

POLÍTICAS SOCIAIS E CIDADANIA

MÁRCIA DA SILVA PEREIRA LEITE *

A associação entre políticas sociais e cidadania, produto de um certo desenvolvimento histórico que este texto buscará recuperar, não é isenta de problemas. Questionamentos diversos incidem sobre esta relação, proposta por T. H. Marshall, em seu clássico estudo sobre cidadania e classe social.¹ O eixo das críticas reside numa generalização imprópria de uma experiência histórica particular - o modo de desenvolvimento da cidadania na formação social inglesa - com a qual tenderiam a operar os autores que adotam o paradigma da cidadania.

Apesar dos perigos, a associação entre políticas sociais e cidadania nos oferece algumas possibilidades. Recuperar sua construção histórica não é destituído de sentido, ainda que não nos sirva de modelo nem para a forma de expansão da cidadania, nem para o modo de implementação das políticas sociais em formações sociais diversas. Entretanto, é significativo que, nas sociedades capitalistas modernas, a forma de atualização do potencial igualitário contido na noção de

* Professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

1. MARSHALL T.H., *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1967. Em especial, os capítulos III, "Cidadania e classe Social", (pp.57/114) e VIII, "O Estado de *Dem. Estat. Social - um estudo comparativo*", (pp.183/201).

cidadania tenha sido a generalização de condições de vida consideradas básicas, através da adoção de políticas sociais pelo Estado de Bem-Estar, inspirado pela política econômica keynesiana e hegemônico pelo liberalismo democrático ou a social-democracia.

Portanto, essa associação não foi construída apenas como recurso teórico/explicativo. Sobretudo no plano político, ela constituiu um elemento central da cultura democrática, em que a implementação de políticas sociais é compreendida como um direito dos cidadãos, permitindo-lhes participar do conjunto de bens e serviços socialmente produzidos. Por essa via foi revisto o argumento liberal clássico, que não autorizava a intervenção no mercado, compatibilizando-se desenvolvimento capitalista e democracia.

Em nossos dias, o processo de progressiva deslegitimação das políticas sociais na Europa Ocidental e nos EUA e a crescente defesa do 'Estado mínimo' pelas lideranças conservadoras desses países parecem querer demonstrar o esgotamento histórico dessa alternativa, indicando os limites do Welfare State. No entanto, diante da associação entre políticas sociais e cidadania, integrante dos valores democráticos fundamentais, as limitações ao Estado de Bem-Estar Social (em favor de maior liberdade aos mecanismos do mercado) configuram-se como dilema político de difícil resolução, como o atestam as resistências enfrentadas por aqueles governos às iniciativas de redução das estruturas assistenciais. Mesmo em sociedades como a brasileira, em que a democracia ainda se apresenta como um projeto a realizar e não se pode falar propriamente na existência de uma cultura política democrática, não é desprezível a penetração do ideário da cidadania e a reivindicação de políticas sociais como um direito dos cidadãos, e não como uma concessão do Estado, particularmente se considerarmos os movimentos organizados.

Na verdade, o tema das políticas sociais admite tratamentos diversos nesse debate, pois o que ilumina a cena onde se confrontam as diferentes formulações é uma crise real do Welfare State. As determinações essenciais desta crise vêm sendo diagnosticadas com o recurso não só a matrizes teóricas distintas, mas também a perspectivas políticas conflitantes. Crise cujas soluções, no quadro das alternativas possíveis, não só serão encontradas no campo da política, pendentes que são dos projetos políticos que lhes dão sentido e substância.²

2. Para a explicitação dos diferentes projetos e das soluções correspondentes, tema que foge aos nossos objetivos, ver o excelente artigo de DRAIBES e HENRIQUEW., "Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.6., v.3, fev. 1988, SP, ANPOCS, pp.53/78.

É essa ordem de questões que este texto pretende enfrentar, vinculando o tema das políticas sociais ao da cidadania. Se essa opção nos coloca frente a problemas, que de resto não são prerrogativas deste paradigma³, nos permite, em contrapartida, recuperar a dimensão simbólica da cidadania, enquanto valor a orientar (ou não) as opções políticas dos sujeitos sociais fundamentais quanto à elaboração, implementação e/ou reivindicação de políticas sociais.

