade, representou-a com o *status* de cidadania, elemento

capaz de posicionar no mesmo patamar formal os indivíduos que abrange;

- b) para caracterizar a desigualdade, simbolizou-a com o capitalismo e a lógica discriminatória de estratificação da sociedade em classes sociais.

Adotando como noção central o conceito de classes sociais e considerando suas tensões nas disputas pelo poder político, Marshall (1967) apontou um progresso em relação ao modelo liberal restrito de cidadania. Reconheceu uma sucessão cronológica de reconhecimento de direitos: no século XVIII, dos direitos civis (direito de propriedade, direitos de liberdade de expressão, pensamento, religião e de contratar, direito à intimidade e à privacidade, etc.); no século XIX, dos direitos políticos (direitos de votar e ser votado, de fiscalizar as condutas dos representantes do povo, de formar e integrar partidos políticos, etc.); no século XX, dos direitos sociais (direitos ao trabalho, à seguridade social, à educação, à saúde, à habitação, à associação sindical, etc.).

Por fim, Marshall (1967, p. 63-64) caracterizou sua visão institucional da materialização dos direitos de cidadania em quatro entidades políticas que, em seu entender, têm a responsabilidade de efetivá-los, a saber: os tribunais, os corpos representativos, os serviços sociais e as escolas.

### 3.2 CIDADANIA E DIREITOS SOCIAIS: O TRATAMENTO DA DOGMÁTICA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E ALGUMAS CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS

No direito há idéia de “cidadania fossilizada”, sendo o conceito de cidadania compreendido unicamente por meio de uma visão mitigada da idéia de *status*, que corresponde à titularidade, por parte dos indivíduos, de direitos e obrigações formalmente instituídos por declarações de direitos e/ou textos constitucionais/legais. Conforme a dogmática jurídica, influenciada pelo pensamento kantiano, reconhece-se como cidadão todo indivíduo apto ao exercício de direitos políticos – ao menos o de votar –, promovendo-se a igualdade de todos perante a lei (isonomia formal) e garantindo-se uma pretensa universalidade dos direitos em regimes de sufrágio universal.<sup>6</sup>

Na doutrina contemporânea do direito, principalmente no contexto brasileiro, entende-se que somente uma abordagem jurídica pura – quando muito aliada a uma reflexão pela filosofia do direito – é capaz de compreender e equacionar a questão da cidadania na chamada “era dos direitos” (BOBBIO, 1992). Assim, relegam-se a um segundo plano, ou mesmo desconsideram-se, as dimensões da participação e do pertencimento – de caráter político, sociológico e histórico – da cidadania. Para tanto, alega-se uma suposta insuficiência desses elementos para o enfrentamento da temática diante de um novo contexto, no qual se reconhece formalmente todas as categorias clássicas de direitos (civis, políticos e sociais) e exige-se uma aposta plena na sua efetivação por meio dos tribunais (TORRES, 1999).

A partir dessa premissa, surgiram diversos debates na dogmática dos direitos fundamentais, sendo os principais relativos ao conteúdo, à natureza normativa, à jusfundamentalidade, à eficácia jurídica e à justiciabilidade dos direitos sociais. Em breves linhas, apresenta-se a seguir o desenvolvimento desses temas e algumas críticas.

Numa perspectiva liberal clássica, apresentam-se três argumentos para a negação da existência dos direitos sociais:

- a) o da natureza jurídica imperfeita;
- b) o da incompatibilidade com a liberdade negativa e os direitos civis;
- c) o da ineficiência econômica (HAYEK, 1985, p. 79-87, 125).

Em sentido contrário, já se reconheceu que o conteúdo positivo dos direitos sociais (prestações materiais) não os distingue, como problema, em relação aos direitos políticos e civis; afinal, todos possuem natureza ambivalente, simultaneamente positiva e negativa, demandando ações e omissões, do estado e de particulares, em relação a seus titulares.<sup>7</sup>

Também os direitos políticos (*e.g.*, com despesas para a realização de eleições e propaganda político-

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

Conseqüentemente, passou-se a criticar a idéia tradicional da natureza dos direitos sociais como normas programáticas e a reconhecê-los como normas auto-aplicáveis (SARLET, 2004; BARCELLOS, 2002; SARAIVA, 1983).

A Constituição Federal de 1988 (art. 5º, §1º) admite a eficácia jurídica direta das normas que dispõem sobre direitos fundamentais, inclusive os sociais. Dessa maneira, evidenciada omissão por parte do Executivo e/ou do Legislativo, viabiliza-se o pleito de prestações positivas no Judiciário, como forma de concretização direta dessas normas constitucionais, independentemente de mediação legislativa.

Tal feito representou um grande avanço diante da inércia legislativa em relação a temas de interesse social. Entretanto, criou um grave impasse jurídico-político, representado pelos entendimentos que tais medidas seriam contrárias, ou não, à separação de poderes.

Outro tema objeto de debates consiste na justfundamentalidade, ou não, dos direitos sociais. Por um lado, autores como Torres (1995, p. 128-129) sustentam serem fundamentais apenas os direitos previstos expressamente no catálogo do artigo 5º, da CF/88. Por outro lado, outros, como Ingo W. Sarlet, defendem a fundamentalidade dos direitos reconhecidos nos demais dispositivos da Constituição, desde que tenham como referencial a dignidade humana (BARCELLOS, 2002, p. 248). Essa controvérsia tem como pano de fundo a incidência da limitação ao poder de reforma do constituinte derivado, reconhecendo-se os direitos sociais como cláusulas pétreas. A importância desse tema foi central para a viabilidade de certas emendas constitucionais, como as responsáveis por promover as reformas (neoliberais) do estado na década de 1990.

A partir do reconhecimento da eficácia direta das normas de direitos sociais, surgiram e se intensi-

ficaram as discussões acerca da sua justiciabilidade, destacando-se as relativas aos parâmetros de delimitação das prestações materiais estatais a serem ordenadas pelo Judiciário, especialmente os institutos do mínimo existencial e da reserva do possível.

Com base na formulação jusfilosófica de Alexy (2001, 2002) acerca dos direitos fundamentais sociais como *status positivus libertatis*, a doutrina constitucionalista passou a tratá-los como passíveis de concretização a partir de normas constitucionais aplicadas na via judicial, na forma de prestações materiais positivas a serem estipuladas na medida do mínimo existencial. A partir de um texto de Torres (1989), essa noção foi introduzida no debate jurídico brasileiro e inúmeros estudos foram desenvolvidos (SARLET, 2004, p. 305-326).

