

INTRODUÇÃO

A cidadania é um dos principais temas da atualidade. Após um longo período de obscuridade no século XX, na década de 1980 manifestou-se o fenômeno do “retorno do cidadão”. Trata-se do resgate da sua importância política e teórica em relação a questões envolvendo a democracia e os direitos humanos (KYMLICKA, NORMAN, 1997, p. 05-06).

Suas noções fundamentais são as de “cidadania ativa” e “cidadania passiva”. Enquanto a primeira denota a participação ativa e direta dos cidadãos na política da comunidade, a segunda preconiza a titularidade (*status*) de direitos e deveres pelos cidadãos e sua proteção perante o poder público (WALZER, 2001, p. 153-166).

Na era moderna¹ prevalece a concepção passiva da cidadania. Representada inicialmente pelo modelo de cidadania liberal, considera que um *status* jurídico vincula a cidadania um Estado nacional e implica a proteção pela lei mediante a garantia de direitos de natureza civil, passando os indivíduos de súditos a cidadãos, conforme a sua posição no processo produtivo (SANTOS, 2006(b), p. 237).

Thomas H. Marshall (1967, p. 01-64) formulou uma concepção referencial para o conceito de cidadania (“democrática liberal”), correspondente à titularidade de um *status* de direitos e obrigações dos indivíduos perante o Estado, tido como responsável pela compensação das desigualdades na alocação de recursos na sociedade.

Cotejando os conceitos de *status* e classe social, Marshall busca conciliar a igualdade e a desigualdade. Por um lado, representa a igualdade jurídica formal com o *status* de cidadania; por outro, simboliza a desigualdade com o capitalismo e sua lógica discriminatória de estratificação social em classes. Marshall (1967, p. 63-64) identifica um processo de aumento dos direitos de cidadania e dos indivíduos titulares do *status* de cidadão, representado por uma evolução dos direitos de cidadania – no século XVIII (direitos civis), no século XIX (direitos políticos) e no século XX (direitos sociais) –, cuja efetivação entende caber às instituições: tribunais, corpos representativos, serviços sociais e escolas.

¹ A compreensão da Modernidade enquanto como paradigma epistemológico e sociocultural será explicitada no capítulo 1.

Na América Latina², o processo de modernização denota uma tradição de “estadania” (CARVALHO, 1999, p. 321-344), que expressa a construção da cidadania a partir do Estado. Ao contrário da experiência europeia, existiu inicialmente uma cidadania concedida (SALES, 1994, p. 26-37), sucedida por uma noção de cidadania regulada (SANTOS, 1979, p. 75), seletiva e restrita aos indivíduos de ocupação laboral formalmente disciplinada pelo Estado. Quanto à concepção marshalliana, considera-se que a conjuntura latinoamericana apresenta uma cidadania invertida, por conta da sua ordem própria de formação dos direitos: sociais, políticos e civis (CARVALHO, 2004, *passim*).

No que tange ao Brasil, a promulgação da Constituição Federal de 1988 representa duas tendências quanto à cidadania.

Na perspectiva jurídica prepondera uma visão atrelada ao esquema marshalliano de cidadania, focado nas instituições estatais e na centralidade dos direitos, desconsiderando-se a participação política. O discurso da eficácia dos direitos fundamentais (SARLET, 2004, *passim*) através da sua aplicação pelos tribunais legitima a judicialização da política e das relações sociais como fenômeno alternativo à inércia do Executivo e do Legislativo na execução de políticas públicas (VIANNA, 1999, *passim*).

No campo do Direito, tem-se uma concepção fossilizada da cidadania e uma compreensão de que a garantia dos direitos no plano formal basta para a sua concretização pela via hermenêutica, independentemente das condições políticas, sociais, históricas e econômicas. Enquanto isso, na prática vigem um grande déficit de cidadania, marcado pela discrepância entre normas e fatos, e uma tônica de avanços e retrocessos nos diferentes direitos.

Pelo prisma político e social, considera-se a formação de uma nova concepção de cidadania no país – a “cidadania ampliada” (DAGNINO, 2006, p. 388 e 395). Construída na transição democrática das décadas de 1970 e 1980, ela pode ser representada pela reivindicação dos direitos humanos, envolvendo demandas por distribuição socioeconômica (igualdade) e reconhecimento político-cultural (diferença).

A “cidadania ampliada” é constituída a partir dos movimentos sociais, os novos atores político-sociais da cidadania, representados por um formato de organização de movimentos

² Uma advertência é necessária sobre o que se compreende aqui como “América Latina”. Diante da heterogeneidade das especificidades históricas e culturais dessa demarcação geográfica, serão abordados apenas os aspectos comuns que permitem traçar uma linha de continuidade entre os países da região (DOMINGUES, MANEIRO, 2006, p. 07-18), em um mesmo contexto que envolve a cidadania.

coletivos heterogêneos, constituídos no âmbito da sociedade civil, que reivindicam autonomia e independência perante o Estado, além de formularem demandas sociais diversificadas e amparadas em valores como o pluralismo e a diversidade (GOHN, 2006, p. 251-252).

Em sua abordagem tradicional, os movimentos sociais são referidos às organizações dos trabalhadores, nos modelos clássicos dos partidos políticos e sindicatos, considerandos como sujeitos históricos das transformações sociais. Nas últimas décadas desenvolveu-se uma abordagem culturalista-identitária que, sob a nomenclatura “novos movimentos sociais”, trabalha com novos espaços públicos, notadamente o urbano, no qual se articulam ações e movimentos coletivos que lutam por direitos específicos em termos de acesso a melhores condições de vida nas cidades. Os principais movimentos sociais da atualidade relacionam-se a uma variedade de temas como etnia, gênero, sexualidade, ecologia, serviços públicos e sociais, entre outros, e atuam em diversos espaços.

A compreensão contemporânea da cidadania é definida por José María Gómez como:

simultaneamente **individual e social, passiva** – como condição legal de proteção de direitos à igualdade e à diferença – e **ativa** – como prática desejante participativa e deliberativa nas decisões comuns –, cujo exercício abrange **espaços locais, nacionais, transnacionais e global**, de modo tal que assegure aos cidadãos a **condição de membro pleno das comunidades políticas** às quais pertencem (sejam elas **infra-estatais, estatais ou supra-estatais**.³ (grifo meu)

Os elementos “estadocentrismo” e “passividade” não têm a mesma importância em relação à cidadania em outros campos de investigação, como a sociologia e a teoria política, que oferecem valiosas contribuições para a crítica à abordagem jurídica da cidadania. As principais relacionam-se ao ponto de vista que concebe a sociedade civil como o espaço de implementação e os movimentos sociais como os agentes promotores da cidadania, em conjunção com o Estado, viabilizando um novo modelo de direitos pautado na participação e na solidariedade.

A cidade é considerada a partir de diversos planos (econômico, social, político e cultural), caracterizando-se como o espaço da prática dinâmica da cidadania e da sua ampliação para além da mera titularidade de um *status* jurídico perante o Estado. A cidade é concebida como um novo marco para a compreensão do espaço público e se relaciona diretamente com a cidadania, na medida em que proporciona transformações nas concepções

³ GÓMEZ, 2005, p. 02.

tradicionais de direitos e viabiliza a recuperação da participação política cidadã em um campo cultural de laços sociais diferenciados (CASTELLS, 2006, p. 42-43).

A cidade constitui-se como um modelo conceitual multifacetário. Além de expressar um ator político (CASTELLS, BORJA, 1996, p. 152-166) e um espaço geopolítico, também é compreendida como um direito fundamental genérico.

A reinvenção da “cidade cidadã” representa o advento de uma nova cultura política, na qual a prática cidadã dos movimentos sociais pode transformar demandas ilegais ou alegais em novos direitos urbanos de cidadania, como por exemplo: ao lugar e à moradia, à identidade coletiva dentro da cidade, à conversão da cidade marginal ou ilegal em cidade de cidadania, à ilegalidade, ao emprego e ao salário cidadão, e o de todos os residentes em uma cidade a ter o mesmo *status* político-jurídico de cidadão (BORJA, MUXÍ, 2003, p. 124-129).

Existe uma correspondência entre os modelos de cidade formulados pelas políticas de urbanização e as práticas de cidadania desenvolvidas no seu âmbito. No período contemporâneo, preconiza-se um ideal globalizado de cidade que expressa elementos da tradição política liberal, voltada à promoção da impessoalidade e homogeneidade no espaço público, pautada por políticas de urbanização de conotação empresarial (SASSEN, 1998, *passim*). Assim, embora haja o reconhecimento de uma importante e renovada gama de direitos de cidadania, estes persistem negligenciados na prática pelo poder público, que, paralelamente, instituem normatividades legitimadoras de posturas de exclusões e desigualdades sociais.

Nesse cenário observa-se a produção de um novo fenômeno que caracteriza a prática da cidadania nas cidades. Trata-se das ocupações como estratégia de ação política e concretização dos direitos de cidadania por iniciativa dos próprios cidadãos. As ocupações urbanas envolvem um agrupamento de sujeitos em torno de um objetivo comum, qual seja, a promoção do acesso à moradia de pessoas alijadas da questão habitacional. Esses sujeitos se organizam de forma estruturada e, a partir da centralidade dessa bandeira, constituem-se na forma de movimentos sociais com projetos políticos pautados por ideologias distintas, ora mais abrangentes em termos de transformação social (“movimentos de massas”), ora em sentido mais estrito ligado apenas à satisfação de demandas específicas (“movimentos pontuais”).

As ocupações surgem como possíveis soluções quanto aos impasses que envolvem a base concreta e real da concepção de cidade que tem sido adotada no Brasil, que, na prática,

não inclui os novos movimentos sociais no processo de produção da reurbanização. A concepção teórica de cidade e a prática da produção da cidade na atualidade – emblematicamente, no Rio de Janeiro – mostram-se aptas à descrição de uma realidade hostil à cidadania (teoria) e ao cidadão (prática) quando se verificam as reiteradas remoções dos movimentos de ocupações através de ações truculentas do poder público. Em suma, pode-se afirmar que a exclusão quanto ao direito à moradia, do ponto de vista da passividade do *status* de direitos, tem produzido os novos movimentos sociais enquanto modelo e fenômeno, fomentado a criatividade social em termos de práticas cidadãs.

A delimitação do tema da pesquisa apresenta como objeto teórico o conceito moderno de cidadania e seu contraponto com o contexto da América Latina. A sua apresentação será feita, respectivamente, através de autores europeus e latino-americanos do ponto de vista da produção de concepções teóricas específicas: a da cidadania enquanto *status* de direitos e a da cidadania dinâmica e ampliada. Logo, o objeto teórico é definido conceitualmente, sendo a trajetória histórica da cidadania menos importante que a sua atualidade.

A segunda vertente corresponde ao objeto real da pesquisa, que consiste na dinâmica da prática da cidadania pelos movimentos sociais urbanos na efetivação do direito à moradia na cidade do Rio de Janeiro, ao longo da última década.

A exclusão socioespacial é um dos principais problemas contemporâneos que afligem o Brasil e a cidade do Rio de Janeiro, apresentando reflexos socioeconômicos e político-identitários na formação e reestruturação da cidadania, consistindo a moradia em demanda central na reforma urbana. Os dados estatísticos do IBGE, colhidos no ano de 2006 através da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), indicam que havia no Brasil um déficit de 7.934.719 moradias, número equivalente a 14,5% do total de domicílios do país (54.610.413). Na região metropolitana do Rio de Janeiro o déficit habitacional montava, à época, em 457.839 unidades, o que corresponde a 11,7% dos domicílios⁴. No Censo de 2010, o IBGE identificou que o número de casas vazias (6,07 milhões) supera o do déficit habitacional do país (5,8 milhões de moradias)⁵.

A cidade do Rio de Janeiro tem um histórico político e social de prática da cidadania em uma estrutura urbana peculiar, que conjuga favelas com bairros nobres, comunidades carentes com condomínios luxuosos e cidades empresariais. Sua população apresenta altos

⁴ INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2006.

⁵ BRASIL, 2010.

índices de segregação socioespacial, de desigualdades socioeconômicas e de desabrigados, produzindo sujeitos que se notabilizam por suas reivindicações na demanda por moradia⁶.

Merece destaque o fato de a cidade do Rio de Janeiro ter sido escolhida para sediar quatro dos maiores eventos esportivos mundiais (os Jogos Mundiais Militares, em 2011, a Copa do Mundo de futebol, em 2014, e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, em 2016), o que tem demandado profundas alterações na sua estrutura urbana. Estas indicações somente foram viáveis porque o poder público (federal, estadual e municipal) comprometeu-se a cumprir as exigências dos cadernos de encargos das respectivas entidades supranacionais – Conselho Internacional do Esporte Militar (CISM), Federação Internacional de Futebol Associada (FIFA), Comitê Olímpico Internacional (COI) e Comitê Paraolímpico Internacional (CPI) –, que envolvem investimentos (públicos e privados) em diversos setores estruturais, como transportes, segurança, hotelaria, turismo, entre outros.

Está em curso na cidade do Rio de Janeiro uma grande política de reforma urbana, cujos efeitos têm afetado frontalmente diversas comunidades, que têm sido removidas de seus locais de moradia, sob o pretexto da necessidade de se realizar “obras de modernização”.

No âmbito desse conjunto de obras, tem sido implementado o Projeto “Porto Maravilha”, destinado à revitalização da área central da capital fluminense, onde se encontram abandonados, há décadas, diversos imóveis e terrenos sem função social. Este é o cenário do objeto real de investigação da presente pesquisa, cujo alvo é a dinâmica da formação dos principais movimentos sociais urbanos sem-teto contemporâneos, na cidade do Rio de Janeiro, e sua atuação em meio ao referido processo de reforma urbana. São eles: (i) o Movimento Chiquinha Gonzaga, que ocupa, desde julho de 2004, o prédio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), na Rua Barão de São Félix, nº 110; (ii) o Movimento Zumbi dos Palmares, que ocupou, desde abril de 2005, o imóvel do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), na Avenida Venezuela, nº 53, Saúde; e (iii) o Movimento Quilombo das Guerreiras, que ocupa, desde outubro de 2006, o edifício da Companhia Docas do Rio de Janeiro, na Avenida Francisco Bicalho, nº 49, Santo Cristo (FALBO, 2010, p. 03-06).

A definição do tema-problema considera a insuficiência da concepção da cidadania enquanto titularidade de direitos – calcada no modelo estadocêntrico e passivo – e a limitação

⁶ Esse é um dos motivos pelos quais a cidade do Rio de Janeiro sediou, entre os dias 22 e 26 de março de 2010, o 5º Fórum Urbano Mundial organizado pela ONU.

da explicação (teórica e política) que identifica o fenômeno da judicialização da política e das relações sociais como causa da produção da cidadania e da democracia. Apesar de asseguradas normativamente na Constituição, diversas demandas sociais persistem negligenciadas pelo Estado no plano fático, o que evidencia um déficit de efetivação democrática da cidadania, que pode ser atribuído à defasagem dos seus elementos tradicionais: centralidade do Estado, passividade dos cidadãos e referência axiológica na igualdade formal. Portanto, trata-se de um problema que não deve ser atribuído ao fenômeno, mas às explicações que naturalizam a cidadania como produto do processo realizado pelo Judiciário.

Assim, mostram-se pertinentes duas ordens de problemas.

Em um sentido mais amplo: Qual a leitura possível a ser pensada para o conceito de cidadania na atualidade, de modo a ressignificá-lo a partir da realidade? Qual seria seu espaço de manifestação? Quais seriam seus principais atores e formas de manifestação, de modo a se promover um resgate da participação política e a construção de novos direitos?

Em específico, tem-se os seguintes questionamentos, a servirem como problematização para a pesquisa de campo: O que significa ser cidadão no âmbito da cidade? Qual é o peso da cidade do Rio de Janeiro no contexto atual da prática cidadã no Brasil? O que significa ser cidadão na cidade do Rio de Janeiro? Qual é a importância dos movimentos sociais urbanos na cidade do Rio de Janeiro e onde eles atuam? Quais são as suas estratégias de atuação? Qual é a sua postura perante o Sistema Judiciário, e vice-versa? No âmbito das políticas públicas voltadas ao direito à cidade e ao direito à moradia, quais os reflexos do “Programa Minha Casa Minha Vida”, do governo federal, na cidade do Rio de Janeiro?

Esta tese de doutorado apresenta dois grupos de hipóteses, articulados entre si, referentes ao conceito teórico de cidadania como *status* de direitos e sua prática política, social e jurídica na sociedade contemporânea.

No primeiro grupo, a hipótese de base afirma que o conceito moderno de cidadania produziu um processo de alienações da cidadania e um fetichismo constitucional. A partir de uma releitura crítica desse conceito, calcado em uma acepção estritamente jurídica (cidadania passiva como *status* de direitos), identifica-se uma dupla ruptura, na qual (i) a cidadania é transferida do homem político concreto para a figura abstrata do “cidadão” projetado nas instituições estatais, e (ii) do âmbito da prática social para o da aplicação judiciária de normas jurídicas. Arrefece-se a participação cidadã ativa os cidadãos em detrimento da

institucionalidade estatal, caracterizada pela noção de fetichismo constitucional, que denota a reificação jurídica da cidadania e a ilusão que esta se realizaria plenamente ao ser confi(n)ada ao Direito (especialmente a Constituição) e aos atores do Sistema Judiciário.

A segunda hipótese fundamental preconiza que um novo sentido para o conceito de cidadania pode ser pensado na chave teórico-prática da dialética e da “desalienação”. Isto é, através do reencontro entre homem e política, teoria e prática, norma jurídica e práxis social, o que depende de uma interface de sociedade civil e sociedade política, de modo a se reconhecer os espaços e atores que, efetiva e legitimamente, produzem e praticam a cidadania, além da estrutura estatal-institucional, na conjuntura contemporânea. Assim, é fundamental a compreensão que as normas constitucionais e as instituições estatais estão inseridas na dinâmica do sistema capitalista de produção e são por esta diretamente influenciadas.

O segundo grupo, de modo construir a ligação proposta entre teoria e prática, envolve as seguintes hipóteses:

- as características do conceito de cidadania na América Latina oferecem importantes contribuições materiais para se pensar uma nova compreensão desse conceito, a partir do seu desenvolvimento singular da questão social e do surgimento de novas demandas político-culturais, que denotam a constituição de novos sujeitos políticos e sociais, a construção de identidades coletivas e a expressão de articulações diferenciais entre Estado, sociedade civil e cidadãos.

- A cidade como espaço de criação e concretização da cidadania. A formação e o desenvolvimento do espaço urbano caracterizam a cidade como espaço público de produção e implementação da cidadania, ou seja, o local onde surgem e se manifestam novas problemáticas e atores político-sociais, representado pelos novos direitos urbanos de cidadania.

- Constituídos no âmbito da sociedade civil enquanto organizações não institucionais voltadas à proteção dos cidadãos desabrigados, por meio de ações políticas e jurídicas, os movimentos sociais urbanos sem-teto figuram como novos atores político-sociais na produção da cidadania, tendo em vista suas ações inovadoras nos conflitos urbanos e formas de participação na formulação de políticas públicas no processo político-social de urbanização, notadamente na cidade do Rio de Janeiro.

Quanto ao marco teórico, além da apresentação do instrumental teórico central a ser utilizado, algumas ressalvas merecem ser feitas para o esclarecimento das opções feitas em termos de delimitação da metodologia da pesquisa de campo.

A estratégia teórica escolhida para construção desta tese de doutorado calca-se no método do materialismo histórico e dialético, desenvolvido por Karl Marx e Friedrich Engels e posteriormente aprofundado por seus estudiosos, que concilia teoria e prática, evidenciando a dimensão do real como *locus* no qual se desenvolve o processo histórico e se constituem as relações sociais (materiais) entre os homens, produzindo-se os atores e as instituições.

Na abertura da sua obra mais complexa (*O Capital*), fruto de longa pesquisa e redigida já no final da sua vida, Marx sistematizou sua estratégia metodológica para pesquisar o modo de produção capitalista e as correspondentes relações de produção e circulação, de modo a descobrir a lei econômica do movimento da sociedade moderna. Em síntese, o método de Marx é por ele reconhecido como dedutivo, analítico, realista, historicista e humanista.

Seu fundamento materialista é justificado pela observação do movimento social como um processo histórico. Seu ponto de partida não é o plano da idéia, mas o dos fenômenos externos, observando fatos sociais contrapostos, produzidos em cada período histórico, com as suas características peculiares. Assim, reconhece que cada estágio do desenvolvimento social tem uma lei própria e com o desenvolvimento diferente das forças produtivas, mudam as relações sociais e as leis que as regem.

Marx e Engels posicionaram-se contrariamente à compreensão da realidade de modo meramente contemplativo, abstrato e desvinculado dos acontecimentos concretos na natureza e na sociedade humana. Além dos embates filosóficos envolvendo o pensamento idealista, também despenderam energias dentro da tradição materialista, para salientar o caráter fundamental da empiria, consubstanciada pelo processo histórico: espaço da existência, atuação e realização dos homens, entre si e perante a natureza. A partir do seu “materialismo histórico” ou “materialismo científico”, propuseram uma visão acerca da natureza e dos seres humanos inteiramente calcada no palco das relações humanas.

Gramsci (2007(a), passim) caracterizou o pensamento marxiano⁷ como um “historicismo absoluto” e Lukács (2003, p. 94) reconheceu como premissa que: “Não é a

⁷ Ao longo desta tese são adotadas as terminologias “marxiano” e “marxista”. Enquanto a primeira é usada para referência ao pensamento de Marx e ao desenvolvimento coerente de seus estudiosos, a segunda corresponde à abordagem dogmática realizada por certos autores a partir da obra de Marx.

consciência dos homens que determina seu ser, mas, ao contrário, é seu ser social que determina sua consciência”.

Importantes sínteses acerca da contraposição marxiana ao idealismo e do seu avanço em relação ao materialismo até então prevalecente já se encontravam nas *Teses sobre Feuerbach*, entre as quais destaco as seguintes:

- I. O principal defeito de todo materialismo até aqui (inclusive o de Feuerbach) é que o objeto, a realidade, a sensibilidade, só são apreendidos sob a forma de *objeto* ou de *intuição*, mas não como **atividade humana sensível**, como **práxis**, não subjetivamente. Por essa razão, o aspecto **ativo** foi desenvolvido em oposição ao materialismo, pelo idealismo – mas só abstratamente, uma vez que o idealismo naturalmente não conhece a atividade real, sensível, como tal. Feuerbach quer objetos sensíveis, realmente distintos dos objetos do pensamento; mas não vê a própria atividade humana como atividade *objetiva*. Por isso, em *Essência do Cristianismo*, considera apenas a atividade teórica como a autenticamente humana, enquanto a práxis só é apreendida e fixada sob a sua forma judaica e sórdida. Eis por que não compreende a importância da atividade ‘revolucionária’, da atividade ‘prático-crítica’. (...)
- III. A doutrina materialista que supõe que os homens são produtos das circunstâncias e da educação e, em razão disso, os homens transformados são produtos de outras circunstâncias e de uma educação modificada, esquece-se de que são justamente os homens que transformam as circunstâncias e que o próprio educador precisa ser educado. (...) A coincidência da mudança das circunstâncias com a atividade humana ou mudança de si próprio só pode ser vista e considerada racionalmente como práxis *revolucionária*. (...)
- IX. O máximo alcançado pelo materialismo *intuitivo*, isto é, o materialismo que não entende a sensibilidade como atividade prática, é a intuição dos indivíduos isolados na ‘sociedade civil’.
- X. O ponto de vista do antigo materialismo é a sociedade ‘civil’. O ponto de vista do novo materialismo é a sociedade *humana* ou a humanidade social.⁸ (grifo no original)

Anos após escrever suas *Teses sobre Feuerbach*, de conteúdo mais filosófico, Marx retomou a discussão acerca da realidade em *Contribuição à crítica da economia política*, de perfil mais empírico, e destrinchou sua concepção acerca da importância e do significado do “concreto” nas análises da vida social, especialmente através da economia política:

o melhor método será começar pelo real e pelo concreto, que são a **condição prévia e efetiva**; assim, em economia política, por exemplo, começar-se-ia pela população, que é a base e o sujeito do ato social de produção como um todo. No entanto, numa observação atenta, apercebemo-nos de que há aqui um erro. A população é uma abstração se desprezarmos, por exemplo, as classes de que se compõe. Por seu lado, essas classes são uma palavra oca se ignorarmos os elementos em que repousam, por exemplo o trabalho assalariado, o capital, etc. Estes supõem a troca, a divisão do trabalho, os preços, etc. O capital, por exemplo, sem o trabalho assalariado, sem o valor, sem o dinheiro, sem o preço, etc., não é nada. Assim, se começássemos pela população teríamos uma visão caótica do todo, e através de uma determinação mais precisa, através de uma análise, chegaríamos a conceitos cada vez mais simples; do concreto figurado passaríamos a abstrações cada vez mais delicadas até atingirmos as determinações mais simples. Partindo daqui, seria necessário caminhar em sentido contrário até chegar finalmente de novo à população, que não seria, desta vez, a representação caótica do todo, mas uma **rica totalidade de determinações e de relações numerosas**. (grifo meu)

O concreto é concreto por ser a síntese de múltiplas determinações, logo, unidade da diversidade. É por isso que ele é para o pensamento um processo de síntese, um resultado, e

⁸ MARX, 2004, p. 117-120.

não o ponto de partida, apesar de ser o verdadeiro ponto de partida e portanto igualmente o ponto de partida da observação imediata e da representação⁹. (grifo meu)

A partir do ponto de vista do concreto, o pensamento marxiano identificou a especificidade histórica de alguns elementos fundamentais na vida social, até então universalmente considerados como “naturais” e “eternos”, diante do discurso produzido pela filosofia e pelas ciências burguesas. A título exemplificativo serve a noção de “natureza”.

Ao conceber e difundir o conceito de natureza como tendo um suposto caráter espontâneo, e ao considerar como “leis naturais” seu conjunto específico e contextualizado de leis gerais, a sociedade capitalista busca sempre naturalizar e eternizar seus sistemas de produção material e organização social, como se não houvesse outra alternativa (LUKÁCS, 2003, p. 450)¹⁰.

Entre essas leis gerais inseridas na tentativa de naturalização da história pelo capitalismo consta a do parcelamento do processo produtivo, que teve como consequências a compartimentação do trabalho e a setorização do conhecimento. Com a nova divisão social do trabalho, nas fábricas cada trabalhador passa a desempenhar funções autônomas na produção de uma mesma mercadoria, sem conhecer e interagir com as demais efetivadas pelos outros trabalhadores. Do mesmo modo buscou-se a especialização do conhecimento, através da sua separação em diferentes “ciências particulares” (LUKÁCS, 2003, p. 239) ou “saberes disciplinares” (BORÓN, 2007(a), p. 47) – economia, sociologia, ciência política, Direito, e antropologia –, como se não fossem partes do mesmo todo e se não estivessem interligadas.

A burguesia possui (ou, ao menos, propaga) uma visão limitada e parcial da realidade social, fruto da aplicação dos seus próprios fundamentos filosóficos e métodos científicos. Por seu turno, o materialismo histórico e dialético tem como premissa epistemológica a categoria “totalidade”: “o domínio universal e determinante do todo sobre as partes constituem a essência do método que Marx recebeu de Hegel e transformou de maneira original no fundamento de uma ciência inteiramente nova”. (LUKÁCS, 2003, p. 105).

A visão marxiana contextualizou historicamente essas leis gerais capitalistas e identificou que, na realidade, a natureza é uma categoria social, ou seja, construída e

⁹ MARX, 2003, p. 247-248.

¹⁰ Como reconhece Lukács (2003, p. 436), ao menos dois conceitos de natureza foram produzidos pelo desenvolvimento capitalista: (i) o de “natureza como ‘conjunto das leis naturais’ (a natureza da moderna ciência matemática da natureza)”; e (ii) o de “natureza como disposição de espírito, como modelo para o homem ‘corrompido’ pela sociedade (a natureza de Rousseau e da ética de Kant)”.

modificada ao longo do processo histórico, de acordo com as diversas condições de cada época e local. Como afirma Lukács:

aquilo que, num determinado estágio do desenvolvimento social, é considerado como natureza, o modo como é constituída a relação dessa natureza com o homem e a forma sob a qual ocorre o confronto deste com aquela, ou seja, o que a natureza deve significar quanto à sua forma e ao seu conteúdo, à sua extensão e à sua objetivação, é sempre condicionamento socialmente¹¹.

A partir dessa contraposição entre as visões da ciência burguesa (“fragmentação”) e do materialismo histórico e dialético (“totalidade”), coloca-se uma questão fundamental para a pertinência e relevância do debate “Direito e Marxismo”¹²: é possível uma teoria do direito marxista? Não.

Os mesmos motivos – teórico-metodológico e ideológico – que impossibilitam se pensar numa teoria jurídica marxista também inviabilizam uma teoria econômica marxista ou uma teoria política marxista.

Por coerência teórica e metodológica, Marx não poderia pensar qualquer parcela da realidade social ou do conhecimento de forma fragmentada, como faz a ciência burguesa, mas tão-somente na perspectiva da totalidade social (BORÓN, 2007(b), p. 177). Portanto, poder-se-ia falar em uma “teoria marxista sobre o direito”, ou seja, em uma abordagem a partir de Marx, seu método e suas categorias teóricas sobre o fenômeno jurídico¹³, necessariamente relacionada aos demais aspectos da vida material (economia, política e cultura) que nele interferem e o condicionam. Essa conclusão é assim resumida por Marx em famoso trecho do seu prefácio à *Contribuição à crítica da economia política*:

Nas minhas pesquisas cheguei à conclusão de que **as relações jurídicas** – assim como as formas de Estado – **não podem ser compreendidas por si mesmas**, nem pela dita evolução geral do espírito humano, **inserindo-se** pelo contrário **nas condições materiais de existência** de que Hegel, à semelhança dos ingleses e franceses do século XVIII, compreende o conjunto pela designação e **sociedade civil**; por seu lado, a anatomia da sociedade civil deve ser procurada na economia política¹⁴. (grifo meu)

¹¹ LUKÁCS, 2003, p. 431.

¹² Mais sobre a justificativa e a contextualização do debate relacionando Direito e Marxismo, veja-se o texto “A atualidade do pensamento de Karl Marx e sua contribuição para a crítica do Direito”, introdutório à coletânea *Direito e Marxismo* (LIMA, BELLO, 2010, p. xiii-xviii).

¹³ Vale ressaltar que Marx iniciou o curso de graduação em Direito, em 1836, na Universidade de Bonn, tendo sido transferido, em 1837, para a Universidade de Berlim, onde estudou com mestres como Savigny e se formou. Mesmo após perder o interesse pelo Direito e se dedicar à filosofia – área na qual obteve o título de doutor, em 1841, pela Universidade de Iena –, Marx publicou, em 1843, o livro *Crítica da filosofia do direito de Hegel*, no qual elaborou uma detalhada análise crítica do livro *Princípios da filosofia do direito*, de 1820, abordando questões relativas a temas como democracia, constituição e princípios jurídicos.

¹⁴ MARX, 2003, p. 04-05.

Por outro lado, uma “teoria jurídica marxista” não seria aceitável por uma questão ideológica. Na concepção inicial de Marx sobre o conceito de ideologia, enquanto inversão da realidade, o Direito é por ele inserido nesse campo como sendo a consolidação de valores que não necessariamente correspondem à realidade social. Na medida em que o Direito assume essa função na sociedade burguesa, qualquer proposta de Marx em termos de criar uma teoria jurídica nos mesmos moldes consistiria em reproduzir esse modelo e continuar essa dinâmica de engessamento da realidade, porém a partir de dogmas que ele próprio poderia oferecer¹⁵.

Em seu texto “A mudança de função do materialismo histórico”, de 1919, Lukács (2003, p. 413) identificou, a partir da sua aplicação concreta, um caráter dúplice no método marxiano: (i) instrumento de luta pela e para a conscientização social; e (ii) método de pesquisa científico concreto. Ou seja, suas tarefas consistem em “*formular um juízo preciso sobre a ordem social capitalista e desvelar sua essência*”, proporcionando às pessoas o conhecimento das reais condições em que vivem e a consciência quanto à necessidade de libertação emancipatória (desalienação) em relação ao sistema capitalista de reificação e fetichização das relações materiais de vida. Em suma, “*teoria e práxis convergem, (...), o conhecimento conduz à ação*” (LUKÁCS, 2003, p. 415-416).

Na síntese de Lukács, o materialismo histórico é o:

método científico para compreender os acontecimentos do passado em sua essência verdadeira. Mas, em oposição aos métodos de história da burguesia, ele nos permite, ao mesmo tempo, considerar o presente sob o ponto de vista da história, ou seja, cientificamente, e visualizar nela não apenas os fenômenos de superfície, mas também aquelas forças motrizes mais profundas da história que, na realidade, movem os acontecimentos¹⁶.

No que tange ao aspecto dialético do seu método, Marx teve contato com o pensamento desenvolvido na Antiguidade (especialmente Heráclito, Parmênides e Aristóteles) e retomado no Iluminismo (destaque para Rousseau). Hegel foi o seu grande referencial, entre outros motivos, pelo fato de ter sido o primeiro filósofo a sistematizar o pensamento dialético de forma mais completa e bem estruturada.

¹⁵ Respondendo à indagação se deveríamos insistir na formulação de uma teoria do Direito em Marx, Friedrich Müller (2011, p. 08) afirma que não, pois “*tal postura seria negativa em sentido ‘ideológico’. Permanecer em tal visão, que seria, na verdade, conceber o marxismo como uma ‘pseudo-revelação’, corresponderia a tratar os textos dos clássicos como ‘escrituras sagradas’ e Marx como ‘pai da igreja’.*”

¹⁶ LUKÁCS, 2003, p. 414-415.

Coerente com a essência do conceito, Marx pensou dialeticamente acerca do raciocínio hegeliano e constatou um equívoco fundamental: o fato de que estava invertido. Como aferiu Marx, tal qual ocorreu com o conceito de alienação, Hegel pensou a dialética de modo puramente idealista, com base no racionalismo abstrato e, portanto, dissociado da dinâmica social dos homens. Como afirma Marx:

o ideal não é mais do que o real transposto para a cabeça do ser humano e por ela interpretado. (...) Em Hegel, a dialética está de cabeça para baixo. É necessário pô-la de cabeça para cima, a fim de descobrir a substância racional dentro do invólucro místico¹⁷.

Calcada na premissa de que em matéria de conhecimento deve-se sempre “duvidar de tudo”, a concepção dialética de Marx consiste em verdadeira “filosofia da mudança” (KONDER, 2003, p. 60). Ao se deparar com qualquer questão ou objeto de análise, a dialética marxiana buscará sempre o questionamento do que estiver estabelecimento (tese) e o confronto com o seu contrário (antítese), o que, necessariamente, proporcionará uma transformação¹⁸ no seu significado (síntese) ao término desse processo cognitivo:

na sua forma racional, (...), sua concepção do existente, afirmando-o, encerra, ao mesmo tempo, o reconhecimento da negação e da necessária destruição dele; porque apreende, de acordo com seu caráter transitório, as formas em que se configura o devir; porque, enfim, por nada se deixa impor; e é, na sua essência, crítica e revolucionária.¹⁹

Tida a transformação da realidade como a questão central no método de Marx (LUKÁCS, 2003, p. 68), sua dinâmica implicará na presença, imprescindível, dos seguintes elementos: “interação entre sujeito e objeto, unidade de teoria e prática, modificação histórica do substrato das categorias como fundamento de sua modificação no pensamento” (id., p. 69).

No livro *Dialética da Natureza*, Engels sintetizou, em rol não exaustivo, as chamadas “leis gerais da dialética”: (i) lei da passagem da quantidade à qualidade (e vice-versa): as coisas mudam em ritmos diferentes, variando em períodos lentos e acelerados; (ii) lei da interpenetração dos contrários: tudo está conectado no processo social como totalidade

¹⁷ MARX, 2006, p. 28-29.

¹⁸ Como rememora Leandro Konder, a natureza transformadora e subversiva pode ser ilustrada pela metáfora do marxista argentino Carlos Astrada, que a compara a uma “semente de dragões”: “*Os dragões semeados pela dialética vão assustar muita gente pelo mundo afora, talvez causem tumulto, mas não são baderneiros inseqüentes; a presença deles na consciência das pessoas é necessária para que não seja esquecida a essência do pensamento dialético, enunciada por Marx na décima-primeira tese sobre Feuerbach: ‘Os filósofos têm se limitado a interpretar o mundo; trata-se, no entanto, de transformá-lo’*”. (KONDER, 2003, p. 87) (grifo no original).

¹⁹ MARX, 2006, p. 29.

(“unidade da diversidade”), ou seja, “os diversos aspectos da realidade se entrelaçam e, em diferentes níveis, dependem uns dos outros, de modo que as coisas não podem ser compreendidas isoladamente”; e (iii) lei da negação da negação: segundo a qual “tanto a afirmação como a negação são superadas e o que acaba por prevalecer é uma síntese, é a *negação da negação*” (KONDER, 2003, p. 58-59).

A partir dessas considerações, é possível afirmar que “*sem pensamento dialético não há pensamento crítico*” (BORÓN, 2007(a), p. 43).

Ao aplicar o método materialismo histórico e dialético – pautado pelo ponto de vista da totalidade²⁰ –, denominado por Gramsci de “filosofia da práxis”²¹, Marx assim resume a lei geral do fenômeno social, conclusão geral a que chegou após décadas de pesquisas e utilizou como fio condutor dos seus estudos:

na produção social da sua existência, os homens estabelecem relações determinadas, necessárias, independentes da sua vontade, relações de produção que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas materiais, o conjunto destas relações de produção constitui a **estrutura econômica da sociedade**, a base concreta sobre a qual se eleva uma **superestrutura jurídica e política** e à qual correspondem determinadas formas de consciência social. **O modo de produção da vida material condiciona o desenvolvimento da vida social, política e intelectual em geral. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; é o seu ser social que, inversamente, determina a sua consciência.**²² (grifo meu)

Esse talvez seja um dos mais importantes e polêmicos trechos de toda a obra de Marx. Importante, porque sintetiza seu sistema de pensamento sobre a organização da vida social. Polêmico, pois deu azo a interpretações que distorceram o sentido das suas ideias, degradingando em concepções – como as de Althusser – adeptas de um “economicismo”, segundo o qual a superestrutura seria formada e modificada unicamente em função de determinações da base econômica, e sem que houvesse algum tipo de influência recíproca.

As discussões acerca do real sentido das palavras de Marx quanto ao tipo de relações entre base e superestrutura atravessaram mais de um século entre os pensadores marxistas e,

²⁰ De acordo com Lukács (2003, p. 78-79) a concepção dialética da totalidade: “é o único método capaz de compreender e reproduzir a realidade a no plano do pensamento. A totalidade concreta é, portanto, a categoria fundamental da realidade. A validade dessa perspectiva se revela, (...), em toda sua clareza quando focalizamos nossa atenção no substrato material e real do nosso método, a sociedade capitalista com seu antagonismo interno entre as forças e a relação de produção”.

²¹ Como salienta Gramsci (2006(a), p. 101): “Uma filosofia da práxis só pode apresentar-se, inicialmente, em atitude polêmica e crítica, como superação da maneira de pensar precedente e do pensamento concreto existente (ou mundo cultural existente). E portanto, antes de tudo, como crítica do ‘senso comum’ (e isto após basear-se sobre o senso comum para demonstrar que ‘todos’ são filósofos e que não se trata de introduzir *ex novo* uma ciência na vida individual de ‘todos’, mas de inovar e tornar ‘crítica’ uma atividade já existente);”.

²² MARX, 2003, p. 05.

principalmente, no movimento operário, chegando-se a formar tendências nos partidos comunistas de acordo com as visões mais ou menos economicistas.

Entretanto, tamanha polêmica carece de sentido diante da esclarecedora passagem do próprio Engels, extraída de uma carta enviada a J. Bloch, em 21-22 de setembro de 1890, refutando o suposto determinismo econômico atribuído ao materialismo histórico:

segundo a concepção materialista da história o fator que em *última instância* determina a história é a produção e a reprodução da vida real. Nem Marx nem eu nunca afirmamos mais que isto. Se alguém o distorce dizendo que o fator econômico é o *único* determinante converterá aquela tese em uma frase vácuca, abstrata e absurda. A situação econômica é a base, mas os diversos fatores da superestrutura que sobre ela se levantam – as formas políticas da luta de classes e seus resultados, (...), as teorias políticas, jurídicas, filosóficas, as idéias religiosas (...) – exercem também sua influência sobre o curso das lutas históricas e determinam, em muitos casos, sua forma²³. (grifo no original)

Deixando de lado os argumentos filosóficos, sociais e econômicos, em uma análise linguística Atílio Borón (2006, p. 46) salienta que Marx utilizou em seu escrito, no original em alemão, o verbo “bedingen”, cuja tradução para o português é “condicionar”, e não o verbo “bestimmen”, traduzido como “determinar”, “decidir”, “dispor”. Assim, resta claro que o sentido, tanto linguístico como técnico, atribuído por Marx a seu texto denota uma dinâmica de condicionamento, influência ou interferência da base em relação à superestrutura.

Por coerência teórica, a opção de Marx nem poderia ser diferente; afinal, em seu sistema de pensamento é inviável qualquer tipo de determinismo: “Não é o domínio de motivos econômicos na explicação da história que distingue de maneira decisiva o marxismo e da ciência burguesa, mas o ponto de vista da totalidade” (LUKÁCS, 2003, p. 105).

Os motivos da escolha por esse “quadro de referência” teórico e metodológico justificam-se pela concordância com algumas premissas fundamentais, em termos científicos, políticos e pessoais: (i) dependência recíproca das dimensões teórica e metodológica; (ii) confluência entre teoria e política; (iii) preocupação com a contextualização da pesquisa em termos de relações materiais, de modo a se refletir a realidade da vida social, em contraposição às posturas distanciadas dos pensamentos idealista e metafísico; (iv) visão de totalidade, em contraposição à tendência de fragmentação do conhecimento científico e jurídico; e (v) atenção com o uso histórico dos conceitos.

No livro *Contribuição à crítica da economia política*, de 1859, Marx desenvolveu sua compreensão acerca da validade e das formas dos usos históricos dos conceitos. Na sua

²³ Cf. ENGELS, 1966, p. 494 *Apud* BORÓN, 2007(a), p. 43-44.

conclusão, os conceitos utilizados nas chamadas ciências humanas e sociais são resultado de um processo histórico de construção, tendo sido formados a partir de circunstâncias concretas e específicas de uma realidade material, que os levaram a, posteriormente, ostentar um patamar geral e abstrato:

até as categorias mais abstratas, ainda que válidas – precisamente por causa dessa natureza abstrata – **para todas as épocas**, não são menos, (...), **o produto de condições históricas** e só se conservam plenamente válidas nestas condições e no quadro destas; (...) **em toda ciência histórica ou social em geral**, é preciso nunca esquecer, **a propósito da evolução das categorias** econômicas, que **o objeto**, (...), **é dado, tanto na realidade como no cérebro**; não esquecer que **as categorias exprimem** portanto **formas de existência, condições de existência determinadas**, muitas vezes simples aspectos particulares desta sociedade determinada, deste objeto, (...).²⁴ (grifo meu)

Segundo Marx, para a compreensão do significado e, portanto, da forma correta de se utilizar um determinado conceito, deve-se promover um olhar retrospectivo a seu respeito, de modo a se desvendar o contexto e os fatores que levaram à sua constituição, para então se ter a dimensão das suas possibilidades de aplicação na conjuntura almejada:

A sociedade burguesa é a organização histórica da produção mais desenvolvida e mais variada que existe. Por este fato, as categorias que exprimem as relações desta sociedade e que permitem compreender a sua estrutura permitem ao mesmo tempo proceder a estrutura e as relações de produção de todas as formas de sociedade desaparecidas, sobre cujas ruínas e elementos ela se edificou, de que certos vestígios, parcialmente ainda não apagados, continuam a substituir nela, e de que certos signos simples, desenvolvendo-se nela, se enriqueceram de toda a sua significação. **A anatomia do homem é a chave da anatomia do macaco**. Nas espécies animais inferiores só se podem compreender os signos denunciadores de uma forma superior quando essa forma superior já é conhecida. Da mesma forma a economia burguesa nos dá a chave da economia antiga, etc.²⁵ (grifo meu)

Obviamente, essa mesma dinâmica dialética deve ser aplicada aos conceitos extraídos da obra do próprio Marx, sob pena de se realizar uma aplicação dogmática e descontextualizada das suas formulações. Portanto, é preciso ter em conta que a aptidão metodológica, ainda nos tempos atuais, do materialismo histórico e dialético para a compreensão do sistema capitalista de produção se mantém em razão da subsistência desse modelo e da sua dinâmica constitutiva. Nesse sentido, permanece válida a afirmação de Lukács (2003, p. 64): “Em matéria de marxismo, a ortodoxia se refere antes e exclusivamente ao método”²⁶.

²⁴ MARX, 2003, p. 253 e 255.

²⁵ MARX, 2003, p. 254.

²⁶ E prossegue Lukács (2003, p. 29): “*Marxismo ortodoxo não significa, portanto, um reconhecimento acrítico dos resultados da investigação de Marx, não significa uma ‘crença’ nesta ou naquela tese nem a exegese de um livro ‘sagrado’.* (...) *É a convicção científica de que o método correto de investigação foi encontrado no*

Tendo em conta as diferentes transformações pelas quais o capitalismo passa ao longo do tempo, é coerente com o pensamento de Marx a afirmação que alguns dos seus conceitos (principalmente os econômicos como das teorias do uso e do valor) tenham passado por um processo de “fluidificação”²⁷ ou “dissolução”²⁸ dialética em um contexto diferente (capitalismo financeiro, nos séculos XX e XXI) daquele em que foram formulados (Revoluções Industriais, nos séculos XVIII e XIX).

Já em outros setores da vida social, especialmente aqueles da superestrutura como política e Direito, é possível realizar uma aplicação das teorias e conceitos formulados por Marx, observadas as devidas características históricas e sociais de cada tempo, em um sentido atualizado, uma vez que determinados tipos de instituições e práticas continuam a ter a mesma essência.

Em um primeiro momento, a crítica à concepção da cidadania como titularidade de direitos terá como referenciais as teorias da alienação e do fetichismo da mercadoria, formuladas por Marx, aqui utilizadas como ferramentas analíticas para a compreensão das relações entre cidadania, política e Direito. Em síntese, a teoria da alienação representa um processo social que, a partir da cisão entre o homem e o produto do seu trabalho, promove uma separação do homem da sua natureza humana, de si mesmo, do seu corpo e dos outros homens (MARX, 2004, p. 115-119). Em correlação é manejada a concepção de democracia em Marx (2005, p. 49-50), para relacionar o fenômeno da alienação ao âmbito do Direito e atingir o conceito de “alienação constitucional”, que expressa a separação entre o cidadão e a cidadania, sendo esta deslocada para o plano da normatividade (Constituição). Já a noção de fetichismo da mercadoria simboliza o mascaramento desse processo através da naturalização e coisificação das relações sociais na forma da “mercadoria” (MARX, 2006, p. 92-105).

Em um segundo momento será adotado o instrumental conceitual da obra de Antonio Gramsci, cuja utilização é pertinente também por motivos de ordem metodológica e teórica.

marxismo dialético, de que esse método só pode ser complementado, desenvolvido e aprofundado no sentido dos seus fundadores”.

²⁷ Como destaca Leandro Konder (2003, p. 53-54 e 56), Marx concebe que a natureza humana só pode existir atrelada à história, portanto, em meio a um processo de permanentes transformações. E como “*o movimento da história é marcado por superações dialéticas, em todas as grandes mudanças há uma negação mas ao mesmo tempo uma preservação (e uma elevação a nível superior) daquilo que tinha sido estabelecido antes. Mudança e permanência são categorias reflexivas, isto é, uma não pode ser pensada sem a outra. (...) A ‘fluidificação’ dos conceitos destinados a tratar dos dois lados dessa realidade só pode ocorrer através da determinação reflexiva: os conceitos funcionam como pares inseparáveis*”.

²⁸ De acordo com Lukács (2003, p. 67): “*no método dialético, a rigidez dos conceitos (e dos objetos que lhes correspondem) é dissolvida, que a dialética é um processo constante da passagem fluida de uma determinação para a outra, uma superação permanente dos contrários*”.

No aspecto metodológico, Gramsci mantém uma íntima ligação com Marx ao basear suas preocupações fundamentais no âmbito do empírico e ao desenvolver suas análises por meio do materialismo histórico e dialético, aplicando-o, inclusive, à obra do próprio Marx, continuando-a de forma renovada e atualizada em diversos aspectos. A título ilustrativo, a aproximação diferenciada de Gramsci em relação a Marx pode ser representada pela leitura que ambos fazem do processo histórico de desenvolvimento do fenômeno social, ressaltando-se o foco do primeiro no macro (estrutura) e do segundo no micro (superestrutura). Nesse ponto, é imprescindível ter atenção quanto ao conceito de alienação, de modo a se evitar uma ruptura entre Gramsci e Marx, estabelecendo-se uma ponte em termos de diálogo metodológico e conceitual.

Por outro lado, como a sua metodologia histórico-social se contrapõe ao determinismo economicista²⁹ da tradição ortodoxa marxista e jurdicista da dogmática jurídica, Gramsci oferece uma perspectiva de análise calcada na centralidade da política e na sua articulação com outros setores da vida social. Caracteriza-se, portanto, como consistente para a construção da pesquisa proposta, diante da complexidade do processo de compreensão dos objetos teórico e real de investigação em questão.

Ao longo da Modernidade, o Estado serve como conceito e ator central na teoria política e no Direito, de modo a oficializar e referendar uma série de práticas que, na realidade, advém do campo da sociedade civil, que emerge no processo histórico, interpretando-o. Nesse contexto, mostra-se atual o pensamento político de Antonio Gramsci, sobretudo, sua perspectiva histórico-social da política (e até do Direito), para a elaboração de uma crítica à concepção jurdicista da sociedade e meramente estatal do Direito, desvendando-se, assim, uma articulação necessária entre Direito, política e sociedade.

²⁹ O determinismo econômico foi incorporado por pensadores influentes como Louis Althusser e Herbert Marcuse, a partir de frases de Marx como a seguinte: “O modo de produção da vida material condiciona o desenvolvimento da vida social, política e intelectual em geral”. (MARX, 2003, p. 05). Importante pensadora do marxismo no século XX, Rosa Luxemburgo, em razão das suas análises, por vezes, excessivamente economicistas, foi alvo das críticas de Gramsci (2006(b), p. 71-73): “na ciência histórica, a eficácia do elemento econômico imediato é considerada bem mais complexa do que a da artilharia pesada na guerra de manobra, já que este elemento era concebido como tendo um duplo efeito: 1) abrir a brecha na defesa inimiga, depois de ter desbaratado o próprio inimigo e de levá-lo a perder a fé em si, em suas forças e em seu futuro; 2) organizar de modo fulminante as próprias tropas, criar os quadros ou, pelo menos, colocar com rapidez os quadros existentes (criados até então pelo processo histórico geral) em seu lugar de enquadramento das tropas dispersas; 3) criar de modo fulminante a concentração ideológica da identidade de fim a alcançar. Era uma forma de férreo determinismo economicista, com a agravante de que os efeitos eram concebidos como rapidíssimos no tempo e no espaço; por isso, tratava-se de um verdadeiro misticismo histórico, da expectativa de uma espécie de fulguração milagrosa”.

No prisma teórico, a escolha por Gramsci mostra-se adequada diante da repercussão da sua contribuição em termos de inovação nos estudos marxianos e no campo político, tendo ele elaborado um instrumental teórico diferenciado, que se mostra atual para a realização de crítica tencionada. As categorias do seu pensamento – e não necessariamente o contexto histórico-social no qual foram elaboradas – são fundamentais para explicar fenômenos histórico-sociais contemporâneos e revelar a insuficiência teórica de conceitos produzidos pelo liberalismo político. Ou seja, é possível lidar com conceitos marxianos do ponto de vista da instrumentalização da análise de formações sociais específicas.

Apesar do seu distanciamento geográfico e cultural, Gramsci produziu uma obra que possui uma grande proximidade com a América Latina. Não que o pensador sardo tenha refletido especificamente sobre o contexto latinoamericano; pelo contrário, ele jamais esteve por aqui e não teve muito acesso ao que se passou em nossa diversificada e heterogênea formação social³⁰. Todavia, a amplitude das suas análises atingiu em cheio as mentes dos pensadores e ativistas políticos latino-americanos de esquerda³¹, que nele viram um referencial e tanto nesse duplo sentido, de teórico e pragmático. Como resumiu José Aricó (1993, p. 43), ele “permitiu-nos considerar problemas e questões que antes nos escapavam porque não éramos capazes de captá-los ou de explicá-los. (...) nos permitiu penetrar nas grandes questões da história nacional”.

É emblemático o pioneirismo da América Latina na tradução e difusão do pensamento político de Gramsci, sendo o primeiro local onde os *Cadernos do Cárcere* foram traduzidos para o espanhol e, inclusive, para o português (ARICÓ, 1993, p. 26). Entre os intelectuais de esquerda latinoamericanos que melhor conheceram e mais propagaram os trabalhos de Gramsci, é possível destacar o argentino Hector P. Agosti e o peruano José Carlos Mariátegui. Isso sem falar nos partidos comunistas dos diversos países da região, cujas tendências mais próximas ao eurocomunismo receberam a obra de Gramsci com grande entusiasmo.

³⁰ Como afirma Aricó (1993, p. 29): “(...) quando falamos da América Latina, referimo-nos a uma realidade pré-constituída que efetivamente não o é, que representa antes um problema, uma construção incompleta, ou – como disse Mariátegui, referindo-se à nação peruana – um projeto a se realizar. E que, como tal, inclui e torna uniformes diversidades profundas e experiências diferentes, heterogeneidades estruturais e econômicas imensas, pluralidades étnicas e poderes regionais que enfraquecem um Estado nacional incapaz de se afirmar enquanto tal.”

³¹ Assim reconheceu o argentino José Aricó (1993, p. 26): “Gramsci é hoje parte da cultura latino-americana a tal ponto que suas categorias de análise atravessam o discurso teórico das ciências sociais, dos historiadores, dos críticos e dos intelectuais em geral, e estão (via de regra de modo abusivo) presentes na linguagem cotidiana das forças políticas de esquerda ou democráticas.”

No Brasil, a recepção de Gramsci foi bastante considerável em relação a outros países mundo afora. Já na década de 1920, período da sua ida ao cárcere, havia no Brasil alguma divulgação dos textos de juventude de Gramsci – como *A questão meridional* –, a partir de alguns imigrantes italianos que vinham exilados para o Brasil. Nas décadas seguintes, Gramsci passou a ser visto mais como um “homem de partido”, servindo de referência enquanto liderança política, mais do que como filósofo ou pensador político. Somente na década de 1960, com as primeiras traduções sistematizadas dos *Cadernos do Cárcere* e das *Cartas do Cárcere* para o português, empreendimento capitaneado por Carlos Nelson Coutinho, Gramsci passou a ter o devido reconhecimento enquanto pensador da filosofia da práxis, passando a assumir, com a devida justiça, o *status* de o maior pensador do marxismo no século XXI (SECCO, 2002, p. 11 e ss.).

A partir de então, o sucesso do histórico editorial de Gramsci no Brasil oscilou até o final da década de 1980, quando ganhou força na universidade e suas categorias passaram a ser adotadas em larga escala em pesquisas teóricas quanto em análises políticas de conjuntura (COUTINHO, 1993, p. 103 e ss.).

Apesar disso, faz-se necessária uma pergunta crucial, formulada pelo maior divulgador de Gramsci no Brasil, Carlos Nelson Coutinho (1993, p. 105): “Mas o que explica essa ‘adoção’ brasileira de Gramsci, de um autor que – nas mais de duas mil páginas dos Cadernos – refere-se ao Brasil uma única vez?”. A resposta é semelhante à assertiva de Jean-Paul Sartre (1972, p. 29), quando sustenta que “o marxismo é a filosofia insuperável do nosso tempo” para justificar a persistência do método de Marx e de suas categorias fundamentais ainda no final do século XX. E prossegue Coutinho:

Parece-me evidente que é no plano do método e dos conceitos básicos, e não no das afirmações literais, que se pode encontrar uma resposta para essa questão: ou seja, é através de sua **profunda universalidade** que Gramsci é capaz de iluminar alguns aspectos decisivos de nossa peculiaridade nacional.³² (grifo e sublinhado meus)

A pertinência de Gramsci não se caracteriza como mera importação descontextualizada de conceitos ou modelos teóricos da moda, como se costuma fazer na academia jurídica brasileira. Pelo contrário, justifica-se em razão da sua identificação com as peculiaridades históricas, políticas e sociais da América Latina, a partir da originalidade da sua reflexão sobre países de desenvolvimento capitalista atrasado e diferenciado, o que

³² COUTINHO, 1993, p. 105-106.

permite inclusive análises sobre as conjunturas contemporâneas, diante da atualidade das suas categorias teóricas. Além disso, há o fato de Gramsci ter apresentado os melhores acréscimos ao método do materialismo histórico e dialético.

Em suma, “(...) a datação histórica não nos impede de reconhecer no pensamento de Gramsci uma elaboração teórica que não se esgota neste arco de tempo, ou ao menos não se reduz inteiramente a ele” (BADALONI, 1993, p. 14).

As principais categorias gramscianas adotadas nesta tese são “revolução passiva” e “sociedade civil”. Esta última será pensada enquanto ator e espaço político em relação com a estrutura de poder institucional (sociedade política), formando o chamado Estado ampliado (GRAMSCI, CC3, 2007(a), p. 244)³³. Já a chave conceitual da revolução passiva denota um critério interpretativo (GRAMSCI, CC5, 2002(a), p. 331) da dinâmica histórica nos termos de um processo de “revolução sem revolução”, no qual existe uma racionalidade transformadora das estruturas sociais de modo progressivo, portanto, diferente da forma abrupta da concepção tradicional do conceito de revolução.

A atualidade de Gramsci também se evidencia em razão da incorporação do seu pensamento no Brasil e da forma como é utilizado entre nós. Ou seja, trata-se de trazer o marco teórico para o tempo presente. Impende reconhecer que, há décadas, existe no Brasil uma “tradição” de pensamento marxista e gramsciano. Nesta tese serão abordados os principais intérpretes de Gramsci no Brasil em razão das suas contribuições quanto aos conceitos estudados.

Carlos Nelson Coutinho (1993, p. 119-122 e 125) apresenta uma visão da sociedade civil como espaço de prática da cidadania na América Latina e no Brasil, considerado este o campo da ação política no qual os sujeitos desenvolvem as suas potencialidades, como na leitura de Giovanni Semeraro (1999, p. 215-216). Já Luiz Werneck Vianna (2004, p. 43 e ss.) oferece uma apropriação diferenciada em termos de uma “revolução passiva à brasileira”, que aplica esse conceito como critério interpretativo ao contexto da abertura democrática brasileira e considera a dimensão dos direitos como expressão de uma transformação gradual da nossa realidade.

Os objetivos gerais da tese consistem em: (i) elaborar uma crítica à concepção da cidadania como titularidade de direitos, que confere primazia à concepção passiva (*status*) em

³³ Para facilitar a compreensão das referências feitas às obras de Gramsci ao longo deste trabalho, especialmente os *Cadernos do Cárcere*, será utilizada a sigla “CC” acrescida de um numeral que corresponda a um dos seis volumes da tradução brasileira, publicada pela Editora Civilização Brasileira.

detrimento da noção ativa da cidadania, materializada pela participação efetiva dos cidadãos na comunidade política; e (ii) apresentar elementos para pensar uma leitura ressignificada do conceito de cidadania em termos de ampliação dinâmica e de multidimensionalidade, verificando a sua prática político-jurídica, a partir de uma perspectiva materialista e dialética das relações entre Direito e política, diante da conjuntura e das novas demandas do século XXI.

Os objetivos específicos podem ser enumerados da seguinte forma: (i) apresentar os instrumentais metodológico e teórico de Karl Marx pertinentes à formulação da releitura crítica proposta quanto à teoria liberal da cidadania; (ii) apresentar os instrumentais metodológico e teórico de Antonio Gramsci propícios à reflexão sobre uma nova leitura contemporânea do conceito de cidadania; (iii) expor as principais características do processo latinoamericano de formação e prática da cidadania, para reunir elementos materiais a serem agregados na reflexão proposta sobre o sentido contemporâneo do conceito de cidadania; e (iv) investigar os principais movimentos sociais urbanos na cidade do Rio de Janeiro que têm como reivindicação a efetividade do direito social à moradia, de maneira a analisar suas estratégias e mecanismos de atuação política, os espaços explorados e as conquistas obtidas em termos de políticas públicas e prestações materiais.

A pesquisa realizada tem relevância em termos metodológicos, teóricos e temáticos.

Primeiramente, o emprego do método histórico-social e a realização de pesquisa empírica denotam o caráter peculiar da pesquisa, que se distingue da maioria realizada na área do Direito, na qual prepondera uma limitação ao campo dogmático e teórico, sem a preocupação com a sua aplicação prática. Além disso, também se destaca para uma abordagem da política ligada ao Direito a utilização do instrumental do pensamento marxiano, notadamente a obra de Antonio Gramsci, pouco estudada entre os juristas.

Em segundo lugar, diante da associação entre cidade e cidadania, em uma abordagem interdisciplinar do Direito. O processo de reivindicação e efetivação dos novos direitos urbanos de cidadania representa desafios evidenciados nas últimas décadas que ainda não resolvidos, carecendo de uma análise profunda as conquistas obtidas pelos movimentos sociais urbanos a partir das bandeiras previstas na Constituição Federal de 1988.

A originalidade da pesquisa está referida a questões teórico-metodológicas na abordagem do conceito de cidadania a partir da atuação dos movimentos sociais, refletindo

uma perspectiva que conjuga elementos políticos, sociais e jurídicos, apresentando uma abordagem crítica à da judicialização da política e das demandas sociais.

Tendo em vista os referenciais teóricos centrais utilizados, a metodologia empregada para a realização da pesquisa e a construção do texto da tese demandou um recorte teórico-metodológico representado pela vertente jurídico-sociológica, que denota uma compreensão do fenômeno jurídico aberta e mais ampla que as das análises dogmática e normativa realizadas sobre o ordenamento jurídico. Para uma valorização da experiência social, compreendendo-se a formação e a aplicação do Direito a partir da sociedade, além dos espaços institucionais, foi realizada uma abordagem interdisciplinar dos temas estudados, identificando-se as relações entre Direito, teoria política e sociologia.

Foi adotado o raciocínio o indutivo-dedutivo (GUSTIN, DIAS, 2006, p. 24), diante da proposta de conjugar a compreensão das práticas de efetivação dos direitos de cidadania, a partir da realidade observada na sociedade civil (no contexto da cidade), com a generalização apresentada pelas teorias e pelos instrumentos normativos. A opção foi pelas técnicas de pesquisa crítica e dialética.

Conseqüentemente, revelou-se como o tipo de pesquisa mais adequado a tal proposta o teórico-empírico-prático, diante da necessidade de se (i) fazer uma revisão de literatura sobre o conceito estudado, (ii) buscar extrair informações de um quadro de observação da realidade social, e (iii) apresentar resultados propositivos quanto à atuação dos atores investigados.

Neste ponto, cumpre apresentar uma justificativa quanto à ordem da realização das etapas da pesquisa e da disposição dos dados na tese.

A pesquisa teórica antecedeu a pesquisa empírica em razão da busca de coerência com a trajetória bibliográfica de Karl Marx, que, inicialmente, realizou estudos de caráter mais teórico sobre filosofia, Direito e política, tendo, posteriormente, enveredado para as pesquisas sobre economia política, quando passou a empreender investigações empíricas, devidamente abalizadas pela precedente construção e consolidação do seu método de análise e do seu instrumental teórico.

A opção por apresentar os resultados da pesquisa de campo no final da tese não tem a pretensão de, com isso, legitimar tudo o que se abordou nos capítulos anteriores, como se tratasse de pôr a cereja no bolo. Pelo contrário, no sentido do marco teórico-metodológico adotado, o propósito é fornecer elementos da prática da cidadania que permitam avançar em

relação às suas abordagens meramente teórico-abstratas ou normativistas, demonstrando a insuficiência da concepção da cidadania enquanto titularidade de direitos.

Considerando que um dos objetivos teóricos desta tese é surpreender através da apresentação de novos elementos na explicação da cidadania, criticando-se o modelo estadocêntrico e passivo, a pesquisa empírica busca identificar a vertente ativa a partir do social, motivo pelo qual justifica-se lidar com o movimento social em particular. A partir desse ponto de vista surge uma compreensão dinâmica da cidadania, que envolve a ação política de novos sujeitos políticos a partir da sociedade civil na busca da autossatisfação de seus direitos e/ou da sua reivindicação perante o poder público.

A partir do critério do tipo de ação política – a estratégia das ocupações – foram escolhidos dois tipos de movimentos sociais urbanos para serem investigados: um pontual e outro mais abrangente. Em primeiro lugar, serão explorados os chamados movimentos de ocupação de prédios abandonados, geralmente voltados unicamente à satisfação da demanda por moradia de seus integrantes, sem que haja articulação com outros movimentos e atuação em outras frentes de luta. Em seguida, será abordado o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST), que também tem como bandeira a luta pela moradia, mas numa perspectiva mais geral de “movimentos de massas”, relacionada a outros temas, e atua de forma mais ampla, em contato com outros movimentos sociais.

Inicialmente, a proposta era trabalhar apenas com os movimentos sociais urbanos, para se realizar uma representação social da prática da cidadania na realidade. Com isso, buscou-se identificar no seu cotidiano quais os tipos de condutas, comportamentos, hábitos e visões compõem o universo dos novos atores sociais em relação à cidadania.

A pesquisa de campo teve duração de doze meses (março de 2010 a março de 2011).

Para a apreensão dos dados da experiência concreta, houve observação direta mediante o uso das técnicas da observação não-participante e da aplicação de questionários e da realização de entrevistas estruturadas. Os questionários e as entrevistas (docs. anexos) tiveram como alvo, respectivamente, as lideranças e os integrantes da “base” dos movimentos sociais urbanos sem-teto com atuação na cidade do Rio de Janeiro, envolvidos na prática da cidadania, especificamente nos litígios fundiários ligados à questão da moradia. A técnica de pesquisa qualitativa foi utilizada para captar a experiência cotidiana dos entrevistados, suas reivindicações e os modos como se compreendem enquanto cidadãos ao integrarem os movimentos sociais.

No que tange aos entrevistados dos movimentos sociais, ao contrário do que havia sido inicialmente projetado, não foi possível realizar uma análise de dados quantitativa, diante da negativa da maioria deles em responder ao “questionário de identificação”. Geralmente, afirmaram que ficariam com o formulário e o preencheriam depois, mas isso não aconteceu³⁴. Embora tenham sido realizadas em número inferior ao planejado, as entrevistas foram usadas qualitativamente. Existe uma explicação para a opção por se utilizar primeiramente o questionário e, então, passar às entrevistas em relação aos entrevistados dos movimentos sociais: a pretensão de obter um conhecimento inicial das características pessoais de cada entrevistado para a identificação de um possível ponto de vista comum a partir do qual eles se manifestariam. Apesar do não preenchimento do questionário, foi possível captar esses elementos durante as entrevistas, o que corroborou o intento de aferição dessa ótica comum.

Para orientar a pesquisa empírica foi utilizada como conceito operacional a representação social³⁵, ressaltando-se que a discussão teórica versa sobre a cidadania.

A metodologia das representações sociais, oriunda da área da Psicologia Social, porém de natureza multidisciplinar, tem como marco fundacional a obra do romeno Serge Moscovici, de 1961, intitulada *La Psychanalyse: son image et son public*. Em síntese, o autor inovou ao buscar a conciliação dos elementos do dualismo moderno (“individual” e “coletivo”) que até então marcava as reflexões, respectivamente, na psicologia e na psicologia social, sustentando a necessidade da interação dos sujeitos com o sistema social (MOSCOVICI, 2005, p. 11-12). Assim, pode-se considerar as “representações sociais enquanto fenômeno mediador entre o indivíduo e a sociedade” (JOVCHELOVITCH, 1999, p. 78).

Moscovici (2010, p. 207) criou mecanismos cognitivos aptos a “construir uma ponte entre o estranho e o familiar”, de modo a interpretar os processos de transformações dinâmicas da sociedade através de um processo denominado “familiarização”, que envolve as etapas de “ancoragem” e “objetivação”, respectivamente, voltadas a apreender ideias estranhas (sujeitos, comportamentos e fenômenos) e “reduzi-las a categorias e a imagens

³⁴ Alguns entrevistados chegaram a perguntar, de forma bastante desconfiada, qual era o propósito do questionário e se eu divulgaria as suas informações pessoais. Na minha avaliação, eles não quiseram se expor.

³⁵ Originariamente, a intenção era trabalhar com a noção marxiana de ideologia, mas ao longo da pesquisa mostrou-se preferível utilizar a categoria “representação social”, em razão da sua maior abrangência para captar as nuances da prática política e social da cidadania pelos movimentos sociais urbanos sem-teto no contexto da cidade do Rio de Janeiro.

comuns, colocá-las em um contexto familiar” e “transformar algo abstrato em algo quase concreto, transferir o que está na mente em algo que exista no mundo físico”.

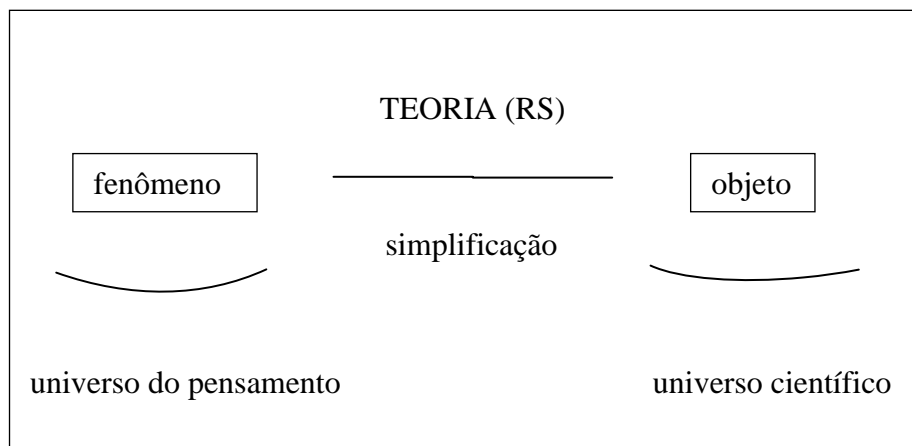
Seu objetivo é captar uma parcela da realidade e decodificá-la trazendo à tona elementos que não são compreensíveis no plano unicamente teórico-abstrato, como por exemplo “na tensão entre o reconhecimento formal da universalidade dos ‘direitos do homem’, e sua negação a grupos específicos dentro da sociedade” (DUVEEN, 2010, p. 16).

Depois de Moscovici, a psicóloga social francesa Denise Jodelet é o grande nome a ser invocado nos estudos sobre representações sociais, a qual considera ter uma grande “vocação para a transversalidade e a unificação de perspectivas, com respeito à complexidade dos fenômenos que a análise psicossocial se dá como objeto” (JODELET, 2005, p. 21).

Em uma primeira aproximação com o tema, costuma-se tratar sob o mesmo rótulo de “representação social” tanto o fenômeno em si como a teoria oriunda da psicologia social. Todavia, é preciso fazer uma delimitação precisa entre ambos, de modo que não haja futuras confusões de sentido na compreensão da realidade social investigado. Deve ficar claro que o fenômeno da representação social e o objeto de pesquisa são elementos distintos, embora o primeiro proporcione a criação do segundo, não de forma idêntica, mas gerando uma intermediação da realidade através das técnicas de pesquisa científica (SÁ, 1998, p. 14).

A representação é produzida pelo ato de fala (discurso), que tem um suporte comportamental, sendo a atividade de pesquisa é realizada mediante aproximações; afinal, o conhecimento não é a realidade, não se confunde com ela, mas nos diz algo a seu respeito. Em linhas gerais, Celso Pereira de Sá (1998, p. 22-23) ensina o processo de definição do objeto de estudo em representações sociais: dado que o fenômeno investigado pertence ao universo do pensamento, para que seja transformado em objeto de conhecimento, portanto, ínsito ao universo científico, deverá sofrer um processo de simplificação, compreensão e organização através da teoria, justamente a teoria das representações sociais.

Para melhor compreender essa explicação, veja-se o quadro abaixo:



Esse processo de construção das representações sociais – pela mediação pela teoria entre indivíduo e sociedade, sujeito e objeto, pensamento e ciência – é detalhado por Minayo:

as representações sociais, enquanto imagens construídas sobre o real, (...), se manifestam em palavras, sentimentos e condutas e se institucionalizam, portanto, podem e devem ser analisadas a partir da compreensão das estruturas e dos comportamentos sociais. Sua mediação privilegiada, porém, é a linguagem, tomada como forma de conhecimento e de interação social. Mesmo sabendo que ela traduz um pensamento fragmentário e se limita a certos aspectos da experiência existencial, (...) Fruto da vivência das contradições que permeiam o dia-a-dia dos grupos sociais e sua expressão marcar o entendimento deles com seus pares, seus contrários e com as instituições. Na verdade, a realidade vivida é também representada e através dela os atores sociais se movem, constroem sua vida e explicam-na mediante seu estoque de conhecimentos.³⁶

Outro aspecto que merece destaque a respeito das representações sociais consiste no fato de se tratar de fenômeno psicossocial que se produz e manifesta na esfera pública, onde os indivíduos interagem coletivamente, de modo que se desenvolvam identidades étnico-sociais. Neste ponto, emerge com a questão da alteridade enquanto elemento constitutivo dos sujeitos no campo simbólico:

O espaço potencial é portanto o espaço dos símbolos. Símbolos pressupõem a capacidade de evocar presença apesar da ausência, já que sua característica fundamental é que eles significam uma outra coisa. Nesse sentido, eles criam o objeto *representado*, construindo uma nova realidade que já está lá. Eles provocam uma fusão entre o sujeito e o objeto porque eles são expressão da relação entre sujeito e objeto. (...) A atividade psíquica, assim, envolve uma mediação entre o sujeito e o objeto-mundo. Este último reaparece sob a forma de representações, re-criado pelo sujeito, que por sua vez é ele mesmo também re-criado pela sua própria relação com o mundo. (...) A substância, ou o conteúdo do qual as representações são feitas, são símbolos.³⁷ (grifo no original)

Na presente tese de doutorado são representadas as condutas, opiniões e visões dos movimentos sociais urbanos sem-teto enquanto tais e suas concepções sobre a institucionalidade estatal (“Sistema Judiciário”) e conceitos como cidadania, Direito e Constituição.

A tese está estruturada em duas partes (teórica e empírica), subdividas em seções e capítulos. Apesar de formalmente separados, os capítulos seguem um movimento dinâmico de desenvolvimento, que parte de um panorama mais genérico, envolvendo a descrição das concepções teóricas que caracterizam o modelo referencial de cidadania enquanto titularidade de direitos, em direção a um patamar mais específico, abrangendo a conjuntura concreta da prática da cidadania no espaço urbano. Ressalta-se que não há qualquer pretensão em se lidar

³⁶ MINAYO, 1999, p. 108-109.

³⁷ JOVCHELOVITCH, 1999, p. 65 e 74-77.

com a história do conceito de cidadania, nem de se realizar uma sociologia do conhecimento. A intenção é mostrar sempre o que há de novo, como forma de definir lacunas em relação ao velho e relacionar a nova cidadania às ocupações, enquanto expressão de um movimento social ou ator coletivo. Em suma, parte-se da titularidade de direitos em direção ao movimento social numa definição dinâmica, ampliada e multidimensional da cidadania.

A primeira parte da tese é dedicada à revisão de literatura relativa à concepção teórica referencial do conceito de cidadania.

Na sua primeira seção, o capítulo 1 apresenta as contribuições dos autores da teoria política e social que permitem caracterizar a produção do modelo de cidadania enquanto *status* de direitos. A intenção é mostrar o que existe de “estadocêntrico” e “passivo” nas concepções formuladas pelos autores de uma determinada tradição de pensamento. Em razão da amplitude do objeto, não há preocupação em se fazer uma história da ideia de cidadania, ou de mapear e avaliar todas as suas respectivas contribuições teórico-metodológicas. Pelo contrário, busca-se apenas confrontar temporalidades e categorias revelados pelos autores mobilizados para enfrentar a concepção da cidadania como titularidade de direitos, ainda vigente sobretudo no Direito, centrada na institucionalidade estatal e na tutela de direitos pelo Poder Judiciário.

No capítulo 2 é abordado o debate contemporâneo na teoria política e social acerca da validade, dos limites e da persistência desse modelo teórico referencial no quadrante das últimas décadas, quando se verifica a característica da “multidimensionalidade”. A proposta é obter elementos para realizar uma reflexão em termos de uma proposta de ampliação democrática do conceito de cidadania, consoante os aspectos da realidade social e da prática política. Logo, não se trata de fazer nem um mapeamento das teorias mais antigas, nem uma avaliação do debate teórico contemporâneo.

Na segunda seção são apresentadas, respectivamente, nos capítulos 3 e 4, as categorias teóricas do pensamento dialético marxiano e gramsciano a servirem de instrumental analítico do conceito de cidadania enquanto *status* de direitos. Com isso, almeja-se identificar os motivos que permitem compreendê-la como parte do processo de fragmentação do conhecimento preconizado pelo capitalismo, demonstrando-se a razão de ser dos seus atores, espaços e instituições, bem como das relações que mantêm entre si. Nessa tônica, busca-se reunir elementos para a formulação de uma abordagem da cidadania que considere a importância de questões como (i) o resgate da centralidade da política na vida social; (ii) a

caracterização da sociedade civil como sujeito e as cidades como espaço para a prática política ativa na realidade social contemporânea; e (iii) o delineamento das formas atuais de articulação entre política e Direito, através de novos atores e cenários da cidadania.

Na segunda parte da tese, de caráter empírico, é estabelecida uma ligação entre a discussão teórica antes desenvolvida e a dimensão da prática política da cidadania.

Na sua primeira seção, o capítulo 5 apresenta uma demonstração dos principais elementos que caracterizam a concepção teórica da cidadania produzida na conjuntura da América Latina, de modo a se evidenciar as suas peculiaridades e identificar as características das suas instituições, atores e espaços. Adota-se a mesma metodologia do capítulo 1, em relação à apresentação do conceito de cidadania enquanto *status* de direitos, para a exposição das colaborações dos autores latinoamericanos da teoria política e social acerca da produção do modelo de cidadania ampliada e dinâmica nessa realidade histórica, política e social, bem como das suas recentes transformações.

No capítulo 6, o conceito de cidadania na América Latina é explorado no viés do seu atual constitucionalismo. Este é caracterizado por um processo de produção normativa oriundo da participação popular ativa, formando uma série de novos mecanismos e espaços de deliberação que envolvem a sociedade civil. Tem-se um rol inusitado de direitos fundamentais que, ao menos formalmente, contempla minorias sociais, notadamente os grupos étnicos tradicionalmente afastados do processo político e excluídos do sistema de direitos quanto às suas demandas específicas. Para tanto será utilizada a metodologia dos processos de circulação de direitos (TAVARES, 1999, p. 94), que recomenda a consideração das causas e dos efeitos da transposição do fenômeno jurídico em questão (o conceito constitucional de cidadania), o contexto dos quadros emissor e receptor, e os fatores políticos, sociais e econômicos que o norteiam (ANCEL, 1980, *passim*).

Em uma segunda seção, é realizado um recorte teórico-pragmático baseado no Direito da Cidade, delineando-se o espaço urbano como *locus* de realização da cidadania e manifestação das práticas cidadãs. No capítulo 7 são apresentados os elementos que permitem a definir a cidade e o espaço urbano como cenário da prática e da renovação da cidadania, o que permite compreender a constituição dos novos atores políticos e sociais, os movimentos sociais urbanos, cuja atuação destina-se à suprir a insuficiência da concepção da cidadania enquanto *status* de direitos, dinamizando as relações entre sociedade civil e Estado no início

do século XXI. Nesse mote, a luta pela efetivação do direito à moradia caracteriza-se como demanda emblemática que expressa as relações entre sociedade civil e Estado.

No capítulo 8 são apresentados e examinados os dados colhidos na pesquisa de campo realizada junto aos movimentos sociais urbanos sem-teto atuantes na cidade do Rio de Janeiro, denominados movimentos sociais “pontuais” e “de massas”. São ilustrados os seus processos de constituição, consolidação e, quando foi o caso, até de dissolução, tendo em vista as características que permitem considerá-lo enquanto tais: organização, práxis, projeto, ideologia e autonomia. Considerados nas suas lutas de promoção da moradia e resistência perante o Estado, eles evidenciam as suas principais percepções acerca da dinâmica política da cidadania e a prática de efetivação dos direitos no âmbito das cidades. Desse modo foi possível concluir a reunião de elementos materiais para a reflexão almejada acerca de uma leitura ampliada do conceito de cidadania na contemporaneidade.

1 O CONCEITO DE CIDADANIA NA MODERNIDADE: O *STATUS* DE DIREITOS COMO REFERENCIAL

1.1 As noções de cidadania ativa e passiva

A cidadania consiste em um dos principais temas da teoria política. Tradicionalmente denota a vinculação dos indivíduos à comunidade política, por isso é objeto de interesse em diversos ramos do conhecimento, como a história, a filosofia, a sociologia e o Direito.

Historicamente, possui como marcos fundamentais a Antiguidade e a Modernidade, que informaram seu desenvolvimento e delinearão as suas duas noções fundamentais: a de cidadania ativa e a de cidadania passiva.

De acordo com Gianfranco Poggi (2003, p. 39-44), elas se materializaram ao longo do tempo em dez aspectos no seu relacionamento com o Estado, sendo os cidadãos considerados enquanto tais sempre que identificados como: sujeitos; pagadores de tributos; soldados; detentores de direitos; constituintes; soberanos; (co)nacionais; indivíduos privados; participantes políticos ou *partisans*; e iguais.

Como explicita Michael Walzer (2001, p. 153-166), desde os seus primórdios na Antiguidade clássica, o conceito de cidadania é identificado por duas grandes matrizes: a greco-romana e a romana-imperial, que, respectivamente, correspondem às concepções ativa e passiva da cidadania.

Na Grécia antiga, a Cidade-Estado era considerada uma comunidade política e moral, composta por indivíduos que, em sua dimensão pública, constituíam uma identidade coletiva e assumiam a forma de um corpo político (BRETT, 2003, p. 105); daí a visão de Aristóteles da comunidade como organismo vivo. No contexto helênico, a população (formada apenas por homens adultos, livres e militares) era tida como responsável pela existência da cidade, concebida como construto histórico, e dirigia seus rumos com base nas deliberações produzidas em praça pública (assembléias), no exercício da democracia direta e em condições de igualdade entre os indivíduos reconhecidos como cidadãos (POGGI, 2003, p. 42).

Nesse contexto, desprezava-se as atividades não políticas, especialmente o trabalho, considerado indigno e conferido somente aos escravos, sujeitos sequer reconhecidos como seres humanos. Os cidadãos, por sua vez, dedicavam tempo integral à *polis* e à sua participação na *Agora*, materializando a figura aristotélica do *politikon zoon* (animal político).

Apesar de já apresentar elementos como liberdade e igualdade – para poucos, é verdade –, a cidadania grega era formada em meio às relações entre público e privado (ARENDDT, 2005, p. 93)³⁸. Os cidadãos consistiam na minoria dos indivíduos habitantes das cidades, pois tal condição possuía caráter censitário e era reconhecida restritamente aos que reunissem condições de garantir sua subsistência sem trabalhar.

Na Roma antiga, a cidadania também era compreendida em sentido ativo, como envolvimento direto e participação efetiva dos indivíduos no autogoverno (administração) da cidade. Daí a etimologia da expressão cidadania apontar para o termo latino *civitas*. Tal como entre os helênicos, a cidadania romana era atribuída apenas a um grupo seletivo de indivíduos (patrícios e clientes) e pautada por uma clivagem entre liberdade e escravidão, porém com um novo norte: a idéia de dependência.

Por meio do *ius gentium*, o Direito Romano considerava como cidadão quem não estivesse sujeito à dominação de outrem e fosse capaz de subsistir e atuar politicamente de forma autônoma, sem depender de ninguém (SKINNER, 2003, p. 13). Ao invés de direitos, como veio a ocorrer no período moderno, o cidadão romano era dotado de virtudes cívicas (BRETT, 2003, p. 99), tidas como marco da passagem do homem natural, meramente preocupado com o âmbito privado da vida (família e comércio), para o envolvimento nos assuntos comuns dos indivíduos, típicos da cidade.

Na sua fase imperial (século III a.C. / 476 d.C.), Roma teve uma significativa expansão territorial dos seus domínios e sua soberania atingiu, inclusive, o oriente. A anexação de novas regiões se tornou uma constante, de modo que os povos conquistados tornavam-se parte da população do Império e deviam se submeter ao seu modelo de

³⁸ Segundo Hannah Arendt (2005, p. 71 e 74), “(...) a propriedade e a riqueza, são historicamente de maior relevância para a esfera pública que qualquer outra questão ou preocupação privada, e desempenham, (...), mais ou menos o mesmo papel como principal condição para a admissão do indivíduo à esfera pública e à plena cidadania. (...) A pobreza força o homem livre a agir como escravo. A riqueza privada, portanto, tornou-se condição para admissão à vida pública não pelo fato do seu dono estar empenhado em acumulá-la, mas, ao contrário, porque garantia com razoável certeza que ele não teria que prover para si mesmo os meios do uso e do consumo, e estava livre para a atividade política. (...) Esta condição para a admissão à esfera pública ainda prevalecia no início da Idade Média”.

estratificação social. Tornou-se necessária a concessão da cidadania romana a indivíduos de outras procedências, porém de forma diferente do que ocorrera no período republicano.

Como se tratava de aglutinar populações heterogêneas, sem origens comuns e desprovidas de condições para participar de atividades políticas, adotou-se uma nova compreensão da cidadania, marcada pela impessoalidade. A cidadania romana imperial assumiu uma forma passiva, na qual os cidadãos possuíam identidade comum ao serem dotados de títulos e direitos, que lhes eram garantidos pelas leis e os desobrigavam de participar da elaboração destas (WALZER, 2001, p. 159).

Cerca de dez séculos depois, a concepção ativa da cidadania voltou a ser adotada com o resgate de humanismo cívico. Com o Renascimento, destacando-se o pensamento de Maquiavel, promoveu-se um resgate da figura clássica do cidadão romano, como uma forte associação entre virtude e liberdade, em termos de autonomia e autogoverno (WALZER, 2001, p. 106-107).

Após percorrer esses períodos históricos dotada de certa hegemonia, a vertente da cidadania como participação política passou a ter um papel secundário no período feudal e, decisivamente, com o advento da modernidade. Para se explicar essa transição, no âmbito da filosofia, costuma-se relacionar a cidadania à não menos polissêmica noção de liberdade política e suas principais concepções teóricas.

Caracterizada por Isaiah Berlin como “liberdade negativa” e por Benjamin Constant como “liberdade dos modernos”, essa nova abordagem foi assim cunhada pelos representantes do liberalismo, que abarca desde John Locke a Jeremy Bentham, John Stuart Mill e o próprio Benjamin Constant (SKINNER, 2003, p. 15-21). A fim de exaltar a autodeterminação individual, essa vertente preconiza a liberdade como ausência de interferência e/ou coerção na esfera privada, e não mais a liberdade como independência. Com a centralidade do racionalismo, ganha proeminência o ideal de cada pessoa ter a capacidade de livre escolha sobre os seus rumos, sem impedimentos pela comunidade política, concedida pela figura do Estado mínimo (PETTIT, 1999, p. 35-40).

Nessa concepção, a liberdade individual tem a sua manifestação mais genuína no Estado Civil hobbesiano. Neste, os indivíduos abrem mão de uma parcela das suas liberdades em troca de segurança, cabendo ao Estado interferir – geralmente por meio de leis – na esfera particular e exercer seu poder de coerção, para proteger unicamente a propriedade privada e a integridade física dos cidadãos (SKINNER, 2003, p. 15 e 16-19).

De outra banda, materializadas historicamente pela *Commonwealth* inglesa (1688) e pelo jacobinismo francês (1793), e abordadas teoricamente por pensadores como Jean-Jacques Rousseau e Karl Marx, as chamadas “liberdade positiva” ou “liberdade dos antigos” representaram uma nova retomada, na contracorrente da Modernidade, da idéia de cidadania ativa. Revigorada, esta foi atrelada a uma idéia de justiça distributiva e preconizou o pertencimento dos indivíduos a uma comunidade democraticamente autogovernada, bem como o autodomínio dos cidadãos e a participação política direta nos assuntos da coletividade.

Apesar das suas peculiaridades, Rousseau e Marx compartilham certas premissas fundamentais para a atualização da noção de cidadania ativa. Ao contrário dos liberais, entendem que o individualismo puro não existe antropologicamente e que o homem é um ser social, constituído no meio em que nasce e (con)vive com seus semelhantes. A propriedade é considerada como a origem das desigualdades entre os homens e a fonte da desagregação social³⁹. Já a liberdade e a igualdade são compreendidas em sentido material, ligadas à sua efetiva implementação no campo social⁴⁰. Por esses motivos, tais pensadores não aceitavam a figura moderna da democracia representativa, argumentando que o poder político não pode ser delegado pelo povo e conferido a uma elite, e defendiam a democracia direta, na qual se produzia, no sentido rousseauiano, a vontade geral.

No campo da sociologia, evidenciado na Modernidade, verifica-se uma análise da cidadania correspondente aos perfis de sociedade assumidos nesse paradigma. Norteada pelas noções de evolução, transformação e mudança social, a dimensão sociológica da cidadania identifica esse conceito, sucessivamente, com a sociedade de mercado, a sociedade do trabalho e a sociedade pós-industrial, conferindo-lhe diferentes conotações conforme cada um desses panoramas. A noção mais difundida dessa compreensão sociológica é a apresentada por Thomas H. Marshall, que concebe a cidadania moderna como um processo evolutivo e aponta a cidadania democrática como composta pelas cidadanias civil, política e social, revelando uma conjugação entre as desigualdades do mercado e a igualdade jurídica.

Na seara do Direito, a cidadania é compreendida por meio de uma visão mitigada da idéia de *status*, que corresponde à titularidade pelos indivíduos de direitos e obrigações formalmente instituídos por textos constitucionais e legais. Como preconizado pela dogmática

³⁹ ROUSSEAU, 2005.

⁴⁰ MARX, 2010.

jurídica, influenciada pelo pensamento kantiano, reconhece-se como cidadão todo indivíduo apto ao exercício de direitos políticos (ao menos o de votar), promove-se a igualdade de todos perante a lei (isonomia formal) e garante-se uma pretensa universalidade do alcance dos direitos em regimes de sufrágio universal⁴¹.

Na doutrina jurídica contemporânea, principalmente no contexto brasileiro, tem-se entendido que somente uma abordagem jurídica pura – quando muito aliada a uma reflexão a partir da Filosofia do Direito – é capaz de compreender e equacionar a questão da cidadania na chamada “era dos direitos”⁴². Relega-se a um segundo plano, ou mesmo desconsidera-se, as dimensões política, sociológica e histórica da cidadania, em razão da sua alegada insuficiência para o enfrentamento da temática diante de um novo contexto, no qual se reconhece formalmente todas as categorias de direitos e exige-se uma aposta plena na sua efetivação por meio dos tribunais (TORRES, 1999, p. 244 e 248-251)⁴³.

1.2 A noção de cidadania como titularidade de direitos

Em oposição ao mundo pré-moderno, cujas atenções estavam centradas na *polis* grega e posteriormente na Igreja da Idade Média, a “dessacralização” representa o marco da passagem para a Modernidade e caracteriza uma ruptura no curso da história da humanidade.

⁴¹ É muito comum entre os juristas a identificação do termo cidadania com a prática política e os direitos de votar e ser votado, ficando os direitos civis, sociais e de nacionalidade para o campo dos direitos humanos. Nesse sentido, o legislador brasileiro define como cidadão somente a pessoa dotada de direitos políticos, os quais são tidos como pressuposto para o reconhecimento de direitos civis e/ou sociais perante o Poder Judiciário, p. ex., nos casos de ação popular. Tido como regulamentar ao artigo 5º, LXXIII, da Constituição Federal de 1988 – “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular (...)” –, o artigo 1º, § 3º da Lei n.º 4.717/65 prevê que “A prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda”. Essa também é a perspectiva adotada pela doutrina jurídica, aqui representada por Luís Roberto Barroso (2003, p. 100), que, invertendo gênero e espécie, assim se manifesta: “**Os direitos de participação política, ou apenas direitos políticos, abrangem o direito de nacionalidade e o direito de cidadania.** (...) Pelo segundo, se reconhece ao indivíduo, qualificado por certos requisitos, a capacidade eleitoral (...) e a capacidade eletiva (...)” (grifo meu)

⁴² Correntemente utilizada por juristas, essa expressão foi extraída do famoso livro de Norberto Bobbio, *A era dos direitos*.

⁴³ A título exemplificativo, vale destacar a produção teórica de Ingo Wolfgang Sarlet (2004, p. 42-52 e 277-280). Considerado um dos principais constitucionalistas brasileiros da atualidade, o autor gaúcho se notabiliza pelos seus estudos referenciais na dogmática dos direitos fundamentais, em especial dos direitos sociais. Sem embargo, tanto em seus artigos como em seu principal livro, o autor desenvolve uma considerável digressão histórica sobre a origem dos direitos liberais clássicos enquanto direitos naturais, mas não faz qualquer menção aos acontecimentos históricos e à tradição das lutas socialistas e operárias que condicionaram o surgimento e impulsionaram o reconhecimento dos direitos sociais, limitando-se a indicar o Estado Social, assim pressupondo (erroneamente) a sua existência no Brasil.

Pode-se falar numa quebra de paradigma ou “revolução científica”⁴⁴, pois o conjunto de concepções que limitavam e ordenavam o conhecimento até então vigente foi completamente modificado a partir do século XVI.

Pensadores racionalistas como Hobbes, Locke, Kant, entre outros, atestaram o esgotamento da perspectiva pré-moderna, segundo a qual o real era condicionado pelo sobrenatural e a legitimidade do poder tinha origem divina; afinal, a teologia era tida como a rainha das ciências. Na perspectiva moderna, o que legitima o poder é a igualdade, não a diferença, sendo Deus deslocado para a esfera sobrenatural e cabendo ao homem administrar a vida terrena.

O paradigma moderno refutou a tradição imposta durante séculos pela Igreja Católica, inteiramente calcada no teocentrismo, e formulou novas concepções acerca das formas de se encarar a vida e a morte, de organização social e de produção e propagação do conhecimento, verifica-se uma total revolução em relação às perspectivas do homem europeu, a partir da Revolução Científica do século XVI, com o florescimento das idéias do Renascimento e do Humanismo.

Pode-se resumir o paradigma moderno pelas suas três perspectivas: a ontológica (todo ser é determinado), a antropológica (o homem é um ser racional) e a epistemológica (o único conhecimento válido é o racional)⁴⁵. Passa-se a conceber que o “ser” deve estar em permanente construção, que o homem é capaz de dirigir os rumos da sua vida de acordo com a sua racionalidade (antropocentrismo) e que o sujeito encontra-se separado do objeto de investigação.

O ponto de partida da Modernidade é caracterizado pela cisão entre “homem” e “natureza”, que produziu um duplo reducionismo: um *reduccionismo da natureza*, transformada numa máquina, mesmo sendo viva e autopoietica; e um *reduccionismo ao ser humano*, concebendo-se que o indivíduo só se torna social num segundo momento, no qual realiza um movimento para fora da natureza, por um lado permitindo o desenvolvimento tecnológico e humano, mas por outro destruindo a natureza e colocando a sobrevivência da

⁴⁴ De acordo com Thomas Kuhn, uma revolução científica ocorre “*Quando a comunidade científica repudia um antigo paradigma, renuncia simultaneamente à maioria dos livros e artigos que o corporificam, deixando de considerá-los como objeto adequado ao escrutínio científico*”. KUHN, 2005, p. 209.

⁴⁵ Nesse sentido, há uma cisão entre diversos elementos, dando-se prevalência ao segundo de cada uma das três dicotomias que resumem a Modernidade, quais sejam: natureza/cultura, corpo/psique e objeto/sujeito. Cf. PLASTINO, 2001.

espécie humana sob ameaça iminente (SANTOS, 2003, p. 1 e ss.). Em outras palavras, deixa-se de acreditar que o homem pertence à natureza e a natureza pertence ao homem.

Tendo em vista os elementos legitimadores do imaginário moderno (monoteísmo, Estado e verdade), a teoria política formulada nesse novo paradigma caracteriza-se por ser secularizada e racional, podendo-se afirmar que consiste tanto numa “teoria racional do Estado” quanto numa “teoria do Estado racional”. Isso proporcionou mudanças históricas em concepções tradicionais, como os conceitos de democracia, liberdade e propriedade, que, na esteira de um amplo processo de mudanças sociais, assumiram contornos jamais vistos, passando das clássicas concepções coletivistas e eclesiais para uma nova compreensão, calcada no indivíduo.

Diversos conceitos fundamentais integram o paradigma moderno. Em suma, os elementos que definem a Modernidade são os seguintes: economia (capitalismo), Estado (nacional), Direito (lei) e ideologia (igualdade).

A partir desse ponto de vista, desenvolveu-se paulatinamente na Europa a substituição do modelo de produção feudal pelo capitalista – e, conseqüentemente, do Estado feudal pelo Estado nacional. Tal mudança envolveu uma série de elementos que somente foram viabilizados no cenário da Modernidade, *e.g.*, a substituição de regimes monárquicos por republicanos e a progressiva laicização do Estado e da política (TILLY, 1996, p. 54)⁴⁶.

