

ASPECTOS TEÓRICOS DAS POLÍTICAS DE CIDADANIA: UMA APROXIMAÇÃO AO BOLSA FAMÍLIA

Walquiria Leão Rego

“Uma crise nos obriga a voltar às questões mesmas e exige respostas novas ou velhas, mas de qualquer modo julgamentos diretos. Uma crise só se torna um desastre quando respondemos a ela com juízos pré-formados, isto é, com preconceitos. Uma atitude dessas não apenas aguça a crise como nos priva da experiência da realidade e da oportunidade por ela proporcionada à reflexão” –

HANNAH ARENDT (1972)

O presente artigo persegue dois objetivos. O primeiro deles consiste em rememorar brevemente a história e a teoria dos direitos e da cidadania, procurando-se fazer parte de seu inventário temático. Busca, ainda, articulá-las ao campo de tensões mais amplo constituído pelas relações Estado e sociedade, participação política, mercado e justiça distributiva, e a conexão deste conjunto com a questão democrática.

No segundo, a intenção foi esboçar as conexões normativas de algumas teorias da cidadania, com a pesquisa em andamento sobre o atual programa governamental de transferência de renda pelo Estado brasileiro: o Programa Bolsa Família, em vigor desde 2004.

A pergunta fundamental que sustenta a construção das hipóteses orientadoras da investigação é a seguinte: o atual Programa Bolsa Família pode se configurar como política de cidadania? Se esta potencialidade for real, impõe-se, então, examinar as várias dimensões pelas quais se pode ou não considerá-lo uma política de formação de cidadãos.

Para tanto, impõem-se também algumas considerações de natureza teórica feitas com o escopo de efetuar um balanço crítico da bibliografia sobre a questão. Foram elei-

tos alguns temas conexos à problemática em tela, como, por exemplo, a questão dos direitos e do acesso a eles a partir da afirmação de que a cidadania, sua conquista e sua consolidação constituem motivo e objeto permanente de conflito. Desta forma, o próprio ordenamento democrático da sociedade tem seu campo de provas configurado pelo reconhecimento normativo e positivo da legitimidade do conflito.

Por último, pretende-se apontar alguns pontos em torno dos quais se pode organizar o modelo interpretativo do Programa Bolsa Família como política de cidadania. Todavia, uma advertência: o presente trabalho ainda não examinará os dados empíricos recolhidos na pesquisa em curso. Seu objetivo fundamental, é bom que se destaque, foi tão somente recortar o campo teórico no qual, possivelmente, se desenvolverá a análise do referido programa. Constituirá matéria de futuro trabalho a articulação dos dois diferentes planos analíticos mencionados anteriormente.

148

Contudo, não se pode deixar de sublinhar que entre as questões articuladoras da interpretação, uma delas merece destaque especial como condição preliminar da democracia e da cidadania: a garantia pelo Estado do direito à vida como direito primordial à conquista de outros direitos que fazem de uma pessoa um cidadão, um titular de direitos, enfim, uma *pessoa social* (Calamandrei, 1946)¹ e, nesta condição, reconhecida pelo Estado nacional.

Cidadania: problemas conceituais e históricos

Por todas estas razões, torna-se imperativo esclarecer algumas premissas indispensáveis à conceituação de cidadania.

¹ Neste artigo o jurista italiano discute a transformação no Direito da categoria de indivíduo político para indivíduo social. Esta distinção foi fundamental para o reconhecimento mais tarde pelo Estado de que fazia parte de suas obrigações a garantia aos membros da nação de um mínimo de condições materiais para assegurar sua independência social. Esta mudança, ainda segundo Calamandrei, transformou as bases do Estado de direito liberal clássico e se corporificou em várias constituições européias do após Primeira Guerra Mundial.

A primeira delas diz respeito ao seu estatuto de princípio político e teórico que designa o *status* social de cidadão, e, por isso, remete necessariamente a um complexo de condições políticas, sociais, econômicas e culturais que são garantidas plenamente aos membros de uma nação.

A segunda, conectada intimamente à primeira, sustenta que o conceito de cidadania supõe um *status* normativo que designa uma adscrição, um aditamento aos sujeitos sociais devido à sua pertinência territorial, ou seja, sua predicação por nascimento ou por opção e que por isso estará submetida ao ordenamento jurídico de um Estado.

Desta forma, a cidadania se constitui em um arcabouço de direitos, prerrogativas e deveres que configura um sistema de reciprocidades determinantes da natureza das relações entre os indivíduos entre si e com o Estado. Seu enraizamento na vida coletiva como sentimento, cultura e sistema de referências valorativas torna-se medida fundamental do grau de democratização alcançado por uma dada sociedade. Sua configuração política normativa mais ampla se expressa através de um conjunto de valores morais e regras jurídicas e sociais que sustentam as relações de reciprocidade e de interdependência entre os indivíduos e os diversos grupos sociais na concretude da ação coletiva.

A dimensão normativa da cidadania configurou-se concretamente em condição de igualdade de direitos civis, políticos e sociais. No entanto, deve-se lembrar que semelhante situação resultou historicamente em vertentes paradoxais relativas à pertinência social e política dos vários grupos sociais. De um lado, o *status* de cidadão transformou-se em importante força inclusiva dos indivíduos na vida nacional. Contudo, também funcionou como significativa força de exclusão de grandes parcelas de pessoas das comunidades políticas nacionais (Carboni, 1986).

Em seguida serão desenvolvidos alguns aspectos do argumento em pauta.

Para se constatar o afirmado acima, basta lembrar que o grau de universalismo presente nos Estados nacionais de Bem-Estar Social variou muito, sobretudo quanto à formação de solidariedades fortes, necessárias para garantir grandes transferências de renda, e, mais forte ainda, através de medidas legislativas verdadeiramente distributivas indispensáveis à construção dos direitos sociais. Os dispositivos legais e políticos postos em movimento exigiram qualificadas políticas educacionais e de formação cívica responsáveis pela introdução dos valores próprios do universalismo. Sucederam-se importantes debates públicos sobre a educação, seguidos de reformas nos sistemas educacionais.

150 Em muitos casos, conseguiu-se reduzir significativamente a concepção particularista de comunidade, como também do individualismo negativo dos sujeitos sociais. De modo geral, com diferenças importantes entre os diversos países, a política europeia após a Segunda Grande Guerra conheceu, na maioria das vezes através dos grandes partidos políticos de massa, fortes e significativas experiências de cooperação democrática entre os diferentes atores políticos, alargando e aprofundando as expectativas cívicas dos cidadãos. Cooperação democrática não significa de modo algum eliminação do conflito social, mas possibilidades reais de alargamento da base de legitimação desse próprio conflito. As diversas identidades foram forjadas no seio desse processo conflitivo.

Ao longo do século XX, a tensão resultante da ambivalência ligada à questão identitária não foi resolvida de maneira simples e fácil. Algumas vezes foi possível diluí-la no sentimento nacional mais amplo, outras vezes ela permaneceu como fator de exclusão e tensão social.

Em inúmeros casos, o *status* de cidadania esteve longamente bloqueado a certas etnias, como os negros nos Estados Unidos, e mesmo em outros países, como o Brasil, para não falar do caso das mulheres, cujos direitos civis, políticos

e sociais, como indivíduos particulares, chegaram muito mais tarde que para a maioria dos homens. Nestes grupos, devem-se incluir os analfabetos. Nestes casos, as cláusulas de exclusão, em grande parte das vezes, remontam às questões doutrinárias existentes no *corpus* teórico do liberalismo clássico, cujas bases repousavam na problemática relação entre capacitação civil para o exercício dos direitos, como, por exemplo, o direito eleitoral de votar e ser votado. Além disso, se deve adicionar persistente interdição à participação política e eleitoral das mulheres, dos negros e dos analfabetos e outras etnias minoritárias e religiosas, fundada na suposta ausência de autonomia decisória.

Estes dispositivos excludentes, enraizados em fundamentações doutrinárias, paradoxalmente oriundos das antigas ordens regidas por privilégios e hierarquias sociais, garantiram por muito tempo a cultura política da exclusão de grandes contingentes de pessoas que conviviam no mesmo espaço de uma nação.

No Ocidente, no geral, estes conjuntos de privilégios e prerrogativas que garantiram as antigas ordens foram sendo paulatinamente cancelados pelas lutas por direitos democráticos. Muitas vezes isto ocorreu no bojo de movimentos nacionalistas de tipo cívico e de outros movimentos reivindicatórios de paridade social. Assim, na cena pública, compareciam novos sujeitos demandantes de direitos de igualdade e de liberdade.

Na maioria dos casos, a detonação destes processos, após longa germinação, deu-se durante e depois da Primeira Grande Guerra. Assim, surgiram importantes experiências democráticas, como as democracias participativas dos conselhos de soldados, de mulheres e de operários etc., tanto no bojo da República de Weimar, como no início da revolução russa, na revolução húngara de 1919, nos conselhos de fábrica de Turin e, ainda, na experiência da Viena Vermelha de 1919-1934.

Depois da trágica experiência dos fascismos alemão e italiano, sua derrota sangrenta nos campos de batalha na Europa durante a Segunda Grande Guerra, reforça-se, com exigências normativas diferentes, a crença na necessidade da democracia como modo de resolver as contendas sociais das sociedades capitalistas ocidentais. Contudo, o ritmo de lutas e conquistas foi muito diverso em razão das diferenças históricas imperantes nas diversas sociedades nacionais decorrentes das diferenças de sistemas políticos e partidários, da natureza dos partidos, assim como das tradições políticas e ideológicas nelas existentes (Bendix, 1996; Zolo e Costa, 2002; Zincone, 1992; Gourevitch, 1986; Zolo, 1994).