Quanto aos fundamentos do mínimo existencial, a doutrina brasileira polariza-se em duas posições distintas. A primeira sustenta ser a liberdade a única base para o mínimo existencial; já a segunda aduz que seus verdadeiros alicerces justificadores seriam a dignidade da pessoa humana e a possibilidade de efetiva participação política dos cidadãos<sup>8</sup>. Assim, de maneira a se respeitar os princípios da separação de poderes e da democracia, só caberia ao Judiciário conceder prestações materiais à medida do atendimento ao mínimo existencial dos indivíduos, seja ele parametrizado pela liberdade, seja pela dignidade humana.

Outro conceito muito veiculado pelos constitucionalistas brasileiros é o de reserva do possível. Originário da jurisprudência alemã, retrata uma tensão constantemente travada entre as metas sociais pugnas pelas constituições e as condições financeiras (reais e jurídicas) do estado para a sua promoção.

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

orçamentárias –, preservando-se a separação de poderes e a autonomia do poder público.

Isso demonstra um desprezo das dimensões política e social e a aposta somente nas dimensões ética e jurídica dos direitos sociais<sup>9</sup> para a sua efetivação. Em razão disso, deixa-se de perceber que se está diante de casos extremos e contingentes, de grande relevância, porém de pouquíssima ou nenhuma repercussão no quadro geral e estrutural de desigualdades sociais. Do mesmo modo, condiciona-se a prática da cidadania ao ajuizamento de demandas perante o Judiciário – este tido como tutor de uma sociedade órfã e desprotegida (MAUS, 2000, p. 183-202) –, o que implica em nova exclusão de grande parte da população, pois desprovida de recursos financeiros, do acesso à cidadania.

Tal formulação representa a nociva lógica pragmática e consequencialista que vem sendo conferida às demandas sociais pelo neoliberalismo<sup>10</sup> e reproduz uma aceitação convicta ou um conformismo tácito diante do quadro de desigualdades extremadas na distribuição de riquezas no mundo contemporâneo.

Ao invés da preocupação com uma plena efetivação da cidadania, essa perspectiva prioriza fatores econômicos como a disponibilidade de receitas e a alocação dos recursos do estado. Em uma análise econômica liberal do direito, chega-se a sustentar, inclusive, um “conceito pragmático de direitos fundamentais”, que condiciona a existência de direitos sociais à provisão de recursos financeiros que lhes viabilizem por meio de serviços sociais (ZOLO, 1994, p. 3-46; GALDINO, 2005). Segundo sugere-se, não havendo recursos, deixa de existir não a sua prestação, mas o próprio direito, que perderia a cidadania como referencial.

Dessa forma, transferir a base da formação do conceito de cidadania das esferas do direito e da política democráticos para a economia capitalista – simbolizada por eufemismos para a representação de um suposto pragmatismo – consiste em um reductionismo descabido e realoca a origem do poder de se produzir o direito para um espaço desprovido de legitimidade democrática – o mercado.

Diante da tendência de distanciamento da realidade social verificada entre a maioria dos estudiosos da teoria dos direitos fundamentais, evidencia-se

a insuficiência da abordagem de ordem unicamente jurídica e a incompletude da abordagem filosófica da cidadania e dos direitos sociais, os quais estão previstos em normas auto-aplicáveis, mas dependem de condições políticas, sociais, econômicas e culturais para a sua efetivação no plano fático. Com isso, não se trata de restringir as prestações sociais do estado, mas de compreender a cidadania numa perspectiva multidimensional, congregando as noções de participação política, pertencimento sociocultural e de *status* de direitos, considerando-se a história das relações sociais que subjazem os direitos de cidadania e as relações de poder que permeiam a sua efetivação.

Adiante será desenvolvida uma narrativa sobre as relações entre cidadania e direitos sociais no contexto brasileiro, a partir das quais serão identificados elementos a fundamentar uma crítica ao modelo de direitos sociais do constitucionalismo propagado no Brasil.

#### 4 BREVES NOTAS SOBRE A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE CIDADANIA, DIREITOS E POLÍTICAS SOCIAIS

Segundo Souza (2006), o processo brasileiro de modernização possui duas fases fundamentais de transformações políticas e sociais. A primeira é caracterizada por um modelo de organização social calcado numa lógica de poder pessoal, representada pelo senhor de terras e identificada pelo patriarcalismo e pela escravidão. Dotado de soberania absoluta tanto na seara pública (representante do poder local insubordinado ao poder central) como na privada (chefe de família), tal personagem denota uma concepção político-social de marca autoritária, totalitária e oligárquica.

Na segunda fase, 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 pessoal, típica da modernidade européia. Nesse contexto, a abolição formal da escravidão foi importante fator para a mudança social em curso e a caracterização de um primeiro modelo de cidadania no país.

Mesmo antes de 1888, formava-se no Brasil uma nova classe social intermediária aos senhores de terras e aos escravos – estes últimos posteriormente substituídos pelos imigrantes europeus nos trabalhos pesados –, composta pelos “agregados” ou “dependentes”, nos campos urbano e rural. Eis a formação do que Souza (2000, p. 268) denomina de “ralé estrutural”, que representa a classe social detentora da condição de subcidadania.

Para representar a condição desses indivíduos (e seus descendentes), marcada por uma “cultura política da dádiva”, que expressava uma total confusão entre público e privado, Sales (1994, p. 26-37) fala numa “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.

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 se tratar a questão social de caso de polícia (FLEURY, 1994, p. 129).

Com o capitalismo industrial, adotou-se como resposta aos impactos da crise financeira de 1929 um progressivo intervencionismo estatal na economia, que culminou na formação de um estado nacional de perfil autoritário e centralizado. Tal política promoveu um 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 forma que se afirma existir uma renovação das estruturas do país, instituindo-se um novo marco na história brasileira (FLEURY, 1994, p. 29).

Além do processo de reorganização 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 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 em virtude da sua condição profissional.

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 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 Vianna (1945).

Não obstante, entende-se correta a tese de Gomes (2005), que sustenta ter sido a consagração de direitos sociais no Brasil fruto de um processo de barganhas políticas, desencadeado por grupos revoltosos e refreado por Vargas, inicialmente por meio de repressão punitiva e posteriormente mediante políticas sociais clientelistas.

Na mesma linha, Vianna (1989) afirma a necessidade de se interpretar a história brasileira com a desmitificação da retórica getulista e da sua prática durante o Estado Novo, desvelando-se a ideologia implícita a elas. 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 da questão social.