O Estado feudal, no qual estavam assentados o absolutismo monárquico e a estrutura do Antigo Regime, tinha por base um sistema peculiar de produção de valor, marcado por relações de dominação senhorial fundadas em hierarquia pessoal (BENDIX, 1996, p. 69-83 e p. 73). Tinha-se um sistema patrimonialista, calcado nas relações de vassalagem e na submissão do processo produtivo aos interesses exclusivos do clero e da nobreza. Tal modelo preconizava a transformação da natureza pelo homem unicamente com vistas à satisfação dos poderes consolidados, marginalizando as práticas mercatórias da burguesia em ascensão. A própria organização geográfica dos feudos retratava esse quadro político-econômico, pois se agrupavam em grandes extensões de terra, para deixar os burgos situados externamente às suas cercanias (HÖFERT, 2003, p. 66).

Com o objetivo de se preservar a ordem social então vigente, através da administração da pobreza e da eliminação da vadiagem, foram editadas na Inglaterra, em 1601 e 1603, duas

⁴⁶ Ainda de acordo com Tilly (1996, p. 55), “os estados europeus seguiram trajetórias tão diversas mas acabaram convergindo no estado nacional”.

leis conhecidas como *Poor Laws* (POLANYI, 2000, p. 109-127). Numa tônica de alternância entre auxílio e repressão, estabeleciam um controle sobre a movimentação territorial dos trabalhadores, para que não pudessem se organizar para promover a subversão do *status quo*.

Basicamente, essas leis previam um sistema de regulamentação de salários, de abrangência nacional e administração local, que atribuía às paróquias (âmbito privado) a responsabilidade pelo custeio e fornecimento de trabalho, alimentação e moradia aos pobres. Como identifica Marshall (1967, p. 70-73), as comunidades locais podem ser consideradas como a fonte original dos direitos sociais, porém ressaltando-se a separação entre estes e o *status* de cidadania. Afinal, as medidas “sociais” eram consideradas como caridade e dirigidas somente aos “não-cidadãos” – pobres, mulheres, crianças, idosos e loucos –, o que demonstra o germe da associação liberal entre desemprego e livre arbítrio.

As práticas mercantilistas envolvendo o manejo de capital remontam a tempos antigos e a uma postura que, por visar ao lucro e à usura, foi tida como contrária aos valores cristãos, e historicamente condenada pela Igreja Católica, que, inclusive, defendeu a criminalização do mercantilismo (TIGAR, LEVY, 1978, p. 19). Apesar de o elemento “capital” já existir e ser utilizado – em posição marginal – pelos comerciantes durante séculos, jamais ocupara posição central no processo de produção. Isso somente ocorreu com o advento do sistema capitalista, impulsionado pela intensificação das rotas de comércio e pelo crescimento de grandes cidades nas regiões dos burgos – fenômeno viabilizado pelo progressivo enfraquecimento político do clero e da nobreza, simultâneo ao fortalecimento da burguesia (TILLY, 1996, p. 64-65).

Uma nova ordem social foi constituída e inúmeros foram os desdobramentos desses fatos históricos no campo político, pois consolidada uma nova classe à frente da coletividade e formadas diferentes instituições de governo (TIGAR, LEVY, 1978, p. 14).

No ápice desse processo político-social surgiu o movimento do Constitucionalismo moderno⁴⁷, que buscava impor limites à atuação do Estado, condicionando-o aos limites estabelecidos pelo Direito. O Estado passou a exercer um papel ativo e passivo na elaboração das normas de regramento social, pois se tornou sujeito a elas tal como os indivíduos a ele

⁴⁷ Na síntese de Nicola Matteucci (2004, p. 246-258): “*A definição mais conhecida de Constitucionalismo é a que o identifica com a divisão do poder ou, de acordo com a formulação jurídica, com a separação dos poderes. (...) Constitucionalismo não é hoje termo neutro de uso meramente descritivo, dado que engloba em seu significado o valor que antes estava implícito nas palavras Constituição e constitucional (um complexo de concepções de políticas e valores morais), procurando separar as soluções contingentes (por exemplo, a monarquia constitucional) daquelas que foram sempre suas características permanentes. (...) hoje o Constitucionalismo não é outra coisa senão o modo concreto como se aplica e realiza o sistema democrático representativo*”.

submetidos. Tal fenômeno ficou caracterizado com a estipulação de um rol positivado de garantias fundamentais dos cidadãos, que figurava como uma zona intransponível pelo Estado na sua atuação.

As Constituições começaram a garantir um elevado grau de autonomia aos indivíduos perante o Estado, cabendo a este abster-se ante uma série de domínios, como a liberdade de religião e de imprensa, bem como limitar-se a garantir a propriedade e a segurança dos cidadãos ao mesmo tempo em que prestava os serviços residuais que não interessassem à iniciativa privada (LOCKE, 2005, p. 37 e ss.). Eis a idéia do Estado mínimo e absenteísta, que preconizava as práticas de livre comércio e deixava o gerenciamento da ordem econômica a cargo da “mão invisível” do mercado, ou seja, determinava que o exercício do poder real sobre a sociedade deveria ficar sob o comando da iniciativa privada, detentora do poder econômico.

1.3 A cidadania liberal e suas características

Com a formação do Estado moderno, fundado e justificado no princípio da nacionalidade, a cidadania foi atribuída aos indivíduos com base no localismo territorial de um determinado Estado nação, corolário de certos elementos. Como adverte Eric Hobsbawm (2004, p. 17), “*não é possível reduzir nem mesmo a ‘nacionalidade’ a uma dimensão única, (...)*”. Ao lado dos elementos políticos e econômicos, que realmente foram decisivos para a formação dos Estados nacionais, também concorreram outros fatores como a etnia, a tradição, o território, o idioma, a moeda, a pátria e a identidade histórica e cultural, que compuseram o chamado proto-nacionalismo e proporcionaram o surgimento do nacionalismo moderno (HOBSBAWM, 2004, p. 63 e ss.)⁴⁸.

Além de funcionar como elemento de legitimação para sistemas políticos mais desenvolvidos e complexos que os da Antiguidade, a cidadania foi compreendida como sinônimo de pertencimento a um determinado Estado. Evidenciou uma lógica de inclusão da burguesia nos campos político e social, pautada pela formação das cidades e pelo abandono

⁴⁸ Segundo Hobsbawm (2004, p. 11), “*os últimos dois séculos da história humana do planeta Terra são incompreensíveis sem o entendimento do termo ‘nação’ e do vocabulário que dele deriva*”.

do campo, com a ascensão das fábricas e a desvalorização da agricultura (GIDDENS, 2004, p. 35 e ss.).

Com o surgimento do liberalismo e a sua ruptura, representada como a “arte da separação” (WALZER, 2001, p. 153-166) – cartografia social e política de um novo modelo político –, a cidadania assume outra faceta e apresenta uma definição mais clara. A visão orgânica e hierárquica da Idade Média é substituída pela figura de “muros”, que delimitam e protegem o exercício das liberdades. Estas baseiam-se em um suporte moral (pré-político) e assumem a forma de “direitos naturais” (e.g., liberdades religiosa e de opinião), considerados fundamentais e universais, cujo conteúdo deveria ser preenchido por cada indivíduo, sem a interferência do Estado⁴⁹.

Com a cidadania liberal, calcada nos ideários do antropocentrismo e da agência humana –, surge um *status* jurídico determinando que a condição de portador de cidadania consiste em se estar atrelado a um Estado nacional e acobertado pela proteção da lei e dos direitos. Passavam os indivíduos (nem todos, vale recordar) de súditos a cidadãos (BOBBIO, 1992, p. 15 e ss.), e tinham protegidos seus assuntos mais privados (propriedade, riqueza, segurança e intimidade) pelos denominados direitos civis.

Erigindo-se o contratualismo e o *jusnaturalismo* como modelos filosóficos predominantes, passou-se a conferir um tratamento central aos direitos naturais – especialmente a propriedade privada, a autonomia de vontade para contratar e a segurança pessoal. Por serem tidos como anteriores à instituição da organização política, tais direitos tinham como principal tarefa limitar a ação estatal perante os cidadãos, garantindo-lhes uma série de liberdades públicas alheias a qualquer intervenção arbitrária. Como corolários dessa concepção foram instituídos os princípios da legalidade e da igualdade perante a lei (ou isonomia formal), que representavam mais uma forma de resguardo contra a interferência estatal na esfera individual (HELD, 1996, p. 78-82).

No marco dessa matriz *jusnaturalista*, Locke faz um uso diferente de Hobbes quanto ao instrumental “Estado de Natureza/Estado Civil/Contrato Social”. Enquanto Hobbes busca legitimar o poder do Estado absolutista, Locke objetiva limitá-lo segundo a lógica do primado do privado sobre o público. De acordo com a sua concepção individualista/atomista do ser

⁴⁹ Dominante no período do Império Romano, essa concepção da liberdade como “não interferência” foi retomada, início da modernidade, por autores como Thomas Hobbes e Jean Bodin, que usavam o termo cidadania no sentido de um resgate da concepção negativa, passiva e protetivo-jurídica das liberdades individuais, ou seja, em termos de segurança contra a atuação do estado. Cf. PETTIT, 1999, p. 35-40.

humano, Hobbes (2004, p. 95-100) constrói a idéia de que no Estado de Natureza só haveria indivíduos isolados, que somente entrariam em contato para guerrear, proteger-se contra agressões despropositadas e, finalmente, para a elaboração do Contrato Social. Por sua vez, Locke (2005, p. 32-33) entende que inicialmente os indivíduos estão separados e não criam conflitos entre si, mas depois se unem para formar a sociedade civil e, por fim, a sociedade política.

Em *O Leviatã*, Hobbes assevera que a propriedade só surge com o advento do Estado Civil, pois no Estado de Natureza não haveria qualquer regramento para disciplinar as relações entre os indivíduos⁵⁰. Já para Locke (2005, p. 92): “*O maior e principal objetivo, portanto, dos homens se reunirem em comunidades, aceitando um governo comum, é a preservação da propriedade*”. Na formulação lockeana, a propriedade é um direito natural e inalienável⁵¹, servindo de fundamento para a criação do governo civil e para a atribuição de cidadania e direitos políticos a certos indivíduos.

Analisando as categorias de direitos na teoria de Locke, verifica-se uma separação entre os homens que têm e os que não têm propriedade, de modo que somente são dotados de cidadania os proprietários de meios de produção⁵².

Aparentemente é difícil conciliar a idéia de governo da maioria com a concepção individualista de Locke, especialmente sendo o direito de propriedade requisito para aquisição de direitos políticos. No entanto, isso foi possível através da equiparação entre o consentimento coletivo e o individual, ou seja, como os direitos políticos eram restritos a uma pequena elite, os governantes sempre representavam seus próprios interesses em nome dos seus representados (eles mesmos).

Locke concebeu a propriedade privada como direito puramente natural e, portanto, passível apenas de reconhecimento (caráter declarativo) por parte do soberano (BOBBIO, 1997, p. 192).

Constituiu-se, desse modo, a primeira versão dos direitos de cidadania na Modernidade, a dos *direitos individuais*. Como se compreendia o Estado a partir de uma concepção restrita à garantia da propriedade e da segurança individual, não lhe cabia

⁵⁰ Segundo Hobbes (2004, p. 183), “*Toda propriedade privada da terra deriva, originariamente da distribuição arbitrária pelo soberano*”.

⁵¹ Para Hobbes, apenas o direito à vida era inalienável, enquanto que para Locke o eram os direitos à vida, à liberdade (como forma de vida) e à propriedade.

⁵² Eis uma ubiqüidade na teoria da cidadania de Locke, segundo a qual a individualidade de uns negava as de outros (os não proprietários). Assim, para ele, o importante é o “ter” e não o “ser”.

implementar qualquer prestação material, mas apenas se abster de intervir na esfera particular e fiscalizar as condutas das pessoas para que fossem promovidos tais valores (BENDIX, 1996, p. 109 e ss.)⁵³.

Evidenciados pelas revoluções estadunidense e francesa, no final do século XVIII, tais direitos se relacionam ao modelo de Estado liberal. Caracterizado por Habermas (2003, p. 138) como “paradigma do direito formal burguês”, esse modelo representa uma concepção de justiça pautada pela igualdade e pela distribuição de direitos, com vistas unicamente à garantia da autonomia privada (direitos civis e políticos) e à não intromissão do Estado no funcionamento do mercado. Para tanto, necessitava-se de uma estruturação jurídica formalista, prevalecendo o Direito Privado sobre o Direito Público.

Quanto ao elenco dos pressupostos do modelo de Direito Privado liberal, é precisa a síntese de Víctor Abramovich e Christian Courtis (2004, p. 50-51): (i) construção de sujeitos de direito individuais; (ii) equivalência dos sujeitos de direito, expressada através de noções como a igualdade formal perante a lei e a igualdade das partes contratantes; (iii) consagração do princípio da autonomia da vontade; e (iv) limitação das funções do Estado à criação de regras gerais e abstratas e à criação de bens jurídicos individuais.

Em suma, são as seguintes as características da cidadania liberal: passividade, formalidade, institucionalidade, caráter restritivo, igualdade normativa, nacionalidade e territorialidade. Para viabilizar um sistema que as organizasse, a classe burguesa promoveu nos textos constitucionais e declarações de direitos uma clara separação entre os “direitos do homem”, tidos como universais e inerentes à figura do “homem abstrato”, e os “direitos do cidadão”, de titularidade condicionada ao pertencimento a um determinado Estado.

A Constituição francesa de 1791 apresentou uma distinção entre cidadãos “ativos” e “passivos” (SINGER, 2003, p. 214-215). Aos cidadãos passivos cabia apenas o gozo de direitos civis, simbolizados pelo direito à propriedade, que, na prática, eram exercidos apenas pelos indivíduos detentores dos meios de produção. Já aos cidadãos ativos, que compunham um círculo seletivo, eram reconhecidos direitos políticos de eleger os governantes e candidatar-se em pleitos eleitorais, assegurando a sua hegemonia no controle do Estado. Mesmo incorporando a proposta de Thomas Paine, à época avançada, de previsão de um “direito à

⁵³ Paulo Bonavides (2004, p. 517) delinea tais direitos como direitos de liberdade que *“têm por titular o indivíduo, são oponíveis ao Estado, traduzem-se como faculdades ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico; enfim, são os direitos de resistência ou de oposição perante o Estado”*.

subsistência”⁵⁴ aplicável aos trabalhadores e não trabalhadores, financiado pelo erário público, o texto de 1791 não foi efetivado para a maioria da população, em razão da lógica excludente do discurso liberal dos “direitos humanos”⁵⁵.

1.4 A ampliação da cidadania liberal e o advento da cidadania social

Em sua obra *A grande transformação social*, Karl Polanyi realiza uma análise detalhada das transformações econômicas do século XIX e apresenta uma interpretação singular, dissonante das economicistas, acerca dos desdobramentos no processo social da passagem de um sistema econômico para outro. Desvinculado de qualquer determinismo econômico e baseado na idéia de primazia da sociedade, o autor resgata o processo histórico e social da Revolução Industrial, utilizando como chave de análise uma dialética do duplo movimento de retração e liberação da sociedade nesse período.

Polanyi contrapõe os processos históricos de ascensão e declínio da sociedade industrial. Seu objetivo é esclarecer os motivos do seu esgotamento e da queda de toda uma civilização construída sobre ela, bem como da sua superação pelo modelo de sociedade pós-industrial que lhe sucedeu no século XX.

Segundo Gómez, a tônica desse duplo movimento é orientada por:

uma primeira fase de libertação das forças do mercado de todo controle social, o que, de maneira acelerada, erode a coesão social, destrói os velhos laços de comunidade e acirra a luta de classes; e uma segunda, na qual a sociedade, aos poucos e por intermédio da política, tenta atenuar os efeitos disruptivos do mercado e introduzir na economia um certo tipo de controle social.⁵⁶

Primeiramente, Polanyi explica como o mercado e o livre cambismo foram elevados a entidades inquestionáveis, desvendando os mitos das suas alegadas espontaneidade e auto-regulação. Com o objetivo de separá-lo da sociedade, o mercado e sua lógica de

⁵⁴ Constituição francesa de 1791, art. 21: “Os socorros públicos são uma dívida sagrada. A sociedade deve subsistência aos cidadãos desafortunados, seja conseguindo-lhes trabalho, seja garantindo os meios de existência para aqueles que não têm condições de trabalhar.” SINGER, 2003, p. 217. Precursor da renda cidadã, em pleno século XVIII, Thomas Paine defendia, ainda, a redistribuição da renda através de um imposto progressivo sobre a propriedade da terra. Cf. PAINE, Thomas. **Rights of man**. Harmondsworth: Penguin Books, 1984.

⁵⁵ A esse propósito, será apresentada adiante o posicionamento crítico de Marx à concepção liberal dos “direitos do homem”.

⁵⁶ GÓMEZ, 2000, p. 24.

funcionamento foram planejados, estruturados e protegidos no âmbito do Estado, com base nas articulações feitas, pela *haute finance*, entre as searas política e econômica-financeira do poder. Segundo o autor, juntamente com o sistema de equilíbrio do poder, o padrão internacional do ouro e o mercado auto-regulável, o Estado liberal consistiu em uma das quatro instituições que embasaram o “pacifismo pragmático” da civilização do século XIX (POLANYI, 2000, p. 17 e ss.).

Em outra etapa, Polanyi descreve o processo de mudança social que caracterizou o abandono da utopia do livre mercado e o descobrimento da sociedade como renascimento da liberdade política. Neste cenário de busca pela retomada da coesão social – estilhaçada pelo liberalismo econômico –, a sociedade se robusteceu empreendendo esforços para a disciplina da economia, pela via do processo político, com um redirecionamento para as necessidades humanas e sociais. Com a sua resistência à economia de mercado, a sociedade voltou a ganhar força para garantir a sua primazia no processo de organização política.

Como resultado da plenitude do sistema da economia de mercado e de diversos fatores políticos, Polanyi (2000, p. 17) afirma que “*a civilização do século XIX ruiu*” e abriu espaço para a grande transformação estrutural da sociedade, que teve como legado os desafios da industrialização e da fragmentação social.

Em meio a esse processo, verifica-se a emergência da “questão social”, que possibilitou a conscientização dos movimentos populares e dos trabalhadores durante o século XIX, para a busca da sua libertação de um sistema de organização social que lhes negava a condição de cidadãos e, muitas vezes, de seres humanos.

Esse novo paradigma é compreendido como o advento da “sociedade do trabalho” (CASTEL, 2005), na qual as categorias “fabricação” e “trabalho” assumem uma centralidade determinante nos processos de socialização dos indivíduos, pois considerada como norte para a formação das pessoas dentro do contexto coletivo, na condição de *homo faber* (ARENDDT, 2005, p. 166 e ss.). Segundo tal cosmovisão, todos interagem entre si tendo como referencial as suas posições em relação à detenção e o manejo dos meios de produção, bem como às suas capacidades para acumular capital pela venda da força de trabalho. Conseqüentemente, novos sujeitos se destacaram na cena política e importantes conquistas foram incorporadas como resultado das suas reivindicações.

Na leitura marxiana, compreende-se que as demandas políticas e sociais, então apresentadas pelos não-cidadãos, foram pleiteadas num compasso de “idas e vindas”

(SINGER, 2003, p. 226), extrinsecamente à lógica da democracia liberal, que buscava sempre se re-organizar para absorvê-las e compatibilizá-las, quando não conseguia rejeitá-las. Domenico Losurdo argumenta que esse panorama implicou em uma progressiva ampliação dos direitos de cidadania, via extensão do sufrágio, caracterizada como um movimento de alternância na luta de classes entre “emancipação” e “des-emancipação”, no sentido que surgia um contragolpe conservador a cada conquista das lutas libertadoras contra o capital (LOSURDO, 2004, *passim*).

Exemplo elucidativo desse compasso é dado pela intercalação, na Inglaterra, entre o reforço da lógica das *Poor Laws* e a elaboração das chamadas Leis Fabris (*Factory Acts*)⁵⁷.

Em 1795, buscou-se salvar as *Poor Laws* inglesas com a criação do sistema de *Speenhamland*, que prestava assistência aos pobres com a concessão de um salário mínimo e um salário família, acrescidos de oportunidades de trabalho. Em 1834, elaborou-se o *Poor Law Amendment Act*, que criminalizou a mendicância e intensificou a utilização das *Workhouses*, que recebiam, em regime de trabalhos forçados, os incapazes de labutar e prover o próprio sustento (POLANYI, 2000, p. 99-108).

Apesar das suas falhas, as Leis Fabris “*foram os primeiros direitos sociais legalmente conquistados na era do capitalismo industrial*” (SINGER, 2003, p. 222)⁵⁸, e apresentaram uma importante novidade na trajetória histórica da cidadania: pela primeira vez, atribuiu-se uma dimensão coletiva aos direitos de cidadania, que passaram a ter uma vertente de titularidade transindividual. Nesse sentido, os direitos sociais catalisaram as demandas dos trabalhadores e serviram de ensejo para a aglutinação desses novos sujeitos sociais na luta por seus interesses políticos, especialmente para a reversão das condições árduas de trabalho a que estavam submetidos: longas jornadas diárias, atividades insalubres, baixa remuneração, escassez de tempo para repouso e exploração do trabalho infantil.

Ao estipularem direitos típicos dos trabalhadores, as Leis Fabris promoveram a liberdade de trabalhar e consistiram em restrições ao direito de propriedade e à liberdade de contratar, até então absolutos, almejando conter enormes ondas de desemprego. Seus resultados foram positivos para os trabalhadores e proporcionaram a conquista do sufrágio universal em diversos países europeus, fortalecendo o poder dos trabalhadores e acirrando a

⁵⁷ No capítulo 8, do livro 1, de *O Capital*, intitulado “A jornada de trabalho”, Marx demonstra a contraposição entre, por um lado, a avidez da burguesia pela super-exploração da jornada de trabalho, e, por outro, a luta dos trabalhadores pela crescente proteção dos seus direitos em leis fabris, na Inglaterra e em outros países. Cf. MARX, 2006, p. 305-346.

⁵⁸ As principais Leis Fabris da Inglaterra foram editadas em 1802, 1819, 1833, 1842, 1844, 1847 e 1874.

luta de classes, com uma novidade: o Estado passou a ser visto como possível agente da classe trabalhadora.

Nesse movimento pendular de reorganização do trabalho e reivindicação de direitos sociais, destacam-se como suas principais vias as experiências do sindicalismo e do cooperativismo operário, introduzidas pela primeira vez na Inglaterra e depois difundidas por diversos países.

Como já demonstrado, o início do século XIX envolveu uma série de medidas destinadas ao controle da pobreza e à disciplina das condições de superexploração do trabalho. Neste contexto, promoveu-se uma forte repressão à organização dos trabalhadores, cujas associações foram postas na ilegalidade pelos *Combination Acts*. Tais leis impuseram limites à ação sindical e puniam severamente os trabalhadores que se envolvessem em atividades de protestos contra seus empregadores, que invariavelmente os contragolpeavam por meio de *lockouts*. Somente com a ampliação das Leis Fabris, na segunda metade do século XIX, os sindicatos foram legalmente reconhecidos na Inglaterra e ficaram assentados os direitos de livre associação e de greve, que também consistiram em novas mitigações à liberdade de contratar dos empregadores.

Preconizado por Robert Owen, o cooperativismo operário alcançou resultados significantes na promoção de um modelo de economia solidária, que representava grande parte das aspirações dos movimentos socialistas no século XIX, entre as quais a socialização da propriedade dos meios de produção, o controle das fábricas pelos trabalhadores e a distribuição equitativa dos lucros⁵⁹. Como salienta Paul Singer, o cooperativismo owenista:

Eliminou o trabalho infantil e providenciou escolas para os filhos dos trabalhadores, moradias decentes para as famílias dos mesmos e lhes ofereceu condições vida e de trabalho incomparavelmente melhores que as que prevaleciam então na Inglaterra.⁶⁰

Minado por interferências do mercado nos pontos vulneráveis do seu funcionamento – circulação de mercadorias, negociações com empresas capitalistas e gerenciamento da repartição de lucros –, o modelo de aldeias cooperativas foi paulatinamente abandonado e só voltou a ser implementado no final do século XX, em especial nos países subdesenvolvidos.

⁵⁹ Outro acontecimento marcante na história dos direitos sociais foi a Comuna de Paris (1871), que promoveu o direito ao trabalho com a reabertura de fábricas em crise, ou falidas, e a entrega destas aos trabalhadores, que passaram a implementar regimes de autogestão do trabalho e de socialização dos lucros. Cf. MARX, Karl. **A guerra civil na França**. São Paulo: Boitempo, 2011.

⁶⁰ SINGER, 2003, p. 221.

Situação diferente ocorreu na Alemanha. Objetivando reforçar seu poder no segundo *Reich*, Otto von Bismarck implementou, a partir de 1883, uma série de medidas para a formação de um grande sistema de redes de seguridade social, de caráter compulsório para os trabalhadores (REGONINI, 2004, p. 416). Por meio de políticas sociais “inclusivas”, o “chanceler de ferro” almejava controlar as classes trabalhadoras e, desarticulando-as, refrear os impulsos do movimento socialista, que ameaçava seu governo. Para tanto, em 1881, criou a Caixa Imperial, administrada e mantida pelo Estado, e instituiu uma série de benefícios – como aposentadoria e seguros relativos à saúde e acidentes de trabalho –, atrelando-os seletivamente à condição de trabalhador (formalizada por contrato) e a contribuições pecuniárias prévias. Consequentemente, ficou excluída grande parte da sociedade, então desempregada, cresceu a força dos movimentos populares e, pelo menos até a queda de Bismarck, em 1890, tal sistema de seguridade não conseguiu desmobilizar os movimentos socialistas.

Na virada do século XIX para o XX, período representado por Eric Hobsbawm (2003, p. 1 e ss.) como “a era dos impérios”, vivia-se um momento de reorganização do capitalismo, evidenciado pelos resultados do imperialismo europeu e pela crise do sistema de economia de mercado. Simultaneamente, como demonstram as experiências históricas de dois países centrais do capitalismo mundial, no cenário externo as potências ocidentais expandiam amplamente seus domínios e, no contexto nacional, a questão social assumia mais relevância.

Na Grã-Bretanha foram aprovados o *Coal Mines Act* (1908), que estabeleceu a jornada máxima de oito horas diárias para os mineiros de carvão, o *Trade Board Act* (1909), que instituiu um salário mínimo, e uma lei de 1911, que criou o “sistema obrigatório de seguro contra enfermidade e desemprego”. Já na Alemanha foi elaborada uma lei sobre merendas escolares (1906), outra que garantia emprego para estudantes (1908) e um Código de Seguros Sociais (1911).

De acordo com dados estatísticos e indicadores econômicos apresentados por Paul Singer, esse quadro de Grã-Bretanha e Alemanha indica um amplo crescimento dos gastos públicos com o social, tônica de diversos outros países industrializados, de 1913 à crise de 1929. Na avaliação do autor, isso representou um “*extraordinário impulso à luta por direitos sociais pelos trabalhadores*”, e teve como fator determinante a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), cujos preparativos e desdobramentos demandaram uma espécie de “investimento no social” (SINGER, 2003, p. 238). Mediante promessas de compensações

sócio-econômicas pelos infortúnios gerados pela pobreza e pela própria guerra, almejava-se persuadir os trabalhadores a integrarem os exércitos nacionais e partirem para o combate.

Em meio ao encerramento da Primeira Guerra e meses após a proclamação da Constituição mexicana de outubro de 1917, num cenário de revoltas populares ainda mais acentuadas contra o regime feudal czarista, eclodiu na Rússia a Revolução Bolchevique, dando azo à elaboração, em 1918, da primeira Constituição da URSS e da Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado. Esse contexto transformador deu impulso a um processo de generalização da cidadania e dos direitos sociais, assumindo os direitos dos trabalhadores papel central na nova ordem socialista, baseada nos pilares da justiça social, da economia planificada e do governo corporificado pela ditadura do proletariado.

Múltiplos efeitos irradiaram-se pelo mundo a partir da Constituição mexicana e da incipiente experiência soviética, nos termos de um constitucionalismo social e de uma política que apregoava a centralidade dos direitos sociais. Em pouco tempo, já em 1919, a comunidade internacional instituía a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e assistia o início do longo processo de proliferação e circulação de um modelo de direitos assentado não mais numa cosmovisão atomista, mas numa concepção social e solidária das relações humanas, que, em certos casos, inclusive chegou a romper com o regime capitalista.

Em meio a essa jornada, o movimento socialista se fragmentou e passou a contar com duas correntes: a dos socialistas revolucionários e a dos socialistas reformistas. Os primeiros idealizavam o socialismo como transição – que ocorreria pela ação política direta – para o comunismo, e tinham como característica a sua postura anticapitalista e antitradicionalista; os segundos admitiam uma composição com o capitalismo e acreditavam que, no interesse da classe operária, poderiam obter a conquista do poder por meio da ação institucional, através do sufrágio, para então promoverem as reformas sociais e econômicas necessárias para uma atenuação das desigualdades sociais⁶¹.

Principalmente após 1917, com o fortalecimento do socialismo soviético, ocorreu uma ruptura definitiva entre essas duas correntes socialistas e o elemento transformador do socialismo revolucionário veio à tona, procurando reorganizar a sociedade através: (i) da supressão das diferenças de classe; (ii) da remodelação da economia para uma forma

⁶¹ Entendendo que seria melhor estabelecer um pacto com os capitalistas do que cair nas incertezas dos rumos da revolução, os social-democratas acreditavam que também seria do interesse dos trabalhadores a obtenção de lucro por parte do capitalista, pois assim seriam gerados mais investimentos e mais trabalho para as classes proletárias.

planejada; (iii) da eliminação da propriedade privada dos meios de produção; (iv) da promoção da justiça distributiva; e (v) do alcance da igualdade material.

Em consequência dessa perda de espaço no cenário político e das perseguições que sofreram por parte do regime soviético, os socialistas reformistas buscaram autonomia através da sua reorganização na forma de partidos de social democracia, defendendo uma alternativa ao liberalismo e ao socialismo real⁶². Nesse sentido, privilegiou-se a soberania popular em detrimento da soberania de mercado, conjugando a preservação das liberdades individuais com a fortificação do Estado, de maneira que este assumisse as funções de gestor de uma economia planejada e de prestador de assistência social.

Outro resultado direto da Primeira Guerra foi o reconhecimento, pela Constituição de Weimar, em 1919, de uma centralidade da dignidade humana no ordenamento político-jurídico. No espírito dessa inovadora Constituição foi dada grande ênfase na previsão de metas voltadas à implementação de políticas sociais, destacando-se as relativas à busca pelo “pleno emprego” e à universalização da educação pública. Em meio aos conflitos entre os adeptos do reformismo da social democracia e os do socialismo soviético, firmava-se um compromisso político nos termos de uma democracia social, que conjugava formalmente os tradicionais direitos individuais de liberdade com os novos direitos de cunho social.

Apesar de possuir uma estrutura equilibrada, que balanceava um vasto rol de direitos e deveres fundamentais com uma organização estatal de perfil intervencionista, a Constituição de Weimar vigorou por pouco tempo. Apesar disso, o texto foi de extrema relevância e consistiu em referência para o desenvolvimento das instituições democráticas e do tratamento constitucional dado aos direitos de cidadania, especialmente os sociais.

Como resultado do crescimento das lutas operárias e da sua influência determinante no cenário político europeu do transcurso do século XIX para o XX, tanto os direitos humanos como a cidadania assumiram novos perfis, para se tornarem consentâneos com uma nova organização social e com a incorporação das demandas apresentadas por novos sujeitos (HOBSBAWM, 2005, p. 417 e ss.)⁶³.

Como resposta à crise gerada pela quebra da bolsa de Nova Iorque, em 1929, iniciou-se nos EUA, através do *New Deal*, uma implementação intensa das políticas do keynesianismo, adotando-se uma estratégia de intervenção direta do Estado nos âmbitos

⁶² Sobre a formação da social democracia e dos seus partidos políticos, confira-se REGONINI, 2004, p. 416-419.

⁶³ No dizer de Bobbio (2001, p. 125), “*Uma das conquistas mais clamorosas (...) dos movimentos socialistas que se identificaram (...) com a esquerda, é o reconhecimento dos direitos sociais ao lado dos direitos de liberdade*”.

econômico e social – inclusive na esfera das relações privadas, até então intocáveis –, com a busca do pleno emprego e do bem-estar social (NUNES, 2003, p. 01-08). Deixava-se de lado a postura absenteísta, típica do Estado liberal, e passava-se a conceber o Estado por um viés social, assumindo o papel de protagonista na implementação de direitos, inclusive sociais. Isto é, figurando como ente assistencial e promotor de prestações positivas, visando à redução das desigualdades sociais e à elevação das condições de vida digna dos mais pobres⁶⁴.

Durante a grande depressão, os EUA editaram, a partir do período do governo de Franklin Delano Roosevelt, uma série de atos executivos, destacando-se os pioneiros relativos a cotas raciais e uma legislação de conotação social – representadas pela Lei Wagner, que legalizou e disciplinou os sindicatos, pela Lei de Padrões Justos de Trabalho e pelas Leis do Seguro Social, todas de 1935 (BELLO, 2005, p. 32-53).

Como representação dessa fase da acumulação capitalista, evidenciou-se o modelo do fordismo, que corporificou um capitalismo de perfil inclusivo e expressou um compromisso de classes pautado por acordos econômicos e políticos firmados entre os representantes do capital e do trabalho, e por políticas sociais e distributivas. Nesse contexto, caracterizou-se um dos momentos de maior atenuação das desigualdades sociais nos últimos séculos.

Na conjuntura européia, num cenário de universalização do sufrágio, as conquistas soviéticas e a implementação dos ideais reformistas nas democracias ocidentais hastearam a bandeira de luta pelo reconhecimento dos *direitos sociais, econômicos e culturais*⁶⁵, dotados de natureza positiva e coletiva, e voltados à promoção da justiça social.

Como assinala Robert Castel (2005, p. 345 e ss.), em meio à formação da chamada “sociedade salarial”, deu-se o advento da cidadania social, na qual surgia a “propriedade social” e incorporavam-se os anseios dos trabalhadores, pobres, miseráveis, enfim, todos os

⁶⁴ Apesar da promulgação de algumas leis nos EUA a respeito, prevalece a interpretação de Cass Sunstein no sentido que o sistema constitucional estadunidense incorporou os direitos sociais sem a necessidade de uma normatividade específica. Cf. SUNSTEIN, Cass R. **The second bill of rights: FDR's unfinished revolution and why we need it more than ever**. New York: Basic Books, 2004.

⁶⁵ Ficaram reconhecidos política e juridicamente como “direitos sociais”, entre outros, os direitos trabalhistas, os direitos sindicais, o direito à saúde, o direito à educação, o direito à habitação e os direitos previdenciários, os quais vieram a ser positivados nos principais textos constitucionais do ocidente e, posteriormente, por diversos tratados internacionais, que os conferiram a alcunha de “direitos econômicos, sociais e culturais”. Cf. ABRAMOVICH, COURTIS, 2004. Vale ressaltar que, embora tenham sido reconhecidos inicialmente de forma implícita pela Lei Fundamental alemã (1949) e explícita pela Declaração da Filadélfia (1944) – da OIT – e pela Declaração Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (1966), os direitos sociais foram amplamente positivados pelos governos populistas latino-americanos das décadas de 1930/1950, tendo sido retomados em grande escala somente com o processo de implementação de novas constituições – de cariz social – nos países ibéricos e latino-americanos recém saídos de regimes ditatoriais, nas décadas de 1970 e 1980, e nos países do leste europeu, a partir de 1989.

que tinham pouca ou nenhuma condição de sobreviver dignamente e, menos ainda, de exercer a cidadania.

Símbolo dessa concepção, o “Relatório Beveridge”, elaborado em 1942 na Inglaterra, sob a coordenação de William Beveridge, serve como parâmetro para o modelo de “Estado de bem-estar”, que, em oposição à tradição política liberal, tinha como agente central o Estado, antes repudiado. Avançando da visão restritiva do modelo de Bismarck para uma concepção universalista e unificada de seguridade social e, especialmente, de previdência, tal documento tinha como mote uma vinculação entre os serviços sociais e a condição de cidadão⁶⁶.

Instituiu-se um sistema (i) de natureza mista, que abrangia tanto um viés contratual, relativo aos trabalhadores formalmente registrados, como um flanco não contributivo, voltado ao atendimento às necessidades da parcela mais carente da população⁶⁷; e (ii) de caráter redistributivo, pois viabilizado por um imposto de renda progressivo e custeado pelos contribuintes do fisco, não por verbas das pessoas diretamente beneficiadas.

Esse modelo de “Estado de bem-estar” britânico foi assentado em três premissas gerais: (i) a busca pelo pleno emprego como norte social, concebendo-se o “trabalho” como atividade remunerada e ligada à concepção patriarcal das famílias; (ii) a promoção da solidariedade, entendendo-se a segurança social como elo entre o Estado e a população; e (iii) a gestão estatal de riscos sociais, caracterizando-se o Estado providência como dotado de responsabilidade e gestor de seguros relativos a riscos sociais, como desemprego, enfermidades e acidentes (GIDDENS, 2004, p. 337-338). Na síntese de Paul Bairoch:

A filosofia de base do Plano Beveridge era que o pleno emprego deveria ser o objetivo do Estado e que a população não deveria mais sofrer indigência nem os ‘cinco gênios malignos da história: a enfermidade, a ignorância, a dependência, a decadência e a habitação miserável’. A ampliação em relação ao sistema de Bismarck se baseava em três novos princípios, denominados os três ‘U’: a universalidade (uma cobertura social que se estendia ao conjunto da população e não apenas aos operários), a unicidade (quer dizer que um só serviço administraria o conjunto) e a uniformidade (quer dizer, auxílios independentemente do nível de renda). Além disso, e isso é muito importante, o Estado-providência deveria ser financiado pelo imposto, controlado pelo Parlamento e administrado pelo Estado.⁶⁸

⁶⁶ De acordo com Paul Singer (2003, p. 237): “Enquanto na Alemanha de Bismarck o Parlamento exige que as contribuições de trabalhadores e empregadores cubram por inteiro o custo dos benefícios, a Grã-Bretanha realmente inaugura algo que pode ser germe de uma seguridade social que tende a equalizar todas as categorias atribuindo-lhes um denominador comum: a cidadania.”.

⁶⁷ Segundo Potyara A. P. Pereira (2006, p. 18), “Trata-se, portanto, de um sistema unificado, universal e garantido de proteção social pública que, apesar de privilegiar o seguro social, possuía uma vertente não contributiva que se identificava com a assistência social.”.

⁶⁸ BAIROCH, 1997, p. 498 Apud SINGER, 2003, p. 247-248.

Como consequência, foi elaborada na Inglaterra, a partir do governo do partido trabalhista, uma ampla e robusta legislação social⁶⁹. Merece destaque o *National Assistance Act*, de 1948, que instituiu na Inglaterra um programa de renda mínima para suprir as necessidades ligadas à subsistência das famílias mais pobres, e unificou uma série de benefícios familiares antes esparsos (VAN PARIJS, VANDERBORGHT, 2006, p. 40).

Em um contexto mais amplo, como resposta às atrocidades perpetradas pelos regimes totalitários da primeira metade do século XX, deflagrou-se o período conhecido como Constitucionalismo pós-45, que representa a segunda etapa do processo de constitucionalização dos direitos sociais. Consentâneo com a criação da ONU, tal movimento apregoava a elaboração de novos textos constitucionais com base em valores humanistas universais, já presentes em textos como o de Weimar.

Como demonstra Domenico Losurdo, há uma nova fase no movimento de alternância:

A Segunda Guerra Mundial termina com uma nova expansão da democracia, e não só por causa do colapso das ditaduras fascistas: o **sufrágio feminino** triunfa em países como a Itália e a França; com o desaparecimento dos traços residuais de voto plural, afirma-se com vigor, até na Inglaterra, o **sufrágio universal igual** e o princípio ‘uma cabeça, um voto’; nos Estados Unidos, começam a ser recolocadas em discussão as discriminações contra os **negros** e os **brancos pobres** introduzidas pelo movimento de des-emancipação ocorrido no final do século XIX; (...); em inúmeros países, os governos declaram querer buscar uma **política de pleno emprego e de segurança social para todos**.⁷⁰ (grifo meu)

Segundo país a elaborar uma nova Constituição após o encerramento da Segunda Guerra Mundial, a Alemanha corporifica o resultado imediato desse marco em termos constitucionais. Fruto de um contexto histórico conturbado, pois a sua elaboração foi capitaneada pelos países “aliados”, quando seu território ainda estava ocupado pelas tropas invasoras, em 23 de maio de 1949 foi promulgada a nova Constituição da Alemanha (conhecida como Lei Fundamental de Bonn). Apesar de avançada em inúmeros quesitos, esse texto constitucional não menção expressa a direitos sociais, tendo optado por reconhecê-los de forma ínsita em sua cláusula do Estado social (artigos 20.1 e 28).

Com a consagração da primazia da dignidade da pessoa humana, a Lei Fundamental de Bonn tem um perfil principiológico que lhe permite albergar um amplo leque de direitos e

⁶⁹ Lei da Educação (1944), Lei dos Abonos de Famílias (1945), Lei Nacional da Saúde (1946), Lei Nacional da Segurança (1946), Lei das Cidades Novas (1946) e Lei Nacional de Assistência (1948).

⁷⁰ LOSURDO, 2004, p. 257. Na análise crítica do filósofo italiano, a trajetória da democracia, em seu significado mais pleno, implica em sufrágio universal e direitos sociais e econômicos, e não remete em primeiro lugar à Inglaterra, que chegou “*com grave atraso histórico à idéia de representação moderna e ao princípio ‘uma cabeça, um voto’*”. LOSURDO, 2004, p. 278.

garantias fundamentais. Em nome da promoção da dignidade humana, na Alemanha foram reconhecidos legislativa e judicialmente direitos à saúde, à educação, à cultura, ao trabalho, à previdência social e à moradia, e implementadas inúmeras políticas sociais como as de busca pelo pleno emprego.

Nesse momento, o país passava a integrar o movimento de nítida ascensão dos partidos da social democracia ao poder institucional, iniciado nos países escandinavos e na Inglaterra (ANDERSON, 1996, p. 09-31)⁷¹. Pode-se atribuir esse fenômeno – considerado por Eric Hobsbawm (2003, p. 89) como efeito indireto da Revolução Russa de 1917 – a alguns fatores comuns, como o surgimento de partidos de massa e sindicatos fortalecidos, o advento do sufrágio universal, o crescimento da força da classe operária e a inclusão social por meio do consumo. Conseqüentemente, podia-se considerar instaurado o regime político-econômico capitalista da social democracia, que, representado pelo arquétipo estrutural do Estado social ou *Welfare State*⁷², e respaldado pela doutrina do keynesianismo, tinha como metas principais a adoção de políticas de pleno emprego e a instituição de amplos encargos sociais.

Com algum atraso, a ascensão dos partidos da social democracia no sul da Europa somente ocorreu na década de 1970, quando algumas Constituições – na esteira da mexicana de 1917 e das alemãs de 1919 e 1949 – consagraram a social democracia e o modelo de Estado social, bem como instituíram importantes catálogos de direitos sociais: Grécia (1975): arts. 16 e 18; Portugal (1976): arts. 2, 53 a 79; e Espanha (1978): arts. 1, 7, 10, 27, 28, 35 a 37, 41 e 42.

Nesse momento, por um lado, a social democracia perdia força nos países do norte da Europa – em razão da diminuição do crescimento econômico, do aumento da inflação e dos índices de desemprego, bem como do ganho de espaço institucional por teses conservadoras; por outro lado, ela chegava com toda força no sul, que, apresentando uma industrialização incompleta e um capitalismo tardio, conseguiu extrair resultados concretos da recepção de direitos sociais de cidadania provenientes desses outros países.

⁷¹ Apesar das turbulências históricas que assolaram a social democracia nas últimas décadas, pode-se afirmar que o estado de bem-estar ainda é uma realidade nos países escandinavos, havendo uma correspondência real entre a facticidade social e as respectivas previsões constitucionais: Constituição da Noruega (1814), reformada em 1995: arts. 105 a 107; Constituição da Dinamarca (1953): arts. 75 e 76; Constituição da Finlândia (1999): Seção 14 (1995) e Seção 15^a (1995); e Leis Fundamentais da Suécia: The Instrument of Government (1974) – Cap I, art. 2, Cap II, art. 2.

⁷² O termo *welfare state* surgiu na Inglaterra, na década de 1940, e expressou inicialmente a versão britânica do modelo de estado social, calcada no plano de William Beveridge. Posteriormente, a expressão foi bastante difundida e passou a ser objeto de diversas classificações. Para as principais, veja-se: VIANNA, 2000, p. 19 e ss.; e PEREIRA, 2006, p. 126.

Esta conjuntura da sociedade salarial é bem representada pela análise de Robert Castel (2005, p. 593-611) acerca da vulnerabilidade das “classes perigosas”. Nos termos de um paradigma securitário, compreende esse modelo de sociedade não como uma sociedade de iguais, mas como uma sociedade de semelhantes – na qual muitos podem até melhorar suas condições de vida, mas as desigualdades permanecem –, e o Estado figura não como distribuidor de riquezas, mas como redutor de riscos sociais⁷³.

1.5 O processo de ascensão do neoliberalismo e seus impactos sobre a cidadania

1.5.1 A crise do Estado social: fatores determinantes

Mesmo demonstrando bonança durante as suas três décadas de ouro (1940 a 1970) e cumprir com suas metas de conciliação entre as demandas sociais e os interesses do mercado, o sistema do Estado social desandou e veio a degradingolar em virtude de uma série de fatores.

Costuma-se apresentar explicações de ordem econômica para justificar os reais motivos dessa derrocada. Argumenta-se que o keynesianismo, sempre conduzido pela demanda, sucumbiu perante o desejo de preponderância da oferta e se viu diante de um cenário de inflação, desemprego, instabilidade econômica e problemas fiscais, vindo a ser solapado na década de 1970 (OFFE, 1984, p. 356-386).

Consequentemente, ocorreu a quebra do equilíbrio harmônico até então vigente entre Estado e sociedade, e resultaram irreversíveis a burocratização e o excesso de encargos sociais nas atividades prestacionais de serviços sociais, gerando-se um emperramento da máquina estatal (REGONINI, 2004, p. 419).

Na sua análise acerca desse cenário, Claus Offe (1984, p. 356-386) aponta como principal motor da desestruturação do Estado social o crescimento de sentimentos “anticoletivistas” e “anti-Estado do bem-estar”, representados pela ascensão da classe média e pela dissipação das identidades políticas comunitárias.

Aproveitando-se do clima de crises econômicas em que vigia uma lógica de “crescimento sem emprego”, instabilidade política e insegurança social, a classe média se

⁷³ Sobre o tema riscos sociais e sua problematização no contexto social contemporâneo, desenvolvi análise em BELLO, 2007, p. 59-78.

valeu da democracia para derrubar o modelo de economia social de mercado, então praticado pelo *Welfare State*. Tendo em vista essa derrocada, buscou implementar uma “nova ordem burguesa”, pautada pela prevalência dos interesses individuais em detrimento das demandas por justiça distributiva (OFFE, 1994, p. 314-315).

Pierre Rosanvallon oferece uma análise peculiar do processo de crise do Estado providência, a partir do contexto francês. Utilizando uma abordagem distinta das clássicas sobre o assunto, pautadas em argumentos econômicos e na centralidade da contenda entre socialistas e liberais acerca do tamanho e das funções do Estado, o autor trata do tema nos termos de uma crise política e sócio-cultural.

Além da sempre alegada incapacidade do keynesianismo para superar os picos de inflação e desemprego, Rosanvallon acrescenta duas novas facetas ao enfraquecimento do Estado providência: uma política, caracterizada pelo esvaecimento do princípio da isonomia enquanto norte social; e outra sócio-cultural, representada pelo advento do conceito de “solidariedade automática”. Esta última identifica a marca de impessoalidade – típica da modernidade – assumida pelo sistema do *welfare state*, cujas instâncias e manifestações solidaristas não transpassavam os cidadãos (entre si) e fizeram com que estes deixassem de ter contato com serviços sociais no âmbito da sociedade civil (ROSANVALLON, 1981, p. 50 e ss.).

Jürgen Habermas (2005, p. 19-23) aponta como fator determinante para a queda do Estado social a incompatibilidade do sistema de seguridade social adotado com um modelo de sociedade típico do liberalismo. Logo, imprimiu-se uma lógica que denotava fortes marcas de clientelismo na prestação de serviços sociais, de paternalismo na postura do Estado perante a sociedade e, conseqüentemente, de passividade dos cidadãos no exercício de seus direitos.

Já David Harvey (2005, p. 12-13) argumenta que, ao longo da década de 1970, a geopolítica mundial caracterizou-se por uma forte crise da acumulação capitalista e avistavam-se tempos de mudanças. Com o abandono das taxas de câmbio fixas e a adoção das taxas de câmbio flutuantes, em 1971, alterou-se o sistema econômico mundial delineado pelos acordos de Bretton Woods. As reservas de ouro perderam seu papel enquanto parâmetro de valorização das moedas e os petrodólares passaram a ser o símbolo material do dinheiro internacional.

Conseqüentemente, criou-se um “sistema monetário desmaterializado”, que permitiu aos EUA repatriarem seus dólares antes pulverizados em investimentos mundo afora,

especialmente com o Plano Marshall na Europa. Capitanada pelos EUA e simbolizada pelo embargo da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), a elevação brusca e impactante do preço do barril de petróleo, em 1973, gerou grandes prejuízos para os países europeus, em termos de “estagflação” (HARVEY, 2004, p. 58; e STRÅTH, 2003, p. 168), uma mistura de crescimento do desemprego em massa com inflação em índices exorbitantes.

Com base nessa conjuntura, após a crise do petróleo de 1975 (auge da recessão econômica), afirmava-se a necessidade de uma alternativa para o alegado esgotamento do modelo keynesiano e vivia-se um momento histórico de bifurcação, que revelava dois caminhos possíveis para a reversão de tal quadro de estagnação. De um lado, o da intensificação da intervenção estatal na economia; de outro, a abertura dos mercados para uma forte liberalização (HARVEY, 2005, p. 12-13). Tendo optado por esta última, as populações dos países nucleares do capitalismo fizeram uso das eleições democráticas para conduzir ao poder partidos políticos de direita, simbolizados por Margareth Thatcher na Inglaterra (1979) e Ronald Reagan nos EUA (1980). Com isso, abriu-se campo para a aplicação do modelo denominado pela “dama de ferro” de “TINA” (*there is no alternative*), que desde então apregoa a inevitabilidade do neoliberalismo como único sistema político-econômico capaz de superar as insatisfações geradas pela social democracia.

1.5.2 Premissas teóricas do modelo político-econômico neoliberal e sua definição no contexto das globalizações

Apesar da sua implementação e proliferação ideológica ter se iniciado na década de 1970⁷⁴, o neoliberalismo passou as três “décadas de ouro” da social democracia submerso em

⁷⁴ De acordo com David Harvey (2005, p. 07 e 120 e ss.), as experiências precursoras de liberalização ocorreram no Chile e na China, respectivamente, a partir de 1973 e 1978. Com a ditadura de Augusto Pinochet, que derrubou o governo do socialista Salvador Allende, o Chile funcionou como laboratório de experiências para a aplicação das teorias trazidas pelos denominados “Chicago boys”. Com a desregulamentação do mercado, a privatização de importantes setores como a seguridade social e a abertura dos recursos naturais (exceto o cobre) para exploração por empresas internacionais, o Chile apresentou grandes taxas de crescimento econômico e serviu de parâmetro para futuras experiências de liberalização forçada, tais como a do Iraque. Por seu turno, em momento simultâneo à adoção da “solução neoliberal” nos EUA e na Grã-Bretanha, a China implementou um amplo programa de reforma econômica, que transformou o país no mais novo *player* do mercado econômico mundial e viabilizou a construção de um sistema peculiar de economia de mercado. Capitanado por Deng Xiaoping, esse projeto envolveu uma mistura de elementos neoliberais com um controle autoritário e centralizado da economia por parte do estado, tendo sido pautado em um estímulo à competição entre as

relação ao keynesianismo e restrito ao círculo acadêmico, onde ganhou espaço nas Escolas de Economia de Chicago e Virginia, nos EUA. Gestado por um grupo de intelectuais conhecido como “Sociedade de Mont Pelérin”⁷⁵, que se reunia bienalmente nos Alpes suíços, o neoliberalismo tem a sua concepção teórica originária identificada na obra *The road to serfdom*, de Friedrich August von Hayek, de 1944.

Por meio de um ataque ao modelo de Estado intervencionista e aos governos que adotaram as políticas econômicas keynesianas – principalmente o partido trabalhista inglês –, que seriam os grandes responsáveis pelo crescimento do desemprego e da inflação, Hayek desfere um duro contragolpe ao socialismo, inclusive reputando-o como forma de totalitarismo e comparando-o ao nazismo, por conta da sua suposta lógica de servidão.

Defrontando-se com os problemas do século XX e resgatando a tradição do liberalismo, então em descrédito, Hayek elaborou uma obra densa e sofisticada, embasada nos clássicos da economia oitocentista, na qual foram atualizadas e rerepresentadas algumas premissas teóricas fundamentais, posteriormente desenvolvidas por seus seguidores.

A vertente neoliberal está fundada em uma utopia conservadora de estruturação da sociedade como “sociedade de mercado” ou “sociedade de ações para o mercado”, segundo a qual o mercado representa uma ordem espontânea e é tido como insuperável enquanto mecanismo alocador de recursos.

Nesse sentido, tem-se uma cosmovisão de que a sociedade tende a se autorregular e a ser harmoniosa, desde que se respeitem e se promovam as liberdades humanas – compreendidas como ausentes de intervenção – por meio da regulação integral pelo mercado, que seria representado por uma *catalaxia* (FERRAZ, 2006, p. 30-32). Ou seja, trata-se de uma ordem espontânea desprovida de qualquer direcionamento prévio ou lei diretiva.

Fica deslegitimada qualquer forma de intervenção do Estado na economia e no social – que caracterizaria uma lógica de servidão e dependência dos indivíduos em relação a um

empresas estatais e as novas organizações do mercado, assim como pela modernização articulada entre quatro setores de base: a agricultura, a indústria, a educação e a ciência.

⁷⁵ Entre os colaboradores de Hayek nessa “franco-maçonaria neoliberal”, destacavam-se figuras como Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, Michael Polanyi, Salvador de Madariaga, Maurice Allais, William Rampard, Wilhem Ropke, entre outros. Cf. SADER, 1995, p. 09-10.

Estado totalitário –, retornando o monetarismo como teoria nodal da economia, orientada pela regra tida como irrefutável da primazia da *lex mercatoria*⁷⁶.

Hayek e seus seguidores evocam a história do liberalismo para defender seus argumentos em prol de um Estado mínimo (NOZICK, 1994, p. 10 e ss.), restrito às tarefas de proteção à propriedade privada e de promoção da segurança dos contratos. A justiça social é concebida como uma miragem e a existência de direitos sociais é veementemente negada, ou ao menos bastante restringida. Segundo afirma-se a respeito da distribuição de riquezas na sociedade, a ordem espontânea do mercado deve ser justa ou injusta apenas nos seus meios, e não nos resultados.

Nesse sentido, instituições econômicas supranacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, ambas criadas em 1944, passaram a apregoar a substituição das políticas sociais do keynesianismo por políticas monetaristas, impondo aos Estados nacionais uma drástica redução de gastos com o bem-estar. Após uma década de guinada para a direita, caracterizada pela realização de profundas reformas político-jurídicas na estrutura do Estado, em 1989 o chamado “Consenso de Washington” (denominação do economista John Williamson) formalizou a ascensão do neoliberalismo como modelo hegemônico e definia claramente suas pautas para a comunidade internacional (HARVEY, 2005, p. 13).

Passaram a ser defendidas metas políticas e econômicas, nos planos regional e global, norteadas por uma lógica de redução do papel estatal na economia e representadas por itens como: a privatização de empresas estatais, a flexibilização da legislação trabalhista, a diminuição de benefícios previdenciários, a redução da arrecadação fiscal e a liberalização do comércio internacional. Eis o elenco de reformas apregoado pelo Consenso de Washington:

- 1) disciplina fiscal; 2) priorização do gasto público em saúde e educação; 3) realização de uma reforma tributária; 4) estabelecimento de taxas de juros positivas; 5) apreciação e fixação do câmbio, para torná-lo competitivo; 6) desmonte das barreiras tarifárias e pára-tarifárias, para estabelecer políticas comerciais liberais; 7) liberalização dos fluxos de investimento estrangeiro; 8) privatização das empresas públicas; 9) ampla desregulamentação da economia; e 10) proteção à propriedade privada.⁷⁷

⁷⁶ Em síntese, a *lex mercatoria* pode ser entendida pela seguinte definição: “É um conjunto de princípios e regras costumeiras, espontaneamente referidos ou elaborados no quadro do comércio internacional, sem referência a um sistema particular de lei nacional”. ARNAUD, ALMEIDA, 2006, p. 289.

⁷⁷ MARTINS, 2006, p. 345.

Tendo em vista a realidade política das últimas décadas, embora seja sustentada a possibilidade de uma terceira via⁷⁸, é certo que se consolidou um sistema político e econômico unipolar, caracterizado pela ordem global da democracia neoliberal de mercado. Principalmente nos contextos de transição para a democracia – como o leste europeu e a América Latina (PRZEWORSKY, 1991, p. 10-50) –, tornou-se necessário repensar a configuração de diversos temas como a cidadania, os direitos humanos, o papel da Constituição, o perfil do Estado, os novos sujeitos políticos e mesmo os rumos da democracia, que passaram a ser debatidos com intensidade.

Considerando que a ordem econômica capitalista é a base do sistema democrático vigente, tem-se claro que há uma prévia desigualdade de recursos no jogo de disputas de poder político na arena democrática (PRZEWORSKY, 1991, p. 11). Utilizando-se do seu poderio econômico, certos grupos e partidos políticos ascenderam aos governos nacionais e iniciaram a implementação de políticas de privatização, desestatização, restrição à cidadania, reversão em matéria de direitos humanos e desconsideração dos novos atores políticos (GÓMEZ, 2005, p. 16). Isso demonstra que o neoliberalismo também pode ser interpretado na chave do âmbito nacional.

Dentro dessa agenda política formulada por organismos paraestatais e supranacionais, e incorporada voluntariamente pelas elites do terceiro mundo (especialmente as latinoamericanas), o papel da cidadania nas democracias contemporâneas tem sofrido atentados e retrocessos constantes. Em nome da segurança contra a criminalidade, restringem-se os direitos individuais dos cidadãos para se garantir proteção à propriedade intelectual e ao livre funcionamento do mercado financeiro. Em prol da estabilidade governamental (ou “governabilidade”) e de uma “célere” produção legislativa, limita-se o exercício de direitos políticos de participação democrática nas decisões públicas. Com o fito de se manter uma controlável segurança na sociedade, as relações trabalhistas e sindicais têm sido flexibilizadas. Sob a mesma égide, busca-se relativizar garantias e direitos previdenciários, confinar direitos de greve, e evitar a prestação pública de serviços de saúde e educação.⁷⁹

⁷⁸ Segundo o seu defensor, Anthony Giddens (2001), não se trata mais de buscar uma alternativa ao liberalismo e ao comunismo, mas sim um meio termo entre o neoliberalismo e a social-democracia. Para tanto, defende um tipo específico de globalização e propõe uma interação complementar entre mercado, sociedade e Estado.

⁷⁹ Como aduz Robert Castel (2005, p. 45), a partir da década de 1970, promoveu-se a “*instauração de uma mobilidade generalizada das relações de trabalho, das carreiras profissionais e das proteções ligadas ao estatuto do emprego. (...), simultaneamente, de descoletivização, de reindividualização e de insegurização.*” (grifo no original).

Como tem sido enfatizado, muito desse quadro é devido ao advento e à intensificação do fenômeno das globalizações. Ao final do século XX, este se configurava de tal modo que, por meio de elementos positivos e negativos, pôde promover profundos impactos nas estruturas tradicionais da cidadania.

Ao se abordar – e eventualmente adotar – esse marco teórico, cumpre ter em conta uma advertência inicial, de maneira que, ao se tratar do tema “globalização”, não se esteja necessariamente concebendo um pensamento político específico dos espectros da esquerda ou da direita, mas de diversos movimentos políticos, econômicos, culturais e sociais de caráter global. Estes, por sua vez, viabilizam a existência não apenas de um viés da globalização representado pelo ideário capitalista neoliberal – conhecido como “globalização hegemônica” financeira –, mas também de outros caracterizados pela denominada “globalização contrahegemônica”, que envolve movimentos de resistências e de proposições alternativas ao modelo preponderante, como o “movimento altermundialista” (GÓMEZ, 2000, p. 43-44; e GÓMEZ, 2005, p. 10).

Devido à sua dupla face, as diversas manifestações do fenômeno das globalizações têm proporcionado à política mundial, simultaneamente, uma série de avanços e retrocessos (GÓMEZ, 2000, p. 34-44).

Pelo lado positivo, sinteticamente, destacam-se (i) a importância da difusão dos meios de comunicação e, especialmente, a criação de uma mídia global e pretensamente universal, como meio de proteção às minorias étnicas e aos direitos humanos⁸⁰; e (ii) o desenvolvimento de novas formas de organização política e eventos de agregação social como o Fórum Social Mundial, que integra o campo da chamada globalização contrahegemônica.

Já pelo lado negativo, impende ressaltar (i) a erosão do conceito “soberania nacional”, pois por estarem vinculados a pautas supranacionais alheias à sua capacidade de ingerência, os Estados nacionais têm cada vez menos autonomia para decidir sobre as suas próprias políticas públicas; (ii) a proliferação da faceta neoliberal dos processos de globalizações, que reduz a existência de preocupações sociais no âmbito do Estado e enfatiza a regulação social das relações humanas por pautas do mercado; (iii) as consequências que afetam os países pobres em decorrência da materialização dos riscos sociais globais, proporcionados pelas

⁸⁰ Exemplos emblemáticos desse fator positivo consistem no fim do regime do *Apartheid*, na África do Sul, deflagrado a partir de uma série de embargos econômicos determinados pela Organização das Nações Unidas (ONU); e o chamado “caso Amina”, em que uma nigeriana deixou de ser punida com a pena de apedrejamento, pela prática de adultério, em razão dos fortes apelos da comunidade internacional, mobilizada pela mídia e especialmente pela *internet*, em defesa dos direitos humanos.

sucessivas e descontroladas reviravoltas do mercado internacional de investimentos; e (iv) a propagação da pobreza e da miséria, em níveis inaceitáveis, em prol da efetivação de políticas bélicas e mercatórias.

1.5.3 A “acumulação via espoliação” e os discursos e práticas sobre cidadania no marco neoliberal

O estágio atual da acumulação capitalista, impulsionado pelas globalizações e marcado por transformações profundas no processo produtivo, determina uma redefinição das relações entre Estado, sociedade e mercado, além de produzir uma nova lógica de articulações políticas e sociais.

Desenvolvido por David Harvey (2004, p. 115 e ss.) a partir da noção formulada por Marx de “acumulação primitiva do capital”⁸¹, o conceito de “acumulação via espoliação” visa a explicitar o modo como se deu esse redimensionamento, pautado por um refortalecimento do capital – como estivesse se instituindo – na proa do processo de organização produtiva e social.

Com a adoção das políticas keynesianas no século XX, o capitalismo passou a conviver com novos elementos na determinação dos rumos da sociedade, e a ter seu papel de protagonista questionado. Com o desenvolvimento do modelo de economia social de mercado, apesar dos grandes capitalistas terem suas atividades reguladas e, em determinadas situações, limitadas pelo Estado, também passaram a arcar com despesas significativas referentes ao custeio dos sistemas de seguridade social dos trabalhadores, e viram serem reduzidas suas margens de lucros. Entre outros, esses fatores determinaram uma temporária retração do poderio capitalista.

Com as sucessivas crises dos modelos já instáveis da social democracia, importantes teóricos e governantes encontraram terreno fértil para reorganizar o capitalismo por meio do sistema de economia de mercado, adaptando-o a uma nova realidade. Para tanto, tratou-se de

⁸¹ O conceito de “acumulação primitiva do capital” foi desenvolvido por Marx no volume 1, livro 1, d’*O Capital*, para representar o processo de formação do capital como representação de relações sociais e políticas, e não meramente de questões econômicas. Trata-se de um movimento da burguesia em ascensão, que mobilizou inclusive o aparato institucional para legitimar suas práticas censitárias de concentração de renda e patrimônio, com a consequente exclusão dos trabalhadores do acesso ao controle dos meios de produção e circulação de mercadorias.

impor metas desestatizantes em escala global, de maneira a retirar do âmbito do Estado e realocar no mercado uma série de meios de produção, de importantes serviços públicos e, inclusive, de bens de consumo.

Eis a representação da lógica de funcionamento da acumulação por espoliação. Primeiramente, desvaloriza-se ao máximo o capital e os bens de produção e consumo alheios, com a imposição de políticas monetárias deficitárias, geradoras de fortes desvalorizações financeiras e prejuízos comerciais. Em seguida, realiza-se uma apropriação daqueles por um baixo custo e, finalmente, promove-se a sua revalorização pelo mercado, deixando à míngua seus proprietários anteriores. Ou seja, trata-se de uma verdadeira redistribuição de riquezas para as elites, por meio de uma pilhagem externa praticada por governos poderosos e empresas multinacionais, e de uma privatização interna realizada pelas burguesias nacionais (HARVEY, 2006, p. 43).

Resgatando a idéia de imperialismo em Hannah Arendt, Harvey (2005, p. 175-181) analisa o contexto de ascensão do neoliberalismo numa perspectiva expansionista. Nesse quadro, a reprodução de tal modelo mundo afora é instrumentada com diversos mecanismos coercitivos, que impõem uma concepção restritiva à noção de cidadania, diminuindo seus espaços, reduzindo seus direitos e moldando-a ao mercado. Para tanto, volta-se a fundamentá-la numa matriz possessiva e exacerbadamente individualista das liberdades negativas, além de se considerar argumentos econômicos – gastos excessivos com o social, escassez de recursos, estabilidade da moeda – como primordiais em relação às políticas democráticas. Ou seja, a economia se descola da política e volta a sobrepô-la⁸².

No marco neoliberal, realiza-se uma apropriação indevida da bandeira dos direitos humanos e a sua retórica passa a ser pautada pela primazia da *lex mercatoria*. Desta maneira, os discursos hegemônicos que permeiam a cidadania exaltam os direitos individuais – principalmente a propriedade imaterial, a liberdade de comércio e a segurança privada – e seus mecanismos de controle. Na prática, nega-se o *status* de cidadania aos direitos sociais, reduzindo-se a implementação de políticas sociais, tidas como assistencialistas e paternalistas.

Através da glorificação de um individualismo acentuado, inverte-se a argumentação da cidadania social e produzem-se alguns fenômenos como: (i) a “descidadanização”: substituição da figura por excelência do “homem democrático” (cidadão) pela do “homem

⁸² De tal modo, excluem-se do âmbito das deliberações democráticas a definição e o questionamento de políticas econômicas (a chamada “blindagem da economia”) – que muitas vezes abafam quaisquer políticas sociais não minimalistas –, bem como limita-se ao estado apenas a tarefa de regular os rumos da economia.

econômico” (consumidor) (PASSET, 2002, *passim*); (ii) a “desumanização” (*vida nua*) (AGAMBEN, 2004, p. 193)⁸³: o fundamento para o exercício dos direitos atualmente parece não ser mais o homem como um fim em si mesmo, mas a sua funcionalidade para o sistema capitalista, devendo ser descartado quem não se adequar a esse propósito (figura do *homo sacer*); e (iii) a “desnacionalização”: destituição de identidades (individuais e coletivas) das pessoas, como os imigrantes permanentes e ilegais, considerados os novos párias.

Nessas condições, as pessoas restam descaracterizadas como seres humanos e membros de uma comunidade política, social e cultural, sendo desconsideradas enquanto sujeitos de direitos e permanecendo socialmente invisíveis e marginalizadas do processo político⁸⁴. Em tempos de descartabilidade da vida humana (BAUMAN, 2005, p. 1 e ss.), de seletividade de sujeitos e de exacerbação de um individualismo egoísta, realizam-se, em nome da garantia de liberdade e de dignidade, operações bélicas genocidas, marginalizam-se imigrantes “ilegais”⁸⁵ e segregam-se sujeitos alheios à *lex mercatoria*.

⁸³ Recorrendo ao direito romano arcaico e utilizando-se da figura do *Homo Sacer* – que representava os indivíduos que poderiam ser executados, portanto matáveis, em períodos de exceção –, Giorgio Agamben apresenta a “vida nua” (ou vida “matável”) como conceito central da teoria política no contexto social da biopolítica. A “vida nua” é o novo sujeito político e social, o “novo corpo biopolítico da humanidade”, e representa o fenômeno da “politização da vida”, que expressa a indissociabilidade entre corpo biológico (*bíos*) e corpo político (*zoé*). Nesse sentido, o autor aponta que um caráter de violência é subsumido no estado e no direito, passando-se a governar com base em mecanismos de exceção e emergência, tais como a suspensão de garantias e a estipulação de sujeitos de ameaça. Conseqüentemente, ocorre o fenômeno da “descidadanização”, que simboliza os refugiados (de guerras ou da fome), “não cidadãos”, ou párias. Cf. AGAMBEN, Giorgio. **Homo sacer**: o poder soberano e a vida nua. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004.

⁸⁴ Sobre a noção de invisibilidade social, veja-se HONNETH, Axel. Invisibility: on the epistemology of 'recognition'. In: **The Aristotelian Society**, Supplementary Volume LXXV, 2001, p. 111-126.

⁸⁵ Enquanto zonas centrais do capitalismo e de concentração da maior parcela da renda mundial, os EUA e a Europa ocidental figuram como pólos atrativos de imigrantes, que, fugindo de seus países de origem pelos mais diversos motivos (pobreza e guerras), buscam oportunidades de emprego e melhor qualidade de vida. A grande maioria dessas pessoas vive em situação ilegal (sem passaporte ou visto de permanência) e acaba por ser destituída dos direitos e garantias de cidadania. Segundo dados divulgados pelo censo oficial do governo dos EUA, em agosto de 2006, entre os países de origem dos imigrantes ilegais figuram: México (6.000.000), El Salvador (470.000), Guatemala (370.000), Índia (280.000), China (230.000), Coreia do Sul (210.000), Filipinas (210.000), Honduras (180.000), Brasil (170.000) e Vietnã (160.000). Ainda segundo o censo, os imigrantes latino-americanos representam 53% dos estrangeiros residentes no país. (UOL NOTÍCIAS. **Cerca de 11 milhões de imigrantes ilegais nos EUA, segundo informe oficial**. Disponível na Internet em: www.uol.com.br/noticias, 19/08/2006; e Idem. **Latinos são mais da metade dos imigrantes nos Estados Unidos**. Disponível na Internet em: www.uol.com.br/noticias, 15/08/2006).

No contexto da União Européia, com a universalização (normativa) das garantias de seguridade social e dos sistemas públicos de saúde e educação para todos os cidadãos europeus, em qualquer nação européia que venham a residir, proporcionou-se uma abertura do mercado de trabalho dos países centrais para os imigrantes provenientes do leste europeu. Por outro lado, em razão da sua precariedade e do seu baixo custo, gerou-se uma enorme absorção dessa mão-de-obra, o que conseqüentemente fomentou um sentimento de nacionalismo xenofobo e de repulsa por parte daqueles que perderam seus empregos em seus respectivos países para seus concidadãos europeus. Nesse sentido, vale mencionar a figura do “encanador polonês”, veiculada em propagandas na França durante os últimos anos, que simboliza o retorno da xenofobia na Europa ocidental contra trabalhadores estrangeiros do leste europeu. Cf. CASTEL, 2005(b), p. 54.

Como exemplo desses fenômenos, que representam um nítido retrocesso nas liberdades civis, pode-se mencionar o “Direito Penal do Inimigo” (*Feindstrafrecht*), teorizado pelo penalista alemão Günther Jakobs (2003, p. 10 e ss.). Amparada na justificativa de disciplinar juridicamente as condutas reprováveis praticadas, sob o rótulo do “terrorismo”, por sujeitos tidos como adversários da “democracia” e da “liberdade”, essa construção teórica visa a legitimar um desrespeito estatal oficializado aos direitos humanos (GÓMEZ, 2006, p. 10).

Esta proposta é incompatível com o ideário do Estado Democrático de Direito, pois compreende os indivíduos praticantes de “terrorismo” – noção bastante polissêmica e abrangente – como sujeitos não titulares de direitos e garantias de defesa, que poderiam ser submetidos a quaisquer tipos de tratamentos investigatórios, persecutórios e condenatórios pelo Estado, inclusive em relação às pessoas que não sejam seus nacionais.

Para respaldar os abusos e atrocidades praticados nas suas prisões localizadas em Abu Ghraib no Iraque, em Bagram no Afeganistão e na Baía de Guantánamo em Cuba⁸⁶ – tônica dos dois mandatos presidenciais de George W. Bush –, os EUA aprovaram uma série de leis, como o *Patriot Act*, que restringem as liberdades civis de meros “suspeitos” de envolvimento com organizações “terroristas”, inclusive vedando a utilização de *habeas corpus* e autorizando a prática de tortura como método de interrogatório (*harsh interrogation*)⁸⁷.

Principalmente nos países do terceiro mundo, é preciso manter toda a atenção em relação a esse Direito Penal do Inimigo, ferramenta teórica da “guerra contra o terrorismo” deflagrada pelos EUA. Esse modelo abre precedentes para a criminalização e repressão violenta a organizações políticas, como sindicatos, partidos políticos e movimentos sociais, desde que considerados contrários ao *establishment* (GÓMEZ, 2004, p. 332 e 337).

As consequências do processo de implementação do modelo político-econômico hegemônico do neoliberalismo e a configuração minimalista assumida pelo Estado nas últimas décadas são nocivas às conquistas democráticas representadas pelos direitos sociais de cidadania, caracterizando um verdadeiro “Estado de insegurança social permanente” (CASTEL, 2005(b), p. 31)⁸⁸. Na senda do tratamento dispensado ultimamente à cidadania e aos direitos humanos, os direitos sociais de cidadania também sofrem retrocessos, pois

⁸⁶ Nessa senda, é emblemático o documentário “A caminho de Guantánamo” (*The Road to Guantanamo*), exibido, mundialmente, nos cinemas no ano de 2006.

⁸⁷ Cf. REUTERS. **Bush signs law authorizing harsh interrogation**. Disponível na Internet em: www.reuters.com. Acesso em 17/10/2006.

⁸⁸ Sobre a questão da insegurança social, veja-se: BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual**. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 2003.

solapados por golpes discursivos e pragmáticos que os desqualificam enquanto tarefa a ser implementada pelo Estado e os responsabilizam por supostos entraves ao desenvolvimento⁸⁹.

Busca-se restringir ao máximo as políticas sociais e, quando possível, eliminá-las da esfera de deveres estatais previstos no mundo jurídico. Não fosse o fato que tais direitos ainda possuem previsão expressa⁹⁰, ou ao menos implícita, nos textos constitucionais das principais democracias ocidentais, dificilmente haveria de se encontrar justificativas plausíveis para a sua legitimação que fizessem frente ao paradigma capitalista vigente. Ademais, a simples existência de normas constitucionais que consagrem direitos sociais de cidadania não garante a sua conseqüente implementação concreta no mundo dos fatos, pois direitos não são auto-realizáveis e demandam mobilização política e social para serem concretizados em níveis democraticamente satisfatórios.

Embora inúmeras tentativas de supressão formal dos direitos sociais dos sistemas constitucionais ocidentais tenham fracassado, a melhor forma que se encontrou para asseverar a ideologia neoliberal foi a utilização de práticas políticas, econômicas e culturais (os “fatores reais de poder” de Lassale) que inviabilizam a sua efetividade. Como não se conseguiu eliminar a previsão normativa dos direitos sociais, trata-se de fazer deles “letra morta”.

1.6 Sistematização das idéias e das discussões

Diante do exposto, cumpre agora sistematizar e correlacionar as principais linhas que norteiam a formação da cidadania e o reconhecimento dos direitos sociais de cidadania, a fim de reunir elementos que possam contribuir para a análise crítica das recentes discussões teóricas relativas ao tema e para a compreensão do seu enquadramento na atual conjuntura mundial (política e social) e, especificamente, no contexto da América Latina e do Brasil.

Tanto pela historiografia como pelas teorias política e social, os elementos que compõem a caracterização da cidadania vêm sendo compreendidos de forma antagônica. Não

⁸⁹ Tal como empregada pelos teóricos e ideólogos neoliberais, a noção de desenvolvimento representa uma concepção retrógrada, pois restrita ao campo econômico e a índices financeiros. Atualmente, o conceito de desenvolvimento vem recebendo um tratamento mais abrangente, notabilizado por uma preocupação com os direitos humanos e as condições reais de vida e subsistência dos cidadãos. Nesse sentido, veja-se: SEN, Amartya K. **Desenvolvimento como liberdade**. 5ª reimp. São Paulo: Cia das Letras, 2005.

⁹⁰ Esse é o caso, principalmente, da Espanha, da Itália, de Portugal, do Brasil e da maioria dos países latino-americanos, destacando-se que estes últimos promulgaram novas constituições democráticas na década de 1990, com ampla influência do constitucionalismo espanhol.

necessariamente nesse sentido de contraposição, serão adiante agrupadas e cotejadas, de acordo com as suas manifestações históricas, as noções centrais para o enfrentamento da cidadania identificadas neste capítulo: (i) cidadania ativa e cidadania passiva; e (ii) esfera pública e esfera privada.

Principal clivagem teórica utilizada para o entendimento da temática da cidadania, a distinção entre cidadania ativa e passiva denota uma série de corolários. Estes são representados pelas questões da titularidade (individual e/ou coletiva), dos atributos (virtudes cívicas ou direitos) e do espaço territorial (local, regional, nacional e/ou transnacional) para a materialização da condição de cidadão.

A divisão entre esfera pública e esfera privada expressa as condicionantes da cidadania, configurada de uma ou outra maneira de acordo com as concepções de mundo, ou eixos da vida humana, típicas de cada momento histórico. Assim, têm-se como principais indicadores as características extraídas das relações entre economia e política, e entre Estado e sociedade.

Cabe verificar as diferentes formas de manifestação desses elementos, evidenciadas como similitudes e prevalências entre eles, de acordo com os marcos históricos mais relevantes das cidadanias ativa e passiva: (i) os períodos da Grécia e Roma antigas, e do Renascimento florentino; e (ii) a fase imperial de Roma e o paradigma da Modernidade.

Nos momentos em que prevaleceu a concepção ativa da cidadania, compreendia-se a sua titularidade como individual e restrita a poucas pessoas (salvo no curto período do jacobinismo francês), e reconheciam-se como atributos dos cidadãos as virtudes cívicas e a liberdade. Como dimensões espaciais, tinha-se os limites das localidades de pequenos povoados e, como a política era tida como a atividade mais digna do ser humano, a esfera pública era considerada como o espaço por excelência do cidadão, de maneira que as searas familiar, comercial e de produção de valor eram relegadas, respectivamente, aos não-cidadãos (mulheres e integrantes de estratos sociais subalternos ao dos cidadãos) e aos indivíduos considerados inumanos (escravos).

Já nos períodos de primazia da aceção passiva da cidadania, a sua titularidade caracteriza-se pela individualidade – temperada com um aspecto de coletividade, com o advento da cidadania social na Modernidade – e pela sua progressiva conjugação a um rol mais abrangente que o das épocas de primazia da cidadania ativa. Como atributos dos cidadãos, consideram-se os direitos oponíveis à comunidade política, nesse caso representada

pelo Império romano e pelo Estado moderno. Apesar de a cidadania abarcar quem estivesse dentro dos limites do território imperial de Roma, ainda tinha como espaços referenciais imediatos os aglomerados locais, enquanto na era moderna a territorialidade dos Estados nacionais evidenciou um parâmetro efetivamente mais delimitado. Em ambos os períodos, a economia ganhou, progressivamente, proeminência em relação à política, de maneira que a esfera privada, especificamente em grande parte da Modernidade, assumisse primazia em relação à esfera pública. A separação liberal entre Estado e sociedade delineou um modelo que visava a conjugar um Estado ausenteísta com uma sociedade (representada pelo mercado) inteiramente livre para a prática do comércio.

Tendo em vista os principais acontecimentos políticos do século XX ligados à questão social, tem-se claro que, como consequência do neoliberalismo e do processo de globalizações, a partir da década de 1970 vem sendo promovida uma profunda reconfiguração na prática da cidadania. Se, por um lado, ocorrem avanços como a ampliação da cidadania em escala global e a incorporação do multiculturalismo à sua abrangência, por outro, verificam-se fortes retrocessos nas liberdades civis, principalmente após os episódios de 11 de setembro de 2001. Vislumbra-se, também, uma tônica de redução, descentralização e seletividade das políticas sociais, acompanhada da desestatização e mercantilização da responsabilidade social. Como será visto adiante, a configuração da cidadania contemporânea, caracterizada pela multidimensionalidade, tem gerado intensas repercussões nos debates contemporâneos na teoria política e social sobre o seu conceito e o enquadramento da cidadania social.

2 O DEBATE TEÓRICO CONTEMPORÂNEO SOBRE A CONCEPÇÃO DA CIDADANIA COMO TITULARIDADE DE DIREITOS

Com a ascensão ideológica do neoliberalismo e a consolidação da sua lógica de predomínio da economia de mercado sobre a política democrática, caracterizou-se um esquecimento da teoria da cidadania nos debates envolvendo mudanças sociais e reconfigurações da democracia. Não obstante, a partir do final da década de 1980, houve um reflorescimento e uma revalorização desse tema, conferindo-se à tradicional noção de cidadania novos significados e incorporando-se a ela dimensões antes ignoradas ou escamoteadas. Visando a simbolizar essa tendência, Will Kymlicka e Wayne Norman (1997, p. 05-42) cunharam a expressão “o retorno do cidadão”.

Basicamente, há dois grandes pólos explicativos que justificam a formação desse movimento: um de ordem política e outro de ordem teórica.

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

Já no plano teórico, a cidadania foi retomada com a incorporação ao seu temário das questões oriundas dos debates sobre invisibilidade social e políticas identitárias e de reconhecimento, problematizadas perante os tradicionais temas da centralização do poder e das desigualdades sociais na distribuição da riqueza.

2.1 Ponto de partida: a “cidadania liberal-democrática ampliada” de Thomas Humprey Marshall como referencial teórico

A partir da sistematização de Kymlicka e Norman envolvendo a teoria da cidadania nas últimas décadas, há um ponto comum entre os autores que intervêm nesse debate: a adoção da concepção formulada pelo sociólogo britânico Thomas Humprey Marshall como ponto de partida⁹¹. Já tida como a palavra final em termos de cidadania, a teorização de Marshall consiste em uma acepção referencial em termos teóricos e normativos, que corporifica a idéia de seguridade social como rede de proteção que obriga o Estado a assumir a responsabilidade pelos rumos da sociedade e, conseqüentemente, a compensar as desigualdades geradas pelo mercado na distribuição de riquezas entre as pessoas.

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

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

Marshall caracteriza sua visão institucional da materialização dos direitos de cidadania por meio da apresentação de quatro entidades políticas que, em seu entender, têm a

⁹¹ Outro autor freqüentemente tido como referencial ao se iniciar qualquer debate contemporâneo sobre cidadania é Norberto Bobbio. Em sua obra *A era dos direitos*, de 1990, o jusfilósofo italiano abordou o desenvolvimento dos direitos humanos por meio de um esquema histórico formal, numa perspectiva expansiva compatível com a de Marshall. Para tal, desenvolveu uma classificação em sucessivas “gerações” – primeira: direitos individuais e políticos; segunda: direitos sociais; e, terceira: direitos transindividuais – que gerou uma série de celeumas, especialmente na doutrina jurídica.

responsabilidade de efetivá-los, a saber: os tribunais, os corpos representativos, os serviços sociais e as escolas (MARSHALL, 1967, p. 63-64).

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

2.2 Contrapontos: algumas críticas à concepção marshalliana da cidadania

A partir da formulação de Marshall, inúmeros estudos foram elaborados, tanto no âmbito da sociologia como no da teoria política, seguindo a sua lógica e desenvolvendo outros aspectos⁹². Para uma melhor compreensão do tema, destacam-se os trabalhos de análise crítica da concepção marshalliana, especialmente os de Anthony Giddens, David Held e Danilo Zolo no exterior, e José Murilo de Carvalho e José Maurício Domingues no Brasil.

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

Primeiro autor a ganhar destaque por mostrar-se reticente à construção teórica de Marshall, Anthony Giddens desenvolveu uma série de críticas à concepção referencial da cidadania moderna, em algumas de suas principais obras⁹³. O grupo de argumentos de Giddens tem alguns pilares, que podem ser reunidos em torno da questão das lutas sociais. Adotando como pedra angular o conceito de “classes sociais”, também central nas análises de

⁹² Nesse sentido: BENDIX, 1996, p. 109 e ss.

⁹³ GIDDENS, Anthony. Class division, class conflict and citizenship rights. In: Id. **Profiles and critiques in social theory**. London: Macmillan, 1982, p. 171-173 e 176; Idem. **A contemporary critique of historical materialism**. London: Macmillan, 1981, p. 226-229; e Idem. **The nation state and violence**. London: Macmillan, 1985, p. 204-209.

Marshall, Giddens preliminarmente refuta a idéia de que o processo de reconhecimento e incorporação de direitos na esfera da cidadania seria algo linear e irreversível. Para tanto, denuncia o caráter a-histórico da abordagem marshalliana e rejeita seu excessivo otimismo, que denota dois fatores: (i) uma desconsideração dos conflitos sociais e das lutas políticas das classes dominadas em prol de demandas distributivas; e (ii) um desprezo pelas tensões internas inerentes aos diferentes direitos de cidadania, que podem conflitar entre si e determinar a anulação de uma de suas vertentes⁹⁴. Giddens assevera que os direitos civis, por exemplo, não são uma categoria homogênea e podem sofrer atritos internos que inviabilizem a sua efetividade. Vale ressaltar que o autor acrescenta os direitos econômicos ao rol dos direitos civis, em substituição aos direitos sociais de Marshall⁹⁵.

Adotando como referenciais a integralidade da produção bibliográfica de Marshall e as críticas desenvolvidas por Giddens à concepção marshalliana da cidadania, David Held (1989, p. 189-213) inicialmente traça um panorama geral desse debate. Posteriormente, coteja ambas as abordagens através de um denominador comum e, por fim, demonstra sua insuficiência para a compreensão e o tratamento adequado das questões contemporâneas postas diante das teorias política e social.

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

Em seguida, Held tece considerações críticas a Marshall e a Giddens. Argumenta que ambos seguem a mesma lógica e estão no mesmo plano de análise, pois consideram o

⁹⁴ Essa também é a crítica apresentada em BARBALET, Jacques M. **Citizenship: rights, struggle and class inequality**. Minneapolis: Univ. of Minnesota Press, 1988, p. 19-20. Nesse sentido, além das contradições entre os diferentes direitos desse elenco (civis, políticos e sociais), verifica-se uma ambivalência “interna” no âmbito de um mesmo direito. Este é o caso, *e.g.*, do direito à segurança (sentido amplo), que possui dimensões social (seguridade social, saúde, educação e moradia), política (estabilidade das instituições) e individual (segurança pública), e do direito à segurança pública (sentido estrito), que envolve perspectivas individual e social, as quais permanentemente conflitam entre si.

⁹⁵ José Maurício Domingues (2001, p. 221) adota uma postura crítica em relação a essa proposta de Giddens. Porém, argumentando que ela “*decorre da forma particular como Giddens pretende articular suas teses sobre os mecanismos de ‘vigilância’ típicos da modernidade com a noção de cidadania*”, considera a distinção entre direitos econômicos e sociais relevante para compreensão da sua evolução histórica, em meio às tensões entre trabalhadores e patrões.

conceito “classe social” como a única chave teórica adequada para a compreensão da cidadania e adotam uma perspectiva “estadocêntrica”⁹⁶ da política. Outro ponto aventado por Held em relação a tais autores consiste no caráter restrito e insuficiente do rol de direitos por eles preconizado como abrangido pela cidadania moderna. A título exemplificativo, Held invoca os direitos sexuais e reprodutivos, que revelam novas demandas sociais e apresentam uma plêiade de elementos que perpassam as três dimensões clássicas da cidadania como *status*: (i) a civil: como direito à livre escolha, direito à disposição do próprio corpo; (ii) a política: como liberdade para participação política; e (iii) a social: como políticas de inserção social e inclusão no mercado de trabalho. Assim, deflagra o que denomina de “debate pós-marshall”, que envolve bandeiras até então desconsideradas ou escamoteadas, como as dos movimentos feminista, negro, gay e ecológico, que representam as novas dimensões da cidadania.

Held menciona a cidadania multicultural como representação de uma nova vertente no debate contemporâneo, delineando a necessidade de se ter uma compreensão multidimensional da cidadania⁹⁷ e sustentando que os direitos compatíveis com a cidadania nas sociedades modernas têm que ser concebidos num rol mais amplo que os apresentados por Marshall e Giddens. Em seu entender, a concepção restrita de cidadania destes autores têm sérias implicações sociológicas e políticas em áreas centrais de investigação, como a da natureza ideológica dos direitos, a das dimensões críticas do Estado, a da estrutura social do pós-guerra e a dos rumos da política contemporânea.

Consequentemente, segundo Held (1995, p. 100 e ss.), as abordagens de tais autores restringem-se ao âmbito do Estado nação e deixam de considerar os processos de globalizações em curso, que apontam para a necessidade de se reformular a cidadania num sentido cosmopolita⁹⁸. Isso sem falar no recente fenômeno da regionalização da cidadania, representado pelas tentativas de instituição de uma cidadania européia, como forma de acompanhar a progressiva readequação dos Estados nacionais europeus ao formato político e institucional da União Européia.

⁹⁶ Atribuo a expressão a VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania**: a sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001.

⁹⁷ No mesmo sentido, SANTOS, Boaventura de Sousa; NUNES, João Arriscado. Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade. In: Id. (Org.). **Reconhecer para libertar**: os caminhos do cosmopolitismo multicultural. v. 03, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 43.

⁹⁸ Sobre uma noção de cidadania global ou cosmopolita, com ênfase na participação política ativa e nos movimentos de resistência transnacionais, confira-se GÓMEZ, 2000, p. 133-139.

Adotando como pano de fundo o cenário da política mundial delineado após a queda da URSS – denominado de “era pós-comunista” –, Danilo Zolo (1997, p. 99-114; e 1994, p. 03-46)⁹⁹ também desenvolve uma extensa análise acerca das discussões teóricas até então travadas sobre a cidadania. Como contribuição ao debate, desenvolve a noção de “autonomia individual” e apresenta as principais idéias que norteiam sua proposta, nos termos de uma concepção teórica e política específica da cidadania, cunhada de “cidadania democrática”.

Com a derrocada das experiências do socialismo real e a alegada perda de proeminência do marxismo, Zolo entende que o problema nodal da cidadania contemporânea passa a ser outro, distinto da representação de demandas políticas igualitárias. Em sua compreensão, como se esgotou a possibilidade concreta de vitória do socialismo no plano real, não cabe mais tratar da cidadania em uma perspectiva de emancipação, mas aceitar a “*absoluta supremacia do capitalismo e da economia de mercado*”¹⁰⁰.

Numa perspectiva resignada e intrínseca ao sistema capitalista, Zolo (1997, p. 104-105) aponta como tarefa primordial da cidadania conciliar os direitos dos cidadãos com os interesses e as práticas do mercado, o que, no fundo, consiste na mesma proposta de Marshall. Consequentemente, para ele, o problema enfrentado pela cidadania democrática contemporânea é determinar se, no contexto das sociedades pós-industriais, há espaço para a democracia e o Estado de Direito sem subordinação à lógica mercatória.

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

liberdades civis, e políticas, direitos sociais, econômicos e industriais, ‘direitos reprodutivos’ (incluindo o direito ao aborto e o direito a uma maternidade livre), direitos das crianças, direitos ecológicos, direitos à integridade genética, sem mencionar os direitos das gerações futuras, dos seres não humanos e dos objetos inanimados.¹⁰¹

⁹⁹ Também adotando como marco histórico o período pós-1989, com uma conotação liberal da cidadania: DAHRENDORF, Ralf. **Após 1989: moral, revolução e sociedade civil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

¹⁰⁰ No mesmo sentido, CROUCH, 1999, p. 257-285.

¹⁰¹ ZOLO, 1997, p. 105; ZOLO, 1994, p. 15.

Desse modo, quer evitar a “inflação normativa” que, segundo ele, envolve o conceito de cidadania¹⁰² e cria o risco de *“diluir sua importância histórica e funcional, de ignorar as diferenças formais e substantivas que distinguem as distintas classes de direitos e, sobretudo, de ignorar as tensões que existem entre eles”* (ZOLO, 1997, p. 105). Zolo, então, propõe a adoção de uma “teoria coerente da cidadania”, que limita o rol de direitos de cidadania e assemelha-se à concepção restritiva tradicional. No âmbito da “cidadania democrática”, calcada em uma concepção realista da política, o autor quer definir um *“ranking de prioridades baseado na estratégia democrática de ‘luta pelos direitos’”* (ZOLO, 1997, p. 109)¹⁰³.

Em uma linha mitigada em relação à proposta de Jacques M. Barbalet de abandono da noção de “direitos sociais”¹⁰⁴, Zolo propõe a substituição desta pela de “serviços sociais”, de maneira a ser melhor compreendida a questão social na atualidade. Segundo o autor italiano, caso fosse possível (e, de fato, isso já acontece em diversos países, como o Brasil) reivindicar a implementação de direitos sociais – por exemplo, os direitos ao trabalho, à educação e à saúde – como direitos subjetivos perante os tribunais, eles entrariam em conflito com a lógica de liberdade imposta pelo mercado (ZOLO, 1994, p. 29 e ss.).

Por outro lado, em razão de serem guiados por mecanismos de transação política e econômica, Zolo entende que os “serviços sociais” refletiriam uma perspectiva realista, pois seriam compatíveis com os interesses da ordem de mercado e com os direitos civis e políticos. Considerando, ainda, que não apresentariam as precariedades dos direitos sociais em termos normativos e de efetividade, os serviços sociais poderiam proporcionar melhores resultados na promoção da igualdade (ZOLO, 1994, p. 32-34 e 45).

Outra vertente crítica à formulação de Marshall consiste na limitação das suas análises e do seu modelo teórico à conjuntura da Inglaterra. É emblemática a contribuição do

¹⁰² Nesse sentido, Luigi Ferrajoli (1994, p. 263-292) faz uma crítica à concepção de Marshall, argumentando que os direitos humanos atualmente não precisam mais estar atrelados à cidadania, pois, por vincularem-se à moral universal, não precisam ser materializados em extensos catálogos.

¹⁰³ Nesse sentido, Danilo Zolo (1997, p. 114; e 1994, p. 10-11) afirma que *“sólo una plena conciencia de la irreversibilidad histórica y funcional de la ciudadanía, así como de sus limitaciones y tensiones, puede permitir una elaboración teórica satisfactoria en el marco de una reconstrucción más general de la teoría democrática”*.

¹⁰⁴ Nas palavras de Zolo (1997, p. 112), eis os três argumentos principais de Barbalet: *“(1) los derechos sociales no son por sí mismos derechos de participación en una ‘comunidad nacional común’ sino ‘oportunidades condicionales’ que hacen posible esa participación; (2) mientras que los derechos civiles y políticos son necesariamente universales y formales, los llamados derechos sociales tienen sentido sólo cuando se conciben como reclamos de beneficios sustanciales y nunca pueden ser universales sino particulares y selectivos; (3) los derechos sociales están condicionados (mucho más que los derechos civiles y políticos) por la existencia de una economía desarrollada, una estructura administrativa y profesional y una base fiscal efectiva”*.

historiador José Murilo de Carvalho, que aponta a insuficiência do modelo marshalliano para o contexto da América Latina e, especificamente, do Brasil. Tanto em seu livro *Cidadania no Brasil – um longo caminho* como em diversos artigos, Carvalho descreve o processo de formação da cidadania latino-americano e salienta as peculiaridades que lhe distinguem, em diversos aspectos, da experiência européia. Em suma, tais processos se diferenciam por causa das suas diferenças em termos de modelos de Estado e sociedade civil, fatores econômicos, entre outros que serão explorados adiante mais detidamente, quando da exposição do modelo de cidadania latino-americano e brasileiro.

Ricardo Nery Falbo (2002, p. 23-27) reconhece a importância do modelo marshalliano por permitir “recortar categorias e perspectivas de análise da cidadania para países que, como o Brasil, precisam fundamentar a prática e a teoria da cidadania articulando concepções sociais e individuais e direitos e deveres amparados por essas mesmas concepções”. E prossegue, listando cinco itens a serem observados:

Sinteticamente, as objeções à teoria da cidadania de Marshall podem ser resumidas em cinco pontos. Primeiro, as dimensões dos direitos e, portanto, da cidadania (civil, política e social) não se equivalem (...). Segundo, problema fundamental refere-se ao controle das empresas capitalistas pelos trabalhadores. (...). Terceiro, a perspectiva teleológica não esclarece porque os direitos civis e políticos devem preceder aos direitos sociais. (...) Quarto, a relação entre cidadania e capitalismo não é claramente estabelecida. (...) Quinto, a teoria da cidadania não é uma mesma e única concepção universal, senão uma versão particular - liberal - ao lado de outras formulações diversas e distintas de cidadania segundo diferentes tradições e condições sociais e culturais.¹⁰⁵

Também são relevantes as ponderações de José Maurício Domingues (2001, p. 221-223 e 233) acerca da estrutura e da titularidade dos direitos sociais de cidadania, em relação à compreensão de Marshall. Segundo o autor, contrapondo-se à precisão e concisão dos direitos civis e políticos, os direitos sociais são “heterogêneos e imprecisos” e apresentam uma significação “frouxa e dispersiva”, sem uma articulação clara entre seus elementos. Assim ficariam em aberto a universalidade ou particularidade da abrangência desses direitos, bem assim o caráter individual ou coletivo da sua titularidade. Consequentemente, como salienta Domingues, apesar de Marshall defender um equilíbrio entre a coletividade e os indivíduos, sua pretensão não foi desenvolvida no plano da efetividade, na forma de políticas sociais.