O PARADIGMA DA CIDADANIA

A idéia de cidadania ocupa um lugar central no ideário e na institucionalidade política democráticas, por sua associação com o valor da liberdade e com os direitos dele derivados. Um longo percurso foi percorrido, no entanto, quer no campo do pensamento político moderno e contemporâneo, quer na história das sociedades, para que se definissem o alcance dessa liberdade e o conteúdo desses direitos. Nessa trajetória, a noção de cidadania encontrou diversas significações.

Em sua versão liberal-democrática, a idéia de cidadania foi, talvez, mais bem sistematizada por T.H. Marshall, que a compreende como um composto de três elementos: civil, político e social.⁴ Os direitos que materializam a liberdade individual (“liberdade de ir e vir, de imprensa, de pensamento e fé, direito à propriedade, a concluir contratos válidos e de defender e afirmar todos os direitos em termos de direito à justiça”) constituem o núcleo civil da cidadania, que tem por fiadores os tribunais. No campo político, afirma-se o “direito à participação no exercício do poder”, como “membro ou eleitor dos membros” das “instituições investidas de poder político, como o Parlamento e demais câmaras representativas ou conselhos de governo”. Já os direitos sociais não envolvem definição precisa, pois estão relacionados ao padrão de desenvolvimento das sociedades, implicando desde o “direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança” até o direito à “participação total” nos níveis de “vida civilizada” prevalentes em cada sociedade. Direitos que se exercem, fundamentalmente, através do sistema educacional e dos serviços sociais.

Tomando como modelo a experiência da formação social inglesa, Marshall admite um certo curso “natural” para o alargamento da cidadania, que se inicia com

3. A análise crítica dos modelos teóricos mais utilizados na literatura especializada em políticas sociais é desenvolvida por COIMBRA M. A., “Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais”, in ABRANCHES S. *et al.*, *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1987, pp.65-104.

4. MARSHALL, *op. cit.*, pp.63/64.

o estabelecimento dos direitos civis, pois a formalização dos direitos relativos à liberdade individual representa uma condição necessária para a ruptura com o feudalismo e a emergência do capitalismo. Nessa perspectiva, os princípios básicos, são os que dizem respeito à liberdade econômica: a liberdade de trabalho, rompendo com os privilégios das corporações e instituindo a força de trabalho livre, cuja inserção no mercado se dá via contrato, e a liberdade de propriedade, que viabiliza a mercantilização da terra. As demais liberdades complementam a liberdade do indivíduo proprietário, configurando, assim, um conjunto de direitos - os “direitos humanos” - que estabelece a igualdade civil e jurídica. Concretizam-se assim os valores básicos da nova sociedade, fundados no mercado e na liberdade dos indivíduos se relacionarem, nesse contexto, através de contratos.

No liberalismo clássico a cidadania expressa esse conteúdo de liberdade, que, evidentemente, tem como corolário a defesa da sociedade civil (relações privadas de mercado) em face da sociedade política, defesa esta expressa em um conjunto de prerrogativas dos cidadãos, que o Estado não está autorizado a violar. Constitui-se, assim, na esteira do *laissez faire a figura do Estado gendarme*, que se abstém de intervir no mercado, limitando-se a preservar as formas legais e morais dos contratos que os indivíduos concordaram livremente em estabelecer. A idéia de cidadania envolve, pois, a centralidade do contrato como eixo estruturante das relações sociais. Portanto, em qualquer campo em que se afirme, a cidadania tem como premissa o estabelecimento de um pacto - interno à sociedade civil e desta com o Estado - que fundamenta o perfil de deveres e direitos dos contratantes.

O desenvolvimento histórico da noção de cidadania - tanto em sua concretização nos direitos que integram a institucionalidade liberal quanto no ideário democrático - seguiu, na formação social inglesa, uma lógica que não se deixou aprisionar pelo argumento da igualdade civil. A igualdade jurídica confrontou-se, desgastando-se, com a desigualdade social (própria do mercado capitalista) e com a desigualdade de poder (materializada pelo voto censitário, que garantia a reprodução dessa matriz).

Esse conflito - para o autor, inerente ao desenvolvimento de sociedades de mercado, diante da inexistência de oportunidades iguais - teria produzido uma sequência “natural”, na qual os direitos políticos se estabelecem antes dos sociais. O pressuposto da análise de Marshall é a idéia de que as classes subalternas precisam adquirir o direito à representação política, à possibilidade de expressão pública de seus interesses (entendidos como a consciência do direito a desfrutar do “padrão de civilização”), para que conquistem benefícios sociais capazes de minorar as condições desfavoráveis resultantes de sua inserção no mercado. Mercado que, por seu próprio automatismo, produz pobreza e desigualdades acentuadas. Em suma, mercado que produz uma “questão social” que tende a

questionar a própria legitimidade da estrutura de classes sociais.