Primeiramente, ao contrário da ilusão construída sobre a concessão gratuita de direitos de cidadania pelo estado aos trabalhadores – justificada pela supos-

ta inexistência de reivindicações e/ou pressões políticas, como foi, por exemplo, a greve geral de 1917, a partir de movimentos operários –, Vianna (1989) desvenda um acobertamento propositado da real capacidade de organização e mobilização das classes subalternas. O autor sustenta 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 formal de trabalho – e de controle corporativo (político e social) sobre as entidades de organização operária. De tal maneira, restringiram-se e reprimiram-se as ações de descontentamento da classe trabalhadora em relação à burguesia industrial.

Com a demonstração de uma dominação política mascarada de barganha política contratual sem comutação de benefícios – a chamada ideologia do pacto ou da outorga (VIANNA, 1989, p. 35) –, Vianna (1989) 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.

Em segundo lugar, o autor argumenta 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 uma alteração estrutural decorrente da rearticulação do estado e das suas relações com a sociedade, com a adoção de uma nova ordem corporativa. Eis o elemento que demarca os dois períodos iniciais de tratamento da questão social – o anterior e o posterior a 1937, e não 1930 –, apesar do seu continuísmo em termos de produção legislativa (VIANNA, 1989, p. 33-35).<sup>11</sup>

Diante das características do modelo de cidadania construído e aplicado no contexto brasileiro, Santos (1979) formulou o conceito de “cidadania regulada.”<sup>12</sup>

Souza (2006) considera que a lógica de seletividade expressa por esse conceito seria a grande no-

vidade do processo brasileiro em relação à “tendência equalizante” da Europa. Enquanto no velho continente o reconhecimento da cidadania social ocorreu num cenário no qual já vigorava o sufrágio universal e se tinha 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 chamados subcidadãos.

Nesse sentido, também se manifesta Carvalho (2004), 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 prévia e universalmente assegurados (CARVALHO, 1999, p. 333, 341, 343). Em seguida, segundo sustenta, passou-se para uma fase de ampliação paulatina da abrangência dos direitos políticos – simultaneamente à expansão dos direitos trabalhistas –, que não foram definitivamente reconhecidos até a Constituição de 1988, quando se firmou o sufrágio universal. Por fim, quanto aos direitos civis, Carvalho argumenta que, apesar de terem recebido previsão formal nas constituições de 1824 e 1891, assegurando o direito de propriedade privada, só vieram a se materializar concretamente de forma ampla a partir da Carta de 1988, ainda pairando sérias dúvidas quanto à sua manifestação concreta no cenário hodierno.

Conseqüentemente, além de 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, abarcando somente trabalhadores urbanos, minoria na época; em segundo lugar, em virtude da lógica do corporativismo, 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 autono-



mia dos trabalhadores, um novo período de autoritarismo foi deflagrado no Brasil. Quanto ao seu tratamento da questão social, como consequência da centralização da estrutura do estado promovida pelo regime tecnocrático-militar, concentrou-se no Executivo Federal a responsabilidade pela formulação e implementação das políticas públicas voltadas para o social.

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 militar e o início de uma guinada para a sua abertura, com o retorno da concepção das políticas sociais como forma de controle das organizações políticas, foram instituídos novos benefícios sociais e criados diversos programas governamentais para sua implementação.

Em todo esse processo de reconhecimento dos direitos sociais – sempre presentes, ao menos formalmente, nos textos constitucionais brasileiros (1934, 1937, 1946, 1967/1969, 1988) –, a cidadania social recebeu diferentes tratamentos e foi manejada com distintos propósitos. Não obstante, verifica-se uma tônica constante de discrepância entre normatividade e faticidade, evidenciada já em 1872<sup>13</sup> e intensificada nas últimas décadas do século XX, que demonstra a insuficiência da dimensão jurídica e a necessidade de se criar condições políticas para a concretização desses direitos na prática social.

## **5 A NOVA CONJUNTURA POLÍTICA E SOCIAL DO BRASIL 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 reces-

são com um exponencial aumento da dívida externa. Evidenciou-se o fim de um ciclo de cerca de cinquenta anos do desenvolvimentismo como matriz social, política e econômica preponderante na região, dando o sistema preconizado pela Cepal mostras claras de enfraquecimento diante da conjuntura mundial de monetarização da economia.

Simultaneamente ao crescimento das reivindicações dos novos movimentos sociais e ao avançar de um amplo processo político de redemocratização institucional na região, delineava-se no campo econômico uma forte guinada para o neoliberalismo. Mundialmente, intensificava-se a implementação da lógica de “acumulação por espoliação”<sup>14</sup>, a qual comprometeu o cenário brasileiro, assolado por crises financeiras, e ensejou inúmeros empréstimos de dólares nas instituições supra-estatais, como o FMI e o Banco Mundial.

Principalmente ao longo da década de 1990, período de transição institucional para o neoliberalismo, promoveram-se profundas transformações nas relações entre estado e sociedade. A partir dos postulados da globalização hegemônica, tal diretiva apresentava fortes críticas ao estado e apontava para o desaparecimento da sua responsabilidade social, revelando uma verdadeira cultura de “estadofobia” (BORON, 2006, p. 511, 515).

Com ênfase na reorganização estrutural do aparato burocrático estatal – mediante reformas constitucionais e desestatizações – e na tentativa de formação de uma área de livre comércio (a Alca), foram implementadas diversas políticas para a adequação dos países da região às exigências dos “ajustes estruturais” apregoados pelo Consenso de Washington.

## **6 A NOVA CIDADANIA E A NORMATIVIDADE POLÍTICO-JURÍDICA SOBRE DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL**

No campo político institucional, simultaneamente ao processo de reestruturação do modelo capitalista de organização produtiva até então em vigor na América Latina, passou a transcorrer uma longa fase

de transição democrática. 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. Entre 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 opositores, surgiram diversos movimentos de direitos humanos de defesa dos desaparecidos, por exemplo, o das Mães da Praça de Maio (Argentina). 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.

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 (quase dois séculos após as revoluções liberais no hemisfério norte) e de fiscalização 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 minorias sociais, de caráter político, social, étnico, etc. Para tanto, foi fundamental na reorganização institucional 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, passou 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” (DAGNINO, 2006, p. 389).