Lutas sociais: conexões

152

Historicamente, na luta por direitos foi constante o entrelaçamento entre questões de ordem interna às sociedades e influências externas. Goran Therborn faz referência a esta variável lembrando a presença de fatores intra-societários e fatores extra-societários na conquista dos direitos, de sua ampliação e redefinição de conteúdos. Estes elementos são fatores importantes a serem considerados na expansão das lutas por direitos. Trata-se da influência externa como momento permanente na história dos movimentos e lutas pela cidadania. Seu pressuposto é de que o mercado capitalista foi e é intrinsecamente voltado para o mundo, sendo constitutivo de sua natureza a vocação internacionalista.

As mudanças de padrão interativo, mais profundo e mais estreito, explicam em parte muitas questões, mas a conexão externa esteve sempre presente no encaminhamento das específicas e diversas questões nacionais no encaminhamento dos direitos de cidadania. Donde se pode depreender que as idéias e os processos políticos animados por elas migravam com muita facilidade de uma sociedade para outra, por vezes levadas literalmente nas malas dos imigrantes e dos viajantes de toda ordem (Therborn, 1977).

O movimento de idéias e princípios políticos, como lembra Quentin Skinner (1978), é uma das coisas que mais migra na vida das sociedades, passando de um lado a outro do mundo e redefinindo os métodos de luta e conteúdos programáticos, e, por vezes, formas de entendimento e de orientação da ação coletiva².

Cidadania, *status* e identidade

Diante desta complexa configuração, o *status* de cidadão se conecta a uma das questões cruciais da modernidade: os modos de constituição da identidade individual e social e sua relação com o funcionamento das instituições. Por conseguinte, está referido à constituição mesma da esfera pública, entendida como espaço de reconhecimento público, fundador de processos de legitimação das diversas identidades e de suas demandas várias.

Importa lembrar, para o argumento que se procurará desenvolver neste trabalho, que a cidadania possui uma natureza múltipla. Pode-se falar atualmente, em meio à forte controvérsia, em cidadania individual, mas também em cidadania comunitária, social e institucional, são dimensões que nos dias de hoje não podem ser negligenciadas sob o risco de se ameaçar profundamente de destruição todo um patrimônio de conquistas emancipatórias fundamentais do universalismo moderno.

Estas questões referem-se diretamente às três grandes classes de direitos: os direitos civis, os políticos e os sociais, os quais se desdobraram em direitos culturais, ambientais e em tantos outros, demandados pelos titulares de direitos das comunidades políticas nacionais.

Nesta medida, o conjunto de direitos torna-se um padrão valorativo, um sistema que orienta as ações e atitudes dos cidadãos. Para tanto, precisa cimentar-se em princípios

² Ver também o clássico estudo de Venturi (1954).

voltados à progressiva emancipação humana. Isto posto, o princípio fundamental da vivência de direitos assenta-se na conquista progressiva, por parte dos sujeitos, de autonomia política e moral, com destaque para sua capacitação em projetar politicamente seu destino social. Em relação a esta questão, Pietro Costa chama a atenção para o fato de que: “[...] o discurso dos direitos muda o seu estatuto retórico e dá lugar ao projeto de uma ordem futura” (Costa, 2005, pp. 102-121; Pitkin, 1984).

Cidadania como princípio de pertinência, como *status* e como *pathos* igualitário, constitui-se ainda em ponto de observação imprescindível para se medir o grau de coesão social alcançado pelas diferentes sociedades, bem como a magnitude de suas fraturas sociais e políticas. Constituir-se cidadão em sentido jurídico significa acesso à plenitude dos direitos democráticos de cidadania, ou seja, o gozo dos direitos políticos, civis e sociais.

154

Não obstante esta prerrogativa, sabe-se muito bem que nos diferentes países o déficit de cidadania atinge mesmo os co-nacionais, segundo certas classes sociais, etnias ou raças. São cidadãos a *pleno jure* dos diversos Estados nacionais os cidadãos que habitam ou circulam em certas regiões “bonificadas” pela circulação mais intensa de informações. Ou ainda, pela força atuante de tradições políticas preservadas na memória pública, quando não pela proximidade a centros mais desenvolvidos na questão. Para não falar de zonas e cidades que foram, por razões políticas diversas, beneficiadas com importantes investimentos econômicos e sociais por parte do Estado nacional. As outras que não receberam nada ou muito pouco possuem, sob muitos ângulos, gravíssimos déficits de cidadania. Entre nós temos inúmeros exemplos desta assimetria na fruição de direitos nas várias regiões do país. As abissais desigualdades sociais e econômicas existentes entre as diferentes classes sociais podem ser ocultas sob as vestes do discurso da identidade étnica,

racial, regional, mas, contrariamente, as torna ainda mais profundas, aumentando ainda mais as imensas disparidades regionais em termos de vigência e prática dos direitos.

Observe-se apenas uma das tantas situações em que a desigualdade reforça as assimetrias políticas. O *status* de cidadão iguala todos para o exercício de certos direitos e separa radicalmente ou até torna impossível a vivência de outros tantos. Por exemplo, todos podem votar no Brasil, o direito de voto é teoricamente amplo, com a inclusão dos analfabetos pela Constituição de 1988 e, decênios antes, das mulheres. Todavia, a desigualdade social profunda aumenta e amplifica de modo brutal a assimetria informativa e educacional destes segmentos, ou, como diriam Amartya Sen e a filósofa Martha Nussbaum, sua capacitação (*capability* e *functioning*) operativa para o exercício deste direito.

Formulação muito semelhante na sua substância é a realizada por Habermas (2002, p. 136), quando se refere à necessidade dos cidadãos de experimentarem o que chama de *valor de uso dos seus direitos*, ou seja, quando as formas de vida por eles desejadas se tornam realidade efetiva.

No encaminhamento político e efetivo destas questões reside o ponto fundamental, a democratização da democracia, quem sabe o início de sua marcha rumo à sua transformação em uma democracia substancial, tema caro ao debate da esquerda européia mundial dos anos de 1920 e 1930.

Estado, nação e cidadania

A junção dos três elementos acima anunciados constitui campo problemático ineludível, pois se radica nas relações do Estado com a cidadania e desta com a sociedade. Tocqueville, em sua clássica reflexão sobre o tema, dizia que, nos Estados Unidos, a cidadania nascera antes do Estado, fundamentalmente através do associacionismo dos membros da comunidade, para enfrentar problemas comuns, cuja base residiu na relativa homogeneidade ideológica advinda da religião.

Se a cidadania for pensada apenas na sua dimensão civil e política, ou seja, da participação mais ou menos igualitária na vida pública da cidade, talvez se possa concordar com as afirmações toquevilleanas (Quirino dos Santos, 2001). Mas, no que diz respeito a outras dimensões novas e fundamentais, como os direitos sociais, seria anacronismo esperar dele atenção a semelhantes aspectos³. Portanto, se entendermos a cidadania em uma perspectiva mais abrangente e mais profunda, evidentemente tal definição é insuficiente.

O Estado, como agência pública que concede, reconhece e garante os direitos, desempenhou e desempenha um papel central na formação e na manutenção da cidadania contemporânea. Sua atuação através do papel normativo de suas instituições é indispensável à garantia da cidadania plena.

156 Para delimitar melhor esta questão, depois do recente vendaval neoliberal, precisamos recuperar o Estado como categoria analítica e como categoria política. O resgate torna-se imperativo. De um lado, como modo de compreender o complexo de articulações institucionais normativas e políticas que fundaram e organizaram a reconstrução política do capitalismo na segunda metade do século vinte. De outro, como agência formativa e implementadora de políticas distributivas de renda e de recursos sociais, ou seja, de realizador e garantidor de políticas de cidadania. Efetivamente, no auge da devastação neoliberal, a ameaça maior que se configurou esteve mesmo na tentativa de sua destruição como instituição, cujas finalidades funcionais, ao menos como garantidor da vida, foram e são sua razão de ser na história dos homens e estiveram presentes fortemente em sua própria fundação.

³ Ver sobre o tema do anacronismo a partir das considerações feitas por Lucien Febvre sobre a inadequação da análise que não respeita a especificidade de um tempo histórico, seus mitos, possibilidades de compreensão e valores. De modo diverso, mas reforçando esta direção, ver também Gadamer (2003).

Que fatos são percebidos no inventário da cidadania e de seu processo de *institution-building*? Em primeiro lugar, amplia-se com a evidente demolição das instituições do velho Estado liberal do século XIX. Os experimentos mais significativos, como referido anteriormente, fincam raízes na transformação da forma estatal e de expansão da cidadania em experiências históricas concretas, ocorridas na Europa ocidental nos inícios do século XX.