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

¹⁰⁵ FALBO, 2002, p. 25-26.

Após a queda do regime soviético, qualquer espécie de projeto emancipatório apresentado no âmbito da teoria política – seja atrelado ou não à bandeira do socialismo – vem sendo fadado ao fracasso pelo senso comum. Assim, destacam-se as formulações que entendem como irremediável a vitória da economia de mercado e, portanto, limitado o papel da cidadania, restringindo-se este à tarefa de compatibilizar os interesses do mercado com condições mínimas de viabilidade para noções como as de democracia e Estado de Direito (CROUCH, 1999, p. 257-285; e ZOLO, 1997, p. 99-114).

O chamado debate “pós-marshall” é caracterizado pela incorporação de novas facetas ao conceito tradicional de cidadania, que passa a ser concebido como uma “cidadania multidimensional”. Ante a mencionada insuficiência da abordagem “classista” e da perspectiva “estadocêntrica” para a análise e o aprimoramento do conceito em questão, parecem perder espaço as discussões relativas à distribuição socioeconômica de riquezas e entram em destaque na agenda dos debates teóricos temas relativos ao reconhecimento cultural e a políticas identitárias.

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

Nessa segunda compreensão, mesmo fora do âmbito da tradição do pensamento socialista, verifica-se a ascensão de determinadas concepções da cidadania e apropriações dos direitos humanos que visam a retomar a busca pela emancipação social.

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

Fraser (2002, p. 01-11) compreende que uma concepção adequada para as teorias da justiça e da cidadania na atualidade – que abarca, inclusive, a perspectiva da globalização – exige uma conjugação da dimensão do reconhecimento com a da redistribuição. Com base nessa premissa, Fraser (2001, p. 246) apresenta uma proposta de teoria crítica do reconhecimento, que *“identifique e defenda apenas versões da política cultural da diferença que possa ser coerentemente combinada com a política social de igualdade”*¹⁰⁶.

Em sentido semelhante, ao desenvolver sua proposta de um “multiculturalismo emancipatório e progressista”, Boaventura de Sousa Santos compreende os direitos de cidadania como categoria central para a promoção da diferença e da diversidade cultural. O sociólogo português pugna por uma cidadania multicultural, que em seu entender consiste em um *“espaço privilegiado de luta pela articulação e potencialização mútuas do reconhecimento e da redistribuição”* (SANTOS; NUNES, 2003, p. 43)¹⁰⁷.

Elemento comum às propostas de Fraser e Santos, a afirmação de um direito à diferença e um direito à diversidade¹⁰⁸ representa tarefa imprescindível para a concretização da igualdade material em uma nova dimensão, coerente com as demandas sociais dos últimos tempos. Ao contrário do que comumente se imagina, o antônimo de igualdade é desigualdade, e não diferença. Nessa linha, trata-se de conjugar as diferentes culturas e visões de mundo por meio de um pluralismo político e cultural que busque promover a igualdade na medida das diferenças.

Por seu turno, desenvolvendo uma forte crítica ao universalismo típico da concepção liberal de cidadania, Iris Marion Young (1996, p. 99-126) rejeita esse modelo clássico e propõe a adoção de uma “cidadania diferenciada”. Esta deve ser pautada pela necessidade de se conferir uma proteção específica a grupos sociais minoritários, marginalizados pelos processos políticos e sociais universalizantes, que não os contemplaram com os direitos

¹⁰⁶ Com essa sua proposta de “teoria crítica do reconhecimento”, Nancy Fraser estabeleceu um profundo debate com Axel Honneth sobre a viabilidade e os meios de se conjugarem as dimensões da redistribuição e do reconhecimento, bem como os resultados que se poderia obter com tal articulação. Uma compilação dos textos dos autores foi publicada como livro: FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **Redistribution or Recognition? A political-philosophical exchange**. London/New York: Verso, 2003. Ainda sobre o tema, veja-se: HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: Editora 34, 2003; e, no Brasil, CITTADINO, Gisele. 'Invisibilidade', Estado de Direito e Política de Reconhecimento. In: Id. *et alli* (Orgs). **Perspectivas atuais da filosofia do direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 153-166.

¹⁰⁷ Outra contribuição relevante em termos de uma “cidadania multicultural” foi desenvolvida em KYMLICKA, Will. **Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights**. Oxford: Oxford Univ. Press, 1996. O autor apresenta uma versão ampliada da perspectiva liberal da cidadania. Para uma sistematização dos diversos debates sobre cidadania multicultural, veja-se PEÑA, 2000, p. 57-78.

¹⁰⁸ Sobre o tema, vale conferir: DENNINGER, Erhard. ‘Security, Diversity, Solidarity’ instead of ‘Freedom, Equality, Fraternity’. In: **Constellations**, Vol. 7, n° 4, Oxford: Blackwell Publishers Ltd., 2000.

clássicos meramente formais. Aliás, segundo a autora, estes geraram efeitos homogeneizantes que muitas vezes mitigaram, ou até mesmo suprimiram, identidades coletivas de minorias dotadas do mesmo *status* de cidadania das maiorias opressoras.

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

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

Por fim, vale destacar a contribuição de Chantal Mouffe, no sentido de uma compreensão da cidadania (incluindo a social) pautada pela idéia de “democracia radical”. Basicamente, esta consiste em um modelo agonístico de democracia – caracterizado por uma ênfase na perspectiva do conflito e das disputas sociais pelo poder –, que se opõe à compreensão habermasiana de democracia deliberativa, orientada pela busca do consenso quanto ao procedimento e pela formação do melhor argumento racionalmente produzido (MOUFFE, 1992, p. 13).

Com uma forte crítica à apatia política da cidadania liberal, a democracia radical de Mouffe almeja corporificar a democracia participativa, o que lhe aproxima de uma concepção ativa da cidadania, na qual os cidadãos estejam constantemente estimulados a participar da vida pública, reivindicando e implementando seus direitos. Deste modo, a cidadania democrática, como concebida por Mouffe, tem como pressuposto o reconhecimento e a prática de amplos direitos sociais e de participação política, conjugados com as novas demandas do pluralismo cultural, bem como entendidos como representação da dimensão fundamental da política – o conflito – e condição determinante para a efetiva participação dos cidadãos nos assuntos políticos (MOUFFE, 1992, p. 225-239).

Das críticas feitas a Marshall e daquelas trocadas entre seus críticos, é possível extrair um denominador comum. Apesar de argumentarem ser insuficiente a compreensão da

cidadania unicamente pela perspectiva dos direitos, bem como do caráter restrito do rol de direitos reconhecido pela concepção canônica marshalliana, diversos autores indicam novas temáticas a serem integradas nos debates sobre cidadania, porém não se propõem a desenvolvê-las a fundo¹⁰⁹.

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

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

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

El concepto de ciudadanía social se refiere a las condiciones por las que los ciudadanos deberían ser efectivamente capaces de determinar el rumbo de la vida social y económica de sus sociedades, de manera que el contenido y orientación de la actividad económica dependieran de su voluntad política y que por tanto su condición formal de sujetos políticos tuviera pleno contenido.¹¹⁰

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

¹⁰⁹ Atualmente já existe uma preocupação em se explorar essa dimensão micro das novas formas de cidadania, com destaque para uma emblemática coletânea de artigos – TURNER, Bryan S.; ISIN, Engin F. (Eds.). **Handbook of citizenship**. London: Sage Publications, 2003 –, na qual foram produzidos estudos específicos acerca de cada uma dessas novas formas de cidadania: ecológica, pós-nacional, cosmopolita, sexual, indígena, cultural, multicultural e democrática radical.

¹¹⁰ PEÑA, 2000, p. 45.

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

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

Cumprir essa premissa quando da sistematização da cidadania social em meio às formulações teóricas relativas aos direitos sociais, como a oferecida por Kymlicka e Norman, parcialmente adotada neste trabalho¹¹¹. Segundo estes autores, há fundamentalmente dois elementos centrais que norteiam e permeiam as principais vertentes teóricas – favoráveis e contrárias – relativas ao reconhecimento e à efetivação dos direitos sociais no quadrante contemporâneo. Trata-se da “responsabilidade” e das “virtudes cívicas” (KYMICKA, NORMAN, 1997, p. 13).

Entre essas propostas, varia-se desde a negação da existência de direitos sociais e o questionamento da sua abrangência pelo conceito de cidadania até a afirmação da necessidade da sua remodelação em termos de participação política. Serão apresentadas as seguintes vertentes: (i) a concepção neoliberal da cidadania restritiva e a crítica conservadora aos direitos sociais; (ii) o liberalismo igualitário e os direitos sociais como mínimos sociais; (iii) o marxismo contemporâneo e sua concepção acerca da cidadania social; (iv) a democracia procedimental de Jürgen Habermas e os direitos sociais como reivindicação da sociedade civil; e (v) o republicanismo e os direitos sociais numa lógica de direitos e deveres, e frutos da participação política.

¹¹¹ Tendo em vista a data de elaboração do texto de Kymlicka e Norman, optei, por um lado, pela apresentação de autores e vertentes teóricas posteriores – obviamente não mencionados por eles –, e, por outro, pela omissão propositada de certas correntes, tais como o comunitarismo, em razão da sua importância apenas para aquele momento do debate. Sobre o comunitarismo na teoria contemporânea da cidadania, veja-se: PEÑA, 2000, p. 161-182.

2.3.1 A concepção neoliberal da cidadania restritiva e a crítica conservadora aos direitos sociais

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

Em síntese, são três os principais argumentos apresentados para a negação dos direitos sociais: (i) o da natureza jurídica imperfeita; (ii) o da incompatibilidade com a liberdade negativa e os direitos civis; e (iii) o da ineficiência econômica (KYMLICKA, NORMAN, 1997, p. 09 e ss.).

Primeiramente, na linha do raciocínio de Hayek, entende-se que os direitos sociais não têm a natureza de verdadeiros direitos, pois não existiriam pessoas específicas a quem coubesse a responsabilidade pelo seu zelo e implementação, muito menos ter-se-ia delimitado que tipo de obrigações (e em que medida) lhes caberiam executar. Portanto, seriam “direitos imperfeitos” e irrealizáveis¹¹².

Em segundo lugar, com base na tese da incompatibilidade de intervenções estatais prestacionais com a mais pura ordem liberal, argumenta-se que o reconhecimento de direitos sociais e econômicos implicaria na restrição das liberdades individuais e, conseqüentemente, na anulação dos direitos civis¹¹³. Entendendo-se que a coesão da sociedade é devida a relações econômicas e pautada por uma lógica de competitividade (primazia do *homo economicus*),

¹¹² Nesse sentido, Hayek (1985, p. 125-128) critica a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, aduzindo que se trata de um documento ilusório e cujas diretrizes são impassíveis de concretização no plano prático. Pois, além de estas serem demasiadamente genéricas e abertas, principalmente no caso dos direitos sociais, seria um devaneio acreditar que a lei se sobreporá ao mercado.

¹¹³ Segundo Hayek (1985, p. 125), “os consagrados direitos civis e os novos direitos sociais e econômicos não podem ser conquistados ao mesmo tempo, sendo, na realidade, incompatíveis; os novos direitos não poderiam ser aplicados por lei sem que se destruísse, ao mesmo tempo, aquela ordem liberal a que visam os consagrados direitos civis”.

argumenta-se que são injustificáveis quaisquer interferências estatais específicas – como as de distribuição de renda – na *catalaxia*.

Como é de se inferir, a premissa subjacente a esse argumento consiste na idéia de “miragem da justiça social”¹¹⁴, segundo a qual a sociedade boa não é a igualitária, mas a que permite mobilidade social, de maneira que a igualdade material só pode ser garantida por regimes totalitários (como seria o socialismo na visão de Hayek). Na medida em que políticas distributivas implicam no estabelecimento prévio e arbitrário de metas, por sujeitos tidos como ilegítimos, haveria uma restrição das liberdades individuais quanto à livre determinação das escolhas de rumos de vida, o que geraria uma lógica de servidão e dependência¹¹⁵ em relação ao Estado. Assim, entende-se que, dada a contingência do mundo, não se pode antever o futuro e garantir resultados materiais previamente¹¹⁶.

Compreende-se que a sociedade não tem o dever de cuidar dos indivíduos, devendo ser de responsabilidade pessoal e individual a busca pelas condições materiais de vida digna. Segundo Javier Peña, para a concepção neoliberal de cidadania: “*cidadão responsável não é um receptor passivo que depende do subsídio estatal, mas um sujeito autônomo que constrói sua própria posição social e econômica na sociedade civil*” (PEÑA, 2000, p. 51).

Nas palavras de Hayek:

todos esses 'direitos' [sociais e econômicos] se baseiam na interpretação da sociedade como uma organização deliberadamente criada, da qual todos os homens seriam empregados. Eles não poderiam ser tornados universais num sistema de normas de conduta justa baseado na idéia da **responsabilidade individual**, e requerem, portanto, que toda a sociedade seja

¹¹⁴ Hayek utiliza essa metáfora da miragem para negar a vinculação, que entende ilusória, entre a idéia de justiça e qualquer conotação social. Segundo o autor, enquanto ordem espontânea, o mercado aloca recursos sem estar regido por princípios de justiça, portanto é amoral e não injusto. Ou seja, o mercado garante os apenas os meios necessários para o livre comércio e, ao contrário do estado, não é arbitrário na distribuição de renda e no direcionamento dos rumos da economia. Assim, Hayek entende ser ilegítimo o governo garantir resultados, pois tal medida atenta contra a liberdade individual e pode torná-lo totalitário. Em suma, para Hayek, a “justiça social” não existe e, caso aplicada, pode ameaçar importantes conquistas civilizatórias. Cf. HAYEK, 1985, p. 79 e 86.

¹¹⁵ Desenvolvido por Hayek e apropriado por seus seguidores, o argumento da dependência denota a criação de uma espécie de “círculo vicioso” da justiça distributiva. Segundo o filósofo austriaco: “*quanto mais se verifica que a posição dos indivíduos ou grupos se torna dependente das ações do governo, tanto mais eles insistirão em que os governos visem a algum esquema reconhecível de justiça distributiva, e quanto mais os governos tentam pôr em prática algum padrão previamente concebido de distribuição desejável, tanto mais terão de submeter a posição dos diferentes indivíduos e grupos a seu controle.*” HAYEK, 1985, p. 87.

¹¹⁶ Citado por Hayek, Kant afirma que: “*O bem-estar, no entanto, não tem princípio, nem para quem o usufrui, nem para quem o distribui (para um, ele consiste nisto; para outro, naquilo), porque se trata aqui do conteúdo material da vontade, que depende de fatos particulares, não podendo, portanto, ser expresso por uma norma geral.*” KANT, Immanuel. **Der Streit der Fakultäten**, 1798 (seção 2, parágrafo 6, nota 21) *Apud* HAYEK, 1985, p. 79.

convertida numa organização, isto é, tornada totalitária no mais amplo sentido da palavra.¹¹⁷
(grifo meu)

Dessa forma, desenvolveu-se um argumento que, ao persistir o sistema das redes de seguridade do Estado social – especialmente o modelo “beveridgiano”, que não atrelava qualquer obrigação à concessão de benefícios sociais –, restaria caracterizado um sentimento de humilhação nos indivíduos mais desfavorecidos economicamente. Estes receberiam benefícios estatais, mesmo estando em situação de desigualdade em relação aos mais ricos quanto às suas obrigações perante o Estado. Assim, principalmente nas reformas do sistema de seguridade social dos EUA, realizadas na década de 1980, passaram a ser implementadas exigências de contrapartida (*workfare*) aos benefícios concedidos por políticas sociais (KYMLICKA, NORMAN, 1997, p. 10-11).

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

Para justificar a naturalização das desigualdades sociais, a concepção neoliberal utiliza um argumento moral de positividade para a existência de pobreza no mundo: esta serviria como estímulo para as pessoas não se acomodarem e manterem-se ativas na busca de melhores condições de vida no âmbito do mercado de livres trocas.

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

¹¹⁷ HAYEK, 1985, p. 126. Aliás, isso apregoava o austríaco Peter Drucker – considerado “o pai da administração moderna” –, quando asseverava que os indivíduos têm que “se virar” sozinhos – seguindo a lógica de um jogo, na qual se conjugam habilidade e sorte – e parar de pensar que serão salvos por alguma entidade misericordiosa. Sobre a obra de Drucker, confira-se: BEATTY, Jack. **The World According to Peter Drucker**. New York: Free Press, 1998.

Na classificação de Will Kymlicka (1990, p. 50-94)¹¹⁸ acerca das principais correntes teóricas da filosofia política contemporânea figura o liberalismo igualitário. Atrelado à tradição contratualista do liberalismo clássico, tal grupamento teórico caracteriza-se por apresentar um certo grau de sensibilidade em relação a demandas sociais, motivo pelo qual reivindica uma denominação de “liberalismo político” e sua separação do “liberalismo econômico”¹¹⁹.

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

Concebidos como pedras basilares para a edificação da teoria da justiça de John Rawls, dois princípios de justiça são fundamentais: o princípio da eficiência, segundo o qual *“cada pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema total de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdade para todos”*, e o princípio da diferença, o qual estipula que *“as desigualdades econômicas e sociais devem ser ordenadas de tal modo que, ao mesmo tempo: (a) tragam o maior benefício possível para os menos favorecidos, obedecendo às restrições do princípio da poupança justa, e (b) seja vinculada a cargos e posições abertos a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades”* (RAWLS, 2002, p. 64)¹²⁰.

¹¹⁸ Constam ainda o utilitarismo, o libertarianismo, o marxismo, o comunitarismo e o feminismo.

¹¹⁹ Em meu entender, essa separação liberal entre os campos político e econômico é enganosa e equivocada, pois implica em restrição da cidadania e permite a proliferação de desigualdades extremadas, excluindo do âmbito da democracia importantes espaços e decisões sobre os rumos da sociedade. Nesse sentido argumentam Antonio Negri e Michael Hardt (2003, p. 121): *“Em nossa opinião, é um erro separar o econômico do político dessa maneira, e insistir na autonomia do político. As instituições econômicas supranacionais [por exemplo] são elas mesmas instituições políticas. A diferença fundamental é que essas instituições não admitem a representação popular (nem no faz-de-conta)”*.

¹²⁰ Para nortear a aplicação desses princípios, Rawls elenca duas regras de prioridade, quais sejam: a **regra de prioridade da liberdade**: *“os princípios da justiça devem ser classificados em ordem lexical e portanto a liberdade só pode ser restringida em nome da liberdade. Existem dois casos (a) uma redução da liberdade deve reforçar o sistema total de liberdades partilhadas por todos, e (b) uma liberdade menor deve ser considerada aceitável para aqueles cidadãos com a liberdade menor.”*; e a **regra de prioridade da justiça sobre a eficiência e o bem-estar**: *“o segundo princípio da justiça é lexicalmente anterior ao princípio da eficiência e ao princípio da maximização da soma de vantagens; e a igualdade equitativa de oportunidades é anterior ao princípio da diferença. Existem dois casos: (a) uma desigualdade de oportunidades deve aumentar as oportunidades daqueles que têm uma oportunidade menor; (b) uma taxa excessiva de poupança deve, avaliados todos os fatores, tudo é somado, mitigar as dificuldades dos que carregam esse fardo.”* RAWLS, 2002, p. 333-334. (grifo meu)

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

Correspondente ao “setor de transferências”, que, segundo o filósofo estadunidense, consiste num dos quatro setores do governo (Estado) – os demais são os setores de alocação, estabilização e distribuição –, o mínimo social deve ser assegurado pelo Estado¹²¹, que tem por responsabilidade viabilizar (e reforçar) na prática o alicerce da “liberdade de cidadania igual”, garantida formalmente por uma “Constituição justa”. Rejeitando os critérios da “riqueza média do país” e das “expectativas definidas pelo costume”, apresentados pelo que denomina “senso comum”, para se mensurar os níveis dos mínimos sociais, Rawls apresenta a seguinte parametrização:

Uma vez determinada a taxa justa de poupança ou especificada a extensão apropriada de sua variação, temos um critério para ajustar o nível do mínimo social. A soma de transferências e benefícios advindos dos bens públicos essenciais deve ser ordenada de modo a aumentar as expectativas dos menos favorecidos, que devem ser compatíveis com a poupança exigida e com a manutenção das liberdades iguais. Quando a estrutura básica toma essa forma, a distribuição resultante será justa (ou, pelo menos, não injusta), independentemente de qual venha a ser. Cada um recebe a renda total (salários mais transferências) a que tem direito dentro do sistema de regras públicas no qual se fundam suas expectativas legítimas.¹²²

Ainda no âmbito dessa vertente teórica, outra abordagem que merece destaque é a de Philippe van Parijs. Partidário de um liberalismo igualitário “não-rawlsiano”, o autor belga adota uma concepção de justiça como “liberdade real para todos” e desenvolve uma proposta de “mínimos sociais” na forma de uma renda de cidadania universal e incondicional (VAN PARIJS, VANDERBORGHT, 2006, p. 129-136). Entendendo que a produção de valor é baseada não apenas no trabalho, mas nas matérias-primas originárias da natureza, sustenta que todo ser humano tem direito a uma igual participação na distribuição dessa riqueza, quaisquer sejam as suas posteriores escolhas de vida, profissão e lazer. Assim, mantém-se preservados os princípios da neutralidade do Estado e da reciprocidade, tão caros à sua corrente teórica, e avança-se numa preocupação com a pobreza e com o desemprego.

¹²¹ Segundo Rawls (2002, p. 304), “*seja através de um salário família e de subvenções especiais em casos de doença e desemprego, seja mais sistematicamente por meio de dispositivos tais como um suplemento gradual de renda (o chamado imposto de renda negativo).*”

¹²² RAWLS, 2002, p. 335.

As formulações teóricas sobre mínimos sociais ganharam grande repercussão no campo do Direito ao longo das últimas décadas, de maneira a modular a aplicação dos direitos sociais nos tribunais. Em sentido próximo às formulações de Rawls, foi pensada a teoria do mínimo existencial, ou mínimo vital, que pode ser concebido tanto como direito em espécie (“direito ao mínimo existencial”) quanto como critério de aferição do conteúdo das prestações materiais a serem determinadas pelo Judiciário, na forma de obrigações de fazer ou não fazer¹²³.

Com base na formulação jusfilosófica de Robert Alexy (2001, p. 69-88) acerca dos direitos fundamentais sociais como *status positivus libertatis*, a doutrina constitucionalista brasileira passou a tratá-los como passíveis de concretização a partir de normas constitucionais aplicadas na via judicial, na forma de prestações materiais positivas a serem estipuladas na medida do mínimo existencial. A partir de um texto de Ricardo Lobo Torres, de 1989, essa noção foi introduzida no debate jurídico brasileiro e inúmeros estudos foram desenvolvidos sobre o assunto, sempre dentro da perspectiva do reconhecimento normativo e da efetivação dos direitos sociais via Judiciário (SARLET, 2004, p. 305-326).

Outro conceito bastante veiculado no âmbito jurídico brasileiro a partir da cosmovisão do liberalismo igualitário é o da “reserva do possível”, cuja aplicação reflete a tônica dos “custos dos direitos” (HOLMES, SUNSTEIN, 1999, p. 1 e ss.). Nitidamente de inspiração liberal, tal formulação representa a nociva lógica pragmática e consequencialista que vem sendo conferida às demandas sociais pelo neoliberalismo, e reproduz uma aceitação convicta ou um conformismo diante do quadro de desigualdades extremadas na distribuição de riquezas no mundo contemporâneo.

Ao invés da preocupação com uma plena efetivação da cidadania, essa perspectiva prioriza fatores econômicos como a disponibilidade de receitas e a alocação dos recursos do Estado. Em uma análise econômica do Direito, de perfil neoliberal, chega-se a sustentar,

¹²³ Não há consenso teórico quanto à definição da noção de “mínimo existencial”, apresentando-se para tal diferentes fundamentações (dignidade humana, liberdade e vida). Segundo Ana Paula de Barcellos (2002, p. 248): “o chamado mínimo existencial, formado pelas condições materiais básicas para a existência, corresponde a uma fração nuclear da dignidade da pessoa humana à qual se deve reconhecer a eficácia jurídica positiva ou simétrica”. Por seu turno, Marcos Maselli Gouvêa (2003, p. 257) assevera que: “Consiste o mínimo existencial de um complexo de interesses ligados à preservação da vida, à fruição concreta da liberdade e à dignidade da pessoa humana”. Já para Ricardo Lobo Torres (1995, p. 124 e 128-129), “há um direito às condições mínimas de existência humana que não pode ser objeto de intervenção do Estado e que ainda exige prestações estatais positivas. (...) A proteção do mínimo existencial (...) se fundamenta na liberdade, ou melhor, nas condições iniciais para o exercício da liberdade, na idéia de felicidade, nos direitos humanos e no princípio da igualdade”.

inclusive, um “conceito pragmático de direitos fundamentais”, que condiciona a *existência* de direitos sociais à provisão de recursos financeiros que lhes viabilizem por meio de serviços sociais (GALDINO, 2005, p. 331 e ss.). Segundo sugere-se, não havendo recursos, deixa de existir não a sua prestação, mas o próprio direito, que perderia a cidadania como referencial.

Em meu entender, transferir a base da formação do conceito de cidadania das esferas do Direito e da política para a da economia – simbolizada por eufemismos para a representação de um suposto pragmatismo – consiste em um reducionismo descabido e realoca a origem do poder de se produzir o Direito para um espaço desprovido de qualquer legitimidade democrática¹²⁴.

Originário da jurisprudência alemã, que se posicionou pela limitação das prestações sociais pelo Estado na medida do razoável e da disponibilidade de recursos prevista no orçamento público¹²⁵, o conceito “reserva do possível” retrata uma tensão constantemente travada entre as metas sociais pugnadas pelas Constituições e as condições financeiras (reais e jurídicas) do Estado para a sua promoção.

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

Mais uma vez, na minha avaliação, demonstra-se um desprezo das dimensões política e social, apostando-se apenas nas dimensões ética e jurídica dos direitos sociais para a sua efetivação. Em razão disso, deixa-se de perceber que se está diante de casos extremos e

¹²⁴ Na defesa dessa posição, Robert Castel (2005(b), p. 80-81) assim se manifesta: “*O recurso ao direito é a única solução que foi encontrada no momento para sair das práticas filantrópicas ou paternalistas. (...) Pode-se reivindicar um direito porque um direito é uma garantia coletiva, legalmente instituída, que além das particularidades do indivíduo lhe reconhece o estatuto de membro de pleno direito da sociedade. (...) A proteção social não é somente a concessão de benefício em favor dos mais necessitados para evitar-lhes uma decadência total. (...) ela é para todos a condição básica para que possam continuar [ou vir] a pertencer a uma sociedade de semelhantes*”.

¹²⁵ A decisão em questão foi proferida pelo Tribunal Constitucional Federal alemão, no julgamento do notório caso *numerus clausus Spruchkörper: BverfG – 18.07.1972 (1 BvL 32/70; 1 BvL 25/71). Vorbehalt des Möglichen*. Cf. KOMMERS, Donald. **The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany**. 2nd ed. Durham and London: Duke Univ. Press, 1997.

contingentes, de grande relevância individual, porém de pouquíssima ou nenhuma repercussão no quadro geral e estrutural de desigualdades sociais. Do mesmo modo, condiciona-se a prática da cidadania ao ingresso dos cidadãos no Judiciário – tido como tutor de uma sociedade órfã e desprotegida (MAUS, 2000, p. 183-202) –, o que implica em nova exclusão de uma enorme parcela da população do acesso à cidadania.

2.3.3 O marxismo contemporâneo e sua concepção da cidadania social

Personalidades dogmáticas e mecanicistas como Stalin notabilizaram-se, dentro do campo do marxismo, por atribuir pouca importância ao tema dos direitos, pois os consideravam secundários, ou mesmo irrelevantes, por integrarem o âmbito da superestrutura. Eric Hobsbawm (2005, p. 417-439) considera um erro fatal a negativa de importância aos direitos humanos de matriz liberal. Segundo o historiador egípcio, caso eles tivessem sido incorporados no pensamento marxiano e adotados pelo chamado socialismo real, ter-se-ia evitado uma série de barbáries e ampliado as condições de busca pela emancipação social.

Apesar disso, a expansão da cidadania e o progressivo reconhecimento de direitos típicos dos trabalhadores revelou um novo horizonte. A postura de Marx era crítica perante o discurso liberal dos “direitos do homem” (ou direitos civis) e sua natureza individual e privada; porém, otimista diante das conquistas de direitos relativos ao sufrágio universal e ao reconhecimento dos interesses da classe trabalhadora, incorporados nas crescentes legislações fabris do século XIX.

Entre os autores da teoria política contemporânea que reivindicam pertencimento à essa tradição, há dois posicionamentos distintos quanto à potencialidade da cidadania social em viabilizar uma “cidadania plena”, ou seja, a emancipação humana indicada por Marx. Por um lado, tem-se uma posição cética, que denuncia um efeito anestésico gerado no pensamento de esquerda pela cidadania social e sua lógica de funcionamento no *Welfare State*. Por outro, tem-se um posicionamento que reforça a importância dos direitos sociais (e dos argumentos de Marshall sobre as necessidades básicas) para a teoria socialista e a busca pela ampliação da cidadania democrática.

Como argumenta Ellen Meiksins Wood, as apostas na cidadania social, geralmente de índole reformista, garantiram apenas “conquistas” de caráter limitado e contingente, como a

implementação de sistemas de seguridade social e a concessão estatal de prestações materiais para a melhoria na qualidade de vida de uma parcela pouco significativa da população. Conseqüentemente, segundo a autora canadense, tais bandeiras fizeram com que a esquerda recuasse para a defesa do *Welfare State* como última trincheira e abandonasse a luta pela emancipação política e social em relação ao jugo do capital, contentando-se com meros mínimos sociais, determinados pela medida do possível num contexto de irreversibilidade do capitalismo (WOOD, 2003, p. 245-246)¹²⁶.

Não obstante, Ellen M. Wood reconhece a importância dos direitos de cidadania, inclusive incorporando à teoria socialista as novas demandas identitárias de etnicidade, sexualidade e ecologia, compostas pelo que denomina de “bens extra-econômicos”. Sem abandonar a centralidade do conceito “luta de classes”, adverte que o Estado social e os direitos sociais não devem ser compreendidos extrinsecamente ao campo da participação política e alheios a qualquer processo revolucionário (WOOD, 2003, p. 227-242).

Em sentido similar, adotando uma postura ácida em relação ao reformismo social democrata, István Mészáros (2004, p. 359-458) apresenta uma contribuição relevante no âmbito do pensamento marxista contemporâneo acerca da formação e realização da solidariedade. Apesar de o autor húngaro não explorar diretamente a noção de direitos, ao abordar como tema central a educação – propondo a sua universalização articulada com a do trabalho – e suas relações com a reprodução e a transformação do modelo de organização social, perpassa a cidadania no sentido da formação das pessoas enquanto cidadãos conscientes, e não como fantoches do sistema capitalista.

Mészáros compreende a educação como veículo de formação e propagação de ideologias, pelo qual o capitalismo se reproduz ao moldar as pessoas à sua lógica, determinando seu modelo de sociedade com a propagação de princípios dominantes a servirem de norte. No seu entender, essa dinâmica reflete um processo histórico de “internalização”, que assegura “*os parâmetros reprodutivos gerais do sistema do capital*”. Seu funcionamento é mobilizado por instituições formais de educação, cujo papel é exatamente “*produzir tanta conformidade ou ‘consenso’ quanto for capaz, a partir de dentro*”.

¹²⁶ Também numa vertente crítica ao capitalismo, os autores legatários do pensamento foucaultiano concebem os direitos sociais (e toda a sistemática do *Welfare State*) como instrumentos de normalização e controle sobre os corpos humanos e a sociedade. Trata-se da visão que parte do prisma da biopolítica. Nesse sentido, confira-se: EWALD, François. *L’Etat-providence*. Paris: Grasset, 1986; EWALD, François. *Histoire de l’État-providence*. Paris: Grasset, 1996; e SANTORO, Emilio. Le antinomie della cittadinanza: libertà negativa, diritti sociali e autonomia individuale. In: ZOLO, 1994, p. 93-128.

e por meio dos seus próprios limites institucionalizados e legalmente sancionados” (MÉSZÁROS, 2005, p. 44-45).

Conseqüentemente, argumenta que a educação deve ser compreendida de forma ampla, abrangendo as dimensões formal e informal, caso se vislumbre nela um potencial emancipatório e transformador da realidade social, apto a romper com a “*lógica mistificadora do capital*”. A educação consiste em um dos pilares do conceito “*para além do capital*”, formulado por Mézáros (2005, p. 48 e 62) para simbolizar a passagem para uma nova ordem social auto-referencial e auto-sustentável, sem qualquer alusão às mazelas do capitalismo.

Nesse sentido, defende a adoção de um processo de “contra-internalização”, pautado por uma concepção da educação como transcendência positiva da auto-alienação do trabalho (MÉSZÁROS, 2005, p. 59 e ss.). Através de uma “auto-educação de iguais”, viabiliza-se uma “autogestão da ordem social reprodutiva”, que criará novas formas de reestruturação das condições materiais de existência. Como arremata Mézáros:

desde o início o papel da educação é de importância vital para romper com a internalização predominante nas escolhas políticas circunscritas à ‘legitimação constitucional democrática’ do Estado capitalista que defende seus próprios interesses. Pois também essa ‘contra-internalização’ (ou contraconsciência) exige a antecipação de uma visão geral, concreta e abrangente, de uma forma radicalmente diferente de gerir as funções globais de decisão da sociedade, que vai muito além da expropriação, há muito estabelecida, do poder de tomar todas as decisões fundamentais, assim como das suas imposições sem cerimônia aos indivíduos, por meio de políticas como uma forma de alienação por excelência na ordem existente.¹²⁷

Por seu turno, David Harvey (2005, p. 175 e ss.) explora detidamente a temática dos direitos, relacionando-a à prática da cidadania contemporânea. A partir da sua minuciosa análise da ascensão teórica e ideológica do neoliberalismo, o autor inglês identifica uma divinização dos discursos éticos e da retórica universalista dos direitos humanos em detrimento da visão igualitária da justiça social.

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

Adotando uma posição crítica ao crescimento e à atuação das Organizações Não-Governamentais (ONGs) – por ele tidas como “cavalos de tróia” –, Harvey constata o

¹²⁷ MÉSZÁROS, 2005, p. 61.

preenchimento de um vácuo na provisão social através da privatização das políticas públicas e dos serviços sociais. Com a retirada de responsabilidades sociais do âmbito do Estado, o neoliberalismo apregoa a transferência destas para a seara dos particulares, dominada pelo “terceiro setor” e representada pelas ONGs – em seu entender, organizações elitistas, anti-democráticas, ilegítimas e nada transparentes.

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

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

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

Making these **derivative rights** [freedoms of speech and expression, of education and economic security, rights to organize unions, and the like] primary and the primary rights of private property and the profit rate derivative would entail a revolution of great significance in political-economic practices. There are also entirely different conceptions of rights to which we may appeal – of access to the global commons or to basic food security, for example. ‘Between equal rights force decides.’ **Political struggles over the proper conception of rights**, and even of freedom itself, move centre-stage in the search for alternatives. (...) I have argued elsewhere for **an entirely different bundle of rights**, to include the right to life chances, to political association and ‘good’ governance, for control over production by the direct producers, to the inviolability and integrity of the human body, to engage in critique without fear of retaliation, to a decent and healthy living environment, to collective control of common property resources, to the production of space, to difference, as well as rights inherent in our status as species beings. *To propose different rights to those held sacrosanct by neoliberalism* carries with it, however, the obligation to specify an **alternative social process** within which such **alternative rights** can inhere.¹²⁸ (grifo meu)

¹²⁸ HARVEY, 2005, p. 182 e 204. Tradução livre do inglês: “Tornar primários esses **direitos derivados** [liberdade de opinião, expressão, de educação e segurança econômica, e direitos de organizar reuniões] e derivados os direitos primários de propriedade privada e taxas de lucro requer uma revolução de grande importância nas práticas político-econômicas. Há, também, concepções completamente diferentes de direitos que pleitearemos – de acesso aos bens globais ou à segurança alimentar básica, por exemplo. ‘Entre direitos iguais, a força decide.’ **Lutas políticas sobre a própria concepção de direitos**, e mesmo sobre a própria liberdade, consistem em estágio central na busca por alternativas.

De outra banda, autores brasileiros alinhados com o pensamento marxiano, como Carlos Nelson Coutinho (2000, p. 49-118) e Evelina Dagnino (1994, p. 103-115) expressam uma visão positiva dos direitos sociais como conquistas democráticas viabilizadas pela luta de classes. Tais direitos permitem a inclusão efetiva, no âmbito das discussões públicas, de mais e mais pessoas alheias ao processo político elitizado, proporcionando assim o exercício da verdadeira soberania popular. Porém, para isso ocorrer, entendem que devem ser superadas as práticas clientelistas, paternalistas e de dependência, típicas dos sistemas do Estado de bem-estar.

A partir da sua análise acerca da recente realidade brasileira – certamente aplicável ao contexto latino-americano –, Paul Singer propõe a ampliação da adoção de regimes de economia solidária (SINGER, 2003, p. 122-124; e 2004, p. 258 e ss.), nos quais os direitos sociais figuram como elementos centrais. Em um quadro de flexibilização do trabalho, entende ser necessário abandonar a busca pelo pleno emprego e apostar na autogestão para a geração de trabalho e renda. Qualificando o cooperativismo como modalidade de participação democrática, Singer defende uma mudança de foco, no processo de emancipação, do Estado para a sociedade civil:

A luta pelos direitos sociais está longe de encerrada, mas mudou de direção. Até o fim dos ‘anos dourados’, os direitos sociais estavam consignados na legislação e sua observância estava a cargo do Estado, assim como a prestação de serviços que deles decorriam, como a assistência à saúde, a educação e a previdência social. **Agora é a própria sociedade civil que se torna a protagonista da solução dos problemas que os direitos sociais pretendiam prevenir.**¹²⁹ (grifo e sublinhado meus)

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

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

¹²⁹ SINGER, 2003, p. 260.

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

Uma proposta bastante veiculada a respeito consiste na descentralização e democratização dos sistemas de bem-estar, que implicaria na passagem de determinadas funções da esfera do Estado para a da sociedade civil (não para a do mercado, como preconiza o neoliberalismo) (KYMLICKA, NORMAN, 1997, p. 12-14).

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

Após descrever os paradigmas liberal e social do Direito, Jürgen Habermas tece críticas a ambos os modelos e afirma que há uma forte confluência entre eles, pois ao mesmo tempo em que reputava o modelo do Estado liberal como insuficiente, o Estado social implementou novos direitos (os direitos sociais) através da mesma lógica anterior, fundada no modelo de justiça distributiva (HABERMAS, 2003, p. 145 e 154). Isto é, *“ambos os paradigmas configuram uma mesma representação do cidadão enquanto ‘destinatário de bens’, equiparando, por um lado, bens e direitos, e desprezando, por outro, o papel do cidadão enquanto ‘autor’ do direito”* (CITTADINO, 2004, p. 209). Da mesma forma que os direitos individuais clássicos, os direitos sociais foram concebidos apenas para viabilizar a autonomia privada.¹³⁰

Defendendo a necessidade de um novo paradigma consentâneo com as sociedades complexas do mundo “pós-convencional”, Habermas (2003, p. 125-126 e 129) apresenta uma proposta de paradigma procedimental da democracia e do Direito, fundada na sua teoria do discurso. Em seu entender, a querela entre os paradigmas liberal e social, em nome de uma

¹³⁰ Nesse sentido, as principais propostas hodiernas de fundamentação jusfilosófica dos direitos sociais – geralmente de autores liberais e invariavelmente construídas fora do paradigma social – os remetem para direitos individuais. Nesse sentido, John Rawls fundamenta os direitos sociais na liberdade e na igualdade (seus princípios de justiça), Ronald Dworkin na igualdade e Frank Michelman na equidade (entendida como *self-respect*). Em sentido contrário, fundamentando os direitos sociais nas necessidades e nos interesses dos indivíduos, apresentam-se Ernst Tugendhat e David Wiggins. Cf. ARANGO, Rodolfo. *El concepto de derechos sociales fundamentales*. Bogotá: Legis, 2005, p. 238-296.

hegemonia no sistema de direitos, parece ter chegado ao fim, ao menos no campo teórico, em razão da relação reflexiva estabelecida entre eles (HABERMAS, 2003, p. 154). Assim, Habermas afirma que:

O substrato social, necessário para a realização do sistema de direitos, não é formado pelas forças de uma sociedade de mercado operando espontaneamente, nem pelas medidas de um Estado do bem-estar que age intencionalmente, mas pelos fluxos comunicacionais e pelas influências públicas que procedem da sociedade civil e da esfera pública política, os quais são transformados em poder comunicativo pelos processos democráticos.¹³¹

Ao atrelar esse novo modelo ao Estado Democrático de Direito, Habermas concebe uma estrutura formal, porém não destituída de conteúdo, que abarca os elementos materiais e rechaça as estruturas institucionais de ambos os arquétipos anteriores. Diferentemente dos precedentes, *“este paradigma do direito não antecipa mais um determinado ideal de sociedade, nem uma determinada visão de vida boa ou de uma determinada opção política”* (HABERMAS, 2003, p. 189-190).

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

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

Conseqüentemente, no intuito de superar os erros decorrentes da adoção da premissa comum aos paradigmas liberal e social – a realização unicamente da autonomia privada –, Habermas assevera que, com o advento do paradigma procedimental do Direito, há de se substituir a idéia de distribuição (seja de direitos, seja de chances) pelas de atribuição e reconhecimento¹³². Segundo ele, pela lógica da distribuição, a cada mudança de paradigma

¹³¹ HABERMAS, 2003, p. 186.

¹³² Ao contrário do que se poderia objetar, o fato de Habermas substituir “distribuição” por “atribuição” não permite que ele considere que a autonomia pública deve superar a privada, pois isso desmancharia o paradigma procedimental do direito. Ademais, o autor não admite a restrição ou a eliminação de direitos fundamentais, e a

alternam-se apenas as posturas de omissão ou comissão quanto à repartição formal (de direitos) ou material (de oportunidades), mas o agente distribuidor continua sempre o mesmo: o Estado.

Como a democracia discursiva está fundada na interação comunicativa e igualitária entre os sujeitos de direito (e não na figura do Estado), de maneira que eles sejam autores e destinatários do Direito, impende transigir para uma nova lógica de atribuição. Esta centraria nos cidadãos o poder e a tarefa de delimitar como, para quem e em que dosagem devem ser destinadas medidas de justiça social consentâneas com o sistema de direitos e com a legitimação democrática do Direito¹³³. A articulação entre Direito e democracia viabiliza a inclusão social pela concretização de um sistema basilar, indispensável e expansivo de direitos de cidadania.

Nesse sistema de direitos¹³⁴, cujo reconhecimento é imprescindível para a existência de condições mínimas e a aferição de maiores graus de democracia, os direitos sociais são indispensáveis. No entanto, calcado na idéia de ação comunicativa, Habermas considera superado o paradigma da sociedade de trabalho, no qual tais direitos estiveram embasados na centralidade das relações de trabalho para a formação da vida social e à mercê da vontade do Estado para a sua concreta implementação.

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

sua proposta garante a preservação das minorias e a promoção da democracia, através de deliberações públicas em processos racionais de discussão, com vistas à formação do melhor argumento.

¹³³ Nesse ponto, Habermas é bastante arguto ao mencionar seu discípulo Axel Honneth: “*As condições concretas de reconhecimento, seladas por uma ordem jurídica legítima, resultam sempre de uma ‘luta por reconhecimento’; e essa luta é motivada pelo sofrimento e pela indignação contra um desprezo concreto. A. Honneth mostra que é necessário articular experiências que resultam de atentados à dignidade humana para conferir credibilidade aos aspectos sob os quais, no respectivo contexto, aquilo que é igual tem que ser tratado de modo igual e aquilo que é diferente tem que ser tratado de modo diferente. Essa disputa pela interpretação de necessidades não pode ser delegada aos juízes e funcionários, nem mesmo ao legislador político.*” (grifo meu) (HABERMAS, 2003, p. 168-169).

¹³⁴ Esse rol abrange (i) direitos a liberdades subjetivas (direitos civis); (ii) direitos de membros de comunidades (direitos de reconhecimento); (iii) direitos de igual proteção legal; (iv) direitos políticos de participação; e (v) direitos de bem-estar e de segurança social. HABERMAS, Jürgen, *op. cit.*, Vol. I., p. 159-160.

(economia) e da política/administração (Estado), a fim de se promover efetivamente a solidariedade (HABERMAS, 2005, p. 28-30)¹³⁵.

2.3.5 Republicanism: concepção ativa e participativa da cidadania social

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

Trata-se de um grupo de autores estrangeiros e brasileiros¹³⁶ que passou a desenvolver uma produção teórica fortemente voltada para a promoção de um movimento denominado de “Resgate do Republicanismo”¹³⁷. Basicamente, este consiste em uma releitura do ideário republicano, realizada pela esquerda democrática ocidental, com a sua adaptação ao contexto contemporâneo. A visão de República é resgatada com vistas à formulação de uma nova proposta alternativa ao neoliberalismo globalizado e em paralelo com o progressivo enfraquecimento da social democracia.

Apesar da sua heterogeneidade de premissas, esse grupo pode ser harmonizado em torno de propostas convergentes para uma concepção ativa da cidadania e dos direitos sociais, pautada pelas reivindicações da sociedade civil e pela da participação política direta dos cidadãos.

¹³⁵ Segundo a tese lançada por Habermas (2005, p. 30), “o poder integrador e social da solidariedade teria que se afirmar contra os ‘poderes’ das outras duas fontes de controle, isto é, o dinheiro e o poder administrativo. Ora, esferas da vida especializadas em transmitir valores tradicionais e saber cultural, em integrar grupos e em socializar adolescentes, sempre dependeram da solidariedade. E penso que uma formação da vontade política também deveria beber da mesma fonte, uma vez que ela deve exercer, de um lado, influência na delimitação destas esferas da vida estruturadas comunicativamente e nas trocas entre elas; de outro lado, ela também deve influenciar o Estado e a economia”.

¹³⁶ Seus principais formuladores são Philip Pettit, Quentin Skinner, John Greville Agard Pocock, Mortimer Sellers, Maurizio Viroli, Alessandro Ferrara, Ricardo Leite Pinto, André Bertin, Frank Michelman, Cass Sunstein, dentre outros. Nessa esteira, um grupo interdisciplinar de pesquisadores brasileiros – composto por Newton Bignotto, Sérgio Cardoso, Renato Janine Ribeiro, José Murilo de Carvalho, Luiz Werneck Viana e Maria Alice Rezende de Carvalho – produziu algumas obras coletivas, trazendo essas discussões para o Brasil.

¹³⁷ Na síntese de Newton Bignotto isso significa que: “Retornar à tradição republicana, e em particular aquela associada ao humanismo cívico e a seus herdeiros, não significa abandonar a referência ao direito, mas sim alargar o quadro conceitual dentro do qual essa referência ocorre.” BIGNOTTO, Newton. *Op. Cit.*, p. 34.

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

Para se abordar a tradição republicana, deve-se levar em conta a advertência de Philip Pettit (1999, p. 38) de que ela engloba dentro de si várias tendências. Portanto, é mais apropriado tratar-se de tradições republicanas confluentes entre si por meio de determinados denominadores comuns.

Nesse compasso, destacam-se os seguintes elementos como integrantes do espectro do pensamento republicano, que mesclam características antigas com formulações mais recentes: democracia; antimonarquismo; Estado de Direito; separação de poderes; federalismo; império da lei; honestidade e transparência na Administração Pública; controle político dos governantes pela cidadania; autogoverno dos cidadãos; idéia de pertencimento à comunidade e adesão à sociedade; amor pela pátria; laicismo; virtude cívica; igualdade de todos perante a lei; preocupação com a esfera pública; primazia da coisa pública, responsabilidade política e social dos governantes¹³⁸.

Nos debates contemporâneos da filosofia e da teoria política, revigorado pelo movimento do “novo republicanismo”¹³⁹, o republicanismo situa-se em posição intermediária ao comunitarismo e ao liberalismo político, possuindo grande proximidade com as formulações democrático-discursivas de Jürgen Habermas.

¹³⁸ De acordo com Walber de Moura Agra (2005, p. 16), são seis as principais características do Republicanismo: “a) negação de qualquer tipo de dominação, seja através de relações de escravidão, de relações feudais ou assalariada; b) defesa e difusão das virtudes cívicas; c) estabelecimento de um Estado de Direito; d) construção de uma democracia participativa; e) incentivo ao autogoverno dos cidadãos; f) implementação de políticas que atenuem a desigualdade social, através da efetivação da isonomia substancial.”

¹³⁹ Recentemente, um grupo de autores estrangeiros passou a desenvolver uma produção teórica voltada para a promoção de um movimento denominado de Resgate do Republicanismo. Basicamente, este consiste numa releitura do ideário republicano realizada pela esquerda democrática ocidental, promovendo-se a sua adaptação ao contexto contemporâneo. Seus principais formuladores são Philip Pettit, Quentin Skinner, John G.A. Pocock, Mortimer Sellers, Maurizio Viroli, Alessandro Ferrara, dentre outros. Nessa esteira, um grupo interdisciplinar de pesquisadores brasileiros produziu algumas obras coletivas com o fito de trazer essas discussões para o país, e.g., BIGNOTTO, 2002; e CARDOSO, 2004.

A fim de justificar tal enquadramento, pode-se afirmar, basicamente, que o republicanismo consiste em uma teoria política que: (i) adapta-se às estruturas econômicas tanto do capitalismo como do socialismo; (ii) enfatiza a defesa da liberdade dos cidadãos, segundo sua concepção de “liberdade como não dominação”; (iii) compreende os cidadãos como indivíduos integrantes de uma coletividade social onde ocorrem disputas políticas e, portanto, que refuta os ideais do atomismo liberal e do tradicionalismo comunitário quanto às formas de aderência à sociedade; (iv) preconiza um Estado de perfil interventor, de maneira a proporcionar a todos os indivíduos as condições de dignidade necessárias para o exercício de uma cidadania ativa; e (v) defende a *primazia dos direitos sociais sobre direitos individuais patrimonialistas* – como a propriedade privada – e a complementaridade dos primeiros com os direitos de liberdade (de reunião, de associação, de expressão de pensamento) (AGRA, 2005, p. 95-102).

No âmbito do republicanismo cívico contemporâneo, representado pelo conceito central de “liberdade como não dominação” (PETTIT, 1999, p. 42), busca-se resgatar a necessidade e a exigência de uma correlação entre deveres cívicos e direitos de cidadania, de modo a suprir o vácuo existente entre o mero reconhecimento formal destes últimos e sua prática social efetiva. Para uma associação entre os direitos sociais e o republicanismo, com destaque para as relações entre direitos e deveres – com as escusas pela extensão do texto –, vale conferir as palavras de Maurizio Viroli:

De um ponto de vista republicano, **os direitos sociais não podem ser, contudo, confundidos com o assistencialismo que cria clientes vitalícios do Estado**, sanciona privilégios e não encoraja os indivíduos a ajudar-se sozinhos. *Não devem tampouco ser confundidos com a caridade pública (ou, pior ainda, privada) que oferece assistência como ato de boa vontade do Estado. A caridade pública (e privada), por mais louvável que seja, é incompatível com a vida civil porque ofende a dignidade de quem a recebe. Se eu preciso de ajuda porque sou pobre, ou doente, ou velho, ou sozinho, prefiro que a ajuda seja resultado do reconhecimento de um direito meu como cidadão* a ser o resultado da escolha de um indivíduo em nome do amor de Cristo. Ninguém é culpado por estar doente, ou por estar velho; e a *república*, mesmo que muitos não o saibam, *não é uma sociedade anônima; mas um modo de viver em comunidade que tem por fim a dignidade dos cidadãos*. Por este motivo **a república tem o dever de garantir assistência, não como ato de compaixão, mas como reconhecimento de um direito que deriva do fato de sermos cidadãos.**¹⁴⁰ (grifo meu)

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

¹⁴⁰ VIROLI, 2002, p. 71-72.

2.4 Balanço crítico do debate sobre a cidadania contemporânea

A partir da problematização proposta, na introdução, a partir de uma visão crítica à perspectiva estadocêntrica da cidadania, foi identificada uma importante relação entre a cidadania e os direitos sociais, cujas contribuições são centrais para se pensar em uma concepção de cidadania democrática ampliada.

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

Como consequência, foi mitigada a separação liberal entre sociedade e Estado, e público e privado, abrindo-se espaços para novos sujeitos políticos (os movimentos sociais) participarem da política institucional e reivindicarem políticas públicas voltadas à melhoria das condições de vida das classes oprimidas.

Mostra-se insuficiente uma compreensão da cidadania unicamente normativa ou de orientação ética-filosófica, pois a despe das suas condições de produção e efetividade, que somente se manifestam no plano do real, na vida em sociedade e em meio a possibilidades políticas de realização.

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

A tradicional classificação teórica da cidadania e sua compreensão dos direitos sociais, como propostas por Marshall e rejeitadas ou aprimoradas por outros autores, podem ser problemáticas caso compreendidas fora de um cenário histórico, político e social, bem como destituídas de avaliações ideológicas. Esse é o sentido comum que se pode extrair dos posicionamentos de Giddens, Held, Zolo, Carvalho e Domingues.

Há alguns exemplos na teoria política contemporânea acerca da cidadania social.

Marshall tinha clara sua opção pela social democracia. Sua análise da cidadania, a partir da sociedade inglesa, permitiu-lhe compreender os direitos políticos como universais e

identificar as demandas/necessidades sociais como direitos sociais, sendo a efetividade destes últimos de responsabilidade unicamente do Estado (perspectiva estadocêntrica). Conseqüentemente, seu modelo teórico foi pautado pela realidade que observara e limita-se ao contexto do qual o extraiu, servindo, no máximo, como parâmetro de comparação para outras hipóteses de análise.

Por ter como norte analítico para a cidadania social unicamente os trabalhadores e as questões que os cercavam (regulamentações laborais e previdência social), Marshall não trouxe para o âmbito da cidadania, especialmente a social, as demandas das minorias sociais (mulheres, negros, homossexuais, imigrantes e ecologistas), nem considerou a possibilidade de uma cidadania cosmopolita. Tais elementos devem ser considerados ao se ter a concepção marshalliana como referência, pois, no curso do processo histórico, a ação política não aceita mais os limites da cidadania tradicional.

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

A concepção de Hayek é mais falha que a de Marshall em termos de cidadania democrática, nos sentidos amplo e estrito. Apesar de o sociólogo inglês propor um evolucionismo historicamente criticável para os direitos de cidadania e apresentar um certo otimismo quanto às relações entre eles, Hayek sequer considera o fato social como parâmetro de análise para a formação da cidadania. Ademais, retira o elemento “responsabilidade” do âmbito da política e o realoca na esfera privada, passando as demandas sociais do *status* de direitos para o de mera caridade ou filantropia. Em relação à perspectiva neoliberal, a concepção marshalliana de cidadania consiste em importante trincheira para a defesa das conquistas sociais.

Mesmo reconhecendo a existência e, de certa forma, a positividade dos direitos sociais, o liberalismo igualitário os concebe unicamente como mínimos sociais, guardando coerência teórica, porém carecendo de densidade histórica. Também comprometida com os pilares do contratualismo clássico, tal vertente teórica fundamenta os direitos sociais em

postulados éticos individualistas, asseverando a primazia da propriedade privada e da liberdade negativa em detrimento das demandas por condições dignas de vida.

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

Portanto, ambos merecem as mesmas objeções:

(i) ante as insuficiências e debilidades do Estado enquanto único sujeito para promover as prestações sociais, é historicamente ultrapassada a concepção dessas tarefas centradas unicamente nesta figura;

(ii) compreendidos como mínimos sociais (ou vitais/existenciais), os direitos sociais serão viabilizados sempre na medida das reservas orçamentárias disponíveis para tanto, e, quando muito, em programas de combate à indigência e/ou atendimentos pontuais, contingentes e emergenciais; logo, sem gerar, universalmente, igualdade material entre os cidadãos e lhes prover condições de efetiva participação política; e

(iii) apesar de Marshall correlacionar a cidadania à igualdade e concebê-la como contraponto às desigualdades geradas pelo mercado, sua postura é consentânea ao capitalismo fordista, que, ao conciliar trabalho e capital, assemelha-se à separação entre política e economia pugnada pelos liberais igualitários. Tanto Marshall como os teóricos do liberalismo igualitário denotam uma compreensão da cidadania social incapaz de fazer frente aos desafios do cenário contemporâneo para a cidadania democrática e os direitos sociais.

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

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

Em relação às concepções de cidadania e de direitos sociais no pensamento marxiano, o legado de Marshall apresenta uma contribuição relevante quanto ao reconhecimento das

demandas por solidariedade, simultaneamente com um não abandono dos direitos da tradição liberal, que foram extirpados em experiências socialistas como a do regime soviético.

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

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

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

Primeiramente, Habermas é contrário à idéia de que direitos possam ter natureza coletiva e os fundamenta sempre nos indivíduos, mesmo que tenham conotação social. Ao contrário de Marshall, desconsidera qualquer subjetividade coletiva enquanto titular de direitos de cidadania, o que pode ser prejudicial para os direitos sociais, pois estes são historicamente identificados com determinados grupos sociais e fatalmente sucumbiriam, esfacelando-se em meio ao corrente processo de individualização atomista da vida humana.

Outro fator que pode contribuir para isso é a consideração de Habermas quanto à completa eliminação da centralidade do trabalho na organização social, diante do advento do trabalho imaterial e sua relação com comunicação/linguística na produção de subjetividades. Este aspecto revela aquela que talvez seja a maior lacuna da obra habermasiana. Como Habermas não trabalhou especificamente com a economia – como fez com o Direito em *Facticidade e Validade* – e suas influências na formação e prática do Direito e da política, apenas se limitando a abordá-la como elemento dos sistemas auto-regulados no processo de “colonização do mundo da vida”, deixa de considerar uma seara que apresenta condicionantes reais das mais importantes para a democracia e a cidadania.

Na sua defesa de uma concepção ativa e participativa da cidadania social, além de seu ponto de vista teórico, a vertente do republicanismo leva em conta a conjuntura do mundo atual e seus indicativos: crise do Estado nacional, déficit de participação política, exclusão social demasiada, paternalismo estatal, clientelismo e comodismo dos cidadãos. Enfim, questões oriundas da concepção passiva de cidadania sustentada por Marshall, que podem ser solucionadas com a adoção, complementar e não substitutiva, de uma noção ativa de cidadania, com ênfase no comprometimento social, na responsabilidade, na participação e na autogestão.

Diante da insuficiência do paradigma dominante da cidadania (estadocêntrico), considero que a passividade da concepção de Marshall deve ser abrangida por: uma atualização do seu modelo de subjetividade coletiva (figurando a cidadania além dos Estados); uma ênfase maior na participação ativa dos cidadãos nas deliberações e na implementação das políticas sociais, bem como uma desburocratização do Estado e um compartilhamento das suas tarefas com a sociedade civil.

Ademais, no sentido de se complementar historicamente as categorizações da cidadania feitas por Kymlicka e Norman, também estadocêntricas, é preciso problematizá-la para fora do Estado nacional. E isso será possível levando-se em conta que a cidadania vem figurando no coração do sistema internacional, e que experiências regionais podem ser simultaneamente bem sucedidas e anacrônicas – veja-se o caso da União Européia, que criou uma dupla cidadania (européia e nacional) e, ao mesmo tempo em que preconiza uma abertura entre os países da região para o intercâmbio de cidadãos comunitários, impõe fortes barreiras aos fluxos migratórios de extra-comunitários.

2.5 Sistematização das idéias e das discussões

Pelo exposto, considero que a influência da classificação de Marshall sobre o progresso da cidadania ainda permanece válida, desde que atualizada e contextualmente compreendida. Deixa como legados: a importância de se atribuir responsabilidade social ao Estado, a relevância da institucionalidade formal dos direitos de cidadania enquanto previsão constitucional/legislativa e o mérito de se ter a cidadania como norte para o combate às desigualdades sociais geradas pelo mercado. Apesar de consistir aparentemente numa

perspectiva minimalista e contingente dos direitos sociais de cidadania, a concepção de Marshall pode viabilizar uma ampliação ainda maior da cidadania democrática.

Em uma análise geral das perspectivas teóricas antes expostas, há um elemento em comum a respeito da cidadania: o alargamento da cidadania para além do Estado. Quando se propõem a prognosticar a cidadania, preconizam a necessidade de se abandonar a perspectiva “estadocêntrica” da política e apostam na sociedade civil como novo sujeito e espaço da cidadania. Apesar dessa confluência, nem sempre se apresenta claramente o que se entende por sociedade civil, qual a sua identidade e seu projeto, o que dá margem a qualquer tipo de apropriação, conforme à preferência do intérprete.

O mesmo ocorre em relação aos direitos sociais, pois o seu conteúdo positivo (dever de prestações) não os distingue, enquanto problema, em relação aos direitos políticos e civis; afinal, todos esses direitos possuem natureza ambivalente, positiva e negativa, demandando ações e omissões em relação aos seus titulares.

Também os direitos políticos e os direitos civis implicam em gastos públicos e intervenções estatais, respectivamente, despesas com a realização de eleições e a manutenção da máquina burocrática estatal. Da mesma forma, os direitos sociais demandam abstenções do Estado para a sua promoção. Isto é, trata-se de opção política (legislativa e/ou governamental) a ordem de prioridade conferida aos direitos de cidadania¹⁴¹.

Considerando a existência de relações tensas e contraditórias entre os direitos de cidadania e a multidimensionalidade da cidadania contemporânea, caracterizam-se como insuficientes os esquemas limitados que tradicionalmente se utilizavam para compreender esse conceito.

Quanto a quem caberia atualmente a titularidade dos direitos sociais, cumpre considerar que, apesar de ainda estarem geralmente atrelados de modo formal à condição de trabalhador, não estão mais identificados apenas com a questão de classe e abrangem outros referenciais político-sociais. Com o reconhecimento da moradia, saúde, educação, alimentação e assistência social como direitos sociais, passou-se a abarcar uma gama mais

¹⁴¹ Nesse sentido, merece mérito a doutrina jurídica brasileira, especialmente Ingo W. Sarlet (2004, p. 268 e ss.), ao identificar a dupla dimensão (positiva e negativa) dos direitos fundamentais. Como exemplifica o autor, o direito social à saúde, por um lado, denota um dever comissivo do estado em prover a saúde (preventiva e curativa) a todos os cidadãos, e, por outro, implica no dever do estado (e de seus agentes) de omissão na prática de condutas que possam violar a saúde de qualquer cidadão. Na literatura estrangeira, a tese da ambivalência foi empiricamente demonstrada por Stephen Holmes e Cass Sunstein (1999, p. 1 e ss.), comprovando que o governo dos EUA destinava mais recursos para a manutenção do sistema prisional do que para o custeio da seguridade social, e Víctor Abramovich e Christian Courtis (2004, p. 32).

ampla de sujeitos, não raro desempregados ou na informalidade, e a lhes conceder serviços sociais de forma individual. Verifica-se uma recente tendência de individualização das políticas sociais (CASTEL, 2005(b), p. 185), demonstrada emblematicamente pelos programas de renda mínima, geralmente destinados a pessoas desempregadas.

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

Em suma, a titularidade dos direitos sociais tem sido compreendida como individual e/ou coletiva (ABRAMOVICH, COURTIS, 2004, p. 21 e ss.). E, a depender do tipo de concepção que se adote a esse respeito, será delineado um certo tipo de política pública e/ou social em relação ao(s) destinatário(s) dos direitos sociais: o da universalidade, o da particularidade, ou ambos. Em que ponto isso é positivo ou negativo, dependerá das condições reais de efetivação.

Quanto à definição do(s) sujeito(s) ou agente(s) responsável(is) pela promoção dos direitos sociais de cidadania, de acordo com o modelo político-social em questão, verificam-se as seguintes correlações: com a preponderância do mercado sobre a política democrática, típica da tradição do liberalismo, a seara privada é tida como a responsável pelos direitos sociais em detrimento do Estado, tendo-se como agentes as empresas, que podem compor uma determinada concepção privatista de sociedade civil. Ao revés, com a primazia da política democrática sobre a economia, o Estado pode assumir tal responsabilidade de modo compartilhado com a sociedade civil, ganhando força os espaços públicos de deliberação e uma pluralidade de sujeitos políticos, o que denota uma outra possível compreensão de sociedade civil.

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

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

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

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

Porque abrange subjetividades políticas em termos de classes sociais e de identidades político-culturais, envolvendo simultaneamente indivíduos isolados e agrupados em redes coletivas, a cidadania social revela-se capaz de funcionar como elemento catalisador das principais demandas sociais contemporâneas. E engloba, também, questões de justiça ligadas tanto à redistribuição sócio-econômica como ao reconhecimento cultural, símbolos dos conflitos políticos e sociais da virada do milênio (FRASER, 2001, p. 245-282).

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

Mostra-se imprescindível observar e analisar a origem dos direitos de cidadania e o modo como se distribui o poder na sociedade, de maneira a ficarem claros os processos de reconhecimento e utilização política dos direitos sociais. Com base nas relações de poder e nas correlações de forças existentes em determinados contextos, o problema a ser enfrentado é o das condições políticas e sociais que se tem e se deve criar – para além do âmbito jurídico, pois o Direito não fará isso *per si* – para viabilizar os direitos de cidadania, pois estes não são

auto-realizáveis. Portanto, a sua proclamação normativa (fundamento de legitimidade na legalidade) não basta para lhes garantir efetividade e universalidade concretas.

Cada contexto social, cultural, político e histórico – identificado por espaço e tempo determinados – tem seu ritmo próprio. Apesar de formalmente garantidos por normas jurídicas, os diferentes direitos de cidadania não têm sua aplicação assegurada na prática, salvo em condições propícias para a sua conjugação. É uma perigosa armadilha confiar em um suposto caráter automático dos direitos – como fazem os juristas. Desta forma, importantes conquistas democráticas ficam restritas ao âmbito dos textos normativos das Constituições e leis. Com isso, tais conquistas consistirão no que a disputa discursiva e a apropriação dominante da linguagem determinarem (TELLES, 1999, p. 186-193), principalmente no âmbito dos tribunais.

Isso será tematizado e aprofundado adiante, na exploração do contexto histórico, político e social da cidadania na América Latina, com o cotejo das suas diferentes fases, condicionantes e usos na formulação e efetivação de políticas públicas voltadas para a implementação de direitos sociais.

3 A CRÍTICA A PARTIR DE KARL MARX E DOS PENSADORES MARXIANOS À CONCEPÇÃO DA CIDADANIA COMO TITULARIDADE DE DIREITOS

*“O marxismo é a filosofia insuperável do nosso tempo.
Ele é insuperável porque as circunstâncias que o
engendraram não foram superadas”*
Jean Paul Sartre¹⁴²

Pode-se afirmar que, contemporaneamente, poucos estudiosos do Direito, principalmente os brasileiros, dedicam atenção ao pensamento marxiano; outros simplesmente o desprezam sem conhecê-lo, ou, por vezes, apresentam leituras reducionistas e, portanto, equivocadas. Por outro lado, as categorias teóricas e os estudiosos dessa linha de pensamento oferecem contribuições relevantes para uma compreensão crítica do Direito, num campo mais amplo que o meramente dogmático e da ineficácia social das normas jurídicas.

O advento do século XXI representa um período histórico marcado por significativas transformações na economia, nas relações sociais e na política, mas também é notabilizado pelas suas ambivalências. Supostas mudanças de paradigmas e diversas linhagens teóricas têm sido invocados para se compreender a sociedade do século XXI. Porém, não é raro entender-se pela ocorrência de uma conjugação entre progressos recentes, com os avanços na tecnologia e na produção, e a continuidade de temas como a concentração de riquezas, a exploração do trabalho, as desigualdades sociais e a pobreza.

É de vital relevância trazer à tona o pensamento de Karl Marx e apresentar aos juristas a contribuição de Antonio Gramsci, na companhia dos principais teóricos contemporâneos do marxismo, numa interface das suas contribuições com o Direito. Como delimitação do objeto tratado adiante, será enfatizado o Direito Constitucional, pois este tem se mostrado o campo jurídico mais fértil para reflexões interdisciplinares e sintetiza uma gama de temas nodais no projeto teórico e político desenvolvido por Marx (economia, política, sociedade e Estado).

O cerne deste capítulo consiste na crítica de Marx e dos pensadores marxianos à insuficiente concepção da cidadania como titularidade de direitos. Consequentemente, será abordada a necessidade e viabilidade de se superar a noção meramente passiva desse conceito

¹⁴² SARTRE, 1972, p. 29.

de cidadania, revigorando-se a sua vertente ativa, com ênfase na participação política e suas formas de manifestação no século XXI.

Será utilizada uma abordagem interdisciplinar, relacionando teoria política, sociologia e Direito, tendo-se como referencial as teorias da alienação e do fetichismo da mercadoria, formuladas por Karl Marx, a serem utilizadas como ferramentas analíticas para a compreensão das relações entre cidadania e Constituição.

Serão demonstradas as duas hipóteses propostas na introdução: (i) a vertente passiva da cidadania, como *status* de direitos, é insuficiente em termos de uma democracia material, pois se restringe a enunciar direitos de cidadania, sem proporcionar a sua real efetividade; e (ii) no atual período histórico, verifica-se um processo de dupla alienação da cidadania (do homem em relação à política e da cidadania para o Direito), no qual esta é transferida do âmbito da prática política e social para o espaço jurídico e a figura do Estado, gerando um fetichismo constitucional dos cidadãos, que são eximidos de uma participação política ativa em prol de uma ampliação do espaço estatal.

3.1 A teoria da alienação em Marx

Central na obra teórica de Marx, a teoria da alienação foi desenvolvida em três livros: (i) *Manuscritos Econômicos Filosóficos*, de 1844, no capítulo XXII ao dissertar sobre “o trabalho alienado”; (ii) *A Sagrada Família*, também de 1844, nos capítulos I a IX, ao criticar o idealismo dos jovens hegelianos; e (iii) *Ideologia Alemã*, de 1846, na primeira parte, ao aprofundar a crítica aos neohegelianos.

Para a sua compreensão, faz-se necessária uma breve contextualização do seu surgimento e posicionamento no esquema teórico de Marx. Além do método do materialismo histórico e dialético, a teoria da alienação tem profunda ligação com algumas concepções filosóficas marxianas, como a da ontologia do ser social, e certas categorias como trabalho, divisão social do trabalho e propriedade privada.

Na perspectiva filosófica materialista de Marx, o homem é ontologicamente um ser social.

O pensador que, certamente, melhor compreendeu e mais aprofundou essa concepção foi György Lukács. Em 1969, concluiu seu livro *Para uma ontologia do ser social*, no qual

analisou as principais categorias da obra de Marx, primordialmente, o trabalho, além de outros conceitos como ideologia e alienação. Ao longo da década de 1970, dedicou-se a redigir outro livro – *Prolegômenos para uma ontologia do ser social: questões de princípios para uma ontologia hoje tornada possível* –, publicado postumamente em 1984, para introduzir o anterior, findando, de certa forma, por acrescentar-lhe novos elementos.

Em ambos os livros, Lukács focou suas atenções no trabalho como elemento central na formação do ser social. Considerada por ele como a “*categoria marxista fundamental*”, o trabalho era compreendido como “*mediador do metabolismo da sociedade com a natureza*” (LUKÁCS, 2003, p. 15).

Dado que o homem nasce e se constitui em meio à natureza, sua diferenciação quanto às demais espécies se dá por meio da identificação da singularidade das relações que mantém com ela. É sabido que entre os filósofos contratualistas, especialmente Rousseau, predomina a opinião que o homem se diferencia das demais espécies animais por causa da sua racionalidade. Todavia, Marx acresce que não é fundamentalmente a razão, mas o elemento trabalho distingue os seres humanos das demais espécies animais.

A singularidade da espécie humana é ilustrada por Marx em uma famosa passagem de *O Capital*, na qual apresenta a metáfora da abelha e do arquiteto:

Uma aranha executa operações semelhantes às do tecelão, e a abelha supera mais de um arquiteto ao construir sua colméia. Mas o que distingue o pior arquiteto da melhor abelha é que ele figura na mente sua construção antes de transformá-la em realidade. No fim do processo do trabalho aparece um resultado que já existia antes idealmente na imaginação do trabalhador. Ele não transforma apenas o material sobre o qual opera; ele imprime ao material o projeto que tinha conscientemente em mira, o qual constitui a lei determinante do seu modo de operar e ao qual tem de subordinar sua vontade. E essa subordinação não é um ato fortuito¹⁴³.

Marx reconhece a importância da racionalidade, mas ressalta que é através do trabalho – a intervenção modificativa do homem na natureza – que a natureza humana se caracteriza enquanto tal. Consequentemente, tem-se que a natureza humana é inteiramente determinada pela existência social, isto é, pela experiência material travada entre os indivíduos na vida em sociedade, ambiente no qual nascem, se desenvolvem e morrem. Nesse sentido, é ilustrativa a explicitação de Gramsci acerca da contribuição da filosofia da práxis para o esclarecimento do conceito de natureza humana:

¹⁴³ MARX, 2006, p. 211-212.

A inovação fundamental introduzida pela filosofia da práxis na ciência da política e da história é a demonstração de que **não existe uma ‘natureza humana’ abstrata, fixa e imutável** (conceito que certamente deriva do pensamento religioso e da transcendência), mas que **a natureza humana é o conjunto das relações sociais historicamente determinadas**, ou seja, um fato histórico verificável, dentro de certos limites, com os métodos da filologia e da crítica.¹⁴⁴ (grifo meu)

O trabalho identifica a natureza humana, pois representa a dinâmica da sua constituição, que somente ocorre mediante um processo de “intercâmbio homem-natureza” mediado pela atividade produtiva, no qual há uma intervenção coletiva na natureza biológica (“sociabilização da natureza”) e, simultaneamente, o contrário (“naturalização do homem”) (RANIERI, 2001, p. 57 e 160).

Além de fornecer uma explicação geral sobre a origem da ontologia do homem enquanto ser social, a centralidade da categoria trabalho no pensamento de Marx também lhe proporcionou o instrumental para compreender o processo de evolução na organização social. Desse modo, Marx pôde identificar como o avanço nos fatores materiais de existência implicou, ao longo dos séculos, nas sucessivas modificações dos sistemas de produção e disposição estrutural das sociedades.

Através da categoria trabalho, foi possível a Marx desvendar historicamente as origens do sistema moderno de produção capitalista e do seu respectivo sistema de organização social (a sociedade burguesa), cujo fundamento é justamente o conceito de alienação.

Em um esforço de síntese, exemplificativamente, considere-se dois grandes períodos da pré-história da civilização humana: o paleolítico e o neolítico. No primeiro, também conhecido como “era da pedra lascada”, que durou até aproximadamente 10.000 a.C., a economia era coletora ou predatória, portanto, não havia produção. Os seres humanos viviam em nomadismo, organizavam-se de modo comunal e subsistiam à base do que conseguiam obter a partir da natureza, sem exercer sobre ela qualquer influência. Logo, não se poderia falar na existência de propriedade privada. Ainda nesse período, o homem aprendeu a ter o domínio do fogo, o que representou fator determinante do seu controle sobre a natureza e proporcionou o desenvolvimento do trabalho e mudanças na sua forma de organização social. Já no período posterior, o neolítico, também denominado como “era da pedra polida”, a economia foi fortemente modificada com a criação do comércio, propiciada pela progressiva dominação da natureza pelo homem, especialmente a fabricação de instrumentos e ferramentas a partir de matérias-primas transformadas. Em consequência dessa nova

¹⁴⁴ GRAMSCI, 2006(b), p. 56.

disposição do trabalho, houve grandes modificações nas organizações sociais, que não mais necessitavam viver em situação de nomadismo (KONDER, 2009, p. 55-60).

Como resultado dessas transformações nas formas de organização social, já na pré-história da civilização humana, dois elementos ficaram de legado para o período da história moderna, identificando um novo modo de estruturação social humana: (i) a passagem da divisão natural do trabalho para a divisão social do trabalho; e (ii) o aparecimento da propriedade privada como aspecto da divisão do trabalho (KONDER, 2009, p. 61 e 64).

Consequência da fixação dos grupos sociais em determinados territórios e da fragmentação das pessoas no desempenho das suas atividades de subsistência, a forma social comunal de outrora foi cedendo lugar ao sistema social calcado nos indivíduos. Isso permitiu a instituição de uma nova modalidade de divisão dos encargos sociais no trabalho dentro do processo produtivo, além de se oferecer a justificativa para a apropriação privada dos meios de produção por uma determinada classe social, a dominante. Como demonstraram Marx e Engels, no *Manifesto do Partido Comunista*, assim ocorreu desde a Antiguidade, passando pela Idade Média, até se atingir a Modernidade.

Em síntese, pode-se afirmar com Konder (2009, p. 248) que a origem da alienação, enquanto plêiade de formas de cisão, remonta à divisão social do trabalho, à propriedade privada dos meios de produção e à formação das classes sociais.

A primeira grande sistematização teórica da alienação foi realizada por Hegel, em seu sistema de pensamento filosófico idealista.

No capítulo VII do Apêndice à *Ideologia Alemã*, Marx fez quatro comentários à *Fenomenologia do Espírito* de Hegel, bastante ilustrativos da concepção deste último em relação ao conceito de alienação:

A construção hegeliana da Fenomenologia.

1. A autoconsciência em vez do homem. Sujeito – objeto.
2. As diferenças das coisas são irrelevantes porque a substância é apreendida como autodiferenciação ou porque a autodiferenciação, o diferenciar, a atividade do entendimento é apreendida como essencial. É por isso que Hegel, no interior da especulação, fornece distinções reais, distinções que capturam as coisas.
3. A supressão [*Aufhebung*] da alienação é identificada com a supressão da objetividade [*Gegenständlichkeit*] (um aspecto especialmente desenvolvido por Feuerbach).
4. A tua supressão do objeto representado, do objeto como objeto da consciência, é identificada com a supressão real, objetiva, com a ação [*Aktion*] sensível, a prática [*Praxis*], com a atividade real que é diferente do pensar (ainda a desenvolver).¹⁴⁵ (grifo no original)

¹⁴⁵ MARX, 2007, p. 541.

Considerando-se os itens 1 e 3, é possível identificar o caráter objetivo atribuído por Hegel aos conceitos formados no plano da consciência, independentemente das diferenças que possam existir entre os elementos materiais no plano da realidade. Assim como os demais conceitos formulados no seu sistema de pensamento, a alienação é concebida por Hegel como mistificação, um “*fenômeno surgido na consciência e a ser suprimido exclusivamente na consciência e pela consciência*” (KONDER, 2009, p. 30).

Tal qual ocorreu com o método dialético, o conceito de alienação em Hegel também foi caracterizado por Marx como estando de forma invertida (“de cabeça para baixo”), pois lastreado na metafísica e representativo de elementos abstratos, portanto dissociados da existência material do homem, plano no qual se produz e reproduz o fenômeno da alienação. Portanto, deve-se considerar sempre que a matriz do conceito de alienação em Marx foi a concepção hegeliana¹⁴⁶, por ele reformulada ao pô-la de cabeça para cima e ao agregar-lhe novos elementos.

Como já mencionado, Marx desenvolveu sua teoria da alienação nos livros *Manuscritos Econômicos Filosóficos*, *A Sagrada Família* e *Ideologia Alemã*¹⁴⁷. Explícita e sistematicamente, Marx não retomou a elaboração do conceito nas suas obras posteriores. Entretanto, seguramente, a alienação continuou presente, ao menos de modo implícito, em

¹⁴⁶ Sobre o significado dos conceitos de alienação e estranhamento em Hegel, é significativa a síntese de Ranieri (2001, p. 50): “Como expressão fundamental do sistema hegeliano, o estranhamento corresponde ao momento de bipartição (*Entzweiung*) do espírito, a consciência-de-si (*Selbstbewusstsein*) materializando-se nas objetivações históricas, nas quais se inicia o desenvolvimento do espírito que se torna estranho a si mesmo. Já a alienação (*Entäusserung*) é responsável pelo caráter que assume este ser objetivo enquanto o particular da coisidade (*Dingheit*), posta pela ação da consciência-de-si. Neste momento de exteriorização (*Entäusserung*) da consciência-de-si, o lugar da síntese é o que afirma o movimento do espírito como ato de tornar-se outro. Ou seja, ser natureza quando sua exteriorização (*Entäusserung*) se dá no espaço, e história quando ela se dá no tempo. O ato de tornar-se outro no movimento da formação (*Bildung*) diz respeito à progressividade histórico-social do espírito na sua oposição com a matéria – todo o desenvolvimento histórico é o resultado da interação lógica entre a alienação (*Entäusserung*) e o estranhamento (*Entfremdung*) postos pelas objetivações antagônicas, das quais falamos acima, objetivações que são obra da consciência-de-si”. (grifo no original).

¹⁴⁷ Sobre as formas de tratamento dadas por Marx às relações entre os conceitos de alienação e estranhamento nos seus três mencionados livros, confira-se a análise de Ranieri (2001, p. 162): “enquanto nos *Manuscritos de Paris* há uma nítida intenção de sistematizar os conceitos a partir da sua compreensão do lugar do estranhamento do trabalho, ainda que no desenvolvimento do texto esta sistematização seja, por vezes, bastante difícil de ser elucidada, em *A sagrada família* e também na *Ideologia alemã* há um consciente abandono da terminologia utilizada nos *Manuscritos* e uma exposição do fenômeno cada vez mais internalizada ao e constituidora do próprio sistema marxiano. Mais precisamente, enquanto nos *Manuscritos de 1844* a exposição da teoria está propositadamente centrada no binômio alienação-estranhamento (...), em *A sagrada família* e também em *A ideologia alemã* a sua intenção é, cada vez mais profundamente, expor o lugar do estranhamento (*Entfremdung*) como a verdade da realidade contemporânea, isolando, também propositadamente, a categoria *Entäusserung*, provavelmente porque descobrira que a própria forma de exposição do problema (o materialismo sendo cada vez mais bem enunciado e construído) ia tornando claro o tipo de determinação histórica que sofriam as objetivações oriundas da atividade do homem”. (grifo no original)

diversas categorias teóricas e na própria compreensão marxiana da lei geral do fenômeno social.

Como destaca Leandro Konder (2009, p. 38-39), é relevante notar que, em 1923, portanto antes da publicação dos *Manuscritos* e da *Ideologia Alemã*, respectivamente, em 1932 e 1933, Lukács já havia reconstituído a teoria marxista da alienação a partir de elementos identificados, de forma fragmentária, em obras como *O Capital*, *Contribuição à Crítica da Economia Política*, *Miséria da Filosofia*, e em trechos já divulgados da *Ideologia Alemã*.

Na perspectiva de desenvolver uma “nova ‘ciência humana’ revolucionária”, Marx adotou como pedra angular de seus estudos o termo “alienação”, para desvendar o funcionamento e as repercussões das relações (mediadas pelo trabalho) dos homens com a natureza, com os demais homens e com a sociedade (MÉSZÁROS, 2006, p. 21).

A partir das suas críticas à religião, ao Direito, à política e à economia, Marx identificou que o homem é movido por relações de “estranhamento”, sendo a noção de “alienação do trabalho” a matriz ou denominador comum estrutural de um processo complexo de alienações (religiosa, política, jurídica, moral e cultural) (MÉSZÁROS, 2006, p. 215).

Um esclarecimento se faz necessário acerca da terminologia utilizada por Marx, que alterna entre as noções de “alienação” (*Entäusserung*) e “estranhamento” (*Entfremdung*). Em geral, ambas são utilizadas por Marx como sinônimas, para representar um processo complexo de relações do homem com o produto do seu trabalho e, conseqüentemente, com seus semelhantes, com a natureza e consigo próprio. Todavia, existem diferenças tênues de ordem semântica que merecem destaque. A “alienação” denota o ato de transferência, separação ou exteriorização das atividades sociais produtivas (o trabalho) do homem, resultante em uma objetivação ou coisificação; já “estranhamento” significa o distanciamento do homem perante esse produto (objeto), do qual está separado e posto em situação de contradição ou oposição (SCHAFF, 1979, p. 117-129)¹⁴⁸.

¹⁴⁸ Sua terminologia apresenta grande complexidade, devido à variação das expressões utilizadas por Marx, em alemão, para representá-lo: *Entäusserung*, *Entfremdung* e *Veräusserung*. Segundo Mézaros (2006, p. 19-20), “Em alemão, as palavras *Entäusserung*, *Entfremdung* e *Veräusserung* são usadas para significar ‘alienação’ ou ‘estranhamento’. *Entäusserung* e *Entfremdung* são usadas com muito mais freqüência por Marx do que *Veräusserung*, que é, como Marx a define, “*die Praxis der Entäusserung*” (a prática da alienação) (...), ou, em outro trecho, “*Tat der Entäusserung*” (o ato da alienação) (...). Assim, *Veräusserung* é o ato de traduzir na prática (na forma da venda de alguma coisa) o princípio da *Entäusserung*. No uso que Marx faz do termo, “*Veräusserung*” pode ser intercambiado com *Entäusserung* quando um ‘ato’ ou uma ‘prática’ específica são referidos. (...). Tanto *Entäusserung* como *Entfremdung* têm uma tríplice função conceitual: (1) referindo-se a um princípio geral; (2) expressando um determinado estado de coisas; e (3) designando um processo que engendra

Em estudo detalhado sobre esses dois conceitos na obra de Marx, Jesus Ranieri (2001, p. 62-63 e 163) identificou que a noção de alienação pode ser considerada como concêntrica à de estranhamento, vez que esta última representa e ilustra a forma acabada do processo social de separação do homem em relação à sua atividade produtiva.

A partir da centralidade do trabalho na fundação da sociabilidade humana e da sua percepção acerca das formas de estranhamento das atividades produtivas na sociedade capitalista, Marx assim sistematizou sua teoria da alienação:

Assim como o trabalho alienado [1] aliena do homem a natureza e [2] aliena o homem de si mesmo, de sua própria função ativa, de sua atividade vital, ele o aliena da própria espécie (...) [3] (...). Ele (o trabalho alienado) aliena do homem o seu próprio corpo, sua natureza externa, sua vida espiritual e sua vida *humana* (...). [4] Uma consequência direta da alienação do homem com relação ao produto de seu trabalho, a sua atividade vital e à vida de sua espécie é o fato de que o homem se *aliena dos outros homens* (...). Em geral, a afirmação de que o homem está alienado da vida de sua espécie significa que todo homem está alienado dos outros e que todos os outros estão igualmente alienados da vida humana (...). Toda alienação do homem de si mesmo e da natureza surge na relação que ele postula entre outros homens, ele próprio e a natureza.¹⁴⁹ (grifo no original)

De acordo com a descoberta de Marx, a alienação do trabalho funciona como matriz conceitual e operacional do sistema capitalista de produção, criando uma série de outros processos de alienação na sociabilidade humana, de acordo com o aspecto em questão. Assim, tem-se a alienação econômica, a alienação cultural, a alienação política, a alienação religiosa, a alienação social e, inclusive, a alienação jurídica, conforme será explorado adiante.

A dinâmica entre elas é a mesma, no sentido da separação ou estranhamento dos homens em relação ao acesso e/ou ao real conhecimento de outros elementos da vida em sociedade. Por conta da sua maior pertinência com a proposta aqui desenvolvida – de relacionar a teoria da alienação ao Direito e à Constituição –, neste momento será explorada apenas a alienação política.

De acordo com Leandro Konder (2009, p. 183-187), no campo da política, a alienação do trabalho produz o chamado “apoliticismo”, que representa a ilusão, difundida na era moderna, de que a política é uma atividade perniciosa e desnecessária. A origem desse discurso encontra-se na defesa do liberalismo da suposta separação entre público e privado, como se fossem dois espaços independentes e opostos. Como na sociedade de mercado os

esse estado. Quando a ênfase recai sobre a ‘externalização’ ou ‘objetivação’, Marx usa o termo Entäußerung (ou termos como Vergegenständlichung), ao passo que Entfremdung é usado quando a intenção do autor é ressaltar o fato de que o homem está encontrando oposição por parte de um poder hostil, criado por ele mesmo, de modo que ele frustra seu próprio propósito”.

¹⁴⁹ MARX, 2004, p. 115-119.

indivíduos se realizam no campo privado dos negócios, eles deveriam se dedicar, exclusivamente, às atividades privadas, transferindo ao Estado (na verdade, aos representantes do povo) suas atribuições e responsabilidades políticas enquanto cidadãos.

Esses elementos filosóficos e teóricos do liberalismo servem de fundamento para discursos de esvaziamento ou abandono da política, que acabam gerando, em muitas pessoas, uma postura de apatia e descrença nas atividades e instituições políticas, ainda mais em um mundo marcado pela escassez de tempo para o desempenho de tarefas fora do horário de trabalho. Nas palavras de Konder o sentido original do apoliticismo é:

impedir que as classes e camadas da população excluídas do exercício do poder tomem consciência das suas potencialidades políticas, e queiram participar do controle da vida social. A ilusão contida na idéia de uma atividade *apolítica* serve para escamotear ao exame da inteligência dos governados uma série de problemas de cuja efetiva compreensão podem advir dificuldades para os governantes.¹⁵⁰ (grifo no original)

Em sentido contrário, a proposta desenvolvida nesta tese de doutorado aponta para a necessidade do resgate da política, enquanto elemento fundamental para uma real e efetiva universalização da cidadania, sem diferenciações classistas, no sentido emancipatório proposto por Marx. Afinal, recordando o adágio popular: adotar uma postura apolítica já consiste em uma posição política.

3.1.1 Alienação, reificação e objetificação

Tamanha sua relevância e abrangência, a noção de alienação gerou alguns desdobramentos e confusões conceituais na teoria marxiana. Aqui serão abordadas as discussões relativas aos termos “reificação” e “objetivação” (ou “objetificação”), a partir das considerações feitas por Lukács, certamente o pensador marxiano que se debruçou sobre o tema com mais atenção e competência.

Em sua obra *História e consciência de classe*, de 1923, Lukács explorou o conceito de alienação em alguns textos, especialmente “A reificação e a consciência do proletariado”. Como o próprio título de seu artigo dá a entender, em um primeiro momento, Lukács compreendeu o fenômeno da reificação como similar à alienação, tendo em vista sua finalidade de petrificação das relações sociais, voltada ao ocultamento das condições de

¹⁵⁰ KONDER, 2009, p. 186.

produção e seu modo de dominação. Em seguida, o pensador húngaro estabeleceu uma ligação entre o fenômeno da reificação e o conceito de fetichismo de mercadoria, de modo a representar a dinâmica de mascaramento das relações sociais pelo sistema capitalista.

Durante décadas, a difusão do clássico livro de Lukács influenciou inúmeros pensadores marxianos mundo afora, que também trabalharam com tais categorias, considerando-as como sinônimos. A título ilustrativo, no Brasil, o livro *Marxismo e Alienação*, de Leandro Konder, publicado em 1965, seguiu a vertente do jovem Lukács, identificando reificação e alienação, a partir do seguinte trecho do livro de 1923:

Neste fenômeno estrutural fundamental [*a reificação*], é preciso reter, antes de tudo, que ele faz com que ao homem se oponha sua própria atividade, o seu próprio trabalho, como algo objetivo, independente dele, como algo que o domina através de leis próprias, estranhas ao homem¹⁵¹.

Entretanto, em 1967, Lukács escreveu um outro “prefácio” (na verdade, um pós-fácio) ao livro *História e consciência de classe*, realizando uma autocrítica em relação aos seus escritos de juventude, o que envolveu a revisão do seu posicionamento sobre a identificação entre os conceitos de reificação e alienação.

Inicialmente, Lukács (2003, p. 26) reafirmou a centralidade do conceito de alienação no modelo de estruturação da sociedade moderna e, conseqüentemente, no método do materialismo histórico e dialético, por ele considerado como a “teoria da sociedade burguesa e da sua estrutura econômica” (p. 423). Em seguida, reconheceu ter incorrido em um “equivoco fundamental e grosseiro” (p. 26) em *História e consciência de classe*, ao seguir a posição de Hegel quanto à equiparação entre alienação e objetivação:

em Hegel, o problema da alienação aparece pela primeira vez como a questão fundamental da posição do homem no mundo, para com o mundo. Sob o termo exteriorização (*Entäusserung*), o conceito de alienação inclui para ele todo tipo de objetivação. Sendo assim, como conclusão, a alienação mostra-se idêntica à objetivação. Por isso, o sujeito-objeto idêntico, ao superar a alienação, também supera simultaneamente a objetivação¹⁵².

A partir de então, ressaltando sua estreita conexão com o conceito de alienação, Lukács (2003, p. 27) passou a argumentar no sentido da distinção da reificação (tratada no prefácio de 1967 como “objetificação”), tanto no plano social como conceitual. Enquanto a segunda é abrangente em relação à dominação humana sobre o mundo – podendo ser negativa

¹⁵¹ KONDER, 2009, p. 100.

¹⁵² LUKÁCS, 2003, p. 25-26.

ou positiva –, a primeira é variável e somente se concretiza em circunstâncias sociais específicas (p. 46). Em suas palavras, trata-se de uma:

falsa identificação (...) de conceitos básicos que são opostos (...) A objetificação é, de fato, um modo de exteriorização insuperável na vida social dos homens. (...) Enquanto tal, a objetificação não é, por certo, nem boa nem má: o correto é uma objetificação tanto quanto o incorreto; a liberdade, tanto quanto a escravidão. Somente quando as formas objetificadas assumem tais funções na sociedade, que colocam a essência do homem em oposição ao ser, subjagam, deturpam e desfiguram a essência humana pelo ser social, surgem a relação objetivamente social da alienação e, como consequência necessária, todos os sinais subjetivos da alienação interna¹⁵³.

Existe uma linha tênue que distingue, mas não separa, os conceitos considerados, operacionais dentro de um mesmo processo. Em um aspecto mais dinâmico, a alienação proporciona a criação de uma dinâmica social pautada pelas diversas separações/estranhamentos do homem em relação ao mundo em que vive. Já a reificação ou objetificação, em uma feição mais visual, representa o resultado desse processo como o mascaramento daquela dinâmica, escondida e justificada por uma “consciência reificada”¹⁵⁴.

Feitos esses necessários esclarecimentos em termos conceituais e de nomenclatura, cumpre agora desenvolver a proposta de tratamento contemporâneo do conceito de alienação, relacionado ao conceito de cidadania e ao fenômeno jurídico do constitucionalismo.

3.1.2 Democracia e Constituição em Marx: a base para compreensão do fenômeno da alienação constitucional da cidadania

Além do argumento da coerência metodológica, materializado pela aplicação do princípio da totalidade social, outros motivos justificam a amplitude da concepção de Marx acerca do fenômeno da alienação e a possibilidade da sua identificação no âmbito do Direito.

Um pouco antes de redigir os *Manuscritos* de 1844, nos quais desenvolveu com mais profundidade suas considerações mais sistemáticas sobre a alienação do trabalho, Marx já havia se debruçado sobre o tema no livro *Crítica à filosofia do direito de Hegel*, de 1843. Nesta obra, Marx dedicou-se especificamente a temas relativos ao espaço da superestrutura –

¹⁵³ LUKÁCS, 2003, p. 27.

¹⁵⁴ Segundo Lukács (2003, p. 211), “Para a consciência reificada, essas formas do capital se transformam necessariamente nos verdadeiros representantes da sua vida social, justamente porque nelas se esfumam, a ponto de se tornarem completamente imperceptíveis e irreconhecíveis, as relações são ocultas na relação mercantil imediata”.

democracia, Estado, Constituição e Direito –, apontando alguns casos de manifestação do fenômeno da alienação, sem necessariamente fazer referência ao processo histórico-social de formação do capitalismo e, por consequência, à alienação do trabalho.

Apesar de já ter abandonado a área após se graduar em Direito pela Universidade de Berlim e obter seu doutorado em filosofia na Universidade de Jena em 1841, Marx concluiu em 1843 seu livro relacionado ao Direito. Não se trata de uma reflexão jurídica ou sobre o Direito em geral, mas especificamente de uma análise crítica e bastante detalhada, parágrafo a parágrafo, do livro *Princípios da Filosofia do Direito* de Hegel, de 1820. O objetivo de Marx era realizar uma espécie de ajuste de contas com a filosofia especulativa hegeliana e esclarecer uma série de temas ligados à sua abordagem sobre o Estado, praticamente encerrando a fase da sua vida na qual se dedicou a temas e abordagens de teor mais filosófico e político.

Marx caracteriza a democracia como a questão central da Modernidade e aponta os problemas do pensamento político especulativo hegeliano em lidar com a sua justificação material. Sua estratégia consiste em ir às raízes da democracia através da sua própria semântica (*demos + kratos* = poder do povo), para demonstrar que se trata de um regime necessariamente popular, participativo e efetivamente universal. Marx considera que a verdadeira democracia é a democracia socialista, em razão da sua não distinção de classes sociais. Outro fator imprescindível para que se tenha uma genuína democracia são seus rumos indefinidos. Isto é, a democracia deve estar sempre sujeita a mudanças de rotas, mantendo seu caminho aberto e livre de amarras para que ela própria se reformule numa dinâmica de atualizações históricas permanentes.