Nesse contexto, os movimentos sociais 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. Esses novos atores políticos vêm exercendo um ativismo marcado por manifestações de protesto e fiscalização em relação a políticas sociais deficientes ou inexistentes, cobrando do estado maiores investimentos em programas para a redução da pobreza e das desigualdades socioeconômicas, bem como para a promoção do pluralismo político e das demandas das minorias sociais.

Em conjunto com os atores tradicionais do escrete da disputa política – partidos políticos e sindicatos –, 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, minorias étnicas, homossexuais, idosos, consumidores, ecologistas, trabalhadores urbanos e rurais) e setores ligados a questões das grandes cidades, como moradia, saúde, educação, desemprego, violência (TELLES; PAOLI, 2000; DAGNINO, 2006).

Assim, resta comprovado, tanto no processo de formação como nos sujeitos da cidadania ampliada, o potencial catalisador desse conceito. Dessa maneira, mostra-se apto a pôr em prática a tese que preconiza como estratégia central na ação política do início do século XXI a necessidade de conjugação entre as demandas por redistribuição socioeconômica e reconhecimento político-cultural (FRASER, 2001, p. 245-282).

No sentido do que já foi articulado, 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 (DAGNINO, 2004, p. 103-104).

Como materialização político-jurídica da transição democrática e resultado da formação da cidadania ampliada, elaborou-se uma normatividade constitucional até então inédita no Brasil, 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).

Nesse sentido, 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, destacando-se seu vasto catálogo de direitos sociais, com perfil universalista no tratamento da questão social.

## 7 OS REFLEXOS DA “CONFLUÊNCIA PERVERSA” SOBRE A CIDADANIA E AS POLÍTICAS SOCIAIS

Considerando o contexto antes delineado, em que dois movimentos políticos aparentemente contrapostos demonstram confluir harmonicamente, Dagnino (2004, p. 95-110) cunhou a expressão “confluência perversa” para simbolizar a conjugação da transição democrática com a implementação do projeto neoliberal na América Latina, com destaque para o Brasil. 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” denota a discrepância entre o que aparenta e o que realmente decorre desse fenômeno, cujos resultados são nebulosos e inesperados.

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 (2006, p. 402), apesar de o neoliberalismo transparecer uma lógica de des-

mobilização e apatia políticas, também necessita de uma sociedade civil ativa e bastante eficiente para a consecução dos seus objetivos, tal como o projeto democrático. Ao invés de negar a importância da sociedade civil, a estratégia neoliberal reformula a identidade daquela, configurando-a como espaço para o desenvolvimento da atuação individual dos particulares.

Para tanto, várias responsabilidades são despolitizadas, principalmente as relativas à questão social, com a sua retirada da seara do estado e transferência para o âmbito privado, passando a incumbência da prestação de serviços sociais para entidades filantrópicas. A apropriação neoliberal da sociedade civil faz com que esta seja 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 essas entidades, decorrente dos elementos técnicos e profissionais da sua composição e atuação, o estado gerencial preconizado pelo neoliberalismo passa a lhes confiar uma série de atribuições e a lhes remunerar pelos serviços prestados em seu nome. Outro fator relevante que caracteriza a retórica neoliberal é o esvaziamento da 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 pessoa.

Por fim, ao invés da sua nova perspectiva ampliada, assumida 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.

Segundo Manuel Garretón (2006, p. 52-53), a cidadania neoliberal apresenta, basicamente, duas grandes conseqüências:

- a) a existência de dois tipos de cidadania: as novas cidadanias imaginadas ou desejadas e as cidadanias institucionalizadas clássicas;
- b) a caracterização de um duplo conflito entre incluídos e excluídos em relação à cidadania: pelo acesso tanto à condição de cidadãos como aos direitos da nova cidadania.

Esse novo arquétipo representa os reflexos da insuficiência do modelo minimalista neoliberal, consistindo nas cidadanias imaginadas ou desejadas em aspirações para além do campo institucional, pois não se verifica a existência de uma institucionalidade adequada para o reconhecimento de novas demandas. 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 no Brasil.

Como tem ocorrido nos países nucleares do capitalismo, o fenômeno do “retorno do cidadão” (KYMLICKA; NORMAN, 1997) também se manifestou no contexto brasileiro, 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 avanços e retrocessos, que podem ser representados por meio de uma análise da sua dimensão como *status* de direitos e obrigações, examinando-se um a um os diferentes direitos de cidadania.

Hodiernamente, a humanidade vive o paradoxo de dispor de uma máquina produtiva que, apesar de ser fantástica na geração de riquezas, encontra-se propositadamente concentrada nas mãos de poucos.

Jamais a distribuição de renda foi tão desigual e cruel quanto na atualidade, especialmente na América Latina, em destaque no Brasil: o segundo país mais desigual do mundo em distribuição de renda, perdendo apenas para a africana Serra Leoa.<sup>15</sup>

Ao contrário do que se poderia imaginar, os efeitos da normatividade jurídica antes apresentada costumam denotar uma constitucionalização simbólica em matéria de direitos sociais, criando-se a ilusão de que a previsão normativa é o bastante e encoberto-se um enorme paradoxo; na verdade, a maior disparidade do mundo entre norma e fato social: enquanto a Constituição faz previsão expressa ao modelo de estado social, a questão social no Brasil apresenta uma série de retrocessos. 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 no contexto latino-americano, 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 (CEPAL, 2006, p. 8).

## 8 A CIDADANIA SOCIAL E SUA APROPRIAÇÃO NEOLIBERAL

Os resultados nefastos da “confluência perversa” entre a ampliação democrática e a estratégia neoliberal no Brasil são mais evidentes em relação à cidadania social que em qualquer seara.

A principal marca desse processo consiste na despolitização da questão social (DAGNINO, 2006, p. 407). Mediante 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 argumento de que 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 da nação (DAGNINO, 2006, p. 403; VIEIRA, 1999, p. 137-138).

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

A cidadania neoliberal requer a participação ativa da sociedade civil, compreendida como espaço privado e representada pelo terceiro setor (ONGs), para a substituição do estado no desempenho de funções ligadas à responsabilidade social, de maneira que, ao invés de uma intervenção política direta, tem-se uma mera gestão estatal sobre a participação espontânea dos particulares. Assim, preponderando a perspectiva individualista, tem-se uma concepção de solidariedade moral e estritamente privada, pautada pela prática voluntária e seletiva de medidas de filantropia, direcionadas unicamente às pessoas em situação de extrema necessidade (DAGNINO, 2004, p. 102; 2006, p. 405-406).