As experiências nacionais dos anos de 1920 e 1930, como foi o caso sueco e suas criações no campo do alargamento mesmo da noção de cidadania e direitos, patenteiam cabalmente a emergência de um novo tipo de regulação estatal que, desde então, redefinirá normativamente as funções do Estado, alterando fortemente seu funcionamento clássico. Nasce, então, uma nova forma política estatal que refunda as relações entre a sociedade, a política, os mercados e o Estado. Esta configuração é filha legítima das lutas operárias desenvolvidas e conduzidas pelos grandes partidos socialistas, social-democratas, trabalhistas, comunistas. Emerge e por vezes se consolida na esfera pública um conjunto novo de instituições mediadoras: partidos políticos, sindicatos, associações profissionais, corporações novas e instituições culturais.

157

A organização de interesses se amplia e ganha novas formas de mediação. Se quisermos desdobrar esta problemática podemos fazê-lo introduzindo um tema difícil e controverso: o da re-constituição mesma dos Estados-Nação. Charles Tilly distingue Estados nacionais de Estado-Nação. Para este último, o fenômeno da Nação contém características e funções muito específicas. A Nação pressupõe a existência de “um povo que compartilha de forte identidade lingüística, religiosa e simbólica” (Tilly, 1996, pp. 47 e ss.). Sabendo do risco que a questão suscita, não se deve perder de vista que, à medida que a cidadania foi avançando e deitando raízes mais fundas na cultura política das sociedades,

simultaneamente se configuravam nações mais igualitárias e mais universalistas. Os laços de pertinência e de integração lingüística e simbólica se aprofundam, conformando a Nação como uma mais autêntica comunidade de lembranças e de destino.

Neste sentido, o crescente processo de redução das desigualdades sociais incrementava o grau de coesão das pessoas como povo-nação. A função de argamassa do Estado-Nação não necessariamente foi cumprida pela religião, como sugeriu Tocqueville; muitas vezes o foi através das utopias democráticas abrigadas em partidos políticos socialistas, comunistas ou sociais-democratas. O *telos* destas instituições agregadoras de interesses e de esperanças se patenteava na ação política realizada cotidianamente.

158 No entanto, sua temporalidade estava fincada no futuro, na construção de uma sociedade socialista. Para se ter uma idéia desta questão basta recorrer à memorialística do tempo. Os livros de memória de militantes, políticos e intelectuais do período, em especial os italianos, mostram bem como a existência da utopia como fator de orientação política cumpriu a função de cimento e de impulso à ação no conjunto da vida dos trabalhadores, dos intelectuais e do povo em geral, alimentando suas fantasias e amainando suas dores⁴.

O desenvolvimento da cultura democrática e sua fé na construção de outro *vivere civile* cumpriram o papel de propiciar mais coesão e cooperação social no interior dos grupos subalternos. Em outras palavras, a liberdade da cidadania tomara o lugar da transcendência metafísica. A tensão utó-

⁴ Ver os apaixonados depoimentos de militantes muito empenhados, como Pietro Ingrao, importante líder do Partido Comunista Italiano (PCI), em suas memórias recentemente publicadas na Itália: Ingrao, 2005; Rossanda, 2005; Foa, 1991. Especialmente Pietro Ingrao se refere claramente como a idéia de construção da nação italiana, ao lado da idéia de via italiana ao socialismo, se constituíram em fortes motivos e impulsos de luta social na política do Partido Comunista Italiano.

pica atuou como religião laica. Logo, a cidadania ampliada e redefinida permanentemente atualizava também os termos do que se entendia por Nação. Gunnar Myrdal sustenta que a construção do Estado de Bem-Estar Social supõe necessariamente o fortalecimento da nacionalidade. Fala:

“O Estado do Bem-Estar democrático é nacionalista e protecionista. Dentro das fronteiras do Estado individual, os ideais herdados de liberdade, igualdade de oportunidades para todos, e fraternidade comum se tornaram realidades em um impulso poderoso na legislação e administração estatal e, dentro do quadro geral de tais regulamentações estatais, em vigorosa atividade organizativa a favor de todos os grupos locais e seccionais da comunidade nacional. A integração nacional estava avançando rapidamente [...]” (Myrdal, 1962, pp. 165-180).

Importa sempre lembrar que semelhante processo não supõe harmonia social. Ao contrário, foram e são processos eivados de conflito político e social. Os direitos foram desejados e obtidos pelos seus destinatários, foram ganhos, conquistados. Contudo, foram e são um motivo e um objeto de conflito permanente, longe de se constituírem em amortizadores do conflito social.

De certo modo, pode-se afirmar que a grande tradição do pensamento político e social ocidental sempre soube que cidadania (*civitas*) é um processo social essencialmente político constituído de um fazer-se contínuo. Seu aprendizado político equivale a uma espécie de flaubertiana educação sentimental. No caso em questão, a educação cívica como educação sentimental. Os sentimentos, as sensações, as emoções, os valores morais são moldados pela força dos costumes e das instituições políticas e sociais, tal como na *Bildung*, tão cara à ilustração alemã. A educação para a vida pública, em sentido amplo, significa não apenas aprender

a viver em uma *civitas*, mas capacitar-se para o exercício de cargos públicos, ou ainda, fazer dela um poder formativo de sentimentos cívicos profundos nos cidadãos.

De modo geral, a história do Welfare State, sem perder de vista as suas diferenciações nacionais, demonstrou enfaticamente o papel decisivo da participação ativa dos indivíduos, das classes sociais, de suas organizações e movimentos na construção política dos modos de convivência cívica. Esta última desempenhou e desempenha papel crucial para que os indivíduos não se tornem apenas seres adaptados a viver conforme a lógica do mercado capitalista.

160 Suas expectativas de “vida boa” não devem ser reduzidas à fruição de bens de consumo. Ou seja, cidadãos de uma pólis não podem ser subsumidos em simples consumidores. Marx costumava lembrar que a vida vivida apenas no interior da lógica mercantil, entre outras coisas, consistia fundamentalmente na produção incessante da generalidade avassaladora dos “interesses egoístas”. A recomposição do homem moderno, a partir da superação de suas inúmeras fragmentações e fissuras, somente seria possível por meio da refundação da vida societária, cuja tecelagem fosse refeita em direção à realização das condições materiais da liberdade e da igualdade.

Ainda dentro desta tensão argumentativa, faz-se mister recordar mais uma vez que a limitação pela atividade política do poder invasivo e desagregador do mercado constituiu preocupação permanente do economista sueco Gunnar Myrdal. Sobre isto vaticinou ainda nos anos de 1960:

“O povo continuará tanto mais desorientado e com maior facilidade será enganado, quanto mais baixa for sua participação ativa na vida comunitária em seus níveis nacional, local e seccional. Tudo se reduz ao fato de que uma democracia mais perfeita necessita de um povo mais esclarecido e vigilante. Ainda há muito de falso, mesmo em

nossas reformas redistributivas. Nossa tributação é anunciada como sendo, e geralmente assim se acredita, fortemente progressiva, mas por diversos dispositivos, as leis fiscais estão permitindo que os ricos fiquem mais ricos, enquanto vivem bem, a despeito do fato de pagarem a maior parte de suas ‘rendas’ em impostos” (Myrdal, 1962, pp. 127 e ss.).

Em outras passagens de sua obra, o autor sueco não deixa de advertir que as conquistas sociais e cívicas somente serão mantidas pela

“[...] elevação do nível geral de educação, intensificando ainda mais a participação ativa do povo nas decisões de todos os níveis, fortalecendo bastante a compreensão que todos devem possuir do interesse comum [...]” (Myrdal, 1962, pp. 116-128).

Esta configuração, sem dúvida, remonta ao que Marshall (1976) alude em seu clássico ensaio: *ao círculo virtuoso dos direitos*. Os direitos podem se desdobrar infinitamente em outros direitos, desde que sua capacidade de expandir-se não seja bloqueada pela dominância na sociedade dos “interesses egoístas”. Contudo, a história demonstrou que sua expansividade, e não apenas ela, mas sua própria manutenção no tempo dependem crucialmente da participação política do povo e de sua transformação em ator político decisivo. Nisto está compreendido seu apreço pela liberdade, ou seja, a profundidade e extensão de sua cultura política democrática.

A dimensão regulatória da política como o “fazer de todos” permanece sendo a única garantia para impedir a redução da cidadania à pura relação mercantil, tal como está posta hoje no debate econômico de corte neoclássico, que há tempos vem colonizando fortemente certas disciplinas das Ciências Sociais.

Mercado e cidadania

Na seqüência argumentativa, pode-se dizer que a cidadania, entre outras coisas, é uma construção política permanente. Este princípio remete a outro: o cidadão se inventa e se reinventa todo o tempo. É bom lembrar que a democratização crescente da cidadania não significa apenas uma compreensão normativa do seu forte potencial integrativo e igualitário. Supõe, de um lado, a consecução de políticas de crescente reconhecimento por parte do Estado da legitimidade do conflito e das lutas por direitos. E, de outro, que as políticas de renda, ou as políticas distributivas em sentido geral, tenham seu fundamento fortemente fincado no princípio da cidadania, no cidadão como titular inalienável de direitos.

162

Ou seja, os direitos sociais, civis, políticos e culturais, em senso amplo, constituem patrimônio irrenunciável do universalismo fundador da modernidade como projeto emancipatório. Neste sentido, tais políticas repousam nos princípios universais da igualdade, da liberdade e da solidariedade entre os homens.

Por tudo isso, políticas de promoção da cidadania são antes de tudo fatores de progressiva desmercantilização do bem-estar dos participantes de uma comunidade política, de uma nação. Seu objetivo realmente universalista se consubstancia na redução progressiva de sua dependência do particularismo dos interesses privados, ideologicamente chamados “leis de mercado” e assim concebidos como leis da natureza.