É precisamente nesse conflito que o Estado intervém, modificando o jogo das forças de mercado através de políticas sociais, cujo sentido nivelador corresponde à prevalência do princípio de justiça social, que orienta a ampliação dos direitos sociais, tanto em termos dos grupos por eles abrangidos, quanto no que concerne à esfera de proteção social considerada necessária.

Sob o liberalismo democrático, o tema da cidadania tem como referência o paradoxo das sociedades modernas, que compatibilizam uma matriz de desigualdades sociais, definida no mercado (classes sociais), com a idéia de uma igualdade básica entre os homens, associada à “participação integral na comunidade”. Esta, formulada no campo da política e da ética, acarretaria a sobreposição dos princípios da justiça social aos da necessidade econômica, evidentemente limitando, em algum grau, a liberdade do mercado. A contradição revela-se apenas aparente, dado que o substrato da expansão da cidadania responderia ao movimento de superação das desigualdades ilegítimas, cuja contraface é a legitimação da desigualdade de classes.

Esse processo, característico do século XX e que se consolida após a Segunda Guerra Mundial com o Estado de Bem-Estar Social, implica duas diferenças em relação ao tratamento anteriormente conferido à questão da pobreza (vide *Poor Law* e *Speenhamland*). A primeira refere-se ao objetivo das políticas sociais, que não mais se reduzem à mera supressão da miséria pela caridade pública, mas têm como horizonte a modificação do “padrão total de desigualdade social”, ao proporcionar a todos os cidadãos

“um mínimo de certos bens e serviços essenciais, tais como assistência médica, moradia, educação ou uma renda nominal mínima (ou salário mínimo) a ser gasta em bens e serviços essenciais”.

A segunda diferença explicita-se como a

“incorporação dos direitos sociais ao *status* da cidadania e (...) (a) conseqüente criação de um direito universal a uma renda real que não é proporcional ao valor de mercado do reivindicador”.⁵

A última assertiva revela uma ruptura com o liberalismo clássico. O mercado não detém mais primazia absoluta, rompendo-se o dogma de sua liberdade.

5. *Ibidem*, respectivamente p.93 e p.88.

Valoriza-se, sobretudo, a liberdade do indivíduo, que também se expressa como desenvolvimento de suas potencialidades, isto é, de sua integração na sociedade, ainda que a mesma se defina via inserção no mercado como consumidor de parcela dos bens e serviços socialmente produzidos. Em outros termos, ainda que nessa formulação o mercado se configure como valor central, a liberdade não se define estritamente como liberdade do mercado, mas como liberdade dos indivíduos.

Essa mudança de eixo singulariza o liberalismo democrático, associando ordem de mercado e democracia, através da incorporação dos direitos políticos e dos direitos sociais à cidadania. O primeiro caso envolve a incorporação de todos os cidadãos à ordem política nacional, através das instituições representativas. O segundo, que se expressa como direito à participação no consumo conforme padrões de bem-estar social definidos nacionalmente, é viabilizado pelo processo comumente denominado de 'publicização do privado', isto é, intervenção estatal (como regulação e proteção social) no mercado, de modo a garantir a integração dos cidadãos à ordem social, propiciando desta forma o sentimento de pertencimento à comunidade e as lealdades necessárias à preservação da estabilidade política.

Em conseqüência, a proteção social, longe agora de significar uma limitação aos direitos civis e políticos daqueles por ela atingidos, representa, com sua incorporação à cidadania no ideário liberal-democrático e sua implementação através de políticas sociais diversas, a forma própria e específica de desenvolvimento daqueles direitos.