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

Com a inércia, muitas vezes propositada, do Poder Executivo em cumprir determinações constitucionais e/ou legais, bem como em promover políticas públicas voltadas para a concretização de direitos sociais, o viés jurídico da cidadania passou a ser manejado não mais apenas como garantia formal da titularidade de determinados direitos, mas como instrumento para a sua efetivação na seara judiciária. Essa nova situação é caracterizada por Fleury (1994, p. 204) como “a revolta da cidadania”, por consistir numa eliminação do monopólio do Executivo em relação à questão social, realizada por intermédio de

uma instituição democrática (o Poder Judiciário) e contrariamente a 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 impulso quanto à justiciabilidade da sua dimensão positiva, envolvendo o dispêndio de recursos financeiros para a solução, preponderantemente, de casos extremos.

Nesse novo flanco, também bastante explorado em países latino-americanos como Colômbia, Argentina e Uruguai, visando equilibrar as polêmicas e discussões sobre a 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, de maneira a modular a concessão de prestações sociais nas áreas de saúde, educação, seguridade social, moradia, etc.

Essa tendência é automaticamente refletida nas políticas sociais, como instrumentos de efetivação dos direitos típicos da cidadania social, e, particularmente, proporciona mais conseqüências negativas que positivas, apesar da relevância dessas últimas.

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 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 e outras); jamais abarcarão a grande massa da população e não suprirão suas principais mazelas (desemprego, pobreza, desigualdade, desnutrição, desabrigo etc.).

Ademais, em relação à ampliação das Defensorias Públicas, considera-se que muitos cidadãos 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 fica restrita às classes médias e alheia aos mais pobres e necessitados, muitas vezes invisíveis diante da ótica forense.

Em decorrência do fenômeno da judicialização da política e das relações sociais, verifica-se um aparente avanço e um forte retrocesso em relação à questão social, com a progressiva tendência de supervisão das políticas públicas e sociais pelos tribunais (FREIRE JÚNIOR, 2005) – quando o correto seria a conjugação desse 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”, 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, outros atores se constituíram em meio à tendência antes 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, surgiram novas subjetividades coletivas, representadas por movimentos de caráter policlassista, cuja unidade ocorre ao se ter o estado como alvo de reivindicações, tornando-se a proteção social mais ampla que a correspondente às demandas antes apresentadas, unicamente, a partir dos sindicatos e partidos políticos (FLEURY, 1994, p. 104-106).

## 9 DELINEAMENTO DOS NOVOS MODELOS DE POLÍTICAS SOCIAIS ADOTADOS NO BRASIL

Como conseqüência dessa reconfiguração generalizada da cidadania e dos seus reflexos sobre a cidadania social, inevitável que não se alterasse o padrão de políticas sociais até então praticado no Brasil. Para um exame mais detalhado sobre o assunto, é preciso ter em conta a complexidade do conceito de políticas sociais, cujas dimensões refletem articulações entre os temas antes desenvolvidos.

Não obstante seja clara a opção constitucional por um sistema abrangente de cobertura da questão social pela Constituição de 1988, 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 tem experimentado um forte refluxo. 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 determinando contexto espaço-temporal, explica-se, mas não se justifica, a inoperância do Executivo e a tendência da sua substituição – ao menos em certos casos – pelo Judiciário, como agente tido como responsável pelas prestações sociais.

Tendo em vista a atual submissão das políticas sociais às políticas econômicas neoliberais – simbolizada pelas “reformas da previdência”<sup>16</sup> –, a progressiva universalização da cobertura das políticas sociais (seguridade social, geração de empregos, distribuição de renda, saúde, educação, moradia, saneamento básico, alimentação) cede espaço para os fenômenos da “universalização excludente” dos benefícios sociais e da “inclusão segmentada” na cidadania (FLEURY, 1994, p. 227, 229, 234). O primeiro representa a conjugação entre a manutenção de uma ampliação formal da abrangência da 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.

As características fundamentais do modelo de proteção social atualmente aplicado no Brasil podem ser extraídas das seguintes contradições, aparentemente existentes: centralização e descentralização; acumulação e redistribuição; seletividade e universalidade; estatismo e privatismo (FLEURY, 1994, p. 224). Nesse sentido, é emblemático o fenômeno da “americanização das políticas sociais.”<sup>17</sup> (VIANNA, 2000, p. 14).

Portanto, demonstra-se que as conseqüências do processo de implementação do modelo político-econômico do neoliberalismo e a configuração minimalista assumida pelo estado nas últimas décadas são bastante nocivas às conquistas democráticas representadas pelos direitos sociais de cidadania, caracterizando um verdadeiro “estado de insegurança social permanente.”<sup>18</sup> (CASTEL, 2005, p. 31).

Busca-se restringir ao máximo as políticas sociais e – quando possível – eliminá-las da esfera de deveres estatais previstos no mundo jurídico. Destarte, não fosse o fato de que tais direitos (ainda) possuem previsão expressa<sup>19</sup>, ou ao menos implícita, nos textos constitucionais das principais democracias ocidentais, dificilmente haveria de se encontrar justificativas plausíveis para a sua legitimação que fizessem frente ao paradigma capitalista ora vigente. Ademais, a simples existência de normas constitucionais que consagrem direitos sociais de cidadania não garante a sua consequente implementação concreta no mundo dos fatos, pois direitos não são auto-realizáveis e demandam mobilização política e social para serem concretizados em níveis democraticamente satisfatórios. Prova disso é o fato de que nunca existiu no Brasil algo parecido com um *Welfare State*, portanto não basta, *per si*, a mera proclamação normativa de um modelo de estado e de direitos para que estes sejam materializados. Eis a importância de se conjugar a política com o direito constitucional.

Embora inúmeras tentativas de supressão formal dos direitos sociais dos sistemas constitucionais ocidentais tenham fracassado, a melhor forma que se encontrou para asseverar a ideologia neoliberal foi a utilização de práticas políticas, econômicas e culturais (os velhos “fatores reais de poder”) (LASSALE, 2000) que inviabilizam a sua efetividade, isto é, como não se conseguiu eliminar a previsão constitucional dos direitos sociais, trata-se de ignorá-los e fazê-los “letra morta”.

## 10 CONCLUSÃO

No presente artigo, objetivou-se apresentar uma análise crítica ao fenômeno do neoconstitucionalismo, utilizando como chave de análise os direitos sociais e suas relações com a cidadania, a fim de apresentar um contraponto ao tratamento teórico uníssono dispensado ao tema, pelos constitucionalistas, ao longo dos últimos anos no Brasil.