O mercado capitalista, com sua vocação intrínseca de mercantilizar todas as dimensões da vida, foi e sempre será, na imagem referida anteriormente feita por Esping-Andersen, o cavalo de Tróia da cidadania (Esping-Andersen, 2000, pp. 19 e ss.)⁵. Seus guerreiros de todos os tipos estarão sempre a postos para trazer para a cena pública a versão de que

⁵ Sobre a mesma questão, ver também Crouch, 2003.

não existem direitos inalienáveis da pessoa humana. Existe, sim, como imperativo “natural”, o comércio das necessidades básicas da vida humana.

A justificativa retórica disto reside na crença mística de que as pessoas são, por natureza, talentosas ou desprovidas de talento, com aptidões para a responsabilidade individual ou indolentes e pouco aptas a lutar pela vida (Costa, 2005)⁶. Sem receber educação, a pessoa teria que saber ser responsável pela própria vida, para assim estar capacitada a comprar ou não, no mercado, sua saúde, sua previdência, sua escolaridade, sua habitação e assim por diante.

Esta concepção pressupõe uma visão de natureza humana atemporal, teologiza a história, naturalizando a sociedade como forma histórica diversa no tempo. Segundo esta lógica, o não cumprimento das leis naturais e eternas do mercado revela ausência de talento e de capacitação das pessoas para assumir sua própria vida. Logo, devem ser, no máximo, assistidas pela institucionalização da caridade alheia, que pode assumir várias modalidades de atuação. Normalmente, os atos caridosos tomam formas de ações privadas dedicadas a minorar a situação de pobreza dos “incapazes” de prover sua própria subsistência.

A pobreza é um destino incontornável, um desígnio da natureza ou da providência, ou seja, não se consubstancia em uma questão pública; portanto, não é uma questão de Estado. Desse modo, liquidando-se a idéia mesma de Estado como instituição reguladora da vida social, o movimento seguinte se trava no cancelamento radical da diferença entre mundo público e mundo privado. O privado é sacralizado a tal ponto que dele automaticamente deriva toda a virtude. Conseqüentemente, esta sacralização do privado reforça e refundamenta a destruição do Estado como ente público essencial e potencial de melhoria da vida coletiva.

⁶ Sobre este assunto, ver também Hirschman, 1992.

Este ponto do argumento fertiliza abundantemente o solo do privatismo mais radical. Deste ponto de vista, as políticas estatais serão seletivas, diretamente formuladas por agentes de poderes privados, insulados no aparelho estatal, sem nenhuma delegação da cidadania para executá-las. Estas políticas caracterizam-se, geralmente, pela aceitação acrítica da participação, sem disfarces, de agentes privados ou dos *experts* que as elaboram para beneficiar diretamente grandes corporações privadas das quais são diretos representantes. As decisões são tomadas sempre em espaços de segredo, sem publicização, fora do alcance dos controles fundados na soberania popular. A justificativa maior para que assim seja é a rapidez e a eficiência dos processos oligárquicos de decisão.

164 As privatizações das empresas públicas realizadas nos decênios dos anos de 1980 e 1990 foram, na sua maioria, buscar sua legitimação na formação massiva, via meios de comunicação, de retóricas e de consensos também muito seletivos. Uma destas retóricas apoiava-se na crença da maldade inata das empresas públicas e na bondade inata das empresas privadas. Repetiu-se *ad nauseam*: tudo o que é regido pelo Estado por natureza é ineficiente; e, inversamente, tudo o que é regido pelo interesse privado é eficiente, pois obedece aos ditames da natureza humana.

Apropriando-se muito livremente de Carl Schmitt, em seu livro *Teologia política* (1985), a sacralização do privado, como dogma secular, constituiu uma das linhas de força da teologia política de certo liberalismo econômico. Estes princípios foram resgatados como orientação às formulações das políticas privatizantes e mercantilizadoras dos direitos de cidadania nos dias que correm. Ganharam *status* de princípio reorganizador da modernidade. O suposto resgate do moderno se fez através da retórica privatista e mercadológica.

Os serviços públicos e suas realizações práticas, que foram bastante desenvolvidos ao longo do século XX e

representaram um componente fundamental no processo de democratização da política, deixaram de ser pensados como direitos públicos dos cidadãos e se transformaram em bens a serem vendidos no mercado como qualquer outra mercadoria a sujeitos privados supostamente soberanos em suas decisões de consumo.

Esta configuração moral e ética destruiu as bases morais e políticas da idéia mesma de direitos de cidadania. O mercado foi sistematicamente fundido com a noção de sociedade, transformou-se mesmo em seu sinônimo. Interesses de mercado passaram a ser equivalentes aos interesses nacionais ou da sociedade. Nesta lógica, não são mais cabíveis os cidadãos, apenas são cabíveis os consumidores maximizadores do auto-interesse.

O “triumfo dos interesses egoístas” passou a ser visto como fundador do melhor dos mundos possíveis. Afinal, a racionalidade instrumental, ligada unicamente aos cálculos que fetichizam o mais vulgar individualismo, tornou-se um cânone interpretativo, um princípio organizativo da retórica dominante; mais que isto, uma apologética pura e simples de interesses privados poderosos.

A soma desses elementos conduziu os “grandes” mais uma vez à elaboração de uma teologia política avessa a qualquer elemento de solidariedade social. Na mesma seqüência de argumentos, apresentaram o *popolino* como destinado mesmo ao desemprego e à penúria, pois ele não sabe, por indolência e inépcia, realizar escolhas racionais. Cumprindo os desígnios da mãe natureza, se tornaram definitivamente “inempregáveis” ou, como diria o sociólogo francês Robert Castel numa expressão menos perversa, estas pessoas se constituem em “interinos permanentes” (1998, pp. 528 e ss.).

Por fim, o Estado definitivamente foi assaltado pelos interesses dos “grandes”. Sua dimensão pública foi considerada perniciosa à razão e à “boa ordem”. Em conseqüên-

cia destas crenças tornadas forças políticas poderosas, as políticas de autolimitação das capacidades de realização estatal, justificadoras de sua “desconstrução”, danificaram gravemente a coesão social das nações e deixaram sob risco a estabilização de seus processos democráticos (Habermas, 2001, p. 67).

A desconstrução sistemática dos direitos sociais, como retórica e como prática política, realizada em vários países, foi efetuada com maior ou menor sucesso exatamente na proporção das resistências maiores ou menores dos sujeitos políticos prejudicados por ela. As tradições políticas e organizacionais funcionaram claramente como motores da memória pública das lutas pela conquista e preservação dos direitos.

166 Aceitando que a cidadania democrática é vivida como sentimento e costume encarnados em instituições garantidoras de sua efetivação, pode-se dizer que é este o movimento fundamental que configura o coração da democracia. Por isso não é exagerado afirmar que, na desconstrução do princípio da cidadania como princípio articulador da liberdade e da igualdade, se confirmou a desconfiança de Karl Polanyi. A de que a democracia política e social edificada ao longo do século vinte como reação à violência do mercado capitalista (chamado por ele de “moinho diabólico”) é de fato incompatível com certo funcionamento do mercado.

De fato, as conquistas legislativas asseguradoras de direitos, feitas em ritmos e compassos políticos muito diversos entre si nas diferentes sociedades, foram conquistas das lutas sociais, derivadas da luta permanente de resistência de milhões de homens e mulheres à barbárie representada pelo mercado capitalista. Polanyi advertira que o mercado capitalista transforma homens, terras e tudo mais em mercadorias vendáveis; portanto, não pode ser fundamento sagrado da democracia. Ao contrário, será sempre seu cavalo de Tróia (Polanyi, 1987; 1980b, cap. 5, p. 79).

Conceda-se, ainda uma vez, a palavra a Karl Polanyi, que sintetiza bem o dilema moral e político de um tempo atravessado pelas questões que debatemos acima:

“O abandono da utopia do mercado coloca-nos face a face com a realidade da sociedade. Ela é a linha divisória entre o liberalismo de um lado, o fascismo e o socialismo de outro. A diferença entre esses dois não é basicamente econômica, é moral e religiosa. Mesmo quando professam economias idênticas, eles não são apenas diferentes, mas são, também, manifestações de princípios opostos. E a liberdade é, mais uma vez, o ponto extremo no qual eles se separam. A realidade da sociedade é aceita tanto por fascistas como por socialistas, com a mesma finalidade com que o conhecimento da morte moldou a consciência humana. O poder e a compulsão fazem parte dessa realidade e não seria válido qualquer ideal que os banisse da sociedade. Se a idéia da liberdade pode ser mantida ou não, em face desse conhecimento, é o tema sobre o qual eles divergem. É a liberdade uma palavra vazia, uma tentação, destinada a arruinar o homem e suas obras, ou o homem pode reafirmar a sua liberdade em face desse conhecimento e lutar para que a sociedade a atinja sem cair num ilusionismo moral? Essa questão aflitiva resume a condição do homem. [...] A descoberta da sociedade é, portanto, o final ou o renascimento da liberdade” (Polanyi, 1980b, p. 251)⁷.