Marx posiciona-se contrariamente ao pensamento hegemônico da Modernidade. Para ele, a democracia não está no Estado, mas contra o Estado (ABENSOUR, 1998, p. 19-21)¹⁵⁵. Ao invés de viabilizar o livre desenvolvimento da democracia, o Estado moderno tenta discipliná-la, instituindo procedimentos, ritos e delimitações normativas de toda sorte, além de, fundamentalmente, alijar o povo do processo decisório e de participação.

Quando afirma ser a democracia “o enigma decifrado de todas as constituições”, Marx quer demonstrar que o Estado moderno, através das suas regulamentações político-jurídicas,

¹⁵⁵ A partir da compreensão de Marx, Ellen M. Wood (2007, p. 382-383) sustenta a tese da incompatibilidade do capitalismo com a democracia, justamente pelo fato de a concepção burguesa da democracia excluir o elemento *demos*, mascarando o domínio de uma classe social específica sobre as demais sob o manto de uma suposta universalidade.

presume-se capaz de capturar e domesticar um fenômeno que é espontâneo e universal por natureza:

Na monarquia o todo, o povo, é subsumido a um de seus modos de existência, a constituição política; na democracia, a *constituição mesma* aparece somente como *uma* determinação e, de fato, como autodeterminação do povo. Na monarquia temos o povo da constituição; na democracia, a constituição do povo. **A democracia é o enigma resolvido de todas as constituições.** Aqui, a constituição não é somente *em si*, segundo a essência, mas segundo a *existência*, segundo a realidade, em seu fundamento real, o *homem real*, o *povo real*, e posta como a obra *própria* deste último. A constituição aparece como o que ela é, o produto livre do homem; poder-se-ia dizer que, em um certo sentido, isso vale também para a monarquia constitucional, mas a diferença específica da democracia é que, aqui, a *constituição* em geral é apenas *um* momento da existência do povo e que *a constituição política* não forma por si mesma o Estado.¹⁵⁶ (grifo no original) (negrito meu)

Como assinala o próprio Marx, essas suas frases parecem indicar o óbvio, mas o óbvio nem sempre é evidente. Nas assertivas de Hegel, foi possível desvendar uma série de elementos que não se mostravam claros, concluindo pelo misticismo da construção hegeliana como forma de se justificar um determinado modelo de organização política que, supostamente, atenderia a universalidade do “povo”, quando, na realidade, presta-se à legitimação da ordem social burguesa¹⁵⁷. Isto é, ao atribuir ao Estado o papel de representante da ordem universal, Hegel substitui a ficção da “vontade geral” de Rousseau e o imperativo categórico de Kant, não sendo mais a universalidade extraída dos indivíduos, mas de uma construção abstrata.

A construção de Hegel sobre o Estado é calcada numa equiparação entre o real e o racional, de modo que o elemento o racional corresponderia à realidade social. Calcado numa separação entre público e privado, Hegel concebe o Estado como somatório da família e da sociedade civil, assim podendo representar a corporificação da Idéia ou Espírito universal, ou seja, Hegel promove uma subjetivação do Estado e uma objetivação das pessoas. Na sua inversão entre sujeito e predicado, Hegel faz com que, posteriormente, o sujeito real apareça de forma irreconhecível, pois (re)construído a partir do predicado abstrato¹⁵⁸.

¹⁵⁶ MARX, 2005, p. 50.

¹⁵⁷ Nesse sentido, Atílio Borón (2003, p. 130) caracteriza o constitucionalismo moderno como “*a teoria política do liberalismo*” e a “*técnica da liberdade que garante a preservação dos direitos individuais e o império da lei*”, uma vez que garantiu “*a construção de uma forma estatal adaptada aos interesses de uma burguesia em ascensão em sua prolongada luta contra o absolutismo e a aristocracia*”.

¹⁵⁸ Como afirma Rubens Enderle (2005, p. 21): “Para Marx, o Estado político, a constituição, representa a separação do povo em relação à sua própria essência, sua ‘vontade genérica’. O povo é o ‘Estado real’, a base da constituição. Ele é o ‘todo’, o poder constituinte; a constituição é a ‘parte’, o poder constituído. A alienação política tem lugar no momento em que o povo, ao se submeter à sua própria obra, perde seu estatuto fundante e as posições são invertidas. O que era todo passa à posição de parte, e vice-versa. O povo, antes o ‘Estado real’, é

Na síntese de Marx:

Hegel parte do Estado e faz do homem o Estado subjetivado; a democracia parte do homem e faz do Estado o homem objetivado. Do mesmo modo que a religião não cria o homem, mas o homem cria a religião, assim também não é a constituição que cria o povo, mas o povo a constituição¹⁵⁹.

Para Hegel, a Constituição representa um espaço de intersecções – sociedade civil e Estado, política e Direito –, no qual estamentos privados penetram para assumir o posto oficial de propagar seus interesses particulares como se universais fossem. Nessa dinâmica, alteram-se as posições nas relações entre cidadão e Estado, promovendo-se uma verdadeira cisão entre a figura política do cidadão no cenário político do Estado e o homem particular situado na sociedade civil.

Eis o completo desenvolvimento do raciocínio de Marx:

O que é a *lei geral* se mostra, aqui, no indivíduo. Sociedade civil e Estado estão separados. Portanto, também o cidadão do Estado está separado do simples cidadão, isto é, do membro da sociedade civil. O cidadão deve, pois, realizar uma *ruptura essencial* consigo mesmo. Como *cidadão real*, ele se encontra em uma dupla organização, a *burocrática* – que é uma determinação externa, formal, do Estado transcendente, do poder governamental, que não tangencia o cidadão e a sua realidade independente – e a *social*, a organização da sociedade civil. Nesta última, porém, o cidadão se encontra, como *homem privado*, fora do Estado; ela não tangencia o Estado político como tal. A primeira é uma organização estatal, para a qual ele sempre dá a *matéria*. A segunda é uma *organização social*, cuja matéria não é o Estado. Na primeira, o Estado se comporta como oposição formal ao cidadão; na segunda, o cidadão se comporta como oposição material ao Estado. Portanto, para se comportar como *cidadão real do Estado*, para obter significado e eficácia políticos, ele deve abandonar sua realidade social, abstrair-se dela, refugiar-se de toda essa organização em sua individualidade; pois a única existência que ele encontra para sua qualidade de cidadão do Estado é sua *individualidade* nua e crua, já que a existência do Estado como governo está completa sem ele e que a existência dele na sociedade civil está completa sem o Estado. Apenas em contradição com essas *únicas comunidades existentes*, apenas como *indivíduo*, ele pode ser *cidadão do Estado*. Sua existência como cidadão do Estado é uma existência que se encontra fora de suas existências *comunitárias*, sendo, portanto, puramente *individual*. (...) A separação da sociedade civil e do Estado político aparece necessariamente como uma separação entre o cidadão *político*, o cidadão do Estado, e a sociedade civil, a sua própria realidade empírica, efetiva, pois, como idealista do Estado, ele é um ser *totalmente diferente* de sua realidade, um ser distinto, diverso, oposto. A sociedade civil realiza, aqui, dentro de si mesma, a relação entre Estado e sociedade civil, que, por outro lado, existe já como *burocracia*. No elemento estamental, o universal se torna realmente *para si* o que ele é *em si*, a saber, o *oposto do particular*. O cidadão deve abandonar seu estamento, a sociedade civil, o *estamento privado*, para alcançar significado e eficácia políticos, pois precisamente este *estamento* se encontra entre o *indivíduo* e o *Estado político*.¹⁶⁰ (grifo no original)

privado de seu conteúdo genérico, que se vê então hipostasiado na esfera política. Com isso, dá-se a separação e a oposição entre Estado (constituição) e sociedade civil, Estado político e Estado não político”.

¹⁵⁹ MARX, 2005, p. 49-50.

¹⁶⁰ MARX, 2005, p. 94-95.

Em 1844, mesmo ano da publicação dos *Manuscritos*, Marx escreveu o texto *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel – Introdução*, para servir de apresentação para o livro veiculado no ano anterior. Nesse opúsculo de cerca de dez páginas, Marx condensou algumas de suas frases mais famosas¹⁶¹ e apresentou algumas inovações em relação ao livro que almejava apresentar *a posteriori*. Alguns conceitos foram abordados de forma central na obra marxiana de 1843. Entre eles, destacam-se os de democracia e Constituição, que são diretamente relacionados pelo próprio Marx, no seu texto *Introdução* de 1844, a outros desenvolvidos nos *Manuscritos*, também de 1844. São eles: alienação e fetiche. Uma vez apresentada esta relação, será possível desenvolver a hipótese proposta nesta tese de doutorado acerca da alienação constitucional da cidadania.

Após realizar sua exposição sobre a importância da crítica da religião¹⁶², que permite ao homem obter o esclarecimento acerca da sua realidade fática e a liberdade em relação às fantasias criadas pela alienação religiosa, Marx (2005, p. 146) reconhece como tarefa da história “estabelecer a verdade” do mundo concreto, e como missão imediata da filosofia “desmascarar a auto-alienação humana nas suas formas não sagradas”. Para tanto, afirma que “A crítica do céu transforma-se deste modo em crítica da terra, a *crítica da religião em crítica do direito*, e a *crítica da teologia em crítica da política*”, salientando a necessidade de passagem da perspectiva do misticismo idealista para a do materialismo histórico e dialético, paralelamente identificando que a análise do fenômeno da alienação deveria passar a ocorrer nos planos do Direito e da política, e não mais nos espaços da religião e da teologia.

Isso tudo, agregado à já demonstrada centralidade da alienação do trabalho, permite concluir que Marx identificou no processo histórico-social outros tipos de alienação oriundas da existência e da atividade política e jurídica do Estado:

¹⁶¹ Eis as frases mais notórias de Marx apresentadas no texto de introdução à sua *Crítica à Filosofia do Direito de Hegel* (MARX, 2005, p. 145-156): “a religião é o ópio do povo”, “A crítica arrancou as flores imaginárias dos grilhões, não para que o homem os suporte sem fantasias ou consolo, mas para que lance fora os grilhões e a flor viva brote”, “a crítica não é paixão da cabeça, mas a cabeça da paixão”, “é impossível abolir a filosofia sem a realizar”, “ser radical é agarrar as coisas pela raiz. Mas, para o homem, a raiz é o próprio homem”, “Quando o proletariado anuncia a dissolução da ordem social existente apenas declara o mistério da sua própria existência, uma vez que é a efetiva dissolução desta ordem”, “Assim como a filosofia encontra as armas materiais no proletariado, assim o proletariado tem as suas armas intelectuais na filosofia”, “A filosofia é a cabeça desta emancipação e o proletariado é o seu coração”.

¹⁶² Como afirma Marx (2005, p. 146): “A crítica da religião liberta o homem da ilusão, de modo que pense, atue e configure a sua realidade como homem que perdeu as ilusões e reconquistou a razão, a fim de que ele gire em torno de si mesmo e, assim, em volta do seu verdadeiro sol. A religião é apenas o sol ilusório que gira em volta do homem enquanto ele não circula em torno de si mesmo”.

O homem não só aliena parte de si mesmo na forma de Deus, como também aliena outros produtos de sua atividade espiritual na forma de filosofia, senso comum, arte, moral; aliena os produtos de sua atividade econômica na forma da mercadoria, do dinheiro, do capital; e aliena produtos de sua atividade social na **forma do Estado**, do **direito**, das **instituições sociais**.¹⁶³ (grifo meu)

Diante dessa dinâmica e retomando a crítica de Marx à diferenciação entre “direitos do homem” e “direitos do cidadão”, é possível estabelecer uma relação direta entre a alienação política-jurídica e a concepção moderna do conceito de cidadania. Nesse sentido, caracteriza-se um processo de dupla alienação da cidadania, no qual esta é transferida (i) do homem político concreto para a figura abstrata do “cidadão”, projetado nas instituições do Estado, e (ii) do âmbito da prática político-social para o espaço do Direito, simbolizado pela Constituição.

Essa dupla alienação da cidadania se desdobra no que denomino alienação constitucional¹⁶⁴, que, por sua vez, possui dois sentidos. O primeiro é representado pela ignorância (no sentido de desconhecimento) dos cidadãos em relação ao que representa a Constituição e quais as suas reais limitações. Já o segundo, identificado a partir da teoria da alienação em Marx, simboliza a separação do cidadão em relação à cidadania, que é transferida para a normatividade dos direitos e da Constituição, caracterizando-se num modelo estadocêntrico.

3.2 O fetichismo da mercadoria como matriz para a compreensão do fetichismo jurídico e constitucional¹⁶⁵

Outra noção extraída da construção teórica de Marx, relevante para argumentação aqui apresentada, é o conceito de fetichismo da mercadoria, diretamente relacionado com o de

¹⁶³ PETROVIC, 2006, p. 06.

¹⁶⁴ Marx não chega a utilizar essa expressão textualmente, mas encaixa-se perfeitamente em seu sistema de pensamento a figura da “alienação constitucional” como uma junção das alienações política e jurídica.

¹⁶⁵ O conceito de fetichismo aqui desenvolvido baseia-se, estritamente, no sentido da construção teórica de Marx, relativa ao processo de objetivação das relações sociais em mercadorias pelo sistema capitalista de produção e circulação. Sem embargo, é do meu conhecimento o tratamento conferido ao conceito de fetichismo no âmbito da psicanálise – especialmente por Sigmund Freud, no livro 21 das suas “Obras psicológicas”, e por Jacques Lacan, nos livros 4 e 5 de sua obra “O seminário” – . Todavia, trata-se de outra tradição teórica, que apresenta concepções que se afastam das preocupações desta tese. Sobre a noção de fetichismo em Freud e Lacan, confira-se: FREUD, Sigmund. O fetichismo. In: Idem. **Obras Psicológicas Completas**, vol. 21, Rio de Janeiro: Imago, 1976, p. 175-186; LACAN, Jacques. **O seminário: Livro 5: As formações do inconsciente**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999; LACAN, Jacques. **O seminário: Livro 4: A relação de objeto**. Rio de Janeiro: Zahar, 1995; e PEREZ, Maria Tereza; PRÓCHNO, Caio César Souza Camargo; PARAVIDINI, João Luiz Leitão. Perversão: uma estrutura, uma montagem ou outra coisa? In: **Revista Mal-Estar e Subjetividade**, Fortaleza, vol. IX, nº 1, mar., 2009, p. 187-207.

alienação. Abordado no livro 1, volume 1, de *O Capital* (“o fetichismo da mercadoria e seu segredo”) (MARX, 2006, p. 92-105), demonstra os elementos fundamentais, até então não identificados, que estruturam o sistema de acumulação capitalista e lhe proporcionam um *status* de espontaneidade.

A partir da premissa que, no capitalismo, a mercadoria consiste na “*categoria universal de todo o ser social*” (LUKÁCS, 2003, p. 198), Marx desvenda a pretensão burguesa de naturalizar e eternizar a sua forma específica de produção (de valor-mercadoria) como se fosse a única existente e racional, quando, na realidade, corresponde a “*uma formação social em que o processo de produção domina o homem, e não o homem o processo de produção*” (MARX, 2006, p. 102).

O fetichismo da mercadoria é assim definido por Marx:

A mercadoria é misteriosa simplesmente por encobrir as características sociais do próprio trabalho dos homens, apresentando-as como características materiais e propriedades sociais inerentes aos produtos do trabalho; por ocultar, portanto, a relação social entre os trabalhos individuais dos produtores e o trabalho total, ao refleti-la como relação social existente, à margem deles, entre os produtos do seu próprio trabalho. Através dessa dissimulação, os produtos do trabalho se tornam mercadorias, coisas sociais, com propriedades perceptíveis e imperceptíveis aos sentidos. (...) **Uma relação social definida, estabelecida entre os homens, assume a forma fantasmagórica de uma relação entre coisas.** (...) Chamo a isso de fetichismo, que está sempre grudado aos produtos do trabalho, quando são gerados como mercadorias.¹⁶⁶ (grifo meu)

Segundo Marx (2006, p. 102), os motivos do acobertamento da dinâmica cotidiana das relações sociais pelo discurso dos economistas clássicos, como se sempre tivesse sido desse modo, centram-se na pretensão de se naturalizar e eternizar a sua forma de processo de produção (calcada no conteúdo do valor-mercadoria) – que domina o homem, ao invés de ser por ele dominada.

Assim, “*A determinação da quantidade do valor pelo tempo de trabalho é, por isso, um segredo oculto sob os movimentos visíveis dos valores relativos das mercadorias*”. Conseqüentemente, “*Sua descoberta destrói a aparência de casualidade que reveste a determinação das quantidades de valor dos produtos do trabalho, mas não suprime a forma material dessa determinação*” (MARX, 2006, p. 97).

Retomando, n’*O Capital*, sua premissa metodológica da análise histórica dos conceitos, apresentada em 1859, no prefácio à *Contribuição à Crítica da Economia Política*, Marx a aplica ao tema do fetichismo da mercadoria:

¹⁶⁶ MARX, 2006, p. 94.

Refletir sobre as formas da vida humana e analisá-las cientificamente é seguir rota oposta à do seu verdadeiro desenvolvimento histórico. Começa-se depois do fato consumado, quando estão concluídos os resultados do processo de desenvolvimento. As formas que convertem os produtos do trabalho em mercadorias, constituindo pressupostos da circulação das mercadorias, já possuem a consistência de formas naturais da vida social, antes de os homens se empenharem em apreender, não o caráter histórico dessas formas, que eles, ao contrário, consideram imutáveis, mas seu significado.¹⁶⁷

Ainda aplicando sua metodologia exposta no prefácio de 1859, Marx trabalha com os elementos representativos da realidade social, ou seja, a partir da noção de “concreto”, identifica a forma “dinheiro” como elemento dissimulador das relações sociais e do “caráter social dos trabalhos privados” (MARX, 2006, p. 97).

Verifica-se, portanto, uma correspondência direta entre a noção de fetichismo da mercadoria e os conceitos de alienação e reificação¹⁶⁸ – considerados como conceitos distintos, como já articulado – no sentido que o modo de produção capitalista busca tornar abstratos elementos da vida social, especialmente o trabalho, para ocultar as relações de dominação e as posições de poder que lhes são subjacentes.

Para que pudesse ser erigido ao patamar de elemento central do sistema capitalista de produção, o fetichismo da forma dinheiro, corporificado pela mercadoria, resultou de um amplo processo de fetichização universal da sociedade burguesa:

se em Hegel a relação ‘estado/sociedade civil’ aparece invertida, isso não ocorre por causa de um vício de raciocínio do filósofo, e sim porque obedece a compromissos epistemológicos mais profundos cujas raízes se afundam no seio da própria sociedade burguesa, como anos mais tarde Marx teria ocasião de argumentar ao examinar o problema do fetichismo da mercadoria. Em outras palavras, Hegel inverteu a relação ‘estado/sociedade civil’ fazendo desta um mero epifenômeno daquele foi porque, no modo de produção capitalista, tudo aparece invertido: as mercadorias aparecem perante os olhos da população como se concorressem por si mesmas ao mercado, e a sociedade civil aparece ante os olhos dos comuns como uma simples emanção do estado. Hegel não foi imune ao processo de fetichização que caracteriza a sociedade burguesa.¹⁶⁹

Nesse aspecto, cabe recordar a observação crítica de Lukács quanto à tentativa burguesa de naturalização de suas leis gerais e de eternização de suas categorias. Através da aplicação do método dialético, resta claro o intuito da “ilusão fetichista” da burguesia de

¹⁶⁷ MARX, 2006, p. 97.

¹⁶⁸ Segundo Fine (2006, p. 150), “(...) um ponto de partida e uma boa referência para a análise das relações não-econômicas. Sua análise estabelece uma **dicotomia entre aparência e realidade ocultada** (sem que a primeira seja necessariamente falsa) que pode ser levada para a análise da ideologia; discute relações sociais vividas como e sob a forma de relações entre mercadorias ou coisas, o que **tem aplicação na teoria da reificação e da alienação**”. (grifo meu)

¹⁶⁹ KONDER, 2009, p. 175.

encobertar uma trama complexa de relações sociais de dominação e exploração, sob as singelas vestes da naturalidade de um sistema econômico supostamente atemporal:

Essa ilusão fetichista, cuja função consiste em ocultar a realidade e envolver todos os fenômenos da sociedade capitalista, não se limita a mascarar seu caráter histórico, isto é, transitório. (...), *essa* ocultação se torna possível somente pelo fato de que todas as formas de objetividade, nas quais o mundo aparece necessária e imediatamente ao homem na sociedade capitalista, ocultam igualmente, em primeiro lugar, as categorias econômicas, sua essência profunda, como formas de objetividade, como categorias de *relações entre os homens*; as formas de objetividade aparecem como coisas e relações entre coisas. Por isso, o método dialético, ao mesmo tempo em que rompe o véu da eternidade das categorias, deve também romper seu caráter reificado para abrir caminho ao conhecimento da realidade.¹⁷⁰ (grifo no original)

Para reforçar essa dinâmica geral de ocultação das relações sociais e da correlação de forças entre as classes sociais (exploradora e explorada) no sistema capitalista de produção e acumulação, a sistemática do pensamento fragmentário reservou papel especial ao Direito: consolidar as estruturas de poder e tornar impessoais os sujeitos políticos através de normas jurídicas escritas de alcance geral e observância compulsória.

3.2.1 O fetichismo jurídico

Da mesma forma como os fenômenos da alienação e da reificação, que têm seus nascedouros nas relações de trabalho e se reproduzem em diversos ramos do conhecimento (filosofia, teologia e arte) e espaços da vida em sociedade (política, economia e instituições), também a dinâmica do fetichismo pode ser encontrada em campos como o Direito.

Na esteira do processo de especialização do trabalho, do conhecimento e das ciências, o Direito é concebido na sociedade capitalista como um sistema racional de regulamentação da vida social, baseado em cálculos formais. Visualizado no molde de Direito positivo – de caráter rígido, autopiético e acabado –, representa uma totalidade fechada¹⁷¹, na medida em que possui uma dinâmica interna pretensamente alheia à influência dos demais ramos do conhecimento, porém capaz de abranger e disciplinar todos os aspectos da vida social.

¹⁷⁰ LUKÁCS, 2003, p. 87.

¹⁷¹ Como afirma Konder (2009, p. 126), a noção de “totalidade fechada” deriva de Hegel, que “*não se situou na perspectiva de um imanentismo absoluto e concebeu a história da humanidade a partir de um princípio espiritual abstrato (a Ideia Absoluta)*”. Por seu turno, o marxismo, “*rompendo com o idealismo da dialética hegeliana, foi obrigado a substituir esta noção de totalidade fechada – a mítica idéia absoluta – por uma noção de totalidade aberta, qual seja, a da história real da humanidade, tal como os homens a vão fazendo a partir das condições concretas em que se inserem no seu fluxo*”.

Conseqüentemente, apresenta-se a dogmática jurídica como “estrutura da objetivação jurídica moderna” (LUKÁCS, 2003, p. 216, 217, 229 e 236).

Em seu formato pós-revoluções liberais, o Direito assumiu um perfil baseado em direitos alegadamente inerentes ao ser humano e em princípios tidos como expressão da racionalidade antropocêntrica. Portanto, o Direito e as normas jurídicas deveriam se pautar pelos parâmetros da universalidade, generalidade, impessoalidade e publicidade, de modo a não conferir tratamento privilegiado a certas pessoas em detrimento de outras, como ocorria (inclusive formalmente) no Antigo Regime. Como resumiu Lukács (2003, p. 425), essa é a “aparência fetichista” da legalidade do capitalismo.

Todavia, como argumentam Marx e Engels, tal sistemática é típica de períodos de alternância de classes sociais na posição de domínio e visa a encobrir situações reais do mundo concreto. No caso da burguesia, isso ocorreu através da abstração dos sujeitos políticos, da equalização formal das posições sociais e da adjetivação de visões e interesses particulares de uma determinada classe como se fossem gerais, ou seja, da sociedade como um todo. Confira-se:

Toda a nova classe que se põe no lugar da classe dirigente anterior fica obrigada, para levar a cabo seu objetivo, a representar seus interesses como o interesse comum de todos os membros da sociedade (...) precisa dar a suas idéias a forma de universalidade, e representá-las como as únicas idéias racionais e universalmente válidas. A classe que promove a revolução aparece desde o início (...) não como uma classe, mas como a representante do conjunto da sociedade.¹⁷² (grifo meu)

Nessa linha de pensamento, Michel Miaille (1994, p. 94) formulou a expressão “fetichismo jurídico”, diante da constatação que “*a mercadoria na esfera econômica tem o mesmo papel que a norma da esfera jurídica*” (Idem, p. 86). Isto é, existe uma correlação direta entre o fetichismo da mercadoria (“FM”), ao produzir uma “coisificação de pessoas”, e o fetichismo do Direito (“FD”), que gera uma “personificação de coisas”, na medida em que (i) as normas jurídicas equalizam (formalmente) as pessoas, como as mercadorias igualam (ficticiamente) as forças de trabalho individuais; e (ii) as normas jurídicas criam novas pessoas ao conferirem personalidade a empresas, como as mercadorias afastam o valor do trabalho social e o representam como sua criação. Segundo Miaille:

¹⁷² MARX; ENGELS, 1970, p. 65-66 *Apud* HARVEY, 2005(b), p. 81.

O fetichismo da norma e da pessoa, unidos doravante sob o vocábulo único de direito, faz esquecer que a circulação, a troca e as relações entre pessoas são na realidade relações entre coisas, entre objectos, que são exactamente os mesmos da produção e da circulação capitalistas. E, de facto, no mundo do direito tudo parece passar-se entre pessoas: as que mandam e as que obedecem, as que possuem, as que trocam, as que dão, etc. tudo parece ser objecto de decisão de vontade, numa palavra, de Razão. Jamais aparece a densidade de relações que não são queridas, de coisas às quais os homens estariam ligados, de estruturas constringedoras mais invisíveis.¹⁷³

É possível resgatar as palavras de Marx e Engels, quando Miaille (1994, p. 95) afirma que “*O sistema jurídico da sociedade capitalista caracteriza-se por uma generalização da forma abstracta da norma e da pessoa jurídicas. Essa generalização permite representar a unidade social de maneira ao mesmo tempo real e imaginária*”. De acordo com Miaille, o papel das relações jurídicas é, portanto, dúplice e muito relevante:

As relações econômicas e sociais capitalistas existem realmente segundo o tipo de organização que o capital implica mas, efectivamente também, existem as relações jurídicas que as exprimem e, (...), as reproduzem. (...) as relações reais estão ocultas por todo um imaginário jurídico. (...) Ao realizar-se, o direito não diz pois o que deve ser, diz já ‘aquilo que é’. Mas esta realidade não pode surgir-me uma vez que , à semelhança da mercadoria, a norma me deixa crer que é fonte de valor, que ela é pois um imperativo primeiro e categórico. (...) Da mesma maneira que a mercadoria não cria valor mas o realiza no momento da troca, a norma jurídica não cria verdadeiramente a obrigação: realiza-a no momento das trocas sociais.¹⁷⁴

Para ilustração dessas explicações teóricas, vale mencionar o estudo de Marx sobre a legislação fabril (*Factory Acts*) na Inglaterra, entre 1833 e 1864 – apresentado no capítulo 8, do livro 1, de *O Capital* (2006, p. 267-346), intitulado “A jornada de trabalho”.

Ancorado em fontes diretas de pesquisa (estatísticas sociais, prontuários médicos, relatórios de inspetores de fábricas e comissários), Marx demonstrou a contraposição entre a avidez da burguesia pela superexploração da jornada de trabalho e a luta dos trabalhadores pela crescente proteção dos seus direitos pelas Leis Fabris. Estas, de acordo com a nomenclatura de Domenico Losurdo (2004, p. 1 e ss.), representaram uma “lógica pendular” entre regulamentação e desregulamentação do trabalho, bem como entre liberdade negocial e liberdade de trabalho, pois havia sempre uma reação dos capitalistas a cada avanço na proteção legal dos interesses dos trabalhadores.

Em suma, Marx (2006, p. 312-313 e 343) caracterizou a fixação de uma jornada normal de trabalho como fruto de uma “luta multissecular” ou “guerra civil de longa duração” entre as classes capitalista e trabalhadora. Para efeito da obtenção legal de um prolongamento

¹⁷³ MIAILLE, 1994, p. 94.

¹⁷⁴ MIAILLE, 1994, p. 95.

ou uma limitação da jornada de trabalho, por um lado, o capitalista afirmava seu direito como comprador da mercadoria força de trabalho; por outro, o trabalhador asseverava seu direito enquanto vendedor da mesma mercadoria.

Em tese, estar-se-ia diante de uma antinomia envolvendo direitos de iguais patamar normativo e importância jurídica diante da ordem social estabelecida. Na prática, trata-se de demandas antagônicas a serem confrontadas no embate político, prevalecendo uma em detrimento da outra. Como afirma Marx:

Entre direitos iguais e opostos, decide a força. Assim, a regulamentação da jornada de trabalho se apresenta, na história da produção capitalista, como luta pela limitação da jornada de trabalho, um embate que se trava entre a classe capitalista e a classe trabalhadora.¹⁷⁵ (grifo meu)

Ao analisar os documentos produzidos à época, Marx identificou uma permanente tônica de burla às Leis Fabris, muitas vezes esvaziadas de sentido prático e tornadas letra morta pelos capitalistas. Apesar da progressiva redução dos limites temporais das longas jornadas de trabalho, que chegaram a atingir 18 horas diárias, os trabalhadores continuavam a laborar em condições de insalubridade e em períodos superiores aos previstos em lei.

Apesar da existência de proibições legais impostas pelo Estado, havia determinação aos empregados que cumprissem somente o que fosse determinado por seus patrões. Segundo Marx, três fatores fundamentais possibilitaram o descumprimento às leis fabris pelos capitalistas, por conta da forma da legislação editada pelo parlamento:

(i) a falta de provisão de recursos para a sua implementação: a título ilustrativo, entre 1802 e 1833, o Parlamento inglês aprovou cinco leis, porém deixou de votar a alocação de recursos orçamentários para o seu cumprimento (MARX, 2006, p. 321);

(ii) a estratégia simbólica dos legisladores: como resposta às pressões políticas exercidas pelos trabalhadores, novos direitos lhes eram reconhecidos formalmente, mas sem se viabilizar os mecanismos institucionais para a fiscalização do seu cumprimento. Como apurou Marx (2006, p. 569), o número de inspetores das condições de trabalho na Inglaterra era ínfimo em relação à quantidade de fábricas a serem inspecionadas, de modo que cada uma delas somente receberia a visita de fiscais a cada dez anos – enquanto isso, seria possível vulnerar as leis sem qualquer reprimenda. Outro fator considerado é o da composição classista dos tribunais, que inviabilizava o respeito aos direitos trabalhistas nos poucos casos em que os

¹⁷⁵ MARX, 2006, p. 273.

relatórios de inspetores atestavam o descumprimento às leis e recomendavam algum tipo de punição aos industriais. Em suma, *“De que adiantava levar os patrões às barras da justiça, se esta, personificada nos magistrados de condado, os absolvía?”* (MARX, 2006, p. 332); e

(iii) a redação aberta das leis: a partir de brechas existentes nos textos das leis fabris, os industriais criaram um sistema de turnos múltiplos de trabalho, no qual *“os trabalhadores não mudam as horas fixas, mas mudam-se as horas em que eles são atrelados ao trabalho”* (MARX, 2006, p. 323). Desse modo, continuavam explorando os trabalhadores, física e temporalmente, mas sem necessariamente descumprir a literalidade das leis.

Mesmo tendo desvendado os entraves criados pelos próprios legisladores ao cumprimento das leis fabris, Marx soube compreender o significado político e a importância social do reconhecimento progressivo de direitos trabalhistas através da legislação. A lei passou a ser vista como instrumento de canalização dos interesses dos trabalhadores e expressão da sua força perante a sociedade, especialmente quanto à limitação da exploração desmesurada do capital. Como afirma Marx:

A extensão das leis fabris a todos os ramos se tornou indispensável para proteger mental e fisicamente a classe trabalhadora.

Para proteger-se (...) têm os trabalhadores de se unir, e, como classe, compêlir a que se promulgue uma lei que seja uma barreira social intransponível, capaz de impedi-los definitivamente de venderem a si mesmos e à sua descendência ao capital, mediante livre acordo que os condena à morte e à escravatura.¹⁷⁶

Na conclusão da sua investigação empírica acerca do processo de produção e aplicação da legislação fabril na Inglaterra, Marx desvendou uma série de questões subjacentes à relação contratual estabelecida entre os vendedores e compradores de força de trabalho. Os elementos captados na realidade permitiram a Marx constatar a existência de um mascaramento de relações sociais de exploração econômica, sob as vestes formais de relações jurídicas que – apesar de terem como características a bilateralidade e igualdade entre as partes – são celebradas sem qualquer liberdade de escolha pelos trabalhadores e de maneira totalmente favorável aos empregadores:

nosso trabalhador sai do processo de produção de maneira diferente daquela em que entrou. No mercado, encontramos-lo como possuidor da mercadoria chamada força de trabalho, em face de outros possuidores de mercadorias; vendedor, em face de outros vendedores. O contrato pelo qual vendeu sua força de trabalho ao capitalista demonstra, (...), que ele dispõe livremente de si mesmo. Concluído o negócio, descobre-se que ele não é nenhum agente livre, que o tempo em que está livre para vender sua força de trabalho é o

¹⁷⁶ MARX, 2006, p. 567-568 e 346.

tempo em que é forçado a vendê-la e que seu vampiro não o solta ‘enquanto houver um músculo, um nervo, uma gota de sangue a explorar’.¹⁷⁷ (grifo meu)

Diante das considerações de Marx a partir da sua investigação do contexto das leis fabris na Inglaterra, é possível estabelecer duas importantes posturas em relação ao fetichismo jurídico dos interesses políticos e relações sócio-econômicas.

Por um lado, com fundamento na categoria da totalidade do processo social e na premissa que “*as relações jurídicas (...) não podem ser compreendidas por si mesmas*” (MARX, 2003, p. 4), é imprescindível pensar o Direito de maneira aberta, ou seja, em relação com as outras áreas do conhecimento. Desse modo, deve-se buscar sempre a identificação dos elementos subjacentes à reificação empreendida pelo Direito quanto a relações econômicas, políticas e sociais, o que proporcionará a conscientização sobre o significado e o alcance das normas jurídicas, evitando-se a alienação dos cidadãos em relação aos seus direitos.

Por outro lado, ao contrário do que tradicionalmente se afirma a respeito, a partir dessa clarificação o Direito pode ser considerado como um importante espaço e instrumento na luta de classes. No esquema da lei geral do fenômeno social formulada por Marx, o Direito está situado no âmbito da superestrutura alicerçada sobre a base material de produção das relações sociais. Apesar de estar sujeito ao condicionamento (não à “determinação”) da economia na sua formação e no seu funcionamento, o Direito, mesmo enquanto expressão ideológica da sociedade capitalista, pode figurar como instrumento de construção de contrahegemonia.

Como esse mecanismo de condicionamento entre estrutura e superestrutura deve ser pensado necessariamente de forma dialética, também há de se considerar a possibilidade de influência decisiva do Direito em relação à base material da sociedade como resultado de uma expressão política de força de classes exploradas ou grupos sociais vulneráveis. Estes reivindicam a tutela de seus interesses perante o Estado, que, a depender da pressão exercida, reconhece-os como direitos mesmo quando contrariem a lógica de dominação do capital.

Mesmo sendo claro que o reconhecimento de direitos não implica automaticamente a sua efetivação – como ilustrado pelo caso das leis fabris e seus entraves de formais e materiais implementação –, o fato de constarem expressos na normatividade estatal é uma importante conquista e representa a possibilidade de transformação social atuando-se no campo da própria classe dominante.

Nesse sentido, é ilustrativa a observação de Engels:

¹⁷⁷ MARX, 2006, p. 345-346.

A ironia da história mundial tudo revolve. Nós, os ‘revolucionários’, os ‘agitadores’ temos muito mais a ganhar através dos métodos legais, do que pela ilegalidade e agitação. **Os partidos da ordem**, como eles se denominam, **perecem diante da legalidade por eles próprios estabelecida e clamam** desesperados com Odilon Barrot: *la légalité nos tue*, a legalidade é a nossa morte (...).¹⁷⁸ (grifo meu)

Essas duas posturas em relação à fetichização das relações sociais pelo Direito serão trabalhadas adiante no âmbito específico da Constituição, atualmente considerada o instrumento jurídico fundamental em relação à da cidadania e aos direitos de cidadania.

3.2.2 O fetichismo constitucional

Das noções de fetichismo da mercadoria e fetichismo do Direito, bem como da sua relação direta com o conceito de alienação, na esteira do meu argumento, é possível extrair elementos para se pensar a possibilidade de uma nova concepção teórica, denominada fetichismo constitucional¹⁷⁹, que representa a ilusão, gerada pela vertente moderna da cidadania passiva (*status* de direitos), de que a cidadania se realizaria plenamente ao ser confi(n)ada ao Direito e à Constituição.

Como já demonstrado pela análise de Marx, o pensamento liberal-burguês estabeleceu regras jurídicas caracterizando o “cidadão” como o homem abstrato e o “homem” como o indivíduo burguês, gerando a falsa impressão que os direitos humanos seriam naturais e universalmente assegurados. Porém, na prática, a história demonstrou que a mera atribuição formal de direitos aos indivíduos não basta, em si, para a sua concretização no plano do real,

¹⁷⁸ Engels, Friedrich: Einleitung zu Marx’ “Klassenkämpfe in Frankreich“, p. 525, In: Einleitung zu Marx’ “Klassenkämpfe in Frankreich“, in: Karl Marx – Friedrich Engels Werke, Bd. 22, Dietz Verlag, Berlin, 1963, pp. 506-527. No original: “*Die Ironie der Weltgeschichte stellt alles auf den Kopf. Wir, die ‘Revolutionäre’, die ‘Umstürzler’, wir gedeihen weit besser bei den gesetzlichen Mitteln als bei den ungesetzlichen und dem Umsturz. Die Ordnungsparteien, wie sie sich nennen, gehen zugrunde an dem von ihnen selbst geschaffenen gesetzlichen Zustand. Sie rufen verzweifelt mit Odilon Barrot: la légalité nos tue, die Gesetzlichkeit ist unser Tod (...)*”.

¹⁷⁹ A expressão “fetichismo constitucional”, no sentido utilizado nesta tese, é de minha autoria e foi cunhada, pela primeira vez, no meu artigo “Cidadania, alienação e fetichismo constitucional” – concluído em 15/03/2009, apresentado no Congresso Mundial de Ciência Política da *International Political Science Association* (IPSA), em 16/07/2009, e publicado, em novembro de 2009, na já mencionada coletânea “Direito e Marxismo”, da qual sou um dos coordenadores – tendo como referência teórica e terminológica a noção de “fetichismo da mercadoria” de Marx, apresentada em “O Capital”. Por honestidade intelectual, ressalto que, na ocasião, ainda não conhecia a expressão “fetichismo jurídico”, utilizada por Michel Miaille, em sua obra “Introdução crítica ao Direito”, cuja primeira edição é do ano de 1976, em francês, tendo sido traduzida para o português em 1979.

desvendando-se a separação oculta entre homem e cidadão, assim como entre os direitos dos homens e os direitos dos cidadãos (BELLO, 2010, p. 16-17).

No modelo moderno de democracia representativa, a cidadania é fetichizada na medida em que a efetiva participação política é substituída pela titularidade universal (com exercício limitado) de direitos de participação política, restringindo-se essa tarefa à votação nas urnas e delegando-se o poder decisório aos representantes do povo. Aqui se desenvolve o processo, antes mencionado, de alienação jurídica e constitucional, que gera dois efeitos: (i) desloca a participação ativa e direta do homem concreto da vida em sociedade para o cidadão abstrato previsto no mundo jurídico (Constituição); e (ii) cria a impressão que o *status* de cidadão, ou seja, a titularidade de direitos de cidadania, independentemente da sua real efetividade, consistiria na plena concretização desse conceito.

Dessa forma, revela-se falsa a igualdade entre os homens alegadamente instituída através da cidadania – existente só no plano formal da lei –, pois, por mais universais e efetivos que sejam os direitos constitucionais, não rompem com a exploração da força de trabalho que gera as desigualdades sócio-econômicas e a pobreza generalizada, típicas do sistema capitalista de produção e organização social.

Por mais extensos que sejam os direitos de cidadania, em termos de titularidade e abrangência de demandas humanísticas e sociais, a alienação do trabalho e as demais formas de alienação (política, religiosa, jurídica, constitucional e da cidadania) são determinadas pelas relações capitalistas de produção na categoria “fetichismo da mercadoria”, que está na infraestrutura da organização social; portanto, além do *status* jurídico de cidadão, situado na superestrutura.

Nesse sentido, é pertinente invocar outro livro de Marx que contém análises específicas sobre a Constituição, o *18 de Brumário de Luis Bonaparte*, de 1852. Diferentemente da abordagem filosófica realizada em sua obra sobre o Direito em Hegel, Marx comenta o tema Constituição em meio ao seu relato sociológico a respeito da França no período entre 1848 e 1851. A partir de um caso concreto, observada a dinâmica empírica da prática institucional da Constituição, Marx pôde corroborar suas opiniões anteriores e desvendar novos elementos.

A principal contribuição desse texto é a sistematização marxiana da sua teoria das classes sociais, na qual surge a grande sacada de Marx em relação à Constituição, que tem total pertinência, inclusive, para uma crítica ao constitucionalismo contemporâneo, que

despreza a luta de classes na realidade social em detrimento da ponderação de princípios no âmbito da normatividade abstrata. Ao se deparar com o tema das liberdades consagradas constitucionalmente, identificou o procedimento pelo qual o “partido da ordem” conseguia permitir o reconhecimento de amplas liberdades para diversos setores da sociedade e, ao mesmo tempo, manter intocável seu domínio político e econômico:

A Constituição, por conseguinte, refere-se constantemente a futuras leis *orgânicas* que deverão pôr em prática aquelas restrições e regular o gozo dessas liberdades irrestritas de maneira que não colidam nem entre si nem com a segurança pública. E mais tarde essas leis orgânicas foram promulgadas pelos amigos da ordem e todas aquelas liberdades foram regulamentadas de tal maneira que a burguesia no gozo delas, se encontra livre de interferência por parte dos direitos iguais das outras classes. Onde são vedadas inteiramente essas liberdades ‘aos outros’ ou permitido o seu gozo sob condições que não passam de armadilhas policiais, isto é feito sempre apenas no interesse da ‘segurança pública’, isto é, da segurança da burguesia, como prescreve a Constituição. Como resultado, ambos os lados invocam devidamente, e com pleno direito, a Constituição: os amigos da ordem, que abrogam todas essas liberdades, e os democratas, que as reivindicam. Pois cada parágrafo da Constituição encerra sua própria antítese, sua própria Câmara Alta e Câmara Baixa, isto é, liberdade na frase geral, ab-rogação da liberdade na nota à margem. Assim, desde que o nome da liberdade seja respeitado e impedida apenas a sua realização efetiva – de acordo com a lei, naturalmente – a existência constitucional da liberdade permanece intacta, inviolada, por mais mortais que sejam os golpes assustados contra sua existência na vida real.¹⁸⁰ (grifo no original) (sublinhado meu)

De certa forma, a frase de Marx que *“cada parágrafo da Constituição encerra sua própria antítese”* é ilustrada pela Constituição Federal de 1988 – nos incisos XXII e XXIII do seu artigo 5º – quando assegura o direito de propriedade, desde que observada a sua função social. Neste caso, ocorre o mesmo fenômeno identificado por Marx no século XIX, mas em sentido inverso: a limitação normativa dirige-se ao direito fundamental por excelência da burguesia.

O constitucionalismo moderno referenda o modelo econômico capitalista, apesar de se dizer voltado para a promoção da justiça social. Assim, a preponderância dos valores sociais ou individualistas dependerá sempre da disputa de sentidos sobre as normas constitucionais, especialmente no campo sócio-político, onde se determinará “o que”, “para quem” e “como” será efetivado em termos de direitos fundamentais. Até o presente período, o neoliberalismo tem conseguido burlar toda uma normatividade de viés social, fazendo valer seus pressupostos fundamentais, também por ela garantidos com centralidade (BELLO, 2008, p. 203-205).

Como afirma David Harvey (2005(a), p. 182): *“Entre direitos iguais, a força decide.”* *As lutas políticas sobre a própria concepção de direitos, e mesmo de liberdade, consistem em*

¹⁸⁰ MARX, 2002, p. 35-36.

foco central na busca por alternativas”¹⁸¹. Caso não se tenha esse panorama bem claro, a cidadania ficará desprovida de efetividade e prevalecerá a concepção liberal-burguesa do egoísmo privado, segundo a qual, como advertiu Marx (2006, p. 336), “*o direito fundamental do capital é a igualdade na exploração da força de trabalho por todos os capitalistas*”.

A postura de Karl Marx era ambígua perante os “direitos do homem” (ATIENZA, 1983, p. 4). Por um lado os considerou como conquistas civilizatórias a serem aprofundadas pelo socialismo. Por outro, criticou severamente a sua natureza individual e privada, adjetivando-os como direitos classistas e egoístas que expressavam privilégios da classe burguesa e prerrogativas dos proprietários dos meios de produção.

Em seu texto “A questão judaica”, Marx (2004, p. 13-44) denunciou a discrepância entre os “direitos humanos” e os “direitos dos cidadãos” como uma discriminação classista e legalizada entre a burguesia e o proletariado em formação. Afinal, o sufrágio era atribuído somente aos proprietários, com base em critérios censitários, excluindo-se a maior parte da população do acesso ao exercício do poder político¹⁸². Confira-se as palavras de Marx:

Os direitos do homem são, em parte, direitos políticos, que só se podem exercer quando se é membro de uma comunidade. O seu teor é a **participação** na vida da **comunidade**, na vida política do grupo, na vida do **Estado**. (...) Os chamados **direitos do homem**, como sendo distintos dos **direitos do cidadão**, constituem apenas os direitos de um **membro** da **sociedade civil**, ou seja, do homem egoísta, do homem separado dos outros homens e da comunidade. (...) nenhum dos possíveis direitos do homem vai além do homem egoísta, do homem como membro da sociedade civil; ou seja, como indivíduo destacado da comunidade, limitado a si próprio, ao seu interesse privado e ao seu capricho pessoal. (...) os libertadores políticos reduzem a cidadania e a **comunidade política** a simples meio para preservar os chamados direitos do homem; e que, por conseqüente motivo, **o cidadão** é declarado como escravo do ‘homem’ egoísta, a esfera em que o homem age como ser genérico vem degradada para a esfera onde ele atua como ser parcial; e que, finalmente, é o homem como **bourgeois** e não o homem como **citoyen** que é considerado como o homem **verdadeiro** e **autêntico**. (...) o homem como membro da sociedade civil é identificado como o **homem autêntico**, o **homme** como distinto do **citoyen**, porque é o homem na sua existência sensível, individual e imediata, ao passo que o homem político é unicamente o homem abstrato, artificial, o homem como pessoa **alegórica**, **moral**. Assim, o homem tal como é na realidade reconhece-se apenas na forma do homem egoísta, e o homem verdadeiro, unicamente na forma do **citoyen abstrato**¹⁸³. (grifo no original)

Com esse discurso, Marx não visava a negar a validade dos direitos civis ou propor a supressão da dimensão privada das pessoas, mas criticar o modelo da cidadania civil pelo seu

¹⁸¹ Tradução livre de: “*‘Between equal rights force decides.’ Political struggles over the proper conception of rights, and even of freedom itself, move centre-stage in the search for alternatives*”.

¹⁸² Diversas críticas foram formuladas às idéias de Marx a respeito dos direitos humanos – sejam as desenvolvidas por ele em “A questão judaica”, sejam, principalmente, as retomadas por autores do marxismo. Para tanto, confira-se: LEFFORT, Claude. **A invenção democrática**. Os limites da dominação totalitária. 2ª ed., São Paulo: Ed. Brasiliense: 1987; e BUEY, 2004, p. 75-98, esp. 80-81.

¹⁸³ MARX, 2004, p. 30, 31, 33 e 36.

caráter restrito quanto à abrangência de sujeitos e insuficiente para a promoção da “cidadania plena”, por ele denominada de “emancipação humana”. Para a meta histórica de superação do capitalismo, Marx estabeleceu como pauta um necessário processo de ampliação da cidadania, com a expansão dos direitos civis – inclusive com uma re-significação da propriedade dos meios de produção em termos coletivos e realmente universais –, a adoção do sufrágio universal e a incorporação das demandas dos trabalhadores no espaço político em termos de direitos (sociais). Isso certamente não significa o cancelamento de todo o progresso obtido pelo liberalismo em termos de civilização¹⁸⁴.

Consequentemente, mostram-se insuficientes as abordagens da cidadania pelo liberalismo político, calcadas unicamente no plano racional do discurso e da argumentação, pois baseadas em modelos contrafáticos de sociedade, que desconsideram as circunstâncias concretas da economia e negligenciam a prática política. Assim afirma Chantal Mouffe:

O fracasso da teoria democrática contemporânea em atacar a questão da cidadania é a consequência de seu funcionamento com uma concepção de sujeito que vê os indivíduos como anteriores à sociedade, portadores de direitos naturais, e tanto agentes da maximização dos benefícios como sujeitos racionais. Em todos os casos estão abstraídos das relações sociais e de poder, linguagem, cultura e todo o conjunto de práticas que tornam a ação (*agency*) possível. O que falta a essas abordagens racionalistas é a própria questão de quais são as condições de existência do sujeito democrático. (...) o único caminho é vislumbrar a cidadania democrática de uma perspectiva diferente, de modo a colocar ênfase nos tipos de práticas e não nas formas de *argumentação*.¹⁸⁵ (grifo no original)

Se fosse possível resumir a contribuição de Marx para uma compreensão democrática do conceito de cidadania e a superação do fetichismo ilusório atribuído à Constituição, uma expressão seria emblemática: resgate da política.

3.3 A desalienação como realização da cidadania plena

A abordagem de Marx em relação a elementos da superestrutura – “política”, em sentido amplo, e “cidadania” e “direitos”, em sentido estrito – é pautada pela sua descoberta do processo histórico-social que rege as relações de produção material no capitalismo,

¹⁸⁴ Como destaca Borón (2003, p. 141), “uma democracia socialista se constrói superando as limitações da tradição do constitucionalismo liberal e não mediante o cancelamento do progresso histórico que ele representou no trânsito do despotismo para a democracia de massas. Não se pode construir uma democracia socialista suprimindo as liberdades públicas, o império da lei e a separação de poderes”.

¹⁸⁵ MOUFFE, 2005, p. 17-18.

representado pelo binômio “alienação/desalienação”¹⁸⁶. Em razão dos elementos que o identificam enquanto fenômeno histórico e social, o conceito de alienação é concebido pelo método dialético como necessariamente reflexivo; isto é, a alienação somente existe em relação com o seu contrário, a desalienação, como duas faces da mesma moeda.

Pode-se afirmar que, no sentido da essência do método dialético em Marx, a alienação traz em seu âmago a sua própria destruição, uma vez produzida e inserida no processo histórico e social da evolução humana.

Diversos sentidos são atribuídos à expressão desalienação a partir da sua tradução do alemão (*Aufhebung*): emancipação, liberação, libertação e suprassunção. Apesar das suas diferenças semânticas, todos esses sentidos denotam uma mesma compreensão acerca do movimento de desalienação, qual seja, o de superação de um modelo social estruturado na divisão social do trabalho, na propriedade privada e na divisão em classes sociais – o que proporcionou diversos estranhamentos do homem a partir do trabalho –, com a consequente deflagração de uma nova ordem, calcada na liberdade e autorrealização dos seres humanos.

Nas palavras de Marx:

Qualquer emancipação constitui uma restituição do mundo humano e das relações humanas ao **próprio homem**. A emancipação política é a redução do homem, por um lado, a membro da sociedade civil, indivíduo **independente** e **egoísta** e, por outro, a **cidadão**, pessoa moral. Só será plena a emancipação humana quando o homem real e individual tiver em si o cidadão abstrato; quando como homem individual, na sua vida empírica, no trabalho e nas suas relações individuais, se tiver tornado um **ser genérico**; e quando tiver reconhecido e organizado as suas próprias forças (**forces propres**) como forças sociais, de maneira a nunca mais separar de si esta força social como força política.¹⁸⁷ (grifo no original)

A desalienação visa a superar os quatro tipos de alienação do homem, identificados por Marx na era moderna, em relação: (i) à natureza; (ii) ao próprio homem; (iii) à vida humana; e (iv) aos demais homens. Nesse sentido, Raymond Aron (2005, p. 173) apresenta três sentidos para a desalienação do trabalho: “1º) *não mais trabalhar para criar uma mercadoria*; 2º) *não mais trabalhar para um outro*; 3º) *não mais sujeitar-se a um trabalho escravo*”.

Uma vez assentada a justificativa para a desalienação no plano teórico, impende cumprir a mesma missão no plano da prática.

¹⁸⁶ Como afirma Gajo Petrovic (2006, p. 05): “E a alienação de si mesmo não é apenas uma entre outras formas de alienação, mas a sua própria essência e estrutura básica. Por outro lado, a ‘auto-alienação’ ou alienação de si mesmo não é apenas um conceito (descritivo), mas também um apelo em favor de uma modificação revolucionária no mundo (desalienação)”.

¹⁸⁷ MARX, 2004, p. 37.

Como consiste a alienação em conceito extraído da vida em sociedade, sua superação somente poderá ocorrer quando estiverem presentes determinadas condições materiais no contexto da sociabilidade. Tais condições são diversas, porém interligadas. Proveem de diferentes searas, como a economia, a política, a cultura – e também do Direito –, desde que pensadas na perspectiva da totalidade, não de forma fragmentária. Este movimento envolve os alicerces da estrutura do sistema capitalista e afeta, especificamente, noções como as aqui exploradas: fetichismo da mercadoria, fetichismo jurídico e fetichismo constitucional.

Como sistematizado por Marx no prefácio à *Contribuição à crítica da economia política*, a partir da conjuntura europeia do século XIX, a forma de materialização da desalienação somente poderia ocorrer através da uma revolução política e social, apta a promover transformações sociais e a romper com os pilares e corolários do sistema de produção capitalista:

Em certo estágio de desenvolvimento, as forças produtivas materiais da sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes ou, o que é a sua expressão jurídica, com as relações de propriedade no seio das quais se tinham movido até então. (...) Surge então uma época de revolução social. A transformação da base econômica altera, mais ou menos rapidamente, toda a imensa superestrutura.

(...) é necessário sempre distinguir entre a alteração material (...) das condições econômicas de produção, e as formas jurídicas, políticas, religiosas, artísticas ou filosóficas, em resumo, as formas ideológicas pelas quais os homens tomam consciência deste conflito, (...).¹⁸⁸

Além do que já fora argumentado por Marx em sua teoria da revolução, também no *Manifesto do Partido Comunista* e no *18 de Brumário*, a respeito da evolução das forças produtivas e do progressivo controle dos meios de produção pelos seus legítimos detentores (os trabalhadores), deve-se atentar a um outro aspecto fundamental: o da chamada “reforma da consciência”.

No sentido do alerta de Marx e do posterior desenvolvimento de Gramsci e Lukács, qualquer movimento de transformação estrutural da sociedade deve ser pautado por uma modificação das suas estruturas de reprodução ideológicas. Daí os referidos pensadores falarem em “reforma da consciência” ou “reforma cultural”¹⁸⁹, para salientar a importância do

¹⁸⁸ MARX, 2003, p. 5.

¹⁸⁹ Como afirma Gramsci (CC2, 2006(b), p. 19): “Pode haver reforma cultural, ou seja, elevação civil das camadas mais baixas da sociedade, sem uma anterior reforma econômica e uma modificação na posição social e no mundo econômico? É por isso que uma reforma intelectual e moral não pode deixar de estar ligada a um programa de reforma econômica; mais precisamente, o programa de reforma econômica é exatamente o modo concreto através do qual se apresenta toda reforma intelectual e moral”

elemento superestrutural, que justifica, propaga e consolida o modelo produtivo infraestrutural.

Na concepção marxiana, a “reforma da consciência” consiste em um desdobramento positivo da aplicação do método do materialismo histórico e dialético, enquanto compreensão da realidade em que se vive e busca da sua superação.

Em passagem dos *Anais franco-alemães*, Marx afirma que:

A reforma da consciência consiste apenas em deixar que o mundo se dê conta de sua consciência, em despertá-lo do sonho sobre si mesmo, *em explicar-lhe suas próprias ações* (...). Revelar-se-á, então, que há muito tempo o mundo possui o sonho de algo *do qual precisa possuir apenas a consciência para possui-lo efetivamente*.¹⁹⁰ (grifo no original)

Assim completa-se o ciclo de compreensão dos elementos integrantes do processo revolucionário. Da mesma forma como a revolução deve ser política e social (LUKÁCS, 2003, p. 468), a tomada de consciência e a adoção de uma postura de ação direta para a modificação das estruturas vigentes não prescindem de uma relação dialética e recíproca entre os elementos da base (economia) e da superestrutura (política, sociedade, cultura, Direito, religião). Como reconhece Marx:

A estrutura do processo vital da sociedade, isto é, do processo da produção material, só pode desprender-se do seu véu nebuloso e místico no dia em que for obra de homens livremente associados, submetida a seu controle consciente e planejado. Para isso, precisa de a sociedade de uma base material ou de uma série de condições materiais de existência, que, por sua vez, só podem ser o resultado natural de um longo e penoso processo de desenvolvimento.¹⁹¹

Na esteira do processo de supressão da alienação, tem-se como desdobramento essa superação do fetichismo, através da conscientização social, a partir de espaços como o Direito. Relembrando o caso das leis fabris da Inglaterra no século XIX, mesmo dentro do contexto do constitucionalismo¹⁹², é possível mudar as leis e, a partir da sua aplicação, a própria sociedade, mediante mobilizações políticas organizadas que esclareçam a contraposição de interesses classistas nos planos da facticidade e da normatividade, bem como possibilitem a redução de toda forma de exploração com a chancela jurídica do Estado.

¹⁹⁰ MARX, Karl. **Carta dos Anais franco-alemães**, MEW I, p. 346 *Apud* LUKÁCS, 2003, p. 470.

¹⁹¹ MARX, 2006, p. 101.

¹⁹² Como anota Borón (2003, p. 139), “o constitucionalismo é concebido como um conjunto vivo e mutante de valores, princípios e instituições aos quais a incorporação das demandas e aspirações originadas na tradição socialista – e relacionadas aos direitos humanos fundamentais, à cidadanização econômica e social e às exigências democráticas alheias à tradição liberal – desempenha hoje um papel fundamental”.

Para tanto, é preciso ter uma compreensão aberta e total do conhecimento acerca do significado teórico e prático da cidadania em meio ao sistema capitalista de produção, de modo a se identificar e implementar um possível uso progressista e transformador do Direito, como espaço de ampliação de direitos, sem desvalorização da política.

3.4 Sistematização das idéias e das discussões

Diante do exposto, é possível extrair as seguintes conclusões a respeito de aplicação do instrumental de análise extraído das contribuições de Karl Marx ao conceito de cidadania e suas relações com o Direito.

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

Portanto, mostra-se relevante a hipótese de que a vertente passiva da cidadania, como *status* de direitos, é limitada em termos de uma democracia material, pois se restringe a enunciar direitos de cidadania, sem proporcionar a sua real efetividade. Assim, caracteriza-se como missão necessária superar a noção meramente passiva do conceito de cidadania, revigorando-se a sua vertente ativa, com ênfase na participação política, incorporando-se e aprimorando-se seus novos elementos no século XXI: espaços e formas de manifestação e atores político-sociais.

Adiante será apresentado o exemplo concreto da “confluência perversa” entre ampliação democrática e retração neoliberal (acobertada pelo fetichismo constitucional), como expressão da nova conjuntura política e social da América Latina, especialmente do Brasil, o que permitirá a comprovação da segunda hipótese de base proposta nesta tese de doutorado. Isto é, no atual período histórico, verifica-se um processo de dupla alienação da cidadania, no qual esta é transferida (i) do homem político concreto para a figura abstrata do

“cidadão”, projetado nas instituições do Estado, e (ii) do âmbito da prática político-social da cidadania para o espaço do Direito, simbolizado pela Constituição.

Consequentemente, caracteriza-se um fetichismo constitucional, que restringe a cidadania à sua faceta jurídica e ao âmbito do Estado, criando a ilusão que o Direito, o Estado e a Constituição resolveriam todas as demandas do homem. Como resultado, os cidadãos são eximidos de uma participação política ativa em prol de uma ampliação do espaço estatal, atualmente com foco no Judiciário, paralelamente ao esvaziamento do Estado pelo mercado na missão de promover os direitos de cidadania (acepção passiva da cidadania). Por outro lado, também se verifica a limitação da concepção moderna da cidadania ativa (juridicizada na Constituição), diante da raríssima utilização dos mecanismos político-jurídicos da democracia participativa (referendo, plebiscito e iniciativa popular).

Assim, revela-se toda a importância da reflexão sobre a cidadania e suas relações com o Direito, a partir da visão crítica do pensamento marxiano, atualizado e revigorado, que proporciona uma compreensão mais ampla desses conceitos que a do pensamento único liberal. Desse ponto de vista, é possível propor uma alternativa em termos de emancipação/desalienação da cidadania, revertendo-se a cisão moderna entre homem e cidadão e promovendo-se um reencontro do homem com o homem.

Para tanto, como será abordado adiante, os contextos latinoamericano e brasileiro têm se mostrado terreno fértil para a identificação de novos agentes sociais a serem teorizados e incentivados, na busca de um resgate da política e da efetivação de uma real democracia, com a valorização da ação política direta, pela sociedade civil e pelos movimentos sociais, caracterizando-se um campo não institucional da política como possível superação do modelo estadocêntrico da cidadania moderna.

4 A CONTRIBUIÇÃO DE ANTONIO GRAMSCI PARA A INTERPRETAÇÃO DA CIDADANIA NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL

O presente capítulo tem como objetivo apresentar a contribuição metodológica e teórica de Antonio Gramsci para a interpretação da prática da cidadania no contexto da América Latina e do Brasil.

Inicialmente serão apresentadas as principais características do conceito de sociedade civil entre alguns pensadores modernos. A partir daí, será delineado o conceito de sociedade civil em Gramsci, em relação com as suas categorias teóricas correlatas. Também será exposta a abordagem analítica de Norberto Bobbio acerca da concepção gramsciana de sociedade civil. A escolha por Bobbio justifica-se por motivos de ordem dialética, para garantir um contraponto a partir de um pensador que não está inserido no campo do pensamento marxiano. A respeito da análise de Bobbio, também serão feitas considerações críticas, de modo a clarear as suas contribuições para uma melhor compreensão do conceito gramsciano de sociedade civil.

Em seguida, será desenvolvida uma argumentação em prol da pertinência e relevância da utilização de duas categorias teóricas de Gramsci (sociedade civil e revolução passiva) para a interpretação da realidade latinoamericana e brasileira. Neste momento, a realidade latinoamericana e brasileira ainda não aparece como fenômeno, mas apenas como referência quanto ao uso das categorias gramscianas para a sua interpretação. A relação com a prática será feita em capítulo posterior, quando da descrição da realidade fenomênica nessa conjuntura.

4.1 O conceito de sociedade civil como fundamento para uma visão dialética da cidadania

Inserido em uma gama de outros conceitos no seu sistema de categorias de teóricas – como “bloco histórico” e “Estado ampliado” –, o conceito de sociedade civil em Gramsci é fundamental para a compreensão da dinâmica histórica e política do capitalismo ao longo do

século XX, bem como para a articulação de novas estratégias de expansão democrática e para a busca da superação do fenômeno da alienação através da cidadania.

Inicialmente, cabe ressaltar que a noção de sociedade civil sofreu algumas mudanças de significado ao longo da trajetória do pensamento político moderno.

4.1.1 O conceito de sociedade civil na Modernidade

Na estrutura teórica dos filósofos do contratualismo, a figura central é sempre o Estado (“Estado Civil”), momento posterior ao “Estado de Natureza”, no qual se constitui a organização política e jurídica da sociedade primitiva. Apesar de seguirem pela mesma cadeia teórica (jusnaturalismo), Hobbes e Locke utilizam distintamente a díade fundamental do contrato social – “Estado de Natureza/Estado Civil”.

Na concepção individualista/atomista do ser humano apresentada por Hobbes, o Estado de Natureza corresponde a um estado de guerra, no qual todos lutam contra todos em razão de sua noção de corpo e ação, pela qual compreendia que era direito natural, leia-se, divino, comum a todos os homens, que Deus dera o mundo a todos, individualmente, sem lhes impor qualquer obrigação moral; ao mesmo tempo em que dispunha de todas as coisas individualmente, só tinha a própria força para se defender, e isso os levaria a um estado de guerra constante. O Estado Civil serve como um modelo apaziguador que impõe autoridade e ordem na vida humana em sociedade (HOBBS, 2004, p. 127-131).

Já para Locke, o Estado de Natureza configura um estado de paz, em que os homens vivem em harmonia quase plena, e o Estado Civil é representado pelo modelo liberal democrático, que lhes assegura a proteção dos seus direitos naturais contra o jugo do Estado. Ele entende que inicialmente os indivíduos encontram-se isolados e não criam conflitos entre si, mas depois se unem para formar a sociedade civil e, por fim, a sociedade política (LOCKE, 2005, p. 23-30, 32-33 e 92-95).

Para Locke, o homem é um ser racional já no Estado de Natureza, onde há liberdade e igualdade, por isso o contrato social lockeano serve para fundar a sociedade política (o Estado), não a sociedade civil. A lei civil lockeana configura um detalhamento da lei natural e o Estado só a aplica (não a cria), pois o motivo que impulsiona o surgimento do aparato estatal é justamente o fato de os mecanismos de execução da lei natural serem precários,

portanto ineficientes para a disciplina adequada da sociedade civil no Estado de Natureza (BOBBIO, 1997, p. 177-186). Segundo Hobbes (2004, p. 36-38), não existia uma ordem natural entre os indivíduos, pois na sua concepção de Estado de Natureza o homem ainda é um ser irracional (“homem como lobo do homem”) e somente se racionaliza com o processo de formação do Estado Civil, que teria precedência e supremacia em relação à sociedade civil.

Em relação à concepção de Jean-Jacques Rousseau, outro pensador contratualista, Bobbio demonstra que o uso do termo “sociedade civil” designa exclusivamente a idéia de “sociedade civilizada” (civilização), e não se confunde com a noção de sociedade política. Enquanto para Hobbes e Locke a sociedade civil seria, simultaneamente, a sociedade política e a sociedade civilizada, em Rousseau a sociedade política surge do Contrato Social, representando a superação da sociedade civil e a recuperação do Estado Natural do homem (BOBBIO, 2004, p. 1207).

Essa visão da sociedade civil como um momento precedente ao da institucionalização da ordem social se consolidou na Modernidade através da primazia da tradição do liberalismo político, tendo sido desenvolvida, fundamentalmente, por Kant. Considerado como instância essencial para a organização da vida social, o Direito consolida a separação liberal entre público e privado (BOBBIO, 2001), pois as suas normas (gerais e impessoais) corporificariam as regras sobre os assuntos públicos, ou seja, aqueles transcendentais ao âmbito das particularidades dos indivíduos.

Outra noção do conceito de sociedade civil é apresentada na obra de Hegel. Partindo da sua concepção de liberdade como a consciência das necessidades (HEGEL, 1997, p. 173), a concepção hegeliana de sociedade civil se situa num momento anterior à sociedade política, o que, de certa forma, o assemelha ao pensamento rousseauiano, quanto à dissociação da sociedade civil em relação à sociedade política.

Entretanto, Hegel vai além dos seus predecessores, pois não resume sua concepção a formas jurídicas, mas, como aponta Bobbio (1999, p. 51), formula seu conceito de sociedade civil apoiando-se também nas teorias econômicas, constituindo a sociedade pré-estatal e distinguindo as forças econômicas das instituições políticas.

A sociedade civil estaria a meio caminho do processo de racionalização da sociedade, que viria numa etapa posterior à família e anterior ao momento supremo da racionalização da vida coletiva, o Estado. Como sintetiza Bobbio (1999, p. 52), a sociedade civil “*é a esfera das*

relações econômicas e ao mesmo tempo a sua regulamentação externa segundo os princípios do Estado liberal”.

A mudança posta por Hegel é fundamental para a compreensão de outra etapa do desenvolvimento do conceito moderno de sociedade civil. Rompendo com a noção jusnaturalista, a formulação de Marx e Engels desvincula a sociedade civil de uma ordem meramente natural que deveria ser levada a cabo ou superada pelo Estado, advindo um conceito amplo, que abarca toda a vida anterior ao Estado – relações econômicas, sociais, culturais e intelectuais.

O pensamento marxiano, inspirado pela inovação de Hegel, utiliza-se da dicotomia “sociedade civil/Estado” para demonstrar a antítese existente na relação dialética entre estrutura e superestrutura. A sociedade civil, assim, representaria a esfera do processo histórico de produção das relações materiais dos indivíduos, compondo a estrutura, que determinaria a formação do Estado, localizado no âmbito da superestrutura, espaço de reprodução e consolidação do poder da classe social dominante.

Marx dedica-se à temática da sociedade civil nos livros *A sagrada família*, escrito em conjunto com Engels, *Crítica à Filosofia do Direito de Hegel*, e no seu texto *A questão judaica*.

Segundo Marx, o pensamento liberal-burguês estabeleceu regras jurídicas caracterizando o cidadão como o homem abstrato e o ser humano como o indivíduo burguês, gerando a falsa impressão de que os direitos humanos seriam naturais e universalmente assegurados. Porém, na prática, a história demonstrou que a mera atribuição formal de direitos aos indivíduos não basta, em si, para a sua concretização no plano do real, desvendando-se a separação oculta entre homem e cidadão, assim como entre os direitos dos homens e os direitos dos cidadãos (BELLO, 2010, p. 20).

4.1.2 O conceito de sociedade civil em Gramsci

Gramsci considera que a sociedade civil não faz parte do momento estrutural, mas pertence ao da superestrutura, que compreende não somente um conjunto de relações materiais, mas também toda uma gama de relações culturais, éticas e intelectuais¹⁹³. Veja-se:

¹⁹³ Na síntese de Lincoln Secco (2002, p. 104-105), para Gramsci sociedade civil é “*tudo aquilo que está fora da organização estatal (a sociedade política) compõe o que vulgarmente se denomina a ‘sociedade’*. Para Marx, a sociedade civil é o âmbito em que se dão as relações sociais de produção e reprodução da vida material dos

a relação entre os intelectuais e o mundo da produção (...) é ‘mediatizada’ (...) por dois grandes planos ‘superestruturais’: o que pode ser chamado de ‘sociedade civil’ (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como ‘privados’) e o da ‘sociedade política ou Estado’.¹⁹⁴

Entre a estrutura econômica e o Estado com sua legislação e sua coerção, está a sociedade civil (...); o Estado é o instrumento para adequar a sociedade civil à sociedade econômica.¹⁹⁵

Em síntese, a fórmula gramsciana é expressa da seguinte maneira: *Estado = sociedade política + sociedade civil, ou seja, hegemonia encorajada de coerção*” (GRAMSCI, CC 3, 2007(a), p. 244).

Para Guido Liguori (2003, p. 178-179), a sociedade civil em Gramsci “*não é nem a estrutura, tal como Marx a entende, nem o hegeliano ‘sistema dos carecimentos’, mas o conjunto das associações sindicais, políticas, culturais, etc.*”

Essa diferenciação é essencial para a distinção que Gramsci faz em relação à formulação de Marx quanto ao diálogo entre estrutura e superestrutura, porque, como traz Bobbio (1999, p. 55-56) em observações sobre os *Cadernos do Cárcere*, para Gramsci não só fatores econômicos movem o desenvolvimento histórico, mas também o entendimento que se tem quanto às condições objetivas, a interpretação que se tem desses fatores materiais. A ação política é, portanto, um momento ético e político (em um sentido criativo, inovador) e para que cumpram seu papel histórico como sujeitos ativos, os indivíduos precisam reconhecer tais condições materiais e fazer desse reconhecimento uma ação objetiva¹⁹⁶.

Partindo do conceito de “bloco histórico”¹⁹⁷, central no seu pensamento político, Gramsci pretende designar uma situação histórica global que compreende tanto o elemento

homens, onde estabelecem ‘contratos’, relações para organizar a produção. Para Gramsci, a sociedade civil é algo intermediário entre a estrutura econômica e o Estado. É o conjunto das instituições que difundem as ideologias e ‘cimentam’ o bloco histórico e a hegemonia da classe dominante: jornais, revistas, rádio, TV, cinema, igrejas, partidos, sindicatos, publicidade etc. O Estado ampliado abrange a sociedade política e a sociedade civil. O Estado ético é aquele capaz de adaptar a sociedade civil às exigências da economia e de elevar o conjunto da população a um nível mínimo necessário de condição intelectual, técnica e moral”.

¹⁹⁴ GRAMSCI, CC 2, 2006(b), p. 20-21.

¹⁹⁵ GRAMSCI, CC 1, 2006(a), p. 324.

¹⁹⁶ Giovanni Semeraro (1999, p. 190) elucida a perspectiva transformadora da sociedade civil em Gramsci e sua oposição aos contratualistas e adeptos do individualismo metodológico, salientando o advento da noção de “sociedade regulada” em relação ao “Estado civil”: “*Para Gramsci a sociedade civil não se reduz à preservação do espaço das livres iniciativas de indivíduos em busca da satisfação de seus interesses pessoais que precisam do Estado como ‘mal necessário’ e expediente instrumental para garantir ‘as regras do jogo’, evitar a ‘guerra de todos contra todos’; mas ela é o espaço da máxima expansão de sujeitos, que com sua efetiva participação e responsabilidade desenvolvem suas capacidades pessoais e coletivas na gestão da coisa pública a tal ponto de tornar inútil o Estado coercitivo e exterior*”.

¹⁹⁷ Segundo Gramsci (2006(a), p. 238), no bloco histórico “*as forças materiais são o conteúdo e as ideologias são a forma, distinção entre forma e conteúdo puramente didática, já que as forças materiais não seriam historicamente concebíveis sem forma e as ideologias seriam fantasias individuais sem as forças materiais*”.

estrutural quanto o superestrutural – a primeira dicotomia serve para definir um bloco histórico, e a segunda, para identificá-lo, adjetivá-lo. O *locus* desse processo é justamente a sociedade civil.

Outra inovação fundamental de Gramsci é o conceito de hegemonia. Para Lênin, cuja noção inspirou Gramsci, hegemonia significa o momento em que as classes exploradas (trabalhadores urbanos e camponeses) lutam em aliança pelo poder, por meio do partido político. Hegemonia, aí, tem um sentido de *direção política*; a luta por poder e hegemonia são concomitantes. Dado que em Gramsci a sociedade civil está no campo da superestrutura, a noção de hegemonia está além da direção política, englobada pela *direção cultural*.

A conquista da hegemonia ocorre no espaço da sociedade civil – formador de cultura, tradição e ideologia – e precede a conquista do poder, situado na esfera da ação política. Como afirma Gramsci:

Um grupo social pode e, aliás, deve ser dirigente já antes de conquistar o poder governamental (esta é uma das condições principais para a própria conquista do poder); depois, quando exerce o poder e mesmo se o mantém fortemente nas mãos, torna-se dominante mas deve continuar a ser também ‘dirigente’.¹⁹⁸

De acordo com Maria-Antonieta Macciocchi:

A distinção entre 'sociedade política' e 'sociedade civil' efetuada por Gramsci nos Cadernos não é apenas uma distinção metodológica entre dois níveis da superestrutura, mas, sobretudo, o lugar teórico onde se precisa um conceito original, totalmente novo na teoria leninista do Estado, que evidencia a complexidade, a articulação e a relativa independência, com relação à base econômica, das instituições, das organizações, das formas da consciência, da ideologia, através das quais se exprime o poder de uma classe. Esse conceito serve igualmente para explicar a relação dialética entre coerção e consenso, ditadura e hegemonia, que serve de base e expressão ao poder de uma classe. Esse sistema ideológico envolve o cidadão por todos os lados, integra-o desde a infância no universo escolar e mais tarde no da igreja, do exército, da justiça, da cultura, das diversões, inclusive do sindicato, e assim até a morte, sem a menor trégua; essa prisão de mil janelas simboliza o reino de uma hegemonia, cuja força reside menos na coerção que no fato de que suas grades são tanto mais eficazes, quanto menos visíveis se tornam.¹⁹⁹

O controle do Estado por um determinado grupo social é consequência da hegemonia, já obtida no campo da sociedade civil, que será configurada como dominação a partir das suas ações de legitimação e consolidação através dos mecanismos institucionais e normativos:

¹⁹⁸ GRAMSCI, 2002(a), p. 62-63. A esse respeito assim afirma Bobbio (1999, p. 69), “a hegemonia é o momento de soldagem entre determinadas condições objetivas e a denominação de fato de um determinado grupo dirigente: este momento de soldagem ocorre na sociedade civil”.

¹⁹⁹ MACCIOCCHI, 1980, p. 151.

O Estado é certamente concebido como organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à máxima expansão desse grupo, mas este desenvolvimento e esta expansão são concebidos e apresentados como a força motriz de uma expansão universal, de um desenvolvimento de todas as energias ‘nacionais’, isto é, o grupo dominante é coordenado concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados e a vida estatal é concebida como uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis (no âmbito da lei) entre os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados, equilíbrios em que os interesses do grupo dominante prevalecem, mas até um determinado ponto, ou seja, não até o estreito interesse econômico-corporativo.²⁰⁰ (grifo e sublinhado meus)

Gramsci se notabiliza na tradição marxiana ao fugir do determinismo econômico e desponta como referência importante para a compreensão do Direito e das relações jurídicas. Numa perspectiva mais ampla, pois esse papel não é mais desempenhado apenas “do Estado para a sociedade civil” (meramente estadocêntrico), mas o fundamento do Direito reside exatamente na reciprocidade dialética entre a sociedade política e a sociedade civil (BOBBIO, 1999, p. 72).

Para tanto, a política configura-se como um elemento vital na formação e transformação do Direito e deve ser resgatada nessa perspectiva. Afinal, cabe recordar que na concepção de Gramsci o homem é ontologicamente um ser político:

O homem deve ser concebido como um bloco histórico de elementos puramente subjetivos e individuais e de elementos de massa e objetivos ou materiais, com os quais o indivíduo está em relação ativa. Transformar o mundo exterior, as relações gerais, significa fortalecer a si mesmo, desenvolver a si mesmo. (...) Por isso, é possível dizer que o homem é essencialmente ‘político’, já que a atividade para transformar e dirigir conscientemente os outros homens realiza a sua ‘humanidade’, a sua ‘natureza humana’.²⁰¹

Como já visto no capítulo anterior, é possível contextualizar o Direito no campo das influências do fenômeno da alienação do trabalho, enquanto “alienação jurídica”. Conseqüentemente, ao se pensar o Direito de forma fragmentária e autocentrada em relação à totalidade social, perde-se de vista que a natureza humana, política que é, pode ser utilizada como ponto de partida e motivação para a busca da desalienação, ou, no léxico gramsciano, a reforma moral e cultural da sociedade:

É neste ponto que o conceito do homem deve ser reformado. Ou seja, **deve-se conceber o homem como uma série de relações ativas (um processo), no qual se a individualidade tem a máxima importância, não é todavia o único elemento a ser considerado. A humanidade que se reflete em cada individualidade é composta de diversos elementos: 1) o indivíduo; 2) os outros homens; 3) a natureza.** Mas o segundo e o terceiro elementos não são simples quanto poderia parecer. **O indivíduo não entra em relação com os outros homens por justaposição, mas organicamente, isto é, na medida em que passa a fazer**

²⁰⁰ GRAMSCI, CC2, 2006(b), p. 41-42.

²⁰¹ GRAMSCI, CC1, 2006(a), p. 405-407.

parte de organismos, dos mais simples aos mais complexos. Desta forma, o homem não entra em relações com a natureza simplesmente pelo fato de ser ele mesmo natureza, mas ativamente, por meio do trabalho e da técnica. E mais: estas relações não são mecânicas. São ativas e conscientes, ou seja, correspondem a um grau maior ou menor de inteligibilidade que delas tenha o homem individual. Daí ser possível dizer que cada um transforma a si mesmo, modifica-se, na medida em que transforma e modifica todo o conjunto de relações do qual ele é o centro estruturante. **Neste sentido, o verdadeiro filósofo é – e não pode deixar de ser – nada mais do que o político, isto é, o homem ativo que modifica o ambiente, entendido por ambiente o conjunto das relações de que todo indivíduo faz parte.**²⁰² (grifo meu)

A partir da perspectiva gramsciana transformadora, calcada na filosofia da práxis, é possível identificar na atualidade novas tendências (práticas e conceituais) na ação política direta (protestos e reivindicações) dos movimentos e organizações sociais perante o Estado e em novos espaços não-institucionais.

Cada vez mais se tenciona a mobilização política e a modificação do Direito a partir de pleitos de novos atores, constituídos no âmbito da sociedade civil, que buscam o reconhecimento das suas demandas perante as instituições da sociedade política, de modo a influenciarem a esfera das relações materiais.

Nesse sentido, será buscada a compreensão, no contexto contemporâneo, especialmente no Brasil, acerca do surgimento de novas tendências representadas por diversos setores da sociedade civil (movimentos sociais e populares, ONGs e associações civis), que têm atuado politicamente de forma incisiva, simultaneamente adentrando postos institucionais e criando novos espaços de produção do Direito fora do aparato estatal.

4.1.2.1 O conceito gramsciano de sociedade civil na visão de Bobbio

Ao longo da trajetória do pensamento político moderno, a noção de sociedade civil sofreu um desvio de significado.

O jusnaturalismo considera o Estado ou sociedade política em relação ao Estado de Natureza, sendo o ápice da vida coletiva, produto da razão, que assim situa o Estado dentro de um modelo dicotômico, que o contrapõe como um modelo positivo face à sociedade, pré-estatal. Seja como em Hobbes, uma superação ante ao Estado de Natureza, seja como fundado na ideia lockeana de autorregulação ou conservação, culminando essa acepção em Hegel, onde esse processo de racionalização da vida em sociedade seria um aperfeiçoamento desse

²⁰² GRAMSCI, CC1, 2006(a), p. 413.

momento do Estado Natural da vida em sociedade, a sociedade civil, que levaria à formação do Estado.

Ao modificar a concepção de sociedade civil, desvinculando-a da ideia de natureza, Hegel abriu espaço para uma nova postura, que fundamentou a concepção marxiana do conceito de sociedade civil, situado no âmbito das relações materiais. A partir dessa perspectiva, Bobbio analisa o conceito de sociedade civil na obra de Gramsci, procurando evidenciar a sua principal diferença em relação à tradição marxiana.

Segundo Bobbio, Gramsci considera que a sociedade civil não faz parte do momento estrutural, mas pertence ao momento da superestrutura, que compreende não somente um conjunto de relações materiais, mas também toda uma gama de relações culturais, éticas e intelectuais. Ou seja, tanto em Marx como em Gramsci, seria a sociedade civil, e não mais o Estado, o ponto positivo e ativo do desenvolvimento histórico. Todavia, na leitura de Bobbio (1999, p. 54-55), enquanto naquele seria um “momento estrutural”, o conceito de Gramsci, considerado como derivado da noção hegeliana, compreende o plano da superestrutura.

Essa diferenciação é essencial para a distinção que Gramsci faz em relação à formulação de Marx quanto ao diálogo entre estrutura e superestrutura, porque, como traz Bobbio em observações sobre os *Cadernos do Cárcere*, para Gramsci não só fatores econômicos movem o desenvolvimento histórico, mas também o entendimento que se tem quanto às condições objetivas, a interpretação que se tem desses fatores materiais. A ação política é, portanto, um momento tanto ético como político (em um sentido criativo, inovador) e para que cumpram seu papel histórico como sujeitos ativos, os indivíduos precisam reconhecer tais condições materiais e fazer desse reconhecimento uma ação objetiva (BOBBIO, 1999, p. 55-56).

Haveria, conforme Bobbio (1999, p. 58), duas etapas distintas que difeririam o pensamento gramsciano da formulação tradicional do marxismo. Num primeiro momento, seria invertida a relação entre estrutura e superestrutura, com a primazia desta sobre aquela. Posteriormente, no âmbito da superestrutura, o aspecto ideológico influenciaria o institucional.

A ideologia não aparece, portanto, como historicamente dependente das condições materiais, mas como variável que também atua na constituição de um poder, de um aparato de dominação (“hegemonia”), e não como uma forma de legitimação de um poder já pressuposto, como na visão tradicional do pensamento marxiano.

Como apontado por Bobbio, essa distinção do primeiro momento (“momento ético-político e momento econômico”) serviria para “indicar os elementos essenciais do processo histórico” e a segunda distinção (entre “momento ético” e “momento político”) identificaria no processo histórico fases de ascensão e decadência.

Outra questão ressaltada por Bobbio (1999, p. 66-68) é o conceito de hegemonia. A conquista da hegemonia ocorre no espaço da sociedade civil – formador de cultura, tradição e ideologia – e precede a conquista do poder, situado na esfera da ação política. Como afirma Bobbio (1999, p. 69), “*a hegemonia é o momento de soldagem entre determinadas condições objetivas e a denominação de fato de um determinado grupo dirigente: este momento de soldagem ocorre na sociedade civil*”.

Por seu turno, a tese do fim do Estado aparece nos Cadernos do Cárcere como uma “*reabsorção da sociedade política na sociedade civil*” (BOBBIO, 1999, p. 70-71), o que Gramsci denomina de “sociedade regulada”. Constituída no processo histórico de conquista de hegemonia pela classe trabalhadora e norteadas pelos ideários da igualdade material e da primazia das necessidades sobre as capacidades humanas, a sociedade regulada representa a formação de um novo bloco histórico, caracterizado pela emancipação do homem em relação aos sistemas econômico capitalista e político-jurídico do Estado burguês.

4.1.2.2. Análise crítica da crítica analítica de Bobbio ao conceito gramsciano de sociedade civil

Os escritos de Bobbio sobre Gramsci, notadamente seu artigo “A sociedade civil em Gramsci”, geraram muita polêmica, especialmente no âmbito dos estudiosos marxistas. Logo de início, ainda durante o *Convegno Internazionale di Studi Gramsciani*, realizado em Cagliari, em abril de 1967, foi desferida à comunicação de Bobbio uma saravada de críticas, tanto exaltando seus méritos quanto salientando suas falhas.

No viés das virtudes, destaca-se o reconhecimento, por Bobbio, da originalidade e fecundidade do pensamento político de Gramsci, ao inovar na tradição do marxismo, oferecendo uma leitura atualizada e mais sofisticada das suas principais categorias, especialmente de um tema tão complexo como o da sociedade civil. Romano Luperini, entre

outros, destacou a qualidade do trabalho analítico de Bobbio ao examinar as formulações de Gramsci através de uma série de dicotomias.

Por outro lado, a intervenção de Jacques Texier sintetiza uma linha de argumentação, posteriormente desenvolvida por diversos estudiosos de Gramsci, no sentido que a leitura de Bobbio teria indicado uma ruptura do sardo com o pensamento marxista tradicional, notadamente na sua formulação do conceito de sociedade civil, ao deslocá-lo da estrutura para a superestrutura.

Na avaliação de Bobbio (1999, p. 24), tanto seus defensores como seus críticos apresentaram a mesma conclusão: a sua abordagem analítica teria excluído o pensamento político de Gramsci do âmbito da *“tradição genuína do marxismo”*. Assim, afirma Bobbio (1999, p. 19 e 26): *“(...) nem de longe me passou pela cabeça a idéia de defender a tese segundo a qual Gramsci não era marxista, e, mais do que isso, que era idealista.”*; e *“(...) o fato de ser Gramsci um pensador marxista foi sempre para mim uma coisa pacífica”*.

Como ressaltado pelo próprio Bobbio, o que menos importa aqui é a avaliação dos conceitos políticos de Gramsci tendo-se como referencial o seu grau de continuidade ou ruptura com a tradição teórica do marxismo. Pelo contrário, deve-se ressaltar o caráter inovador das formulações de Gramsci, desvendando-se a compreensão do funcionamento e da utilidade das categorias por ele oferecidas. Nesse sentido, serão adiante expostas duas críticas referenciais, formuladas por estudiosos de Gramsci no Brasil à análise de Bobbio sobre o conceito de sociedade civil em Gramsci.

A primeira delas é desenvolvida por Carlos Nelson Coutinho (2007, p. 121-123), tradutor para a edição brasileira dos *Cadernos do Cárcere*, que, de cara, reconhece os “méritos filológicos” da análise de Bobbio, limitando-se a ressaltar (i) o acento posto pelo filósofo italiano no conceito de sociedade civil como conceito-chave ou ponto de partida para a compreensão do pensamento político de Gramsci; e (ii) a correta identificação da diferença entre os conceitos de sociedade civil em Marx (situado no âmbito da estrutura) e Gramsci (deslocado para o espaço da superestrutura).

Porém, Coutinho dedica-se mais a argumentar que Bobbio teria chegado a falsas conclusões teóricas, nos seguintes termos:

como em Marx a sociedade civil (a base econômica) era o fator ontologicamente primário na explicação da história, Bobbio parece supor que a alteração efetuada por Gramsci o leve a retirar da infra-estrutura essa centralidade ontológico-genética, explicativa, para atribuí-la a um elemento da superestrutura, precisamente à sociedade civil. (...) Gramsci seria assim um

idealista em teoria social, na medida em que passaria a colocar na superestrutura política, e não na base econômica, o elemento determinante do processo histórico.²⁰³

De acordo com Coutinho, a interpretação de Bobbio, alegadamente errônea, seria fruto de dois “mal-entendidos”: (i) a falta de consequência na argumentação: “*se o conceito de sociedade civil em Gramsci não é o mesmo que em Marx, por que então atribuir-lhe, no autor dos Cadernos, a mesma função (de determinação ‘em última instância’) que tinha no pensador alemão?*”; e (ii) a inobservância da referência do conceito de sociedade civil ao de Estado:

Bobbio examina a questão da sociedade civil em Gramsci em relação com o vínculo de condicionamento recíproco entre infra-estrutura e superestrutura, sem ver que o conceito se refere, na verdade, ao problema do Estado: o conceito de “sociedade civil é o meio privilegiado através do qual Gramsci enriquece, como novas determinações, a teoria marxista do Estado.”²⁰⁴

Coutinho (2007, p. 123) conclui que Gramsci “*não inverte nem nega as descobertas essenciais de Marx, mas ‘apenas’ as enriquece, amplia e concretiza, no quadro de uma aceitação plena do método do materialismo histórico*”.

Por seu turno, Giovanni Semeraro desenvolve uma averiguação mais detalhada do texto de Bobbio, apresentando suas virtudes e diversas lacunas e ambiguidades.

Inicialmente, ressalta que Bobbio, por um lado, omitiu as íntimas ligações de Gramsci com Marx, realizando uma exposição reducionista das posições do autor de *O Capital*; por outro, Bobbio não evidenciou as diferenças entre Gramsci e Hegel, dando a entender (aliás, afirma isso expressamente) que Gramsci inverte Marx e se utiliza de Hegel. Na conclusão de Bobbio, Gramsci estaria mais próximo a Hegel que a Marx.

Outra observação central diz respeito à utilização, reconhecida pelo próprio Bobbio, do método analítico para o exame dos conceitos de dialética e sociedade civil em Gramsci, o que é inviável na opinião de Semeraro. A insuficiência do método analítico antinômico de Bobbio, repleto de esquemas conceituais abstratos e dúades demasiadas²⁰⁵, evidencia-se por desconsiderar o esquema gramsciano como um todo sistemático e abordar o conceito de

²⁰³ COUTINHO, 2007, p. 122.

²⁰⁴ COUTINHO, 2007, p. 122.

²⁰⁵ As diversas dicotomias utilizadas por Bobbio, ao se referir à teoria gramsciana, são as seguintes: estrutura/superestrutura; sociedade civil / sociedade política; momento econômico / momento ético-político; momento ideológico / momento institucional; necessidade/liberdade; objetivo/subjetivo; força/consenso. De acordo com Semeraro, o método de Bobbio consiste em um “formalismo conceitual”, que dá “*mais valor ao tratamento filológico e classificatório em detrimento da complexidade da visão e do método dialético utilizados por um pensador fortemente ligado à atividade política*” (SEMERARO, 1999, p. 188).

sociedade civil isoladamente, de forma descontextualizada do conceito de bloco histórico²⁰⁶ (e, conseqüentemente, da teoria gramsciana do Estado ampliado).

Como salientado por Gramsci e diversos comentaristas da sua obra, a distinção, no âmbito da superestrutura, entre sociedade civil e sociedade política não é “orgânica”, mas meramente “metódica”, didática, explicativa. A relação entre ambas e em referência à estrutura material é necessariamente dialética, pois *“a reorganização do mundo da produção encontra seu maior sentido na esfera da política, na construção duma hegemonia sociocultural, sem a qual não seria possível a direção dos novos processos econômicos”* (SEMERARO, 1999, p. 187).

Outro ponto em aberto no texto de Bobbio é a apresentação explícita da sua concepção de sociedade civil, identificada e contraposta à de Gramsci por Semeraro:

Para Bobbio, sociedade civil é uma realidade que evoca a formação do Estado burguês e que designa as iniciativas de indivíduos preocupados em proteger as suas liberdades particulares e em desenvolver suas ‘virtudes’ pessoais longe dos compromissos com a grande sociedade e das interferências do Estado, do qual, porém, aprendem a se servir.

Para Gramsci, diversamente, a sociedade civil é o dinâmico, complexo e moderno campo da ação política, econômica, social e cultural, onde as classes subjugadas são chamadas a empenhar suas lutas decisivas para se constituir como sujeitos, desenvolver seus valores, assumir a iniciativa e definir, por meio de amplo consenso, seu projeto de sociedade.²⁰⁷

Semeraro também elucida a perspectiva transformadora da sociedade civil em Gramsci e sua oposição aos contratualistas e adeptos do individualismo metodológico, salientando o advento da noção de “sociedade regulada” em relação ao “Estado civil”:

Para Gramsci a sociedade civil não se reduz à preservação do espaço das livres iniciativas de indivíduos em busca da satisfação de seus interesses pessoais que precisam do Estado como ‘mal necessário’ e expediente instrumental para garantir ‘as regras do jogo’, evitar a ‘guerra de todos contra todos’; mas ela é o espaço da máxima expansão de sujeitos, que com sua efetiva participação e responsabilidade desenvolvem suas capacidades pessoais e coletivas na gestão da coisa pública a tal ponto de tornar inútil o Estado coercitivo e exterior.²⁰⁸

Em suma, a análise de Bobbio acerca da concepção gramsciana de sociedade civil assume um perfil abstrato e deixa de lado um enfoque mais prático, voltado ao contexto das

²⁰⁶ Como afirma Semeraro (1999, p. 186), *“buscar o primado do elemento estrutural ou superestrutural é um falso problema, pois em Gramsci o elemento decisivo é constituído pela conjugação, no ‘bloco histórico’, dos elementos sociais e econômicos, cuja relação é dialética e orgânica (...) quando Gramsci trata de questões de ‘superestrutura’, apresenta-as sempre em íntima conexão com a realidade concreta, com a necessidade de organização, com a ‘materialização’ em atividades políticas que devem promover uma ‘vontade coletiva’ e levar à formação dum ‘bloco histórico’, alternativo ao das classes dominantes”*.

²⁰⁷ SEMERARO, 1999, p. 215-216.

²⁰⁸ SEMERARO, 1999, p. 190.

relações materiais, de onde se verifica que a sociedade civil tem assumido um caráter político em sentido ativo. Na perspectiva gramsciana, calcada na filosofia da práxis, é possível identificar, há algumas décadas, novas tendências (práticas e conceituais) na ação política direta (protestos e reivindicações) dos movimentos e organizações sociais perante o Estado e em novos espaços não-institucionais.

Cada vez mais se tenciona a mobilização política e a modificação do Direito a partir de pleitos de novos atores, constituídos no âmbito da sociedade civil, que buscam o reconhecimento das suas demandas perante as instituições da sociedade política, de modo a influenciarem a esfera das relações materiais.

4.2 O conceito de revolução passiva em Gramsci

Ao contrário do que se costuma pensar, o conceito de revolução passiva não é originário de Antonio Gramsci. Seu primeiro formulador foi o também italiano Vincenzo Cuoco (1770-1823), que participou da Revolução napolitana, em 1799, e foi posteriormente preso e exilado. Poucos anos após a fracassada experiência napolitana, Cuoco publicou, em 1801, seu livro *Saggio storico sulla rivoluzione napoletana*, no qual desenvolveu uma análise do frustrado processo revolucionário e cunhou a expressão “revolução passiva” para designar que “*se restringiu a um grupo relativamente exíguo de intelectuais e não soube se ligar às concretas necessidades do povo*” (GRAMSCI, CC5, 2002(a), p. 371).

A partir do conhecimento do estudo de Cuoco, Gramsci desenvolveu seu próprio conceito de revolução passiva, a partir de uma leitura histórica do processo de unificação da Itália (*Risorgimento*), no qual constatou que tal expressão poderia representar um critério interpretativo para as transformações moleculares ocorridas no Estado e na sociedade civil. Isto é, trata-se de uma dinâmica histórica que produz mudanças sociais significativas, de modo perene e prolongado, sem um marco fundacional, pautadas por ondas sucessivas de modernização (americanismo) sem ruptura com a tradição (GRAMSCI, CC5, 2002(a), p. 317)²⁰⁹.