Restou demonstrada a necessidade de resgate das dimensões política e social no reconhecimento e na efetivação dos direitos fundamentais, especial-

mente os sociais, de maneira que representem verdadeiros direitos de cidadania.

Considerando o minimalismo da visão estritamente jurídica da cidadania e o fato de que os direitos não são auto-realizáveis, peca por deficiência qualquer compreensão unicamente normativa ou de orientação moral da cidadania, porque despe-a das suas condições de produção e efetividade. Afinal, estas somente se manifestam no plano real, na vida em sociedade e em meio a possibilidades políticas de realização. Assim, não assegura sua concretização a mera previsão normativa de demandas sociais como direitos e garantias e sua caracterização como de igual patamar em relação aos direitos da tradição liberal.

Portanto, é imprescindível observar e analisar a natureza dos direitos de cidadania e o modo como se distribui o poder numa determinada sociedade, de maneira a ficarem claros os processos de reconhecimento e utilização política dos direitos sociais. Isso significa que, com base nas relações de poder e nas correlações de forças existentes em determinados contextos, o problema a ser enfrentado é o das condições políticas e sociais que se tem e se deve criar – para além do âmbito jurídico, pois o direito não fará isso *per si* – para viabilizar os direitos sociais, afinal não basta a sua proclamação normativa (legitimidade na legalidade) para que lhes sejam garantidas efetividade e universalidade concretas.

Cada contexto social, cultural, político e histórico – identificado por espaço e tempo determinados – tem seu ritmo próprio. Apesar de formalmente garantidos constitucional e legislativamente, os diferentes direitos de cidadania não têm sua aplicação assegurada na prática, salvo em condições propícias para a sua conjugação. Portanto, confiar em um suposto caráter automático dos direitos consiste em uma perigosa armadilha, pois, dessa forma, importantes conquistas democráticas ficarão restritas ao âmbito dos textos normativos das constituições e leis. Com isso, consistirão no que a disputa discursiva e a apropriação dominante da linguagem determinarem (TELLES, 1999, p. 186-193; STRATH, 2003, p. 168), principalmente no âmbito dos tribunais.

O discurso do neoconstitucionalismo tem sido construído com base em argumentos morais reconheci-

dos normativamente na Constituição, mas direcionado apenas para o Judiciário, apostando na judicialização da política e das relações sociais, assim desconsiderando toda uma base política e social para o reconhecimento e a efetivação dos direitos fundamentais. Com os aportes trazidos da filosofia do direito, cada vez mais a hermenêutica e argumentação jurídicas figuram como pontos cruciais para a manifestação do fenômeno jurídico. Todavia, no campo da efetivação de direitos, seu direcionamento limita-se a ter como materialização um modelo mais rigoroso e racionalmente controlado de fundamentação de sentenças e acórdãos, revelando-se insuficiente para a questão da formulação e aplicação das políticas públicas sociais.

Portanto, não se deve fetichizar a constituição, a qual não basta, em si, para a concretização dos direitos. Assim, é pertinente lembrar o alerta de Marx (2005):

Hegel parte do Estado e faz do homem o Estado subjetivado; a democracia parte do homem e faz do Estado o homem objetivado. Do mesmo modo que a religião não cria o homem, mas o homem cria a religião, assim também não é a constituição que cria o povo, mas o povo a constituição.

Dessa forma, as demandas políticas e sociais – reivindicadas outrora por não-cidadãos e atualmente por subcidadãos – têm sido pleiteadas num compasso de “idas e vindas”, extrinsecamente à lógica da democracia liberal, que busca sempre se reorganizar para absorvê-las e compatibilizá-las, quando não consegue rejeitá-las. Esse panorama implica em uma lógica permanente de avanços e retrocessos na ampliação dos di-

reitos de cidadania – caracterizada por Losurdo (2004) como um movimento de alternância na luta de classes entre “emancipação” e “des-emancipação” –, a fim de que a cada conquista das lutas políticas e sociais contra o capital, surge um contragolpe conservador.

O neoconstitucionalismo brasileiro é axiológicamente híbrido e prevê um modelo econômico voltado para a promoção da justiça social, que busca conciliar elementos historicamente antagônicos – inclusive num mesmo dispositivo (art. 170, CF/88) –, tais como valorização do trabalho humano e propriedade privada dos meios de produção, busca do pleno emprego e livre concorrência.

Assim, a preponderância dos valores sociais ou individualistas dependerá sempre da disputa de sentidos sobre as normas constitucionais, especialmente no campo sociopolítico, no qual se determinará o que, para quem e como será efetivado em termos de direitos fundamentais. Até o presente período, o neoliberalismo tem conseguido burlar toda uma normatividade de viés social, fazendo valer seus pressupostos fundamentais, também por ela garantidos com centralidade.

Como bem afirma Harvey (2005, p. 182, tradução nossa): “Entre direitos iguais, a força decide.” As lutas políticas sobre a própria concepção de direitos, e mesmo de liberdade, consistem em foco central na busca por alternativas.” Caso não se tenha esse panorama bem claro, a Constituição ficará desprovida de efetividade quanto aos direitos sociais e prevalecerá a concepção liberal-elitista dos direitos fundamentais, segundo a qual, como já advertia Marx (2006, p. 336), “[...] o direito fundamental do capital é a igualdade na exploração da força de trabalho por todos os capitalistas.”

### ***Citizenship and social rights in Brazil: an political and social approach***

#### *Abstract*

*This research intends to present a social and political approach about the relations between citizenship and social rights, as an alternative to the hegemonic discourse of the contemporary brazilian constitutional doctrine. This one is here considered as insufficient to deal with the theme in question, because it's founded only in the interpretative and argumentative dimension of the courts, and don't consider the factice aspects of politics and society in Brazil,*



which has specificities that distinguish it from north hemisphere realities, where it's been imported the main theories considered in the debates and practice of brazilian courts. Thus, there is a descriptive preoccupation in the brazilian literature, not an analytical and critical approach of the phenomenon and its consequences. In this perspective, this research intends to examine one of the main aspects of the contemporary constitutionalism – the justification and effectiveness of the fundamental rights –, through the dogmatic studies about the social rights. Finally, through the contributions of the political and social theory of citizenship, – specially some classic brazilian authors, generally not considered by the law researchers – it will be presented the insufficiencies of the legal conception and the necessity of the return of the politics, to the effectiveness of the fundamental rights in brazilian context.

Keywords: Citizenship. Social rights. Brazil. Alternative approach.