167

A descoberta da sociedade pode significar então o reconhecimento da diversidade da vida e da pluralidade dos sujeitos vivos e dos seus interesses e, conseqüentemente, das infinitas possibilidades expressivas na formação de suas identidades políticas, sociais e culturais. Por outro lado, o reconhecimento da sociedade pressupõe outro reconheci-

⁷ Ver ainda sobre sua crítica ácida e radical à dita sociedade de mercado, 1980a.

mento: o dos espaços visíveis nos quais os diversos sujeitos sociais possam comparecer a fim de poder dizer quem são e o que desejam para suas vidas. Estamos falando, ainda uma vez, de esfera pública, de espaço de reconhecimento público e de produção de legitimidade às demandas dos diferentes indivíduos e grupos sociais.

Nesta medida, a trama societária pode mostrar-se muito mais densa e espessa que o reducionismo expresso na utopia de mercado. Nela, não há lugar para direitos do homem, mas somente para a produção e circulação de mercadorias que se encarnam e se expressam em todas as relações sociais. Dessa ótica, a liberdade é, de fato, uma palavra vazia.

168 No tocante à sociedade como portadora de múltiplas dimensões vitais, uma das mais importantes e que conflita com a lógica do mercado se consubstancia na formação das identidades dos sujeitos sociais. Tanto aquelas vinculadas ao espaço físico de certo território, como uma nacionalidade, ou a que ultrapassa esta determinação para ganhar outras, como, por exemplo, a de cidadão, ser genérico, cidadão do mundo.

A identidade política, cultural e de gênero é fruto de uma produção ininterrupta no tempo, uma construção realizada durante um longo processo de enfrentamento coletivo entre o novo e o velho; portanto, um processo no qual os sujeitos sociais se encaram para poder dizer quem são e o que desejam da vida. Isto, *de per se*, supõe uma temporalidade que é sempre tridimensional porque se refere a três modalidades de tempo: o tempo da memória, o tempo do projeto e o tempo do desejo e do futuro. Somente a política, como fazer coletivo, como linguagem unificante, pode juntar estas três temporalidades, pois somente através dela é possível o reconhecimento das diferenças e a civilização mínima do conflito. Sua dimensão civil, simbólica, concede a medida e o sentido do poder e da luta por ele.

Neste sentido, demanda instituições visíveis e agasalhadoras de suas práticas específicas. Em outras palavras, exige esfera pública como espaço garantido, legítimo e legitimador de encontro e de conflitualidade. Somente assim se pode restituir aos homens e mulheres a sociedade como espaço de vivência e de reconhecimento do outro como igual e diverso. E os direitos podem ser atribuídos aos homens, ou brotam dele, apenas na medida em que ele é o fundamento do cidadão (*apud* Agamben, 2004, pp. 135 e ss.).

Neste momento, a sociedade, como espaço e tempo do múltiplo e do diverso, de lugar de homens plenos de necessidades e carências também múltiplas e diversas, triunfa sobre a nudez e a frieza da homogeneização própria do mercado.

Cidadania, Estado e Nação: problemas de conceituação

As considerações teóricas realizadas até este ponto servem fundamentalmente para apoiar as linhas de reflexão possíveis de serem desenvolvidas como embasamento à pesquisa em curso sobre a cidadania no Brasil de hoje.

169

Em primeiro lugar, e ainda no que diz respeito à cidadania, participo do ponto de vista de Giovanni Moro, isto é, de concebê-la também como um ponto de observação imprescindível de diferenças, analogias e desafios comuns. E ainda como lugar central de processo social gerador de profundas tensões e dinâmicas transformadoras da vida das pessoas e das instituições políticas e sociais de uma sociedade (Moro, 2004).

Seu percurso foi e é longo e difícil. A consolidação da cidadania, como processo político institucional e como fonte de cultura democrática, está na dependência do nível geral de construção de uma esfera pública democrática e republicana ainda mais complexa, pois sujeita aos ataques mais imprevistos daqueles que personificam os interesses poderosos, sempre atentos à destruição de direitos em nome da eficiência econômica dos mercados. A construção

de cidadãos através de políticas estatais voltadas para esta tarefa constitui um campo de provas decisivo à construção de uma Nação democrática, como de democratização da própria democracia.

Nesta medida, os vínculos de pertinência tradicionais que ligam os co-nacionais, como a língua e as tradições culturais, se reforçam como laços comunitários de uma nacionalidade se o Estado implementar políticas de cidadania destinadas a realizar políticas de solidariedade social e cultural indispensáveis à realização de justiça distributiva e de transferências de rendas aos membros e componentes da nação. As dotações de recursos destinados a garantir a subsistência dos pobres podem, potencialmente, torná-los titulares efetivos de direitos sociais.

170 Os direitos sociais são decisivos para dotar as pessoas de capacitação mínima para a constituição de sujeitos políticos demandantes de recursos públicos para atender às várias necessidades da vida. Além disto, possibilitam o que Amartya Sen chamou, como se viu anteriormente, de *functionings*, ou seja, o movimentar as capacidades operacionais de uma pessoa para desenvolver suas habilidades naturais e adquiridas. Sublinha ainda o autor indiano:

“A capacidade de uma pessoa depende de vários fatores, que incluem suas características pessoais e os arranjos sociais postos à sua disposição para desenvolvê-las e ampliar suas capacidades potenciais. Donde a liberdade que desfruta não é somente questão daquilo que realmente consiga obter, mas está referida às opções que teve oportunidade de eleger. Para isto as políticas públicas devem garantir-lhe a satisfação e encaminhamento de desenvolvimento das capacidades básicas para viver e atuar na vida. Afinal, [...] a liberdade de uma pessoa representa a liberdade de desfrutar de várias possibilidades de bem-estar. [...] O significado desta liberdade se liga estreitamente à capacitação para satisfazer certas

habilitações crucialmente importantes à capacidade de existir e atuar até certos níveis adequadamente plausíveis do viver em sociedade” (Nussbaum e Sen, 1994, pp. 318-349).

A identificação de níveis aceitáveis de certas capacidades básicas significa identificar também uma renda adequada para se chegar aos níveis de capacidades minimamente aceitáveis para a vida, abaixo dos quais se pode considerar que as pessoas padecem de privações escandalosas (Nussbaum e Sen, 1994, pp. 67 e ss. e 318-349).

Neste caso, nenhuma vida comunitária sobrevive, e as clivagens sociais e culturais tornam-se por demais desagregadoras, pois inviabilizam qualquer pacto de convivência cívica.

A cidadania, como processo de aquisição de direitos e de capacidades para seu gozo por parte das pessoas, portanto, como direito e capacidade para participar da herança material e cultural da civilização, funda a possibilidade de implementação de processos políticos democráticos incessantes de expansão e normatização de novos direitos. Isto faz com que os cidadãos experimentem mais plenamente sua condição de partícipes de uma comunidade humana integrada e coesa que pode ser uma Nação, mas que tenha como medida padrões universais de valores e de bem-estar material.

171

Neste sentido, a atualização democrática do Estado-Nação reside ainda na sua função histórica de conferir direitos amplos de cidadania, garantindo-os juridicamente através de sua constitucionalização como direitos inalienáveis e universais dos homens e mulheres viventes em uma comunidade nacional. Os direitos estarão radicados em valores e exigências normativas civilizatórias dignas da condição de cidadão, de ser genérico, de membro da comunidade humana universal e não reduzido na sua humanidade e transformado apenas em consumidor dos bens e serviços oferecidos pelo mercado.

A discussão da problemática da cidadania ainda requer que se precise a natureza normativa dos diferentes conteúdos dos direitos e a relação existente entre eles nas suas diversas dimensões. Para tanto, a pesquisa solicita imperativamente que se conheçam, ou melhor, se esclareçam quais pontos de partida se consideram legítimos e irrenunciáveis para se começar a considerar um programa governamental de transferência de renda, uma política pública voltada para a geração de cidadãos.

Afinal, uma teoria normativa da cidadania, como adverte Salvatore Veca (1990), faz parte de nosso vocabulário de moralidade e de política. Os seus termos constituem de fato um novo léxico: liberdade, direitos, igualdade, autonomia, dignidade, justiça, equidade, solidariedade e bem-estar. Portanto, urge se perguntar quais são os caracteres cruciais da cidadania que, como diria Esping-Andersen (2000), se encaminham para a desmercantilização do cidadão.

172

E, por fim, poderia se afirmar que um ideal exigente de cidadania pode gerar critérios e princípios para as instituições, para as políticas e, afinal, para a ação coletiva e a reforma social.

Nesta medida, apenas foram expostos alguns elementos do campo problemático e, portanto, do campo de tensão teórica e política ineludíveis para a constituição do espaço avaliativo fundamental à análise do atual programa estatal de transferência de renda – o Programa Bolsa Família como potencial político de cidadania.

O Programa Bolsa Família é uma política de cidadania?

Qualquer ponto de partida para conceituar adequadamente um objeto de investigação empírica obedece a certos critérios de temporalidade e de espacialidade, sem os quais se repetem fórmulas abstratas e vazias de conteúdo histórico.

No caso brasileiro, que se pretende pesquisar e analisar, uma palavra deve ser dita: os programas sociais do governo

atual chegaram muito tarde. O sofrimento social e politicamente evitável de milhões de brasileiros faz parte de nossa paisagem como coletividade humana. Sua enormidade e iniquidade são constitutivas de nossa formação como Estado-Nação. Desde então permanece jogando sua sombria realidade sobre os desdobramentos futuros do país.