TEMAS E PROBLEMAS

As críticas ao modelo formulado por Marshall incidem, basicamente, sobre a generalização de um modo específico de expansão da cidadania. A análise de outras formações sociais (européias ou não) desautoriza qualquer tentativa de atribuir validade universal à experiência inglesa.⁶ No caso da Alemanha e do Brasil, por exemplo, o estabelecimento de direitos sociais constitui uma condição para a limitação ou mesmo a supressão dos direitos civis e políticos, enquanto nos EUA os direitos civis e políticos estabelecerem-se simultaneamente. Ambas as experiências demonstram que inexiste uma seqüência lógica necessária à expansão

6. Veja-se, por exemplo, para o que se segue: COIMBRA, *op. cit.* e MELO M.A.B.C., "Políticas Públicas e Transição Democrática", in MOURA A.S., (org.), *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*, São Paulo, Vértice/Recife, Fundação Joaquim Nabuco, 1989, pp.168/190. Uma perspectiva bem mais ampla, aplicada à análise da literatura brasileira sobre políticas sociais, é desenvolvida por VIANNA M.L.T.W., "A emergente temática da política social na bibliografia brasileira", *BIB*, n.28, ANPOCS, 1989.

da cidadania. Pressupô-la, como o faz Marshall, significa naturalizar um processo que é histórico, destituindo-o do potencial de conflito que pode conter e ignorando que as formas eventualmente encontradas para sua resolução resultam da correlação de forças e das condições estruturais, próprias a cada formação social e não dadas ao capitalismo ou à democracia em geral. Assim, em Marshall,

“algo que podemos considerar como essencialmente problemático (o surgimento de instâncias de igualdade em uma sociedade desigual) acaba sendo ‘desproblematizado’, vindo a ser tratado como se fosse a coisa mais natural do mundo”.⁷

No limite, a aplicação do modelo marshalliano, desconhecendo as questões apontadas, pode induzir à busca, em outras realidades, de uma repetição estrita da alternativa que se apresentou na Inglaterra. Neste caso, passaria a haver um “curso natural” e seus possíveis “desvios”, sem atenção efetiva para os processos históricos que particularizam a forma de expansão da cidadania em cada sociedade.

Ao contrário, o que nos parece fecundo no “paradigma da cidadania” é a possibilidade de sua reinterpretação, enfatizando, sobretudo, que a associação entre políticas sociais e cidadania corresponde a um processo de ampliação do Estado, que atravessou a Europa de meados do século XIX ao século XX e teve como causa fundamental as lutas sociais travadas pelas classes subalternas. Essa ampliação do Estado deve ser entendida como democratização real da esfera pública. Através do sistema representativo, das garantias procedurais e da extensão dos direitos políticos (incorporando novos grupos, como os subalternos, e novos direitos, como o referendo e o plebiscito), essa esfera passou a ser o *locus* privilegiado de expressão e negociação dos interesses existentes na sociedade e, sobretudo, o espaço de elaboração do consenso social possível acerca de projetos sociais diferenciados, quando não conflitantes. Dimensão que envolveu, evidentemente, não só o reconhecimento da legitimidade das demandas dos subalternos - e, portanto, de uma “questão social” - mas seu atendimento através de políticas sociais implementadas pelo Estado no campo da educação, saúde, seguridade social, habitação etc.

O reconhecimento de que o mercado é insuficiente para promover a integração e a solidariedade nacionais, propiciando as lealdades necessárias à estabilidade da ordem política, comandou a publicização do privado, forçado a incorpo-

7. MISHRA R., *Society and social policy: theories and practice of welfare*. 2a.ed., Londres, MacMillan, p.20, apud COIMBRA, *op. cit.*, p. 83.

rar o princípio da justiça social, que lhe era totalmente estranho, para atender as necessidades da hegemonia capitalista. A cidadania ampliou-se no campo dos direitos sociais, incorporados tanto ao direito positivo quanto à consciência de direitos socialmente aceita. Este processo, desigual em termos de temporalidade e de profundidade nas diversas formações sociais da Europa Ocidental, encontrou um excedente de capital disponível para ser distribuído através das políticas sociais, sem que isso comprometesse a reprodução do capital. Excedente que foi propiciado não só pelo desenvolvimento capitalista em si, mas também pela política neocolonialista.

Utilizando a noção de cidadania, essa análise enfatiza que a tensão entre padrões de crescimento econômico e de distribuição de renda - ou seja, entre padrões de acumulação de capital e de lutas sociais, característicos de cada formação social - determinam o conflito entre as conquistas progressivas no campo das políticas sociais e a estrutura de bens e serviços considerada disponível para este fim. A necessidade de modificação do jogo das forças de mercado pelo Estado de Bem-Estar Social não decorre naturalmente de uma pactuação no interior da sociedade, que leve à ampliação da cidadania e do Estado Liberal. Tal pactuação define o conteúdo específico dos direitos sociais e das políticas que os substantivam, que podem ser orientados pelo princípio da universalização dos direitos (caso inglês) ou não (caso brasileiro) e que, sem dúvida, configura a base material da legitimação da ordem social e política.