## Notas explicativas

- <sup>1</sup> Veja-se: BELLO, Enzo. Neoconstitucionalismo, Democracia Deliberativa e a atuação do STF. In: VIEIRA, José Ribas (Org.). *Perspectivas da Teoria Constitucional Contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- <sup>2</sup> Por todos: CARBONELL, Miguel (Org.). *Neoconstitucionalismo(s)?* Madrid: Trotta, 2003; FIGUEROA, Alfonso Garcia. *Principios y positivismo jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos e Constitucionales, 1998. No Brasil, por todos: BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito: o triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil. In: *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 240, p. 1-42, 2005.
- <sup>3</sup> TORRES, Ricardo Lobo. A cidadania multidimensional na era dos direitos. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Teoria dos direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 244, 248-251. A título exemplificativo, vale destacar a produção teórica de Ingo Wolfgang Sarlet. Considerado um dos principais constitucionalistas brasileiros da atualidade, o autor gaúcho se notabiliza pelos seus estudos referenciais na dogmática dos direitos fundamentais, em especial dos direitos sociais. Sem embargo, tanto em seus artigos como em seu principal livro, o autor desenvolve uma considerável digressão histórica sobre a origem dos direitos liberais clássicos como direitos naturais, mas não faz qualquer menção aos acontecimentos históricos e à tradição das lutas socialistas e operárias que condicionaram o surgimento e impulsionaram o reconhecimento dos direitos sociais. SARLET, Ingo W. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 42-52, 277-280.
- <sup>4</sup> Nesse sentido, também salienta BORON, Atilio. Justicia sin capitalismo, capitalismo sin justicia: una reflexión acerca de las teorías de John Rawls. In: *Análisis político*, Bogotá, n. 49, mayo/agosto, p. 48-62, 2003.
- <sup>5</sup> Marx denunciou a discrepância entre os direitos humanos e os direitos dos cidadãos como uma discriminação classista e legalizada entre a burguesia e o proletariado em formação, pois o sufrágio era atribuído somente aos proprietários, com base em critérios censitários, excluindo-se a maioria da população do acesso ao exercício do poder político. MARX, Karl. A questão judaica. In: *Manuscritos econômico-filosóficos*. São Paulo: Martin Claret, 2004. p. 13-44.
- <sup>6</sup> É muito comum entre os juristas a identificação do termo cidadania com a prática política e os direitos de votar e ser votado, ficando os direitos civis, sociais e de nacionalidade para o campo dos direitos humanos. Nesse sentido, o legislador brasileiro define como cidadão somente a pessoa dotada de direitos políticos, os quais são tidos como pressuposto para o reconhecimento de direitos civis e/ou sociais perante o Poder Judiciário, por exemplo, nos casos de ação popular. Tido como regulamentar ao artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal de 1988 – “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular [...]” –, o artigo 1º, § 3º da Lei n.º 4.717/65 prevê que “A prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda.”
- <sup>7</sup> Nesse sentido, merece mérito a doutrina jurídica brasileira, especialmente Sarlet (2004), *A eficácia dos direitos fundamentais*, ao identificar a dupla dimensão (positiva e negativa) dos direitos fundamentais. Como exemplifica o autor, o direito social à saúde, por um lado, denota um dever comissivo do estado em prover a saúde (preventiva e curativa) a todos os cidadãos; por outro, implica no dever do estado de omissão na prática de condutas que possam violar a saúde de qualquer indivíduo. Na literatura estrangeira, a tese da ambivalência foi empiricamente demonstrada por Stephen Holmes e Cass Sunstein (1999), – comprovando que o governo dos EUA destinava mais recursos para a manutenção do sistema prisional do que para o custeio da seguridade social –, e ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. 2. ed. Madrid: Trotta, 2004. p. 32.
- <sup>8</sup> Na primeira vertente: “A proteção do mínimo existencial [...] se fundamenta na liberdade, ou melhor, nas condições iniciais para o exercício da liberdade, na idéia de felicidade, nos direitos humanos e no princípio da igualdade.” (TORRES, 1989, p. 128-129). Na segunda, posiciona-se: SARLET, Ingo W. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 59-60.
- <sup>9</sup> Para uma visão panorâmica acerca das formulações teóricas de fundamentação filosófica para os direitos sociais, confira-se: ARANGO, Rodolfo. *El concepto de derechos sociales fundamentales*. Bogotá: Legis, 2005. p. 238-297. Nessa obra, o jurista colombiano, discípulo de Robert Alexy, apresenta as teorias de John Rawls, Frank Michelman, Jürgen Habermas, Robert Alexy, Ernst Tugendhat e David Wiggins.
- <sup>10</sup> A vertente político-ideológica neoliberal está fundada em uma utopia conservadora de estruturação da sociedade como “sociedade de mercado” ou “sociedade de ações para o mercado”, segundo a qual o mercado representa uma ordem espontânea e é tido como insuperável como mecanismo alocador de recursos. Nesse sentido, tem-se uma cosmovisão de que a sociedade tende a se auto-regular e a ser harmoniosa,

desde que se respeitem e se promovam as liberdades humanas – compreendidas como ausentes de intervenção/coerção – por meio da regulação integral pelo mercado, que seria representado por uma *catalaxia*, ou seja, trata-se de uma ordem espontânea desprovida de qualquer direcionamento prévio ou lei diretiva. Conseqüentemente, fica deslegitimada qualquer forma de intervenção do estado na economia e no social – o que caracterizaria uma lógica de servidão e dependência dos indivíduos em relação a um estado totalitário –, retornando do monetarismo como teoria nodal da economia, orientada pela regra irrefutável da primazia da *lex mercatoria* (HAYEK, 1985).