A industrialização e conseqüente modernização no século XX foram realizadas sem nenhuma política, digna deste nome, de justiça distributiva. Os processos seculares de concentração de renda, advindos ainda de nossa experiência colonial e escravista, legaram ao país toda a sorte de iniquidades distributivas e de exclusões das grandes maiorias da vida política e da cidadania democrática.

A cultura do privilégio, como acesso exclusivo a certas conquistas da civilização, teve sempre entre nós um lugar destacado na gramática moral e política do país. Conformou hábitos e costumes na vivência concreta do nosso progresso material.

A retórica distributivista existiu sempre como retórica eleitoral, mas nunca conseguiu efetivar-se politicamente em um conjunto articulado de políticas públicas com vistas a promover a cidadania democrática. Sua história na modernização econômica do país foi sempre a de veículo de uma incessante postergação de decisões políticas para efetivar políticas distributivistas. Políticas públicas voltadas para a feitura de consistentes investimentos estatais direcionados a encaminhar algumas soluções destinadas a reduzir ao máximo o impacto das imensas desigualdades sociais foram sistematicamente adiadas em nome de “impossibilidades técnicas”.

Desse modo, a “era dos direitos” no Brasil, como cultura e como moralidade pública, tardou e tarda ainda. Com veemência está a solicitar ordenamentos políticos e institucionais mais adequados à consecução de políticas de cidadania entre nós.

O cidadão, no Brasil, além de ser um personagem tardio, quando começa a se expandir, de modo lento e tortuo, encontra diante de si um ambiente hostil que tem a forte presença dos ideólogos do mercado, vaticinando sua condição de personagem fora de moda. A cidadania social é considerada por muitos coisa do passado e, mais do que isto, uma instituição inviável economicamente, pois onerosa. Cidadania não combina com modernidade e assim por diante. O mundo privado e seus imperativos sistêmicos impelem a pensar e agir no sentido da mercantilização completa da grande conquista da civilização ocidental que são os direitos sociais.

Bolsa Família: direito fundamental ou assistencialismo?

174 Diante destas questões que se interpenetram e se articulam de modo complexo, como equacionar o Programa Bolsa Família no interior de um quadro democrático mais amplo? Trata-se de política compensatória diante da impotência política do governo de fazer funcionar com eficácia uma sociedade salarial, fundada no pleno emprego, com sua seqüência de direitos sindicais, trabalhistas, formadores da cidadania democrática?

Concretamente, sob certos aspectos, pode ser considerada uma compensação assistencialista. Mas importa indagar de que assistencialismo se trata. Que conseqüências tem para as populações mais miseráveis do país? Possui algum sentido emancipatório ou se trata apenas de uma medida de amortização de conflitos? É um meio de administrar os pobres ou ainda possui caráter maléfico de uma esmola estatal de natureza perversa à formação de cidadãos?

Todas estas perguntas precisam ser respondidas. Todavia, prescreve a cautela analítica que se fixe, ao menos em parte, na busca de outras dimensões que podem estar contidas na experiência do Programa Bolsa Família. Importa ressaltar que a titularidade do benefício foi colocada na

mão das mulheres. São as mulheres que têm sob seu controle, mediante senha pessoal, o Cartão da Cidadania – Bolsa Família.

Neste ponto, vale a pena lembrar um aspecto relevante para os fins do debate que estamos desenvolvendo. As mulheres chegaram ao mundo dos direitos e da cidadania muito tardiamente. Isto, *de per se*, teve conseqüências políticas profundas sobre a vida democrática em geral. Ainda não foram adequadamente avaliados os efeitos sobre as mulheres, que são detentoras de responsabilidades educativas sobre as novas gerações, da ausência de cultura pública radicada em valores cívicos democráticos e republicanos, deste tardio ingresso nas prerrogativas do universo da cidadania.

Certamente, as primeiras impressões sobre o mundo fornecidas aos filhos por pessoas destituídas de *civic culture* configuram um profundo déficit de cultura democrática em qualquer sociedade. O movimento feminista colocou a nu esta questão. A educação feminina não está voltada para a formação de cidadãos democráticos e republicanos. Os valores veiculados por ela estiveram sempre muito mais voltados para a reprodução de sujeitos privados. Como mulheres, sua educação sempre se pautou normativamente para a vida privada e doméstica. E, ainda mais do que isto, este *pathos* se projeta para a vida pública.

Lembro aqui uma rápida observação de Tocqueville que, em suas lembranças sobre a revolução de 1848 na França, relata um episódio doméstico que envolve sua cunhada, nas suas palavras, excelente pessoa, mas péssima cidadã. As duas valorações e suas respectivas ações podem ser e normalmente são antinômicas. As investigações feministas demonstraram à exaustão que esta antinomia, de modo diverso nas diferentes sociedades, se mantém viva e atuante ainda nos dias de hoje, conformando grave lacuna formativa da cidadania em geral.

O mundo doméstico das mulheres, independentemente da proveniência de classe social, é culturalmente voltado para a valoração suprema das virtudes privadas. São comumente exaltados valores ligados à vida privada destituídos de conteúdos ligados aos princípios da autonomia moral e do autogoverno, com isto formando pessoas avessas a deveres e direitos públicos. Sua dinâmica se processa em sentido oposto à compreensão normativa do que é um cidadão democrático. O resultado deste processo é a reprodução de sujeitos modelados para a dominação, no caso masculino, e para o servilismo, no caso das mulheres.

Ambas as subjetividades são formadas de maneira a encontrar grandes dificuldades para a vida democrática que supõe, entre tantas coisas, relações igualitárias entre os sexos. Seu reflexo no mundo público não tem como não ser negativo.

176 Por tudo isto, a estrada da cidadania para as mulheres sempre foi feita de muitos outros caminhos, exatamente porque são várias as modalidades de sua exclusão da vida pública. As exclusões se superpõem antes mesmo da exclusão propriamente política. Giovanna Zincone fala em exclusão no plano pré-político, referindo-se à dominação econômica e cultural sofrida pela mulher na família que, como observamos acima, porta conseqüências graves na vida política democrática, pois, como primeiras pedagogas dos futuros adultos, tendem a reproduzir este padrão formativo (Zincone, 1992, p. 189; 1989).

Nancy Fraser comenta o caráter híbrido da exclusão que atinge muitas categorias sociais. Referia-se explicitamente aos negros e às mulheres. Seu raciocínio pode ser estendido às várias situações vividas por outros grupos sociais, étnicos e culturais. Segundo a autora, estas categorias sociais constituem o que chama de *coletividades ambivalentes*, ou seja, portam traços de exclusão duplos, trazendo para o âmbito mais amplo da vida duplas marginalizações.

Por isso, exigem políticas de reconhecimento que contemplem as várias dimensões das injustiças econômicas, sociais e culturais que as vitimam. Nos limites deste trabalho, não considero oportuno fazer uma discussão sobre a complexa problemática do reconhecimento, que, no entanto, é importantíssima para a questão da cidadania. Contudo, não há como não anotar, por exemplo, que o reconhecimento dos direitos de cidadania das mulheres implica o reconhecimento do que Fraser, muito apropriadamente, sublinhou: o reconhecimento das duplas injustiças que as atingem. Logo, a reparação delas tem de ser feita por políticas públicas de cidadania que atuem fortemente naquelas dimensões fundantes de suas ambivalências como coletividades. Concretamente, precisam de políticas públicas que lhes forneçam renda no âmbito econômico e social, e, simultaneamente, de políticas culturais e educacionais voltadas à mudança dos paradigmas valorativos da sociedade. Seria o único modo de alterar substantivamente a formação de subjetividades dominadas, como ainda o de modificar as estruturas de preconceitos, de sentimentos e estereótipos que sustentam as exclusões e marginalizações múltiplas sofridas pelas “coletividades ambivalentes” (Fraser, 1997, pp. 22 e ss.).

177

A marginalização cultural aliada à econômica atua como elemento restritivo à fruição de direitos civis e políticos por parte destes sujeitos sociais. As restrições à experiência da vida regida por direitos e prerrogativas democráticas de expressão e direito de voz na sociedade limitam significativamente sua constituição como sujeitos capacitados politicamente a formular e ampliar demandas cívicas.

Desta feita, a experiência das mulheres na vida pública carrega na grande maioria das vezes a dificuldade de utilizar suas capacidades humanas argumentativas e persuasivas. Ou seja, este déficit de capacidade funcional tem origem na vida privada resultante da dominação e exploração a que são submetidas. Um dos mais gritantes impedimentos,

anotado por vários autores, deita raízes na dificuldade de as mulheres desenvolverem “habilidades retóricas”, condição fundamental para poder participar plenamente na vida pública. Afinal, somos seres de fala; logo, a habilitação comunicativa é crucial para a constituição mesma da nossa humanidade comum.

Ainda nesta linha argumentativa, Susan Moller Okin mostra outras facetas do problema, donde sua afirmação que

178

“a vida pública é para as mulheres menos distinta da pessoal e doméstica que para os homens. Sua experiência em cada uma afeta radicalmente suas possibilidades na outra. Idealmente o cidadão que sabe buscar o argumento mais persuasivo tem muito mais oportunidade de conseguir o que pretende. Acontece que [...] freqüentemente se retira, se priva o discurso das mulheres de toda a autoridade. [...] Por causa da passada e da presente divisão do trabalho no lar, para as mulheres o público e o privado não são em absoluto e de muitas maneiras, âmbitos separados e distintos” (Okin, 1987, pp 110 e ss.).