²⁰⁹ E assim prossegue Gramsci (CC5, 2002(a), p. 317): “Assim, no *Risorgimento* italiano, viu-se que a passagem para o cavourismo, depois de 1848, de sempre novos elementos do Partido de Ação modificou progressivamente a composição das forças moderadas, liquidando o neoguelfismo, por um lado, e, por outro, empobrecendo o movimento mazziniano (pertencem a este processo até mesmo as oscilações de Garibaldi, etc.)”

Segundo Gramsci, nem os pensadores nem os atores políticos da revolução passiva na Itália jamais compreenderam por completo esse fenômeno. Em razão de um déficit de compreensão da própria metódica dialética, afirma Gramsci que:

nem Proudhon nem Mazzini compreenderam que cada membro da oposição dialética deve procurar ser integralmente ele mesmo e lançar na luta todos os seus ‘recursos’ políticos e morais, e que só assim se consegue uma superação real. Dir-se-á que não compreenderam isso nem Gioberti nem os teóricos da revolução passiva e da ‘revolução-restauração’, mas a questão se modifica: neles, a ‘incompreensão’ teórica era a expressão prática das necessidades da ‘tese’ de se desenvolver integralmente, até o ponto de conseguir incorporar uma parte da própria antítese, para não se deixar ‘superar’, isto é, na oposição dialética somente a tese desenvolve, na realidade, todas as suas possibilidades de luta, até capturar os supostos representantes da antítese: **exatamente nisso consiste a revolução passiva ou revolução-restauração.**²¹⁰

Etimologicamente, a expressão “revolução passiva” caracterizaria, em primeira análise, uma contradição em termos, consistindo, todavia, em um produtivo paradoxo. No sentido tradicional do conceito, “revolução” tem o significado marxiano de “revolução permanente”²¹¹ e implica ruptura brusca com o modelo de produção e a ordem social estabelecida²¹². Isso demanda uma atuação política e social direta e incisiva, portanto, ativa, de um sujeito revolucionário, como no caso da burguesia na Revolução Francesa²¹³.

O paradoxo da expressão “revolução passiva” pode ser explicado em razão de o vocábulo “passiva” conferir uma conotação mais suave ao conceito de revolução, sem lhe

²¹⁰ GRAMSCI, CC5, 2002(a), p. 318. Ao falar em “revolução-restauração”, Gramsci tenciona apresentar as características fundamentais do conceito de revolução passiva como dosadas a dois momentos diferentes, porém interligados: (i) restauração: “na medida em que é uma reação à possibilidade de uma efetiva e radical transformação ‘de baixo para cima’”; e (ii) renovação: “na medida em que muitas demandas populares são assimiladas e postas em prática pelas velhas camadas dominantes” (COUTINHO, 1993, p. 108).

²¹¹ Referindo-se à abordagem da “revolução permanente” por Marx e Engels, em referência ao período de 1850, assim afirma Gramsci (CC2, 2006(b), p. 23): “A fórmula é própria de um período histórico no qual não existiam ainda os grandes partidos políticos de massa e os grandes sindicatos econômicos, e a sociedade se encontrava ainda sob muitos aspectos, por assim dizer, num estado de fluidez”.

²¹² Comentando a respeito das transformações sociais, afirma Marx (2003, p. 05): “Em certo estágio de desenvolvimento, as forças produtivas materiais da sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes ou, o que é a sua expressão jurídica, com as relações de propriedade no seio das quais se tinham movido até então. (...) Surge então uma época de **revolução social. A transformação da base econômica altera, mais ou menos rapidamente, toda a imensa superestrutura. (...) é necessário sempre distinguir entre a alteração material (...) das condições econômicas de produção, e as formas jurídicas, políticas, religiosas, artísticas ou filosóficas, em resumo, as formas ideológicas** pelas quais os homens tomam consciência deste conflito, (...)” (negrito meu)

²¹³ Como anota Gramsci (CC1, 2006(a), p. 426), a revolução passiva é constituída através de: “pequenas ondas reformistas sucessivas, mas não mediante explosões revolucionárias como aquela originária francesa. (...) As ‘ondas sucessivas’ são constituídas por uma combinação de lutas sociais, de intervenções pelo alto do tipo monarquia iluminada e de guerras nacionais, com predominância destes dois últimos fenômenos. Desse ponto de vista, o período da ‘Restauração’ é o mais rico de desenvolvimentos: a restauração torna-se a forma política na qual as lutas sociais encontram quadros suficientemente elásticos para permitir à burguesia chegar ao poder sem rupturas clamorosas, sem o aparelho terrorista francês”.

despir da sua representação de transformações e ações políticas concretas, porém atribuindo-lhe uma carga de prolongamento temporal e capilaridade espacial.

Como reconhece Gramsci, o conceito “revolução passiva” deve, necessariamente, ser extraído de dois princípios elementares da ciência política:

1) nenhuma formação social desaparece enquanto as forças produtivas que nela se desenvolveram ainda encontrarem lugar para um novo movimento progressista; 2) a sociedade não se põe tarefas para cuja solução ainda não tenham germinado as condições necessárias, etc. (...) Naturalmente, estes princípios (...) devem ser referidos à descrição dos três momentos fundamentais em que se pode distinguir uma situação ou um equilíbrio de forças, com o máximo de valorização do segundo momento, ou equilíbrio das forças políticas, e especialmente do terceiro momento, ou equilíbrio político-militar.²¹⁴

Nos seus estudos comparativos entre as situações da União Soviética e da Itália nas décadas de 1920 e 1930, Gramsci formulou as categorias “oriente” e “ocidente”, como representação de dois modos diferentes de relação entre Estado e sociedade civil:

No **Oriente**, o Estado era tudo a sociedade civil era primitiva e gelatinosa; no **Ocidente**, entre Estado e sociedade civil havia uma justa relação e, quando se dava um abalo do Estado, percebia-se imediatamente uma robusta estrutura da sociedade civil. O Estado era apenas uma trincheira avançada, por trás da qual havia uma robusta cadeia de fortalezas e casamatas; a proporção variava de Estado para Estado, decerto, mas precisamente isso exigia um rigoroso reconhecimento de caráter nacional.²¹⁵ (grifo e sublinhado meus).

Na leitura do pensador sardo, os processos de transformações sociais não ocorriam, nem poderiam ocorrer, da mesma forma em contextos marcados por fortes diferenças em seus processos históricos e políticos. Portanto, a partir da compreensão das peculiaridades da “questão nacional” (outra de suas categorias), deveriam ser formuladas e executadas na Itália, e nos demais países do “ocidente” com as mesmas características, estratégias políticas diversas da “tomada do jardim de inverno”. No cenário dos países de capitalismo industrial já desenvolvido, a “derrubada” do Estado (“trincheira avançada”) não bastaria para a conquista do controle dos meios de produção (infraestrutura), pois ainda persistiria sob o domínio da classe capitalista um forte espaço de hegemonia, a sociedade civil (“cadeia de fortalezas e casamatas”).

Como ressalta Domenico Losurdo:

A partir da derrota operária e popular de junho de 1848 e depois de 1871 começa, segundo Gramsci, na França e na Europa, uma fase de revolução passiva, não identificável nem com a

²¹⁴ GRAMSCI, 2002, p. 321.

²¹⁵ GRAMSCI, CC 3, 2007(a), p. 261-262.

contra-revolução, nem, menos ainda, com a ruína ideológica e política da classe dominante. A revolução passiva é uma categoria da qual os Cadernos do Cárcere se servem para mostrar a persistente capacidade de iniciativa da burguesia, que, também na fase histórica na qual deixou de ser uma classe propriamente revolucionária, consegue produzir transformações político-sociais bastante relevantes, conservando firmemente nas mãos o poder, a iniciativa e a hegemonia, e deixando as classes trabalhadoras em sua condição de subalternidade²¹⁶.

Diante desse quadro, Gramsci assume como pressuposto a inadequação da estratégia da “guerra manobrada” ou “guerra de movimento” para os países ocidentalizados, em cujas sociedades civis somente faria sentido a dinâmica da “guerra de posição”, considerada “*a estratégia válida para os Estados democráticos modernos*” (COUTINHO, 2007, p. 211).

Nas palavras de Gramsci:

nas guerras entre os Estados mais avançados do ponto de vista civil e industrial, a guerra manobrada deve ser considerada como reduzida mais a funções táticas do que estratégicas, deve ser considerada na mesma posição em que antes estava a guerra de assédio em relação à guerra manobrada. (...) no que se refere aos Estados mais avançados, onde a ‘sociedade civil’ tornou-se uma estrutura muito complexa e resistente às ‘irrupções’ catastróficas do elemento econômico imediato (crises, depressões, etc.); as superestruturas da sociedade civil são como o sistema das trincheiras na guerra moderna. (...).²¹⁷

Conjugando suas análises acerca dos processos de transformações sociais no “ocidente” (caso da Itália) e no “oriente” (caso da Rússia), Gramsci concluiu pela universalidade da revolução passiva, uma vez preenchidos os requisitos necessários para a sua realização, mesmo em outros locais. Para evitar que pudesse ser manejada como alguma espécie de “fórmula mágica” ou programa político “pronto e acabado”, Gramsci ressaltou que a sua concepção é a da **revolução passiva como critério interpretativo**:

não teoria da ‘revolução passiva’ como programa, como foi nos liberais italianos do *Risorgimento*, **mas como critério de interpretação**, na ausência de outros elementos ativos de modo dominante (...) (Parece que a teoria da revolução passiva é um corolário crítico necessário do ‘Prefácio’ à *Contribuição à crítica da economia política*).²¹⁸ (grifo e sublinhado meus)

Outra observação necessária a respeito da revolução passiva como critério de interpretação é a de que não corresponde a situações exitosas ou fracassadas, nem se refere, obrigatoriamente, a resultados positivos ou negativos em termos de expansão da democracia. Assim, é possível apresentar como exemplos dois grupos de episódios concretos: (i) situações exitosas (a Revolução dos Cravos de 1974, em Portugal) e situações fracassadas (Revolução

²¹⁶ LOSURDO, 2006, p. 176.

²¹⁷ GRAMSCI, CC2, 2006(b), p. 71-73.

²¹⁸ GRAMSCI, CC5, 2002(a), p. 331.

napolitana de 1799); e (ii) exemplo de expansão democrática (redemocratização na América Latina e no Brasil na década de 1980) e exemplo de autoritária (fascismo na Itália²¹⁹).

A partir do seu caráter dual, Carlos Nelson Coutinho aponta duas “causas-efeitos” da revolução passiva:

por um lado, o fortalecimento do Estado em detrimento da sociedade civil, ou, mais concretamente, o predomínio das forças ditatórias da supremacia em detrimento das formas hegemônicas; e, por outro, a prática do transformismo como modalidade de desenvolvimento histórico que implica a exclusão das massas populares.²²⁰

A atualidade de Gramsci evidencia-se também a partir do seu conceito de mudança social, que conjuga uma leitura renovada do processo histórico aliada a atores políticos e sociais diversificados. Situados no espaço da sociedade civil, tais sujeitos podem oferecer elementos transformadores da sociedade política, sem nela ingressarem, protagonizando uma guerra de movimento e posição na disputa por hegemonia.

Além destes, há outros motivos relevantes, que aqui são apresentados como embasamento para a pesquisa proposta: a caracterização dos movimentos sociais como novos atores da sociedade civil, que interpretam os fatos conferindo-lhes conotação política; as recentes demonstrações das possibilidades de mudanças sociais através da produção de mais direitos fora do Estado, entre outros.

4.3 O Direito no pensamento de Gramsci: elementos para uma compreensão dialética da cidadania

Assim como Marx, Gramsci também não fez uma reflexão especificamente voltada ao Direito, mas tratou desse campo na perspectiva da totalidade social, em meio à dinâmica dialética existente entre a base material e a superestrutura, em especial nesta última, ao enfrentar as relações entre “sociedade civil” e “sociedade política”.

²¹⁹ Gramsci (2006(a), p. 299) assim formulou a hipótese ideológica para o fascismo a partir de Croce: “ter-se-ia uma revolução passiva no fato de que, por intermédio da intervenção legislativa do Estado e através da organização corporativa, teriam sido introduzidas na estrutura econômica do país modificações mais ou menos profundas para acentuar o elemento ‘plano de produção’, isto é, teria sido acentuada a socialização e cooperação da produção, sem com isso tocar (ou limitando-se apenas a regular e controlar) a apropriação individual e grupal do lucro”.

²²⁰ COUTINHO, 1993, p. 112.

Na sua concepção antimecanicista do marxismo, que combate qualquer tipo de determinismo econômico sobre os demais ramos da vida social e do conhecimento (política, cultura, filosofia, entre outros), Gramsci ressalta a importância do Direito enquanto esfera de reprodução ideológica e consolidação formal da estrutura material. Entretanto, não deixa de observar a viabilidade e a importância do movimento dialético contrário, de modo que através do Direito seja possível aos grupos políticos influenciar nas transformações sociais.

Gramsci apresenta o Direito como produção do Estado, porém com um aspecto renovador. Partindo da premissa que o Estado moderno almeja exercer o papel de protagonista em relação à cidadania, suas tarefas fundamentais são as de instituir e conservar determinados modelos de cidadão. Para tanto, o Direito é considerado como importante ferramenta de dinâmica social, tanto de formação como de reprodução cívica, o que denota a necessidade de se afastar as perspectivas metafísicas e idealistas, devendo vigorar uma concepção materialista do Direito, coerente com as relações sociais praticadas na vida material.

Nesse sentido, confira-se a importante passagem de Gramsci:

Uma concepção do direito que deve ser essencialmente renovadora. Ela não pode ser encontrada, integralmente, em nenhuma doutrina preexistente (nem mesmo na doutrina da chamada escola positiva e, sobretudo, na doutrina de Ferri). Se **todo Estado tende a criar e a manter um certo tipo de civilização e de cidadão** (e, portanto de convivência e de relações individuais), tende a fazer desaparecer certos costumes e atitudes e a difundir outros, **o direito será o instrumento para esta finalidade** (ao lado da escola e de outras instituições e atividades) e deve ser elaborado para ficar conforme a tal finalidade, ser maximamente eficaz e produtor de resultados positivos. **A concepção do direito deverá ser libertada de todo resíduo de transcendência e de absoluto**, praticamente de todo fanatismo moralista, embora me pareça que não possa partir do ponto de vista de que o Estado ‘não pune’ (se este termo é reduzido a seu significado humano), mas apenas luta contra a ‘periculosidade’ social. Na realidade, **o Estado deve ser concebido como ‘educador’** na medida em que tende precisamente a criar um novo tipo ou nível de civilização. Dado que se opera essencialmente sobre as forças econômicas, que se reorganiza e se desenvolve o aparelho de produção econômica, que se inova a estrutura, **não se deve concluir que os fatos de superestrutura devam ser abandonados a si mesmos**, a seu desenvolvimento espontâneo, a uma germinação casual e esporádica. O Estado, também neste campo, é um **instrumento de ‘racionalização’**, de aceleração e de taylorização; atua segundo um plano, pressiona, incita, solicita e ‘pune’, já que criadas as condições nas quais um determinado modo de vida é ‘possível’, a ‘ação ou a omissão criminosa’ devem receber uma sanção punitiva, de alcance moral, e não apenas um juízo de periculosidade genérica. **O direito é o aspecto repressivo e negativo de toda a atividade positiva de educação cívica desenvolvida pelo Estado.** Na concepção do direito, deveriam ser incorporadas também as atividades que ‘premiam’ indivíduos, grupos, etc.; premia-se a atividade louvável e meritória, assim como se pune a atividade criminosa (e pune-se de modo original, fazendo-se com que intervenha a ‘opinião pública’ como instrumento de sanção).²²¹ (grifo meu).

²²¹ GRAMSCI, CC3, 2007(a), p. 28.

Assumindo a vertente da tradição do pensamento republicano, Gramsci salienta a centralidade do tema da educação cívica em sua análise envolvendo Estado, Direito e cidadania. Ao abordar o papel repressivo do Direito como forma de manifestação do poder de coerção estatal e afirmação da autoridade pública, Gramsci aponta para a necessidade de se valorizar o aspecto positivo da conduta humana, de modo a se estabelecer uma equivalência entre as ações reprováveis e as louváveis, o que estimularia a renovação do homem.

Ainda que isso ocorresse, Gramsci aponta para a dificuldade fundamental desse processo de desenvolvimento da civilização, diante da questão do “homem coletivo”:

Questão do ‘homem coletivo’ ou do ‘conformismo social’. Tarefa educativa e formativa do Estado, cujo fim é sempre o de criar novos e mais elevados tipos de civilização, de adequar a ‘civilização’ e a moralidade das mais amplas massas populares às necessidades do contínuo desenvolvimento do aparelho econômico de produção e, portanto, de elaborar também fisicamente tipos novos de humanidade. Mas como cada indivíduo singular conseguirá incorporar-se no homem coletivo e como ocorrerá a pressão educativa sobre cada um para obter seu consenso e sua colaboração, transformando em ‘liberdade’ a necessidade e a coerção?²²² (sublinhado meu)

A partir da discussão sobre os entraves à formação do chamado “homem coletivo”, ao Gramsci trata da “questão do direito” e propõe um avanço em relação à perspectiva moderna – calcada na centralidade do Estado no processo político e na formação e prática da cidadania – pugnando pela possibilidade de se ter um Direito formado a partir da sociedade civil:

Questão do ‘direito’, cujo *conceito deverá ser ampliado*, nele *incluindo aquelas atividades que hoje são compreendidas na fórmula ‘indiferente jurídico’ e que são de domínio da sociedade civil*, que atua sem ‘sanções’ e sem ‘obrigações’ taxativas, mas que nem por isso deixa de *exercer uma pressão coletiva e de obter resultados objetivos* de elaboração nos costumes, nos modos de pensar e de atuar, na moralidade, etc.²²³ (grifo meu)

Gramsci abre espaço para a participação de grupos sociais que detêm o controle do Estado, de modo que possam interferir e modificar aspectos do Estado mesmo sem integrarem a sua estrutura. A partir da sociedade civil, por ele considerada um espaço político nãoestatal, seria possível produzir “costumes, modos de pensar e de atuar”, ou seja, criar novas demandas a se tornarem normas jurídicas. Em seu cerne, esta concepção gramsciana permite a abertura de mais um *front* na disputa por hegemonia, além do campo tradicional da sociedade política.

²²² GRAMSCI, CC3, 2007(a), p. 23.

²²³ GRAMSCI, CC3, 2007(a), p. 24.

Em seu famoso texto *Americanismo e Fordismo*, Gramsci inseriu entre os tópicos inerentes a tal temática a possibilidade de planificação da economia e de direção política a partir do Direito:

questão de saber se o desenvolvimento deve ter seu ponto de partida no interior do mundo industrial e produtivo ou se pode ocorrer a partir de fora, através da construção cautelosa e maciça de uma estrutura jurídica formal que guie a partir de fora os desenvolvimentos necessários do aparelho produtivo (...).²²⁴

Sua conclusão foi que a forma jurídica não consiste em elemento central, mas tem papel fundamental na viabilização do americanismo:

A americanização exige um determinado ambiente, uma determinada estrutura social (ou decidida vontade de criá-la) e um determinado tipo de Estado. O Estado é o Estado liberal, não no sentido do livre cambismo ou da efetiva liberdade política, mas no sentido mais fundamental da livre iniciativa e do individualismo econômico que chega com meios próprios, como ‘sociedade civil’, através do próprio desenvolvimento histórico, ao regime da concentração industrial e do monopólio.²²⁵

Considerado o Direito como também praticado e produzido no âmbito da “sociedade civil”, é preciso relacioná-lo ao conceito de hegemonia²²⁶. Central no pensamento gramsciano, este conceito pode ser examinado em três momentos, nos quais a disputa pela direção política do Estado é antecedida pela peleja no campo do domínio ideológico cultural. Após o momento atinente a estrutura econômica, surge o momento da questão do Estado, no qual os grupos políticos não dominantes pleiteiam o direito de participação direta no processo de decisões públicas referentes à constituição, implementação e modificação da legislação:

pode ser analisado e diferenciado em vários graus, que correspondem aos diversos momentos da consciência política coletiva, tal como se manifestaram na história até agora. O primeiro e mais elementar é o econômico-corporativo, (...). Um segundo momento é aquele em que se atinge a consciência da solidariedade de interesses entre todos os membros do grupo social, mas ainda no campo meramente econômico. Já se põe neste momento a **questão do Estado**, mas apenas no terreno da obtenção de uma igualdade político-jurídica com os grupos dominantes, já se reivindica o **direito de participar da legislação e da administração e mesmo modificá-las e reformá-las**, mas nos quadros fundamentais existentes. Um terceiro

²²⁴ GRAMSCI, CC4, 2007(b), p. 241-242.

²²⁵ GRAMSCI, CC4, 2007(b), p. 258.

²²⁶ Em estudo sobre as relações entre o conceito de hegemonia em Gramsci e o Direito, Alessandro Octaviani (2005, p. 49-50) destaca que: “a hegemonia é a capacidade de liderar os grupos subordinados, dentro de um quadro no qual (i) estejam assegurados os interesses fundamentais dos dirigentes, (ii) os dirigidos englobem, em suas pretensões, as pretensões fundamentais dos grupos dominantes e (iii) os dirigidos tenham condições de também desenvolver algumas de suas pretensões. Isto significa que será hegemônico o grupo que detiver a posição de controle sobre o vetor fundamental do ordenamento jurídico, seu vértice organizativo, permitindo aos grupos dominados margem de movimento, mas dentro de um quadro que assegura os limites de tais movimentos”.

momento é aquele em que se adquire a consciência de que os próprios interesses corporativos, em seu desenvolvimento atual e futuro, superam o ciclo corporativo, de grupo meramente econômico, e podem e devem tornar-se os interesses de outros grupos subordinados. Esta é a fase mais estritamente política, que assinala a passagem nítida da estrutura para a esfera das estruturas complexas; é a fase em que as ideologias geradas anteriormente se transformam em ‘partido’, entram em confrontação e lutam até que uma delas, ou pelo menos uma única combinação delas, tenda a prevalecer, a se impor, a se irradiar por toda área social, determinando, além da unicidade dos fins econômicos e políticos, também a unidade intelectual e moral, pondo todas as questões em torno das quais ferve a luta não no plano corporativo, mas num plano ‘universal’, criando assim a hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de grupos subordinados.²²⁷ (grifo e sublinhado meus)

Dessa forma, é possível identificar a importância central do Direito na identificação da hegemonia, diante da sua relação direta com o processo de obtenção de consenso social manifestado na produção de normas jurídicas formais. Este consenso sobre o Direito, como ressaltava Gramsci, não é conseguido apenas a partir do que se estabelece na dinâmica dos agentes econômicos preponderantes, mas também em outros campos da vida social, como a cultura. A produção de consenso sobre as regras que regem não somente as relações econômicas, mas toda a vida social, dependerá também daqueles sujeitos que não controlam os meios de produção, ou seja, dos grupos nãohegemônicos.

Assim entende Alessandro Octaviani:

no ‘Ocidente’, onde a supremacia é exercida com maior visibilidade na sociedade civil, o direito deve ser objeto de manufatura do consenso a seu respeito. Não se trata, simplesmente, de identificar que, a partir de um quadro geral de organização econômica, os agentes econômicos realizam acordos e fabricam, a partir de suas repetidas condutas, tipos contratuais mais ou menos disseminados, capazes de certa amplitude de circulação ou mesmo de tipificação coletiva (por normatização corporativa, administrativo-estatal ou pela legislação). Este é um aspecto do consenso sobre o direito gerado na sociedade de agentes econômicos, mas Gramsci aponta para *algo além*, para um ‘sobremomento’: a própria batalha cultural sobre os tipos contratuais. Tratar-se-ia de espalhar o consenso a respeito dos tipos contratuais inclusive com quem não realiza tais operações, a partir de publicações ou divulgações sobre sua excelência e adequação à realidade. **No ‘Ocidente’, o direito** (para além da função de garante da ordem, instrumentalizando a ação estatal violenta, e de seu papel de forma jurídica do momento econômico particular, corporativo ou tipificado pelo Estado) **deve ser objeto de consenso cultural na sociedade.** Nesse momento tem-se um exercício mais acabado de hegemonia.²²⁸ (grifo no original e negrito meu).

Outro conceito gramsciano pertinente à sua análise sobre o Direito, ligado aos de sociedade civil e hegemonia, é o do papel dos intelectuais. Desenvolvido no volume 2 dos *Cadernos do Cárcere* (“Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo”), o tema destaca a importância dos sujeitos que não participam da prática política na formação e reprodução da

²²⁷ GRAMSCI, CC3, 2007(a), p. 41-42.

²²⁸ OCTAVIANI, 2005, p. 56-57.

hegemonia no campo das idéias. Gramsci concebe os intelectuais em dois grupos: “intelectuais tradicionais” e “intelectuais orgânicos”.

Entre os diversos grupos de intelectuais que interferem, a partir das suas diversas searas, na produção material e na formação do consenso social, Gramsci destaca o papel dos intelectuais do Direito, inclusive tratando do “constitucionalismo”:

Todo grupo social, nascendo no terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria para si, ao mesmo tempo, organicamente, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e político: o empresário capitalista cria consigo o técnico da indústria, o cientista da economia, o organizador de uma nova cultura, **de um novo direito**, etc., etc.²²⁹ (grifo e sublinhado)

Direito romano ou direito bizantino? (...) O renascimento do ‘direito romano’, isto é, da codificação bizantina do método romano de resolver as questões de direito, coincide com o surgimento de um grupo social que quer uma ‘legislação’ permanente, superior aos arbítrios dos magistrados (movimento que culmina no ‘**constitucionalismo**’), pois somente num quadro permanente de ‘concordia discorde’, de luta dentro de uma moldura legal que determine os limites do arbítrio individual, pode ele desenvolver as forças implícitas em sua função histórica.²³⁰ (grifo meu)

Uma vez apresentados o método, as categorias teóricas e as análises de Gramsci, cumpre agora fazer uma ponte com a realidade da América Latina e do Brasil, que, neste momento, não aparecem como fenômeno – o que ocorrerá no capítulo seguinte –, mas apenas como referência quanto ao uso para a sua interpretação.

4.4 A aplicação das categorias teóricas de Gramsci no contexto latinoamericano e brasileiro

4.4.1 A sociedade civil como espaço de produção da política e prática da cidadania na América Latina e no Brasil

Na linha de Marx, a metodologia de Gramsci também exige a consideração materialista das condições históricas de cada contexto a ser analisado para que, então, se justifique a aplicação de suas categorias teóricas. No que tange ao conceito de sociedade civil, a avaliação da peculiaridade de alguns elementos mostra-se central, em destaque os perfis

²²⁹ GRAMSCI, CC2, 2006(b), p. 15.

²³⁰ GRAMSCI, CC2, 2006(b), p. 142.

assumidos pelo Estado e pelas classes sociais. Assim, o conceito de “nacional-popular”²³¹ é útil para demonstrar o caráter popular ou elitista na formação social dos países a serem considerados.

Conforme recordado por Coutinho, Gramsci salienta que:

a tarefa fundamental era nacional, ou seja, requeria um reconhecimento do terreno e uma fixação dos elementos de trincheira e fortaleza representados pelos elementos da sociedade civil (...) [Esse terreno muda] de Estado para Estado, como é evidente, mas precisamente isso requer um cuidadoso reconhecimento de caráter nacional.²³²

Como será demonstrado adiante, a formação social da América Latina – considerada sua heterogeneidade cultural – e do Brasil caracteriza-se pela sua peculiaridade em termos de inversão quanto ao modelo europeu. Enquanto na Europa o Estado foi formado a partir da nação, na América Latina houve uma construção da nação através da burocracia estatal, tendo as transições latino-americanas ocorrido “pelo alto”. Assim esclarece Portantiero:

Diferentemente da forma em que – ao menos depois do século XVIII – a teoria política européia, de um ponto de vista exclusivamente sociocêntrico, imaginara o desenvolvimento dos Estados nacionais, na América Latina aparecia, com notável clareza, um processo com sinal trocado: transformações de cima para baixo, caráter estatal (e portanto de alguma maneira arbitrário para um ideal sociocêntrico) do processo de *nation-building*. Na América Latina foram ‘semi-Estados’ os que, ao irem se modelando a si mesmos, modelavam a sociedade.²³³ (grifo no original)

Dito isto, restaria demonstrar o caráter “ocidental” dos países latino-americanos, de modo a se caracterizar como viável a utilizar do conceito gramsciano de Estado ampliado, em especial a sua concepção de sociedade civil, para a reflexão sobre o cenário atual na região e, especialmente, no Brasil.

Uma primeira observação a se ter em conta nessa demonstração é que, para Gramsci, o caráter “ocidental” de uma determinada formação social não é algo pronto e acabado, mas fruto de um processo histórico (COUTINHO, 1993, p. 117). Assim, é possível que em determinada época um país tenha sua formação social identificada com o modelo “oriental”, mas ainda assim é possível modificar-se e assumir os contornos do “ocidental”.

²³¹ Através do conceito de “nacional-popular” é possível verificar uma forte semelhança entre Itália e Brasil: “Na Itália o termo *nacional* tem um significado muito restrito ideologicamente e em nenhum caso coincide com *popular*, porque neste país os intelectuais estão distantes do povo, quer dizer da *nação*, e em troca se encontram ligados a uma tradição de casta que nunca foi quebrada por um forte movimento nacional ou popular a partir de baixo.” (PORTANTIERO, 1993, p. 48) (grifo no original)

²³² COUTINHO, 1993, p. 127.

²³³ PORTANTIERO, 1993, p. 51.

Esse é o caso de diversos países latino-americanos, incluindo o Brasil, que na sua fase imperial e no início das suas repúblicas tinham o perfil do tipo “oriental”²³⁴. Progressivamente, no ritmo de suas revoluções passivas, os países latino-americanos tiveram suas sociedades civis fortalecidas até assumirem as características inerentes ao modelo “ocidental” (COUTINHO, 1993, p. 119-122 e 125).

Tratando do caso brasileiro, Coutinho (1993, p. 122) e Nogueira (1993, p. 138 e 140) identificam diversos períodos como representações de revoluções passivas, que simbolizam esse processo de ocidentalização da sociedade brasileira: (i) Revolução de 1930; (ii) 1937-1945: período do Estado Novo; (iii) 1945-1964: período de ascensão dos partidos políticos e sindicatos; (iv) 1964-1980’: período de repressão autoritária, porém coadunada com um crescimento e uma diversificação da sociedade civil.

A consequência dessa constatação da sociedade brasileira como “ocidentalizada” corresponde à conclusão de Gramsci sobre a Itália do seu tempo: não se justifica mais a adoção da estratégia da “guerra de movimento” para as transformações democráticas, mas a da “guerra de posição”, caracterizada pela revolução passiva.

4.4.2 O conceito de revolução passiva como critério interpretativo da realidade histórico-social latino-americana e brasileira

Gramsci é enfático ao reconhecer, expressamente, a generalidade do conceito de revolução passiva:

O conceito de revolução passiva me parece exato não só para a Itália, mas também para os outros países que modernizaram o Estado através de uma série de reformas ou de guerras nacionais, sem passar pela revolução política de tipo radical-jacobino.²³⁵

Em seguida, reconhece que “*O tema da ‘revolução passiva’ como interpretação da Era do Risorgimento e de qualquer época complexa de transformações históricas*” (GRAMSCI, CC5, 2002(a), p. 331).

²³⁴ Todavia, a título de comparação, destaca Coutinho (1993, p. 120): “a formação social brasileira jamais foi tão ‘oriental’ quanto a Rússia czarista ou a China pré-revolucionária”.

²³⁵ GRAMSCI, CC5, 2002(a), p. 209-210.

Como se depreende das suas palavras, os requisitos necessários para o reconhecimento de uma revolução passiva em outros contextos consistem em: (i) modernização gradual do Estado; e (ii) ausência do elemento abrupto da violência revolucionária. É exatamente esse o caso da América Latina e do Brasil, onde não houve revoluções burguesas para se viabilizar a instalação e o desenvolvimento do capitalismo. O que ocorreu foi uma adaptação das velhas estruturas sociais, calcadas na dominação senhorial, ao modelo acumulativo e produtivo capitalista. Ou seja, em termos gramscianos, houve verdadeiras “modernizações-conservadoras” (BORÓN, 2003, p. 125)²³⁶, na medida em que se manteve as estruturas de dominação tradicionais aliada à entrada dos elementos capitalistas na produção, mas também absorvendo-se certas demandas das classes populares. Assim, a revolução passiva manifesta:

o fato histórico da ausência de uma iniciativa popular unitária no desenvolvimento da história italiana, bem como o outro fato de que o desenvolvimento se verificou como reação das classes dominantes ao subversivismo esporádico, elementar, desorganizado, das massas populares, mediante ‘restaurações’ que acolheram uma certa parcela das exigências provenientes de baixo; trata-se, portanto, de ‘restaurações progressistas’, ou ‘revoluções-restaurações’, ou ainda ‘revoluções passivas’.²³⁷ (grifo meu)

Retomando o conceito de nacional-popular, vale ressaltar que, na América Latina, como na Itália, os processos de unificação nacional foram demasiadamente tardios, realizados pelas elites senhoriais (“de cima para baixo”) e suas primeiras Constituições instituíram o Estado Liberal de Direito apenas nominalmente (PORTANTIERO, 1993, p. 47).

Como já mencionado, diversos pensadores, com destaque para Carlos Nelson Coutinho e Luiz Werneck Vianna, já argumentaram pela aplicação do conceito de revolução passiva ao Brasil²³⁸. Seus argumentos se centram no fato de o Brasil ser considerado como um país cujos Estado e sociedade civil podem ser enquadrados na categoria “ocidente”.

Como afirma Coutinho:

²³⁶ Assim reconhece Atilio Borón (2003, p. 129-130): “salvo exceções parciais [México – 1910-1917, Guatemala – 1944 e Bolívia – 1952], a América Latina não teve revoluções burguesas. (...), em geral, o que se deu em nossos países foi uma política de acomodação burguesa a certas estruturas e prerrogativas tradicionais. (...), o advento do capitalismo veio repousar sobre os restos de um carcomida sociedade senhorial formada pela prolongada decomposição da ordem colonial. É por isso que a América Latina é um caso paradigmático da ‘revolução passiva’ teorizada por Gramsci (...)”.

²³⁷ GRAMSCI *Apud* COUTINHO, 1993, p. 108.

²³⁸ Nesse sentido é emblemático o discurso de posse da presidenta Dilma Rousseff – proferido no Congresso Nacional, no dia primeiro de janeiro de 2011 –, no qual, referindo-se ao governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, salientou que na atualidade a transformação social ocorre conjugando mudança e manutenção. Veja-se: “Um governo se alicerça no acúmulo de conquistas realizadas ao longo da história. Ele sempre será, ao seu tempo, *mudança e continuidade*. Por isso, ao saudar os extraordinários avanços recentes, é justo lembrar que muitos, a seu tempo e a seu modo, deram grandes contribuições às conquistas do Brasil de hoje.” (grifo meu) (ROUSSEFF, 2011)

pelas vias transversas da revolução passiva, o Brasil tornou-se uma sociedade ‘ocidental’, madura para transformações substanciais. (...) Se o Brasil é hoje uma sociedade ‘ocidental’, então não mais se podem imaginar formas de transição ao socialismo centradas na ‘guerra de movimento’, no choque frontal com os aparelhos coercitivos de Estado, em rupturas revolucionárias entendidas como explosões violentas e concentradas num breve lapso de tempo. (...) o objetivo das forças populares é a conquista da hegemonia, no curso de uma difícil e prolongada guerra de posições.²³⁹

Além do fundamento da universalidade da construção teórica de Gramsci, também os fatores concretos da realidade social reforçam a utilização da revolução passiva como critério de interpretação “*para compreender não só episódios capitais da história brasileira, mas também, de modo mais geral, todo o processo da transição de nosso país à modernidade capitalista e, mais recentemente, ao capitalismo monopolista de Estado*” (COUTINHO, 1993, p. 112).

No processo brasileiro de formação do capitalismo, alguns elementos fundamentais devem ser pontuados para se encarar a questão da cidadania. Considerando o legado gramsciano, observa-se uma correspondência ao *Risorgimento* quanto ao papel de protagonismo do Estado em relação às massas populares. Isso denota a necessidade de ênfase nas modificações ocorridas na superestrutura, que, por seu turno, salienta a consideração do conceito de hegemonia:

o Estado brasileiro teve historicamente o mesmo papel que Gramsci atribui ao Piemonte, ou seja, o de substituir as classes sociais em sua função de protagonistas do processo de transformação e o de assumir a tarefa de ‘dirigir’ politicamente as próprias classes economicamente dominantes. E mais: o resultado desse processo, no caso brasileiro, tem fortes analogias com a situação que Gramsci descreve para a Itália, quando afirma: ‘É um dos casos em que esses grupos têm a função de ‘domínio’ e não de ‘direção’: **ditaduras sem hegemonia**’. (...) Também no Brasil as transformações foram sempre o resultado do deslocamento da função hegemônica de uma para outra fração das classes dominantes. Mas essas, em seu conjunto, jamais desempenharam até agora uma efetiva função hegemônica em face das massas populares. Preferiram delegar a função de ‘direção’ política ao Estado, (...).²⁴⁰ (grifo meu)

Por seu turno, Luiz Werneck Vianna realiza uma análise um pouco mais aprofundada acerca da utilização da categoria “revolução passiva” na conjuntura brasileira, oscilando em suas apostas em termos de cidadania na prevalência, ora da atuação política das forças sociais, ora da concretização de direitos pelo Poder Judiciário.

No livro *A revolução passiva*, que teve sua primeira edição publicada em 1997, Werneck Vianna apresenta a formulação deste conceito a partir da obra de Gramsci e

²³⁹ COUTINHO, 2007, p. 218.

²⁴⁰ COUTINHO, 1993, p. 113.

estabelece um paralelo com períodos e episódios da história do Brasil, por ele considerado “o lugar por excelência da revolução passiva”. Desse modo, busca caracterizar a revolução passiva como critério interpretativo da nossa realidade, também marcada pela ausência de uma revolução burguesa do tipo tradicional e por constantes dinâmicas de avanços e retrocessos, e mudança e conservação (VIANNA, 2004, p. 43-54).

A partir da sua leitura da obra de Gramsci, Werneck Vianna identifica no processo histórico brasileiro uma tônica de transformações sociais promovidas “de cima para baixo”, como imposições das elites à população em geral, no mesmo sentido que fora formado o Estado entre nós: de modo compulsório pelos grupos dominantes e sem relação com os elementos identitários da sociedade, caracterizando-se a cidadania como seletiva e restrita.

Como alternativa, a abordagem de Werneck Vianna é formulada nos termos de uma “revolução passiva à brasileira” descarta qualquer tipo de ruptura na institucionalidade política, passando a valorizar as conquistas democráticas em termos de direitos. Nas suas palavras: “*A ruptura não veio, mas houve e está havendo a modernização capitalista e, em ‘ondas reformadoras sucessivas’, vem-se fortalecendo o processo de democratização que institui cada indivíduo dependente em um portador potencial de direitos à cidadania*” (VIANNA, 2004, p. 61).

Vianna (2004, p. 41) considera a Constituição e os direitos fundamentais como mecanismos centrais na concretização de transformações sociais moleculares e paulatinas, caracterizando-se o eixo “interesses-direitos-cidadania” como “forma nova de manifestação dos seres subalternos das cidades e dos campos”:

A institucionalização da democracia política, com a promulgação da Carta de 1988, de abrangência inédita na história do país, eliminou, ao menos em tese, obstáculos institucionais e constitucionais que viessem a interditar, como observava Gramsci, a ‘passagem molecular dos grupos dirigidos a grupos dirigentes’.²⁴¹

No cerne desse processo encontra-se um elemento que é explorado a partir da categoria “sociabilidade”, que se refere à produção dos atores responsáveis pela promoção das inovações sociais necessárias à transformação social e à ampliação da cidadania (VIANNA, 2004, p. 25). Neste aspecto aparece a grande ambiguidade dos escritos de Werneck Vianna sobre o tema revolução passiva: a alternância entre os sujeitos por ele considerados como responsáveis por concretizar esse processo.

²⁴¹ VIANNA, 2004, p. 53.

Inicialmente, considera que os atores da revolução passiva devem surgir a partir do âmbito social e exercer uma atividade eminentemente política, de modo a produzirem um “transformismo ativo” (VIANNA, 2004, p. 54). Adotando o léxico gramsciano, Vianna fala na produção de um novo “homem coletivo” e, para explicá-la, recorre à categoria do “americanismo”, que expressa uma nova cultura política através de um modelo de formação social realizado “de baixo para cima” e pautado pelas relações dialéticas entre sociedade civil e sociedade política, e infra e superestrutura (CARVALHO, 2004, p. 11).

Na síntese do autor:

O americanismo assume o caráter de uma revolução passiva permanente, que prescinde de rupturas políticas para conservar seu movimento progressivo, que teria a sua raiz no interesse como dimensão naturalmente homóloga ao estado social da igualdade. O paradoxo da construção está em que o ator perde contorno definido, e, no limite, dissipa-se – a história da liberdade passa a coincidir com a da igualdade, como, aliás, na moderna ciência social, em que se procuram destronar os partidos políticos e as organizações sindicais em favor dos movimentos sociais e de suas lutas por direitos.²⁴²

Posteriormente, no livro coletivo *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*²⁴³, publicado em 1999, os tribunais aparecem como instância de ampliação da cidadania e promoção da “revolução dos direitos” (CARVALHO, 2004, p. 26). Werneck Vianna passa a seguir uma linha otimista em relação ao fenômeno em questão, por ele tido como manifestação de uma necessidade de se suprir os déficits de legitimidade do Executivo e do Legislativo e de superação das suas limitações políticas em termos de efetivação dos direitos fundamentais. Para ele, o Poder Judiciário desponta como espaço frutífero de concretização das demandas da sociedade brasileira, tendo em vista a normatividade da Constituição Federal de 1988, que ampliou e aprimorou os mecanismos de acesso à justiça.

Para comprovar as suas hipóteses teóricas, Werneck Vianna e seus colaboradores se debruçaram sobre duas searas do Direito contemporâneo, relativas aos dois flancos do fenômeno em questão: a política e o social. Em um primeiro momento, analisaram a transferência de assuntos políticos, tradicionalmente adstritos ao Parlamento, para o âmbito do Supremo Tribunal Federal, através da propositura das chamadas ações de controle concentrado de constitucionalidade. Em seguida, examinaram a prática dos juizados especiais na apreciação de “pequenas causas” que expressavam demandas surgidas no cotidiano dos

²⁴² VIANNA, 2004, p. 144.

²⁴³ Vale ressaltar que a pesquisa que resultou no livro em questão foi encomendada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), em convênio realizado com o Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), instituição na qual Werneck Vianna lecionou durante décadas.

cidadãos e que até então ficavam sem solução ou emperradas na morosidade das estruturas tradicionais do Judiciário. Com esse movimento da judicialização, incentivado pela ampliação dos canais institucionais e mecanismos processuais de ingresso no Judiciário, diversos conflitos sociais passaram a ser solucionados, ocasionando a efetividade de direitos atinentes a relações familiares, de consumo, entre outras. A conclusão desse grupo de pesquisadores liderado por Werneck Vianna é positiva em termos de a judicialização pode ser considerada um fator de renovação da cidadania e ampliação do seu raio de manifestação.

Essa foi a tônica do posicionamento de Werneck Vianna em seus artigos científicos, palestras e entrevistas ao longo da última década, quando se manifestou e cresceu o protagonismo do Supremo Tribunal Federal na cena política brasileira. A partir da sua função enquanto instância democrática contra-majoritária e impulsionado pelo otimismo generalizado entre os juristas quanto ao “ativismo judicial”, o Judiciário assumiu para si a missão de, sob o pretexto de exercer a “guarda da Constituição” (art. 102 da CF/88), suprir a inércia e as lacunas deixadas pelo Legislativo em relação disciplina e normatização das demandas apresentadas pela sociedade que encontravam ressonância no Parlamento.

Em um terceiro momento, diante desse cenário, Werneck Vianna (2011, p. 01-02) parece ter reconsiderado algumas das suas posições fundamentais em recente artigo de opinião (“A judicialização da política e a política”), publicado no dia 18 de maio de 2011. Adotando como ponto de partida da sua análise a decisão do Supremo Tribunal Federal²⁴⁴ que reconheceu a constitucionalidade da equiparação dos direitos da união estável aos casais homoafetivos, o autor afirma ser impossível compreender a sociedade brasileira fora de uma perspectiva que considere a centralidade das relações entre direito e política. Ao reconhecer que o Judiciário tomou uma decisão que festejada pelos setores progressistas da opinião pública e pelas minorias sociais por ela beneficiada, o autor parecia seguir no mesmo rumo das suas análises precedentes, mas tal não ocorreu.

Werneck Vianna agora chama a atenção para o caráter preocupante do cenário revelado pelas relações institucionais travadas nesses processos. No caso em questão, como em muitos outros, apesar do seu “insanável déficit democrático”, o Judiciário fez justiça ao julgar procedentes processos ajuizados pelo Executivo e pelo Ministério Público,

²⁴⁴ Os processos em questão consistem na arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 132 e na ação direta de inconstitucionalidade nº 4.277, respectivamente, propostas pela Procuradoria-Geral da República e pelo governador do Estado do Rio de Janeiro.

reconhecendo a garantia de direitos patrimoniais a pessoas tradicionalmente discriminadas em função de sua orientação sexual, o que não fora feito até então pelo legislador.

No seu entendimento, além do “crescente desprestígio da atividade parlamentar”, esse caso denota a intenção do Poder Executivo em:

recorrer à judicialização da política, conferindo, paradoxalmente, legitimidade a esse caminho, que surge, na verdade, de práticas institucionais das democracias ocidentais no segundo pós-guerra a fim de conter a vontade majoritária e de abrir passagem para direitos que ela não patrocinava ou embargava.²⁴⁵

Desta forma, inverte-se os sentidos e as etapas do processo político, esvaziando-se a participação democrática da sociedade civil, *per se* ou através de seus representantes eleitos. Afinal, muitas das principais decisões do país são tomadas diretamente pelo STF – em espaço e linguagem inacessíveis a não iniciados em hermenêutica constitucional –, sem que os respectivos temas tenham sido discutidos pela população e apreciados pelo Legislativo, que agora parece se limitar ao papel de correia de transmissão das determinações do Judiciário (VIANNA, 2011, p. 1).

Na opinião de Werneck Vianna, esse “circuito perverso” intensifica a separação – já aventada nesta tese a partir do conceito de alienação – entre os cidadãos e seus governantes, o que, segundo ele, “reduz a cidadania a uma massa de clientes”. Em sua conclusão,

justifica-se o decisionismo pelo baixo nível da cultura cívica da população; o resultado final da operação não pode deixar de confirmar o diagnóstico negativo, uma vez que, por natureza, ela inibe a autonomia dos cidadãos sobre os quais atua. O estreitamento da esfera pública, com o Legislativo desancorado de um processo de formação da opinião na sociedade civil, pavimenta, por sua vez, a via por onde avança, por meio de provocação da sociedade ou até de setores governamentais, a judicialização da política, que, nos níveis em que atualmente a praticamos, arrisca se tornar mais um caso de jabuticaba, uma fruta que somente medra aqui.²⁴⁶

A nova posição de Werneck Vianna parece se coadunar com a postura crítica adotada nesta tese em relação ao fenômeno da judicialização da política e das relações sociais. Principalmente no que tange ao processo de dupla alienação da cidadania, que descola os cidadãos da prática cidadã conferindo-lhes direitos (passividade) e transfere o protagonismo das decisões fundamentais ao Estado (estadocentrismo), notadamente o Poder Judiciário. Por

²⁴⁵ VIANNA, 2011, p. 2.

²⁴⁶ VIANNA, 2011, p. 2.

consequente, simbolizada pelos movimentos sociais, a sociedade civil tem a sua margem de atuação política desprezada e, de certa forma, obstruída.

Assim, evidencia-se a insuficiência da abordagem de Werneck Vianna que apostava nos tribunais enquanto instâncias democráticas de transformações moleculares, conforme já atestado à época por Maria Alice Rezende de Carvalho:

para Werneck Vianna, mesmo considerando-se a nova forma que a política tem assumido no mundo – em que, no próprio núcleo do Estado, as instituições e agentes responsáveis pela prestação jurisdicional tendem a se afirmar como forças políticas democratizadoras – tal modelo de *política judicializada* não garantiria, por si só, a autonomização dos atores sociais, bem como sua conversão em sujeitos políticos, podendo mesmo perverter-se em uma espécie de ‘clientelismo jurídico’, risco real quando se atenta para o ativismo crescente dos juizes, instados, como são hoje, a se colocar na posição de mais alta instância moral da sociedade.²⁴⁷

Outra crítica que pode ser realizada advém da aplicação da categoria do “americanismo” à concepção do próprio Werneck Vianna, que a invocara para tratar da formação do novo “homem coletivo”. Assim, mostra-se um tanto quanto contraditório pensar que as novas subjetividades sociais devem se constituir “de baixo para cima” e, ao mesmo tempo, apostar no Judiciário como apto a cumprir esse papel e promover as transformações moleculares que caracterizam o processo histórico-político-social da revolução passiva. Afinal, trata-se de instituição de perfil tradicionalmente conservador, cujos quadros são compostos, em sua maioria, por membros magistrados egressos das classes mais abastadas da sociedade que, portanto, geralmente mostram-se alheios à realidade social da maioria da população.

Portanto, a estratégia de Werneck Vianna de ver atualizado o fenômeno do americanismo através do Direito revela-se frustrada, pois incapaz de cumprir com ao menos dois dos seus requisitos básicos: o fomento da participação ativa da sociedade civil na propositura e discussão de demandas perante o Judiciário; e o impedimento da formação de um corpo de intelectuais jurídicos que confirmam primazia às suas decisões técnicas em detrimento da participação popular (CARVALHO, 2004, p. 27).

4.5 Sistematização das idéias e das discussões

²⁴⁷ CARVALHO, 2004, p. 27.

Em tempos de judicialização da política e das relações sociais, de protagonismo dos tribunais constitucionais e de uma tão propalada crise da democracia representativa e do Parlamento, cresce cada vez mais o discurso da centralidade do Direito e das suas instituições na vida social. Em meio aos debates atuais sobre a reformulação da Teoria do Direito (com a centralidade dos princípios jurídicos e a abertura para valores morais no constitucionalismo contemporâneo), têm surgido diversas formulações voltadas ao Poder Judiciário enquanto instituição democraticamente legitimada, ou não, para lidar e, quiçá, dirimir as questões fundamentais e promover avanços na sociedade contemporânea.

É comum nessas propostas a continuidade de uma postura – típica do liberalismo político – que mascara os elementos de poder determinantes na esfera das forças materiais produtivas na sociedade. Conseqüentemente, de modo reformulado e atualizado, busca-se reforçar teoricamente o ideário do contratualismo social de transferir para o âmbito do Direito mediante normas abstratas e neutralizar na figura do Estado temas fundamentais da política como cidadania e igualdade.

Como ocorreu ao longo da Modernidade, o Estado serve como conceito/sujeito central na teoria política e no Direito, para oficializar e referendar uma série de práticas que, na realidade, advém de outro cenário, o da sociedade civil. Nesse contexto, mostra-se atual o pensamento político de Antonio Gramsci, sobretudo, sua perspectiva histórico-social da política para uma crítica à concepção jurídicista da sociedade e meramente estatal do Direito, desvendando-se, assim, uma articulação necessária entre Direito, política e sociedade.

Além do seu método calcado na filosofia da práxis, as categorias teóricas de Gramsci, principalmente as de sociedade civil e revolução passiva, mostram-se adequadas para a interpretação da prática da cidadania realidade latino-americana e brasileira. Deste modo, é possível identificar questões nem sempre aventadas a partir dos referenciais adotados entre os juristas, fazendo-se uma leitura mais ampla do conceito de cidadania e do seu potencial em termos de transformações moleculares com base na chave da revolução passiva, no cenário de um Estado ampliado, nas relações entre sociedade civil e sociedade política.

Portanto, tendo-se como referência as categorias de Gramsci será possível orientar a análise da concepção teórica de cidadania produzida a partir da realidade social da América Latina e do Brasil. Esse contexto, no período contemporâneo, evidencia novas tendências representadas por diversos setores da sociedade civil (movimentos sociais e populares, ONGs,

e associações civis), que têm atuado politicamente de forma incisiva, simultaneamente adentrando postos institucionais e criando novos espaços de produção do Direito fora do aparato estatal.

5 A CIDADANIA NA CONJUNTURA LATINOAMERICANA E BRASILEIRA

Apresentado o instrumental metodológico e teórico de Marx e Gramsci, cumpre agora passar ao delineamento do modelo de cidadania produzido na conjuntura da América Latina, a servir de contraponto para a demonstração da insuficiência do conceito de cidadania enquanto titularidade de direitos.

A estratégia aqui adotada consiste em lidar com “estados”, não com “processos”, para retratar os modelos de cidadania. Ou seja, trata-se de focar a cidadania enquanto objeto produzido, não o seu processo de produção. Portanto, não se pretende trabalhar com a história da ideia de cidadania em referência a contextos sociológicos distintos.

O conceito marshalliano de cidadania, enquanto referência teórica específica, será cotejado às concepções inovadoras e específicas produzidas no contexto latinoamericano, que expressa um contexto histórico, social e político diferente. Considerando que a própria “noção” de cidadania migra de um campo para outro, é preciso que ela seja qualificada.

A proposta aqui apresentada envolve a passagem do conceito de cidadania da tradicional dimensão de *status*, referida a direitos, para uma dimensão dinâmica, relativa à participação política ativa. O ponto de partida tem origem nas concepções do pensamento liberal-burguês, com ênfase na liberdade e igualdade das pessoas, consideradas sujeitos de direito de Estados nacionais. Já o ponto de chegada tem uma formação social diferenciada, cujas peculiaridades a distinguem do modelo anterior e apontam para a necessidade de se repensar tais valores de acordo com a dinâmica concreta, o que denota uma renovação dos parâmetros tradicionais em termos de valores, espaços, atores e práticas ligados à cidadania.

Para a caracterização desse contexto, foram utilizados autores latinoamericanos do ponto de vista da produção de uma concepção teórica específica: a da cidadania dinâmica e ampliada. Portanto, eles se distinguem dos autores utilizados para caracterizar o cenário europeu, no qual se produziu o conceito de cidadania marshalliano, na medida em que partem de situações e problemas concretos para formular suas análises acerca de um conceito que se mostra impassível de mera transposição automática de um campo para outro.

Nesse movimento de análise, será possível identificar em que medida houve adaptação, rejeição ou renovação do conceito de cidadania na dinâmica de mudanças ocorridas na América Latina atinentes ao período que abrange o final do século XX e o início do século XXI.

5.1 A cidadania e suas peculiaridades na América Latina

No cenário latinoamericano, os elementos centrais da Modernidade – o Estado nacional, o capitalismo, a democracia e os direitos humanos – revestem-se de significados e ritmos diferentes em relação aos da Europa. Consequentemente, a cidadania também assume conteúdos e contornos bastante peculiares.

Em sua organização política e social, apesar de a região ter contado com as experiências dos povos azteca, inca e maia (BOHN, 2004, p. 13-54), qualquer legado desta tradição foi desconsiderado pelo processo de colonização europeu, que dizimou os povos nativos, impondo e reproduzindo sua dinâmica social própria.

A “modernização” do continente americano assumiu características específicas em relação aos modelos supostamente universais que lhe foram aplicados. Jessé Souza (2000, *passim*) afirma que os países de capitalismo periférico (a “nova periferia”) foram submetidos a processos de “modernização seletiva”, de certa forma diferenciando-se dos padrões oficiais do ocidente.

A despeito da influência colonizadora, o ambiente colonizado proporcionou feições próprias aos mecanismos e elementos modernizadores, estabelecendo modelos político-sociais distintos em relação ao capitalismo metropolitano. Na passagem do sistema de propriedade coletiva pré-colombiano para o privatista-individual europeu (POCHMANN, 2006, p. 1057), substituiu-se o modelo de produção até então preponderante na região – a economia de subsistência, fundada no trabalho coletivo – por um incipiente capitalismo periférico.

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

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

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

Como reflexo da implementação do capitalismo²⁴⁸, a abolição da escravatura desencadeou a formação de classes sociais, com uma ampla migração das zonas rurais para os novos centros urbanos da América Latina (MARTÍN-BARBERO, 2006, p. 29 e ss.). O principal artífice desse processo não foi uma burguesia em ascensão, como na Europa, mas tradicionais grupos oligárquicos, que viabilizaram a constituição, por volta de 1880, de um Estado com este perfil:

o **Estado oligárquico** foi a expressão político-administrativa de um modelo econômico de acumulação capitalista via setor primário-exportador, cujas principais características políticas eram a hipertrofia do aparato repressivo do Estado, a exclusão da maioria da população dos órgãos de decisão, a eliminação dos elementos democrático-burgueses que se levantassem como alternativa progressista ao desenvolvimento do capitalismo e, muitas vezes, a intervenção política direta ou indireta do capital monopólico.²⁴⁹ (grifo meu)

De um lado, a formação política na experiência européia se deveu à constituição de nações e à posterior edificação de um aparato burocrático estatal, com a consolidação da burguesia como classe social hegemônica. Por outro lado, “*a matriz político-cultural latino-americana é fortemente estatal*”, assumindo um “*papel fundamental na vida social (...) o caráter estatista ou estadocêntrico do desenvolvimento capitalista na América Latina*” (BORÓN, 2006, p. 510-511).

Tendo em vista a debilidade e o caráter tardio da formação da sua burguesia, e apesar da ausência de homogeneidade entre seus países, na América Latina o Estado geralmente

²⁴⁸ Em meio à introdução do capitalismo nesse contexto, na virada do séc. XIX para o XX, ocorreu a passagem do domínio inglês para o estadunidense sobre o comércio na região, o qual veio a se transformar numa verdadeira tutela dos EUA sobre a geopolítica latino-americana, como forma de proteção aos seus investimentos financeiros e com amparo na “Doutrina Monroe” (1823). As principais posturas da patrulha ianque, ao longo do século XX, em relação à América Latina foram as seguintes: (i) a do *big stick*, de Theodor Roosevelt (1901-1909); (ii) a da “missão civilizatória”, de Woodrow Wilson (1912); (iii) a da “política da boa-vizinhança”, de Franklin D. Roosevelt (1933); e (iv) a “Operação Condor” (1970). Cf. PRADO, 2004, p. 35; e OLIVEIRA, 2006, p. 34-35.

²⁴⁹ WASSERMANN, 2004, p. 19.

figurou como elemento central – e a sociedade civil como corolário – na composição da comunidade política e na determinação da identidade nacional (FLEURY, 1994, p. 135; e ROBERTS, 1997, p. 10). São raras as exceções, como a Argentina, onde o Estado se formou a partir de uma nação pré-constituída (FLEURY, 1994, p. 145-146).

O Estado caracteriza-se como o espaço político por excelência e, frequentemente, dissociado da ideia de uma nação unificada, sendo comum a precedência daquele em relação a esta nos processos de formação social na região. Ao invés de uma condução pautada pelos interesses de uma classe social para a formação de um mercado nacional, o cenário latinoamericano denota a predominância da esfera política sobre a econômica (FLEURY, 1994, p. 136). Como não é possível separar a economia da política, e considerando que esta não se restringe ao Estado, resta claro que a organização social na região foi moldada pela prevalência dos interesses políticos das oligarquias, não pela circulação de bens e serviços.

Assim, é possível afirmar que, geralmente, a nação foi constituída a reboque do Estado, representando um movimento de fora para dentro (FLEURY, 1994, p. 139), para viabilizar a expansão do capital internacional, e incorporando um aparato burocrático-institucional sem correlação com elementos identitários. Portanto, sem a correspondente formação de uma noção democrática de cidadania.

Referindo-se ao caso brasileiro, mas considerando o contexto mais amplo da América Latina, José Murilo de Carvalho elaborou o conceito de *estadania*:

una ciudadanía construida de arriba hacia abajo y de una cultura política que oscila entre el parroquialismo y la inactividad, con algunas incursiones en el activismo político, adquiere gran importancia el examen de las relaciones de la población ante las embestidas del Estado orientadas ya a la ampliación de su capacidad de control, ya a la cooptación de diversos grupos sociales. En el Brasil, el siglo XIX estuvo marcado por el esfuerzo de construcción estatal, caracterizado por los intentos de fortalecer el poder central, secularizar y racionalizar la administración pública, y atraer a los sectores dominantes del agro y del comercio hacia el interior del sistema político.²⁵⁰

Justifica-se, portanto, a expressão “Estado sem cidadãos”, que simboliza ter se forjado na América Latina um cenário em que *“a existência de um poder político central não correspondeu à criação de uma nação, entendida como a construção de uma sociabilidade minimamente necessária para legitimar o exercício deste poder”* (FLEURY, 1994, p. 235).

Por conseguinte, os diversos nacionalismos que se formaram na região referem-se ao simbolismo criado em torno de determinadas personalidades políticas, e não a projetos de

²⁵⁰ CARVALHO, 1999, p. 326.

nação articulados na sociedade civil. Por esse motivo, explica-se, ao menos em parte, o histórico déficit de integração entre os países latinoamericanos (OLIVEIRA, 2006, p. 23-47).

A cidadania surgiu na América Latina de forma restrita e sem qualquer linearidade ou padrão universal de democratização na sua formação, que, conseqüentemente, enfrentou realidades distintas em cada contexto.

Como aduz Hilda Sabato:

Lejos de producirse un proceso gradual de ampliación de ese derecho a partir de una ciudadanía restringida por requerimientos de propiedad o calificación, como prescribe el modelo marshalliano, en buena parte de Iberoamérica la independencia introdujo un concepto relativamente amplio de ciudadano, que tendía a incluir a todos los varones adultos, libres, no dependientes, lo que lo acercaba más al *citoyen* de la Francia revolucionaria que al ciudadano propietario propuesto por Locke.²⁵¹

Apesar das diferenças históricas nas suas formações políticas, os países da região apresentam similitudes que permitem identificar traços comuns na trajetória da cidadania.

Apesar de a Constituição espanhola de Cádiz (1812) – imposta às colônias hispânicas – ser tida como a fonte original da cidadania na América Latina, considera-se a experiência mexicana da segunda metade do séc. XVIII como início desse conceito na região.

Diante do caráter segregado das comunidades políticas à época, argumenta-se ser a *vecindad* o genuíno critério fundador da cidadania, que atribuía a titularidade de direitos políticos a certos indivíduos em razão da sua condição de *vecinos* (CHÁVEZ; CARMAGNANI, 1999, p. 372)²⁵². Isto é, sujeitos dotados de um estatuto particular e privilegiado – expressão da estrutura hierárquica daquela sociedade –, e concebidos enquanto homens territorialmente enraizados (GUERRA, 1999, p. 41-42), de modo que “*en última instancia el ciudadano era un igual rodeado de desiguales*” (GÓMEZ, 1999, p. 441).

Como sintetiza Gonzalo Sánchez Gómez:

La categoría ciudadano en su forma inicial (...) no apunta en América hispana a una comunidad de iguales (como fue la usanza a partir de la Revolución francesa) sino a un campo de privilegios, de vínculos corporativos, y por lo tanto de jerarquías, que tenía, por lo demás, una precisa adscripción espacial; la ciudadanía era, en efecto, un atributo de la ciudad,

²⁵¹ SABATO, 1999, p. 19.

²⁵² Como explicitam Chávez e Carmagnani (1999, p. 375), “*el vecino es el que fija su domicilio en un pueblo con el ánimo de permanecer en el, cuyo animo se colige de su residencia habitual por espacio de diez años, o se pruebe con hechos que manifiesten tal intención, por ejemplo, si uno vende propiedades en un punto y las compra en otro donde se halla establecido.*” .

concebida en aquellos tiempos como la única sede del poder político, monopolizado por las elites.²⁵³

Com esse vínculo entre *vecindad* e cidadania, esta assumiu uma conotação orgânica – e não censitária, como no caso europeu –, que representa o pertencimento a um território e a separação entre o país real e o previsto nas leis. Sua principal consequência, a municipalização da política, produziu os primeiros casos de clientelismo e personalismo na região a partir da noção de cidadania (CHÁVEZ; CARMAGNANI, 1999, p. 376 e 401-403).

A distinção teórico-política entre cidadania ativa e passiva, originária do contexto europeu, também encontrou guarida nos países latinoamericanos e serviu de critério fundamental para sua organização e prática políticas²⁵⁴.

Na experiência latinoamericana, a incorporação dos indivíduos na cidadania não ocorreu de forma universal, nem pelo reconhecimento de direitos políticos e civis, mas de modo seletivo e pela atribuição de direitos sociais. A condição dos indivíduos enquanto integrantes da comunidade política dependeu das suas posições no processo produtivo, que lhes garantiria, ou não, um *status* de cidadania pela titularidade de direitos (BELLO, 2007, p. 93-122).

Com a entrada do liberalismo econômico na América Latina, a partir da segunda metade do séc. XIX, formou-se um modelo censitário e restrito de cidadania política. Diferentemente do europeu, foi moldado por Estados de perfil autoritário comandados por oligarquias, cuja permanência no poder prevaleceu em detrimento da integração e participação dos demais grupos sociais, alijados do processo político (WASSERMAN, 2004, p. 71).

Em meio à consolidação do Estado burguês e do modelo de sociedade industrial na região, a hegemonia oligárquica sucumbiu diante da ascensão de novos sujeitos políticos, representados por novas classes sociais – burguesia, proletariado, classes médias e campesinato – unificadas politicamente enquanto classes antioligárquicas.

Em virtude das repercussões políticas, econômicas e sociais – marginalização dos trabalhadores, crescimento demográfico e migrações internas para os centros urbanos – da crise de 1929 sobre a região, as décadas de 1930 e seguintes ficaram marcadas por novas articulações entre Estado e sociedade civil (WASSERMAN, 2004, p. 46; e PRADO, 2004, p.

²⁵³ GÓMEZ, 1999, p. 432.

²⁵⁴ Nesse sentido, por exemplo, a Constituição da Argentina, de 1853, reconheceu formalmente tal clivagem, deixando uma multidão à margem do sistema político. QUIROGA, 2006, p. 116.

18). Estas notabilizaram-se pelo crescimento do pauperismo e da economia (1940'/1960'), bem como por um aumento incisivo da pressão popular na reivindicação da questão social, que gerou uma série de bandeiras de luta, como a mestiçagem e o indigenismo, para a formação de uma desejada identidade latinoamericana (PRADO, 2004, p. 13 e 19-22).

Esse período ficou conhecido como a era dos populismos nacionalistas²⁵⁵, marcada por governos autoritários e fundados no personalismo de líderes carismáticos – casos de Brasil (varguismo), Argentina (peronismo) e México (cardenismo) – adeptos de políticas de controle social pela via do corporativismo. Em razão da sua pertinência com a cidadania política e social, essas experiências serão abordadas adiante com mais detalhes.

Quanto à cidadania política, houve um movimento de mão dupla: a ampliação do rol de cidadãos e participantes da vida pública; e o controle sobre a ação política dos novos sujeitos sociais com a repressão e manipulação dos sindicatos. A cidadania política foi alargada formalmente e estendida a segmentos sociais alheios à política, como as mulheres, com a atribuição do direito ao voto, atingindo-se paulatinamente o sufrágio universal.²⁵⁶

Em razão de uma acentuada crise dos Estados democrático-burgueses e do consequente declínio de diversos governos populistas, inaugurou-se no período entre 1960 e 1990 uma conturbada fase de ascensão de regimes de ditaduras militares. Através de uma série de golpes de Estado²⁵⁷ – articulados e apoiados pelos EUA –, houve uma forte reação das classes dominantes ao crescimento político das camadas sociais subalternas, o que

²⁵⁵ Tendo em vista a sua complexidade e a especificidade da sua manifestação em cada contexto nacional na América Latina, ao invés de se tratar do fenômeno do populismo no singular, o correto é concebê-lo no plural, como populismos. Assim, tem-se as seguintes experiências: “(...) de forma geral, denominam-se populistas os governos de Getúlio Vargas (1930-1945/1951-1954) e o de João Goulart (1961-1964), no Brasil; o de Juan Domingo Perón (1946-1955), na Argentina; o de Lázaro Cárdenas (1934-1940), no México; o de Victor Paz Estensoro (1952-1956/1960-1964) e Hernán Siles Zuazo (1956-1960), na Bolívia; o de José María Velasco Ibarra (1934-1935/1944-1947/1952-1956/1961 e 1968-1972), no Equador; além de também serem considerados como populistas os movimentos políticos aprista (Apra-Peru, liderado por Victor Raúl Haya de la Torre) e o gaitanismo (Colômbia, liderado por Jorge E. Gaitan), que nunca chegaram ao poder”. PRADO, Maria Ligia Coelho. **O populismo na América Latina (Argentina e México)**. São Paulo: Brasiliense, 1981, p. 49. *Apud* PRADO, 2004, p. 49. Sobre o tema, algumas obras são referenciais, dentre elas: IANNI, Octavio. **La formación del Estado populista en América Latina**. Ciudad de Mexico: Era, 1974; WEFORT, Francisco C. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978; e FERREIRA, Jorge. **O populismo e sua história: debate e crítica**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

²⁵⁶ Em ordem cronológica, o sufrágio foi assim reconhecido nos principais países da América Latina: Equador (1929 e 1978); Uruguai (1932 e 1934), Brasil (1932 e 1988), República Dominicana (1942); Venezuela (1946), Argentina (1947); Costa Rica (1949); Chile (1949 e 1970); El Salvador (1950); Bolívia (1952); Guiana (1953); México (1954); Honduras (1954); Peru (1955 e 1979); Colômbia (1957); Nicarágua (1957); Guatemala (1965); Paraguai (1967). Cf. Laboratório de Estudos Experimentais (LEEX) do IUPERJ. Disponível na Internet em: <http://www.ucam.edu.br/leex/Inter/Cronolog1.htm>.

²⁵⁷ Em ordem cronológica, assim ocorreram os golpes militares na América Latina: Peru (1962 e 1968), República Dominicana (1963), Brasil e Bolívia (1964), Argentina (1966 e 1976), Uruguai e Chile (1973). Ficaram “ílesos”, nesse período, Venezuela, Colômbia e México. GUAZZELLI, 2004, p. 28.

determinou uma tônica de restrição e repressão ao exercício da cidadania política. Como resultado, houve um esvaziamento forçado do espaço político e uma desmobilização popular generalizada (GUAZZELLI, 2004, p. 09 e 96).

Para revigorar o capitalismo latinoamericano, os governos militares buscaram: “*desnacionalização da economia, dismantelamento do capitalismo de Estado; acentuada redução das obrigações do estado quanto ao bem-estar social; promoção da concentração de capital; orientação pró-monopólica do setor agrário; e pauperização da classe operária*” (GUAZZELLI, 2004, p. 30).

Com esse modelo de cidadania política, a democracia assumiu características próprias na América Latina. A partir dos processos de independência e republicanização, desde o séc. XIX até o período de transição da década de 1980, identifica-se na região uma tônica de alternância entre regimes autoritários e de democracias formais. Nessa oscilação, a cidadania civil foi constantemente menosprezada e – ao revés da experiência européia, em que figurou como elemento central – só se formou tardiamente, como fruto das reivindicações contrárias ao autoritarismo militar e suas medidas restritivas à liberdade.

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

Em suma, ao contrário do que ocorreu com os povos colonizadores, nossos Estados nacionais sempre foram inacabados, repletos de fraturas sociais e só se organizaram como tal tardiamente, na virada do séc. XIX para o séc. XX. Isso sem falar que, quanto à questão social, jamais se formou na região algo parecido com um *Welfare State*.

5.1.1 A inclusão seletiva na cidadania via reconhecimento de direitos sociais

Com a influência ideológica da doutrina anarcossindicalista – propagada por Mikhail Bakunin no final do século XIX –, uma série de movimentos políticos e sociais (urbanos e rurais) enfrentou a ditadura do caudilho Porfírio Díaz, desencadeando-se o processo político que viabilizou a promulgação, em 05 de fevereiro de 1917, da Constituição do México²⁵⁸.

²⁵⁸ Como sintetiza Fábio Konder Comparato (2004, p. 173), seriam os seguintes os pilares da Constituição mexicana: “*proibição de reeleição do Presidente da República (Porfírio Díaz havia governado mediante reeleições sucessivas, de 1876 a 1891), garantias para as liberdades individuais e políticas (sistematicamente*

Em um contexto de ampla mobilização popular, extremas desigualdades sociais e forte repressão contra as minorias sociais e étnicas, os mexicanos reconheceram pela primeira vez em normas jurídicas constitucionais as demandas desses grupos políticos, no formato de direitos de cidadania de cunho social: direito à identidade cultural indígena (art. 2º), direito à educação (art. 3º), direito ao trabalho e à seguridade social (art. 123 e ss.).

Na síntese de Fábio Konder Comparato:

a Constituição mexicana, em reação ao sistema capitalista, foi a primeira a estabelecer a desmercantilização do trabalho, ou seja, a proibição de equipará-lo a uma mercadoria qualquer, sujeita à lei da oferta e da procura no mercado. Ela firmou o princípio da igualdade substancial de posição jurídica entre trabalhadores e empresários na relação contratual de trabalho, criou a responsabilidade dos empregadores por acidentes do trabalho e lançou, de modo geral, as bases para a construção do moderno Estado Social de Direito.²⁵⁹

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

Apesar das suas relevância histórica e repercussão mundial, essas experiências políticas de reivindicação e reconhecimento de um viés social da cidadania caracterizam-se também pelas suas singularidades nacionais. Afinal, não exerceram efeitos diretos sobre os demais países da região, que apresentaram um desenvolvimento diferenciado da cidadania.

Ao contrário da leitura marshalliana da cidadania, a realidade da América Latina demonstra outro desenvolvimento histórico (CARVALHO, 2004, *passim*). Aqui, a gênese da figura do cidadão se iniciou em meio a regimes burocráticos-ditatoriais e através de uma apropriação autoritária (caudilhismo) e tardia do tema das necessidades sociais, que lhes conferiu uma aplicação populista e clientelista – típica de “revoluções de cima para baixo” – por meio da concessão de direitos sociais para grupos políticos seletos.

Geralmente anteriores aos direitos políticos, os direitos sociais são concebidos pelo senso comum como dádivas concedidas por governantes populistas, não como frutos de conquistas populares. Como nos casos argentino e brasileiro, é preciso considerar a existência

negadas a todos os opositores do presidente-ditador), quebra do poderio da Igreja Católica, expansão do sistema de educação pública, reforma agrária e proteção do trabalho assalariado”.

²⁵⁹ COMPARATO, 2004, p. 177.

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

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

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

primero, se otorgaron algunos derechos sociales, más limitados que en el Noroeste [*Europa e EUA*], y en las últimas dos décadas en la mayoría de los países aquéllos han sido profundamente revertidos. Más tarde, adquisición de derechos políticos, a través de procesos pasados o presentes de democratización política. Y tercero, aún hoy, derechos civiles implantados de manera sesgada e intermitente. Éste es el patrón nacional-populista seguido por Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, México y Perú. (...) Con algunas salvedades que no hace falta aclarar aquí, las secuencias del Noroeste se aplican de manera bastante aproximada a Costa Rica, Chile y Uruguay.²⁶⁰

A partir dos casos de Chile, Uruguai, Brasil e Argentina, Sônia Fleury divide o tratamento da questão social em períodos de formação, expansão, consolidação, crise e esgotamento. No primeiro momento, Chile e Uruguai foram pioneiros no tratamento da questão social, antes da década de 1930. Inicialmente, adotaram sistemas mutuários restritos aos servidores do Estado e progressivamente ampliados com a instituição de programas sociais voltados para os trabalhadores em geral. Como afirma a autora:

as condições de emergência das medidas de proteção social na América Latina estão associadas ao processo de crise do modelo agroexportador e do exercício liberal do poder, implicando na mudança da relação Estado/sociedade. Se as primeiras medidas foram destinadas a servidores civis e militares com vistas a fortalecer o poder central e a identidade nacional, mas não configuraram um modelo de proteção social, a emergência das camadas médias urbanas e do operariado colocaram as questões da participação e da reprodução social na arena política.²⁶¹

Na segunda fase, denominada de corporativista ou populista, destacaram-se as experiências de Brasil (varguismo), Argentina (peronismo) e México (cardenismo), marcadas pela centralidade das figuras carismáticas de seus governantes e por estruturas de cooptação e barganha no tratamento da questão social²⁶².

²⁶⁰ O’DONNELL, 2004, p. 55.

²⁶¹ FLEURY, 1994, p. 179.

²⁶² Como aduz Sônia Fleury (1994, p. 185), “A vinculação da política social à acumulação, através do estatuto da cidadania regulada pela inserção na estrutura produtiva, denota o modelo de relação Estado/sociedade no

Muito semelhante à “cidadania regulada” praticada no Brasil, a Argentina teve uma experiência mais redistributiva de cidadania social, com sindicatos mais fortes, também marcada pela marginalização dos mais pobres e por políticas clientelistas (QUIROGA, 2006, p. 122).

Centrado na figura de Juan Domingo Perón, esse processo foi desenvolvido em dois momentos distintos. Na primeira fase do peronismo (1946-51), buscou-se escamotear a luta de classes por meio de um compromisso entre capital e trabalho, e da adoção de um modelo corporativista de sindicalismo. Aproveitando-se das circunstâncias econômicas favoráveis à busca pelo pleno emprego, o governo – de caráter autoritário, centralizador, nacionalista e estatizante – adotou diversas políticas sociais redistributivas. Já na sua segunda etapa (1951-55), enfrentou dificuldades econômicas e não conseguiu lograr o mesmo êxito do período anterior, vindo a ser derrubado por um golpe militar em 1955 (PRADO, 2004, p. 56-58).

Com a ascensão de Lázaro Cárdenas ao governo mexicano, entre 1934 e 1940, o Estado foi definido como o motor do capitalismo nacional e o responsável pelo desenvolvimento econômico auto-sustentado. Com o diferencial de ter realizado a reforma agrária, o cardenismo se alinhou aos populismos argentino e brasileiro por conjugar dois elementos fundamentais: (i) uma ênfase na questão social, com a atribuição de benefícios aos trabalhadores urbanos e rurais; e (ii) um controle corporativo sobre esses sujeitos políticos, posteriormente desmobilizados pelo aparato estatal (PRADO, 2004, p. 65).

O cardenismo ficou marcado por privilegiar as organizações sociais em detrimento das demandas individuais. As principais dificuldades de acesso à cidadania social no México devem-se ao padrão corporativo de distribuição, à insuficiência de recursos fiscais e à alta proporção da população com graves carências (GORDON, 2001, p. 32).

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

qual o Estado assume a centralidade na condução do processo de industrialização substitutiva de importações, capitaneando o desenvolvimento e regulando a reprodução social por meio da introdução de instrumentos de mediação do conflito entre capital e trabalho”.

caracterizam-se pela tentativa de exclusão do processo decisório das políticas sociais das forças mobilizadoras em torno da questão social durante o período populista, de forma a eliminar o jogo político da barganha e pressão exercidas pelas categorias de trabalhadores e intermediadas pelas organizações sindicais e pelos partidos políticos. A despolitização da questão social correspondeu, ao mesmo tempo, ao fortalecimento das estruturas burocráticas do executivo, à valorização da tecnoburocracia e das medidas racionalizadoras, levadas a cabo em um contexto de supressão da cidadania política e eliminação dos canais de representação e organização das demandas sociais.²⁶³

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

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

Entre outros fatores, as diferenças de idiomas e tradições distanciaram o Brasil dos demais países do continente, sendo comum no imaginário cultural brasileiro a ausência de uma ideia de pertencimento ao universo latinoamericano (OLIVEIRA, 2006, p. 23-47; e SADER, 2006, p. 177-190). Apesar disso, o país possui importantes traços comuns aos seus vizinhos, que permitem inseri-lo no mesmo contexto sóciopolítico. É o que buscarei demonstrar com a apresentação da experiência brasileira na formação e desenvolvimento da cidadania, diretamente ligada aos direitos e políticas sociais.

Segundo Jessé Souza (2000, p. 11), os clássicos da sociologia brasileira (Sérgio Buarque de Holanda, Raimundo Faoro, Roberto DaMatta, entre outros) apresentam “*a idéia de um Brasil modernizado ‘para inglês ver’, uma modernização superficial, epidérmica e ‘de fachada’*”. Preconizando a ideia de que o europeísmo poderia explicar a formação social brasileira como uma continuidade em relação aos povos colonizadores, Souza compreende que essa “sociologia da inautenticidade” caracteriza-se por sua referência a elementos como “herança ibérica”, “personalismo” e “patrimonialismo”.

A partir de uma reconstrução da argumentação de Gilberto Freyre – nos pontos em que este diverge da tradição iberista –, Souza desenvolve uma abordagem alternativa à perspectiva da “inautenticidade”. Com isso, objetiva realizar uma reinterpretação do processo peculiar de formação sóciopolítica brasileira. Calcada numa vinculação entre idéias, práticas e instituições sociais, a noção de “modernização seletiva” (SOUZA, 2000, *passim*) considera as

²⁶³ FLEURY, 1994, p. 211.

especificidades da incorporação social dos valores impostos pelos colonizadores, trazendo à tona elementos obscurecidos pelo continuísmo europeu. Este será o mote adotado neste tópico para a ilustração das características da experiência brasileira em termos de cidadania.

Com base em Gilberto Freyre, Jessé Souza considera o ano de 1808 como o marco inicial do processo de modernização brasileiro, por dois motivos: (i) a vinda da família real portuguesa para a colônia; e (ii) a abertura dos portos em Portugal²⁶⁴. Esses episódios representam o advento de uma nova época para a história do Brasil, na qual se iniciou a implementação de um aparato de Estado racional e uma cultura de mercado, viabilizados por uma série de valores morais e costumes sociais trazidos na “bagagem” da comitiva real.

Segundo Jessé Souza (2006, p. 101 e ss.), esse processo de transformação política e social possui duas fases fundamentais. A primeira é caracterizada por um modelo de organização social calcado numa lógica de poder pessoal, representada pela figura do senhor de terras e identificada pelo patriarcalismo e pela escravidão. Dotado de soberania absoluta, tanto na seara pública (como representante do poder local insubordinado ao poder central) como na privada (enquanto chefe de família), essa personagem denota uma concepção político-social de marca autoritária, totalitária e oligárquica.

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

Antes de 1888, formava-se no Brasil uma nova classe social intermediária aos senhores de terras e aos escravos, composta pelos “agregados” ou “dependentes”, nos espaços urbano e rural. Eis a formação do que Jessé Souza denomina de “ralé estrutural”, que representará a classe social detentora da condição de subcidadania²⁶⁵.

Desprovidos de reconhecimento social em razão da sua inutilidade para o processo produtivo e de serem destituídos de patrimônio, tais sujeitos tinham *status* de formalmente

²⁶⁴ Em sentido contrário, a maioria dos autores da sociologia “patrimonialista” brasileira (por todos, Sérgio Buarque de Holanda) reconhece um outro marco para esse processo: a chegada ao país dos imigrantes italianos e alemães, que teriam trazido consigo os valores modernos. Cf. SOUZA, 2000, p. 252.

²⁶⁵ Ao invés de usar locuções como “exclusão social” – por ele tidas como impróprias –, o autor adota o termo “subcidadania” para representar a condição de não reconhecimento social de indivíduos formalmente tidos como cidadãos, porém fátualmente desprezados em razão da sua posição “desprezível” perante o processo produtivo capitalista. Cf. SOUZA, 2000, p. 268.

livres, mas não tinham condições fáticas de subsistência própria. Tidos como “*homens a rigor dispensáveis, desvinculados dos processos essenciais à sociedade*” (SOUZA, 2006, p. 122), os agregados ou dependentes eram socialmente integrados por meio de favores dos senhores de terras, aos quais se vincularam por elos de dependência e dominação.

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

que está na gênese da construção de nossa cidadania, está vinculada, contraditoriamente, à não-cidadania do homem livre e pobre, o qual dependia dos favores do senhor territorial, que detinha o monopólio privado do mando, para poder usufruir dos direitos elementares da cidadania civil.²⁶⁶

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

Com a paulatina ampliação do sufrágio, os indivíduos antes desprezados passaram a representar um papel relevante nos pleitos eleitorais. Para garantir suas eleições aos governos estaduais, os políticos necessitavam do apoio e dos currais eleitorais dos senhores de terras, que dependiam, como contrapartida, de proteção oficial para assegurar sua predominância local. Assim constituía-se o sistema político do coronelismo, fundado na promíscua “*relação de compromisso entre o poder privado decadente e o poder público fortalecido*” (LEAL, 1997, p. 275-276; e FLEURY, 1994, p. 145).

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

resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constituiu fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa. Por isso mesmo, o 'coronelismo' é sobretudo um compromisso,

²⁶⁶ SALES, 1994, p. 26-37. Ainda sobre o tema, veja-se: OLIVEIRA, Francisco de. Da dádiva aos direitos: a dialética da cidadania. In: **RBCS**, São Paulo, ANPOCS, n.º 25, ano 9, jun., 1994, p. 42-44.

uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras.²⁶⁷

No período da República Velha, a situação desses sujeitos perante a sociedade começou a ganhar tanta relevância que fez com que o Estado deixasse de ignorá-los e passasse a tomar medidas em relação a eles. Para expressar a postura governamental de violência e repressão adotada na época, diante de um quadro de pauperização e insalubridade generalizadas, vale recordar a notória frase atribuída ao ex-presidente Washington Luis, que teria dito tratar-se a questão social de caso de polícia (FLEURY, 1994, p. 129; e SEELANDER, 2006, p. 01-26).

Em meio à ortodoxia liberal preconizada pela Constituição de 1891, tinha-se uma postura estatal nada absenteísta em relação às liberdades fundamentais, desprovidas de proteção jurídica, dos indivíduos pobres e miseráveis. Nesse sentido, afirma-se que no Brasil, o liberalismo surgiu antes da democracia, como elemento destinado a justificar a implementação e expansão da economia industrial, e não a assegurar garantias fundamentais e universais aos cidadãos perante o Estado (VIANNA, 1989, p. 40 e ss.). Caracterizou-se, assim, como um liberalismo econômico, não político.

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

A concepção organicista parte da absorção do privado pelo público, e da rejeição do conflito como meio de resolução das disputas sociais. O Estado tutelar transforma em funções técnico-jurídicas as relações mercantis, apresentando-se como uma *summa ratio* da sociedade civil. A sociedade e o mercado de trabalho em particular são recobertos pela legislação, com o fim de solidarizar seus componentes num todo orgânico, incapazes isoladamente de conviverem em harmonia. Tudo que é privado se reveste de um caráter público, conformando um ramo do direito que se pretende autonomizar das relações mantidas pela sociedade civil. Com isso, impede-se a percepção da sociedade como um mercado, embora legitime-se o indivíduo possessivo.²⁶⁸

²⁶⁷ LEAL, 1997, p. 40.

²⁶⁸ VIANNA, 1989, p. 29.

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

Como se diz no jargão popular, os direitos sociais de cidadania foram incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro “de cima para baixo”. Argumenta-se que tiveram reconhecimento não enquanto conquista popular ou da classe operária – como nos países europeus –, mas como uma dádiva concedida pelo governante populista, no caso o presidente Getúlio Vargas, conhecido à época como “o pai dos pobres”. Esse é o entendimento comum entre muitos sociólogos e juristas brasileiros, como Oliveira Vianna (1945, *passim*).

Por outro lado, mostra-se correta a posição de Ângela de Castro Gomes (2005, *passim*), que sustenta que a consagração de direitos sociais no Brasil foi fruto de um processo de barganhas políticas, desencadeado por grupos revoltosos e refreado por Vargas, inicialmente por meio de repressão punitiva e posteriormente através de políticas sociais clientelistas.

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

Primeiramente, ao contrário da ilusão construída sobre a concessão gratuita de direitos de cidadania pelo Estado aos trabalhadores – justificada pela suposta inexistência de reivindicações e pressões políticas, como a greve geral de 1917, a partir de movimentos operários –, Werneck Vianna desvenda um acobertamento propositado da real capacidade de organização e mobilização das classes populares. O autor argumenta que o verdadeiro significado da legislação trabalhista dessa época consiste numa estratégia de marginalização

política da maioria da população – excluída da cidadania por não possuir, até então, a condição de trabalhar – e de controle corporativo sobre as entidades de organização operária. Dessa maneira, reprimiram-se as ações de descontentamento dessa classe em relação à burguesia industrial (VIANNA, 1989, p. 31-35).

Com a demonstração da dominação política mascarada de barganha política contratual sem comutação de benefícios – a chamada ideologia do pacto ou da outorga²⁶⁹ –, o autor desconstrói a tese do reconhecimento de direitos sociais como dádivas do governo getulista, o que não impede que tal noção seja aplicada a períodos anteriores.

Em segundo lugar, Werneck Vianna sustenta ter sido a questão social dotada de um paulatino reconhecimento não repressivo antes de 1930. Nesse panorama, intensificou-se a intervenção estatal na economia – impulsionada pela Emenda Constitucional de 1926, que criou na Câmara Federal a “Comissão de Legislação Social” –, a fundação da Previdência Social em 1927 e a elaboração de uma esparsa legislação social.

Após a ascensão de Vargas, sob as vestes de um discurso progressista republicano, as leis trabalhistas não sofreram aumento quantitativo, mas uma alteração estrutural decorrente da rearticulação do Estado e das suas relações com a sociedade civil, com a adoção de uma nova ordem corporativa. Eis o elemento que demarca os dois períodos iniciais de tratamento da questão social – o anterior e o posterior a 1937, e não 1930 –, apesar do seu continuísmo em termos de produção legislativa (VIANNA, 1989, p. 33-35).

Diante desse modelo de cidadania do contexto brasileiro, Wanderley Guilherme dos Santos formulou o conceito de “cidadania regulada”:

Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes se encontram, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas* e *definidas* em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade.²⁷⁰ (grifo no original)

²⁶⁹ Como afirma Werneck Vianna (1989, p. 35.): “*A ideologia da outorga será, sem dúvida, resultante de um pacto. Porém, não entre o Estado e as classes subalternas, e sim entre as diferentes facções das classes dominantes. Nele, liberais de diferentes procedências, como o fordista da indústria, o legal-formal e livre-cambista no setor agrário-exportador e o puramente tático do catolicismo integral, repelindo-se mutuamente, declinam dos seus postulados para se reencontrarem – eles também – sob controle estatal.*” (grifo meu).

²⁷⁰ SANTOS, 1998, p. 103.

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

Nesse sentido também se manifesta José Murilo de Carvalho (2004, *passim*), cuja investigação histórica sobre a política brasileira refuta a reprodução da sequência cronológica proposta por Thomas H. Marshall para os direitos de cidadania (civis, políticos e sociais).

Como Carvalho busca comprovar, no período do “varguismo” se formou um protótipo de cidadania pautado por direitos sociais, sem que já existissem direitos individuais e políticos previamente assegurados²⁷¹. Em seguida, segundo sustenta, passou-se para uma fase de ampliação paulatina da abrangência dos direitos políticos – simultaneamente à expansão dos direitos trabalhistas coletivos –, que não foram definitivamente reconhecidos até a Constituição Federal de 1988, quando se fixou o sufrágio universal. Por fim, quanto aos direitos civis, Carvalho argumenta que, apesar da sua previsão formal nas Constituições de 1824 e 1891, somente se materializaram concretamente a partir da carta de 1988, sendo que ainda pairam sérias dúvidas quanto à sua manifestação concreta no cenário atual.

Após o interregno democrático de 1945 a 1964, quando a lógica de controle estatal por meio da cidadania foi atenuada pelo crescimento da autonomia dos trabalhadores, um novo período de autoritarismo foi deflagrado no Brasil. Como consequência da centralização da estrutura do Estado promovida por esse regime tecnocrático-militar, concentrou-se no Executivo federal a responsabilidade pelas políticas públicas ligadas à questão social.

No exercício dessas atividades, um reflexo da estratégia de restrição das liberdades políticas foi a prevalência do tecnicismo burocrático sobre a participação dos trabalhadores, afetados por reduções salariais e repressão aos sindicatos. Evidenciou-se uma submissão da proteção social ao desenvolvimento econômico, simbolizada pela redução dos gastos sociais.

²⁷¹ Como relata Carvalho (1999, p. 333, 341 e 343), desde o século XIX, a cidadania no Brasil foi construída “de cima para baixo”. Com a passagem dos indivíduos da submissão ao paroquialismo à condição de súditos, os cidadãos ativos na época eram apenas os votantes, jurados e guardas nacionais, destacando-se o fato de a participação cidadã ser mais intensa nos tribunais de júri que na via eleitoral. Por seu turno, os direitos civis eram verdadeira letra morta, não existindo na prática social e, quando muito, restringindo-se a um pequeno e seletivo grupo.

A partir da década de 1970, auge do autoritarismo do regime e início de uma guinada para a sua abertura, com o retorno da concepção das políticas sociais como controle das organizações políticas, foram instituídos novos benefícios sociais e criados diversos programas e entidades governamentais para a sua implementação.

De acordo com Potyara Pereira (2006, p. 127-180), o histórico da proteção social no Brasil pode ser dividido em cinco fases. Além das três já apresentadas (laissezfairiana, populista/desenvolvimentista e tecnocrático-militar), a autora considera a de transição para a democracia liberal e a neoliberal, que serão abordadas adiante.

Em todo esse processo de reconhecimento dos direitos sociais – sempre presentes, ao menos formalmente, nos textos constitucionais brasileiros (1934, 1937, 1946, 1967/69, 1988) –, a cidadania recebeu diferentes tratamentos e foi manejada com distintos propósitos. Mas há uma tônica constante de discrepância entre normatividade e facticidade, evidenciada já em 1872²⁷² e intensificada nas últimas décadas, que demonstra a insuficiência da dimensão jurídica e a necessidade de se criar condições políticas para a concretização desses direitos na prática social.

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

Em termos econômicos, a década de 1980 é reconhecida como a “década perdida” para os países latino-americanos, pois conjugou uma forte recessão com um exponencial aumento da dívida externa. Evidenciou-se o fim de um ciclo de cerca de cinquenta anos do desenvolvimentismo como matriz social, política e econômica preponderante na região, dando o sistema preconizado pela CEPAL mostras claras de enfraquecimento diante da conjuntura mundial de monetarização da economia²⁷³.

²⁷² Como relata José Murilo de Carvalho (1999, p. 344), “*A pesar de que existía una legislación que obligaba a abrir escuelas en todos los distritos y a pesar del interés personal del emperador, el índice de alfabetización en 1872 era de 15,7% de la población total, o de 18,5% de la población libre. En 1920, casi medio siglo después, el índice de alfabetización apenas llegaba a 24% de la población total*”.

²⁷³ Em síntese, o desenvolvimentismo consiste num viés do pensamento latinoamericano, aplicado em regimes políticos diferenciados (ditaduras e democracias eleitorais), que preconizou um modelo de acumulação periférico e teve como objetivo central a industrialização da América Latina, através da substituição das importações de bens de produção e de consumo. Sob o seu pálio, concebia-se o mercado como um complexo denso de dimensões (social, política e cultural) transcendentais à da economia, e o Estado com perfil intervencionista na economia e nas relações sociais. Cf. MARTINS, 2006, p. 926.

Simultaneamente ao crescimento das reivindicações dos movimentos sociais e ao avançar de um processo político de redemocratização institucional na região, delineava-se no campo econômico uma forte guinada para o neoliberalismo. Mundialmente, intensificava-se a implementação da lógica de “acumulação por espoliação” (HARVEY, 2004, p. 115), que afetou o cenário latinoamericano, assolado por crises financeiras, e ensejou inúmeros empréstimos de dólares junto a instituições supra-estatais.

Em substituição ao modelo estatal do nacional-desenvolvimentismo, vigente durante os regimes burocráticos-autoritários (excluídos Chile e Argentina) da segunda metade do século XX, o arquétipo neoliberal acometeu a América Latina de forma avassaladora e lhe impôs o novo receituário universal da economia mundializada e hegemônica. O Chile já funcionara como laboratório para esse modelo, após o assassinato de Salvador Allende e a derrubada do seu governo democrático pelo golpe militar de 1973. Entretanto, os demais países do continente somente sofreram a investida neoliberal nas décadas de 1980 e 1990, quando passavam por uma transição para a democracia e iniciavam reformas sociais de base (BORÓN, 1994, p. 07-48). As figuras retóricas centrais para a sua legitimação consistiram no combate ao populismo e na promessa de crescimento econômico (MANN, 2006, p. 184-185).

Na década de 1990, houve profundas transformações nas relações entre Estado e sociedade civil, com base no Plano Brady para a América Latina. A partir dos postulados da globalização hegemônica, tal diretiva apresentava fortes críticas ao Estado e apontava para o seu desaparecimento, revelando um discurso de “estadofobia” (BORÓN, 2006, p. 511 e 515).

Com ênfase na redução estrutural do aparato burocrático estatal – mediante reformas constitucionais e políticas de desestatizações – e na formação de uma área de livre comércio (a ALCA²⁷⁴), foram implementadas diversas políticas para a adequação dos países da região às exigências dos “ajustes estruturais” apregoados por Washington.

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

²⁷⁴ Para uma síntese dos objetivos propostos para a ALCA, veja-se ALMEIDA, José Gabriel Assis de. Verbetes “ALCA”. In: ARNAUD, André-Jean; JUNQUEIRA, Eliane Botelho. (Orgs.). **Dicionário da Globalização...**, **op. cit.**, p. 09-10. Com a ascensão de uma série de partidos de centro-esquerda ao poder institucional na América Latina, ao longo dos últimos anos, houve um arrefecimento – capitaneado por Brasil (Lula) e Argentina (Kirchner) – nas negociações para a formação da ALCA, sendo possível afirmar que dificilmente ela venha a se concretizar. Diante dessa conjuntura, os EUA optaram por uma mudança de estratégia para a liberalização do comércio entre as Américas, partindo para a celebração de acordos bilaterais com os países mais alinhados às suas políticas externa e econômica, como Colômbia, Uruguai e Paraguai.