Na experiência brasileira, que nos interessa mais de perto, a emergência das políticas sociais, a partir de 1930, não pode ser corretamente compreendida se a desvincularmos das lutas sociais pelos direitos de cidadania já conquistados pelas classes subalternas em sociedades liberais democráticas, como parte do processo de ampliação do Estado. Lutas conduzidas na República Velha por um operariado marcadamente constituído por imigrantes europeus que não encontraram aqui um excedente disponível para ser socialmente distribuído ou uma vontade democrática para realizá-lo. Para compatibilizar as necessidades de acumulação e de contenção dos conflitos sociais, a ordem institucional que se abriu em 1930 reestruturou o conceito liberal de cidadania, transfigurando os critérios de igualdade e de justiça social nos da maximização da eficiência no mercado, sob direção do Estado.

A 'publicização do privado' que acompanhou a implantação do corporativismo - forma particular de resolução dos dilemas específicos de realização do industrialismo na sociedade brasileira, como o demonstra Werneck Vianna⁸ - associou a regulamentação dos fatores de produção com a implantação de políticas

8. VIANNA L.W., *Liberalismo e Sindicato no Brasil*. 2a.ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.

sociais. Sua matriz, no entanto, reside na concepção de cidadania regulada, que, segundo Wanderley Guilherme dos Santos⁹, fazia com que os direitos do cidadão derivassem de sua posição específica na estratificação ocupacional, relacionando os direitos à profissão, de acordo com sua importância para o processo de acumulação, e redefinindo atores e formas de ação. A implantação da cidadania regulada através da estrutura corporativa sindical, canal institucionalizado para veicular e atender as demandas dos subalternos por direitos sociais, permitiu - e mesmo aprofundou - a manutenção da estrutura de desigualdades sociais, num claro equilíbrio entre as exigências da acumulação e do consentimento. Equilíbrio que só foi efetivamente rompido, ressalvadas as tensões do "intervalo liberal" aberto em 1946, com o golpe militar de 1964.¹⁰

O caso brasileiro põe a descoberto, também, a possibilidade empírica da emergência de algum tipo de políticas sociais em um regime que suprime as instituições políticas representativas, negando os direitos políticos da cidadania e limitando os direitos civis, seja quanto ao conteúdo das liberdades institucionalmente admitidas, seja no que concerne aos grupos sociais politicamente autorizados a exercê-las. Possibilidade que desvenda outro limite presente na análise marshalliana, ao demonstrar que o desenvolvimento de políticas e direitos sociais não se encontra estritamente vinculado à democratização política, em marcos liberais.

A EQUAÇÃO POLÍTICAS SOCIAIS/CIDADANIA HOJE

É importante enfatizar que, no debate político e ideológico da última década e na redefinição do Estado do Bem-Estar Social - em curso em países da Europa Ocidental e nos Estados Unidos e em ascensão no Brasil -, o avanço do neoliberalismo se sustenta precisamente na desvinculação entre políticas sociais e cidadania, tal como essa equação foi historicamente construída.¹¹

9. SANTOS W.G., *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro, Campus, 1979.

10. A tese da redefinição, em 1964, da estrutura corporativa sindical por sua função repressiva, retirando-lhe a capacidade de assegurar a obtenção de benefícios sociais para os trabalhadores e suprimindo a base material de consentimento à ordem social, foi desenvolvida por WERNECK VIANNA no debate "Construção da cidadania no Brasil, sindicalismo e movimento operário". *Comunicação e Política*, v. 3, n.1-4, 1985.

11. Cabem, aqui, algumas ressalvas. Como o campo que denominamos neoliberal é extremamente vasto, assumimos, para os fins deste texto, a perspectiva de Bobbio, segundo a qual o significado prevalente deste liberalismo é o liberalismo econômico ou o liberismo: "Por

Ao menos algumas das vertentes neoliberais conjugam a preservação da democracia representativa liberal no plano político com o retorno à liberdade de mercado no plano econômico. Argumentam que a associação entre políticas sociais e cidadania não considera o problema da escassez na distribuição de bens e serviços produzindo efeitos perversos, como a ineficiência do sistema econômico (tributação excessiva, diminuição do investimento produtivo, desemprego, elevação do déficit público por excesso de gastos sociais e inflação) e do sistema político (privilegiamento de interesses contrários às oportunidades do mercado). Daí decorreria um movimento de privatização do público, que, por critérios ligados basicamente a problemas de não-erosão de legitimidade eleitoral, alimentaria interesses e necessidades corporativas de grupos particulares, em detrimento dos interesses gerais.