Nesta medida, afirma-se para as mulheres uma espécie de perpetuação de um círculo vicioso de não direitos, de não cidadania e de não participação igualitária na vida pública. Na visão de Okin, uma das causas disto reside no fato de o discurso político dominante ocultar o fato político de que a família é também uma instituição política. Isto ocorre por muitas razões, mas sobretudo, por seu poder designatório de papéis e funções aos seus componentes, fazendo-o de modo invasivo e totalitário, legitimado pela tradição e pelos costumes. Com isto, além de plasmar subjetividades muito diferentes entre homens e mulheres, a questão principal reside na destituição nelas da capacidade retórica e outras para a participação mais plena na vida pública (Okin, 1987).

Amartya Sen e Marta Nussbaum lembram que as mulheres em geral e as pobres em especial vivenciam, na sociedade, um sistemático processo cultural e político de expropriação das funções humanas que as capacitam para a ação pública e para a fruição de direitos (*capability*). Nussbaum realça, ainda, que “a desigualdade de condições sociais e políticas se traduz para as mulheres em desigualdade de capacidades humanas” (2002, pp. 52 e ss.).

Por estas razões, Nancy Fraser insiste na necessidade de que o desenho de políticas públicas de cidadania leve em conta estas ambivalências constitutivas das diversas coletividades presentes na sociedade, se se quiser fazer realmente das políticas de cidadania um passo importante da luta pela emancipação humana de homens e mulheres.

Em face destas reflexões, vale a pena começar a pensar o caso do Programa Bolsa Família como potencial programa de cidadania e, com isso, iniciar outro debate de fundamental importância: sua ampliação e transformação em renda básica universal e permanente e, por conseguinte, a requisição de sua constitucionalização específica, como direito fundamental dos cidadãos brasileiros.

179

Nas entrevistas realizadas com as mulheres beneficiadas com a renda advinda do Programa Bolsa Família evidenciou-se inúmeras vezes durante as entrevistas o sentimento de vergonha e humilhação de seus maridos, sempre desempregados, ou fazendo trabalhos ocasionais (a expressão local é “trabalha de beliscão”). Normalmente, permanecem cabisbaixos, falam muito pouco e exibem rostos tristes e ansiosos.

Por várias razões, as entrevistas e conversas realizadas até então mostraram que é possível apreender muitas outras facetas da situação da pobreza de mulheres e homens. Contudo, deve-se insistir nas potencialidades emancipatórias presentes na dotação de recursos monetários vinculados ao programa de transferência estatal de renda. Este é o objetivo fundamental que a pesquisa se dispõe a considerar. Além dis-

so, a investigação exige a formação de um espaço avaliativo das possibilidades de autonomização mínima das mulheres, as quais transcendem o nível puramente monetário, embora este seja o chão concreto de qualquer outra consideração.

O motivo da escolha de uma das regiões mais tradicionalmente miseráveis do país, o alto sertão de Alagoas, foi tentar perceber as dimensões morais e éticas presentes nas dotações monetárias feitas pelo Estado. Se a aquisição da renda confere um mínimo de dignidade humana às pessoas que a recebem, torna-se imperativo lembrar que dignificação da vida é uma idéia política, um valor democrático inegociável; portanto fundamental para a redefinição dos padrões da vida política democrática de uma sociedade (Nussbaum, 2004, pp. 322 e ss.).

180 Deve ser lembrado, com vigor, que na grande maioria das famílias pesquisadas a Bolsa Família vem representando o único rendimento monetário e, mais do que isto, em vários casos, constituiu a primeira experiência regular de obtenção de rendimento. Antes da obtenção deste rendimento, a vida se resumia à luta diária como fazem os animais para “caçar comida”.

Diante deste conjunto de fatos, a principal hipótese da investigação se organiza no sentido de considerar o Programa Bolsa Família uma política de cidadania. Seu aprofundamento e ampliação como referidos acima constituem passo fundamental na luta política pelo aprofundamento substantivo da democracia brasileira. Desde que se parta da exigência que o debate da agenda democrática brasileira possua seu coração na agenda da cidadania.

Sempre é bom lembrar que o liberal sir William Beveridge, em 1942, já havia dito, diante do parlamento britânico, em seu famoso informe sobre seguro social e serviços afins, que: “Libertar os homens da miséria é algo que não se pode impor e nem oferecer à democracia, senão que deve ser conquistado por ela”.

Deve-se acrescentar que o direito à dotação de recursos materializados em programa estatal como o Programa Bolsa Família pode ser inscrito em uma noção de direitos fundamentais primários (Ferrajoli, 2002)⁸ semelhantes aos direitos de cidadania definidos, por exemplo, por Bertram Pickard, que os considera equivalentes ao direito à terra e ao direito à vida (*apud* Pateman, 2004). Do conjunto de direitos que conforma a cidadania democrática, o *direito à vida* se configura como direito primordial. Sem este direito, sequer se configura a situação limite da cidadania, que se consubstancia *no direito da pessoa a ter direitos*.

Desta feita, sem que haja a concessão pelo Estado de condições materiais expressas em dotação de recursos efetivos para garantir o direito à vida, emerge com força a este respeito a reflexão de Hannah Arendt: *a situação destas pessoas equivale de fato à sua expulsão da humanidade* (Arendt, 1989, pp. 330-331; Gourevitch, 1986).

A continuidade da investigação terá como linha de força teórica orientadora da construção das hipóteses e da formulação do modelo explicativo os pressupostos analíticos e históricos expostos ao longo destas considerações.

181

Walquiria Leão Rego

é professora do Departamento de Ciência Política do IFCH/Unicamp

Bibliografia

- AGAMBEN, G. 2004. *Homo sacer – O poder soberano e a vida nua*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- ARENDT, H. 1972. *Entre o passado e o futuro*. São Paulo: Perspectiva.
- _____. 1981. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

⁸ Não entraremos no mérito teórico jurídico do debate constitucional contemporâneo. Como se sabe, há uma imensa controvérsia a este respeito entre as várias correntes constitucionalistas, sobretudo no tocante a uma tipologia dos direitos como primários e secundários que requerem do Estado garantias também primárias ou secundárias.

- _____. 1989. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Cia. das Letras.
- _____. 2003. *Responsabilidade e julgamento*. São Paulo: Cia. das Letras.
- ASCOLI, U. 1988. "Cittadinanza sociale e azione volontaria". *Rivista Democrazia e Diritto*, vol. 28, n° 2-3.
- BACCELLI, L. 1992. "Cittadinanza, diritti, appartenenza". *Discipline Filosofiche*, n° 2, pp. 85-106.
- BALBO, L. 1988. "Le politiche sociali i diritti di cittadinanza: riflessioni su un percorso e una mappa". *Democrazia e Diritto*, vol. 28, n° 2-3.
- BARCELLONA, P. 1988. A proposito della cittadinanza sociale. *Rivista Democrazia e Diritto*, vol. 28, n° 2-3.
- BENDIX, R. 1974. *Work and authority in industry*. Berkeley (Cal.): California University Press (trad. it. *Lavoro e autorità nell'industria*. Milano: Etas Kompas, 1973).
- _____. 1977. *Nation building and citizenship*. Berkeley (Cal.): California University Press (trad. it. *Stato nazionale e integrazione di classe*. Roma-Bari: Laterza, 1969).
- _____. 1996. *Construção nacional e cidadania*. São Paulo: Edusp.
- BENHABIB, S. 2004. *Los derechos de los otros. extranjeros, residentes y ciudadanos*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- _____. 2005. *La rivendicazione dell'identità culturale – Eguaglianza e diversità nell'era globale*. Bologna: Il Mulino.
- BOBBIO, N. 1990. *L'Età dei diritti*. Torino: Einaudi.
- BONICCHI, F. 1992. "Cittadinanza e cittadini". *Discipline filosofiche*, n° 2.
- _____; GROPPI, A. (a cura di). 1993. *Il dilemma della cittadinanza*. Roma-Bari: Laterza.
- BRILLANTE, A. 1992. "Cittadinanza e diritti sociali". *Discipline filosofiche*, n° 2.
- CALAMANDREI, P. 1946. "Diritti politici e diritti sociali". *Rivista Liberal Socialismo*, Milano-Roma.
- CARBONI, C. 1986. "Cittadinanza sociale e classi: Marshall contro Marx". *Politica e economia*, vol. 7, pp. 67 e ss.
- _____. 1989. "Ceto, cittadinanza". *Politica e economia*, vol. 12.
- CASTEL, R. 1998. *As metamorfoses da questão social*. Petrópolis: Editora Vozes.
- CESAREO, V. 1978. "Cittadinanza e stato assistenziale". *Studi di sociologia*, n° 3.
- CHATTERJEE, P. 2004. *Oltre la cittadinanza*. Roma: Biblioteca Meltemi.
- COSTA, P. 1999-2001. *Storia della cittadinanza in Europa*. Roma-Bari: Laterza, vol. 4.
- _____. 2005. "La lotta contro i diritti". In _____. *Cittadinanza*. Roma-Bari: Laterza.