1) substituição do câmbio fixo e apreciado pelo câmbio flutuante e administrado; 2) elevação do superávit primário dos governos para reduzir o endividamento; 3) maior flexibilização do mercado de trabalho, para aumentar o nível do emprego; 4) aumento da poupança interna, por meio da reforma da previdência; 5) controle público dos preços em setores não-competitivos privatizados; 6) maior transparência nas futuras privatizações.²⁷⁵

Apesar do sucesso eleitoral e ideológico do neoliberalismo na região, as sucessivas crises que a têm atravessado demonstram o fracasso econômico do modelo, culminante em um “desajuste social”, representado por um quadro de ainda mais desigualdades e injustiças.

Com base nos estudos e pesquisas divulgados pela CEPAL em dezembro de 2006²⁷⁶, após as duas ondas de reformas políticas, implementadas em atendimento às diretrizes do Consenso de Washington, é possível argumentar que resta comprovada no cenário atual da América Latina a completa falácia dos argumentos neoliberais.

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

Atilio Borón compreende esse cenário como uma “paisagem aterrorizante”:

un continente devastado por la pobreza, la indigencia y la exclusión social; un medioambiente agredido y en gran parte destruido, sacrificado en el altar de las ganancias de las grandes empresas; una sociedad desgarrada y en acelerado proceso de descomposición; una economía cada vez más dependiente, vulnerable, extranjerizada; una democracia política reducida a poco más que un periódico simulacro electoral, pero en donde el mandato del pueblo (...), para no hablar de sus esperanzas y expectativas, son sistemáticamente desoídos por las sucesivas autoridades que se constituyen después de los comicios.²⁷⁷

Em suma, ao longo da década de 1990, a economia foi sobreposta à política e à questão social, coroando a lógica neoliberal de monetarização das relações pessoais, duramente questionada por movimentos políticos e sociais, até então inéditos, de protestos.

²⁷⁵ ROSENMANN, 2006, p. 346.

²⁷⁶ CEPAL, 2006(a); e CEPAL, 2006(b).

²⁷⁷ BORÓN, 2003, p. 17.

5.2.1 A transição democrática e a cidadania ampliada

No campo político institucional, simultaneamente ao processo de reestruturação do modelo capitalista de organização produtiva até então em vigor na região, transcorreu uma longa fase de transição democrática²⁷⁸. Após anos de ditaduras sanguinárias, com o acréscimo da pressão exercida pela comunidade internacional e do enfraquecimento do apoio de Washington, ficou patente o esgotamento dos regimes autoritários, decorrente de sucessivas crises econômicas e sociais, bem como da insuficiência dos planos de governo e das políticas de supressão de liberdades impostos aos cidadãos.

Nos diversos contextos nacionais, alguns efeitos são fundamentais em termos de cidadania nesses processos de abertura democrática. Entre eles, dois se destacam em virtude dos desdobramentos positivos que geraram nos planos político e social.

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

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

Por outro lado, com a retomada formal da democracia, buscou-se ampliar seu viés material, reconhecendo-se as demandas de grupos sociais vulneráveis. Para tanto, na reorganização institucional foi fundamental a participação ativa e direta de amplos e novos setores da sociedade civil, antes à margem do processo político, que se mobilizaram em torno

²⁷⁸ Considero a transição democrática na América Latina em um sentido amplo, no qual, apesar da evidenciada estabilidade institucional e da regularidade das eleições democráticas evidenciadas desde a década de 1980, os regimes democráticos ainda se encontram em fase de consolidação. Basta observar que permanecem em aberto questões como a ampliação da cidadania, a universalização dos direitos, a inclusão social, e o extermínio da fome, da miséria e das desigualdades. Por outro lado, há quem compreenda esse processo em um sentido estrito, que identifica a retomada e implementação da democracia apenas com os primeiros anos de abertura e reinstitucionalização formal. O'DONNELL, 2002, p. 235-264.

da bandeira da cidadania. Esta, então, passava a ser concebida como estratégia para o reconhecimento das necessidades dos excluídos e para a implementação de políticas públicas destinadas à construção de uma cidadania “de baixo para cima” (DAGNINO, 2006, p. 389).

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

Em conjunto com os atores tradicionais do escrete da disputa política – sindicatos e partidos políticos –, os movimentos sociais passaram a integrar a centralidade do processo político. Para tal, adotaram a cidadania como denominador comum entre os mais diversos movimentos políticos contemporâneos (mulheres, negros, homossexuais, minorias étnicas, idosos e pensionistas, consumidores, ecologistas e trabalhadores urbanos e rurais) e setores ligados a questões urbanas das grandes cidades como moradia, saúde, educação, desemprego e violência (TELLES; PAOLI, 2000, p. 138-139).

Como atesta Evelina Dagnino, resta comprovado, no processo de formação e nos sujeitos da cidadania ampliada, o potencial catalisador deste conceito, para pôr em prática a necessidade de conjugação entre as demandas por redistribuição e reconhecimento como estratégia central na ação política do início do século XXI:

Estos movimientos, organizados en torno a demandas diversas, encontraron en la noción de ciudadanía no solo una herramienta útil en sus luchas particulares, sino también un poderoso nexo articulador para establecer vínculos comunes. La demanda por la igualdad de derechos incorporada en la concepción predominante de ciudadanía, fue luego extendida y especificada según las diversas demandas en juego. Como parte de este proceso de redefinición de la ciudadanía, se puso en especial énfasis en su dimensión cultural, incorporándose preocupaciones contemporáneas como subjetividades, identidades y el derecho a la diferencia. (...) La referencia a los derechos y a la ciudadanía creció al punto de constituir el núcleo central de un ámbito ético-político común en el que una gran parte de estos movimientos y otros sectores de la sociedad fueron capaces de compartir sus luchas y retroalimentar sus esfuerzos.²⁷⁹

A cidadania ampliada representa – além do reconhecimento de novos direitos a personagens antigos, e de direitos antigos a novos personagens – a constituição de sujeitos sociais ativos e de identidades coletivas em meio a um cenário político e social revigorado.

Nas palavras de Evelina Dagnino, essas são as características da nova concepção de cidadania identificada a partir do contexto brasileiro, porém de indubitável verificação no contexto geral da América Latina:

²⁷⁹ DAGNINO, 2006, p. 388 e 395.

A então chamada **nova cidadania**, ou **cidadania ampliada** começou a ser formulada pelos movimentos sociais que, a partir do final dos anos setenta e ao longo dos anos oitenta, se organizaram no Brasil em torno de demandas de acesso aos equipamentos urbanos como moradia, água, luz, transporte, educação, saúde, etc. e de questões como gênero, raça, etnia, etc. Inspirada na sua origem pela luta pelos direitos humanos (e contribuindo para a progressiva ampliação do seu significado) como parte da resistência contra a ditadura, essa concepção buscava implementar um projeto de construção democrática, de transformação social, que impõe um laço constitutivo entre cultura e política. Incorporando características de sociedades contemporâneas, tais como o papel das subjetividades, o surgimento de sujeitos sociais de um novo tipo e de direitos também de novo tipo, bem como a ampliação do espaço da política, esse projeto reconhece e enfatiza o caráter intrínseco da transformação cultural com respeito à construção da democracia. Nesse sentido, a nova cidadania inclui construções culturais, como as subjacentes ao autoritarismo social como alvos políticos fundamentais da democratização. Assim, a redefinição da noção de cidadania, formulada pelos movimentos sociais, expressa não somente uma estratégia política, mas também uma política cultural.²⁸⁰

Como materialização da transição democrática da década de 1980 e do modelo de cidadania ampliada, elaborou-se uma normatividade constitucional até então inédita na América Latina, com ênfase democrática na questão social. Trata-se de um novo formato de constitucionalismo latinoamericano, que será destrinchado no próximo capítulo. Por ora, cabe assentar que em um primeiro momento foi adotado o Estado Social e Democrático de Direito, inspirado nas Constituições de Portugal (1976) e Espanha (1978), e em dois períodos posteriores formou-se o “constitucionalismo pluralista”, nas Constituições de Venezuela, Bolívia e Equador.

Entre as consequências dessa adoção constitucional do modelo de Estado social, vale destacar a mais recente proposta de normatividade social apresentada para a região, no plano internacional: a Carta Social das Américas, documento elaborado pelo governo da Venezuela, que prevê a adesão voluntária pelos demais países latino-americanos e reconhece cinco tipos de direitos de cunho social: (i) direitos sociais fundamentais; (ii) direitos comunitários; (iii) direitos econômicos; (iv) direitos culturais; e (v) direitos dos povos indígenas e dos afrodescendentes.

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

Considerando o contexto acima delineado, em que dois movimentos políticos aparentemente contrapostos caminham harmonicamente, Evelina Dagnino (2004, p. 95-110)

²⁸⁰ DAGNINO, 2004, p. 103-104.

cunhou a expressão “confluência perversa” para simbolizar a conjugação da transição democrática com a implementação do projeto neoliberal na América Latina. Segundo a autora, a “confluência” demonstra a junção entre uma tônica de ampliação substancial da democracia, advinda de reivindicações da sociedade civil, e uma postura restritiva e minimalista da política paulatinamente assumida pelo Estado. Já o adjetivo “perversa” (em espanhol, *tramposa*) denota a discrepância entre o que aparenta e o que realmente decorre desse fenômeno, cujos resultados são nebulosos e inesperados.

Opera-se um processo de redefinição de sentidos de termos e sujeitos tradicionais da política – “sociedade civil”, “participação” e “cidadania” –, numa apropriação semântica de importantes bandeiras da democracia, de modo discursivo e ilusório, transformadas em instrumentos de justificação e efetivação do neoliberalismo.

Como salienta Dagnino (2006, p. 402), apesar de o neoliberalismo transparecer uma lógica de desmobilização e apatia políticas, ambos os projetos necessitam de uma sociedade civil ativa e bastante eficiente para a consecução dos seus objetivos. Ao invés de negar a importância da sociedade civil, a estratégia neoliberal reformula sua identidade, configurando-a como espaço para o desenvolvimento da atuação individual dos particulares.

Para tanto, uma série de responsabilidades, principalmente as relativas à questão social, são despolitizadas com a sua retirada da seara do Estado e transferência para o âmbito privado, passando a incumbência da prestação de serviços sociais para entidades filantrópicas. A apropriação neoliberal da sociedade civil faz com que esta seja confundida com o terceiro setor e venha a ser destituída de qualquer aspecto ou papel político.

A noção de participação política também é reconstituída em um processo de privatização dos espaços e sujeitos políticos. Com o deslocamento de questões eminentemente públicas para a seara privada, as organizações não-governamentais (ONGs) surgem como atores fundamentais para o desempenho das tarefas antes cabíveis ao Estado²⁸¹.

Com a respeitabilidade adquirida por estas entidades, decorrente dos elementos técnicos e profissionais da sua atuação, o Estado gerencial lhes confia uma série de atribuições e remunera pelos serviços prestados em seu nome. Outro fator relevante que caracteriza essa retórica neoliberal é o esvaziamento da atuação política, justificado com a naturalização das desigualdades e a privatização das relações de solidariedade, transformadas

²⁸¹ Nesse sentido, foram promulgadas no Brasil as Leis n°s 9.367/98 e 9.790/99, que instituíram, respectivamente, as figuras das Organizações Sociais (OSs) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

em medidas voluntárias de caridade a serem adotadas, facultativamente, conforme a moral individual de cada particular.

Ao invés da sua nova perspectiva ampliada, assumida em meio a um espaço público revigorado e por sujeitos coletivos politicamente atuantes, a cidadania passa a ser explorada numa acepção restritiva, privada e atomizada, consubstanciando não mais o pertencimento à comunidade política, mas a integração ao mercado competitivo (ROOT, 2007, *passim*).

Segundo Garretón (2006, p. 52-53), a cidadania neoliberal apresenta duas grandes consequências: (i) a existência de dois tipos de cidadania: as “novas cidadanias imaginadas ou desejadas” e as “cidadanias institucionalizadas clássicas”; e (ii) a caracterização de um duplo conflito entre incluídos e excluídos em relação à cidadania: pelo acesso à condição de cidadãos e aos direitos da nova cidadania.

Esse novo arquétipo representa os reflexos da insuficiência do modelo minimalista neoliberal, consistindo as cidadanias imaginadas ou desejadas em aspirações para além do campo institucional, pois não há uma institucionalidade adequada para o reconhecimento de novas demandas. Emergem novos problemas ligados à cidadania em campos de poder nos quais a outorga de direitos não cabe mais ao Estado nacional, como espaços econômicos transnacionais, relações de gênero e esfera ambiental.

De outra banda, as “cidadanias institucionalizadas clássicas” revelam uma frequente tensão entre os direitos de cidadania tradicionais e um enfraquecimento das organizações sociais e instituições políticas responsáveis pela sua promoção.

Tendo em vista esses fatores, cumpre agora traçar uma análise acerca da situação recente dos direitos de cidadania, de maneira a se ter uma idéia sobre a sua configuração contemporânea, das relações que vêm mantendo entre si, bem como dos indicativos que apresentam diante do novo cenário político e social que tem se formado na região.

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

Em primeiro lugar, tem-se os direitos civis, cuja proeminência nunca foi da tradição dos países latinoamericanos. Após o período de transição democrática e de superação dos

regimes ditatoriais durante a década de 1980, tais direitos foram novamente reconhecidos nos diversos textos constitucionais e internacionais, com destaque para novas variações do tradicional direito de propriedade, agora abrangendo a titularidade de bens imateriais como marcas e patentes. Todavia, o que se verifica em matéria de direitos civis é um retrocesso ilustrado por alguns fatores: agigantamento da abrangência de condutas sociais pelo Direito Penal, restrição de garantias clássicas de liberdade, aumento das taxas de encarceramento e crescimento dos índices de violência e mortes.

Em relação aos direitos políticos, constata-se uma importante manifestação do fenômeno da “confluência perversa”. A ampla constitucionalização do sufrágio universal convive com uma apatia política generalizada e uma crise da democracia representativa, temperadas com fortes doses de desigualdades sócioeconômicas e pobreza.

Com essa compreensão restrita dos direitos políticos e da participação política, limitados ao exercício do direito de votar, desconsidera-se a dimensão de fiscalização e contestação, inerente ao núcleo da democracia. Passa a preponderar a lógica do “acesso à justiça”, segundo a qual se condiciona o exercício da cidadania política ao ingresso no Judiciário, espaço no qual se questionam políticas e condutas estatais e particulares.

Em decorrência disso, busca-se anular a importância dos movimentos sociais, principalmente por meio de tentativas governamentais de criminalização de antigas e tradicionais organizações sociais e populares, como o MST no Brasil, as uniões de *cocaleros* na Bolívia e o movimento zapatista no México. A sociedade civil volta a ser concebida como contraposta ao Estado – como na separação liberal entre público e privado –, sendo frequentemente confundida com o terceiro setor e corporificada pelas ONGs (DAGNINO, 2004, p. 100). A sociedade é deslocada do âmbito decisório para o da execução das políticas públicas, especialmente as sociais, voltadas à implementação da cidadania.

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

tentam a sorte em países europeus e nos EUA, sendo considerados como *desplazados* permanentes e simbolizando a figura dos novos párias.

Quanto aos direitos culturais (ou multiculturais), houve avanços significativos na proteção jurídica de minorias étnicas e sociais: reconheceram-se, normativamente, demandas por políticas identitárias e de valorização da cultura, tradição e costume dos povos indígenas latinoamericanos, principalmente os andinos. Suas articulações com os direitos sociais e políticos são fundamentais para a atenuação das desigualdades na região, pois conferem a grupos sociais historicamente discriminados um direito à diferença, com a preservação e promoção de suas heranças culturais, e um direito à isonomia material, com o asseguramento de níveis dignos de condições de vida e da viabilidade de uma participação política igualitária.

Contemporaneamente, a humanidade vive o paradoxo de dispor de uma máquina produtiva que, apesar de ser fantástica na geração de riquezas, encontra-se propositadamente concentrada nas mãos de poucos. Jamais a distribuição de renda foi tão desigual quanto na atualidade, especialmente na América Latina²⁸², em destaque no Brasil: o segundo país mais desigual do mundo em distribuição de renda, “perdendo” somente para Serra Leoa²⁸³.

Ao contrário do que se poderia imaginar, os efeitos da normatividade jurídica antes apresentada costumam denotar uma constitucionalização simbólica em matéria de direitos sociais, encobertando-se uma disparidade entre norma e fato social: enquanto a maioria das Constituições fazem previsão expressa ao modelo de Estado social, a questão social no continente latinoamericano apresenta uma série de retrocessos. Exemplos dessas involuções são: aumento das desigualdades sociais e da pobreza, da dificuldade de acesso a serviços de necessidades básicas, da concentração de renda, da periferização da pobreza, do desemprego, do subemprego e da informalidade no trabalho, do decréscimo da mobilidade social –, representados pelos índices de pobreza e indigência, respectivamente, de 48,3% (200.000.000 pessoas) e 22,5% (93.000.000 pessoas) em 1990, e 44% (221.000.000 pessoas) e 19,4% (97.000.000 pessoas) em 2002, entre a sua população (vide gráfico 1, Anexo “A”).

²⁸² Segundo dados apresentados por Márcio Pochmann (2006, p. 1058-1059 e 1060), “Em 2002, por exemplo, os 20% mais ricos concentravam 55% de toda a renda nacional da Argentina, 62% da do Brasil e 58% da do México” e “das cerca de 150 milhões de famílias latino-americanas, somente 10% absorvem quase 47% do fluxo anual de renda, contabilizado pelo Produto Interno Bruto (PIB). Em palavras, pouco mais de 15 milhões de famílias apropriaram-se de quase 750 bilhões de dólares, apenas no ano de 2004”.

²⁸³ Segundo pesquisa divulgada, em 01/06/2005, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), ligado ao Ministério do Planejamento, cerca de 01% dos brasileiros mais ricos (1,7 milhão de pessoas) detém uma renda equivalente aos ganhos dos 50% mais pobres (86,5 milhões de pessoas). De acordo com a pesquisa, numa lista de 130 países, o Brasil fica a frente apenas de Serra Leoa, um pequeno país africano, no quesito “distribuição de renda”. Para consultar a íntegra da pesquisa, confira-se: <http://www.planejamento.gov.br>.

A partir da conjuntura política e social e no arcabouço jurídico-normativo acima apresentados, pode-se extrair uma série de consequências sobre a caracterização da cidadania, especialmente a social, e as políticas sociais na região nesse início de século XXI.

5.2.2.1 A cidadania social e sua apropriação neoliberal

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

A principal marca desse processo é a despolitização da questão social (DAGNINO, 2006, p. 407). Através de uma forte conexão entre cidadania e mercado, que substitui a figura do cidadão pela do consumidor, opera-se uma descoletivização das demandas sociais e uma individualização dos direitos de cidadania. Conseqüentemente, há um crescente esfacelamento dos direitos sociais, justificado pelo argumento de que atravancam o progresso econômico e impedem a redução dos encargos do Estado (DAGNINO, 2006, p. 403).

Para o sucesso dessa retórica, é fundamental o esvaziamento da arena política, realizado por meio da redefinição de sentidos, acima apresentada, em relação ao espaço (Estado → sociedade civil), ao modelo de participação (ativa → delegada), à responsabilidade (coletiva → individual), à abrangência (universal → seletiva) e à concepção (direito → caridade) dominantes sobre a questão social.

A cidadania neoliberal requer a participação ativa da sociedade civil, compreendida enquanto espaço privado e representada pelo terceiro setor (ONGs), para a substituição do Estado nas funções ligadas à responsabilidade social. Ao invés de uma intervenção política direta, tem-se uma mera gestão estatal sobre a participação espontânea dos particulares. Preponderando a perspectiva individualista, tem-se uma concepção de solidariedade moral e estritamente privada, pautada pela prática voluntária e seletiva de medidas de filantropia, direcionadas às pessoas em situação de extrema necessidade (DAGNINO, 2006, p. 405-406).

Apesar da existência dos direitos sociais parecer não estar ameaçada no plano normativo, sua efetivação vem sendo drasticamente reduzida, o que demonstra uma tendência recente, que merece destaque em razão dos seus desdobramentos sobre a prática cidadã em

alguns países na América Latina. Trata-se da descoberta e da exploração do Judiciário como espaço para o exercício da cidadania e a efetivação dos direitos sociais.

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

A partir da compreensão da auto-aplicabilidade das normas constitucionais de direitos fundamentais, assentou-se a dispensa de intermediação legislativa para a aplicação jurisdicional dos direitos sociais na sua dimensão positiva: obrigações de fazer, do poder público, em termos de prestações positivas envolvendo o dispêndio de recursos financeiros para a solução preponderantemente de “casos extremos”, como os de fornecimento de medicamentos e custeio de tratamentos médicos.

Nesse novo flanco, bastante explorado em países como Brasil, Colômbia, Argentina e Uruguai, visando a equilibrar as polêmicas e intermináveis discussões acerca da separação de poderes e da limitação de verbas públicas orçamentárias, os juristas têm conferido aplicação aos institutos do mínimo existencial e da reserva do possível, para modular a concessão de prestações sociais nas áreas de moradia, saúde, educação e seguridade social (ABRAMOVICH, COURTIS, 2004, *passim*).

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

O Judiciário vem garantindo a efetivação de direitos sociais a inúmeros litigantes, frustrados com a inércia do poder público, sendo o reconhecimento da sua eficácia direta uma importante conquista. No entanto, enquanto esse viés geralmente envolve “casos extremos”, o problema social é geral e estrutural. A atuação do Judiciário será sempre contingente, pois, por mais que determine a concessão de prestações sociais pelo Executivo, estas serão limitadas, jamais abarcarão a grande massa da população e não suprirão as principais demandas desta (desemprego, pobreza, desigualdade, desnutrição e desabrigo). Há de se

considerar, ainda, que a maioria dos cidadãos latinoamericanos não tem meios financeiros e/ou técnicos para o acesso ao Judiciário, em razão das suas condições de pobreza, saúde e moradia. Conseqüentemente, a efetivação judicial dos direitos sociais restringe-se às classes médias, restando alheia aos mais pobres e necessitados, invisíveis diante da ótica forense.

Em decorrência do fenômeno da judicialização da política e das relações sociais (WERNECK VIANNA *et alli*, 1999, *passim*), verifica-se um aparente avanço e um importante retrocesso em relação à questão social, com a progressiva tendência de supervisão das políticas públicas e sociais pelos tribunais. Isso implica numa temerária descrença em relação à participação política e ao exercício da cidadania nos espaços não institucionais.

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

Com o arrefecimento do sindicalismo e a pulverização das demandas sociais entre identidades coletivas diversas, surgiu uma série de movimentos de caráter policlassista, cuja unidade ocorre ao se ter o Estado como alvo de reivindicações, tornando-se a proteção social mais ampla que a correspondente às demandas antes apresentadas, unicamente, a partir dos sindicatos e partidos políticos (FLEURY, 1994, p. 221; e DAGNINO, 2004, p. 104-106).

Exemplo interessante é o Uruguai, que viu surgir um protagonismo dos aposentados num questionamento em massa, através da estratégia da “revolta da cidadania”, de políticas estatais de negativa de reajuste de benefícios previdenciários. No caso brasileiro, quando da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88, além de representações de aposentados, teve grande importância a congregação de segmentos como os de médicos, sanitaristas, servidores públicos, índios e feministas (FLEURY, 1994, p. 219).

Também vale destacar o crescimento dos movimentos sociais transnacionais²⁸⁴, que vêm exercendo um ativismo por meio de manifestações de protesto e fiscalização em relação a políticas sociais deficientes ou inexistentes, cobrando dos Estados mais investimentos em

²⁸⁴ Na definição de José María Gómez (2004, p. 335), o movimento social transnacional consiste em um “*sujeto plural y heterogéneo por definición, que rehabilita la política como práctica colectiva de lucha basada en la deliberación y participación democrática, en lo compromiso con los derechos humanos, el diálogo intercultural y en la solidaridad con los pueblos, abrazando utopías de emancipaciones sociales de igualdad y diferencias (...)*”.

programas para a redução da pobreza e das desigualdades sócioeconômicas, bem como para a promoção do pluralismo político e das demandas dos grupos sociais minoritários.

5.2.2.2 Delineamento dos novos modelos de políticas sociais adotados na região

Como consequência da reconfiguração generalizada da cidadania e dos seus reflexos sobre a cidadania social, seria inevitável não se alterar o padrão de políticas sociais praticado na América Latina. Para a sua compreensão, é preciso ter em conta a complexidade do conceito de políticas sociais, que envolve uma série de dimensões e reflete as articulações entre os temas antes desenvolvidos:

una **dimensión valorativa**, fundada en un consenso social, que responde por las orientaciones y normativas que permiten escalar prioridades y tomar decisiones; una **dimensión estructural**, que recorta la realidad de acuerdo a sectores, basados en la lógica disciplinar y en las prácticas y estructuras gubernamentales; el cumplimiento de **funciones** vinculadas tanto a los **procesos de legitimación** como también a los **de acumulación**, en la reproducción de la estructura social; **procesos político-institucionales e organizativos** relativos a la **toma de decisiones** sobre la identificación de los problemas, escalonamiento de prioridades y diseño de estrategias, así como la asignación de recursos y medios necesarios al cumplimiento de metas; un **proceso histórico de formación de actores políticos** y su dinámica relacional en las disputas por el poder; y la **generación de normas**, muchas veces legales, que definen los criterios de redistribución y inclusión en una determinada sociedad. La opción por una o otra conceptualización debe tener en consideración las consecuencias implicadas en cada una de ellas.²⁸⁵ (grifo meu)

Apesar da opção constitucional dos países da América Latina por sistemas abrangentes de cobertura da questão social, a cidadania social experimenta um forte refluxo por conta da redução das tarefas do Estado²⁸⁶. Dada a compreensão das políticas públicas como mediação das relações entre Estado e sociedade civil, e das políticas sociais como expressão da correlação de forças políticas num determinado contexto espaço-temporal (FLEURY, 1994, p. 129-130), explica-se, mas não se justifica, a inoperância do Executivo e a tendência da sua substituição pelo Judiciário na promoção de prestações sociais.

Diante da atual submissão das políticas sociais às políticas econômicas (ROBERTS, 1997, p. 19) – simbolizada pelas “reformas da previdência” – a progressiva universalização da

²⁸⁵ FLEURY, 1999, p. 05-06.

²⁸⁶ Segundo Sônia Fleury (1994, p. 233), “*As transformações em curso no campo das políticas sociais apresentam duas tendências de movimento que se deslocam desde o central para o local, e desde o público para o privado, podendo-se afirmar que se está processando uma readequação do padrão do relacionamento entre Estado e sociedade*”.

cobertura das políticas sociais desenvolvida na América Latina cede espaço aos fenômenos da “universalização excludente” dos benefícios sociais e da “inclusão segmentada” na cidadania (FLEURY, 1994, p. 227, 229 e 234). O primeiro conjuga a ampliação formal da abrangência da proteção social e a simultânea exclusão fática do acesso dos cidadãos a tais benefícios. Já o segundo caracteriza a inserção de grupos antes marginalizados da cidadania, no limite das suas demandas mais específicas e básicas.

Dessa forma, as características fundamentais do modelo de proteção social atualmente aplicado na região podem ser extraídas das seguintes contradições, aparentemente existentes: centralização e descentralização; acumulação e redistribuição; seletividade e universalidade; e estatismo e privatismo (FLEURY, 1994, p. 224).

Nesse sentido, é emblemático o fenômeno da “americanização das políticas sociais”, verificado no Brasil (e em países como Chile e Argentina) nas últimas décadas:

as provisões públicas ficam para os pobres (que em geral têm baixa capacidade de expressar o desagrado com a negligência que os prejudica) e o mercado se encarrega da oferta de proteção – a preços e qualidade variáveis de acordo com o bolso do cliente – aos que dispõem de alguma renda para comprá-la²⁸⁷.

Segundo Maria Lúcia T. Werneck Vianna (2000, p. 196), esse fenômeno gera outro desdobramento, concebido como a “solução condominial” para a seguridade social. Com o deslocamento dos cidadãos que possuem certa quantidade de renda, para a busca por serviços e benefícios de seguridade social no mercado, as próprias empresas empregadoras internalizam para as suas estruturas privadas atividades ligadas a esse setor, abarcando seus trabalhadores. Enquanto aquelas passam a deter um poder maior de controle e negociação sobre estes, cria-se um abismo de desigualdades cada vez maior em relação aos desempregados ou trabalhadores informais²⁸⁸.

²⁸⁷ VIANNA, 2000, p. 14.

²⁸⁸ No que tange à seguridade social, em particular, a autora delinea da seguinte forma do fenômeno em questão: “(...) a ‘americanização’ da proteção social implicou simultaneamente a deterioração do sistema público (para os pobres) e o crescimento de uma indústria da seguridade (para as camadas médias e assalariados formais). De modo análogo ao ocorrido na área da saúde, os benefícios previdenciários mais comuns e necessários (ao grosso da população) tiveram seus valores achatados ao mesmo tempo que a previdência privada foi estimulada. Como acontece com os planos privados de saúde, o controle sobre as entidades que atuam na previdência privada é baixo e a cesta de benefícios oferecidos varia de um fundo para outro (...). Assim, estabeleceu-se uma relação de complementaridade invertida entre público e privado que reforça a lógica da universalização excludente, transformando os iguais portadores de ‘direitos universais’ em diferentes cidadãos-consumidores de benefícios estratificados.” VIANNA, 2000, p. 189.

Entre outras áreas de políticas sociais, a seguridade social foi escolhida como exemplo simbólico para retratar os fenômenos de aniquilação dos demais direitos sociais de cidadania previstos nos textos constitucionais. Ela revela um importante óbice à implementação fática de um “Estado de bem-estar universalista e redistributivo”, como preconizado pela Constituição brasileira de 1988: a predominância de grupos de pressão e interesses particulares (os *lobbies*) nos centros decisórios. Isso comprova a assertiva de Dagnino (2004, p. 102), quando aborda o deslocamento dos cidadãos e da sociedade civil do âmbito decisório para o da execução das políticas sociais, que retrata um pequeno índice de mobilização política e unificação de demandas sociais, apesar da introdução formal das organizações populares no processo decisório das políticas públicas, integrando conselhos gestores.

Os textos constitucionais atualmente em vigor na América Latina têm extensos leques de direitos fundamentais, inclusive direitos culturais que objetivam assegurar o atendimento às demandas de grupos sociais minoritários. Nesse sentido, há de se destacar o crescimento de políticas sociais voltadas à integração de minorias historicamente marginalizadas, principalmente com a adoção de mecanismos inclusivos, como as ações afirmativas.

Por outro lado, especialmente no Brasil, na Bolívia e na Venezuela, recentemente foram impulsionados grandes investimentos estatais nas atividades de economia solidária (SINGER, 2004, *passim*). No entanto, de um modo geral, o que tem se verificado na região é uma prevalência da economia monetarista, em atendimento às determinações macroeconômicas do sistema financeiro internacional, em detrimento do social.

Representante de uma tendência de governos rotulados como de “esquerda”, o governo Lula merece maiores considerações. Ao contrário do que se cogitava antes da sua eleição, quando se ventilou inclusive que romperia com as agências financeiras internacionais, Lula adotou uma postura voltada para o ajuste fiscal e a contenção do déficit público, apostando suas fichas em altas taxas de juros e na produção de superávits primários (OLIVEIRA, 2006, p. 23-47).

Implementou uma política macroeconômica austera e alinhada com o neoliberalismo e com as pautas do mercado financeiro internacional. Simultaneamente, sua postura interna sempre demonstrou uma notória preocupação com a questão social, tendo promovido avanços nos programas sociais, aumentando a provisão orçamentária de gastos públicos com o social e

buscado disciplinar certas matérias há muito desconsideradas²⁸⁹. Eis as principais iniciativas do governo Lula na área social: (i) uma reforma da previdência, em 2003; (ii) os programas Fome Zero e Bolsa Família; (iii) o Programa Primeiro Emprego; e (iv) a criação de fundos e programas de financiamento para a educação básica (FUNDEB) o ensino superior (PROUNI).

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

Seus principais resultados têm sido, de um lado, uma grande ampliação do consumo e um conseqüente aquecimento do mercado interno, e, de outro, um progressivo endividamento dos cidadãos mais pobres – ávidos pela aquisição dos produtos da moda expostos pela mídia – e um comprometimento de parte relevante dos seus salários. O que mais chama a atenção nesse tipo de inclusão no capitalismo é a repetição da tradição seletiva da cidadania no país, pois persiste em vincular as demandas sócioeconômicas à condição formal de emprego, excluindo-se os desempregados e trabalhadores informais.

5.3 As relações entre a sociedade civil e o Estado no atual cenário político e social latinoamericano: o surgimento de novos atores políticos

Contrariamente à tradição histórica da região, nas últimas décadas de neoliberalismo a política foi substituída pela economia, transferindo-se do Estado para a sociedade civil – compreendida como seara privada – o real poder decisório sobre as questões relativas à composição e aos rumos da comunidade política, principalmente sobre o tratamento da questão social. As relações de continuidade entre público e privado voltam a ter fortes imbricações, porém de maneira diversa. Atualmente, os comandos voltados para a primazia dos interesses particulares sobre os públicos partem de fora da burocracia estatal, não mais

²⁸⁹ A título exemplificativo, com base em projeto de iniciativa do governo federal, recentemente foram promulgadas, pelo Congresso Nacional, duas leis que envolvem demandas há muito reivindicadas pela sociedade brasileira. Trata-se da Lei n.º 11.445/07, que estabelece as diretrizes sobre saneamento básico, e da Lei n.º 11.346/06 (Lei de Segurança Alimentar – LSA), que institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

ocupando seus artífices cargos ou funções na estrutura governamental, mas atuando em “parceria” institucional a partir de suas organizações financeiras-empresariais.

Como bem identificou Francisco de Oliveira (2007, p. 56-57), traçando um paralelo entre as realidades recentes da África do Sul e do Brasil – extensível aos países latinoamericanos com alguns dos atuais governos de centro-esquerda –, a lógica acima delineada é representada, por meio de uma reflexão gramsciana, como uma “hegemonia às avessas”. Trata-se de um fenômeno novo, típico da era da globalização, em que os setores dominantes consentem em transferir aos dominados a administração burocrática do Estado e a difusão da retórica política (espaço público), sob a condição de estes manterem intactos os alicerces do modelo de produção capitalista e obedecerem aos comandos do mercado (seara privada).

Em relação à concepção de cidadania preconizada por Thomas H. Marshall, tem-se clara a existência de um forte “déficit de cidadania” (NUN, 2004, p. 173-175), ocasionado pela incorporação tardia e seletiva desse conceito na prática política e social na região e, posteriormente, pela não aplicação da normatividade jurídica ao plano concreto. Com o enfraquecimento do corporativismo – marca fundamental das relações entre Estado e sociedade civil nesse contexto –, a perda do protagonismo dos sindicatos na cena política e o surgimento de novas demandas sociais, pulveriza-se a questão social.

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

Para uma caracterização do atual cenário político e social na América Latina, no início do século XXI, serão a seguir delineados os perfis dos espaços institucional e não institucional da ação política, além das configurações das relações público/privado e Estado/sociedade. Por fim, serão identificados os principais sujeitos da cidadania e suas reivindicações enquanto conteúdo da cidadania social. Para tanto, revela-se primordial o resgate da dimensão histórica e da compreensão da cidadania como estratégia²⁹⁰.

²⁹⁰ Como aduz Dagnino (1994, p. 106), isto “significa enfatizar o seu caráter de construção histórica, definida portanto por interesses concretos e práticas concretas de luta e pela sua contínua transformação. Significa dizer que não há uma essência única imanente ao conceito de cidadania, que o seu conteúdo e seu significado não são universais, não estão definidos e delimitados previamente, mas respondem à dinâmica dos conflitos reais, tais

Nas duas últimas décadas, por conta de uma ampla ascensão de partidos políticos de centro-esquerda aos governos nacionais, caracterizou-se uma conjuntura política institucional inovadora, denominada de “esquerdização” da América Latina. Embora não se trate de partidos políticos e, principalmente, de governos orientados para a prática do socialismo, pode-se considerar que atualmente há uma frente social de caráter multifacetário. Esta simboliza uma ascensão ao poder institucional envolvendo desde grupos sociais minoritários que reivindicam suas tradições culturais (Bolívia e Equador) a legatários de grupos guerrilheiros (Nicarágua) e ex-integrantes do movimento sindical (Brasil).

Apesar de alguns casos de instabilidade institucional – como quedas de presidentes e tentativas de golpes de Estado, na década de 1990 –, evidencia-se como denominador comum o fato de vigorarem regimes de democracia, ao menos formal, ao invés da tradicional alternância entre liberdade e autoritarismo que marcou o século XX.

Considerando as composições governamentais presentemente instituídas, com exceção das figuras de Felipe Calderón Hinojosa no México (2006/____) e Álvaro Uribe na Colômbia (2002/2006 e 2006/2010), identificados como conservadores e alinhados a Washington, há um grupo de governantes que pode ser reunido em torno de uma trajetória de sensibilidade à questão social. São eles: Hugo Chávez na Venezuela (1999/____), Luis Inácio Lula da Silva (2002/2006 e 2006/2010) e Dilma Rousseff (2011/____) no Brasil, Nestor Kirchner (2003/2007) e Cristina Kirchner (2008/____) na Argentina, Tabaré Vázquez (2004/2009) e José Mujica (2010/____) no Uruguai, Evo Morales na Bolívia (2005/____), Michelle Bachelet no Chile (2006/2009), Daniel Ortega na Nicarágua (2007/____), Ollanta Humala no Peru (2011/____), Rafael Correa no Equador (2006/2009 e 2009/____) e Nicanor Duarte Frutos (2003/2008) e Fernando Lugo (2008/____) no Paraguai.

Entre alguns destes nomes, considerados “extremistas” em razão de seus discursos de ruptura e renovação, verifica-se uma postura de refundação nacional, cujas tentativas de viabilização passam pela formação de assembleias nacionais constituintes (Venezuela, Bolívia e Equador) para a reformulação do aparato estatal em consonância com os anseios das etnias

historicamente marginalizadas do processo político pelas classes dominantes, legatárias da colonização hispânica²⁹¹.

No caso dos demais países, observa-se uma continuidade da aplicação da política econômica neoliberal, conjugada com a adoção de políticas públicas sociais direcionadas para os indivíduos mais pobres, para a redução das desigualdades que persistem em meio ao pensamento único da busca pelo “crescimento econômico a todo custo”.

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

Como afirma José María Gómez a respeito do FSM, trata-se de um “movimento de movimentos”, de propósitos emancipatórios, caráter contrahegemônico, heterogêneo, plural, não doutrinário, e dinâmica descentralizada de ação política direta não violenta. Seus atores são não estatais e interagem em meio a um movimento social global em formação, com vistas à constituição de um espaço público supranacional e uma sociedade civil global. Esses agentes possuem uma relação intrínseca com a cidadania, por eles reivindicada em protestos e atividades fiscalização em relação à (in)ação estatal. Segundo Gómez (2004, p. 325-327), as principais questões em aberto quanto a esse ativismo transnacional são as suas representatividade social, transparência e democracia interna.

Diante dos acontecimentos políticos e sociais dos últimos anos no cenário latinoamericano, Hugo Quiroga apresenta uma descrição da reconfiguração do espaço público e da reativação da cidadania com a participação política direta:

La lógica de la **participación popular directa** tiene otro fundamento, la **movilización sistemática**, la **acción colectiva**, más allá de lo que establece el encuadre constitucional de la democracia y el Estado de derecho. Se busca un formato diferente de la política, que circula por fuera de los canales institucionales (parlamento, partidos, comicios) para trasladarla a las asambleas populares, a la participación directa. En lugar de las urnas, se prefiere la calle como ámbito de la acción política y la confrontación. (...), **la calle** es el **espacio público privilegiado**. Se critica el carácter meramente representativo de la política, pero se la recupera con otro formato, desde el **ejercicio colectivo de la decisión**.²⁹² (grifo meu)

²⁹¹ A título de contextualização, eis os percentuais de populações indígenas em relação à população total de alguns países da América Latina: Bolívia (mais de 50%); México (12%); Colômbia – (2%); Venezuela (2%); e Brasil (0,4%).

²⁹² QUIROGA, 2006, p. 135.

De acordo com Garretón (2006, p. 54-56), formaram-se na região alguns novos modelos de relacionamento entre Estado e sociedade civil, sendo ponto comum entre eles a já destacada universalidade da democracia formal.

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

(i) a da hipermobilização política: no caso da Venezuela, tem-se uma democracia contínua, na qual o sujeito político é o povo mobilizado, em contato direto com o governante carismático. Seus riscos consistem na polarização da sociedade e na dificuldade de institucionalização da liderança personalista. Como aduz Cheresky, capitaneado por uma liderança personalista, esse modelo possui relação direta com a cidadania, firmando apoio, sem intermediações, nas massas enquanto esfera deliberativa (CHERESKY, 2006, p. 64-65). Outra característica desse arquétipo é a demasiada concentração de poderes no Executivo, reivindicada por Hugo Chávez e concedida pelo parlamento venezuelano, como resposta à crise da representação parlamentar; e

(ii) a do modelo “partidista”: nos casos do Chile e do Uruguai, cujas sociedades se reorganizam via sufrágio, através do sistema de partidos políticos, que ostentam o posto de principais sujeitos na arena política e expressam como fraqueza a dificuldade de canalizar demandas sociais, correndo o risco de estabelecerem uma possível distância entre sociedade e política.

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

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

(ii) a dos movimentos sociais transnacionais: identificada pelas experiências de Porto Alegre (FSM) e dos desdobramentos de Chiapas (insurreição zapatista, de 1994, do Exército Zapatista de Libertação Nacional), a união dos movimentos antiglobalização e altermundialista é corporificada por novos sujeitos na cena política, como as redes de ativismo transnacionais e globais, além das ONGs. Sua principal dificuldade é a implementação institucional e política das suas bandeiras.

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

Em razão das transformações proporcionadas na (e pela) cidadania, também demonstram se reconfigurar a esfera pública e suas relações com a seara privada, promovendo-se diversas articulações em termos de políticas sociais²⁹³.

Garretón afirma que o grande tema da atualidade na América Latina consiste nas formas de reconstrução do espaço político, dos pontos de vista do Estado e da sociedade civil²⁹⁴, ambos devendo interagir e considerar como níveis paralelos as esferas local, nacional e supranacional. Consequentemente, é necessária uma redefinição nas formas tradicionais de aquisição e titularidade da cidadania, que se transformaria em “pluricidadania”, congregando, nos casos de imigrantes, a originária, a derivada e a supranacional.

Sustenta-se a necessidade de se desestatizar a cidadania e compreendê-la por meio de uma dimensão mais societária²⁹⁵, de maneira a corresponder ao pertencimento dos indivíduos a múltiplas formas de interação na comunidade política – entre elas a sociedade enquanto espaço público associativo –, e não apenas a um Estado como corpo político institucional.

Além do estatal e do associativo, afirma-se um novo significado para o espaço público: o midiático (QUIROGA, 2006, p. 127 e 129). Representado simbolicamente pelo governo de Nestor Kirchner, na Argentina, o espaço público midiático pode dar sustentação a uma espécie de governo da opinião pública (ou “democracia de audiência”), considerada mais forte que os partidos políticos, no qual há um desprezo do diálogo institucional (QUIROGA,

²⁹³ Verificam-se, basicamente, quatro modalidades de bem-estar social, formadas com as possíveis concepções resultantes das combinações entre público/privado e coletivo/individual: (i) participativa; (ii) cooperativa familiar; (iii) associativa filantrópica; e (iv) individualista absenteísta. ROBERTS, 1997, p. 12.

²⁹⁴ Segundo Garretón (2006, p. 57) um novo sentido para “sociedade civil” seria possível compreendendo-a como um *“conjunto de actores que contribuye específicamente a la reconstrucción de la polis y la ciudadanía, como aquel sujeto de demandas y proyectos que reconstituyen efectivamente el espacio donde la sociedad y el país se producen como tales”*.

²⁹⁵ Segundo Quiroga (2006, p. 136), esta deve ser *“entendida como un conjunto de derechos y prácticas participativas que se ejercita y opera tanto a nivel del Estado como de la sociedad civil, y que otorga a todos los individuos una pertenencia real como miembros de una comunidad”*. Nesse sentido, para a formação de um *“modelo de cidadania social menos centrado no Estado”*, compreende como possíveis sujeitos alternativos o mercado, a família, a comunidade e as associações voluntárias, sendo os dois primeiros de difícil eficácia. ROBERTS, 1997, p. 13-15.

2006, p. 132)²⁹⁶. Assim, verificam-se como traços comuns na vida pública (i) uma ampliação da distância entre governantes e governados; (ii) uma pretensão de presença cidadã direta na vida política e social, não mais através de grupos intermediários, mas pela opinião pública; e (iii) uma maior diversidade de atores (CHERESKY, 2006, p. 66-69).

Com a debilitação dos atores políticos institucionais (partidos políticos e sindicatos) e da tradição populista na América Latina, verifica-se uma mudança no centro de gravidade da vida política e um crescimento da presença cidadã na configuração de uma nova esfera pública (CHERESKY, 2006, p. 62)²⁹⁷. Trata-se da substituição da fábrica pela rua como símbolo do espaço público (QUIROGA, 2006, p. 131). Como resposta à insuficiência da representação eleitoral, a presença cívica renasce multifacetada e heterogênea, expressando uma nova configuração dos sujeitos coletivos e o surgimento de um espaço cidadão que habilita linhas de evolução variadas (CHERESKY, 2006, p. 74).

Os novos movimentos sociais se constituíram com base em dois eixos principais: as carências sociais (sem-terra e sem-teto) e a identidade étnica (indígenas e afrodescendentes). Assumem a forma de mobilizações de protestos urbanos e rurais de caráter imediato, esporádico e instantâneo. Representam a constituição de atores políticos em pleno espaço público, numa reapropriação coletiva do território social e com o exercício de uma forma de democracia imediata e participativa, pautada pela ação direta nas vizinhanças e por novos modos de interpelação ao poder institucional mediante a manifestação da opinião pública.

Distinguem-se das formas tradicionais de manifestações populares por não exigirem a concentração física dos manifestantes num local específico, ficando estes pulverizados em diversos espaços, tendo-se uma maior adesão. Seus motes são geralmente reativos, consistindo em respostas de descontentamento em relação a governos, governantes e/ou decisões políticas de ampla repercussão na vida social.

No sentido das ações dos movimentos transnacionais contrários ao neoliberalismo – como os embates de Seattle (EUA), em 1999, e de Gênova (Itália), em 2001, e as jornadas contra a intervenção militar no Iraque (2003 e 2004) –, ocorreu uma série de manifestações na América Latina, na qual diversos protestos e diferentes grupos sociais convergiram na luta

²⁹⁶ Como aduz Isidoro Cheresky (2006, p. 68), a centralidade da figura do presidente Kirchner na cena política argentina é sustentada pela opinião pública, de modo que a relação direta estabelecida pela Casa Rosada com o povo lhe confere altas taxas de popularidade.

²⁹⁷ Ainda segundo Cheresky (2006, p. 88), “*Se retrajeron las identidades políticas permanentes, los partidos tradicionales se fueron desagregando. La ciudadanía, (...), como arena para la constitución de identidades políticas contingentes, parece ser la característica de la vida política*”.

contra as políticas neoliberais, principalmente as privatizações: (i) a do *caracazo*, em 1989, na Venezuela; (ii) a da “guerra da água”, em 2000, em Cochabamba (Bolívia); (iii) a da frente ampla cívica de Arequipa (Peru), em 2002, contra a venda de empresas públicas do setor elétrico; (iv) a do Congresso Democrático do Povo do Paraguai, em 2002; (v) as de repúdio ao NAFTA e às desestatizações promovidas pelo governo de Vicente Fox no México, em 2005; e (vi) a das insurreições indígenas e camponesas no Equador, em 2005 (BORÓN, 2003, p. 18).

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

Os primeiros representaram protestos espontâneos, pacíficos e multitudinários, autoconvocados espontaneamente, na virada de 2001 para 2002, em reação aos elevados índices de pobreza e desemprego na Argentina. Seu estopim foi a divulgação da adoção da política do *corralito* – restrição à movimentação de contas bancárias e ao saque de dinheiro em papel – que desagradou a população e desencadeou a ida às ruas de milhões de cidadãos, o que culminou na renúncia do então presidente Fernando de la Rúa²⁹⁸.

Já os *piquetes*, ocorridos a partir de meados da década de 1990, apesar de não terem sido tão espontâneos como os *cacerolazos* da classe média, pois foram fomentados por sindicatos e partidos políticos, envolveram a presença de novos sujeitos na cena política. Trata-se dos *piqueteros*, que se constituíram enquanto agrupamento político de cidadãos pobres e/ou desempregados, reconhecidos a partir do movimento social de protestos contra a demissão de trabalhadores da empresa YPF, privatizada em 1999, e as mazelas resultantes das sucessivas crises econômicas que acometeram o país (MANEIRO, 2006, p. 83-121).

O elemento mais interessante desses novos sujeitos políticos coletivos é a efemeridade do seu agrupamento e da sua dispersão, cuja explicação encontra fundamento no modelo de vida social contemporâneo, no qual a busca pela subsistência vital e pela conquista e manutenção de um emprego preenchem a maioria, senão a integralidade, do tempo das pessoas (QUIROGA, 2006, p. 126; e ROBERTS, 1997, p. 17).

De outra banda, atualmente a tendência da conflitividade na região também tem sido pautada por questões étnicas, destacando-se por ser, entre todas as presentes experiências mundiais, a que congrega mais claramente o combate a desigualdades sociais com a luta por reconhecimento político-cultural. Com a bandeira do multiculturalismo, os movimentos

²⁹⁸ Este foi o “cacerolazo” mais importante entre diversos já realizados na América Latina, como os chilenos (1971/1973 e 1982/1987), os venezuelanos (década de 1990) e outro argentino (1996).

sociais organizados, que possuem mobilização permanente, reacenderam os debates sobre a existência de verdadeiras nações na região e têm reivindicado Estados plurinacionais e autonomia de governos para as diferentes nacionalidades étnicas, como no México, no Equador e na Bolívia.

5.4 Sistematização das idéias e das discussões

A partir da apresentação do campo de análise da América Latina, é possível passar à reflexão sobre novos elementos relativos ao conceito de cidadania. Daqui por diante, ele pode ser pensado de forma dinâmica e ampliada, referido à participação política ativa, progressivamente intensificada com a reorganização da sociedade civil e a emergência de novos atores sociais que ganham espaço na cena política.

Quando se fala em um “novo” conceito de cidadania, busca-se ilustrar um salto qualitativo agregado por esse quadro espaço-temporal a um conceito cuja referência teórica se mostra deficitária em termos de prática social. As novas relações entre Estado e sociedade civil, bem como as demandas surgidas no cotidiano de países marcados pela exclusão social demonstram a necessidade de se avançar da concepção estática para uma compreensão dinâmica da cidadania.

Nesse sentido, chama a atenção o fato de que os novos atores coletivos formados na cena política latinoamericana desempenham, simultaneamente, dois papéis de extrema relevância em sua relação com o poder institucional: (i) fiscalização e veto às medidas adotadas pelo Estado; e (ii) reivindicação de interesse, como nos pleitos étnicos. Numa perspectiva geral, pode-se afirmar que esses sujeitos incorporam a estratégia da cidadania, mas geralmente sem pretensões de ruptura com o poder institucional constituído (CHERESKY, 2006, p. 63 e 90).

Com as diversas atualizações que vem recebendo no contexto latinoamericano, o conceito de cidadania também assume um caráter multidimensional e mostra-se capaz de atravessar tanto a seara das necessidades como a das liberdades, abarcando as demandas por redistribuição e reconhecimento. Consequentemente, a cidadania adquire um conteúdo mais amplo que o tradicionalmente reivindicado através das demandas trabalhistas, expandindo-se também sua titularidade para novos sujeitos coletivos e para indivíduos antes alheios a ela.

Isso permite caracterizá-la como um importante vetor de democratização do Estado e da sociedade civil, bem como catalisador de bandeiras em termos de direitos. Como será explorado no próximo capítulo, esses elementos têm sido reconhecidos política e normativamente no âmbito do atual constitucionalismo latinoamericano. Assim corporifica-se um processo de mobilizações políticas que surgem a partir da sociedade civil e de seus novos sujeitos (os movimentos sociais) que fazem valer diretamente as suas reivindicações (socioeconômicas e identitárias), produzindo resultados que variam de reformas políticas pontuais a refundações nacionais.

6 O CONCEITO DE CIDADANIA NO ATUAL CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO

“Estoy convencido de que debemos encontrar nuestras propias soluciones, en tanto sea posible, aceptar soluciones que otros continentes han encontrado en el largo y fragoso camino de su historia sin que intentemos, sin embargo, copiar éstas mecánicamente, tal como hemos hecho hasta ahora”.
Gabriel García Márquez

Até o capítulo anterior, a cidadania foi relacionada a três conjunturas histórico-sociais e político-econômicos – europeu, latinoamericano e brasileiro – e aos seus respectivos pensadores (historiadores, politólogos e sociólogos). Daqui em diante, a cidadania será articulada ao fenômeno do constitucionalismo no atual contexto latinoamericano e aos seus intérpretes (constitucionalistas e antropólogos jurídicos).

A opção por essa abordagem expressa o intuito de apresentar o ponto de vista daqueles que têm participado da elaboração de um grupo de Constituições (Brasil, Venezuela, Bolívia e Equador) com um conceito de cidadania ampliado em relação aos paradigmas anteriores.

A análise comparativa do conceito de cidadania nessas Constituições permitirá a identificação – através do critério interpretativo da “revolução passiva” – do que ocorre em termos de mudança e conservação nas relações entre sociedade civil e sociedade política. Nesse cenário, as Constituições têm reconhecido formalmente reivindicações da sociedade civil, proporcionando também a abertura do espaço institucional das cortes supremas para o exercício da cidadania por grupos antes alheios.

Constituição e constitucionalismo são fenômenos tratados aqui, respectivamente, como espécie e gênero, para ilustrar a existência de elementos comuns aos diversos países quanto a um conceito de cidadania a ser pensado numa chave mais abrangente que a nacional.

6.1 O atual constitucionalismo latino-americano

Como materialização da abertura democrática da década de 1980 e do seu modelo de cidadania, elaborou-se uma normatividade constitucional na América Latina com ênfase

democrática na questão social. Trata-se do modelo do Estado Social e Democrático de Direito, inspirado nas Constituições de Portugal (1976) e Espanha (1978), e em constitucionalistas como o português José Joaquim Gomes Canotilho e o espanhol Elias Díaz.

Para definir o atual constitucionalismo latinoamericano, cabe recorrer à delimitação dos constitucionalistas e antropólogos jurídicos que têm se dedicado ao tema, identificando três ondas de promulgações de Constituições ou reformas constitucionais: (i) 1982 a 1988: surgimento do multiculturalismo; (ii) 1989 a 2005: reconhecimento do Estado pluricultural e do pluralismo jurídico; e (iii) 2006 em diante: afirmação da livre determinação dos povos e do modelo de Estado plurinacional (FAJARDO, 2010, p. 9, 16 e 35).

No primeiro período, destacam-se as experiências do Canadá (1982), da Guatemala (1985) e da Nicarágua (1987), que reconheceram direitos à identidade cultural e direitos indígenas específicos. Em 1988, o Brasil promulgou sua Constituição Federal, representando um pacto plural, fruto de um debate amplo e aberto. Absorveu institutos e princípios inéditos como a dignidade da pessoa humana e um vasto catálogo de direitos fundamentais.

Num segundo momento, com a influência do Convênio 169 da OIT (1989)²⁹⁹, um forte apelo às questões dos povos indígenas e a aceitação de novos modelos de pluralismo jurídico permearam as seguintes Constituições: Colômbia (1991); Paraguai (1992); Peru (1993); Equador (1998); Venezuela (1999); e Bolívia (1967; reformada em 2002).

Numa terceira etapa, foram promulgadas as novas Constituições da Bolívia (2007) e do Equador (2008), viabilizadas por intensas mobilizações populares, enfatizando a questão étnica e promovendo a idéia de refundação do Estado, calcada na harmonia das diversas culturas sob o pálio de um Estado plurinacional ou pluricultural:

En las últimas décadas, con la conquista de los espacios constituyentes por los pueblos indígenas, las constituciones ya no solo son el escenario donde se define las relaciones entre los estados y los pueblos indígenas desde un poder ajeno, sino que se han constituido, así mismas, en escenarios de la refundación de tales relaciones y de los estados mismos³⁰⁰.

Para uma visão dessas profundas reformulações constitucionais mobilizadas a partir de transformações sociais, cabe conferir a detalhada sistematização de Fajardo³⁰¹:

²⁹⁹ No Direito Internacional quatro são os instrumentos: a Convenção sobre o Instituto Indigenista Interamericano (1940); o Convênio 107 da OIT sobre populações indígenas e tribais em países independentes (1957); o Convênio 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais em países independentes (1989); e a Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas (2007). Cf. WOLFRUM, 2008, p. 599-615.

³⁰⁰ FAJARDO, 2010, p. 10.

³⁰¹ FAJARDO, 2010, p. 35.

Ciclos / reformas constitucionais	1º ciclo	2º ciclo	3º ciclo
Eixo	A emergência do multiculturalismo e o direito à diversidade cultural.	A Nação-Estado pluricultural e o reconhecimento do pluralismo jurídico interno.	A demanda pelo Estado plurinacional (conformado por nações / nacionalidades indígenas) e novos direitos.
Período	1982-1988.	1989-2005.	2006 em diante.
Exemplos de países	1982: Canadá. 1985: Guatemala. 1987: Nicarágua. 1988: Brasil.	1991: Colômbia. 1992: México. 1993: Perú. 1994 e 2004: Bolívia. 1994: Argentina. 1998: Equador. 1999: Venezuela e Paraguai.	Bolívia – 2006, 2009. Equador – 2008.
Marco normativo internacional	- 1982, Grupo de Trabalho da ONU sobre povos indígenas. - Revisão do Convênio 107 da OIT (1987-1989).	- 1989: Adoção do Convênio 169 da OIT sobre povos indígenas. - 1991: ratificação pelo México, seguido por todos os países andinos.	- Aprovação da Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas: - 2006: pelo Conselho de DDHH; - 2007: pela Assembléia.
Contexto nacional	Países com alta diversidade cultural. Presença indígena em contextos bélicos ou pós-bélicos (Nicarágua, Guatemala).	Articulação de movimentos com demandas indígenas. Políticas neoliberais: reformas estruturais do Estado, redução de direitos sociais, abertura a transnacionais.	Alta presença indígena nas constituintes. Fracasso das políticas neoliberais. Pressão para que o Estado retome a responsabilidade social.
Sujeitos de direito	Comunidades (Nicarágua). Grupos étnicos (Guatemala). Populações (Brasil). Povos aborígenes (Canadá).	Comunidades. Povos indígenas. Povos originários (Perú).	Comunidades. Povos indígenas. Nações indígenas (Bolívia). Nacionalidade indígena (Equador).
Reconhecimento de:	Multiculturalidade (Canadá). Direito à identidade cultural (Guatemala, Nicarágua). Multietnicidade (Nicarágua). Autonomias (Nicarágua). Direitos indígenas (Brasil). O reconhecimento da diversidade não modifica o caráter do Estado. Não se reconhece o pluralismo jurídico, nem jurisdição (indígena) própria.	Reafirma-se o direito à identidade e diversidade cultural. Do direito à diversidade passa-se à definição da Nação, República e Estado multicultural. Inclusão de uma listagem de direitos coletivos indígenas. Reconhecimento do pluralismo jurídico: autoridades próprias, direito (consuetudinário), justiça/jurisdição. Direitos de consulta e participação. Falta de acomodação de novas formas de participação e consulta com estruturas institucionais. Redução da responsabilidade social do Estado. Desregulação abre novas formas de penetração de transnacionais em territórios indígenas.	Responsabilidade social do Estado. Novos direitos sociais (à água, ao “bem-viver”) e direitos “da natureza” (Equador). Direitos de indivíduos, grupos, comunidades, povos nações e nacionalidades indígenas. Autonomias indígenas. Jurisdição indígena: deve respeitar os direitos humanos, direitos das mulheres (Equador), direitos de defesa e garantias (Bolívia). Novo texto da Constituição da Bolívia reduz alguns avanços do texto original (e.g., busca restringir a jurisdição indígena a indígenas dentro do seu território para assuntos indígenas) e introduziu o requisito de “ser advogado” para as autoridades indígenas membros do Tribunal Constitucional Plurinacional.

A partir da delimitação proposta para o âmbito do atual constitucionalismo latinoamericano, será realizada a apresentação e comparação dos elementos inovadores que possibilitarão uma discussão acerca da caracterização, ou não, de um significado ampliado para o conceito de cidadania na atualidade.

6.2 O conceito de cidadania no atual constitucionalismo latinoamericano: critérios de comparação

Serão examinados os seguintes aspectos na análise comparativa entre as contribuições trazidas para o conceito de cidadania pelo atual constitucionalismo latinoamericano: (i) o significado do conceito de cidadania em relação ao modelo de Estado; (ii) os novos direitos de cidadania; (iii) a ênfase na participação política dos cidadãos e seus mecanismos; e (iv) as formas de tutela judicial dos novos direitos de cidadania (judicialização nacional ou jurisdição indígena autônoma).

Inicialmente será feita uma apresentação dos referidos institutos em cada país (em ordem cronológica – Brasil, Venezuela, Bolívia e Equador), de modo que seja possível o exame global entre eles.

6.2.1 O conceito de cidadania na Constituição brasileira de 1988

A Constituição Federal de 1988 (“CF/88”) representa o marco da transição democrática no Brasil, após décadas de um regime militar autoritário e limitador das liberdades.

Quanto ao primeiro eixo de comparação proposto, o do significado do conceito de cidadania em relação ao modelo de Estado, o constituinte brasileiro optou pelo formato do Estado Democrático de Direito, norteado pelo princípio da dignidade da pessoa humana, conjugando valores do liberalismo e da social-democracia, em uma sociedade “pluralista”:

Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em **Estado Democrático de Direito** e tem como fundamentos:
 (...)
 II - a **cidadania**

III - a **dignidade da pessoa humana**;
 (...)
 V - o **pluralismo político**. (grifo meu)

A CF/88 trouxe diversos avanços, mas manteve o modelo estadocêntrico e passivo de cidadania, com pouca abertura para o multiculturalismo delgado, e não reconheceu o pluralismo jurídico.

Quanto ao segundo eixo de comparação proposto, o dos novos direitos de cidadania, a CF/88 manteve a classificação tradicional do constitucionalismo europeu (direitos civis, políticos e sociais) e agregou alguns direitos difusos (relativos ao meio ambiente e aos consumidores), reconhecendo a teoria das gerações de direitos.

Na tutela estatal dos interesses das minorias étnicas, destaca-se a proteção estatal da cultura indígena, cuja competência legislativa para a disciplina ficou prevista privativamente à União Federal (art. 22, XIV), que deverá se pautar nos seguintes parâmetros:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º - O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

No seu capítulo VIII, a CF/88 conferiu tratamento específico aos índios, reconhecendo-lhes “direitos originários” sobre suas “terras tradicionalmente ocupadas” (art. 231), consideradas inalienáveis e indisponíveis (§4º), a serem utilizadas em regime de posse permanente (§2º), com direito a usufruto exclusivo das riquezas nelas existentes, garantida sua participação nos resultados da lavra dos recursos energéticos (§3º).

Quanto aos espaços relativos aos povos indígenas, o ordenamento jurídico brasileiro utiliza a noção de “terras”, para manter a titularidade estatal desses locais. Este tema será aprofundado adiante, na abordagem do caso Raposa Serra do Sol.

O artigo 20, XI, da CF/88 dispõe que essas “terras tradicionalmente ocupadas pelos índios” são bens da União Federal. Consequentemente, é da competência do Congresso Nacional (art. 49, XVI): “*autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais*”. O art. 176, *caput* e §1º, prevê que os recursos minerais existentes nas terras indígenas pertencem à União, que poderá conceder sua exploração à iniciativa privada, desde que estabelecidas condições específicas.

Após mais de 20 anos da promulgação da CF/88, houve poucas mudanças significativas tanto no plano legislativo – persistindo em vigor o defasado Estatuto do Índio

(Lei nº 6.001/73) –, como nas estruturas e práticas político-administrativas quanto à implementação dos direitos indígenas (VERDUM, 2010, p. 115).

Ainda há uma grande diferença entre o tratamento constitucional brasileiro conferido aos direitos indígenas e o modelo de “cidadania indígena” previsto pela ordenação internacional (Convenção 169 da OIT de 1989 e Declaração da ONU de 2007), que denota o reconhecimento de direitos relativos a:

(a) autonomía de decisión; (b) autogobierno y control sobre los territorios y los recursos naturales en ellos existentes; (c) derecho a representación política en las instancias de poder legislativo del Estado; y (d) protagonismo en la formulación y control sobre las llamadas políticas públicas de los Estados en que están insertos por fuerza del proceso de colonización iniciado en la región al final del siglo XV, (...).³⁰²

O Estado brasileiro persiste com caráter monocultural e nacional (VERDUM, 2010, p. 123), sem abrir espaço para as concepções do pluralismo jurídico e do Estado pluricultural e plurinacional. O chamado “indigenismo brasileiro”, que nasceu da tradição sertanista, no início do século XX, possui a mesma contradição interna do indigenismo mexicano: “*postular el relativismo cultural, al mismo tiempo que ambiciona la meta de ‘incluir a los indios’ en la sociedad nacional*”, o que caracteriza um “*discurso ideológico relativista encubriendo una práctica integracionista*” (VERDUM, 2010, p. 117).

No terceiro eixo de comparação proposto, o da ênfase na participação política dos cidadãos e seus mecanismos, a CF/88 adota um modelo de democracia semidireta, prevendo canais de democracia representativa (art. 1º, §único) complementados por mecanismos de democracia direta no processo legislativo, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (art. 14).

A prática tem demonstrado que a democracia representativa prevalece, pois, passados mais de 20 anos da promulgação da Constituição de 1988, somente foram realizados um plebiscito, em 1993, e um referendo, em 2005, além de ainda serem exíguas as leis aprovadas a partir da iniciativa popular.

Além desses instrumentos de participação política, a CF/88 contém normas (art. 29, XII; art. 30, I e VIII) que possibilitam novos experimentos de participação cidadã, como o Orçamento Participativo. Inicialmente implementado em Porto Alegre/RS, foi adotado em outras cidades brasileiras, governadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT), e teve excelente

³⁰² VERDUM, 2010, p. 115-116.

avaliação pelas populações envolvidas, que passaram a atuar diretamente na deliberação acerca das prioridades sociais e das alocações de recursos orçamentários (REY, 2010, p. 200).

Além do âmbito da institucionalidade estatal, a participação política no Brasil continua a ocorrer, preponderantemente, a partir dos partidos políticos e sindicatos, destacando-se o crescente papel da sociedade civil, em especial, dos movimentos sociais.

No mais, a grande novidade em termos de participação cidadã advém da ampliação do acesso à justiça, representado pela previsão de diversos instrumentos jurídicos para se pleitear direitos perante o Poder Judiciário. Esse movimento tem sido compreendido através do fenômeno da judicialização da política e das relações sociais.

No quarto eixo de comparação proposto, o das formas de tutela judicial dos novos direitos de cidadania (judicialização nacional ou jurisdição indígena autônoma), a CF/88 manteve o sistema de jurisdição única (estatal/nacional), sem aderir ao pluralismo jurídico, nos planos normativo e institucional. A única menção à expressão “pluralismo” consta no artigo 1º, V (“pluralismo político”), como um dos fundamentos da república, e no artigo 206, III (“pluralismo de idéias”), como um dos princípios do ensino no Brasil.

A título ilustrativo, a tutela judicial dos “indígenas” ocorre apenas perante a Justiça Federal (art. 109, XI), seja através do Ministério Público Federal (art. 129, V), seja pelos próprios índios, individual ou coletivamente:

Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo.

Ou seja, diante da inexistência de qualquer órgão jurisdicional especializado na sua matéria, os indígenas devem ingressar na jurisdição ordinária (estatal), que não contém membros que representem aquela coletividade.

A respeito dos direitos indígenas, recentemente foi julgado no Supremo Tribunal Federal o caso conhecido como Raposa Serra do Sol (Pet. nº 3.388/RR), relativo à demarcação de terras indígenas na Amazônia. O órgão plenário da Corte decidiu, por dez votos a um, pela constitucionalidade da demarcação de terras indígenas realizada pelo poder público. Destacam-se os seguintes argumentos, pois articulados com os temas aqui aventados:

5. (...) 5.1. **As "terras indígenas" versadas pela Constituição Federal de 1988 fazem parte de um território estatal-brasileiro sobre o qual incide, com exclusividade, o Direito nacional.** (...) 5.2. **Todas as "terras indígenas" são um bem público federal (inciso XI do art. 20 da CF).** (...) as unidades federadas pós-Constituição de 1988 já nascem com seu

território jungido ao regime constitucional de preexistência dos direitos originários dos índios sobre as terras por eles "tradicionalmente ocupadas". (...).

6. (...) **Papel de centralidade institucional desempenhado pela União, que não pode deixar de ser imediatamente coadjuvado pelos próprios índios, suas comunidades e organizações, além da protagonização de tutela e fiscalização do Ministério Público (inciso V do art. 129 e art. 232, ambos da CF).**

7. (...) Somente o "território" enquanto categoria jurídico-política é que se põe como o preciso âmbito espacial de incidência de uma dada Ordem Jurídica soberana, ou autônoma. O substantivo "terras" é termo que assume compostura nitidamente sócio-cultural, e não política. A Constituição teve o cuidado de não falar em territórios indígenas, mas, tão-só, em "terras indígenas". (...) Daí não se reconhecer a qualquer das organizações sociais indígenas, ao conjunto delas, ou à sua base peculiarmente antropológica a dimensão de instância transnacional. Pelo que nenhuma das comunidades indígenas brasileiras detém estatura normativa para comparecer perante a Ordem Jurídica Internacional como "Nação", "País", "Pátria", "território nacional" ou "povo" independente. Sendo de fácil percepção que todas as vezes em que a Constituição de 1988 tratou de "**nacionalidade**" e dos demais vocábulos aspeados (País, Pátria, território nacional e povo) foi para se referir ao **Brasil por inteiro**.

8. (...) **Somente à União**, por atos situados na esfera de atuação do Poder Executivo, **competete instaurar, sequenciar e concluir formalmente o processo demarcatório das terras indígenas, (...).**

9. (...) Os arts. 231 e 232 da Constituição Federal são de finalidade nitidamente fraternal ou solidária, própria de uma quadra constitucional que se volta para a efetivação de um novo tipo de igualdade: a igualdade civil-moral de minorias, tendo em vista o proto-valor da integração comunitária. (...) No caso, os índios a desfrutar de um espaço fundiário que lhes assegure meios dignos de subsistência econômica para mais eficazmente poderem preservar sua identidade somática, linguística e cultural. Processo de uma aculturação que não se dilui no convívio com os não-índios, pois a aculturação de que trata a Constituição não é perda de identidade étnica, mas somatório de mundividências. Uma soma, e não uma subtração. (...) **Relações interétnicas** de mútuo proveito, a caracterizar ganhos culturais incessantemente cumulativos. **Concretização constitucional do valor da inclusão comunitária pela via da identidade étnica**.

11. (...) **Terra indígena, no imaginário coletivo aborígene, não é um simples objeto de direito, mas ganha a dimensão de verdadeiro ente ou ser que resume em si toda ancestralidade, toda coetaneidade e toda posteridade de uma etnia**. Donde (...) o reconhecimento do direito a uma posse permanente e usufruto exclusivo. (...) O que termina por fazer desse tipo tradicional de posse um heterodoxo instituto de Direito Constitucional, e não uma ortodoxa figura de Direito Civil.³⁰³ (grifo e sublinhado meus)

Em síntese, o STF agiu de forma bastante restritiva em relação aos direitos dos povos indígenas, reforçando a primazia conferida pela CF/88 ao Estado, corporificado pela União Federal, em detrimento da autonomia daquele grupo étnico de cidadãos.

6.2.2 O conceito de cidadania na Constituição venezuelana de 1999

Após décadas de governos elitistas e autoritários, em 1989, quando da tentativa do então presidente Carlos Andrés Pérez de aderir ao neoliberalismo, à revelia do Parlamento e da população, houve uma forte reação (protestos e saques) nas ruas de Caracas, no movimento

³⁰³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Petição nº 3.388/RR. Pleno, RTJ VOL-00212-, PP-00049, 2008.

conhecido como “Caracazo”. Segundo Romeo Rey (2010, p. 174), a tônica das ações populares “*no obedeció a ninguna línea política. Las masas no fueron dirigidas, no estaban contenidas por una organización social más amplia, ningún movimiento social estructurado estaba detrás de las movilizaciones*”.

Afirma-se que se tratou de uma manifestação política e social de caráter espontâneo, a partir de um descontentamento generalizado diante do quadro de sucessivas crises econômicas atravessado pela Venezuela nas últimas décadas. Como resultado, por um lado, houve um recuo do governo quanto à liberalização ampliada da economia; por outro, ficou um saldo de dezenas de mortos e centenas de feridos entre os manifestantes.

Em 1994, Hugo Rafael Chávez Frías, ex-tenente coronel do exército venezuelano, iniciou a organização do “Movimiento Quinta República” (MVR), com a pretensão de formar um movimento de massas e promover ampla reestruturação no país. Suas principais referências são Simón Bolívar, o libertador da América, e Fidel Castro, líder da Revolução Cubana. Além da integração da América Latina, preconizam-se: “*apelación a los valores de independencia nacional, de democracia (...), de soberanía del pueblo, de justicia social, de derecho universal a la educación e de igualdad de razas*” (REY, 2010, p. 175).

Originário das fileiras do militarismo nacionalista de esquerda, Chávez agregou uma incisiva crítica ao que denomina “imperialismo”, atualmente corporificado pelo neoliberalismo. Chávez ganhou notoriedade política na Venezuela até ser eleito presidente da República, em 1999, amparado pelo seu “Pólo Patriótico”, uma coalisão formada por treze partidos políticos e diversos grupos políticos de base.

Tão logo eleito, Chávez protagonizou um movimento pela refundação nacional da Venezuela, para inaugurar uma nova era de mudanças profundas. O primeiro passo foi a convocação de uma assembléia nacional constituinte, que culminou na elaboração da “Constituição Bolivariana”, aprovada por “referendo constituinte” em 15/12/1999, proclamada em 20/12/1999 e publicada na “Gaceta Oficial” de 30/12/1999.

Aprovado o novo texto constitucional, o governo do presidente Hugo Chávez deflagrou a “Revolução Bolivariana”, tida como o modelo a ser construído para o “Socialismo do século XXI”. De acordo com a análise de Romeo Rey, há cinco “motores” para viabilizar a “Revolução Bolivariana” na Venezuela:

primero, poderes generales que le fueron conferidos por el Parlamento entre febrero de 2007 y julio de 2008 (una regulación constitucional que también había existido y había sido aplicada antes en determinados casos); segundo, los esfuerzos iniciados a mediados de 2007 por

reformular determinados aspectos de la Constitución ‘bolivariana’ (...); tercero, ‘educación con nuevos valores’ (...); cuarto, una reorganización administrativa del país, y quinto, ‘la explosión del poder comunal’, que se refiere a la participación activa del pueblo en las tareas administrativas y políticas.³⁰⁴

A reação das elites conservadoras foi praticamente imediata e se materializou através de sucessivas manifestações nas ruas e da convocação de greve geral pela federação empresária Fedecámaras e pela confederação sindical CTV. Em abril de 2002, as elites venezuelanas, apoiadas por setores das Forças Armadas, promoveram um golpe de Estado, retirando Chávez do Palácio de Miraflores e o detendo em local desconhecido. Ao contrário do que se esperava, houve uma forte mobilização popular exigindo o retorno do presidente eleito pelas urnas, o que ocorreu após confrontos entre as tropas do Exército e manifestantes antichavistas, de um lado, e os militantes chavistas, de outro (REY, 2010, p. 174 e 178).

Outro episódio de reação consistiu em uma greve de empresários, em 2003, que culminou na realização, em 2004, de um plebiscito popular para a destituição do presidente. O resultado nas urnas determinou a continuidade do governo – 59% de votos contrários à destituição. A vitória nas urnas deu força ao presidente que, em 2006, foi reeleito com expressivas participação popular (75%) e votação favorável (61%).

Outras menções poderiam ser feitas para a contextualização política, social e econômica da Constituição da Venezuela, mas agora cabe passar à análise das questões constitucionais.

No primeiro eixo de comparação proposto, o do significado do conceito de cidadania em relação ao modelo de Estado, a Constituição da Venezuela de 1999 anuncia, no preâmbulo e em seus artigos iniciais, o intento de refundação da República, pela conjugação entre um novo modelo de sociedade e o Estado Democrático e Social de Direito:

PREÁMBULO

El pueblo de Venezuela, (...), con el **fin supremo de refundar la República** para **establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado**, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la ley para esta y las futuras generaciones; (grifo e sublinhado meus)

Art. 2º Venezuela se constituye en un **Estado democrático y social de Derecho y de Justicia**, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el **pluralismo político**. (grifo e sublinhado meus)

³⁰⁴ REY, 2010, p. 180.

Todavía, manteve-se o modelo nacional do Estado Democrático e Social de Direito, difundido a partir da Constituição da Espanha de 1978, deixando-se de adotar os modelos de Estado plurinacional e de pluralismo jurídico, sensíveis às demandas dos povos tradicionais.

No segundo eixo de comparação proposto, o dos novos direitos de cidadania, a Constituição de 1999 estipula – em seu art. 39, título III – como titulares dos direitos e deveres de cidadania as mulheres e homens que tenham a nacionalidade venezuelana.

No mesmo título III, há um catálogo extenso de direitos e deveres de cidadania, dividido em nove capítulos: (i) disposições gerais; (ii) da nacionalidade e da cidadania; (iii) dos direitos; (iv) direitos políticos; (v) dos direitos sociais e das famílias; (vi) dos direitos culturais e educativos; (vii) dos direitos econômicos; (viii) dos direitos dos povos indígenas; e (ix) dos direitos ambientais.

Tendo em vista a manutenção, em grande parte, do modelo de classificação dos direitos de cidadania do constitucionalismo europeu, duas novidades merecem destaque:

(i) o capítulo dos direitos dos povos indígenas (artigos 119 a 126), que traz em seu artigo 119, além de disposições gerais sobre o tema, o reconhecimento do direito à participação e do direito originário indígena à propriedade coletiva de suas terras:

Art. 119. El Estado reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como su hábitat y **derechos originarios sobre las tierras** que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida. Corresponderá al Ejecutivo Nacional, con la **participación de los pueblos indígenas**, demarcar y garantizar el **derecho a la propiedad colectiva de sus tierras**, las cuales serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y en la ley. (grifo meu)

Os demais artigos tratam do aproveitamento dos recursos naturais pelo Estado (art. 120); do direito à identidade étnica indígena (art. 121); do direito à saúde e à preservação da medicina tradicional indígena (art. 122); do direito à manutenção das práticas econômicas indígenas (art. 123); do direito à propriedade intelectual dos povos indígenas (art. 124); do direito à participação política e à representação indígena no Parlamento (“Assembleia Nacional”) e outras instâncias deliberativas (art. 125); e do reconhecimento dos povos indígenas como parte da nação Venezuela (art. 126), não adotando o Estado plurinacional.

(ii) o capítulo dos direitos ambientais: direitos intergeracionais (art. 127); política de ordenação do território (art. 128); e princípios da prevenção e precaução (art. 129).

No que tange ao terceiro eixo de comparação proposto, o da ênfase na participação política dos cidadãos e seus mecanismos, a Constituição da Venezuela de 1999 confere preferência ao modelo de democracia direta, adotando mecanismos da democracia representativa, com base em princípios de governo como a participação, a descentralização e o pluralismo:

Art. 5. La **soberanía** reside intransferiblemente en el **pueblo**, quien la **ejerce directamente** en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, **e indirectamente**, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público.
Los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos. (grifo meu)

Art. 6. El **gobierno** de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre **democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista** y de mandatos revocables. (grifo meu)

Destacam-se entre os direitos de participação os atinentes à gestão pública (art. 62), especialmente na elaboração de propostas e na execução orçamentárias junto à Administração Pública descentralizada. Outro ponto que merece destaque é a possibilidade de representação indígena no Parlamento (“Assembléia Nacional”) (art. 125 e 186).

No Capítulo IV (artigos 273 a 279), a Constituição de 1999 prevê a figura do “poder cidadão”, que será exercido por um Conselho Moral Republicano, composto por instituições estatais tradicionais (Ministério Público, Defensoria Pública e Controladoria da República). Suas missões estão previstas no art. 275.

No quarto eixo de comparação proposto, o das formas de tutela judicial dos novos direitos de cidadania (judicialização nacional ou jurisdição indígena autônoma), a Constituição da Venezuela de 1999 inovou ao instituir (art. 260) a possibilidade de criação de “instâncias de justiça” pelas autoridades dos povos indígenas, seus únicos destinatários. Tais instâncias aplicarão normas e procedimentos próprios dos povos indígenas, baseados em suas tradições ancestrais, no limite do que não contrariar a Constituição, a lei e a ordem pública.

Incidirá o controle de constitucionalidade, exercido pelo Tribunal Supremo de Justiça, em relação às normas e aos procedimentos instituídos pelos povos indígenas, bem como acerca das decisões proferidas pela instância de justiça indígena. O art. 260 dispõe que lei futura determinará a coordenação entre a jurisdição especial indígena e o “sistema judicial nacional”. Reconhece-se a autonomia, mas não a independência da jurisdição indígena.

A Constituição Venezuelana também prevê (art. 281, 8) a Defensoria Pública como responsável pela tutela dos direitos dos povos indígenas, o que, pensando-se à luz do art. 260, deverá ocorrer apenas nos casos que porventura tramitem na jurisdição judicial nacional e/ou

no Tribunal Supremo de Justiça, diante da autotutela dos povos indígenas no âmbito do seu próprio sistema de jurisdição especial.

6.2.3 O conceito de cidadania na Constituição boliviana de 2007

Apesar de possuir relevantes reservas de recursos naturais e culturais, a Bolívia é um dos países mais pobres da América Latina, apresentando índices de miserabilidade inaceitáveis em pleno século XXI, e manteve uma estrutura que alijou do acesso à representação política cerca de 2/3 da sua população, constituídos por “povos originários”.

Após décadas de exploração das classes baixas pelos governos das elites senhoriais e militares, o neoliberalismo aportou no país, tendo o governo adotado diversas políticas desestatizantes e privatizantes, principalmente de recursos naturais, possibilitando a entrada de empresas transnacionais e excluindo parcela relevante da população do acesso aos serviços públicos mais elementares.

Como resposta a esse cenário, em 1999 foi fundado o MAS (“Movimiento al Socialismo”), constituído por diversos setores da esquerda boliviana, notadamente militantes dos movimentos de mineiros e cocaleros, e que consistia *“más una corriente social y étnica fuertemente heterogénea que un partido político claramente definido en lo programático”* (REY, 2010, p. 207). Como anota Rey, o programa político do MAS incluía:

la construcción de una nueva Bolívia que se debía apoyar en la identidad, los valores y la concepción del mundo de su población indígena. Entre otras cosas, el MAS exigía ya en aquel tiempo la estatización de grandes industrias, la autogestión de las empresas a cargo de su personal, el fin de la destrucción de los campos de coca y la distribución de tierras a comunidades indígenas y campesinas.³⁰⁵

Em meio ao contexto da criação do MAS, como resposta ao neoliberalismo, eclodiram três episódios na Bolívia que foram determinantes para a mudança de rumos no país: (i) a “guerra da água”, em Cochabamba (março de 2002); (ii) a “guerra do gás”, em Tarija (outubro de 2003); e (iii) a disputa pela nacionalização do petróleo, em 2005, a partir do referendo de 2004 sobre o aproveitamento das reservas de gás (FAJARDO, 2010, p. 46; e REY, 2010, p. 206).

³⁰⁵ REY, 2010, p. 204.

Após essa onda de agitações e protestos sociais, em 2005, pela primeira vez na história da Bolívia, foi eleito presidente da República um cidadão egresso das etnias indígenas, o ex-líder cocalero Evo Morales. Inicialmente mais identificado com o movimento operário, Morales assumiu sua identidade indigenista coadunada a um alinhamento político e ideológico a Fidel Castro e Hugo Chávez, o que inspirou a publicação, em 2006, do livro *Pirates of Caribbean: axis of hope*, pelo famoso escritor britânico Tariq Ali.

Na mesma linha de Chávez, o intento inicial de Morales à frente da presidência foi promover um movimento de “refundação da República”, o que ensejou a elaboração de uma nova Constituição, cujo preâmbulo é incisivo a esse respeito:

PREÁMBULO

El pueblo boliviano, de composición plural, desde la profundidad de la historia, inspirado en las luchas del pasado, en la sublevación indígena anticolonial, en la independencia, en las luchas populares de liberación, en las marchas indígenas, sociales y sindicales, en las guerras del agua y de octubre, en las luchas por la tierra y territorio, y con la memoria de nuestros mártires, **construimos un nuevo Estado**. (grifo meu)

(...)

Dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal. Asumimos el reto histórico de construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, que integra y articula los propósitos de avanzar hacia una Bolivia democrática, productiva, portadora e inspiradora de la paz, comprometida con el desarrollo integral y con la libre determinación de los pueblos. (grifo meu)

No que tange ao primeiro eixo de comparação proposto, o do significado do conceito de cidadania em relação ao modelo de Estado, a Constituição da Bolívia de 2007 instituiu um Estado Unitário Social de Direito Plurinacional Comunitário:

Art. 1. Bolivia se constituye en un **Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario**, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país. (grifo meu)

A centralidade do pluralismo é evidenciada pelo reconhecimento da autonomia dos “povos indígenas originários”:

Art. 2. Dada la existencia precolonial de las **naciones y pueblos indígena originario campesinos** y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley. (grifo e sublinhado meus)

No capítulo 7º (artigos 290 a 297) é destrinchado o princípio da “autonomía indígena originaria campesina”, sendo os mais representativos os artigos 290 e 291, que tratam, respectivamente, do autogoverno e dos territórios indígenas:

Art. 290. La autonomía indígena originaria campesina es la expresión del derecho al autogobierno como ejercicio de la autodeterminación de las naciones y los pueblos indígena originarios, y las comunidades campesinas, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.

Art. 291.

I. La conformación de entidades territoriales indígena originario campesinas autónomas se basa en la consolidación de sus territorios ancestrales, y en la voluntad de su población, expresada en consulta, conforme a sus normas y procedimientos propios, de acuerdo a la Constitución y a la ley.

II. El autogobierno de las autonomías indígenas originario campesinas se ejercerá de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos, conforme a las atribuciones y competencias propias, en armonía con la Constitución y la ley.

Para a regulamentação desses dispositivos constitucionais, o Parlamento boliviano promulgou, em julho de 2010, cinco “leis de autonomias”.

No segundo eixo de comparação proposto, o dos novos direitos de cidadania, a Constituição de 2007 prevê – em seu art. 142, título V – como titulares dos direitos e deveres de cidadania as mulheres e os homens que tenham a nacionalidade boliviana.

No seu título II, há um catálogo de direitos de cidadania dividido em sete capítulos: (i) disposições gerais; (ii) direitos fundamentalíssimos; (iii) direitos civis e políticos; (iv) direitos das nações e povos indígenas originários campesinos; (v) direitos sociais e econômicos; (vi) educação, interculturalidade e direitos culturais; e (vii) comunicação social.

São três as novidades que mais merecem destaque:

(i) a afirmação da interdependência e indivisibilidade dos direitos de cidadania e a negação expressa do modelo do constitucionalismo liberal das gerações de direitos:

Art. 13

I. Los **derechos** reconocidos por esta Constitución son inviolables, universales, **interdependientes, indivisibles** y progresivos. El Estado tiene el deber de promoverlos, protegerlos y respetarlos.

II. Los derechos que proclama esta Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos no enunciados.

III. La clasificación de los derechos establecida en esta Constitución **no** determina **jerarquía** alguna **ni superioridad** de unos derechos sobre otros. (grifo meu)

(ii) a utilização da inédita categoria de direitos fundamentalíssimos; e

(iii) o reconhecimento dos direitos das nações e povos indígenas originários campesinos, numa perspectiva de “transversalização” (FAJARDO, 2010, p. 47).

No que tange ao terceiro eixo de comparação proposto, o da ênfase na participação política dos cidadãos e seus mecanismos, a Constituição da Bolívia de 2007 inova ao agregar as vertentes direta e comunitária à democracia representativa, com destaque para a preferência topográfica da democracia direta e participativa:

Art. 11

I. El Estado adopta para su gobierno la **forma democrática participativa, representativa y comunitaria**, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres.

II. La **democracia** se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley:

1. **Directa y participativa**, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa, entre otros. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo.

2. **Representativa**, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, entre otros.

3. **Comunitaria**, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros. (grifo meu)

Mais adiante, a Constituição boliviana detalha os mecanismos de participação política direta pela sociedade civil, precisamente na sua 2ª parte, título VI (“Participación y control social”), artigos 242 e 243, e na 4ª parte, título I, capítulo 2º, artigos 316 e 317.

No quarto eixo de comparação proposto, o das formas de tutela judicial dos novos direitos de cidadania, a Constituição da Bolívia de 2007 disciplina, em seu artigo 180, o Poder Judiciário, da seguinte forma: (i) Jurisdição ordinária: Tribunal Supremo de Justiça, tribunais departamentais de justiça, tribunais de sentença e juízes; (ii) jurisdição especial (agroambiental e indígena originária campesina); (iii) Justiça constitucional: tribunal constitucional plurinacional; e (iv) controle administrativo disciplinar de justiça.

Entre os princípios que regem a jurisdição, constam os do pluralismo jurídico, da interculturalidade e da participação cidadã (art. 179).

Nos artigos 191 a 193, do capítulo IV, do referido título III, está disciplinada a denominada “jurisdicción indígena originaria campesina”, que, na forma do art. 180, II, goza de igual hierarquia em relação à jurisdição ordinária.

Art. 191

I. Las **naciones y pueblos indígena originario campesinos** ejercerán sus **funciones jurisdiccionales** y de competencia a través de sus autoridades, y aplicarán sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios.

II. La jurisdicción indígena originaria campesina respeta el derecho a la vida y los derechos establecidos en la presente Constitución. (grifo e sublinhado meus)

Outra inovação relevante é a da não submissão da jurisdição indígena ao controle de constitucionalidade pelo Tribunal Constitucional Plurinacional:

Art. 192. La jurisdicción indígena originario campesina conocerá todo tipo de relaciones jurídicas, así como actos y hechos que vulneren bienes jurídicos realizados dentro del ámbito territorial indígena originario campesino. **La jurisdicción indígena originario campesina decidirá en forma definitiva. Sus decisiones no podrán ser revisadas por la jurisdicción ordinaria ni por la agroambiental** y ejecutará sus resoluciones en forma directa. (grifo e sublinhado meus)

A Constituição boliviana também prevê a coordenação e a cooperação da jurisdição indígena com a jurisdição ordinária e a especial agroambiental:

Art. 193

I. Toda autoridad pública o persona acatará las decisiones de la jurisdicción indígena originaria campesina.

II. Para el cumplimiento de las decisiones de la jurisdicción indígena originario campesina, sus autoridades podrán solicitar el apoyo del Estado.

III. El Estado promoverá y fortalecerá el sistema administrativo de la justicia indígena originaria campesina. Una ley determinará los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena originaria campesina con la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción agroambiental. (grifo e sublinhado meus)

O Parlamento boliviano ainda não aprovou a referida lei, destinada a articular a jurisdição originária campesina com as demais jurisdições.

6.2.4. O conceito de cidadania na Constituição equatoriana de 2008

Na linha do ambiente político que permeou a elaboração e promulgação da Constituição da Bolívia, de 2007, a experiência constituinte equatoriana também se propôs a realizar um “novo pacto social” (WILHELMI, 2010, p. 177). Para tanto, contou com a participação maciça do movimento indigenista, cuja atuação se destaca, desde a década de 1980, na luta pelo reconhecimento dos povos indígenas como nações e pelo estabelecimento de um Estado plurinacional, para viabilizar seus interesses através de algumas bandeiras centrais: autogoverno, autonomia e diversidade cultural.

Na Constituição equatoriana de 1998 já constam algumas importantes conquistas normativas dessa mobilização popular, como o reconhecimento do Estado como pluricultural e multiétnico. Todavia, as respectivas normas constitucionais careceram de regulamentação legislativa e não tiveram efetividade no plano concreto, de modo a promover algum tipo de

avanço institucional. O melhor exemplo desse déficit de eficácia é a justiça indígena, que, embora prevista no texto de 1998, jamais foi implementada pelo legislador infraconstitucional (GRIJALVA, 2010, p. 159-160).

Em 2006, foi eleito presidente da República o economista Rafael Correa, representante do movimento Alianza PAIS (*Patria Altiva (y) Soberana*), com forte sustentação entre os movimentos sociais, especialmente aqueles ligados aos povos indígenas. Já em sua posse, em 15/01/2007, Correa prometeu que realizaria uma “revolução cidadã”: “*A América Latina não vive uma época de mudanças, mas uma mudança de época*”³⁰⁶.

Identificado com Evo Morales e apoiado por Hugo Chávez, Correa também convocou uma assembléia constituinte, com respaldo na expressiva votação de 81,7%, no referendo de 15/04/2007. Encerrados os trabalhos da constituinte, o novo texto constitucional foi aprovado com 63,9% dos votos favoráveis e 28% contrários. A nova Constituição foi submetida a consulta popular, tendo sido aprovada pelo referendo constitucional de 28/09/2008 e entrado em vigor em 20/10/2008. Novas eleições foram convocadas e Rafael Correa foi reeleito presidente da República em 2009.

No primeiro eixo de comparação proposto, o do significado do conceito de cidadania em relação ao modelo de Estado, a Constituição do Equador de 2008 propõe uma nova forma de convivência cidadã, calcada no princípio do bem-viver (*sumak kawsay*):

PREÁMBULO

NOSOTRAS Y NOSOTROS, el pueblo soberano del Ecuador,

Decidimos construir

Una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el sumak kawsay;

Una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades; (...) (grifo e sublinhado meus)

Já em seu artigo 1º, a Constituição equatoriana consagra o modelo tradicional do Estado constitucional e democrático, porém agregando as novas perspectivas da interculturalidade e plurinacionalidade, para contemplar a maioria indígena:

Art. 1. - El Ecuador es un **Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático**, soberano, independiente, unitario, **intercultural, plurinacional** y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.

³⁰⁶ DELCAS, Marie. L'Amérique latine vit un changement d'époque, selon le président équatorien. In: **Le Monde**. Disponível na Internet em: <http://www.lemonde.fr>. Acesso em 16/01/2007.

Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible. (grifo e sublinhado meus)

Institui-se, assim, a figura do Estado intercultural e plurinacional, que, na visão de Augustin Grijalva ilustra um novo constitucionalismo plurinacional:

un **nuevo tipo de constitucionalismo** basado en relaciones interculturales igualitarias que redefinam y reinterpreten los derechos constitucionales y reestructuren la institucionalidad proveniente del Estado Nacional. El **Estado plurinacional** no es o no debe reducirse a una Constitución que incluye un reconocimiento puramente culturalista, a veces solo formal, por parte de un Estado en realidad instrumentalizado para el dominio de pueblos con culturas distintas, sino un sistema de foros de deliberación intercultural auténticamente democrática.³⁰⁷
(grifo e sublinhado meus)

No segundo eixo de comparação proposto, o dos novos direitos de cidadania, a Constituição equatoriana de 2008 apresenta três tópicos referenciais: (i) um “*renovado e renovador discurso de los derechos*”; (ii) “*una obstinada determinación de asegurar la efectividad de los derechos*”; e (iii) “*la amplitud de los derechos*” (WILHELMI, 2010, p. 184).

No art. 6º – capítulo 2º (“Ciudadanas y ciudadanos”) –, o texto de 2008 estabelece como titulares dos direitos de cidadania as mulheres e os homens que tenham a nacionalidade equatoriana, sem prejuízo do seu pertencimento a qualquer das nacionalidades indígenas coexistentes no Estado plurinacional.

No seu título II prevê um extenso e variado catálogo de direitos de cidadania, dividido em nove capítulos: (i) princípios de aplicação dos direitos; (ii) direitos do “bem viver” (*sumak kawsay*); (iii) direitos das pessoas e grupos de atenção prioritária; (iv) direitos das comunidades, povos e nacionalidades; (v) direitos de participação; (vi) direitos de liberdade; (vii) direitos da natureza; (viii) direitos de proteção; e (ix) responsabilidades.

Desse modo, como reconhece Grijalva (2010, p. 164), a Constituição de 2008 “*elimina las clasificaciones tradicionales de derechos. Lo hace en el propósito de enfatizar el carácter complementario y la igual jerarquía de todos los derechos constitucionales*”. Ao invés da classificação geracional do constitucionalismo europeu em direitos civis, políticos e sociais, é adotada uma divisão temática não hierarquizante (WILHELMI, 2010, p. 187).

As novidades que mais merecem destaque são:

³⁰⁷ GRIJALVA, 2010, p. 155.