A tese neoliberal consiste, *grosso modo*, em que só o Estado mínimo pode propiciar uma administração racional da escassez. Administração que opere através de critérios calculáveis de acordo com as leis do mercado e não patrimonialistas, que por isso mesmo recuperem a autoridade governamental que estaria sendo perdida. Nesse ideário, a intervenção estatal no mercado se reserva a retificar as tentativas (monopolistas) de coibir seu livre funcionamento, que tenderia a gerar, pelos mecanismos concorrenciais que lhe são próprios, o aumento da prosperidade geral indispensável à estabilidade política e social. A redução dos direitos viabilizaria redução de impostos, estímulo ao investimento produtivo, aumento da produtividade, geração de empregos, elevação de salários, barateamento de bens e serviços pela concorrência, aumento do consumo. Portanto, prescindindo dos direitos sociais no padrão proporcionado pelo Estado de Bem-Estar, a incorporação dos subalternos realizar-se-ia pela via da integração aos mercados de trabalho e de consumo.

Esta perspectiva reivindica para si uma espécie de realismo político, identificando nas “promessas não cumpridas” do Estado de Bem-Estar Social as mazelas concretamente produzidas pela associação entre políticas sociais e cidadania. Isso tem um fundamento doutrinário caro ao liberalismo clássico. A universalização de

neoliberalismo se entende hoje, principalmente, uma doutrina econômica conseqüente, da qual o liberalismo político é apenas um modo de realização, nem sempre necessário; ou, em outros termos, uma defesa intransigente da liberdade econômica, da qual a liberdade política é apenas um corolário”. BOBBIO N., *Liberalismo e Democracia*. 2a.ed., São Paulo, Brasiliense, 1988, p.88. Para a exposição dos argumentos de diferentes correntes neoliberais quanto à crise do Welfare State, ver DRAIBE, *op. cit.*, texto que apresenta, também, perspectivas que, apoiadas em outras matrizes, identificam a crise dos Estados de Bem-Estar Social a contradições inerentes ao desenvolvimento do capitalismo.

direitos pela intervenção estatal no mercado contradiz a liberdade de iniciativa e a igualdade de oportunidades no mercado, desestimulando o trabalho e estimulando a preguiça. Além disso, os valores de equidade e de justiça social, que fundamentaram a implementação das políticas sociais, resultariam injustos, ao romper a igualdade do mercado e impor cargas tributárias (deveres) diferenciadas. Por isso mesmo, a proteção social a cargo do Estado permaneceria restrita aos casos específicos de pobreza fortemente acentuada, únicos a justificar a atuação do Estado para elevar os cidadãos a um nível mínimo de subsistência.

O avanço político e ideológico dessa perspectiva, que tem por eixo o Estado mínimo às custas da proteção social, aparentemente só seria compatível com a inexistência da miséria absoluta como fenômeno generalizado e, inclusive, com um padrão de distribuição de renda prévio que não comportasse diferenças exarcebadas entre o conjunto da classe média e do proletariado. Estas condições, aliadas à crise fiscal do Estado - que é real e impõe uma pesada carga tributária à maioria da população em várias sociedades de capitalismo avançado - constituiriam o terreno fértil em que florescem as posições em favor da liberdade do mercado e de sua capacidade de propiciar a prosperidade geral, como a permanência no poder dos republicanos nos EUA e dos conservadores na Inglaterra parece comprovar.

Ledo engano. Este ideário vem penetrando em diversos países da América Latina, entre os quais o Brasil. No atual governo, o vigor das teses neoliberais é surpreendente se considerarmos, por um lado, a escassa possibilidade dos mecanismos próprios de mercado superarem os problemas estruturais da economia brasileira e os derivados da amplitude da dívida externa e do relacionamento com a economia mundial, levando à tão almejada prosperidade geral. Por outro lado, o que surpreende é o custo social de um Estado mínimo, orientado para a redução substantiva dos gastos públicos em políticas sociais, em uma sociedade onde a “questão social” se apresenta na face da miséria.