- _____.; ZOLO, D. (a cura di). 2002. *Lo Stato di diritto – Storia, teoria, critica*. Milano: Feltrinelli.
- CROUCH, C. 1988. *The modern social conflict*. London: Weidenfeld & Nicolson (trad it. *Il conflitto sociale nella modernità*. Roma-Bari: Laterza, 1989).
- _____. 2003. “Postdemocrazia e commercializzazione della cittadinanza”. *Postdemocrazia*. Roma-Bari: Laterza, pp. 89-116
- ESPING-ANDERSEN, G. 2000. *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*. Bologna: Il Mulino.
- FERRAJOLI, L. 1993. “Cittadinanza e diritti fondamentali”. *Teoria politica*, vol. IX, n° 3, pp. 63-76.
- _____. 2002. *Diritti fondamentali*. Roma-Bari: Laterza.
- FOA, V. 1991. *Il cavallo e la torre. Riflessioni su una vita*. Torino: Einaudi.
- FRASER, N. 1997. “La justicia social en la era de las ‘políticas de identidad’: redistribución, reconocimiento y participación”. *Apuntes de Investigación*. Buenos Ayres: CECYP, año 2, vol. 2-3, pp. 17-36.
- GADAMER, H. G. 2003. *O problema da consciência histórica*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- GOUREVITCH, P. 1986. *Politics in hard times. Comparative responses to international economics crises*. Cornell University Press (versão em espanhol: *Políticas estratégicas en tiempos difíciles – Respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993).
- HABERMAS, J. 1997. *Direito e democracia – Entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- _____. 2001. *A constelação pós-nacional*. São Paulo: Littera Mundi.
- _____. 2002. *A inclusão do outro – Estudos de teoria política*. São Paulo: Loyola.
- HIRSCHMAN, A. O. 1992. *A retórica da intransigência*. São Paulo: Cia. das Letras.
- HONNETH, A. 2003. *Luta por reconhecimento – Gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34.
- INGRAO, P. 2005. *Io volevo la luna*. Torino: Einaudi.
- MARRAMAO, G. 1995. *Dopo il leviatano – Individuo e comunità nella filosofia politica*. Torino: Giapichelli Editore.
- MARSHALL, T. H. 1976. *Cittadinanza e classe sociale*. Torino: Utet.
- _____. 1980. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar.
- MARX, K. 1973. “La cuestión judía”. In _____; RUGE, A. *Los anales franco-alemanes*. Barcelona: Ediciones Martinez Roca.
- MONETTI, M.; PINZANI, A. 2004. *Diritto, politica e moralità*. In: *Kant*. Milano: Mondadori.

- MORO, G. 2004. "Il divario transatlantico e il confronto sulla cittadinanza". *Democrazia e Diritto*, 2/2004 – *Costituzionalismo*. Franco Angeli, anno XL11, n° 2, pp. 128-144.
- MYRDAL, G. 1962. *O Estado do futuro* (original: *Beyond the welfare state*). Rio de Janeiro: Zahar.
- NEVOLA, G. 1989. "Il reddito minimo garantito: due filosofie politica". *Sisifo*, vol. 19, n° 2.
- _____. 1990. "Conflitti di cittadinanza". *Sisifo*, 6, 20.
- NUSSBAUM, M. C. 2004. *Hiding from humanity. Disgust, shame and the law*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- _____; SEN, A. 1994. *La calidad de vida*. México: Fondo de Cultura Económica.
- _____; _____. 2002. "Libertà delle donne e giustizia". In: *Giustizia sociale e dignità umana da individui a persone*. Bologna: Il Mulino.
- OKIN, S. M. 1987. *Justice, gender and the family*. Princeton: Princeton University Press.
- PATEMAN, C. 2004. "Democratizing citizenship: some advantages of a basic income". *Politics & Society*, vol. 32, n° 1, March, pp. 89-105.
- PITKIN, H. F. 1984. "Autonomy – personal and political". In: _____. *Fortune is woman. Gender and politics in the thought of Niccolò Machiavelli*. Berkeley: University of California Press.
- POLANYI, K. 1980a. "La nostra obsoleta mentalità di mercato". In: DALTON, G. (a cura di). *Economie primitive, arcaiche e moderne*. Torino: Einaudi, pp. 58-60.
- _____. 1980b. *A grande transformação*. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- _____. 1987. *La libertà in una società complessa*. Torino: Bollati Boringhieri.
- QUIRINO DOS SANTOS, C. G. 2001. *Dos infortúnios da igualdade ao gozo da liberdade (Uma análise do pensamento político de Alexis de Tocqueville)*. São Paulo: Discurso Editorial/FAPESP.
- ROSSANDA, R. 2005. *La ragazza del secolo scorso*. Torino: Einaudi.
- SCHMITT, C. 1985. *Political theology: four chapters on the concept of sovereignty*. Trad. George D. Schwab. Cambridge: Trans. MIT Press.
- SIECKMANN, J. R. 2003. "On the tension between moral autonomy and the rational justification of norms". *Ratio Juris*, vol. 16, n° 1, March.
- SKINNER, Q. 1978. *The foundations of modern political thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- STADOAN, D. B. 1980. *Introdução à leitura de Karl Polanyi*. São Paulo: USP. Dissertação de Mestrado.
- TAYLOR, C. s/d. *El multiculturalismo y "la política del reconocimiento"*. México: Fondo de Cultura Económica.

- THERBORN, G. 1977. "Rule of capital and rise of democracy". *New Left Review*, n° 103, pp 3-41.
- TILLY, C. 1996. *Coerção, capital e estados europeus*. São Paulo: Edusp.
- URBINATI, N. 2006. *Representative democracy – Principles & genealogy*. Chicago/London: Chicago University Press.
- VECA, S. 1990. *Cittadinanza – Riflessioni filosofiche sull'idea di emancipazione*. Milano: Feltrinelli.
- VENTURI, F. 1954. "La circolazione delle idee". *Rassegna storica del risorgimento. Organo della Società Nazionale per la Storia del Risorgimento Italiano*. Città del Castello, S. Lapi, vol., 41, n° 2-3.
- VERTOVA, F. P. 1992. "Diritti di cittadinanza". *Discipline Filosofiche*, vol. 2, n° 2.
- WALZER, M. 1983. *Spheres of justice*. New York: Basic Books.
- ZINCONI, G. 1987. "Cittadinanza". In: ZACCARIA, G. (a cura di). *Lessico del linguaggio politico*. Roma: Edizioni Lavoro.
- _____. 1989. "Due vie alla cittadinanza: il modello societario e il modello statalista". *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n°19.
- _____. 1991. *Donne, cittadinanza, differenza*. Bologna: Il Mulino.
- _____. 1992. *Da sudditi a cittadini*. Bologna: Il Mulino.
- ZOLO, D. 1992. "La cittadinanza democratica nell'era del postcomunismo". *Discipline Filosofiche*, n° 2.
- _____. (a cura di). 1994. *Cittadinanza, appartenenza, identità, diritti*. Roma-Bari: Laterza.
- _____; COSTA, P. 2002. *Lo Stato di diritto – Storia, teoria, critica*. Milano: Feltrinelli.

Palavras-chave: Noam Chomsky; Retórica global; Intervenções humanitárias.

NOAM CHOMSKY AND THE POWER OF GLOBAL RHETORIC ON HUMANITARIAN INTERVENTIONS

A controversial author, mix of an intellectual and an activist, Avram Noam Chomsky has been a hard critic of international politics since the years 1960, and especially of his own country, the United States of America, which accuses of developing a program of imperial globalization, with serious consequences for citizenship of millions of human beings on the planet. This paper emphasizes the contribution of Chomsky on the analysis of situations related to recent humanitarian conflicts in many parts of the world. By making a panel on which he describes nearly to exhaustion the so-called “terrible crimes” committed in the “new era”, Chomsky casts light on the political discourse of governors, representatives of international organizations, journalists and authors in the field of international politics, seeking to reveal what not everyone can or want to see.

Keywords: *Noam Chomsky; Global rhetoric; Humanitarian interventions.*



ASPECTOS TEÓRICOS DAS POLÍTICAS DE CIDADANIA: UMA APROXIMAÇÃO AO BOLSA FAMÍLIA

WALQUIRIA L. REGO.

O artigo visa a três objetivos. O primeiro, destacar muito rapidamente a história recente das teorias dos direitos e da cidadania. O segundo é uma tentativa de compreender o sentido das tensões existentes nas relações entre o Estado e a sociedade civil, a participação política, o mercado e a justiça distributiva. Este conjunto problemático será examinado no âmbito mais amplo da questão democrática. Finalmente, estabelecer as conexões entre as bases normativas de algu-

mas teorias da cidadania para construir o quadro conceitual de uma pesquisa em curso sobre a atual política de transferência de renda focada nas pessoas mais pobres, pelo Programa Bolsa Família cujo foco são as mulheres pobres.

Palavras-chave: Teorias da cidadania; Direitos e justiça distributiva; Questão democrática; Bolsa Família.

SOME THEORETICAL ISSUES FROM CITIZENSHIP POLICIES: AN APPROACH TO BRAZIL'S FAMILY GRANT

This article has three objectives. The first is to point out very briefly the recent history of the rights and citizenship theories. The second is an attempt to understand the meaning of the tensions between the State and civil society, and political participation, market and distributive justice. This problematic whole is seen from the wider range of the democratic question. Finally, the article sets out the connections between the normative basis of some citizenship theories in order to build up a framework for a research in course about the Brazilian government income program (the "Family Grant") whose focus is poor women.

197

Keywords: *Citizenship theories; Rights and distributive justice; Democratic question; Family Grant.*