(i) a previsão de princípios gerais de aplicação dos direitos fundamentais, em especial os princípios da exigibilidade, da plena justiciabilidade, da responsabilidade do Estado por omissões e da não regressividade (WILHELMI, 2010, p. 186); e

(ii) o reconhecimento da natureza como sujeito de direitos (art. 10 e capítulo 7º do título II) e a estipulação de um rol de direitos do “bem viver” (*sumak kawsay*) (título VII), que compreende os direitos à água e à alimentação (artigos 12 e 13); ao ambiente são (artigos 14 e 15); à comunicação e à informação (artigos 16 a 20); à cultura e à ciência (artigos 21 a 25); à educação (artigos 26 a 29); à habitação e “vivenda” (artigos 30 e 31); à saúde (art. 32); e ao trabalho e à seguridade social (artigos 33 e 34).

Tem-se a ampliação da titularidade dos direitos de cidadania e uma universalização da capacidade postulatória perante o Judiciário, especialmente a Corte Constitucional (art. 86). Além disso, destaca-se a nova dimensão de direitos coletivos (art. 56), que denota uma lógica contramajoritária da democracia, delimitando patamares de não interferência pelas maiorias. Correlata à chamada cláusula *notwithstanding* – utilizada pela Suprema Corte do Canadá para preservar os direitos das minorias sociais –, essa medida é conhecida no Equador como *mientras tanto*:

mientras no exista un espacio político, llámese Estado o no, en el que participen en pie de igualdad los distintos sujetos, individuales y colectivos, que conforman nuestras diversas sociedades, deben existir frenos, límites a lo decidible por quienes mayor capacidad de influencia tienen.³⁰⁸

No terceiro eixo de comparação proposto, o da ênfase na participação política dos cidadãos e seus mecanismos, a Constituição equatoriana de 2008 dispõe em seu título IV sobre a “*participación y organización del poder*”, apresentando diversos princípios de participação:

Art. 95. Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. **La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.**

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria. (grifo e sublinhado meus)

³⁰⁸ WILHELMI, 2010, p. 191.

Cabe salientar, além da caracterização como permanente do processo de construção do “poder cidadão”, o intento do constituinte de reconhecer o protagonismo da participação cidadã no Estado e na sociedade civil, reputando-a como expressão da soberania popular (art. 96) e indicando, detalhadamente, as formas de participação nos diferentes níveis de governo (art. 100).

Na seção 4ª, consta o item “democracia direta”, que trata da iniciativa popular para o processo legislativo ordinário e de reforma constitucional (art. 103), bem como para a revogação (*recall*) de mandato eletivo (art. 105).

No capítulo 5º, seção 1ª, a Constituição de 2008 dispõe que o Estado ficará sujeito à “função de transparência e controle social”, titularizada pelo povo (art. 204) e exercida pelo “Conselho de Participação Cidadã e Controle Social” (art. 207), pela Defensoria Pública e pela Controladoria Geral do Estado, que terão diversas atribuições nesse sentido (art. 206).

No título VI (“régimen de desarrollo”), o capítulo 2º trata da planificação participativa para o desenvolvimento, estabelecendo um “sistema nacional descentralizado de planificação participativa” (art. 279), que contará com conselhos cidadãos.

Também merece destaque o reconhecimento da conexão entre o exercício da cidadania e uma nova categoria de direito – o direito à cidade:

Art. 31.- Las personas tienen **derecho al disfrute pleno de la ciudad** y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el **ejercicio pleno de la ciudadanía**. (grifo e sublinhado meus)

No quarto eixo de comparação proposto, o das formas de tutela judicial dos novos direitos de cidadania (judicialização nacional ou jurisdição indígena autônoma), a Constituição do Equador de 2008 dispõe – no capítulo 4º do Título IV, “Participación y Organización del Poder” – sobre a função judicial e a justiça indígena, ressaltando no art. 170 que, entre os critérios para o ingresso no Poder Judiciário, consta o da participação cidadã. No art. 171 estão as grandes inovações:

Art. 171. - Las autoridades de las **comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas** ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su **derecho propio**, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres.

Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y **que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales**.

El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas

por las instituciones y autoridades públicas.

Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria.” (grifo e sublinhado meus)

Desse dispositivo, é possível depreender quatro tópicos relevantes:

1º) o reconhecimento do pluralismo jurídico, quando se permite o exercício das funções jurisdicionais pelos povos indígenas com base em suas tradições e seu “direito próprio”.

2º) a fixação de um limite para o “direito próprio” dos povos indígenas, qual seja, a não contrariedade à Constituição e aos direitos humanos previstos em documentos internacionais ratificados pelo Equador. Neste ponto, há uma crítica da doutrina, que considera haver uma flexibilização demasiada do princípio da autonomia dos povos indígenas, que poderá sucumbir em muitos casos diante de outras normas de caráter “nacional” (GRIJALVA, 2010, p. 169).

3º) Conseqüentemente, é prevista a incidência do controle de constitucionalidade, pela Corte Constitucional, sobre as decisões produzidas pela justiça indígena. Além da crítica anterior, outro problema é o da composição étnica dos julgadores, que dificilmente contará com algum(a) representante dos povos indígenas, diante do disposto no art. 433, 2, da Constituição, que exige o diploma universitário em Direito como requisito para ser membro da Corte Constitucional.

4º) Por fim, a exigência da edição de lei para a fixação dos mecanismos de coordenação e cooperação entre as justiças indígena e estatal – o que ainda não ocorreu –, bem como para disciplinar os possíveis conflitos de interesses entre pessoas integrantes e externas às populações indígenas.

6.3 Comparando as novas experiências latinoamericanas em termos de cidadania

Diante desse quadro, cumpre agora articular os principais elementos apresentados acerca dos quatro tópicos eleitos como critérios de comparação:

(i) o significado do conceito de cidadania em relação ao modelo de Estado: fora o caso do Brasil, observa-se entre os países analisados o intento comum de refundação da República.

Suas novas Constituições representam marcos históricos de ruptura com o passado de exclusão social de diversos grupos étnicos.

Enquanto no Brasil continua a ser adotado apenas o modelo do Estado-nação (ou “mononacional”), que se limita a assegurar alguns direitos culturais a certos grupos étnicos, prepondera no atual constitucionalismo latinoamericano a tendência do modelo jurídico do Estado intercultural e plurinacional, que já demonstra circulação entre Bolívia e Equador, temperada pelo modelo intermediário da Venezuela, que conjuga o Estado Democrático e Social de Direito com o reconhecimento de sua sociedade como “multiétnica e pluricultural”.

(ii) os novos direitos de cidadania: novamente, exceto o Brasil, todos os demais países adotaram sistemas de direitos representados pelo pluralismo jurídico, consagrando direitos específicos para determinadas etnias e permitindo, inclusive, a criação e o reconhecimento de instâncias e instituições próprias desses segmentos, como a justiça indígena.

Quanto aos tipos de direitos, observa-se a formação de dois grupos: o primeiro contém direitos concebidos a partir do aprimoramento ou da adequação de noções como liberdade e solidariedade, originárias do constitucionalismo europeu: o direito à autonomia étnica e o direito à diversidade cultural; o segundo é composto de direitos reconhecidos a partir da cultura dos países latinoamericanos e expressam elementos das suas tradições históricas e culturais: o direito geral ao “bem-viver” (*suma qamaña* na Bolívia e *sumak kawsay* no Equador), que envolve interesses ligados aos recursos naturais e energéticos, e os direitos da natureza, considerada como sujeito de direito no Equador.

Em relação aos mecanismos de efetivação dos direitos de cidadania destacam-se: os canais de participação direta da sociedade civil e a criação de instâncias oficiais como conselhos cidadãos e tribunais de justiça indígena.

Todavia, ainda há muito para se fazer quanto à efetivação dos novos direitos de cidadania. De acordo com o balanço crítico de Fajardo, os principais direitos ainda demandados pelas populações indígenas são os seguintes:

Autodeterminación, autonomía y autogobierno; derecho a la tierra, el territorio y acceso a recursos naturales. Titulación y respeto, incluyendo el derecho de los pueblos a no ser contactados; Participación política indígena a todo nivel, e institucionalización de Políticas Públicas. Implementación del derecho de consulta y consentimiento previo; Derecho a definir el propio modelo de desarrollo. Elaboración de alternativas al modelo económico actual, que tome en cuenta el enfoque de género, la biodiversidad y el medio ambiente; Reconocimiento de identidades culturales dinámicas y construcción de un poder comunitario; Ejercicio del propio derecho y justicia indígena, que reprime la protesta social o la cultura; Reconocimiento pleno del propio sistema de salud y acceso a servicios de salud estatal; Protección,

salvaguarda y recuperación de los conocimientos ancestrales en medicina. Biodiversidad y otros recursos genéticos; Fin de toda forma de explotación indígena.³⁰⁹

Conforme apurado por pesquisa realizada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)³¹⁰, a incorporação de normas constitucionais relativas a direitos indígenas nos países latino-americanos atualmente monta em:

PAÍS	PERCENTUAL (%)
1. México	47%
2. Venezuela	45%
3. Equador	45%
4. Colômbia	33%
5. Nicarágua	25%
6. Brasil	18%
7. Paraguai	18%
8. Bolívia	16%
9. Argentina	16%
10. Guatemala	14%
11. Perú	14%
12. Panamá	12%
13. Honduras	4%
14. Guiana	3%
15. El Salvador	3%
16. Costa Rica	2%
17. Suriname	2%
18. Belize	1%
19. Chile e Uruguai	0%

Percebe-se que, entre os países estudados, Venezuela e Equador têm percentual (45%) avantajado em relação a Brasil (18%) e Bolívia (16%). No caso do Brasil, caberia a promulgação de emendas constitucionais, para atualização do texto de 1988, enquanto no caso da Bolívia é de se estranhar que uma Constituição tão recente não contemple um percentual maior de normas relativas a direitos indígenas, deixando a questão para o âmbito infraconstitucional.

(iii) a ênfase na participação política dos cidadãos e seus mecanismos: ao contrário da Constituição brasileira, que seguiu o modelo da assembléia nacional constituinte autolegitimada, os constituintes de Venezuela, Bolívia e Equador submeteram a aprovação

³⁰⁹ FAJARDO, 2010, p. 59-60.

³¹⁰ Este gráfico mostra, por país, em que medida, nas Constituições dos países, existem normas sobre direitos indígenas, expressados em porcentagem de incidência entre um total de 145 indicadores (ver quadro de variáveis e indicadores e metodologia da existência de legislação), sem analisar a qualidade, a profundidade ou o cumprimento real das normas). Este quadro só aborda até o segundo ciclo de reformas constitucionais (1989-2005). Fonte: *Banco de datos de legislación indígena*. Disponível na Internet em: <http://www.iadb.org/sds/IND/ley/leyn/datamap.cfm> Apud FAJARDO, 2010, p. 38.

dos seus novos textos a referendos populares, o que demonstra uma maior preocupação com a manifestação direta da população nesse momento de refundação da república.

Nesses três países, tem sido privilegiada a democracia direta em relação à representativa, o que se observa através de dois fatores: (i) a ordem da disposição dos vocábulos “direta” e “representativa” nas normas referentes à democracia; (ii) a intensificação do uso dos mecanismos do plebiscito e do referendo, bem como a criação de novas instâncias de participação popular direta, especialmente nas searas de fiscalização e controle, elaboração do orçamento e de políticas públicas.

Consequentemente, a sociedade civil tem ampliado seu papel na cena democrática, enquanto fiscal da atuação estatal e sujeito de implementação de direitos. Sem falar na importância dos movimentos sociais, em suas diversas matrizes (obreiros, étnicos e ambientalistas), na realização de protestos reativos e manifestações reivindicativas.

(iv) as formas de tutela judicial dos novos direitos de cidadania (judicialização nacional ou jurisdição indígena autônoma): observa-se na América Latina a difusão do fenômeno da judicialização da política e das relações sociais, o que denota a compreensão pelos cidadãos desse espaço institucional como alternativa ou complemento ao Executivo e ao Legislativo. Todavia, ainda há muito a avançar em termos de efetivação dos direitos relativos aos povos indígenas e demais grupos étnicos no âmbito dos tribunais constitucionais.

De acordo com recente estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)³¹¹, a jurisprudência das cortes supremas latino-americanas com relevância em matéria indígena pode ser dimensionada através do seguinte quadro comparativo:

PAÍS	PERCENTUAL (%)
1. Colômbia	100%
2. Costa Rica	89%
3. Venezuela	45%
4. Argentina	39%
5. Bolívia	28%
6. Nicaragua	17%
7. Panamá	6%
8. Brasil, Equador, Guiana, Belize, Chile, Guatemala, Honduras, México, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e El Salvador	0%

³¹¹ Este mapa mostra, em cada país, em que medida existe jurisprudência das Cortes Supremas com relevância para os direitos indígenas. Aprecia-se a porcentagem de incidência de decisões judiciais relevantes, considerando as 20 variáveis do estudo do BID. Somente em quatro países foi encontrada jurisprudência relevante. (Veja-se o quadro de variáveis e indicadores e metodologia da existência de legislação). Fonte: *Banco de datos de legislación indígena*. Disponível na Internet em: <http://www.iadb.org/sds/ind/ley/leyn/datamap.cfm> Apud FAJARDO, 2010, p. 71.

Este quadro reflete o protagonismo do Tribunal Constitucional da Colômbia, há mais de uma década, na produção de intensa e relevante jurisprudência sobre direitos indígenas (ARANGO; LEMAITRE, 2002, p. 1 e ss.). Em especial, tem sido reconhecido o princípio da autonomia étnica e cultural, que representa a incorporação, pela normatividade estatal, das demandas do multiculturalismo e da concepção da igualdade como diferença (LOZANO, 2010, p. 133).

Entre as principais decisões da Corte colombiana a respeito dos direitos indígenas, três são emblemáticas por apresentarem uma contradição entre os anseios de relativismo e integracionismo dos povos indígenas perante a institucionalidade e normatividade estatais. Enquanto a primeira atesta o direito de autonomia indígena quanto aos seus territórios, as demais submetem o princípio da autonomia étnica à supremacia da Constituição, isto é, as normas gerais preponderam sobre a diversidade étnica. Veja-se:

Sentencia C-027 de 1993: *“los territorios indígenas serán gobernados por consejos y reglamentos según los usos y costumbres de sus comunidades, a los cuales se atribuyen varias funciones”*

Sentencia T-254 de 1994: *“los derechos fundamentales constitucionales constituyen el mínimo obligatorio de convivencia para todos los particulares. Pese a que la sujeción de la Constitución y la ley es un deber de todos los nacionales en general (...), dentro de los que se incluyen los indígenas”*

Sentencia T-009 de 2007: *“Las normas legales imperativas (de orden público) de la República priman sobre los usos y costumbres de las comunidades indígenas, siempre y cuando protejan directamente un valor constitucional superior al principio de diversidad étnica y cultural”³¹².*

Em pesquisa de opinião realizada junto a duzentos líderes indígenas colombianos, ficou patente o distanciamento do Tribunal Constitucional em relação aos seus jurisdicionados. Indagados sobre o seu conhecimento acerca das decisões proferidas pela Corte, 56% responderam negativamente, 30,77% afirmaram conhecer “algumas” e 12,82% disseram “não saber” ou não responderam. Ao serem perguntados o sobre seu conhecimento das decisões Tribunal Constitucional favoráveis aos povos indígenas, 56% responderam “não” e 13% “sim” (LOZANO, 2010, p. 147).

Em síntese, a jurisprudencia colombiana ilustra uma tendência, também presente entre os demais países aqui estudados, de disparidade envolvendo a produção de uma normatividade progressista, a hesitação dos magistrados em reconhecerem a primazia aos

³¹² LOZANO, 2010, p. 140, 142 e 143.

direitos indígenas e o distanciamento dos seus beneficiários quanto à consideração do Judiciário como espaço de efetivação das suas bandeiras.³¹³

6.4 Sistematização das idéias e discussões

A partir das diferentes experiências investigadas no atual constitucionalismo latinoamericano, é possível identificar uma série de inovações institucionais e normativas quanto a categorias tradicionais do constitucionalismo europeu e estadunidense, tais como Estado, nação, democracia, sociedade civil e direitos fundamentais. O conceito de cidadania, de certa forma, transpassa todas elas e a sua ressignificação pode oferecer uma visão mais ampla acerca do processo de circulação de modelos jurídicos evidenciado nos países da América Latina, nas últimas décadas, como “refundações nacionais”.

Isso certamente não advém da transposição de modelos teóricos estrangeiros, mas de elementos materiais oferecidos pela realidade regional³¹⁴. As principais inovações jurídicas surgiram a partir do concreto, das relações entre sociedade civil e sociedade política. Daí a importância de se prestar mais atenção às práticas constitucionais da América Latina que aos modelos teóricos e institucionais que não foram pensados para a nossa realidade.

Em contraposição ao modelo de cidadania calcado na perspectiva passiva e estadocêntrica, a cidadania do atual constitucionalismo latino-americano assume uma forma mais ativa e diversificada quanto aos atores políticos. As recentes Constituições têm adotado mecanismos de democracia direta, ampliando os canais de participação política direta para a sociedade civil no âmbito do Estado, inclusive nas tomadas de decisões fundamentais para a República, através do uso rotineiro de instrumentos como plebiscitos e referendos³¹⁵.

³¹³ A partir do caso da Colômbia, Alexandre Veronese (2009, p. 276) afirma que: “*Não basta somente que existam juristas progressistas que gostem do diálogo entre o direito e as ciências sociais. É necessário que haja um contexto institucional que permita ao ordenamento jurídico fixar as práticas sociais facilitadoras da judicialização. Esse processo não é uma questão de simples vontade por parte dos atores políticos*”.

³¹⁴ Andrés Botero Bernal sustenta termos mais a ganhar com o conhecimento pretérito e atual das práticas sociais e constitucionais na América Latina do que com a mera transposição acrítica do “discurso eurocêntrico”. Na sua opinião, o colonialismo cultural que marcou a formação dos países latino-americanos tem se manifestado, nos últimos tempos, através de um “neocolonialismo jurídico”, que consiste em um modo de compreensão do Direito, do constitucionalismo e das instituições na América Latina como resultado de transplantes dos modelos europeus e estadunidense. Isto caracteriza um “dualismo forâneo” (BERNAL, 2009, p. 278, 279 e 292).

³¹⁵ Vale ressaltar que a utilização dos mecanismos do plebiscito e do referendo não é suficiente, por si só, para garantir uma ampliação democrática. Deve-se observar atentamente os propósitos que, materialmente, justificam

A elaboração de um novo formato de Estado de caráter plurinacional e/ou pluricultural abriu espaço para um avanço na teoria dos direitos fundamentais, aspecto central no conceito moderno de cidadania. Demandas de grupos vulneráveis e de segmentos étnicos historicamente segregados têm sido reconhecidas enquanto direitos de cidadania, proporcionando não só a inclusão desses sujeitos entre o rol de beneficiários de prestações estatais, como também o reconhecimento de novos tipos de direitos multiculturais. Em destaque, tem-se a noção de “bem-viver” (*suma qamaña* na Bolívia e *sumak kawsay* no Equador), que engloba direitos aos recursos naturais, direitos indígenas de autonomia, direitos de diversidade étnica e cultural, entre outros.

Consequência direta dessa transformação de demandas sociais em direitos de cidadania é a possibilidade de reivindicação perante o Judiciário. Nesse aspecto talvez esteja uma das mais importantes inovações das recentes Constituições de Venezuela, Bolívia e Equador: a criação de uma jurisdição indígena especial, atrelada à estrutura do Judiciário, porém dotada de autonomia.

Todavia, como demonstra o caso da Colômbia, país mais avançado na produção de jurisprudência sobre direitos indígenas no continente, não basta a existência de uma normatividade avançada em matéria de direitos e mecanismos de efetivação. É fundamental uma mudança de mentalidade e, principalmente, uma vontade política voltada para a mudança e a adequação à realidade. Do contrário, seriam repetidos os mesmos fenômenos caracterizados pelas noções de “alienação constitucional” e “fetichismo constitucional”.

a adoção dessa estratégia constituinte e/ou legislativa, que podem variar de intentos de manobra à correspondência da vontade popular. Cf. MIAILLE, 2011.

7 O ESPAÇO URBANO COMO CENÁRIO DA PRÁTICA CIDADÃ

*“Os homens fazem sua própria história,
mas não a fazem como querem;
não a fazem sob circunstâncias de sua escolha
e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente,
legadas e transmitidas pelo passado.
A tradição de todas as gerações mortas oprime
como um pesadelo o cérebro dos vivos”.*
Karl Marx³¹⁶

Com a descrição da teoria da cidadania na conjuntura político-social e constitucional da América Latina e do Brasil, foram identificadas as características peculiares das suas instituições, atores e espaços. Cumprida essa tarefa, impende agora passar para a contextualização do plano da prática concreta da cidadania, mediante a demarcação aprofundada do que consiste a cidade, o local onde a cidadania é vivenciada ativamente.

Definições e questões teóricas serão articuladas para demonstrar que o urbano aparece como conceito e fenômeno, sendo descrito a partir de diversas referências: moradia como direito, movimentos sociais como atores e acumulação via espoliação como dinâmica social. O urbano será abordado num movimento que parte do genérico para o específico, do europeu para o carioca, passando pelo brasileiro.

O presente capítulo busca responder a seguinte pergunta: o que constitui a cidade? No enfrentamento dessa questão, serão usados marcos teóricos com conceitos para caracterizar o urbano de modo geral, o urbano brasileiro, e outros tipos marcos (leis, políticas públicas e atores) para delinear o urbano como a cidade do Rio de Janeiro. Na descrição da cidade e nas suas relações com a cidadania, serão explicadas as condições de emergência dos novos movimentos sociais, os atores políticos que permitem pensar a relação entre sociedade e Estado no século XXI.

Especificamente, os movimentos sociais urbanos estão voltados à satisfação de uma demanda referencial, o reconhecimento e a efetivação do direito à moradia. A moradia figura como elemento central na formação moderna do urbano e nas demandas por direitos nas

³¹⁶ MARX, 1997, p. 21.

idades, e, principalmente, como grande catalisador dos conflitos urbanos contemporâneos, o que demanda a exposição das principais políticas públicas habitacionais nesse cenário.

Assim, o terreno estará preparado para que a cidadania, antes discutida teoricamente, apareça em sua prática no capítulo seguinte.

7.1 As noções de cidade e urbano como marco conceitual e fenomênico da prática da cidadania contemporânea

A construção de um conceito de cidade como marco teórico demanda a busca, no âmbito do pensamento materialista histórico e dialético, de contribuições que concebem o urbanismo como um saber-ação, mas sem a pretensão de se transpor autores e teorias estrangeiros para o contexto brasileiro. Afinal, isso contrariaria os propósitos metodológicos desta tese.

Marx e Engels não almejaram formular uma concepção específica sobre o fenômeno urbano, atendo-se a pensá-lo em meio às suas análises de questões mais abrangentes no processo de formação e expansão do sistema de acumulação capitalista. Além dessas observações pontuais, a principal contribuição de Marx e Engels consiste nos seus elementos metodológicos. No pensamento materialista histórico e dialético, a categoria epistemológica da totalidade social é referencial para o delineamento das noções de “cidade” e “urbano”, de modo a se obter uma expressão do concreto, da “unidade na diversidade”, ou seja, o cenário onde se materializam as questões relativas à cidadania. Assim, diversos aspectos do conhecimento são conectados para a compreensão do espaço urbano (economia, política, social, Direito, urbanismo e arquitetura).

Primeiramente, é necessário situar a discussão no horizonte da “cidade capitalista” ou do “espaço urbano capitalista”. A definição do urbano no paradigma da Modernidade está intrínseca ao desenvolvimento social do capitalismo; logo, seus fundamentos são a divisão social do trabalho e a apropriação privada dos meios de produção e bens de consumo, matrizes que redundarão em formas específicas de compreensão e funcionamento do território, consideradas as classes sociais existentes e o conjunto de fenômenos, como a alienação do espaço, que explicam as desigualdades na distribuição do espaço e a segregação social no seu uso, bem como no acesso aos serviços públicos.

Marx abordou a questão das cidades em passagens das suas obras de teor mais econômico, notadamente em *O Capital*, ao contrapor as relações entre campo e cidade, respectivamente vislumbradas no cotejo dos modos de produção feudal e capitalista. No capítulo VIII do volume I da referida obra, Marx chamou a atenção para a formação de um exército industrial de reserva (“população excedente”) ao longo do processo de expansão do capitalismo na Inglaterra do século XIX. A partir de um movimento migratório forçado, no qual pessoas nascidas e criadas no campo eram compulsoriamente recolhidas a mando dos grandes industriais para trabalhar em suas fábricas, densificou-se a massa de residentes nas grandes cidades.

Tal dinâmica consta em um relato da *Poor Law Comission*, relativo ao ano de 1834:

Agentes foram designados para Manchester com a autorização da *Poor Law Comission*. Foram feitas listas dos trabalhadores agrícolas e remetidas a esses agentes. Os fabricantes acorreram a eles, fizeram a seleção que lhes convinha, e as famílias foram remetidas do Sul da Inglaterra. Essas encomendas de gente foram transportadas com etiquetas como fardos de mercadorias, por via fluvial ou por carros de carga. Houve os que foram a pé, e muitos deles se perderam, vagueando famintos nos distritos industriais. O sistema formou-se num verdadeiro ramo de comércio. A Câmara dos Comuns dificilmente acreditará nisso, mas esse comércio regular, esse tráfico de carne humana, prosseguia, e essa gente era vendida pelos agentes de Manchester aos fabricantes locais de maneira tão normal quanto os negros aos plantadores de algodão dos Estados Unidos. (...) O ano de 1860 marca o apogeu da indústria têxtil de algodão. (...) Faltaram novamente os braços. Os fabricantes voltaram-se para os agentes de carne humana (...) e estes percorreram as dunas de Dorset, as colinas de Devon e os plainos de Wilt, mas a população excedente já foram consumida.³¹⁷

Nessa linha de raciocínio, Engels dedicou-se ao tema da formação urbana capitalista em sua obra *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*, de 1845, na qual descreveu o cenário da organização das cidades industriais capitalistas, a partir da sua vivência e observação em Manchester. A progressiva separação entre campo e cidade é constantemente salientada como fator de identificação de uma nova lógica, que também demarca a situação política dos sujeitos na sociedade de acordo com a sua posição no processo produtivo e, conseqüentemente, com a sua localização residencial na cidade. Em sua descrição detalhista da cidade de Manchester – e de outras cidades inglesas igualmente cinzentas como Birmingham, Aston e Leicester –, Engels demonstrou uma regra fundamental da estruturação do espaço físico do sistema capitalista: quanto mais próximos dos distritos industriais, os locais de moradia estavam repletos de precariedade e insalubridade, ao passo que aqueles mais distantes possuíam serviços públicos adequados de água, esgoto, saneamento, eletricidade e alimentação (ENGELS, 2008, p. 67-116).

³¹⁷ MARX, 2006, p. 309.

Em 1873, Engels publicou o livro *A questão da habitação*, voltando a se dedicar ao processo de urbanização, especificamente a partir da análise de um problema denominado, à época, de “falta da habitação”. Trata-se de um opúsculo que contém três artigos escritos em resposta a alguns dos escritos publicados no *Der Volkstaat*³¹⁸ que versavam sobre a questão habitacional como cerne das relações urbanas. Além de Proudhon, os alvos de Engels são A. Mülberger e E. Sax, integrantes da pequena e da alta burguesia na Alemanha, cujo contexto é por ele relacionado ao da Inglaterra (ENGELS, 1987).

O cerne da sua argumentação aponta a divisão social do trabalho e a propriedade privada dos meios de produção como os elementos fundamentais que estruturam a sociedade capitalista. Isso já era conhecido em outras obras suas, escritas em conjunto com Marx. Todavia, nos textos em comento, Engels situa a questão da habitação numa escala secundária e, ao contrário dos pensadores da burguesia, crava que somente será resolvida com a solução da questão social, isto é, a exploração capitalista. Independentemente dos seus planos astutos e rebuscados, é insuficiente a solução apresentada pela burguesia para a questão habitacional nas cidades industriais, qual seja, a política da casa própria (*one house, one home*) (ENGELS, 1987, p. 27).

Inicialmente, tem-se a clássica obra de Manuel Castells, que estudou a questão urbana a partir da década de 1970, utilizando-se do método do materialismo histórico e dialético, na busca da construção de um conceito de cidade relacionado às estruturas de poder constituídas com base no sistema capitalista³¹⁹.

No aspecto metodológico, Castells (1976, p. 11 e ss.) assume como premissa a não separação entre teoria e empiria, e, conseqüentemente, entre objeto real e objeto teórico. Dessa forma, faz-se imprescindível uma contextualização histórica da cidade no âmbito da formação e desenvolvimento da sociedade capitalista, especialmente na época das revoluções industriais. Nesse sentido, são fundamentais alguns conceitos clássicos da tradição marxista – como “luta de classes”, “exploração do trabalho” e “segregação social” – para o surgimento do urbano como fruto de um projeto mais amplo de dominação de uma classe social sobre outra; afinal, para o autor, não existe produção de teoria científica que não esteja a serviço de uma classe.

³¹⁸ O periódico *Der Volkstaat* (Estado do povo, ou Estado Popular) foi publicado, em Leipzig, entre 02/10/1869 e 29/09/1876, pelo órgão central do Partido Operário Social-Democrata da Alemanha, o SPD.

³¹⁹ Nesse sentido, vale destacar as obras produzidas na década de 1970, por Jordi Borja e Jean Lojkine na Espanha, e Henri Lefbvre na França.

Ele assume a possibilidade-necessidade de um uso político-instrumental da pesquisa como “conhecimento de intervenção”, destinada à transformação social. Pois, se todo conhecimento é uma produção social, finda por gerar um efeito no mundo concreto das relações sociais.

Tradicionalmente, no âmbito da Sociologia Urbana, o “urbano” sempre fora explicado pela “cultura urbana”, mas Castells realça a sua insuficiência e acrescenta novos elementos (os planos econômico e social, a heterogeneidade cultural e o espaço físico) para reconstruir a história da urbanização, utilizando o empírico como variável. Assim, ele aponta as suas especificidades na produção das formas espaciais, a partir da estrutura social de base, observada a relação entre forças produtivas, classes sociais e formas culturais.

O fenômeno urbano tem delimitação conceitual nas diferentes realidades históricas, reunindo dois sentidos: (i) o da concentração espacial de uma população; e (ii) o da difusão do sistema de valores, atitudes e comportamentos denominados “cultura urbana”. Logo, o urbano *“designaria então uma forma especial de ocupação do espaço por uma população, a saber o aglomerado resultante de uma forte concentração e de uma densidade relativamente alta, tendo como correlato previsível uma diferenciação funcional e social maior”* (CASTELLS, 2006, p. 40). Daí advém o fenômeno da “urbanização”:

O termo *urbanização* refere-se ao mesmo tempo à constituição de formas espaciais específicas das sociedades humanas e das populações num espaço restrito, bem como à existência e à difusão de um sistema cultural específico, a cultura urbana.

A noção ideológica de urbanização refere-se ao *processo* pelo qual uma proporção significativamente importante da população de uma sociedade concentra-se sobre um certo espaço, onde se constituem aglomerados funcional e socialmente interdependentes do ponto de vista interno, e numa relação de articulação hierarquizada (rede urbana).³²⁰

Consequentemente, como no sistema cultural da sociedade capitalista há uma identidade entre urbanização e industrialização, a delimitação do conceito de urbano produz uma fórmula maleável de classificação de unidades espaciais de cada país de acordo com as suas respectivas dimensões de produção e níveis de consumo, sendo a cidade uma espécie de local geográfico a servir de superestrutura político-administrativa:

A cidade é o lugar geográfico onde se instala a **superestrutura político-administrativa** de uma sociedade que chegou a um ponto de desenvolvimento técnico e social (natural e cultural) de tal ordem que existe uma diferenciação do produto em reprodução simples e ampliada da força de trabalho, chegando a um sistema de *distribuição e de troca*, que supõe a existência: 1. De um sistema de classes sociais; 2. De um sistema político permitindo ao

³²⁰ CASTELLS, 2006, p. 46.

mesmo tempo o funcionamento do conjunto social e o domínio de uma classe; 3. De um sistema institucional de investimento, em particular no que concerne à cultura e à técnica; 4. De um sistema de troca com o exterior.

A cidade é o lugar geográfico onde se instala a *superestrutura político-administrativa* de uma sociedade que chegou a um ponto de desenvolvimento técnico e social (natural e cultural) de tal ordem que existe uma diferenciação do produto em reprodução simples e ampliada da força de trabalho, chegando a um sistema de *distribuição e de troca*.³²¹

O espaço urbano requer uma estratégia metodológica de observação concreta das práticas e das reivindicações dos movimentos urbanos, para se diagnosticar as reais necessidades sociais nas cidades, pois:

O espaço urbano é estruturado, quer dizer, ele não está organizado ao acaso, e os processos sociais que se ligam a ele exprimem, ao especificá-los, os determinismos de cada tipo e de cada período da organização social.

O espaço é um produto material em relação com outros elementos materiais – entre outros, os homens, que entram também em *relações sociais determinadas*, que dão ao espaço (bem como aos outros elementos da combinação) uma forma, uma função, uma significação social. Portanto, ele não é uma pura ocasião de desdobramento da estrutura social, mas a expressão concreta de cada conjunto histórico, no qual uma sociedade se especifica. Trata-se então de estabelecer, da mesma maneira que para qualquer objeto real, as leis estruturais e conjunturais que comandam sua existência e sua transformação, bem como a especificidade de sua articulação com outros elementos de uma realidade histórica.³²²

Na clássica análise histórico-estrutural de Manuel Castells³²³ – que trabalha com o instrumental teórico-conceitual de Gramsci, especialmente o conceito de hegemonia, em seu livro *Cidade, democracia e socialismo* (CASTELLS, 1989, p. 20 e ss.) –, o espaço urbano requer uma estratégia metodológica de observação concreta das práticas e das reivindicações dos movimentos urbanos³²⁴, para se diagnosticar as reais necessidades sociais nas cidades.

Seus principais interlocutores são Jean Lojkin e Jordi Borja. Este, em parceria com Zaida Muxí, apresenta como novo marco a compreensão do espaço público como conjunção entre cidade e cidadania. Considerada por Borja e Muxí (2003, p. 103-104) como composta por três elementos – *urbs, civitas e polis* – a cidade é definida como:

el producto físico, político y cultural complejo, europeo y mediterráneo y también americano y asiático, que hemos caracterizado en nuestra cultura, en nuestro imaginario y en nuestros

³²¹ CASTELLS, 2006, p. 42-43.

³²² CASTELLS, 2006, p. 181-182.

³²³ Vale ressaltar que Castells mudou sua orientação teórica na década de 1990, abandonando o referencial marxista, passando a produzir obras como “A sociedade em rede”, entre outras; porém, suas contribuições continuam sendo férteis em termos metodológicos para novas pesquisas no atual período.

³²⁴ Castells concebe os movimentos sociais urbanos como “*práticas coletivas conscientes originárias de problemas urbanos, capazes de produzir mudanças qualitativas no sistema urbano, na cultura local e nas instituições políticas em contradição com os interesses sociais dominantes institucionalizados*” (CASTELLS, 1983, p. 278).

valores como concentración de población y actividades, mezcla social y funcional, capacidad de autogobierno y ámbito de identificación simbólica y de participación cívica.³²⁵

Diante do seu atual quadro de crise de dissolução, fragmentação e privatização, os autores compreendem a reinvenção da “cidade cidadã” como advento de uma nova cultura política, na qual a prática cidadã dos movimentos sociais pode transformar demandas ilegais ou alegais em novos direitos urbanos de cidadania, como será explicitado adiante.

O grande desafio consiste em refletir sobre essas contribuições num contexto, tanto espacial como temporal, diferente daquele em que foram produzidas. Para tanto, é imprescindível o rigor metodológico próprio do materialismo histórico e dialético, além da consideração de novos elementos (atores, instituições, espaços e práticas) que surgiram em razão das permanentes transformações do sistema capitalista, até os dias atuais.

Em escala mundial, o século XX pode ser considerado como o “século da urbanização”. Na esteira do desenvolvimento propiciado e propagado pelas sucessivas revoluções industriais, desencadeou-se um processo global de transformação da organização espacial, de modo que, na atualidade, a maioria da população mundial encontra-se localizada no espaço urbano, não mais no campo. O setor de serviços ganhou primazia em relação ao setor primário da economia. Não há mais uma divisão estanque entre as atividades de produção e gestão no processo do trabalho, atualmente pulverizado nas mesmas condições em qualquer lugar do mundo, com uma livre e intensa circulação de capitais.

Consequência da permanente reformulação das concepções prevalecentes sobre o trabalho e as relações sociais no sistema capitalista, a evolução do conhecimento permitiu maior interatividade através da expansão da informação e da intensificação das comunicações, marcas da globalização. Espaços foram ampliados e distâncias encurtadas com o desenvolvimento tecnológico, o que permitiu a transformação de cidades tradicionais em cidades globais, estas identificadas por uma coexistência plural de diferentes culturas, a partir de grandes fluxos migratórios. Por um lado, a divisão espacial da cidade, como fruto do processo de produção capitalista, ainda é retratada por um quadro de crise de dissolução, fragmentação e privatização do espaço urbano (BAUMAN, 2009, p. 10 e ss.), apresenta elementos negativos em termos democráticos, como as desigualdades e a segregação sociais, que têm gerado cada vez mais manifestações políticas nas ruas.

³²⁵ BORJA; MUXÍ, 2003, p. 41.

7.1.1 Fenômenos característicos da cidade contemporânea: a acumulação via espoliação, a espoliação urbana e alienação espacial

O estágio atual da acumulação capitalista, impulsionado pelas globalizações e marcado por profundas transformações no processo produtivo, determina uma redefinição das relações entre Estado, sociedade e mercado, além de produzir uma nova lógica de articulações políticas e sociais.

Algumas categorias teóricas já apresentadas possuem serventia para, uma vez adaptadas ao contexto do urbano, oferecer uma leitura adequada dessa realidade, em consonância com o sistema social mais amplo no qual aquelas relações se desenvolvem.

Inicialmente, cumpre retomar o fenômeno da acumulação via espoliação, assim sintetizado por David Harvey:

Por isso entendo a continuação e proliferação das práticas de acumulação que Marx considerou como ‘primitiva’ ou ‘original’ durante o crescimento do capitalismo. Isto inclui a comodificação e a privatização da terra e a expulsão forçada de populações camponesas (como no México e na Índia em tempos recentes); conversão de várias formas de direitos de propriedade (comum, coletiva, estatal etc.) em direitos de propriedade exclusiva; supressão de direitos aos comuns; comodificações de poder laboral e a supressão de formas de produção e consumo alternativas (indígenas); processos colonial, neo-colonial e imperial de apropriação de bens (incluindo recursos naturais); monetarização do câmbio e taxaço, especificamente da terra; o acordo escravista (que continua particularmente na indústria do sexo); e agiotagem, o débito nacional e, o mais devastante de tudo, o uso do sistema creditício como meios radicais de acumulação primitiva. O Estado, com seu monopólio da violência e de definição da legalidade, tem um papel crucial na proteção e promoção desses processos.³²⁶

No sentido da acumulação via espoliação, a urbanização desempenhou um papel central no processo de incorporação de mais valia, proporcionando uma “destruição criativa que espoliou as massas populares de qualquer direito à cidade” (HARVEY, 2008, p. 37). No cerne dessa dinâmica está a questão habitacional, o que pode ser ilustrado pela crise do

³²⁶ HARVEY, 2006, p. 43. Tradução livre diretamente do original: “By this I mean the continuation and proliferation of accumulation practices that Marx treated as ‘primitve’ or ‘original’ during the rise of capitalism. These include the commodification and privatization of land and the forceful expulsion of peasant populations (as in Mexico and India in recent times); conversion of various forms of property rights (common, colective, state, etc.) into exclusive private property rights; supression of rights to the commons; commodifications of labour power and the supression of alternative (indigenous) form of production and consumption; colonial, neo-colonial and imperial processes of appropriation of assets (including natural resources); monetarization of exchange and taxation, particularly of land; the slave trade (which continues particularly in the sex industry); and usury, the national debt and, most devastating of all, the use of the credit system as radical means of primitive accumulation. The state, with its monopoly of violence and definitions of legality, plays a crucial role in both backing and promoting these processes”.

mercado imobiliário de 2007 e 2008, já considerada como um dos maiores abalos ao sistema capitalista desde 1929.

A crise do mercado imobiliário se originou em escala nacional nos Estados Unidos, mas produziu efeitos no âmbito urbano nas dimensões local e global, chegando a atingir o sistema financeiro mundial, diante das vertiginosas quedas nas bolsas de valores mundo afora, o que chegou a assustar até mesmo os analistas econômicos mais otimistas, que previram um quadro de recessão e inflação (HARVEY, 2008, p. 31).

Eis a explicação de Harvey para a complexa crise do mercado imobiliário nos EUA:

Para o ‘boom’ da urbanização global dependeu, tal como feito anteriormente pelos demais, da construção de novas instituições e novos arranjos financeiros para organizar o crédito requerido para sustentá-la. Inovações financeiras postas na linha na década de 1980 – securitizando e embalando hipotecas locais para vendas para investidores mundo afora, e fixando novos veículos para conter obrigações de débitos colaterais – desempenhou um papel crucial. Seus maiores benefícios incluíram difusão de risco e permissão de acesso facilitado a grupos de acúmulo de mais valia à mais valia da demanda imobiliária; também puseram abaixo as taxas das ações agregadas, enquanto geravam fortunes imensas para os intermediários financeiros que insculpíam essas maravilhas. Mas proliferar risco não significa eliminá-lo. Além disso, o fato de que o risco pode ser distribuído tão amplamente encoraja inclusive comportamentos arriscados na escala local, porque a responsabilidade pode ser transferida para outro lugar. Sem um controle adequado de tributação de risco, esta onda de financialização agora se tornou uma denominada crise de hipoteca sub-primária e do valorativo habitacional. A explosão foi concentrada na primeira instância dentro e ao redor das cidades dos Estados Unidos da América, com implicações sérias particularmente para a população de baixa renda, cidadãos afroamericanos e famílias chefiadas por mulheres solteiras. Isto também afetou aqueles que, desprovidos de recursos para pagar os preços astronômicos das moradias nos centros urbanos, especialmente no Sudoeste, foram forçados a se locomover para a semi-periferia metropolitana, onde eles pegaram acordos imobiliários especulativa construídos em cima de taxas inicialmente acessíveis, mas agora encontram custos commuting escalando como crescimento do preço da gasolina, e pagamentos elevados de hipoteca como impostos do mercado se efetivando.³²⁷

No contexto brasileiro, destacam-se as contribuições de Lúcio Kowarick e Milton Santos, que trabalham, respectivamente, com as noções de “espoliação urbana” e “alienação

³²⁷ HARVEY, 2008, p. 30-31. Tradução livre diretamente do original: “*For the global urbanization boom has depended, as did all the others before it, on the construction of new financial institutions and arrangements to organize the credit required to sustain it. Financial innovations set in train in the 1980’s – securitizing and packaging local mortgages for sales to investors worldwide, and setting up new vehicles to hold collateralized debt obligations – played a crucial role. Their many benefits included spreading risk and permitting surplus savings pools easier access to surplus housing demand; they also brought aggregate interest rates down, while generating immense fortunes for the financial intermediaries who worked these wonders. But spreading risk does not eliminate it. Furthermore, the fact that it can be distributed so widely encourages even riskier local behaviours, because liability can be transferred elsewhere. Without adequate risk-assessment controls, this wave of financialization has now turned into the so-called sub-prime mortgage and housing asset-value crisis. The fallout was concentrated in the first instance in and around US cities, with particularly serious implications for low-income, inner-city African-Americans and households held by single women. It also has affected those who, unable to afford the skyrocketing house prices in urban centres, especially in the Southwest, were forced into metropolitan semi-periphery, here they took up speculatively built tract housing at initially easy rates, but now face escalating commuting costs as oil prices rise, and soaring mortgage payments as market rates come into effect.*”

espacial”, para ilustrar a situação de divisão espacial entre as classes sociais no cenário da urbanização capitalista.

A partir de estudos empíricos sobre a questão urbana na cidade de São Paulo, Kowarick identificou o fenômeno da “acumulação primitiva da terra urbana”, em sentido similar aos desenvolvimentos de Harvey, salientando as formas de exploração do solo urbano em consonância com a dinâmica de segregação sócio-econômica do sistema capitalista:

Malgrado o revigoramento da sociedade civil, as classes trabalhadoras continuam sendo excluídas dos benefícios sócio-econômicos básicos. No que diz respeito ao processo de estruturação e expansão da cidade, persiste uma verdadeira **acumulação primitiva da terra urbana**, espécie de versão moderna de cercamento do espaço. Ela decorre da apropriação imobiliária de cunho especulativo e predatório que ocasiona a expropriação daqueles que carecem de recursos – não só econômicos mas também políticos – para se fixar nas áreas melhor servidas e que leva à expulsão para as distantes e desprovidas periferias da metrópole.³²⁸ (grifo e sublinhado meus)

Identificado o cerne da questão habitacional na formação urbana capitalista como uma questão de classe, torna-se necessário observar a conjuntura social em uma perspectiva ampla. É preciso considerar sempre a posição dos sujeitos no processo produtivo, de modo a se estabelecer uma relação direta entre as condições de trabalho e as possibilidades de sobrevivência e atuação no espaço urbano. Nesse sentido, exsurge a necessidade de se considerar essas condições em relação com os processos sociais de formação e reprodução do capital.

Denominado por Kowarick (1993, p. 62) de “**espoliação urbana**”, esse processo envolve medidas adotadas pelo poder público para fragilizar as relações de trabalho, minando-as, indiretamente, através de uma prestação deficiente, ou mesmo inexistente, de serviços públicos sociais essenciais para a vida de qualquer pessoa:

colocado no âmbito das lutas sociais, o **processo de espoliação urbana**, entendido enquanto uma forma de extorquir as camadas populares do acesso aos serviços de consumo coletivo, assume seu pleno sentido: extorsão significa impedir ou tirar de alguém algo a que, por alguma razão de caráter social, tem direito. Assim como a cidadania supõe o exercício de direitos tanto econômicos como políticos e civis, cada vez mais parece ser possível falar num conjunto de prerrogativas que dizem respeito aos benefícios propriamente urbanos. É claro que esse rol de direitos não é sistematicamente contemplado pelas legislações vigentes, mas nem por isso ele é menos essencial ou deixará de ser alvo de pressões por parte do grande contingente que mora em péssimas condições de habitabilidade, gasta 3 a 4 horas diárias no transporte, não tem possibilidade de lazer ou que recebe uma escolarização deficiente e muitas vezes deixa de ser atendido pelos serviços de saúde. A cidadania, obviamente, não se esgota nesses itens, pois sua obtenção implica a efetivação de direitos políticos e civis e se

³²⁸ KOWARICK, 1993, p. 198.

complementa com um conjunto de benefícios econômicos inerentes à esfera das relações de trabalho.³²⁹ (grifo meu)

Notadamente em seus livros *A urbanização brasileira*, de 2009, e *O espaço do cidadão*, 2007, nos quais é explícita a influência de Marx e Gramsci, Milton Santos trata do processo de urbanização e produção social do espaço (“território”) e da cidadania em relação, respectivamente, com os conceitos de alienação e cultura.

Na sua concepção, a produção do espaço no sistema capitalista está alinhada com o processo de alienação e desalienação que permeia a cidadania moderna. Assim, fala em um “espaço revelador”, que expressa uma *“relação íntima e indissociável entre a alienação moderna e o espaço”* (SANTOS, 2007, p. 80), que pode ser ilustrado pela expressão “espaço alienado”, vez que:

A percepção do espaço é parcial, truncada e, ao mesmo tempo em que o espaço se mundializa, ele nos aparece como um espaço fragmentado, (...) temos diante de nós um espaço humanamente desvalorizado, reduzido a uma função. Pela ação sutil da família, da escola, dos mass media, ‘o espaço se forma, se aprende e se vive na alienação’ (...) O espaço também contribui para o processo de socialização invertida que agora assistimos e é utilizado como instrumento de política cognitiva, por meio da manipulação do significado, um marketing territorial que também é criador de anomia.³³⁰

Por outro lado, Santos afirma a necessária integração entre cidadania, territorialidade e cultura, no sentido de ganho de consciência coletiva e comunitária. Desse modo, o fenômeno da “desterritorialização” assume o mesmo significado da “alienação” ou do “estranhamento”, que consistem em formas semelhantes de “desculturalização”. O “espaço alienado” representa um cenário delineado em um momento histórico que precedeu o surgimento de diversas gerações de cidadãos. Estes, ao se defrontarem com uma realidade sócio-especial já estabelecida sem a sua interferência, não compreendem os motivos que justificam tal formatação, encontrando-se eles, portanto, em uma situação de alienação e em um território alienado, o espaço urbano (SANTOS, 2007, p. 81).

Como afirma Santos (2007, p. 68-69): *“Neste mundo, onde, para nascer, as coisas já são desenhadas como mercadorias e planejadas com símbolos, a alienação não é apenas resultante, mas já nasce também quando o homem nasce”*.

Essa alienação, de faceta tipicamente urbana, estrutura-se em consonância com o modelo de sociedade capitalista, que, na atualidade, assume os contornos de uma sociedade de consumo. Neste ambiente, a mola propulsora da estruturação das cidades e do convívio social

³²⁹ KOWARICK, 1993, p. 71.

³³⁰ SANTOS, 2007, p. 79.

é a nova dinâmica da produção, circulação e comercialização de mercadorias, que afeta diretamente os serviços públicos.

Todavia, como já ressaltado anteriormente, a alienação é um fenômeno histórico e, portanto, de natureza transitória. Não há de perdurar para sempre, por tempo indefinido, sob pena de contrariar a peculiaridade do homem enquanto ser em permanente modificação. Por mais que nesse modelo de sociedade se produza reificação ou objetificação, em algum momento, em um processo dialético de tomada de consciência, o homem há de compreender o mundo em que vive e será capaz de transformá-lo.

A existência da alienação traz em si seu próprio oposto: a desalienação. O cidadão pálido e passivo pode dar azo a um cidadão vívido e ativo, capaz de intervir no espaço público e proporcionar alterações estruturais na sua cultura e, conseqüentemente, em seu território. Nesse sentido, é possível caracterizar as cidades como “espaços de revelação”, aptos para a formação de uma nova hegemonia, através da busca da desalienação (SANTOS, 2007, p. 82-84). Afinal, a *“alienação acaba por gerar o seu contraveneno, a desalienação. (...) a alienação também pode ser desalienadora, quando o indivíduo, tornado passivo pelo modo de existência, encontra as maneiras de se tornar o que é fundamentalmente, isto é, um ser ativo”* (SANTOS, 2007, p. 72 e 73).

Diante do exposto, é possível estabelecer uma linha de continuidade entre as análises referentes às noções de “acumulação via espoliação”, “espoliação urbana” e “alienação espacial”, como explicação adequada para a compreensão do processo de urbanização proporcionado pelo sistema capitalista de produção.

7.1.2 Cidade, cidadania e movimentos sociais urbanos

Em sentido genérico, a expressão “movimentos sociais” já era utilizada com referência às mobilizações políticas dos atores sociais no século XIX (protagonizadas por coletividades como os sindicatos operários e os primeiros partidos políticos). Estes sujeitos reivindicavam a inclusão social de segmentos marginalizados pela ordem político-jurídica, de modo a lhes conferir o reconhecimento de direitos como a liberdade, a igualdade e o sufrágio universal. Nesse sentido, historiadores marxianos como Eric Hobsbawm (2000, passim) e Eduard

Thompson (2002, *passim*) consideram como movimentos sociais o cartismo e o owenismo, entre outros.

Em sentido especificamente sociológico, a nomenclatura “movimentos sociais” assume um significado mais peculiar nas últimas décadas do século XX, para designar a emergência de novos atores político-sociais, representados por um formato de organizações populares diverso dos modelos clássicos dos partidos políticos e sindicatos. Trata-se, em linhas gerais, de movimentos coletivos heterogêneos, constituídos no âmbito da sociedade civil, que reivindicam autonomia e independência perante o Estado, além de formularem demandas sociais diversificadas e amparadas em valores – como pluralismo e diversidade – diferentes daqueles anteriormente propugnados. Os principais movimentos sociais da atualidade relacionam-se a uma variedade de temas como etnia, gênero, sexualidade, ecologia, serviços públicos e sociais, entre outros.

Portanto, mostra-se evidente a pertinência das contribuições de Gramsci no sentido de que um fortalecimento da sociedade civil, em conjunção com uma atuação perante o Estado (sociedade política), somente é viável a partir da atualização dos sujeitos políticos que compõem esse campo de disputas. Desse modo, ao invés de serem vistos como sucessores dos partidos políticos e sindicatos, os movimentos sociais devem ser agregados aos processos políticos, que, cada vez mais, tornam-se longos e duradouros, demandando uma ação continuada na disputa pela hegemonia nas estruturas de poder.

Rotulados conhecidos como “novos movimentos sociais”, esses atores políticos surgem no contexto de uma crise aguda da democracia representativa e de intensas transformações no sistema produtivo capitalista. Suas principais inovações consistem nas alternativas que oferecem aos instrumentos tradicionais da política institucional, como uma ênfase maior na ação direta (protestos e reivindicações) e uma atuação em novos cenários (ruas, estradas e praças³³¹).

A riqueza de elementos oriundos da experiência cotidiana da prática política dos “novos movimentos sociais” tem produzido inovações que exercem reflexos em diversos

³³¹ Nesse sentido, em artigo publicado no dia 01/06/11, Boaventura de Sousa Santos afirma que “Os jovens acampados no Rossio e nas praças de Espanha são os primeiros *sinais da emergência de um novo espaço público – a rua e a praça* – onde se discute o sequestro das atuais democracias pelos interesses de minorias poderosas e se apontam os caminhos da construção de democracias mais robustas, mais capazes de salvaguardar os interesses das maiorias. A importância da sua luta mede-se pela ira com que investem contra eles as forças conservadoras” (grifo meu). Cf. SANTOS, 2011, p. 1.

campos do conhecimento. No que tange ao presente trabalho, serão exploradas apenas as vertentes relativas à política, à sociologia e ao Direito.

Obviamente, as primeiras tentativas de sistematização teórica dos movimentos sociais ocorreram no âmbito da sociologia, destacando-se algumas correntes de pensamento da sociologia empirista estadunidense e da escola marxista européia, além de figuras como Claus Offe, Alberto Melucci e Alain Touraine. A partir dos seus desenvolvimentos teóricos sobre o tema, uma plêiade de seguidores passou a trabalhar com a temática dos movimentos sociais, utilizando uma ou outra abordagem. Portanto, são múltiplos os conceitos atribuídos.

Adotando-se a premissa que não existe um conceito único, capaz de abranger todas as suas características, tem-se como marco inicial para a compreensão geral acerca dos movimentos sociais a sistematização proposta por Maria da Glória Gohn:

Movimentos sociais são ações sociopolíticas construídas por atores sociais coletivos pertencentes a diferentes classes e camadas sociais, articuladas em certos cenários da conjuntura sócioeconômica e política de um país, criando um campo político de força social na sociedade civil. As ações se estruturam a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em conflitos, litígios e disputas vivenciados pelo grupo na sociedade. As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva para o movimento, a partir dos interesses em comum. Esta identidade é amalgamada pela força do princípio da solidariedade e construída a partir da base referencial de valores culturais e políticos compartilhados pelo grupo, em espaços coletivos não-institucionalizados. Os movimentos geram uma série de inovações nas esferas pública (estatal e não-estatal) e privada; participam direta ou indiretamente da luta política de um país, e contribuem para o desenvolvimento e a transformação da sociedade civil e política. Estas contribuições são observadas quando se realizam análises de períodos de média ou longa duração histórica, nos se observam os ciclos de protestos delineados. Os movimentos participam portanto da mudança social histórica de um país e o caráter das transformações geradas poderá ser tanto progressista como conservador ou reacionário, dependendo das forças sociopolíticas a que estão articulados, em suas densas redes; e dos projetos políticos que constroem com suas ações. Eles têm como base de suporte entidades e organizações da sociedade civil e política, com agendas de atuação construídas ao redor de demandas socioeconômicas ou político-culturais que abrangem as problemáticas conflituosas da sociedade onde atuam.³³²

Diante do exposto, resta claro que os “novos movimentos sociais” protagonizam uma renovação no conceito e na prática da cidadania, desbravando horizontes no cenário contemporâneo de política mundial. Suas esferas de atuação segmentam-se conforme as bandeiras que empunham e com os sujeitos aos quais se dirigem. Há diversas ordens de movimentos sociais – locais, regionais, nacionais, transnacionais e globais –, que, em muitos casos, atuam de forma coordenada no tratamento de suas demandas. Nessa linha de raciocínio, outro aspecto territorial que define o campo de atuação dos movimentos sociais é o da compreensão da realidade espacial.

³³² GOHN, 2006, p. 251-252.

Apesar de os primeiros movimentos sociais terem surgido em incipientes cidades industriais inglesas do século XIX, nos chamados países periféricos o berço desses sujeitos é a zona rural, pois seu processo produtivo foi calcado no setor primário da economia. Conseqüentemente, os maiores conflitos sociais produziram-se no campo, em torno da questão do acesso à terra. Somente ao longo do século XX, na senda do progressivo processo de urbanização da maioria dos países do globo, constituíram-se em larga escala movimentos sociais urbanos, afetos a questões típicas da realidade do espaço das cidades, como serviços públicos de saúde e transporte. São exemplos de movimentos sociais urbanos o “movimento pela meia entrada”, o “movimento dos sem-teto”, entre outros.

Sob a denominação “movimentos sociais urbanos”³³³, são aqui compreendidos os grupos sociais ligados a conflitos e interesses especificamente das cidades, articulando dialeticamente a perspectiva da luta de classes (distribuição socioeconômica) com as novas demandas identitárias (reconhecimento), considerando a centralidade do espaço urbano como *locus* fundamental das disputas políticas no final do século XX e início do século XXI. Portanto, assumem especificidades estratégicas e comportamentais em relação à vida no campo.

Entre os diversos movimentos sociais urbanos da atualidade, destacam-se aqueles voltados à luta pela moradia. A justificativa pela abordagem da questão habitacional é coerente com o seu papel enquanto elemento catalisador dos conflitos urbanos contemporâneos e, conseqüentemente, representação das demandas urbanas de cidadania. Em âmbito nacional, tem-se como exemplos de movimentos sociais urbanos em prol da luta pela moradia o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST), a Frente Internacionalista dos Sem-Teto (FIST) e o MTD (Movimento dos Trabalhadores Desempregados).

No contexto específico da cidade do Rio de Janeiro, os primeiros movimentos sociais urbanos surgiram na forma de associações de moradores nas favelas e, posteriormente, passaram a constituir coletivos de abrangência maior, voltados para a questão urbana, caracterizados como movimentos de ocupações. Estes últimos serão objeto de investigação no próximo capítulo, quando da exploração da prática concreta da cidadania.

³³³ Manuel Castells (1983, p. 278) concebe os movimentos sociais urbanos como “*práticas coletivas conscientes originárias de problemas urbanos, capazes de produzir mudanças qualitativas no sistema urbano, na cultura local e nas instituições políticas em contradição com os interesses sociais dominantes institucionalizados*”.

7.1.3 Cidade, cidadania e novos direitos urbanos

No Brasil, o processo de modernização denota uma tradição de “estadania” (CARVALHO, 1999, p. 321-344), que expressa a construção da cidadania a partir do Estado. Ao contrário da experiência européia, existiu inicialmente uma cidadania concedida (SALES, 1994), sucedida por uma noção de cidadania regulada (SANTOS, 1979, p. 75), seletiva e restrita aos indivíduos de ocupação laboral formalmente disciplinada pelo Estado. Quanto à concepção marshalliana, tem-se uma cidadania invertida – direitos sociais, políticos e civis (CARVALHO, 2004, p. 1 e ss.).

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representa duas novas tendências quanto aos direitos de cidadania no Brasil.

Pelo prisma da teoria política e da sociologia, considera-se a formação de uma nova concepção de cidadania: a “cidadania ampliada” (DAGNINO, 2006, p. 388 e 395). Construída partir dos movimentos sociais, ao longo da transição democrática dos anos 70 e 80, ela pode ser representada pela reivindicação dos direitos humanos, envolvendo demandas por distribuição sócio-econômica (igualdade) e reconhecimento político-cultural (diferença).

Na perspectiva do constitucionalismo contemporâneo, ainda se tem uma visão muito atrelada ao esquema marshalliano de cidadania, focado nas instituições estatais e na centralidade dos direitos, desconsiderando-se a participação política. Prepondera uma preocupação com a efetividade dos direitos fundamentais através da aplicação direta das normas constitucionais pelos tribunais, servindo o ativismo judicial para suprir a inércia do Executivo e do Legislativo na execução de políticas públicas.

Como resultado, tem-se uma concepção fossilizada da cidadania e uma compreensão que a garantia dos direitos no plano formal basta para a sua concretização – na seara jurisdicional e pela interpretação constitucional – independentemente das condições políticas, sociais, econômicas e históricas. Enquanto isso, na prática, vige um grande déficit de cidadania (discrepância entre normas e fatos) e uma tônica de avanços e retrocessos nos direitos.

Com a ascensão do neoliberalismo, preconiza-se um retorno à concepção restritiva da cidadania, mediante uma estratégia de esvaziamento da política, privatização dos processos deliberativos e, principalmente, despolitização da questão social. Como resultado, há

involução nas liberdades civis, descrédito na democracia representativa e aumento das desigualdades sociais.

Como visto em capítulo anterior, as principais vertentes progressistas da teoria política contemporânea também elaboram um discurso crítico à perspectiva estadocêntrica da política. Apesar dos seus diferentes pontos de vista quanto a esses conceitos, concebe-se a sociedade como o espaço de implementação e os movimentos sociais como os agentes promotores da cidadania, em conjunção ao Estado, viabilizando um novo modelo de direitos pautado na solidariedade.

Recordando a sistematização de Bobbio, em *A era dos direitos*, os direitos humanos surgem em uma evolução histórica, assumindo diferentes significados e abrangência em cada período e contexto geográfico. Da mesma forma como ocorreu com a formulação das sucessivas gerações (ou dimensões) de direitos de cidadania – individual e política, social e transindividual –, faz-se necessário na atualidade promover uma transposição do caráter abstrato dos direitos fundamentais tradicionais para o contexto do cenário urbano.

Neste contexto, diversas demandas adquirem maiores graus de especificidade, demandando adequação a questões peculiares do período contemporâneo, como a acessibilidade a serviços públicos e sociais. Na verdade, trata-se de noções que resultam do aprimoramento de direitos tradicionais já consagrados como moradia, transporte e saúde, que assumem um significado mais palpável em relação às demandas cotidianas da sociedade contemporânea.

Assim, é pertinente falar em novos direitos urbanos de cidade, que podem ser ilustrados por duas ordens de exemplos.

Primeiramente, tem-se o chamado “direito à cidade”, que funciona como uma espécie de “direito guarda-chuva”. A cidade constitui-se como um elemento multifacetário, figurando como espaço geopolítico, bem jurídico tutelado como direito fundamental e, inclusive, ator político (CASTELLS, BORJA, 1996, p. 152-166). Assim, é possível conjugar, em um só direito, diversos elementos como a função social da cidade, os direitos de democracia participativa, estabelecendo-se uma correlação com os direitos ambientais. Nesse sentido reconheceu a Carta do Direito à Cidade, elaborada na Cidade do México, em 2010.

Em segundo lugar, como já mencionado, autores como Borja e Muxí compreendem a reinvenção da “cidade cidadã” como advento de uma nova cultura política, na qual a prática cidadã dos movimentos sociais pode transformar demandas ilegais ou alegais em novos

direitos urbanos de cidadania, representados pelo seguinte catálogo (não exaustivo): (i) direito ao lugar e à moradia; (ii) direito ao espaço público e à monumentalidade; (iii) direito à beleza; (iv) direito à identidade coletiva dentro da cidade; (v) direito à mobilidade e à acessibilidade; (vi) direito à centralidade; (vii) direito à conversão da cidade marginal ou ilegal em cidade de cidadania; (viii) direito à cidade metropolitana ou plurimunicipal; (ix) direito ao acesso e ao uso das tecnologias de informação e comunicação; (x) direito à cidade como refúgio; (xi) direito à proteção por parte do governo de proximidade diante das instituições políticas superiores e das organizações e empresas prestadoras de serviços; (xii) direito à justiça local e à segurança; (xiii) direito à ilegalidade; (xiv) direito ao emprego e ao salário cidadão; (xv) direito à qualidade do meio ambiente; (xvi) direito à diferença, à intimidade e à eleição dos vínculos pessoais; e (xvii) direito de todos os residentes em uma cidade a ter o mesmo *status* político-jurídico de cidadão (BORJA, MUXÍ, 2003, p. 124-129).

Diversos ordenamentos jurídicos têm incorporado essa acepção dos “novos direitos urbanos de cidadania”, seja em novos textos constitucionais, seja em paulatinas reformas constitucionais, o que representa um contributo para a renovação da concepção da cidadania como titularidade de direitos em conjugação com uma ampliação da participação política ativa dos cidadãos.

O exemplo mais recente e emblemático é a Constituição do Equador de 2008:

Art. 31.- Las personas tienen **derecho al disfrute pleno de la ciudad** y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el **ejercicio pleno de la ciudadanía**. (grifo e sublinhado meus)

A Constituição equatoriana estabelece o direito à cidade como elemento catalisador de uma série de demandas por distribuição e reconhecimento, além de ressaltar a gestão democrática e o exercício pleno da cidadania. Isso representa um grande avanço em termos de normatividade constitucional, a servir de exemplo para os demais países da região.

Esse processo de formação dos novos direitos urbanos de cidadania pode ser relacionado às transformações moleculares ocorridas no âmbito da superestrutura, como fruto do surgimento e da atuação de novas subjetividades sociais (os movimentos sociais urbanos) no plano da política. Isto é, trata-se de uma objetivação jurídica de demandas oriundas de um processo político e social de revolução passiva.

7.2 O espaço urbano no Brasil contemporâneo

Em abordagem empírica do processo de urbanização brasileira, Milton Santos apresenta as peculiaridades da formação das metrópoles brasileiras, inclusive a cidade do Rio de Janeiro (objeto real desta pesquisa), através de indicadores sociais, territoriais e populacionais. Na sua leitura são relacionados o crescimento das cidades em relação ao campo, as influências da industrialização no país e as transformações no mundo do trabalho como causas da “revolução urbana brasileira”, a partir da década de 1970:

A socialização capitalista favorecida pelo poder público nessas áreas metropolitanas é acompanhada por uma expansão periférica, que inclui a criação de direitos industriais explícitos e implícitos, e pela concentração geográfica dos serviços de interesse coletivo.³³⁴

Em linhas gerais, são as seguintes as principais características da formação urbana brasileira: (i) a segregação entre campo e cidade; (ii) as desigualdades regionais; (iii) a forte migração das regiões mais pobres para os Estados da federação mais industrializados; (iv) a separação entre as áreas de produção industrial e as de produção no campo; (v) a concentração populacional nas grandes cidades; e (vi) a favelização generalizada.

A modernização brasileira foi pautada por uma política de crescimento econômico, nos moldes do desenvolvimentismo, que preconizou uma série de investimentos na indústria de base. Entre outros resultados, esse processo gerou a dinâmica da especulação imobiliária (SANTOS, 2009, p. 105-108), tornando o cidadão *“não raro ensombrecido pelo usuário e pelo consumidor, afastando para muito depois a construção do homem público. Daí a busca de privilégios em vez de direitos”*, em meio à *“anarquia da cidade capitalista”* (SANTOS, 2009, p. 121).

No que tange à moradia enquanto aspecto central na formação urbana brasileira, destaca-se a sua tradição patrimonialista e privatista. Ao contrário de muitos países, nos quais é comum as famílias viverem em imóveis alugados, criou-se no Brasil uma dinâmica de aspiração, desejo, praticamente um fetiche, de se ter a propriedade da moradia. A figura da “casa própria” é disseminada na cultura popular brasileira, apesar de essa meta não ser viabilizada pelo Estado, quando muito incentivando o aquecimento do mercado imobiliário.

³³⁴ SANTOS, 2009, p. 84.

Após a década de 1950, quando ocorreu o grande movimento migratório do campo para a cidade, o poder público modificou sua estratégia em termos de políticas públicas voltadas à habitação. Ao invés de incentivar a prática do aluguel – como na “lei do inquilinato” (Decreto-Lei nº 4.598), de 1942, que congelou os preços dos aluguéis como forma de impedir a expulsão dos inquilinos pelos proprietários que aumentavam abusiva e bruscamente os preços das locações – o poder público passou a atuar como agente financiador e regulador no mercado imobiliário. Vislumbrava-se que os cidadãos poderiam ter efetivado seu direito à moradia através de uma estratégia que conjugava os setores público e privado.

O primeiro grande exemplo desses moldes foi a política nacional de habitação criada pela Lei nº 4.380, de 1964, que instituiu o Sistema Financeiro da Habitação, que abrangeu o Banco Nacional da Habitação (BNH), os Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e as Caixas Econômicas Federais. De acordo com seu artigo 1º, o objetivo do governo federal era “*estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda*”.

Entretanto, o que ocorreu na realidade foi um verdadeiro processo de especulação imobiliária, que beneficiou a classe média em detrimento das “classes da população de menor renda”³³⁵. Esse processo é assim resumido por Milton Santos:

Assim, um primeiro momento do processo especulativo vem com a extensão da cidade e a implantação diferencial dos serviços coletivos. O capitalismo monopolista agrava a diferenciação quanto à dotação de recursos, uma vez que parcelas cada vez maiores da receita pública se dirigem à *cidade econômica* em detrimento da *cidade social*. A lei da escassez se afirma, então, com mais força, e ampliam-se as diferenças já existentes entre lugares urbanos, do ponto de vista das amenidades. O estabelecimento de um mercado da habitação ‘por atacado’, a partir da presença do Banco Nacional da Habitação e do sistema de crédito correspondente, gera novas expectativas, infundadas para a maioria da população, mas atuantes no nível geral. Como isso se dá paralelamente à expansão das classes médias urbanas e à chegada de numerosos pobres à cidade, essa dupla pressão contribui para exacerbar o processo especulativo. A terra urbana, dividida em loteamentos ou não, aparece como promessa de lucro no futuro, esperança justificada pela existência de demanda crescente. Como as terras apropriadas (mas não utilizadas) são cada vez mais numerosas, a possibilidade de dotá-las dos serviços requeridos é sempre menor. Daí, e de novo, uma diferenciação no valor de troca entre as diversas glebas e assim por diante. É assim que a especulação se realimenta e, ao mesmo tempo, conduz a que as extensões incorporadas ao perímetro urbano fiquem cada vez maiores³³⁶.

Em suma, os principais atores políticos e sociais que produzem e reproduzem o espaço urbano brasileiro são: o proprietário fundiário, o capital de incorporação, os sindicatos, o pequeno especulador e incorporador imobiliário (RIBEIRO, 1997, *passim*).

³³⁵ RIBEIRO, 1997, *passim*; e MARICATO, 1979, *passim*.

³³⁶ SANTOS, 2009, p. 107.

As consequências negativas desse modelo de incentivo estatal à aquisição da “casa própria” apareceram com maior intensidade após a extinção do BNH, em 1985. No final da década de 1980 e no início da década de 1990, a inflação atingiu índices elevadíssimos e sucessivos planos econômicos foram elaborados pelo governo federal para contê-la. Enquanto isso, os rendimentos da população tornavam-se cada vez mais exíguos diante dos seus gastos.

Por conseguinte, as despesas com o financiamento imobiliário passaram a pesar no orçamento dos brasileiros, ainda mais considerando-se os reiterados reajustes promovidos pela Caixa Econômica Federal (CEF) nos valores das parcelas e do montante total, o que fez com que milhares de mutuários deixassem de pagar suas mensalidades. Como efeito disso, uma enxurrada de processos judiciais foi proposta perante a Justiça Federal, que, até os dias de hoje aprecia demandas envolvendo pedidos de despejo, revisão contratual e quitação de pagamento.

7.2.1 Reforma urbana e políticas públicas habitacionais

A reforma urbana é um tema recorrente no cotidiano da Administração Pública. Independentemente da coloração político-ideológica dos partidos políticos que estejam à frente do poder público, trata-se de uma questão que demanda permanentes ações e debates públicos. No caso brasileiro, muitos fatores contribuíram para que uma grande reforma urbana fosse pensada no final da década de 1980, quando da promulgação da Constituição Federal de 1988. Eles baseiam-se nas consequências oriundas da migração em massa da população do campo para a cidade na década de 1950, da explosão demográfica ocorrida na década de 1970 e da abertura democrática ao longo da década de 1980. Não só os aspectos físicos e estruturais do fenômeno urbano foram repensados, mas, principalmente, a sua gestão.

Nesse sentido foi criado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU)³³⁷, que teve origem nos movimentos sociais e conseguiu conjugar setores da sociedade civil com representantes do Estado, na busca da formulação de uma nova diretriz para o planejamento urbano das cidades brasileiras, com base no princípio da progressiva democratização das decisões (MARICATO, 2006, p. 211-220).

³³⁷ Para mais informações sobre o histórico do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, veja-se o sítio: <http://www.forumreformaurbana.org.br/>

Como resultado dos trabalhos da Comissão de Política Urbana e Transportes, da Assembléia Nacional Constituinte, o texto da Constituição Federal de 1988 contemplou questão urbana em dispositivos esparsos (art. 21, XX; art. 24, I; art. 30, VIII; art. 156, I; art. 191; art. 216, V), além do capítulo II, do título VII, intitulado “Da política urbana”, que traz os artigos 182 e 183:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (sublinhado meu)

A partir de normas gerais formuladas no âmbito federal, os Municípios ficaram incumbidos de promover as políticas públicas necessárias ao desenvolvimento urbano. Sua finalidade axiológica é parametrizada pela função social da propriedade e pelo bem-estar dos cidadãos, denominados “habitantes”. Ou seja, segundo o constituinte ser cidadão em uma cidade significa ter uma habitação.

Segundo o *caput* do art. 182, a fixação das diretrizes gerais das cidades foi reservada ao legislador federal, que, no ano de 2001, promulgou a Lei nº 10.257, instituindo o Estatuto da Cidade, a normatização jurídica legal a servir de regra para a reestruturação das cidades no Brasil no período de redemocratização. O fato de o Estatuto da Cidade ter entrado em vigor somente após treze anos da promulgação da Constituição Federal de 1988 fez com que os municípios brasileiros elaborassem seus primeiros planos diretores, no início da década de

1990, sem um referencial de normas gerais. Após o advento da Lei nº 10.257, uma nova leva de planos diretores teve que ser produzida, desta vez com a observância da norma federal.

Também editada no ano de 2001, a Medida Provisória nº 2.220 regulamentou o direito à concessão especial de uso para fins de moradia, previsto no art. 183, §1º, da CF/88. Esse instrumento é reputado como importante ferramenta para viabilizar a garantia da habitação, em condições mais flexíveis que os institutos tradicionais do Direito Privado, calcados na figura da propriedade.

Ainda em 2001 foi promulgada a Lei nº 10.188/2001, que instituiu o PAR – Programa de Arrendamento Residencial, voltado ao “*atendimento da necessidade de moradia da população de baixa renda*”, com a opção de compra das moradias, o que demonstra a permanecer a tendência do foco na aquisição de propriedade.

Nessa época, dois documentos foram elaborados no âmbito da comunidade internacional, também passando a servir de referência obrigatória na gestão das cidades e na formulação de políticas públicas voltadas ao planejamento urbano. Trata-se da Carta Mundial de Porto Alegre, de 1999, e da Carta Européia de Paris, de 2000, que dispõem sobre os direitos humanos na cidade³³⁸. Com isso, apresentou-se uma visão inovadora sobre as cidades, que obrigatoriamente devem ser geridas para atingir a finalidade da concretização dos direitos dos cidadãos, avançando-se em relação à concepção tradicional da administração empresarial dos municípios.

A partir do primeiro mandato do presidente Lula, a reforma urbana entrou em nova fase. Outro resultado do acúmulo das ações do Movimento Nacional pela Reforma Urbana foi a criação, em 2003, do Ministério das Cidades. Por iniciativa do então presidente Lula, a nova pasta passou a cuidar, basicamente, de três temas fundamentais: a moradia, o saneamento ambiental e o transporte urbano. Já em 2003, a pasta convocou a primeira Conferência Nacional das Cidades, que teve a sua segunda edição em 2005, para ampliar os debates sobre o Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano, com a participação da sociedade civil. Como relata Ermínia Maricato, ex-assessora do ex-ministro das cidades Olívio Dutra:

As conferências nacionais foram precedidas de conferências municipais e estaduais que

³³⁸ Foi realizado na cidade do Rio de Janeiro, entre os dias 22 e 26 de março de 2010, o 5º Fórum Mundial Urbano. Trata-se de evento promovido pela ONU, que contou com a presença e participação de autoridades estatais e movimentos sociais urbanos em prol da moradia, oriundos de todas as partes do mundo. Ao final do Fórum, diversos documentos foram produzidos salientando a importância da relação entre cidade, cidadania e direitos humanos.

trataram de debater teses e propostas previamente preparadas, bem como de eleger delegados para a conferência nacional. Cerca de 2.800 delegados (de movimentos sociais, entidades empresariais, sindicais, de pesquisadores, de universidades de ONGs, de profissionais de arquitetura, engenharia e geografia e ainda de instituições governamentais e legislativas) participaram dos encontros nacionais. O Conselho das Cidades, eleito na primeira conferência nacional, e as quatro Câmaras Técnicas que o compõem (ligadas às quatro secretarias nacionais) começaram a funcionar no início de 2004.³³⁹

No mote da criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), pela então ministra da Casa Civil e atual presidente da República, Dilma Rousseff, a Lei nº 11.124/06 instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social), visando a combater o problema da falta de moradia no Brasil.

Estudo realizado pelo IBGE, na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2006, apurou que 83% da população brasileira em área urbana, além do déficit habitacional de 5,7 milhões de brasileiros sem moradia e 7,2 milhões de casas vazias.

Conforme apurado na pesquisa de campo desta tese de doutorado, apresentada no capítulo seguinte, a partir da moradia outras demandas sociais passam a ser preenchidas pelos próprios cidadãos ou mesmo pelo poder público. Por ora, será focado o recente programa habitacional do governo federal, denominado Programa Minha Casa Minha Vida.

7.2.1.1 Programa Minha Casa Minha Vida



O Programa Minha Casa Minha Vida (“PMCMV”) foi instituído pelo governo federal, em 25/03/2009, como política pública promovida no âmbito da Política Nacional de

³³⁹ MARICATO, 2006, p. 215.

Habitação, a partir da Secretaria Nacional de Habitação, vinculada ao Ministério das Cidades, para cumprir a promessa de campanha do presidente Lula de construir um milhão de moradias, para as famílias na faixa de renda até dez salários mínimos³⁴⁰.

O governo federal caracteriza o PMCMV como um “programa habitacional popular” para “*atender as necessidades de habitação da população de baixa renda nas áreas urbanas, garantindo o acesso à moradia digna com padrões mínimos de sustentabilidade, segurança e habitabilidade*”.

Nesse sentido é o *slogan* criado para a campanha de divulgação do Programa: “*moradia para as famílias, renda para os trabalhadores, desenvolvimento para o Brasil*”. Assim, almeja-se uma articulação entre demandas individuais, sociais e estatais, o que é reforçado na cartilha do PMCMV³⁴¹, que afirma que o Programa “*só será possível com uma ampla parceria entre União, Estados, Municípios, empreendedores e movimentos sociais*”.

A participação da CEF é central no funcionamento do PMCMV, pois a opção do governo federal foi seguir uma dinâmica mercadológica e conceder financiamentos aos cidadãos beneficiários, celebrando negócios jurídicos de perfil privado, porém utilizando recursos públicos do Orçamento Geral da União relacionados ao Fundo de Desenvolvimento Social.

São beneficiárias do PMCMV as famílias com renda até 10 salários mínimos (R\$5.450,00) mensais, divididas em três faixas:

	Subsídio	Seguro	Utilização do FGTS
0 a 3 salários mínimos	Integral	Isenção.	Não.
3 a 6 salários mínimos	Parcial	Preço reduzido.	Sim.
6 a 10 salários mínimos	Não há	Preço reduzido.	Sim.

No dia 02/02/2011, o Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) aumentou o valor do teto para os imóveis inseridos no âmbito do PMCMV³⁴²,

³⁴⁰ Para efeito desta tese, o salário mínimo será considerado no valor de R\$545,00, aprovado no Congresso Nacional em fevereiro de 2011.

³⁴¹ CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Cartilha do Programa Minha Casa Minha Vida**. Disponível na internet em: http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/mcmv/CARTILHACOMPLETA.PDF

³⁴² O GLOBO. **Governo eleva preço máximo para Minha Casa Minha Vida**. 02/02/2011. Disponível na internet em: <http://oglobo.globo.com/economia/morarbem/mat/2011/02/02/governo-eleva-preco-maximo-para-minha-casa-minha-vida-923719336.asp>

restando a situação atual dos valores previstos para o financiamento habitacional assim prevista:

LOCALIZAÇÃO DOS IMÓVEIS FINANCIADOS	TETO P/ IMÓVEL
Regiões metropolitanas de SP, RJ e DF	R\$ 170.000,00
Outras capitais	R\$ 150.000,00
Municípios com população maior que 250.000 habitantes	R\$ 130.000,00
Municípios com população entre 50.000 e 250.000 habitantes	R\$ 100.000,00
Municípios remanescentes	R\$ 80.000,00

A avaliação que se faz é que essa parametrização demonstra uma prioridade para as grandes cidades e, conseqüentemente, um estímulo para a manutenção da concentração populacional dos grandes centros urbanos.

As formas de adesão ao PMCMV variam de acordo com as faixas de renda das famílias beneficiárias: (i) 0 a 3 salários mínimos: o procedimento envolve diversas etapas, sendo a primeira de credenciamento das famílias junto às prefeituras municipais; em seguida, é preciso fazer um cadastro na página da CEF na internet, para que, então, com o acompanhamento de um corretor imobiliário, seja aferida a disponibilidade de imóveis para compra na respectiva cidade; e (ii) 3 a 10 salários mínimos: o procedimento é simplificado, devendo a família dirigir-se diretamente a uma agência bancária da CEF para se cadastrar e iniciar os trâmites do procedimento financeiro.

O cadastro no PMCMV exige em todos os casos – além do requisito da inexistência de registro de imóvel em nome dos pleiteantes – a apresentação de uma série de documentos pessoais e profissionais pelas famílias beneficiárias: RG, CPF, certidão de nascimento ou casamento, carteira de trabalho, comprovante de residência e renda (incluindo extrato bancário) e última declaração do imposto de renda³⁴³. Como será visto no capítulo seguinte, na visão dos movimentos sociais a exigência desses documentos inviabiliza o acesso de inúmeras pessoas ao PMCMV em razão de não terem empregos formais. Muitos não têm contas bancárias, a maioria é isenta do imposto de renda; enfim, segundo afirmam, trata-se de entraves burocráticos inviabilizam a concretização do direito à moradia. Além disso, a

³⁴³ Cf. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Cartilha...*, *op. cit.*

qualidade das construções realizadas não tem agradado a muitos dos beneficiários do PMCMV, chegando a haver casos de risco de desabamento das edificações³⁴⁴.

7.2.1.2 Peculiaridades da cidade do Rio de Janeiro como campo para o estudo da prática cidadã na questão habitacional

Eventualmente, poderia se pensar em fazer um histórico da formação urbana do Rio de Janeiro, de modo a apresentar seu ritmo próprio de desenvolvimento e os motivos que justificam as diversas características que assumiu em períodos áureos, como nas épocas do império e da República Velha, quando a cidade era a capital do Brasil. Todavia, por razões de delimitação do objeto, para o delinamento do cenário da prática da cidadania somente serão listadas algumas peculiaridades pertinentes aos temas aqui desenvolvidos em relação às suas transformações urbanas nas últimas décadas (1988-2011).

Desde a sua fundação, em 01/03/1565, a cidade do Rio de Janeiro sempre foi objeto de muitas análises científicas, justamente por se tratar do grande centro de decisões políticas e econômicas fundamentais para a constituição da nação e o desenvolvimento do país. Seu perfil de cidade portuária lhe permitiu servir de canal de comunicação com o exterior, enviando e recebendo grandes fluxos de mercadorias e imigrantes.

No período de transição da monarquia para a República, o Rio de Janeiro apresentava um cenário de certa forma anárquico em seu espaço público (*e.g.*, pessoas nuas transitando e capoeiras jogando nas ruas), o que apavorava as elites e servia como discurso justificador para a construção de um novo tipo de cidade, no estilo “para inglês ver” – que, na verdade, traduziu uma opção política pelo “embrancamento” da população, através da acentuação da imigração européia. A “nova” cidade era associada ao pensamento positivista e, como representação abstrata da realidade, as questões sociais não estavam na pauta política, muito menos jurídica.

A modernização no Brasil importava no reconhecimento da centralidade do trabalho; logo, pairava uma ideologia que preconizava a criminalização dos desempregados e

³⁴⁴ O GLOBO. **Em Minas, empreendimento do Programa Minha Casa Minha Vida corre risco de desabar.** 20/04/2011. Disponível na internet em: <http://oglobo.globo.com/pais/mat/2011/04/20/em-minas-empreendimento-do-programa-minha-casa-minha-vida-corre-risco-de-desabar-924294656.asp>.

caracterizava a chamada “cidade sem cidadãos” (RIBEIRO, 1997, p. 141), pois, na república que inexistia (CARVALHO, 2004, *passim*), não se pensava nos cidadãos.

Em estudo paradigmático sobre as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (1997, *passim*) propõe uma redefinição da cidade como um conjunto de problemas, reunindo questões antigas com nova roupagem a problemáticas recentes, na chave da globalização econômica. O urbanismo emerge como ciência prática da cidade, que passa a servir como referencial palpável de conceitos abstratos (sociedade e organizações sociais) e da forma de produção da sociedade “moderna” brasileira.

Preocupado com as reformas sociais e seu impacto na produção de novos saberes, o Ribeiro formula sua tese fundamental da incorporação dos problemas urbanos pela questão social a partir da década de 1980, quando surgem novos atores sociais especificamente voltados à luta pela satisfação de demandas sociais típicas das grandes cidades, como a habitação. De lá para os tempos atuais, tendo a cidadania como agência social para o seu reconhecimento, esses novos sujeitos abriram espaço para a constituição de novos sujeitos políticos articulados em diferentes planos (local, regional, nacional, internacional), como bem representado pela expressão “glocal”, de Boaventura de Sousa Santos (1997, p. 105-124), que denota um simultâneo “localismo globalizado” e “globalismo localizado”.

A globalização econômica exige a reformulação do equipamento conceitual de diversas ciências, pois estas não conseguem mais dar conta dos problemas atuais com as ferramentas de outrora. No caso do “cidadão”, é possível afirmar que este ainda existe, mas a sua chave teórica tradicional (cidadania liberal e direitos individuais) é incompatível com o contexto contemporâneo. Daí advém a importância de novos conceitos operacionais para se pensar a cidadania no século XXI.

A formação territorial da cidade do Rio de Janeiro é bastante pitoresca e se divide em três grandes movimentos. Desde a sua fundação, no período da colonização portuguesa, a zona sul constitui-se como área nobre, habitada pelos grandes senhores de terras estrangeiros e nacionais. No final do século XIX e início do século XX, houve grande expansão urbana em direção à zona norte e à região da Baixada Fluminense, constituindo-se o grande subúrbio. Esse movimento de expansão do subúrbio teve como eixo a construção da malha ferroviária³⁴⁵

³⁴⁵ A malha ferroviária foi espaço de grandes protestos dos usuários do serviço de trens na Baixada Fluminense, nas décadas de 1940 e 1960, que protagonizaram os episódios conhecidos como “quebra-quebra”. Descontentes com os sucessivos atrasos nos horários dos trens e com a péssima qualidade do serviço prestado, os usuários passaram a promover coletivamente a destruição das instalações ferroviárias, sendo esta a única forma de chamar

da cidade, cujas cercanias passaram a ser habitadas pelos trabalhadores de baixa renda³⁴⁶. Já nas últimas décadas do século XX, houve uma intensa urbanização da zona oeste da cidade, tanto em uma zona mais rural (nos bairros de Campo Grande, Santa Cruz e Vargem Grande), como nos novos bairros da Barra da Tijuca e do Recreio dos Bandeirantes, além da região mais tradicional de Jacarepaguá (e seus sub-bairros como Freguesia, Taquara, Tanque, Praça Seca e Sulacap). Paralelamente a esse triplo movimento, a zona portuária, estrategicamente localizada na região central da cidade, foi progressivamente abandonada, relegando-se à especulação imobiliária.

O Estado do Rio de Janeiro tem a maioria da sua concentração populacional nas áreas urbanas, notadamente na região metropolitana da capital. Não há muitos conflitos sociais no espaço agrário, de modo que as atenções devem estar voltadas para o contexto fundiário urbano. Por seu turno, a cidade do Rio de Janeiro é uma cidade situada entre praias e montanhas. Sua geografia contribuiu para a formação de uma das suas mais notórias características no quesito formação urbana desordenada: o fenômeno da favelização. Como consequência da expulsão da população mais pobre dos cortiços³⁴⁷ localizados no centro da cidade, no início do século XX, houve uma grande migração dos seus antigos moradores para as zonas norte e oeste; todavia, muitos optaram por permanecer na região central da cidade, por conta da facilidade de acesso aos seus locais de trabalho. Para tanto, começaram a edificar construções precárias em encostas de morros e montanhas, até que na década de 1960 surgiram as primeiras grandes favelas.

A partir de então, a postura do poder público oscilou entre forte opressão e tolerância. Exemplos desses extremos são os governos de Carlos Lacerca e Leonel Brizola. Governador do Estado da Guanabara entre 1960 e 1966, Lacerda promoveu uma intensa política de remoções forçadas dos moradores das favelas localizadas na zona sul da cidade (*e.g.*, Favelas da Catacumba e do Esqueleto, em Copacabana), nas quais ordenou que se ateasse fogo. Por seu turno, Brizola foi governador do Estado do Rio de Janeiro entre 1983 e 1987, e adotou uma postura pacífica em relação às comunidades dos habitantes das favelas, chegando,

a atenção das autoridades para essa problemática. Certa feita, o então presidente Castelo Branco interrompeu sua agenda de compromissos para ir ao Rio de Janeiro apurar esses acontecimentos, juntamente com seu ministro dos transportes.

³⁴⁶ Para uma panorâmica sobre a história da formação dos bairros do subúrbio carioca nos arredores da linha do trem, vale conferir o livro “Guimbaustrilho e outros mistérios suburbanos”, de autoria do sambista Nei Lopes.

³⁴⁷ No início do século XX, através do Decreto municipal nº 391, o próprio poder público proibiu o funcionamento de cortiços no centro da cidade, apesar de tolerar a construção de “barracões toscos nos morros que ainda não tivessem habitações”. Cf. http://www.italiamiga.com.br/noticias/artigos/cabeca_de_porco.htm

inclusive, a ordenar que a Polícia Militar não mais fizesse incursões armadas durante o seu governo.

A partir da forma de favelização ocorrida na cidade do Rio de Janeiro, houve duas ordens de resultados em termos de formação de organizações coletivas: (i) as facções criminosas (Comando Vermelho, Terceiro Comando e Amigos dos Amigos), constituídas nos presídios da cidade, que passaram a controlar o tráfico de entorpecentes e de armamento; e (ii) as associações de moradores, um tipo próprio de movimentos sociais urbanos. Em ambos os casos, obviamente, tratando-se de grupos com pretensões dissociadas, evidencia-se uma articulação da questão habitacional com a segurança pública.

Tratando especificamente do período delimitado para estudo nesta tese de doutorado, compreendido entre os anos de 1988 e 2011, inicialmente faz-se necessário apresentar um quadro dos governantes que administraram o Município e o Estado do Rio de Janeiro.

PERÍODO	PREFEITOS	PERÍODO	GOVERNADORES
1986-1988	Saturnino Braga (PDT)	1983-1987	Leonel Brizola (PDT)
1988-1989	Jó Antônio Rezende (PDT)	1987-1991	Wellington Moreira Franco (PMDB)
1989-1993	Marcello Alencar (PDT)	1991-1994	Leonel Brizola (PDT)
1993-1997	César Maia (PMDB)	1994-1995	Nilo Batista (PDT)
1997-2001	Luiz Paulo Conde (PFL)	1995-1999	Marcello Alencar (PSDB)
2001-2005	César Maia (PTB)	1999-2002	Anthony Garotinho (PDT)
2005-2008	César Maia (PFL)	2002-2003	Benedita da Silva (PT)
2009-2012	Eduardo Paes (PMDB)	2003-2007	Rosinha Garotinho (PMDB)
		2007-2010	Sérgio Cabral Filho (PMDB)
		2010-2013	Sérgio Cabral Filho (PMDB)

A década de 1990 não foi das mais prósperas para a cidade do Rio de Janeiro em termos de imagem perante a opinião pública, inclusive internacional. Por conta dos “arrastões” realizados nas praias da zona sul, promoveu-se uma campanha de difamação da

cidade, tida como muito violenta e pouco atrativa para o turismo, apesar das suas belezas naturais.

Consequentemente, houve uma forte retração no mercado imobiliário, com uma queda vertiginosa nos preços dos imóveis residenciais, aliada à desvalorização do dólar. Como resultados, por um lado, grandes empresas deixaram a cidade paralelamente ao fechamento da bolsa de valores, unificada com a de São Paulo; por outro, manteve-se uma grande quantidade de entidades e empresas estatais federais, com o maior quantitativo de servidores públicos do país³⁴⁸.

Em termos urbanísticos, a gestão do ex-prefeito Cesar Maia (1993-1997) implementou o Programa Favela Bairro, com o intuito de promover inclusão social e urbanizar as favelas através do oferecimento de serviços públicos, calcados no eixo “urbanização, social e programas de geração de renda”³⁴⁹. Entretanto, como não houve mudanças estruturais em termos sócioeconômicos nas comunidades carentes, é possível afirmar que se tratou de um programa de “maquiagem social” das favelas, que não atacou seus problemas fundamentais.

Em 1992 e 1994 foi inaugurada a Via Expressa Pres. João Goulart, conhecida como Linha Vermelha, que liga os municípios do Rio de Janeiro e São João de Meriti, a partir do bairro de São Cristóvão, passando pela Ilha do Fundão, com acesso à Ilha do Governador. Em 1997 foi inaugurada outra via expressa, a Avenida Gov. Carlos Lacerda, batizada de Linha Amarela, que liga a zona oeste à zona norte da cidade.

Em 2004, causou muita polêmica a declaração do então vice-governador e secretário estadual de meio ambiente, Luiz Paulo Conde, sobre um projeto de construção de “muros de segurança” nos entornos de algumas favelas da zona sul, como resposta do poder público à chamada “guerra do tráfico” na favela da Rocinha. Essa medida não chegou a ser implementada, tamanha foi a sua repercussão negativa na mídia e na sociedade. Nos mandatos do governador Sérgio Cabral Filho e do prefeito Eduardo Paes, foram instaladas “barreiras de isolamento acústico” ao longo de quase toda a Linha Vermelha e em parte da Linha Amarela. O argumento dos governantes justifica tal medida como necessidade de proteção aos moradores das comunidades vizinhas às linhas expressas, de maneira que o barulho produzido pelos veículos não chegue às residências. Entretanto, é de conhecimento geral que o

³⁴⁸ O fato de ter sido a capital do país até 1960, quando da transferência do governo federal para Brasília, também justifica esse contingente.

³⁴⁹ Segundo informações fornecidas pelo *site* do ex-prefeito Cesar Maia, o Programa Favela Bairro chegou a atingir 600.000 pessoas, em mais de 180 favelas. Cf. <http://www.cesarmaia.com.br/2010/05/favela-bairro/>

verdadeiro motivo é maquear as rotas de entrada da cidade a partir das rodovias e do Aeroporto Internacional do Galeão.

Outro fato que merece menção é a criação de outro tipo de grupo social constituído na cidade do Rio de Janeiro, que se intensificou na década de 2000-2010. As chamadas milícias consistem em organizações para-militares integradas por ex-integrantes da Polícia Militar e das Forças Armadas, reunidos em torno do objetivo de fornecer segurança às comunidades, livrando-as do jugo dos traficantes de entorpecentes.

Com o passar do tempo, as milícias conquistaram muitos territórios nos grandes bairros da zona oeste (Campo Grande e Santa Cruz), organizaram-se de modo mais estruturado e conseguiram viabilizar a eleição de seus comandantes (chamados de “milicianos”) aos cargos de vereadores e deputados estaduais. Alguns destes já tiveram seus mandatos cassados, justamente por conta do seu envolvimento com as milícias, que passaram a desenvolver atividades ilícitas como o fornecimento de “serviços” de televisão à cabo (conhecido como “gato net”) e a cobrança compulsória de “taxas” de segurança perante as respectivas comunidades nas quais se instalaram³⁵⁰.

7.3 O novo Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro

A normatividade municipal do Rio de Janeiro sempre esteve atrasada em relação aos comandos constitucionais e legais de âmbito federal. Seu primeiro Plano Diretor posterior à Constituição Federal de 1988 foi aprovado somente em 1992. No mesmo sentido, o município ficou-se inerte após a edição do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257), de 2001, e só editou outro Plano Diretor, a Lei Complementar municipal nº 111/11, no dia 02/02/2011. Ou seja, com cerca de dez anos de defasagem. Os motivos para tamanho atraso são de diversas ordens, destacando-se a morosidade no processo parlamentar da Câmara dos Vereadores, que envolveu inúmeras emendas ao projeto inicial.