Outra não é a conclusão do *Relatório do Banco Mundial*, ao situar o Brasil como o terceiro dos “países em desenvolvimento” com maior concentração de renda e pauperização generalizada. Isso significa concretamente que 10% do total de famílias são miseráveis, tendo consumo anual de menos de 275 dólares. Considerando como pobres aqueles com renda *per capita* de 370 dólares por ano, o relatório evidencia um crescimento deste contingente em 43,48% de 1981 a 1987 (em números absolutos, de 23,1 para 33,2 milhões no período). Ao mesmo tempo, a análise das políticas sociais no campo do saneamento básico, educação e saúde revela que estas beneficiam exatamente os menos pobres, reforçando as desigualdades previamente existentes.¹²

12. *Jornal do Brasil*, 22 de agosto de 1990, 1º caderno, p.8.

As conclusões do Banco Mundial ratificam os dados da PNAD/88. Estes nos demonstram que 36,9% da população economicamente ativa no Brasil recebem até um salário mínimo, enquanto 60,6% se encontram na faixa de renda que vai até dois mínimos. O padrão de concentração de renda é claro: apenas 2,2% situam-se na faixa de mais de vinte salários. Quanto às condições de trabalho, apenas 38,8% das pessoas ocupadas (que correspondem a aproximadamente 60% dos empregados) têm carteira assinada e, portanto, acesso à proteção legal e aos direitos trabalhistas e previdenciários dela derivados, vinculados ao sistema de cidadania regulada. Além disso, o rendimento médio real dos empregados sem carteira assinada corresponde a 44% do percebido pelos inseridos na relação legalizada.

Outras informações complementam o quadro: a taxa de analfabetismo - ressaltadas as dificuldades usualmente apresentadas para sua aferição - na população de dez anos ou mais é de 18,5%. Em relação à moradia, por exemplo, aproximadamente um terço dos domicílios brasileiros não são servidos por rede geral de abastecimento de água e 40% não dispõem de serviço de coleta de lixo.¹³ Aos dados oficiais — que dificilmente poderiam contabilizar, por exemplo, o déficit real de moradias — devemos associar as estimativas dos analistas: cerca de um quarto da população urbana é constituída de favelados e pouco mais da metade tem acesso ao conjunto de equipamentos e serviços de saneamento básico.

As condições de existência que podem ser inferidas desses dados, embora sejam um pálido reflexo da vida real da maioria da população brasileira, indicam a dramaticidade da chamada questão social entre nós. Ainda hoje, o tema da incorporação dos subalternos aos direitos sociais da cidadania apresenta-se com uma urgência que traduz a precariedade das condições de vida, trabalho e moradia de grande parte da população brasileira.

Na visão neoliberal, no entanto, o tema da eficiência tem primazia sobre o da equidade. Apresentando uma contradição não resolvível entre crescimento econômico e políticas sociais, a urgência é postergada no tratamento técnico da “questão social”, que remete ao mercado a solução das carências sociais generalizadas, preservando intactas as razões da acumulação, transfiguradas no interesse comum de salvar do caos o sistema econômico. Mais do que isso, a despolitização intencional do tema converte os argumentos contrários, no mínimo, em ingenuidade política, ao se aterem a uma dimensão ética estranha à economia e ao individualismo que se constrói neste plano e perpassa todas as dimensões da vida social.

13. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios/1988 - Síntese dos Resultados das Pesquisas Básicas, IBGE.

“Sofisma e ilusão”, afirma Sérgio Abranches, pois:

”História e circunstância encontram-se na determinação da extensão das carências sociais e da urgência com que devem ser enfrentadas. O padrão de acumulação impõe restrições à política social, desenhando caprichosamente o perfil da escassez e o limite das possibilidades de mudança. Mas é a ordem política que define as opções disponíveis de ação e as direções plausíveis de intervenção estatal”.¹⁴

Se sempre há opções e se essas opções são políticas, não é destituída de sentido a questão de recuperar para o centro do debate sobre políticas sociais - particularmente, se considerarmos o avanço do neoliberalismo - o tema da cidadania como valor democrático essencial. Sua realização não depende, por certo, simplesmente da existência de uma vontade política eticamente orientada, mas, sem dúvida, configura-se como uma das alternativas possíveis no campo aberto pelo processo de democratização do país.