- <sup>11</sup> 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.
- <sup>12</sup> “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.” (SANTOS, 1979, p. 75, grifo do autor).
- <sup>13</sup> Como relata Carvalho (1999, p. 344): “*Apesar 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.*”
- <sup>14</sup> Desenvolvido por Harvey (2004) a partir da noção de “acumulação primitiva do capital”, formulada por Marx, o conceito de “acumulação via espoliação” visa explicitar o modo como aconteceu esse redimensionamento, basicamente pautado por um refortalecimento do capital na proa do processo de organização produtiva e social. HARVEY, David. *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2004. p. 115.
- <sup>15</sup> Segundo pesquisa divulgada, em 1º de junho de 2005, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), ligado ao Ministério do Planejamento, cerca de 1% dos brasileiros mais ricos (1,7 milhão de pessoas) detém uma renda equivalente aos ganhos dos 50% mais pobres (86,5 milhões). Para consultar a íntegra da pesquisa, confira-se: <http://www.planejamento.gov.br>.
- <sup>16</sup> A Previdência sempre é vista como foco de altas despesas e déficits insanáveis para o poder público, isso sem falar nos alegados entraves à melhoria das condições de trabalho, decorrentes da sua indexação, no Brasil, como critério para elevação do salário mínimo.
- <sup>17</sup> 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.
- <sup>18</sup> Sobre a questão da insegurança social, veja-se: BAUMAN, Zygmunt. *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.
- <sup>19</sup> Esse é o caso, principalmente, da Espanha, da Itália, de Portugal, do Brasil e da maioria dos países latino-americanos, destacando-se que esses últimos promulgaram novas constituições democráticas na década de 1990, com ampla influência do constitucionalismo espanhol.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. 2. ed. Madrid: Trotta, 2004.

ALEXY, Robert. **Constitucionalismo Discursivo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

\_\_\_\_\_. **Derechos sociales fundamentales**. In: CARBONELL, Miguel et al. **Derechos sociales y derechos de las minorías**. 2. ed. México D.F.: Unam, 2001. p. 69-88.

\_\_\_\_\_. **Teoría de los Derechos Fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2002.

ARANGO, Rodolfo. **El concepto de derechos sociales fundamentales**. Bogotá: Legis, 2005. p. 238-297.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia Jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil. In: **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro: Renovar, n. 240, p. 1-42, abr./jun. 2005.

BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade**: a busca por segurança no mundo atual. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 2. ed. São Paulo: Campus, 1992.

BORON, Atilio. Estado. In: SADER, Emir et al. (Coord.). **Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe**. São Paulo: Boitempo, 2006. p. 511-515.

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

\_\_\_\_\_. Dimensiones de la ciudadanía en el Brasil del siglo XIX. In: SABATO, Hilda. (Coord.). **Ciudadanía política y formación de las naciones**: perspectivas históricas de América Latina. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1999. p. 321-344.

CASTEL, Robert. **A insegurança social**: o que é ser protegido? Petrópolis: Vozes, 2005. p. 31.

CEPAL. América Latina: evolución de la pobreza y la indigencia – 1980-2006 (Gráfico). In: **Panorama social de América Latina**, 2006. Disponível em: <[http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/27480/PSE2006\\_Sintesis\\_Lanzamiento.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/27480/PSE2006_Sintesis_Lanzamiento.pdf)>.

DAGNINO, Evelina. Concepciones de la ciudadanía en Brasil: proyectos políticos en disputa. In: CHERESKY, Isidoro. **Ciudadanía, sociedad civil y participación política**. Buenos Aires: Miño y Dávila Eds., 2006. p. 387-410.

\_\_\_\_\_. “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”. In: MATO, Daniel. (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: Faces, 2004. p. 95-110.

FLEURY, Sônia. **Estado sem Cidadãos**: Seguridade Social na América Latina. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, Jessé (Org.). **Democracia hoje**: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília, DF: Ed. UnB, 2001. p. 245-282.

FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. **O controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: RT, 2005.

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

GARRETÓN, Manuel Antonio. Sociedad civil y ciudadanía en la problemática latinoamericana actual. In: CHERESKY, Isidoro. **Ciudadanía, sociedad civil y participación política**. Buenos Aires: Miño y Dávila Eds., 2006. p. 45-59.

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

HARVEY, David. **A brief history of neoliberalism**. New York: Oxford Univ. Press, 2005. Tradução de: 'Between equal rights force decides.' Political struggles over the proper conception of rights, and even of freedom itself, move centre-stage in the search for alternatives.

\_\_\_\_\_. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2004.

HAYEK, Friedrich August von. **Direito, legislação e liberdade**: uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política. São Paulo: Visão, 1985. v. 2.

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

KYMLICKA, Will; NORMAN, Wayne. El retorno del ciudadano: una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. In: *Agora*, Buenos Aires, n. 7, p. 5-42, 1997.

LASSALE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LOSURDO, Domenico. **Democracia ou bonapartismo**: triunfo e decadência do sufrágio universal. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ; Ed. Unesp, 2004.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, Karl. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. São Paulo: Boitempo, 2005.

\_\_\_\_\_. A questão judaica. In: **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo: Martin Claret, 2004. p. 13-44.

\_\_\_\_\_. **O Capital**. Crítica da Economia Política. 24. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MAUS, Ingeborg. Judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisprudencial na sociedade órfã. In: **Novos Estudos Cebrap**, n. 58, p. 183-202, nov. 2000.

SALES, Teresa. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. In: **RBCS**, São Paulo: Anpocs, ano 9, n. 25, p. 26-37, jun. 1994.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SARAIVA, Paulo Lopo. **Garantia Constitucional dos Direitos Sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

SARLET, Ingo W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SKINNER, Quentin; STRÅTH, Bo. (Ed.). **States and Citizens**: History, Theory, Prospects. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania**: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: Iuperj, 2006.

\_\_\_\_\_. **A modernização seletiva**: uma reinterpretação do dilema brasileiro. Brasília, DF: Ed. UnB, 2000. p. 268.

STRÅTH, Bo. The state and its critics: is there a post-modern challenge? In: SKINNER, Quentin. (Ed.). **States and Citizens**: History, Theory, Prospects. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 168.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos sociais**: afinal do que se trata? Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999. p. 186-193.

TELLES, Vera da Silva; PAOLI, Maria Célia. Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: ALVAREZ, Sônia et al. (Org.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000. p. 138-139.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. In: **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 177, p. 20-49, 1989.

\_\_\_\_\_. (Org.). A cidadania multidimensional na era dos direitos. In: **Teoria dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. In: **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 243-342.

VIANNA, Luiz Werneck. Liberalismo e sindicato no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

VIANNA, Maria Lúcia T. Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

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

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A Constituição e sua reserva de justiça**: um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 137-138.

WALZER, Michael. El concepto de ciudadanía en una sociedad que cambia: comunidad, ciudadanía, y efectividad de los derechos. In: **Guerra, política y moral**. Barcelona: Paidós, 2001. p. 153-166.

ZOLO, Danilo. La strategia della cittadinanza. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **La cittadinanza**: appartenenza, identità, diritti. Bari: Laterza, 1994. p. 3-46.

Recebido em 8 de julho de 2008

Aceito em 21 de julho de 2008