A relação entre políticas sociais e democratização, no entanto, não é simples. Abranches nos alerta: as respostas possíveis envolvem um processo complexo de conflito e negociação entre diversas forças sociais e políticas - classes sociais, grupos de pressão, sindicatos, partidos, movimentos sociais e burocracia estatal. Em suma, um processo de pactuação que define, em cada momento, o conteúdo e a abrangência das políticas sociais e sua relação específica com a política econômica, podendo priorizar as necessidades do crescimento/acumulação ou da ampliação da cidadania.¹⁵

Por outro lado, Elisa Reis adverte ser este um dos desafios centrais do processo de democratização no Brasil. Desafios que são maiores, quando a rejeição da lógica autoritária (que afirmava o privilégio da eficiência tecnoburocrática na administração dos interesses sociais) resulta em identificar a mera participação com a garantia da responsabilidade social do político representativo, contra as evidências dos dilemas que hoje se apresentam às democracias representativas ocidentais.¹⁶

14. ABRANCHES S.H., “Política social e combate à pobreza. A teoria da prática”, in ABRANCHES *et all*, *op. cit.*, p.11.

15. *Ibidem*.

16. “A conjugação de interesses específicos do Estado e interesses sociais em competição coloca desafios renovados à vigência das normas democráticas conforme nos mostra a dimensão crítica do Welfare State”. REIS E.P., “Política e políticas públicas na transição democrática”, in MOURA A.S., (org.), *op. cit.*, p.102.

Dilemas reais, que, por outro lado, podem reforçar as tendências contra a corporativização e pela necessidade da pactuação, como ressalta Maria Lúcia Vianna:

“O contexto da transição importa, sobretudo, na medida em que propicia, pela abertura ao jogo democrático da competição de interesses, a constituição de identidades coletivas capazes de dar corpo a uma nova concepção moderna de cidadania e forjar novas formas de solidariedade social”¹⁷

Nesta perspectiva, o processo de consolidação democrática na formação social brasileira envolveria como um de seus eixos fundamentais a constituição de uma dimensão ético-política para orientar a pactuação entre os diferentes interesses e projetos políticos-sociais.

Dimensão que não estaria dissociada, no entanto, da consciência de que a equação políticas sociais/cidadania resultou das lutas sociais e políticas que conquistaram, para o presente, a afirmação de que as liberdades e os direitos humanos se ampliam com o desenvolvimento da participação política e com a substantivação da democracia representativa pelas políticas sociais.

Este o sentido do processo de ampliação do Estado e da cidadania, que representaram a aproximação possível entre os valores de igualdade e liberdade nas sociedades modernas. O sistema representativo e a universalização dos direitos civis, políticos e sociais constituem, no ideário democrático, conquistas que não se restringem às classes subalternas. São imprescindíveis à humanidade.

17. VIANNA M.L.T.V., *op. cit.*, p.29. A autora registra que a relação entre transformação do sistema de proteção social e consolidação da democracia no Brasil lhe foi sugerida pela leitura de O'DONNELL G., “Transição Democrática e Políticas Sociais”. *Revista de Administração Pública*, v.21, n.4, out./dez., Rio de Janeiro, FGV. Para uma breve e consistente apresentação da análise dos dilemas das democracias ocidentais por perspectivas conservadoras e progressistas, ver DRAIBE, *op. cit.*

RESUMO

Políticas Sociais e Cidadania

O texto apresenta o tratamento conferido à temática das políticas sociais pelo paradigma da cidadania, enfatizando temas e problemas que esta perspectiva comporta. Destaca a centralidade que tem no ideal democrático a associação políticas sociais/cidadania, propiciada pelo Estado de Bem-Estar Social. E, finalmente, procura refletir sobre limites e possibilidades atuais dessa equação, num contexto de avanço do neoliberalismo.

ABSTRACT

Social Policies and Citizenship

The paper examines the topic of social policies using the paradigm of citizenship and emphasizing the themes and issues suggested by this approach. It underscores the centrality of the association "social policies/citizenship" within democratic imagery, as fostered by the Welfare State. Lastly, some reflections are offered on the current limits and possibilities of this equation under the advance of neo-liberalism.

RESUME

Ce texte présente le traitement dispensé à la thématique des politiques sociales par le paradigme de la citoyenneté en soulignant des thèmes et des problèmes que cette perspective comporte. L'auteur souligne le caractère central de l'association entre politiques sociales et citoyenneté qu'offre l'Etat-Providence dans la pensée démocratique. Elle s'efforce finalement de réfléchir sur les limites et les possibilités actuelles de cette équation face aux progrès du néo-libéralisme.