Em linhas gerais, o “novo” Plano Diretor define as políticas públicas urbana e ambiental para o próximo decênio, estabelecendo como prioridade a ordenação do

³⁵⁰ Em episódio recente, ocorrido no dia 26/05/11, um grupo de pessoas protestou no bairro de Campo Grande, em frente ao Condomínio Ferrara, que contam com 143 apartamentos inseridos no Programa Minha Casa Minha Vida. Essas pessoas foram expulsas do conjunto habitacional pelas polícias militar e federal, pois ali residiam em situação irregular, vez que utilizavam os imóveis a partir de pagamentos – entre dois e sete mil reais – feitos à milícia local, que tomou conta dos edifícios. Cf. O GLOBO. **Famílias protestam contra retirada de condomínio invadido por milícia, e secretário promete aluguel social.** 26/05/2011. Disponível na internet em: <http://oglobo.globo.com/rio/mat/2011/05/26/familias-protestam-contr-retirada-de-condominio-invadido-por-milicia-secretario-promete-aluguel-social-924541086.asp>.

crescimento urbano, a ocorrer numa dinâmica de equilíbrio entre restrições à ocupação do solo e estímulos ao desenvolvimento de regiões deterioradas, como a zona portuária. Para fins de ordenamento territorial, a cidade foi dividida em cinco áreas de planejamento (APs), conforme demonstra o mapa abaixo:



Essa divisão territorial demonstra uma preocupação da prefeitura carioca com o controle na disposição do espaço urbano nas áreas correspondem, respectivamente, (i) à zona sul e parte da zona central (AP 2) e (ii) à região da Barra da Tijuca, Recreio e Jacarepaguá (AP 4). Por outro lado, almeja-se investir no fomento da expansão urbana ordenada nas zonas norte (APs 1, 3 e 5) e oeste (AP 5).

Essas escolhas podem ser interpretadas como uma limitação à ocupação urbana nas zonas mais nobres da cidade, simultaneamente a um incentivo à migração para as áreas tradicionalmente mais pobres ou deterioradas. O significado que se pode extrair desse plano é que o próprio poder público reconhece as disparidades socioeconômicas entre as diferentes regiões da cidade, porém sinalizando com algum tipo de investimento nas áreas mais necessitadas de intervenção estatal.

No aspecto da legitimidade democrática do “novo” Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro, vale ressaltar que mesmo diante da iminência da sua aprovação, várias críticas lhe foram desferidas a partir de setores da sociedade civil, descontentes com a sua pouca participação no processo legislativo de elaboração do documento.

Em entrevista concedida a reportagem publicada no dia da aprovação do “novo” Plano Diretor, o presidente do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA/RJ), Agostinho Guerreiro, afirmou que:

Se ouviu muito pouco a população. Uma das características, quando o plano foi aprovado por lei, era exatamente ouvir a idéia da população, para compartilhar com ela o curso da cidade. A idéia era ir acabando com esse planejamento de gabinete.³⁵¹

Em resposta, o prefeito Eduardo Paes alegou que:

O Plano Diretor foi debatido durante dez anos. O que eles [*CREA e demais setores da sociedade civil*] gostam é de um impasse, que as coisas não sejam votadas e por isso o Rio de Janeiro foi parar nesse lugar que está.³⁵²

Dessas declarações antagônicas, pode-se depreender que a tônica da atual administração municipal, pautada por uma orientação tecnicista, não valoriza o debate e a interação com a sociedade civil, preferindo agir isoladamente e buscando se legitimar alegando estar governando com eficiência e celeridade.

7.4 Os mega eventos esportivos mundiais no Rio de Janeiro (2011-2016)

A cidade do Rio de Janeiro já recebeu grandes eventos esportivos de repercussão mundial, em diversas modalidades. Entre os que produziram impactos significativos na sua estrutura urbana, constam: (i) a Copa do Mundo: o Rio de Janeiro foi uma das sedes da Copa do Mundo de futebol da FIFA, em 1950, quando recebeu, inclusive, o jogo da final, entre Brasil e Uruguai, no estádio do Maracanã, que contou com público de cerca de 203.000 pessoas; e (ii) os Jogos Pan-americanos e Para-pan-americanos de 2007: analisados adiante, em detalhe.

Recentemente, a cidade passou a ser demandada por profundas alterações na sua estrutura urbana, pois foi escolhida para sediar os dois maiores eventos esportivos mundiais (a Copa do Mundo de futebol da FIFA, em 2014, e os Jogos Olímpicos do COI, em 2016), além

³⁵¹ G1. **Plano Diretor do Rio é sancionado com restrições de ocupação do solo.** 02/02/2011. Disponível na internet em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2011/02/plano-diretor-do-rio-e-sancionado-com-restricoes-de-ocupacao-do-solo.html>.

³⁵² Idem.

de outros dois que vêm a seu reboque (a Copa das Confederações da FIFA, em 2013, e os Jogos Paraolímpicos do CPI, também em 2016) e dos Jogos Mundiais Militares, em 2011. Estas indicações somente foram viáveis porque o poder público (federal, estadual e municipal) comprometeu-se a cumprir as exigências dos cadernos de encargos das respectivas entidades supranacionais (FIFA, COI e CPI), que envolvem altos investimentos (públicos e privados) em diversos setores estruturais, como transportes, segurança, turismo, entre outros. Em suma, está em curso, na cidade do Rio de Janeiro, uma grande política de reforma urbana, cujos efeitos têm afetado frontalmente diversas comunidades, que têm sido removidas de seus locais de moradia, sob o pretexto da necessidade de se realizar “obras de modernização”.

7.4.1 Jogos Panamericanos e Para-panamericanos de 2007

No ano de 2002, o Comitê Olímpico Pan-Americano anunciou a escolha da cidade do Rio de Janeiro como sede dos XV Jogos Pan-Americanos e dos Jogos Para-Pan-Americanos, respectivamente, realizados em julho e agosto de 2007. Além da alegria pelo fato de o Brasil receber esses Jogos pela segunda vez – a primeira foi em São Paulo, em 1963 –, a escolha do Rio de Janeiro também serviu como justificativa para que este evento servisse como laboratório para preparação da cidade para receber, em breve, os Jogos Olímpicos, além do incentivo para o investimento maciço na formação de novas gerações de atletas com potencial de resultados mais expressivos. Nesse mote, o Comitê Organizador do PAN-2007 teve cinco anos para cumprir o caderno de encargos e deixar a cidade apta para receber o evento.

No plano de metas do Comitê Organizador constavam como prioridade a construção e a reforma de instalações esportivas (Vila Pan-americana, estádios e arenas), além de melhorias em diversos serviços públicos, notadamente os transportes, com a ampliação das linhas do metrô e da rede viária³⁵³; além de um incremento no setor de hotelaria.

O Comitê Organizador do PAN-2007, ao contar com a parceria do governo municipal (gestão Cesar Maia), sempre afirmou que praticamente não haveria dispêndio de verbas públicas nas obras do Pan. Todavia, não foi o que ocorreu.

³⁵³ Somente foi inaugurada uma estação de metrô. Quanto à rede viária, o máximo que se verificou foi o capeamento do asfalto apenas das principais vias da cidade, ou seja, aquelas nas quais trafegariam os atletas, as autoridades e a imprensa do Pan.

Como já era previsto pela população carioca e pela imprensa especializada, o calendário de obras (públicas e privadas) atrasou, gerando uma apreensão quanto ao risco de as instalações não ficarem prontas a tempo da realização dos jogos, o que seria uma vergonha nacional perante a comunidade internacional.

Além dos atrasos cronológicos, a tônica das obras do PAN-2007 ficou marcada por intervenções abruptas e autoritárias do poder público municipal na estrutura urbana e habitacional da cidade, em diversos casos. Primeiro, visando a aproveitar áreas para a construção ou adaptação de estruturas esportivas. Esse é o caso da Marina da Glória, cujo espaço a prefeitura tencionava utilizar para a construção de um estacionamento para barcos, apesar de se tratar de local tombado pelo patrimônio histórico, cultural e paisagístico. A insistência da prefeitura foi tamanha, que o caso chegou a ser levado à Justiça Federal através do Ministério Público Federal. Segundo, na região do autódromo de Jacarepaguá, há anos abandonado, a prefeitura começou a promover uma série de remoções e despejos de comunidades ali instaladas há décadas. Isso sob o pretexto de promover a modernização da cidade para o PAN.

Faltando cerca de um ano para o encerramento do prazo oficial de conclusão das obras do caderno de encargos do PAN-2007, diante do atraso significativo e da falta de recursos investidos pela iniciativa privada, não houve outra solução senão a injeção de recursos pelo governo federal.

As grandes obras de construção que marcaram o PAN-2007 foram as do Estádio Olímpico João Havelange (popularmente conhecido como “Engenhão”), do Complexo Esportivo Cidade dos Esportes (que abrange o Parque Aquático Maria Lenk, a Arena Olímpica do Rio e o Velódromo da Barra), além da Vila Panamericana. Também se notabilizam as obras de reforma do Estádio de Atletismo Célio de Barros, de revitalização da Lagoa Rodrigo de Freitas e de adaptação do Centro de Convenções Riocentro.

Duas ordens de resultados devem ser apresentadas para ilustrar as consequências do PAN-2007 para a cidade do Rio de Janeiro: esportivos e sociais.

Entre os resultados esportivos alcançados no PAN-2007, destaca-se a terceira posição do Brasil no quadro de medalhas, com um total de 157 medalhas (sendo 52 de ouro, 40 de prata e 65 de bronze), atrás apenas dos gigantes olímpicos Estados Unidos e Cuba³⁵⁴. Essa foi melhor performance já alcançada pela delegação brasileira na história dos Jogos Pan-

³⁵⁴ Fonte: <http://www.cob.org.br/home/home.asp>

americanos. Cabe ressaltar que a maioria das medalhas de ouro conquistadas pelos atletas brasileiros veio de esportes individuais, o que reitera o entendimento que, mais do que fruto de políticas de investimento da formação de atletas, nosso sucesso surge mais de iniciativas isoladas e esportistas excepcionais. Outro fator que merece ser pontuado é o da grande participação popular: mais de oitenta mil pessoas se inscreveram para atuar como voluntárias, tendo sido recrutadas vinte mil para atender a logística de suporte do evento. A remuneração destas pessoas limitou-se à gratuidade de transporte no deslocamento para os eventos, a alguns lanches e, obviamente, à colaboração com o espírito olímpico.

Quanto aos resultados sociais, há um consenso na imprensa esportiva brasileira que o legado do PAN-2007 é pífio, opinião corroborada pela maioria da população carioca. Para tanto, basta mencionar que a maioria das instalações esportivas construídas ou reformadas raramente são utilizadas e, menos ainda, pela população. Nesse sentido, eis um retrato da situação atual das construções feitas para o PAN-2007.

Estádio Olímpico João Havelange (“Engenhão”): sua construção foi orçada no valor de 60 milhões de reais, mas foram efetivamente gastos cerca de 400 milhões de reais, verba oriunda dos cofres públicos do município do Rio de Janeiro. A escolha da área foi bastante contestada, por estar o bairro do Engenho de Dentro em uma região residencial, com ruas bastante estreitas. Entretanto, a prefeitura manteve sua opção, com base na justificativa de o estádio se localizar perto da via expressa viária Linha Amarela e da linha de trem. Além dos gastos com a construção do estádio, o município despendeu recursos com a realização de diversas desapropriações de imóveis residenciais e na melhoria da estação de trem do Engenho de Dentro e do serviço ferroviário. Inaugurado em 30/06/2007, com uma capacidade de aproximadamente 47.000 expectadores³⁵⁵, o estádio foi cedido, tão logo encerrado o PAN-2007, à administração do Botafogo de Futebol e Regatas, em razão do alto custo de manutenção que seria suportado pelo poder público municipal. Atualmente denominado de “Stadium Rio”, o estádio recebe os jogos de futebol de Botafogo, Flamengo e Fluminense – geralmente com pouco público, em média 15.000 torcedores por partida –, em razão da interdição do Estádio do Maracanã, em obras para a Copa do Mundo de 2014.

Parque Aquático Maria Lenk: construído com capacidade para 8.000 expectadores, uma das principais e mais custosas obras do Pan, este talvez seja o espaço menos utilizado

³⁵⁵ A capacidade do Engenhão será ampliada para 60.000 expectadores, em atendimento às exigências do COI, para as Olimpíadas de 2016.

após os jogos. Não foi arrendado por nenhuma agremiação esportiva e funciona pouquíssimas vezes ao ano, especialmente quando recebe o Troféu Brasil de Natação.

Arena Olímpica do Rio: logo após o PAN-2007 teve seu uso cedido para a iniciativa privada, que o explora sob a denominação de “HSBC arena”; recebe alguns eventos esportivos como basquete e, principalmente, concertos de música e espetáculos teatrais.

Vila Pan-americana: todas as unidades habitacionais dos seus prédios já tinham sido vendidas a particulares, com razoável antecedência ao PAN-2007; passou a figurar como condomínio residencial sujeito aos preços e práticas do mercado imobiliário, sem qualquer objetivo de inclusão social ou moradia popular. Atualmente é alvo de (i) reclamações dos moradores, que consideram precária a estrutura física das suas construções, que já apresenta sérios problemas de manutenção; e de ações judiciais que questionam a legalidade da contratação das suas obras³⁵⁶.

Diante desse relato, é lúcido considerar que o grande legado do PAN-2007 foram seus famosos “elefantes brancos”. Tal conclusão alimenta, ainda mais, a eterna discussão sobre os dilemas que envolvem a realização de megaeventos esportivos internacionais por países como Brasil, repletos de pobreza e desigualdades sócio-econômicas. Fica no ar, assim, uma permanente reflexão: ora, se é viável arrecadar tantos milhões de dólares para a realização desses eventos, o poder público poderia proceder da mesma forma para viabilizar mais e melhores serviços públicos básicos para a população.

7.4.2 V Jogos Mundiais Militares de 2011

Inaugurando a agenda dos grandes eventos esportivos internacionais na cidade do Rio de Janeiro, entre 16 e 24 de julho de 2011, foram realizados os V Jogos Mundiais Militares, promovidos pelo CISM – *Conseil International du Sport Militaire*. O maior evento esportivo de caráter militar já realizado no Brasil envolverá 6 mil atletas e 2 mil delegados, oriundos de

³⁵⁶ Conforme noticiado em 02/06/2011, o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública por atos de improbidade administrativa contra o ex-prefeito Cesar Maia, sob a alegação de “dispensa indevida de licitação e favorecimento” na contratação das obras da Vila Panamericana. Cf. O GLOBO. **Cesar Maia e ex-secretários são processados pelo MPF por mau uso de verbas na Vila do Pan**. 02/06/2011. Disponível na internet em: <http://oglobo.globo.com/rio/mat/2011/06/02/cesar-maia-ex-secretarios-sao-processados-pelo-mpf-por-mau-uso-de-verbas-na-vila-do-pan-924590498.asp>

mais de 100 países, na disputa de vinte modalidades³⁵⁷. A delegação brasileira contará com 250 atletas, que participarão de todas as modalidades. Para se ter noção da importância que o evento vem adquirindo nas suas últimas edições, como se trata de competição esportiva que permite a participação apenas de militares, diversos atletas civis de renome têm sido incorporados às fileiras das Forças Armadas. A escolha do Brasil para sediar a quinta edição dos Jogos Mundiais Militares foi anunciada em maio de 2007; assim, o país teve cerca de cinco anos para se preparar. A maioria da estrutura do evento foi concentrada na cidade do Rio de Janeiro, basicamente em instalações militares.

7.4.3 Festival *Rock in Rio*

Ainda no ano de 2011, nos meses de setembro e outubro, será realizada a quarta edição do festival de música *Rock in Rio*, que reunirá cem mil pessoas em cada um dos seus seis dias. Na ocasião, será inaugurada a Cidade do Rock, localizada no bairro de Jacarepaguá, que será mantida, permanentemente, para a realização periódica desse festival, além de outros grandes eventos musicais.

Aproveitando o ensejo do tema musical-cultural, vale mencionar a obra de construção da Cidade da Música, no bairro da Barra da Tijuca, a servir de sede para a Orquestra Sinfônica Brasileira e a receber grandes eventos internacionais de música clássica e hereditária. Iniciada em 2003, na gestão de Cesar Maia, e até hoje não concluída, a obra envolve gastos do poder público municipal que saltaram da previsão de R\$ 80 milhões para o custo já despendido de mais de R\$ 500 milhões³⁵⁸, o que ensejou a propositura de ações civis públicas e de improbidade administrativa pelo Ministério Público estadual contra as autoridades competentes e as empresas contratadas. Já houve diversas tentativas de inauguração da Cidade da Música, todas canceladas por falta de autorização da Defesa Civil e do Corpo de Bombeiros, e não há qualquer indicativo de data para a conclusão das obras.

³⁵⁷ Fonte: <http://www.rio2011.mil.br/>

³⁵⁸ Cf. O GLOBO. **Empreiteiras alegam que Cidade da Música acumula uma dívida de R\$ 238 milhões.** 28/02/2011. Disponível na internet em: <http://oglobo.globo.com/rio/mat/2011/02/28/empreiteiras-alegam-que-cidade-da-musica-acumula-uma-divida-de-238-milhoes-923899646.asp>

7.4.4 Copa das Confederações da FIFA de 2013

Como evento preparatório para a Copa do Mundo da FIFA de 2014, será realizada em 2013 a Copa das Confederações da FIFA, ocasião em que se esgotará o prazo final para a conclusão das obras de construção e reforma dos estádios brasileiros, além da apresentação definitiva da logística de transportes e acomodações. Este evento consiste em verdadeiro laboratório para a Copa do Mundo, pois receberá seleções de futebol representantes de todos os continentes e atrairá grande contingente de turistas-torcedores e órgãos de mídia.

7.4.5 Copa do Mundo de futebol da FIFA de 2014

No dia 30/10/2007, a FIFA anunciou a escolha do Brasil como sede da Copa do Mundo de futebol de 2014. Após sessenta e quatro anos, o principal evento esportivo do mundo estará de volta ao “país do futebol”. Abalizado pelo governo federal (gestão do presidente Lula), a candidatura brasileira foi promovida pela CBF – Confederação Brasileira de Futebol, entidade presidida, desde 1989, por Ricardo Teixeira.

Em 2008, Ricardo Teixeira criou o Comitê Organizador Local (COL)³⁵⁹ da Copa de 2014, presidido por ele próprio e integrado por mais cinco pessoas de seu relacionamento: a secretária-geral Joana Havelange, sua filha e neta de João Havelange; Francisco Müssnich, seu advogado; o economista Carlos Langoni, ex-presidente do Banco Central do Brasil; o jornalista Mário Rosa, seu assessor; e Rodrigo Paiva, diretor de comunicação da CBF³⁶⁰. Ou seja, inicialmente não constou na composição do COL nenhum representante do poder público, nem da iniciativa privada, os principais investidores que financiarão o evento³⁶¹.

³⁵⁹ Cf. <http://www.copa2014.org.br/>

³⁶⁰ Cf. <http://www.lancenet.com.br/noticias/10-08-19/810892.stm>

³⁶¹ Para se caracterizar a lógica de apropriação privada da organização da Copa do Mundo, vale salientar que o Comitê Organizador Local da Copa de 2014 constituiu-se em uma pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, com quotas acionárias divididas entre a CBF (99,99%) e Ricardo Teixeira (0,01%), enquanto pessoa física. A imprensa brasileira descobriu esse fato e denunciou que essa pessoa jurídica será responsável por decidir a destinação de eventuais lucros financeiros obtidos com a Copa. De acordo com o contrato social da empresa, a decisão ficará a cargo de Ricardo Teixeira, em nome próprio e da CBF. Cf. http://www.lancenet.com.br/minuto/Ricardo-Teixeira-lucros-COL-Copa_0_373162928.html

As cidades sede do mundial de 2014 serão Belo Horizonte, Brasília, Cuiabá, Curitiba, Fortaleza, Manaus, Natal, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo³⁶². A escolha dessas cidades foi feita discricionariamente pela CBF, com base em critérios pra lá de obscuros.

Por conta do objeto desta tese de doutorado, a delimitação da abordagem ficará restrita à cidade do Rio de Janeiro. Além do fato de ser a segunda cidade mais populosa e importante do país, o Rio de Janeiro figura entre as sedes da Copa do Mundo por ter o estádio mais tradicional do futebol mundial, considerado seu templo sagrado, o Estádio Jornalista Mário Filho (“Maracanã”). Inaugurado em 10 de junho de 1950 para receber a Copa do Mundo do mesmo ano, o Maracanã já recebeu milhões de expectadores, fanáticos por futebol ou admiradores de concertos musicais. Propriedade do Governo do Estado do Rio de Janeiro e administrado pela SUDERJ – Superintendência de Desportos do Estado do Rio de Janeiro, o estádio – cujo público recorde é de 183.341 pagantes, em 1969, no jogo Brasil x Paraguai – já passou por sucessivas reformas, que reduziram a sua capacidade para 90.000 expectadores, em 2010.

A última reforma realizada no Maracanã foi concluída em 2006, quando todo o seu anel inferior foi reconstruído, para a realização do PAN-2007, com um gasto de 196 milhões de reais, incluindo a completa reforma do ginásio do Maracanazinho³⁶³. Quatro anos depois, em 2010, o estádio foi novamente interditado, para o início das obras de reformulação visando à Copa de 2014, cuja final sediará. Esta medida é permanentemente criticada pela imprensa esportiva e pela população, por diversos fatores: (i) seria demasiada a completa reformulação do estádio, que já contava com condições mínimas de se adequar aos padrões de uma copa do mundo; e (ii) seria desnecessário despender dinheiro no Maracanã, pois recentemente foi inaugurado o Estádio do Engenhão, com capacidade potencial para receber 60.000 pessoas.

Assim como na ocasião do PAN-2007, o discurso das autoridades esportivas e estatais, a respeito da Copa do Mundo de 2014, entoa uma cantilena no sentido que não haverá parcelas significativas de investimento público na construção e reforma de estádios de futebol. Outro compromisso sempre assegurado por tais pessoas é o do efetivo cumprimento dos

³⁶² Por conta dos atrasos no cumprimento do caderno de encargos da FIFA, as cidades de Natal e São Paulo já foram excluídas pela entidade da Copa das Confederações, a ocorrer em 2013. O caso de São Paulo é ainda mais grave, pois a cidade corre o risco de perder o posto de sede da cerimônia de abertura e do jogo inicial da Copa do Mundo, diante da atual inexistência de estádio considerado apto pela FIFA.

³⁶³ Cf. <http://www.suderj.rj.gov.br/maracana.asp>

cronogramas de obras, de modo que toda a estrutura de logística esportiva e urbana esteja concluída em tempo hábil, já para a Copa das Confederações, em meados de 2013.

Todavia, na prática a teoria é outra: pelo que tem sido veiculado no noticiário, inclusive o reproduzido pelo próprio COL em seu *site* na internet, a maioria das obras está atrasada e há, sim, uma conjugação de investimentos públicos e privados na construção e nas reformas dos estádios de futebol, mesmo quando estes sejam de propriedade privada. Ou seja, diante da relevância da Copa do Mundo e da premência do término das obras de construção e reforma dos estádios, o erário público injetará recursos em benefício da iniciativa privada: os clubes de futebol proprietários dos estádios não estatais³⁶⁴.

No caso do Maracanã, a previsão inicial do governo do Estado para os gastos com a reforma monta na casa dos 700 milhões de reais, podendo chegar a um bilhão de reais em caso de necessidade de aceleração do término das obras, o que fatalmente ocorrerá, pois as obras já começaram atrasadas, apenas no final de 2010. A reforma do Maracanã envolve a demolição de toda a sua estrutura interna, dividida em dois anéis (superior e inferior), para a construção de um único lance de arquibancadas, onde serão instaladas cadeiras em todos os espaços, como exigência da FIFA. Com isso, ocorrerá uma mudança na cultura do torcedor carioca, acostumado a assistir aos jogos em pé.

No que tange aos recursos financeiros para o custeio da obra do Maracanã, o Estado do Rio de Janeiro apresentou orçamento prevendo que um gasto de 700 milhões de reais, sendo que 400 milhões de reais seriam obtidos através de financiamento por linha de crédito do BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social³⁶⁵. Todavia, por recomendação do Tribunal de Contas da União (TCU), o BNDES suspendeu a liberação da verba, devido à identificação de irregularidades no edital de licitação do Estado do Rio de

³⁶⁴ Esse é o caso do futuro estádio do Sport Club Corinthians Paulista (denominado “Itaquero”), cujo orçamento monta na casa dos 650 milhões de reais, a serem custeados em pouco mais da metade pela iniciativa privada e o restante por isenções fiscais a serem concedidas pelo governo do Estado de São Paulo e pelo Município de São Paulo. Isto é, através de um eufemismo discursivo o poder público paulista quer fazer a população brasileira crer que não injetará recursos públicos na construção de um estádio privado. Quando o poder público, voluntariamente, deixa de arrecadar um valor que era devido ao particular, na verdade está concedendo-lhe a mesma verba, com preferência em relação aos outros particulares. Vale mencionar que o Itaquero teve as suas obras de construção iniciadas apenas no dia 30/05/2010.

³⁶⁵ O BNDES abriu linha de crédito para os entes públicos interessados em obter financiamento para a construção ou reforma de seus estádios para a Copa de 2014. O valor do financiamento pode chegar a R\$ 400 milhões por estádio, no limite de 75% de cada obra. Será cobrada dos entes públicos a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), no percentual de 6% ao ano, além de 0,9% anuais de remuneração e 3,57% anuais referentes ao risco de crédito. Cf. <http://www.copa2014.org.br/noticias/6401/IRREGULAR+MARACANA+DA+COPA+PODE+FICAR+SEM+EMPRESTIMO+DO+BNDES.html>

Janeiro. Como já ocorreu em outros eventos esportivos pretéritos, o planejamento das obras é feito de forma açodada, a contratação não costuma observar as formalidades legais devidas e a execução fica a desejar, tanto no aspecto do cumprimento do prazo, como no da qualidade do serviço. Além disso, durante a realização das obras surgem inúmeras modificações nos seus projetos iniciais, o que faz aumentar ainda mais a previsão de gastos. Esse é o caso do Estádio do Maracanã. Além das modificações estruturais anteriormente mencionadas, passou-se a entender necessária a demolição e substituição da sua cobertura, o que adiciona uma despesa que elevou o valor do orçamento inicial de 700 milhões para 1.057,5 bilhão de reais, que consiste no limite máximo previsto pela Lei nº 8.666/93 (lei geral de licitações), que somente autoriza reajustes, ao longo da execução das obras, de no máximo 50% do valor inicial contratado.³⁶⁶

A projeção que pode ser feita na atualidade é a seguinte: provavelmente haverá atraso no cumprimento do cronograma de obras, o que demandará o estabelecimento de um regime de urgência, que, por sua vez, justificará a dispensa de licitação, o aumento das despesas e o ingresso, diretamente, do erário público federal nos pagamentos³⁶⁷. Ou seja, no final das contas, as obras acabarão ficando prontas em tempo hábil, mas a um custo muito maior que o previsto inicialmente, além do fato de o poder público ter ingressado onde não deveria.

Outro aspecto que também deve ser mencionado é que, além dos gastos com o Estádio do Maracanã, diversas outras obras se fazem necessárias em termos de estrutura urbana, para que a cidade do Rio de Janeiro esteja apta a receber a Copa do Mundo, em confluência com as obras voltadas às Olimpíadas de 2016, adiante explicitadas.

7.4.6 Jogos Olímpicos de 2016

Desde 1996, a cidade do Rio de Janeiro apresentou sucessivas candidaturas para sediar os Jogos Olímpicos, sem obter êxito. Todavia, com base em uma aliança entre as três esferas de governo – federal (Lula), estadual (Sérgio Cabral Filho) e municipal (Eduardo Paes) – e a

³⁶⁶ Cf. O GLOBO. **Orçamento da obra do Maracanã já bate no teto**. 18/03/2011. Disponível na internet em: <http://oglobo.globo.com/esportes/copa2014/mat/2011/03/18/orcamento-da-obra-no-maracana-ja-bate-no-teto-924039975.asp>.

³⁶⁷ O GLOBO. **LDO de 2012 deve flexibilizar licitações para obras da Copa e das Olimpíadas**. 14/04/2011. Disponível na internet em: <http://oglobo.globo.com/pais/mat/2011/04/14/ldo-de-2012-deve-flexibilizar-licitacoes-para-obras-da-copa-das-olimpiadas-924245459.asp>

iniciativa privada, formou-se uma candidatura³⁶⁸ forte, liderada pelo Comitê Olímpico Brasileiro, desde 1995 presidido por Carlos Arthur Nuzman. No dia 02/10/2009, o Comitê Olímpico Internacional (COI) anunciou a escolha do Rio de Janeiro como cidade sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

Tão logo anunciada a vitória do Rio de Janeiro, constituiu-se um comitê organizador, denominado “Rio 2016”³⁶⁹, na forma de uma empresa privada sem fins lucrativos, localizada no bairro da Barra da Tijuca. Caracterizando um fenômeno idêntico ao ocorrido com a CBF e o COL da Copa do Mundo de 2014³⁷⁰, o comitê Rio 2016 tem na sua composição o presidente do COB, Carlos Arthur Nuzman, e os seguintes diretores: Leonardo Gryner (diretor geral), Agberto Guimarães (diretor de esportes), Agemar Santos (diretor de relações institucionais), Alexandre Techima (diretor de planejamento e controle), Carlos Luiz Martins (diretor de estratégia), Carlos Villanova (diretor de comunicação), Fernando Nóbrega (diretor administrativo-financeiro), Henrique Gonzalez (diretor de recursos humanos), Maggie Sanchez (diretora comercial), Mario Cilenti (diretor de relações com Comitês Olímpicos Nacionais e Vila Olímpica) e Regina Oliveira (diretora de transportes). Além do seu corpo de executivos, o comitê Rio 2016 também tem um Conselho de Esportes, integrado por quinze pessoas, entre atletas, ex-atletas, treinadores e dirigentes esportivos. Na seara governamental, destaca-se a figura de Orlando Silva Jr. (PCdoB), ministro dos esportes no segundo mandato de Lula e também no governo Dilma.

De acordo com as informações disponíveis na página do comitê Rio 2016 na internet, os Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro contarão com a seguinte logística:

- pessoal: no ano de 2016³⁷¹, haverá 4.000 empregados permanentes e temporários no comitê Rio 2016; 48.000 adultos e jovens passarão por um programa extensivo de treinamento profissional e voluntário em setores de relevância estratégica para os Jogos Olímpicos, que contarão com cerca de 70.000 voluntários;

³⁶⁸ A candidatura brasileira contou com diversos “garotos propaganda”, ou seja, personalidades esportivas, ou não, conhecidas mundo afora, que fizeram campanha pela cidade do Rio de Janeiro. Entre eles, destacam-se: Pelé, Romário, Paulo Coelho, Cesar Cielo, entre outros.

³⁶⁹ Cf. <http://www.rio2016.org.br/>

³⁷⁰ É corrente no Brasil uma prática personalista na condução das mais diversas federações e confederações esportivas. Assim como ocorre na CBF e no COB, que têm os mesmos presidentes, respectivamente, desde 1989 e 1995, a Confederação Brasileira de Desportos Aquáticos (CBDA) tem no seu comando Coaracy Nunes desde 1988 e a Confederação Brasileira de Judô (CBJ) teve Joaquim Mamede na sua direção entre 1980 e 2001.

³⁷¹ Fonte: <http://www.rio2016.org.br/os-jogos/o-evento>

- instituições e atletas participantes: o evento receberá 205 comitês olímpicos nacionais (número superior ao dos integrantes da ONU), mais de 10.500 atletas, 28 modalidades olímpicas e 22 modalidades para-olímpicas;

- ingressos: serão disponibilizados para venda 7 milhões de ingressos, com valor médio de US\$ 36,00, sendo que 55% custarão menos de US\$ 30,00, incluindo competições tradicionais como atletismo, basquete, ginástica, natação e vôlei;

- instalações físicas esportivas: haverá um total de 34 instalações de competição, sendo que 18 já estarão em funcionamento em fevereiro de 2011; apenas 8 delas receberão intervenções permanentes, 7 temporárias e 9 serão construídas como “estrutura de legado”; conseqüentemente, apenas 26% das instalações terão que ser construídas, em razão realização prévia de outros grandes eventos como os Jogos Panamericanos de 2007, os Jogos Mundiais Militares de 2011 e a Copa do Mundo de 2014³⁷².

- instalações físicas de acomodação: a Vila Olímpica³⁷³ será construída em uma área de 750.000 m², equivalente a quase 100 campos de futebol, que envolverá a Vila Olímpica e Para-olímpica, excluindo a Praia Olímpica, o Parque da Vila Olímpica e o Centro de Treinamento da Vila Olímpica; os prédios da Vila Olímpica terão 12 andares, todos eles utilizados nos Jogos Olímpicos e apenas a metade nos Jogos Para-olímpicos; a Vila Olímpica terá 48 edifícios, com apartamentos padrão de 3 e 4 quartos, incluindo varandas e salas de estar, num total de 9.460 quartos e 17.700 camas; o refeitório principal terá capacidade para receber até 5.500 pessoas, simultaneamente, numa área de 24.000 m², enquanto o refeitório adicional poderá contar com até 1.500 funcionários, com acesso independente;

- transportes: é previsto o tempo máximo de 25 minutos para que 73% dos atletas se desloquem das suas hospedagens até os locais de treino e competição; a totalidade dos atletas não levará mais de 50 minutos em seus deslocamentos.

- meio ambiente: as principais características ambientais da cidade do Rio de Janeiro foram elencadas pelo comitê Rio 2016³⁷⁴ para justificar a pretensão de estes serem os Jogos Olímpicos sustentáveis e neutros em carbono (CO₂); assim, firmou-se o compromisso do plantio de 3 milhões de árvores em áreas estratégicas da Floresta da Tijuca, além de outras 24 milhões em todo o Estado do Rio de Janeiro até 2016;

³⁷² Idem.

³⁷³ Idem.

³⁷⁴ Idem.

- estrutura energética³⁷⁵: o comitê Rio 2016 estimou em 4.900KW a demanda total de energia para 2016, sendo de 120 mil toneladas de carga por ano a capacidade de transporte no Aeroporto Internacional do Galeão; além disso, será de 93MW a energia instalada nas construções olímpicas (2% do total), ressaltando-se que 89% da energia elétrica do Brasil é produzida a partir de fontes renováveis, principalmente de geração hidrelétrica;

- zoneamento territorial estratégico: a cidade foi dividida em cinco zonas de instalações olímpicas: zona da Barra da Tijuca, zona de Copacabana, zona do Maracanã, zona de Deodoro e cidades-sede do futebol³⁷⁶.

Editada em março de 2011, a Lei federal nº 12.396 ratificou o protocolo de intenções formalizado entre a União Federal, o Estado e o Município do Rio de Janeiro, para a criação de um consórcio público, na forma de autarquia em regime especial, denominado Autoridade Pública Olímpica (APO). A APO será comandada por Henrique Meirelles³⁷⁷, ex-presidente do Banco Central do Brasil, e terá como principal missão a *“aprovação e monitoramento das obras e dos serviços que compõem a Carteira de Projetos Olímpicos, ou seja, todos os projetos que, de alguma forma, tenham repercussão sobre os compromissos assumidos pelo Brasil junto ao COI”*. Segundo tal protocolo, podem ser criados cargos em comissão e funções técnicas gratificadas, cujas remunerações chegam a R\$22.100,00 mensais.

7.5 Projeto Porto Maravilha

No bojo das diversas reformas na estrutura urbana da cidade do Rio de Janeiro, em função do recebimento dos mega eventos esportivos, foi formulado pela Prefeitura o Projeto Porto Maravilha (“PPM”)³⁷⁸, destinado à revitalização da zona portuária, no centro da cidade. Trata-se de região tradicional de grande relevância na formação urbana e cultural da cidade do Rio de Janeiro, que já teve grande afluxo de pessoas na época em que o porto funcionava a todo vapor. Até o início do século XX, o porto do Rio de Janeiro escoava a maior parte dos produtos de exportação, servindo como canal de comunicação com o exterior, nos aspectos tanto comercial como cultural.

³⁷⁵ Idem.

³⁷⁶ Fonte: <http://www.rio2016.org.br/os-jogos/mapa-das-instalacoes>

³⁷⁷ O GLOBO. **Dilma oficializa convite a Henrique Meirelles para comandar APO**. 14/03/2011. Disponível na internet em: <http://oglobo.globo.com/rio/rio2016/mat/2011/03/14/rio-2016-dilma-oficializa-convite-henrique-meirelles-para-comandar-924011079.asp>

³⁷⁸ Até o fechamento desta tese, o Projeto Porto Maravilha ainda tramitava na Câmara dos Vereadores do Rio de Janeiro no bojo de três projetos de lei complementar (nº 25, 26 e 260), todos de 2009.

Com a pulverização do serviço portuário em outras regiões e Estados do país, o porto do Rio de Janeiro ficou relegado a segundo plano na seara comercial e as suas instalações foram progressivamente desativadas até o ponto em que a maioria das suas docas encontra-se sem qualquer utilização³⁷⁹. Por outro lado, o setor de transporte de passageiros continuou funcionando normalmente, recebendo diversos cruzeiros internacionais.

Em consequência desse processo de redução das atividades portuárias, a região ao redor do porto – bairros da Gamboa, da Saúde e do Santo Cristo – também passou por uma desvalorização imobiliária, ao longo de décadas, paralelamente ao crescimento de diversas comunidades instaladas nos morros próximos. Trata-se de uma área de cortada por uma grande avenida, Rodrigues Alves, sobre a qual está construída a perimetral, que serve como via de ligação do centro da cidade com a Avenida Brasil e a Ponte Rio-Niterói.

Na zona portuária, em meio a ruas ermas e obscuras, estão localizados inúmeros prédios públicos, muitos dos quais inutilizados há décadas, entre os quais aqueles que foram objeto da pesquisa empírica desta tese de doutorado: prédios do INSS e da Cia. Docas do Rio de Janeiro. Entre os imóveis em funcionamento nesta área que conta com diversos serviços públicos concentrados, cabe destacar os da sede da Superintendência da Polícia Federal no Rio de Janeiro, a delegacia central da Polinter, o Hospital dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro, além de um prédio e um terreno da Justiça Federal, entre outros, como escolas, creches e depósitos.

As únicas obras de vulto realizadas na região ao longo das últimas décadas são as de construção da “Cidade do Samba”³⁸⁰, na gestão Cesar Maia, e da nova sede do Instituto Médico Legal, na gestão Eduardo Paes, além da obra de reforma da Rodoviária Novo Rio, concluída em 2010, que teve a sua parte interior modernizada.

Como alternativa ao cenário antes apresentado e no bojo das obras de reformulação urbana da cidade do Rio de Janeiro para se adequar às exigências dos mega eventos esportivos internacionais, a prefeitura municipal concebeu o PPM nos moldes do Projeto Puerto Madero, em Buenos Aires. Tal como realizado na capital argentina, tenciona-se transformar uma área tradicional da cidade, porém desvalorizada e precarizada com o tempo, em um grande polo de cultura e lazer, com restaurantes, espaços culturais e museus.

³⁷⁹ Eventualmente, as docas são alugadas para a realização de festas de música eletrônica e do festival de música Noites Cariocas.

³⁸⁰ A Cidade do Samba consiste em um complexo cultural onde foram concentrados os barracões das principais escolas de samba do carnaval carioca, além de receber diversas atividades culturais e artísticas.

A concretização do PPM será viabilizada financeiramente através do instituto das parcerias público-privadas (PPPs), previsto na Lei nº 11.079/2004 como modalidade especial de concessão de serviços e obras públicos. Os valores inicialmente previstos para o PPM montavam em R\$ 7,3 bilhões, com tempo de concessão de até 15 anos³⁸¹.

E assim ocorreu. No dia 13 de junho de 2011, em cerimônia realizada nas instalações do Porto, o prefeito Eduardo Paes anunciou a concretização da maior Parceria Público-Privada já feita no Brasil. O Município do Rio de Janeiro firmou uma PPP com o Consórcio Porto Novo (integrado pelas construtoras OAS, Odebrecht e Carioca Engenharia), no valor de cerca de R\$ 8 bilhões, que será repassado pelo consórcio à prefeitura ao longo dos próximos 15 anos, tão logo seja regularizada a venda de diversos terrenos na região da Zona Portuária, cujo perímetro é de 5.000.000 m².

Na ocasião também foi divulgado que o Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha, controlado pela CEF, utilizando-se de recursos do FGTS (leia-se, dos trabalhadores), comprou todos os 6,4 milhões de títulos disponibilizados do CEPACS (certificado de potencial adicional construtivo) pelo valor de R\$ 3,5 bilhões³⁸². Posteriormente, estes títulos serão colocados à venda no mercado com uma expectativa de rendimento de 12% ao ano.

A projeção da prefeitura é aumentar a população da região portuária dos atuais 23 mil para 100 mil moradores. Para tanto está promovendo a terceirização de serviços públicos municipais (coleta de lixo, iluminação pública, pavimentação, poda de árvores e ordenamento da trânsito) na região, transferindo a sua prestação para o mencionado consórcio privado.

Outra medida anunciada por Eduardo Paes foi a criação do Projeto Porto Olímpico, que abrigará as instalações dos centros internacionais de imprensa durante a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. Esse projeto será executado a partir da venda de terrenos públicos de propriedade do Município à União, para repasse à CEF e posterior revenda a construtoras particulares.

³⁸¹ O GLOBO. **Porto Maravilha terá a maior PPP do país: R\$ 7,3 bilhões e 15 anos de concessão.** 26/10/2010. Disponível na internet em: <http://oglobo.globo.com/rio/rio2016/mat/2010/10/26/porto-maravilha-tera-maior-ppp-do-pais-7-3-bilhoes-15-anos-de-concessao-922882959.asp>.

³⁸² FOLHA DE SÃO PAULO. **Caixa arremata títulos do Porto do Rio por R\$ 3,5 bilhões.** 13/06/2011. Disponível na internet em: <http://tools.folha.com.br/print?url=http%3A%2F%2Fwww1.folha.uol.com.br%2Fmercado%2F929213-caixa-arremata-titulos-do-porto-do-rio-por-r-35-bilhoes.shtml&site=emcimadahora>.

Apesar de serem vendidos pelo prefeito Eduardo Paes à opinião pública como sinônimos de “progresso” e de “transformação”³⁸³, os projetos Porto Maravilha e Porto Olímpico são permeados por contradições e possuem uma dinâmica e finalidade privadas, não havendo uma destinação social. Nesse sentido também é a avaliação da professora da FAU/USP e relatora especial da ONU para o direito à moradia adequada, Raquel Rolnik: “*estamos diante de uma operação imobiliária executada por empresas privadas, mas financiada, de forma engenhosa, com recursos públicos em terrenos públicos. Continuamos sem saber onde estão os benefícios desta PPP (Parceria Público-Privada)*”³⁸⁴.

A análise de Raquel Rolnik já indica a resposta quanto ao real destinatário dessas mega operações financeiras: o mercado! Simplesmente porque as construtoras privadas realizarão obras altamente lucrativas em (i) terrenos públicos e remuneradas por (ii) recursos públicos, ao passo que (iii) explorarão a prestação de serviços públicos e, posteriormente, (iv) participarão das receitas provenientes da venda dos novos imóveis no mercado imobiliário.

O PPM está inserido na atual política de remoções do governo municipal de Eduardo Paes, cuja tônica consiste na expulsão forçada de comunidades, famílias e pessoas residentes em praticamente todas as regiões da cidade, em especial nas áreas relacionadas às obras de infraestrutura para os mega eventos esportivos. As remoções inserem-se no âmbito da política de “choque de ordem” instituída pelo prefeito Paes para “acabar com o caos e a bagunça na cidade do Rio de Janeiro”. Promovido pela Secretaria de Ordem Pública, em conjunto com a Guarda Municipal e a Polícia Militar, o “choque de ordem” tem atingido apenas os setores mais pobres da população, principalmente aqueles que vivem na informalidade, tanto na moradia como no trabalho. Uma das suas principais medidas “moralizadoras” têm sido o combate ostensivo ao trabalho dos camelôs e vendedores ambulantes, inclusive nas praias da cidade, onde tradicionalmente sempre atuaram sem qualquer problema.

Essa política é conduzida pela Secretaria Municipal de Habitação (SMH), de duas maneiras. *A priori*, é realizado um mapeamento dos imóveis a serem desocupados, os quais são marcados por agentes da prefeitura mediante pixações nos muros das residências (doc. anexo). Em um segundo momento, muitas vezes sem qualquer aviso prévio, a SMH conta com o suporte, *manu militari*, da Guarda Municipal, que costuma agir com truculência no

³⁸³ O GLOBO. **Consórcio assume responsabilidade por serviços públicos em parte da Zona Portuária**. 13/06/2011. Disponível na internet em: <http://oglobo.globo.com/rio/mat/2011/06/13/consorcio-assume-responsabilidade-por-servicos-publicos-em-parte-da-zona-portuaria-924669538.asp>.

³⁸⁴ BLOG DA RAQUEL ROLNIK. **Porto Maravilha: custos públicos e benefícios privados?**. 13/06/2011. Disponível na internet em: <http://raquelrolnik.wordpress.com/>

enfrentamento com os moradores que ousam resistir a serem expulsos de suas casas. Uma vez realizadas as desocupações dos imóveis, as pessoas são levadas, temporariamente, para abrigos públicos e seus pertences para depósitos da Prefeitura, onde são amontoados sem qualquer tipo de organização ou identificação.

Essas medidas do poder público municipal representam evidente desrespeito aos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos removidos. A partir desse ponto de vista, a situação chegou a tal ponto que um grupo de comunidades do bairro Recreio dos Bandeirantes denunciou o caso à Corte Interamericana de Direitos Humanos, que já pediu providências ao governo brasileiro (doc. anexo) quanto ao vigente processo de higienização social realizado na cidade do Rio de Janeiro.

7.6 As Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs)

Tão logo assumiu o governo do Estado do Rio de Janeiro, em janeiro de 2007, Sérgio Cabral Filho adotou uma postura ostensiva em relação à questão da segurança pública e, em especial, ao tráfico de entorpecentes. Sua primeira medida foi a nomeação do ex-delegado da Polícia Federal, José Mariano Benincá Beltrame, para chefiar a Secretaria de Estado de Segurança, que prometeu modificar a abordagem do tema em relação aos governos anteriores, principalmente o governo Brizola, que nem sempre agiram em uma dinâmica de enfrentamento direto ao tráfico de entorpecentes.

Quando da ocasião dos Jogos Panamericanos, em meados de 2007, foi montada uma grande operação de segurança pública para garantir a logística do evento e, principalmente, evitar, ou mesmo, acobertar os sucessivos incidentes midiáticos provenientes das favelas da cidade. Foi central a participação da Força Nacional de Segurança (FNS), criada em 2004 pelo governo federal, no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), do Ministério da Justiça. A FNS conta com policiais e bombeiros militares de elite, provenientes dos quadros das polícias militares dos corpos de bombeiros militares dos diversos Estados da federação, que foram deslocados, temporariamente, para atuação no Rio de Janeiro durante o PAN-2007.

A partir do governo Cabral, houve grandes investimentos nos órgãos de elite da segurança pública, notadamente a CORE (Coordenadoria de Recursos Especiais), da Polícia

Civil, e o BOPE (Batalhão de Operações Especiais), da Polícia Militar. Estes órgãos contam com policiais formados com treinamento especial para operações como incursões em morros e área de risco.

A medida mais impactante do governo Cabral na área da segurança pública foi a criação e implementação das chamadas Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), no ano de 2008. Trata-se de um projeto de instalação de polícias comunitárias, a ocorrer inicialmente nas favelas da capital e posteriormente em todo o Estado do Rio de Janeiro. A primeira experiência de UPP ocorreu no morro Dona Marta, no bairro de Botafogo, em novembro de 2008.

A estratégia adotada para a conquista dos territórios dominados pelas organizações de traficantes envolve quatro etapas, integrando diversos órgãos de segurança pública. Primeiramente, os setores de inteligência da Polícia Militar realizam um mapeamento das áreas a serem ocupadas e montam um plano de entrada. Feita essa preparação, as equipes do BOPE são mobilizadas para adentrarem, sem aviso prévio, as favelas utilizando-se de seus veículos blindados, pelas vias terrestre e aérea, respectivamente, por meio de veículos blindados (“caveirão”) e de helicópteros. Em alguns casos houve resistência por parte dos traficantes, que desferiram disparos em direção aos veículos e agentes do BOPE, mas todas as operações de incursão em favelas foram bem sucedidas. Num terceiro momento, uma vez realizada a conquista do território, policiais militares e civis e integrantes das Forças Armadas adentram as favelas, para a captura de traficantes e a apreensão de armamento e entorpecentes. Por fim, passa-se a uma etapa de construção das bases policiais comunitárias – inicialmente provisórias (contêineres) e depois substituídas por instalações permanentes de patrulhamento e prestação de serviços públicos sociais, como postos de saúde e escolas –, que serão preenchidas pela inserção de um efetivo permanente de policiais militares. Para tanto, a Polícia Militar tem realizado sucessivos concursos públicos, de modo a suprir a necessidade de um significativo aumento no seu corpo de integrantes.

O episódio mais emblemático desse modelo de política pública de segurança foi o da incursão, em novembro de 2010, na Favela de Vila Cruzeiro e do Complexo de Favelas do Alemão, localizados na zona norte da cidade. Esse conjunto de favelas tem uma população de cerca de 70.000 habitantes e localiza-se em uma região de difícil acesso terrestre. Por esses e outros motivos, no planejamento da implantação das UPPs a região do Alemão seria a última a ser conquistada.

Entretanto, no início daquele mês, uma série de ações, atribuída às organizações criminosas como resposta à instalação das UPPs, ocorreu em todas as regiões da cidade do Rio de Janeiro e em outros municípios fluminenses como Niterói, São Gonçalo e Macaé. Inúmeros automóveis e ônibus foram queimados, o que causou um sentimento de pânico na população, em grande parte inflamado pela mídia. A reação do governo do Estado foi imediata e consistiu em uma surpreendente incursão na Vila Cruzeiro, em 25/11/2010, que envolveu agentes do BOPE, policiais militares e integrantes da Marinha, que adentraram a comunidade pilotando tanques de guerra anfíbios e tomaram conta do território. Grupos de traficantes fugiram pela mata, procurando abrigo no Alemão, em cena captada por câmeras de helicópteros e circulou nos noticiários de todo o mundo. Nos dias seguintes, formou-se um cerco à região do Alemão por integrantes das polícias militar, civil e federal, além de todas as Forças Armadas e o comando da Polícia Militar realizou comunicado público na imprensa estabelecendo a incursão dos blindados da Marinha e do BOPE para as oito horas da manhã do dia 28/11/2010. Poucos minutos depois desse horário, todo o território já estava conquistado. A partir daí, centenas de policiais e integrantes das Forças Armadas subiram os morros a pé e fizeram uma operação “pente fino”, voltada à captura de traficantes e à apreensão de entorpecentes e armamento pesado, o que ocorreu em larga escala. A previsão do governo do Estado é de que as Forças Armadas permaneçam na região por mais um ano, até a instalação definitiva da UPP. Enquanto isso, diversas obras de inclusão social têm sido realizadas, como a construção de um cinema e de centros comunitários.

Depois da ocupação da Vila Cruzeiro e do Alemão, a Polícia Militar mudou sua estratégia, passando a fazer comunicações prévias na mídia, indicando inclusive as datas e horários das suas incursões, de modo que os traficantes pudessem deixar as áreas com antecedência, evitando-se confrontos armados e prejuízos aos moradores. Assim ocorreu em relação às favelas da região de Santa Tereza, não tendo sido disparado um tiro sequer.

Até março de 2011, já haviam sido instaladas 16 UPPs na cidade do Rio de Janeiro³⁸⁵ e seus resultados são ambíguos.

³⁸⁵ De acordo com a Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro, eis as UPPs já instaladas e em pleno funcionamento, de acordo com cada região da cidade: (i) Zona Sul: Dona Marta, Chapéu Mangueira/Babilônia, Tabajaras/Cabritos e Cantagalo/Pavão-Pavãozinho; (ii) Centro: Providência, Santa Teresa e Catumbi; (iii) Zona Oeste: Batam e Cidade de Deus; e (iv) Zona Norte: Borel, Turano, Salgueiro, Formiga, Andaraí, Macacos e São João. Cabe ressaltar que as UPPs do Complexo do Alemão e da Vila Cruzeiro ainda estão em fase de implementação. Fonte: <http://www.seguranca.rj.gov.br/>

Por um lado, tem havido aprovação significativa pela população carioca em geral e por diversos especialistas da área de segurança pública, que exaltam a inédita cooperação entre as três esferas de governo (municipal, estadual e federal). Tanto é que o governo do Estado almeja intensificar e ampliar as UPPs e o governo federal (gestões Lula e Dilma) exalta o modelo das UPPs, planejando adotá-lo em âmbito nacional, através do vindouro Pacto Nacional de Segurança Pública, cuja meta principal será a “recuperação de territórios”.

Por outro lado, as UPPs recebem muitas críticas dos moradores das comunidades onde estão instaladas, pois ocorrem muitos maus tratos e abusos por parte dos policiais (agressões físicas, invasão de residências e furtos de dinheiro e eletrodomésticos); além disso, como consequência da implantação das UPPs, há uma migração dos traficantes para outras comunidades, geralmente da Baixada Fluminense, que passam a sofrer dos mesmos males daquelas que ainda estão em vias de “pacificação”.

7.7 Sistematização das ideias e das discussões

A cidade consiste no espaço por excelência da prática da cidadania. Nela se produz a política, se realizam as atividades econômicas, se organiza a vida institucional, se constituem novos sujeitos sociais e se modifica o Direito. Portanto, é o espaço urbano o grande referencial para se refletir sobre a cidadania a partir da dimensão do real.

Após o percurso do movimento que partiu das contribuições teóricas de diversos autores que pensaram a questão urbana, é possível adentrar nessa seara com a consciência de que as mudanças são permanentes e a perspectiva da totalidade social mostra-se adequada para dar conta dos seus fenômenos.

No que interessa aos propósitos desta pesquisa, destaca-se o surgimento dos movimentos sociais urbanos como expressão da dinâmica política e social típica das grandes cidades contemporâneas. Formados em um novo arquétipo de espaço público, que evidencia as ruas e as praças, estes sujeitos apresentam reivindicações oriundas das demandas concretas da vida cotidiana dos cidadãos que não têm reconhecidos ou efetivados na prática os seus direitos mais básicos.

Ao mesmo tempo que buscam resgatar o papel central da política no exercício da cidadania, contribuem para a evolução dos modelos de direitos clássicos, indicando o urbano

como referencial para se reconhecer as necessidades sociais. Assim, passou-se a falar na categoria dos direitos urbanos de cidadania, que avançam em relação aos direitos genéricos e abstratos da tradição europeia e se relacionam diretamente a aspectos da vida concreta.

Esses elementos ensejaram a realização de muitas reformas urbanas mundo afora, de modo a se readequar as cidades à dinâmica da atual sociedade. No caso brasileiro, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, muito forte na década de 1980, ainda produz resultados positivos na sociedade civil e no Estado, vez que influencia planos de governo e participa dos fóruns de debates sobre políticas públicas.

Por outro lado, é preciso analisar as relações de poder que permeiam essas interações entre sociedade civil e Estado, de modo a se ter claro qual o grau de autonomia dos sujeitos envolvidos e se há algum tipo de cooptação pelas estruturas institucionais. Do contrário, ao invés de representar um *front* de reivindicação e pressão social, a sociedade civil pode acabar se transformando em correia de transmissão dos grupos que controlam as instituições.

As reformas urbanas se fazem necessárias pela própria natureza das cidades, que se formam e reproduzem num processo de constantes modificações. No caso das cidades brasileiras, nem sempre isso é considerado pelas autoridades, que se quedam inertes na elaboração de legislações e políticas públicas voltadas à readequação permanente das cidades aos novos tempos. Enquanto o mundo globalizado se reformula a todo instante, os gestores brasileiros ficam atravancados em modelos obsoletos de estruturas urbanas.

No caso da cidade do Rio de Janeiro, após décadas de descaso com vários temas que compõem a estrutura urbana – transportes, moradia, saneamento, saúde e diversos serviços sociais – a realização de uma grande reforma urbana foi impulsionada a partir de necessidades externas. Somente a partir dos compromissos assumidos com a organização dos mega eventos esportivos internacionais as autoridades se movimentaram para a intervir na estrutura urbana carioca, reformulando ou criando, através de obras de altos investimentos e visibilidade.

Por conta do seu grande déficit em termos de mudanças urbanas e do ritmo intenso exigido para o término das obras em questão, a reforma urbana em curso na cidade do Rio de Janeiro revela-se repleta de ambiguidades, pois conjuga promessas de investimentos em serviços públicos e em construção civil, ao passo promove intervenções truculentas e arbitrarias em comunidades carentes, despejando-as à força de suas moradias. Essas nuances devem ser consideradas na análise da dinâmica atual da cidadania, concebida de forma ampliada, para além da dimensão da titularidade de direitos, tendo-se em vista as práticas

políticas adotadas, os sujeitos institucionais e sociais envolvidos, além das medidas realmente promovidas.

Delineado teoricamente o espaço urbano e contextualizado o cenário da cidade do Rio de Janeiro em sua atual conjuntura fático-temporal, mostra-se oportuno passar ao estudo da prática da cidadania pelos movimentos sociais urbanos de ocupação.

8 A PRÁTICA DA CIDADANIA CONTEMPORÂNEA: UM ESTUDO EMPÍRICO SOBRE A DINÂMICA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS SEM-TETO NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

*“Se a moradia é um direito, ocupar é um dever”
 “Ocupar é mais que um direito, é um dever”
 “Se moradia é direito, ocupar é dever”³⁸⁶.*

Após o delineamento do fenômeno urbano, torna-se possível passar à etapa de exploração de como a cidadania se realiza nesse espaço. A prática da cidadania está referida aos sujeitos políticos definidos como movimentos sociais urbanos. Daqui por diante, a preocupação concentra-se em mostrar a dinâmica dessa prática e identificar o cidadão em ação.

O propósito deste capítulo é dar voz aos atores que produzem e praticam a cidadania, de modo que apareçam as questões oriundas da sociedade civil, não vivenciadas pelos juristas no seu dia-dia, pois geralmente adstritos apenas ao espaço do “sistema judiciário” e limitados a uma visão que isola o Direito da realidade social³⁸⁷.

A crítica realizada nesta tese através da hipótese de base desta tese opera na chave direito-sujeito. No Direito prepondera uma preocupação com o direito do sujeito e não com o sujeito do direito. Aqui, propõe-se que a prática, os movimentos sociais e as ocupações figuram como sujeitos do Direito, aptos a explicar que a cidadania não pode ser resumida a uma explicação unilateral de direitos, nem ao Estado, e que ela supõe sujeitos, atores e agentes, existentes e atuantes na cidade.

A opção por apresentar os resultados da pesquisa de campo no final da tese não tem a pretensão de, com eles, legitimar tudo o que se explorou nos capítulos anteriores, como se tratasse de pôr a cereja no bolo. Pelo contrário, no sentido do marco teórico-metodológico adotado, o propósito é fornecer elementos da prática da cidadania que permitam avançar em

³⁸⁶ Lemas dos movimentos sociais sem-teto estampado em camisetas e cartazes.

³⁸⁷ Nesse sentido entende Friedrich Müller (2011, p. 10): “Decisivo é o desenvolvimento de estudos a permitirem que o ser humano envolvido tenha voz, o que seria bem mais produtivo do que simplesmente ouvir lideranças partidárias, mesmo as progressistas, já que o risco do surgimento de oligarquias e elites partidárias é sempre latente; e estas, não raro, negam-se, como em toda e qualquer oligarquia, a ouvir do próprio povo o que ele precisa, afinal ‘é melhor saber-se o que quer, do que o próprio povo saber o que quer””.

relação às suas abordagens meramente teórico-abstratas ou normativistas, demonstrando empiricamente a insuficiência da concepção da cidadania enquanto titularidade de direitos.

A partir do critério do tipo de ação política – a estratégia das ocupações – foram escolhidos dois tipos de movimentos sociais urbanos para serem investigados: um pontual e outro mais abrangente. Em primeiro lugar serão explorados os chamados “movimentos pontuais de ocupação” de prédios abandonados, voltados geralmente à satisfação da demanda por moradia de seus integrantes, sem que haja uma articulação política com outros movimentos e atuação em outras frentes de luta. Em seguida será abordado o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST), que também tem como bandeira a luta pela moradia, mas numa perspectiva de “movimento social de massas”, relacionada a outros temas, com uma atuação mais ampla, em contato com outros movimentos sociais.

A proposta é trabalhar apenas com os movimentos sociais urbanos para capturar, surpreender ou compreender a representação social da prática da cidadania na realidade. Com isso, buscou-se identificar no seu cotidiano quais os tipos de condutas, comportamentos, hábitos e visões compõem o universo dos novos atores sociais em relação à cidadania.

Neste capítulo não haverá o item “sistematização das idéias e discussões”, que constou no encerramento de todos os capítulos anteriores. Isso será feito na conclusão, com as respostas conferidas às perguntas apresentadas na introdução.

8.1 Explicações sobre a pesquisa de campo realizada

A pesquisa empírica foi realizada simultaneamente às atividades de leitura e escrita da tese, de modo a se manter a coerência de coesão entre o prático e o teórico. A opção foi por se trabalhar de maneira dinâmica em todos os campos, e não por esgotar uma parte para então começar a outra. Isso caracteriza uma visão de pesquisa não processual.

As entrevistas foram realizadas a partir de um roteiro (doc. anexo) estruturado em seis blocos de perguntas para a identificação dos perfis dos movimentos sociais e dos entrevistados: (i) histórico do movimento (práxis, projeto, organização, ideologia e autonomia)³⁸⁸; (ii) características urbanas do local da ocupação; (iii) atuação (formas e

³⁸⁸ Cf. SCHERER-WARREN, 1984, *passim*; e GOHN, 2006, *passim*. Como esclarecido na Introdução, a principal categoria utilizada para o desenvolvimento da pesquisa empírica foi a de “representação social”, e não a de “ideologia”. Todavia, a noção de ideologia é aqui adotada como um dos elementos que permitem identificar

estratégias); (iv) visões do movimento acerca da cidadania; (v) visões do movimento acerca do Estado e do Direito; e (vi) visões do movimento acerca do direito à moradia.

As entrevistas transcorreram mais de acordo com a espontaneidade das falas dos entrevistados do que baseadas na cronologia do roteiro previamente elaborado. Assim, vieram à tona muitos aspectos da realidade das suas vidas cotidianas que não foram antes aventados, enquanto outros deixaram de ser abordados.

Os movimentos sociais que serviram de objeto real de investigação são aqui caracterizados segundo dados coletados nos próprios locais das ocupações. Conforme pontuado no projeto de pesquisa que norteou a elaboração desta tese, a pesquisa de campo junto aos movimentos sociais restringiu-se à área central da capital fluminense, especificamente a Zona Portuária:

De acordo com a terminologia oficial adotada pelo Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP) e pelo Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, compreende as Regiões Administrativas I (área portuária) e II (área central). Na área central, por exemplo, encontra-se o prédio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Localizado no número 110 da Rua Barão de São Félix, este imóvel foi ocupado em julho de 2004. Na área portuária, que compreende quatro bairros – Caju, Gamboa, Santo Cristo e Saúde –, foram identificados dois imóveis públicos ocupados. O primeiro, de propriedade do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), localizado no número 53 da Avenida Venezuela, Saúde, está ocupado desde abril de 2005. O segundo, de propriedade da Companhia Docas do Rio de Janeiro, localizado no número 49 da Avenida Francisco Bicalho, Santo Cristo, foi ocupado em outubro de 2006.

O caráter público desses prédios diz respeito à natureza jurídica de seus proprietários (DI PIETRO, 2007). O INCRA é autarquia federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário. O INSS é autarquia federal vinculada ao Ministério da Previdência Social. A Companhia Docas do Rio de Janeiro é sociedade de economia mista vinculada ao Ministério dos Transportes. O abandono que caracteriza os imóveis públicos corresponde ao tempo em que tais imóveis se encontram desativados, segundo informações obtidas através de seus ocupantes durante trabalho de campo. Segundo relatos dos ocupantes, o primeiro estaria abandonado há mais de 10 anos, o segundo há mais 20 anos e o terceiro há mais de 15 anos. As ocupações realizadas nesses imóveis são a expressão de movimentos coletivos voltados para o exercício do direito à moradia. Estes movimentos de ocupação urbana são assim autodenominados: movimento Chiquinha Gonzaga, que ocupa o prédio do INCRA; movimento Zumbi dos Palmares, que ocupa o prédio do INSS; movimento Quilombo das Guerreiras, que ocupa o prédio da Companhia das Docas do Rio de Janeiro.³⁸⁹

Durante o período de realização da pesquisa de campo, as ocupações selecionadas estiveram permanentemente sujeitas a ameaças de remoção pelo poder público³⁹⁰, tendo sido

um grupo político enquanto movimento social, tendo em vista as suas características ontológicas, funcionais e teleológicas.

³⁸⁹ FALBO *et alli*, 2010, p. 03-04.

³⁹⁰ As três ocupações são objeto de ação de reintegração de posse: Ação de Reintegração de Posse nº 2004.51.01.015112-9 com trâmite na 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, contra a Ocupação Chiquinha Gonzaga; Ação de Reintegração de Posse nº 2005.51.01.007798-0 com trâmite na 7ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, contra a Ocupação Zumbi dos Palmares, e Ação de Reintegração de Posse nº 2006.001.131146-0 com trâmite na 10ª Vara Cível da Comarca da Capital do Rio de Janeiro.

este o maior obstáculo encontrado em relação à obtenção dos dados. Além disso, pode-se mencionar a dificuldade em manter uma periodicidade de visitas aos locais das ocupações, tendo os encontros sido realizados de uma forma um pouco esparsa. A justificativa para isso é que o agendamento das entrevistas sempre passou pelos líderes das ocupações, que em algumas ocasiões não estavam disponíveis para franquear o acesso aos seus recintos e, conseqüentemente, aos seus integrantes. Não houve negativa aos pedidos de realização das entrevistas, mas apenas quanto ao preenchimento do “questionário de identificação do entrevistado”, o que inviabilizou a obtenção de dados para uma análise quantitativa.

Geralmente, disseram que ficariam com o formulário e o preencheriam depois, mas isso nunca aconteceu. Alguns chegaram a perguntar, de forma bastante desconfiada, qual era o propósito do questionário e se seriam divulgadas as suas informações pessoais. Aparentemente, eles não quiseram se expor, pois constantemente são considerados na fronteira entre a legalidade e a ilegalidade. Mesmo assim, a recepção foi sempre amistosa, embora, por vezes, com desconfiança por parte de alguns entrevistados.

Os resultados da pesquisa de campo serão apresentados de forma paralela, de modo a se obter uma visão comparativa entre as percepções das pessoas integrantes dos dois grupos de entrevistados – movimentos sociais “pontuais” e “de massas” – num total de 16 entrevistados.

8.2 A prática da cidadania pelos movimentos sociais urbanos

Em razão das dificuldades na obtenção dos dados a serem objeto de análise quantitativa, será adiante explorada a maioria dos itens que foram inseridos no questionário a partir das percepções desenvolvidas durante as entrevistas, considerando ainda outras informações fornecidas pelos entrevistados que possam indicar respostas para as questões formuladas.

O rol dos entrevistados envolve sete homens e cinco mulheres: Roberto Gomes dos Santos (OQG), Janine Vieira Damião (OQG), Lea Maria Ribeiro (OQG), Irací Maria da Conceição (OQG), uma senhora não identificada (OQG), um senhor não identificado (OQG), um rapaz não identificado (OQG), Joel Valentim (OZP), Antonia Ferreira dos Santos (OZP), Makuntima Lude Kisa Sunda (OZP), Elso dos Santos (OZP), Juvenal Alves de Lima Filho

(OZP), Mara (OZP), Elaine (OZP), Felipe Mello da Silva Brito (MTST/RJ) e Róbson de Aguiar Oliveira (MTST/RJ).

As visitas às ocupações foram realizadas pelos integrantes do *Grupo de Pesquisas Urbanização e Movimentos Sociais, Direitos Humanos e Defensoria Pública: para pensar a gestão democrática da cidade do Rio de Janeiro*, sob a coordenação do Prof. Ricardo Nery Falbo. Inicialmente, os integrantes do grupo compareceram em peso às atividades, mas progressivamente foram deixando de participar, até o ponto em que apenas prosseguiram o Prof. Ricardo Nery Falbo, Monique Falcão e eu.

Por questão de organização temática, primeiramente serão apresentadas as ocupações de prédios públicos, de acordo com a ordem de realização das visitas, tendo em vista o seu caráter de movimentos sociais “pontuais”. Em seguida, será exposta a parte relativa ao MTST/RJ, considerado movimento social “de massas”.

8.2.1 Ocupação Quilombo das Guerreiras

As atividades de pesquisa junto à Ocupação Quilombo das Guerreiras foram iniciadas a partir de uma primeira visita ao local realizada pelo Prof. Ricardo Nery Falbo, no primeiro semestre de 2010. Na ocasião, o Prof. Falbo se dirigiu à ocupação e, sem ter estabelecido qualquer contato prévio, literalmente “bateu na porta” para se identificar e pedir para conversar com seus líderes. A recepção foi positiva e os moradores que o atenderam disseram que “a ocupação não tem uma liderança”, mas que ele poderia conversar com o Sr. Roberto Gomes dos Santos, que, após consultar a “plenária” da ocupação, passou a ser o nosso interlocutor para o agendamento das visitas e entrevistas.

Sempre que desejávamos agendar alguma visita, entrávamos em contato com Roberto, através do seu telefone celular, e ele estipulava os dias e horários nos quais poderíamos ser recebidos, a depender da sua disponibilidade e dos integrantes da ocupação. Dentro dessa dinâmica, o grupo de pesquisas realizou duas visitas, nos dias 26 de agosto de 2010 e 31 de agosto de 2010. Havia uma terceira entrevista agendada para o dia 16 de setembro de 2010, às 13:30hs. Porém, Roberto entrou em contato para informar que as entrevistas estavam temporariamente suspensas, em razão das repercussões da remoção da Ocupação Carlos

Marighella³⁹¹ ocorrida no Centro do Rio de Janeiro, na véspera de uma das nossas entrevistas, que deixou os integrantes da Ocupação Quilombo das Guerreiras em polvorosa. Roberto pediu para retomarmos o contato na semana seguinte. Tentamos em diversas oportunidades, mas não voltamos à ocupação, pois não conseguimos mais agendar datas com Roberto, que ou estava viajando ou nos pedia para retornar mais adiante. Diante desse impasse, suspendemos as entrevistas na Ocupação Quilombo das Guerreiras, até segunda ordem, e resolvemos iniciar as entrevistas na Ocupação Zumbi dos Palmares, de modo avançarmos no cumprimento do calendário de pesquisas.

Os ocupantes receberam os pesquisadores de forma amistosa, tendo nos proporcionado acesso a várias dependências do edifício e do terreno. Responderam a todas as perguntas formuladas, forneceram acesso a documentos e permitiram que tirássemos fotos. Comprometeram-se a apresentar à assembléia do “coletivo” nossos pedidos de comparecimento a uma dessas assembléias e de acesso às atas das reuniões, o que demonstrou a existência de uma subordinação das suas ações individuais ao “coletivo” da ocupação, representado pela assembléia. Os moradores entrevistados transpareceram felicidade e satisfação em viver ali e do modo como vivem, inclusive nos convidaram a participar de uma festa do “coletivo”, agendada para o dia 09 de outubro de 2010.

A partir de uma seleção realizada por Roberto, compareceram à primeira entrevista os seguintes moradores: Janine Vieira Damião, Lea Maria Ribeiro, Irací Maria da Conceição, além do próprio Roberto. Na segunda entrevista, além de Roberto e Janine, estiveram presentes uma senhora, um senhor e um rapaz não identificados.

8.2.1.1 Personagens da Ocupação Quilombo das Guerreiras

Nas duas entrevistas destacaram-se as figuras de Roberto e Janine, que se mostraram mais solícitos e articulados para as conversas. Na maioria do tempo apenas os dois falaram,

³⁹¹ A referência corresponde à Ocupação Carlos Marighella, que funcionou em um prédio do INSS localizado na Rua do Riachuelo, bairro da Lapa. A ocupação foi removida no dia 30.08.10 por uma operação chamada “choque de ordem”, promovida pela Secretaria de Ordem Pública da Prefeitura do Rio de Janeiro. Segundo o entrevistado Juvenal, da Ocupação Zumbi dos Palmares, “os caras [policiais] não pensam nisso [para onde vão as famílias]. Eles pegam, jogam tudo – móvel, geladeira – e jogam tudo em cima da caçamba e levam para depósito. E depois, como é que você vai achar lá? Jogam de qualquer maneira, quebra”.

tendo os demais ocupantes realizado algumas intervenções pontuais. Por esse motivo, os dados aqui apresentados e analisados ficam mais restritos a essas duas personagens.

Roberto é uma pessoa muito bem articulada, com facilidade em se expressar e tem bom vocabulário. Completou o Ensino Médio e é servidor público federal do Ministério da Aeronáutica. Desenvolve todas as suas atividades (trabalho, estudo e lazer) na região central da cidade, ressaltando a facilidade de transportes e a proximidade de instituições como escolas e hospitais em relação ao local da ocupação.

Roberto já participou de um “curso de formação” na UERJ, promovido por “*um pessoal de São Paulo*” (do Instituto Florestan Fernandes), com duração de um final de semana. Trata-se do “Curso Emancipações”, destinado a quilombolas, indígenas e movimentos sociais; desse curso, participaram Roberto e mais quatro integrantes da ocupação.

Janine também se mostrou uma pessoa muito bem articulada, com facilidade em se expressar e bom vocabulário. Completou o Ensino Médio e chegou a ingressar na Faculdade de Administração da UERJ, tendo abandonado o curso por conta do nascimento de seu primeiro filho. Janine já teve acesso à internet e disse que alguns moradores da ocupação têm computadores (*notebooks*). Militou ativamente no movimento estudantil secundarista, mas jamais foi filiada a qualquer partido político. Participou do movimento “Fora Collor”, sem integrar organizações políticas, tendo atuado politicamente na Escola João Alfredo, quando chegou a invadir estações do metrô para protestar contra Collor. Assim como Roberto, Janine desenvolve todas as suas atividades na região central da cidade.

8.2.1.2 O processo de formação da Ocupação Quilombo das Guerreiras

Eis uma breve descrição da formação da Ocupação:

Em outubro de 2006, mais de 150 famílias ocuparam o prédio de número 49 da Avenida Francisco Bicalho, no centro do Rio de Janeiro. De propriedade da Companhia Docas do Rio de Janeiro, o prédio se encontrava abandonado há mais de 15 anos, segundo depoimento dos ocupantes, sem qualquer infra-estrutura, sem água nem energia elétrica. Denominada de Quilombo das Guerreiras, a Ocupação fora formada por trabalhadores, homens e mulheres, que protestavam contra a falta de política habitacional voltada para a população de baixa renda. Os ocupantes reclamavam ainda da falta de dignidade quanto às condições de moradia em que eles se encontravam nos lugares em que moravam antes da ocupação. Os ocupantes constituíam famílias que antes moravam nas ruas ou em abrigos, cortiços ou barracos.³⁹²

³⁹² FALBO *et alli*, 2010, p. 05.

A partir da visita realizada nas áreas externa e interna do edifício da ocupação, ficaram as seguintes impressões sobre o seu ambiente.

Nos arredores do terreno da ocupação situam-se a Rodoviária Novo Rio, alguns depósitos abandonados e duas quadras de escolas de samba. O local é cercado por grandes avenidas e tem intenso movimento de tráfego, simultaneamente ao exíguo número de pedestres, mesmo durante o dia. No período noturno a região fica erma e mostra-se perigosa, mas Roberto mencionou que, segundo depoimentos dos próprios policiais militares que patrulham a área, houve queda de cerca de 70% no número de assaltos na região após o início da ocupação, pois começou a haver circulação de pessoas (os moradores da ocupação) em ruas antes desertas, chegando e saindo para o trabalho, nos mais diversos horários.

A ocupação encontra-se instalada em um prédio de seis andares, edificado no interior de um terreno de grandes extensões (não foi possível checar a metragem). Segundo relatos dos entrevistados, trata-se de imóvel de propriedade “pública mista” (União Federal e Estado do Rio de Janeiro). O prédio conta com enorme terreno ao lado (denominado “estacionamento”) e aos fundos (depósito abandonado, não utilizado pelos moradores). Como local de moradia, os ocupantes utilizam somente o prédio, até o quinto andar. No terceiro andar foram instaladas a “sala de reuniões”, a “sala das crianças” e a biblioteca, além de haver um terraço que é utilizado para festas. O interior do prédio apresenta temperatura e ruídos elevados, de modo que os moradores reclamam do calor e do barulho. Os corredores são escuros e há muita fiação elétrica exposta. Os elevadores estão inutilizados por não haver energia elétrica suficiente. Os moradores movimentam-se pelo prédio apenas através das escadas.

Por ter sido o local de realização das entrevistas, a “sala de reuniões” merece uma breve descrição: há diversos cartazes na parede (da ONU e do governo federal) relativos ao direito à moradia, ao direito à cidade, a direitos trabalhistas, ao combate à violência, ao fumo e ao racismo e à proteção ambiental. Além disso, estão afixados na parede o “relatório financeiro” da ocupação e o seu “regimento interno”, este composto por dezenove “normas de organização e comportamento”.

A formação da ocupação envolveu um longo processo. A sua constituição não foi fruto de uma ação espontânea, mas de um conjunto de atos premeditados. Houve uma preparação prévia que contou com a realização de diversas reuniões entre os interessados em formar um movimento de ocupação. Trata-se de pessoas que viviam ou nas ruas ou em locais distantes,

que se reuniram sob o intento comum de obtenção de uma moradia digna na região central da cidade. Esses sujeitos debateram diversos assuntos, principalmente quem integraria o movimento, qual seria o local escolhido para a ocupação, como seria feito o ato de tomada do prédio, como seriam instaladas as famílias, entre outros.

Segundo Roberto, “*o objetivo aqui é um só, a moradia; viemos pra cá com a idéia de permanecer*”. Na sua explicação, esse é o significado e a origem do nome da Ocupação Quilombo das Guerreiras:

a maioria das ocupações tem conotação ligada a negros. A história nunca mostra a história das mulheres, então resolvemos fazer essa homenagem. As mulheres hoje são guerreiras mesmo, tem que trabalhar, cuidar dos filhos, muitas vezes sozinhas.

Por seu turno, Lea ressaltou a influência dos quilombolas e reforçou a importância do elemento feminino na luta do movimento: “*somos guerreiras*”. Portanto, não há qualquer relação do nome da Ocupação com a sua composição, apesar de haver mais mulheres que homens entre seus integrantes.

Na época da realização das entrevistas, a ocupação contava com 98 moradores (32 crianças ou adolescentes), dos quais 30 integravam o coletivo desde o início. Ao apresentar esses dados, Roberto fez questão de afirmar que “*antiguidade aqui não é posto*”.

Após constituída a ocupação ficou estabelecida a norma de que o ingresso de novos moradores, via de regra, dependeria de convite de alguém de dentro e de aprovação pela assembléia do “coletivo”; logo, quem não conhecesse ninguém da ocupação não seria acolhido. Como exceção, Roberto afirmou que, tendo em vista a futura saída de muitos moradores para o “Projeto Gamboa” (adiante explicitado), a minoria remanescente iria “trazer outras pessoas” para a ocupação; ou seja, quando os integrantes da ocupação necessitam de numerário para o movimento não se desfazer ou não ficar vulnerável a eventuais remoções, eles próprios buscam novos moradores. Porém, em situação de normalidade (sem ameaças de remoção), o ingresso é restrito.

Quanto à saída de moradores da ocupação tem-se, além dos casos voluntários, a hipótese de expulsão como sanção motivada por decisão da assembléia do “coletivo”, em razão de infração disciplinar. Segundo Janine, não é muito comum as pessoas pedirem para sair da ocupação. A maioria dos que saíram arrumou condições melhores, mas alguns saíram por “*falta de ambiente*”.

8.2.1.3 Características da Ocupação Quilombo das Guerreiras enquanto movimento social: organização, práxis, projeto e ideologia

No que tange à organização política da ocupação, evidenciou-se uma forte preocupação com o seu caráter coletivo, tendo sido destacados os seguintes temas: liderança, gestão coletiva e divisão de tarefas.

O discurso de Roberto e Janine ressaltou a gestão coletiva da ocupação, de modo que no movimento não haveria lideranças formais, mas distribuição de tarefas (“cada um fazendo a sua parte”). Entretanto, concluí a partir da minha observação que a prática demonstra o contrário. Alguns fatores como a postura pró-ativa, o grau de instrução, o fato de servirem de canais de contato, entre outros, fazem com que eles dois naturalmente assumam a dianteira do movimento.

É possível afirmar que existe uma dinâmica de gestão coletiva da ocupação. Primeiramente, por conta da instituição e do funcionamento periódico de um órgão colegiado de deliberação, a “assembléia do coletivo”, que discute e delibera sobre praticamente todas as questões relativas à ocupação: (i) os aspectos do cotidiano: por exemplo, se algum morador deixou de cumprir suas tarefas; (ii) as ações políticas e os rumos do movimento: por exemplo, a realização de algum ato; (iii) a autorização para a entrada ou saída de moradores; e até (iv) a aplicação de sanções disciplinares a moradores que tenham descumprido alguma das dezenove “normas de organização e comportamento”³⁹³.

A organização da “coletividade” é norteadada por um regimento interno, que foi elaborado no dia do início da ocupação (08 de outubro de 2006) e fica afixado na parede da sala de reuniões. Segundo Roberto, “*é uma espécie de 10 mandamentos*”, composto por um conjunto de dezenove “normas de organização e condutas”, que contempla inclusive sanções (advertência e suspensão). Existem duas assembléias – uma ordinária e outra de avaliação; as assembléias ordinárias ocorrem todas as segundas-feiras e “*todos os moradores participam*”, pois “*a presença de todos é fundamental*”, e quem resolve viajar precisa comunicar a assembléia. A composição da mesa que organiza os trabalhos é variável e todas as decisões são tomadas por maioria. A assembléia “*funciona, sim*”, sem muitos conflitos, e as suas reuniões têm duração de até duas horas. A realização das assembléias ordinárias ocorre com a

³⁹³ Entre as dezenove “normas de organização e comportamento”, chamaram a atenção as de (i) proibição à circulação e ao consumo de entorpecentes; (ii) limitação de horário para silêncio; e (iii) proibição de se manter no prédio pessoas estranhas à ocupação.

apresentação de informes, pedidos de inscrições para manifestações dos participantes e há registro das reuniões em atas. As assembléias de avaliação ocorrem toda terceira segunda-feira do mês.

Pedimos a Roberto para participar de uma assembléia de avaliação e para termos acesso às respectivas atas, mas ele disse que isso seria “impossível”, pois cada morador avalia os demais, relatando fatos ocorridos na ocupação (positivos e negativos). Caso a avaliação seja positiva, a coletividade aplaude, caso seja negativa, “*agente* [a coletividade] “*resolve*”. Já houve casos de “roubo”, que resultaram na expulsão de moradores (três ou quatro) da ocupação, desde o início, e alguns destes resistiram à expulsão, procurando a polícia (que se absteve) e outros saíram deixando suas famílias.

A divisão de tarefas é considerada por Janine como elemento constitutivo da vida dos moradores da ocupação, representando uma premissa em termos de visão de mundo: “*A vida aqui é coletiva*”. Nesse sentido ficou estabelecida uma divisão de encargos entre todos os moradores adultos (exceto os idosos) para (i) manutenção da limpeza do local; (ii) vigília do imóvel³⁹⁴; e (iii) “cuidar das crianças”, o que inclui atividades de recreação em todos os domingos. De fato, pude observar os moradores cumprindo as suas funções, por exemplo, de faxina e vigília na portaria do prédio.

De modo a identificar a percepção dos entrevistados sobre o que consiste a ocupação, indagamos a eles como a descreveriam. Segundo Roberto, “*a convivência aqui é difícil. Provavelmente não vamos ficar aqui nesse prédio; vamos ser remanejados. Sem luta não há vitória...* [o Programa] *Minha Casa Minha Vida é furada... o limite para pagar é muito caro, os valores não são compatíveis com os nossos salários*”. Já Irací respondeu a mesma pergunta em tom positivo: “*é ótimo, muito organizado; nunca participei de outra ocupação, mas essa aqui é a melhor da cidade*”.

Os moradores expressaram objetivos distintos, mas complementares, para explicar a sua vinda para a ocupação.

Em um sentido mais engajado, Roberto afirmou que, mesmo já tendo uma moradia na casa dos seus pais, “*tinha que ser um cidadão completo, participar da questão social*”. Da sua fala, depreende-se uma compreensão da moradia como elemento central da questão social

³⁹⁴ O sistema de vigília da ocupação prevê que cada morador deverá cumprir vinte e quatro horas por mês, podendo-se dividir as jornadas em duas horas por dia. Há uma lista afixada na parede da entrada do prédio na qual constam os nomes dos moradores e os horários que cada um escolheu para ficar na portaria.

na atualidade e a sua referência direta à cidadania. Ou seja, não é possível admitir que alguém tenha cidadania em sua plenitude sem ter uma moradia digna.

Por sua vez, Janine disse: *“Eu tinha medo [de vir para a ocupação], mas precisava [de um lugar para morar]”*. Posteriormente, seu “medo” passou a ser o de não permanecer na ocupação, tanto que inicialmente não trouxe seus filhos. Essa postura reflete um perfil que corresponde ao da maioria dos integrantes da ocupação, que foram impulsionados a participar do movimento em razão das suas necessidades habitacionais. Geralmente não são pessoas politizadas. Por isso a desconfiança e o receio em relação ao que consistiria uma ocupação e quais seriam seus rumos. Uma vez que estejam instalados na ocupação e que esta tenha se consolidado, alguns desses sujeitos passam a se interessar por “questões políticas” e desenvolvem novas atividades de aprendizado e prática política. Mas não se trata da maioria, que, agora atendida na sua demanda por moradia, persiste alheia aos temas políticos fundamentais e não tem uma visão global sobre o que representa a luta pela moradia em relação com outros temas como o trabalho, a educação e a saúde.

Já Lea e Iraci enfatizaram as noções de “união” e “coletivo”, bem como uma preocupação com a manutenção da ocupação: *“É preciso união para as ocupações não se dissolverem. Temos que ter garantia de segurança; olha onde agente mora, é um lugar muito exposto”*.

Ao ser interpelado sobre as ações praticadas pelo movimento, Roberto mencionou que após a resistência às tentativas de remoção, a preocupação dos moradores é com a consolidação formal da ocupação. A primeira medida tomada a esse respeito foi a sua inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) e o seu registro no Registro Civil de Pessoas Jurídicas (RCPJ). Posteriormente, passou-se a uma estratégia de visitas a autoridades governamentais para apresentação do pleito de regularização fundiária do imóvel ocupado. Roberto chegou a ir ao Ministério das Cidades, em Brasília, para apresentar as reivindicações do movimento em termos de serviços básicos (saneamento, abastecimento de água e energia elétrica). Ele disse ter sido bem recebido (*“com direito a água gelada e café”*), mas não conseguiu chegar ao ministro e regressou ao Rio de Janeiro sem a resolução do problema.

As demais atividades políticas do movimento envolvem a participação em passeatas, a realização de atos de protestos com faixas e cartazes. No seu cotidiano, a ocupação promove atividades socioculturais como festas, feijoadas e rodas de samba.

Tendo como base os critérios fornecidos pela teoria (práxis, projeto, organização e ideologia), a Ocupação Quilombo das Guerreiras pode ser caracterizada como um movimento social urbano do tipo “pontual”. Trata-se de um coletivo de pessoas muito bem organizado nos sentidos político e administrativo. Tem-se uma comunidade de quase cem pessoas que convivem harmonicamente e baseadas em um sentimento de solidariedade. No aspecto da práxis política, tem-se a estratégia da ocupação como forma de prática direta da cidadania, sem a intervenção estatal. Nos períodos prévio e imediatamente posterior à tomada do prédio e instalação da ocupação houve uma atuação mais intensa dos seus integrantes, notadamente daqueles que tiveram a iniciativa de criar o movimento e assumiram uma posição de liderança, mesmo que informalmente. Dos primeiros meses e até meados do segundo ano da ocupação existiu uma participação mais frequente de quase todos os seus membros, mas com o passar do tempo a maioria deixou de se interessar pelas reuniões e não comparece mais com a mesma assiduidade. Já nos momentos de resistência, quando das ameaças de remoção pelo poder público, há uma aglutinação generalizada entre os integrantes da ocupação para a defesa do que conquistaram. Quanto à ideologia³⁹⁵, de fato, não ficou patente a existência de um norte teórico específico que oriente o movimento, embora este se identifique com a “tradição da esquerda” no espectro político. Foram avistados alguns cartazes na “sala de reuniões” que fazem menção à luta pela terra e a outros temas envolvendo a prática da cidadania e a efetivação dos direitos humanos. No que tange a um possível projeto político, apresentou-se uma ambiguidade. Ao mesmo tempo em que os integrantes participam de atos públicos de protestos e manifestações (passeatas), não existe uma articulação política com os demais movimentos de ocupação e, no limite, seus integrantes estão muito mais preocupados em suprir a sua demanda por moradia do que participar de uma militância mais ampla em termos de transformações sociais. Seu objetivo principal (e, talvez, único) é conseguir e manter um local para morar.

Quanto ao local da ocupação, conclui-se que a rede de serviços sociais representa o principal atrativo para a sua escolha, mas quando o Estado oferece condições adequadas em outro lugar as pessoas não querem ir. Assim forma-se um dilema entre a opção pelo

³⁹⁵ O termo ideologia é aqui adotado no sentido das obras de Marx escritas após o *18 de Brumário*, quando deixou de considerar esse conceito em sentido pejorativo (como “consciência invertida da realidade”), passando a compreendê-lo como representação de um conjunto de elementos articulados que identificam diversos modos de pensamento político (BOUDON, 1989, p. 25 e ss.; e LÖWY, 2007, p. 100 e ss.).

fornecimento de moradia adequada pelo Estado e a manutenção da comunidade criada pela ocupação.

8.2.1.4 As relações do movimento com outros atores políticos: Estado, partidos políticos e movimentos sociais

O tema das relações do movimento com o Estado proporcionou o aparecimento de múltiplas facetas do poder público na sua atuação em relação à questão habitacional e às práticas de cidadania dos movimentos sociais urbanos. Segundo os ocupantes, em tempos de normalidade *“as autoridades quase não aparecem”*, ao contrário dos períodos de *“agitação”*, quando o aparato repressivo estatal comparece em peso. Quanto à prestação de serviços públicos sociais, Janine foi enfática ao afirmar que *“nada chega até nós... a luz é nossa, o gás agente compra, também água. Mas há coleta de lixo pela COMLURB, duas vezes por dia, entrega de correspondências pelos Correios, duas vezes por semana”*.

Houve sucessivas e fracassadas tentativas de remoção do movimento do prédio da Companhia Docas, mas apenas no período inicial, como resposta imediata do poder público ao ato de ocupação. Até a data do fechamento desta tese ainda tramitava um processo judicial envolvendo ação de reintegração de posse³⁹⁶, no qual os moradores são defendidos pelo ITERJ e pelo Ministério Público Federal. Na ocasião de uma das tentativas de remoção, houve um contato do movimento com o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, através do Sub-procurador-geral de justiça de direitos humanos e terceiro setor, Leonardo de Souza Chaves, que comentou a sua atuação nesse caso:

o Quilombo, eu participei logo no início da ocupação. Eles ocuparam, o Quilombo das Guerreiras, ali, e houve uma pressão da Companhia Docas pra retirá-las dali. Inclusive, a Docas entrou com uma medida judicial e ganhou uma liminar. Foi o momento mais tenso... daquela ocupação. E a minha atuação se deu, foi nessa época, realmente. Pra buscar uma solução com Docas, eu me reuni com o presidente da Docas, aliás, os dois presidentes, o antigo e o que o sucedeu, pra objetivar uma solução política, que acontecesse. Houve a suspensão de água, o fornecimento de água. E eu próprio dei a idéia, vocês têm que adquirir, se não consertarem a bomba, vocês têm que adquirir carro pipa, entendeu? Tudo foi feito. E a verdade é a seguinte, ô Enzo. Entraram... depois de muito resistir, entraram, parece, que num acordo lá. Eles estão lá até hoje, não é isso?³⁹⁷

³⁹⁶ Ação de reintegração de posse nº 2006.001.131146-0 com trâmite na 10ª Vara Cível da Comarca da Capital do Rio de Janeiro.

³⁹⁷ Depoimentos extraídos de duas entrevistas concedidas a mim pelo Dr. Leonardo de Souza Chaves, nos dias 21 de setembro e 18 de outubro de 2010, na sede do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Na sequência, Leonardo manifestou sua opinião sobre as formas de relação dos movimentos sociais com o Estado:

Eu acredito que o movimento tenta identificar nas instituições em quem eles confiam. Porque o histórico das instituições é um histórico de virar as costas... pras causas públicas, pro povo, né. Aí, você teria que fazer uma pergunta diretamente a eles. Mas eu promovi aqui no Ministério Público uma reunião que eles, que elas lá não acreditavam que fosse acontecer e aconteceu. Eu consegui, naquele momento de tensão, fazer uma intermediação entre o presidente de Docas, elas [os ocupantes], eu e alguns deputados. A intermediação passou aqui pelo Ministério Público.

Segundo os ocupantes, as relações do movimento com a polícia melhoram bastante ao longo do tempo. Inicialmente, “*os policiais eram ‘coniventes’ com a guarda portuária*” e adotavam uma postura ostensiva em relação aos moradores. Após a consolidação da ocupação, os policiais passaram a conviver com os moradores sem confrontação e inclusive patrulham a área do entorno do prédio.

No que tange às relações do movimento com partidos políticos, a palavra utilizada pelos ocupantes é “autonomia”. O movimento busca manter a sua independência a todo custo e, inclusive, seu “estatuto” proíbe a filiação partidária de seus integrantes.

Quanto às relações com outros movimentos sociais, Roberto e Janine reforçaram a questão da autonomia da ocupação, mas mostraram uma postura de simpatia ao afirmarem que estão “sempre em contato” com os integrantes das demais ocupações. Eles mencionaram um contato mais “forte” com a Ocupação Chiquinha Gonzaga e alguma aproximação com as ocupações Zumbi dos Palmares e Machado de Assis. Segundo eles, essas relações ocorrem pontualmente, através de encontros como festas (abertas ao público), mas não há intercâmbios políticos, por exemplo, através de participação nas reuniões.

Roberto mencionou que no dia 07 de setembro de 2010 seria realizado um evento denominado “grito dos excluídos”. Há dezesseis anos os movimentos sociais promovem uma passeata anual no dia da independência, na Avenida Presidente Vargas, depois do tradicional desfile militar, para mostrar à sociedade as suas reivindicações por melhores condições de moradia, saúde, educação e trabalho. Segundo Roberto, esse ato é promovido pelos movimentos sociais com propósitos pacíficos, mas em algumas oportunidades tiveram que sair correndo, “*senão levamos pau*”.

Ao ser perguntado sobre como reagem os integrantes da ocupação em relação aos despejos de outras ocupações, Roberto mencionou a recente remoção da Ocupação Carlos

Marighella: *“estivemos presentes no despejo do INSS para dar apoio. Eles têm outro tipo de diretriz. Há coisas com as quais não concordamos [drogas], mas é importante darmos nosso apoio. Ali muita gente não merece apoio, mas os outros, o movimento, sim”*.

Não existe uma articulação política (“institucional”) entre a Ocupação Quilombo das Guerreiras e os outros os movimentos de ocupações, mas uma mera convivência esporádica e sociocultural entre seus membros. Essa ausência de atuação política conjunta caracteriza uma dispersão que enfraquece a luta pela moradia e a própria sobrevivência desses movimentos. Sem prejuízo da sua autonomia, eles certamente teriam mais força se mantivessem uma interação orgânica e, quiçá, formassem uma frente, de modo a exigir do poder público a satisfação das necessidades habitacionais de cada um desses coletivos, além de outras tantas pessoas isoladas que estão espalhadas pela cidade.

Passando ao tema das possíveis soluções da questão habitacional, no caso dos integrantes de movimentos ocupação, ficou clara a visão de Roberto e Janine sobre o caráter temporário das ocupações. De um jeito ou de outro, elas acabam se extinguindo. Entre os desfechos aventados, tem-se a regularização fundiária dos imóveis ocupados, de modo que os ocupantes possam ali permanecer definitivamente e em situação de legalidade. Essa solução é a menos frequente, por conta dos diversos entraves políticos e burocráticos que acabam dificultando a sua concretização. Geralmente, o que ocorre é o remanejamento dos ocupantes, em grupo ou isoladamente, para outros locais da cidade.

Indagado sobre a possibilidade de os moradores da ocupação se mudarem para a zona oeste, em local estruturado, Roberto respondeu prontamente: *“não, Deus me livre! A nossa vida tá aqui... nada de aluguel social. Já tinha até casa pronta pra nós em Sepetiba e Santa Cruz. Sem desmerecer esses lugares, mas a fonte de renda tá no centro”*.

No caso da Ocupação Quilombo das Guerreiras foi oferecida uma oportunidade para seus integrantes se mudarem para o chamado “Projeto Gamboa”. Trata-se de um conjunto de 140 unidades habitacionais a ser construído no terreno ao lado da “Cidade do Samba”, também na zona portuária, com previsão para entrega no final de 2012. Na visão de Roberto trata-se de uma troca: *“damos o prédio para a Docas e ganhamos moradia. Já escolhemos até um nome, ‘Quilombo da Gamboa’, mas lá vai ser outra ocupação, agente vai perder a nossa identidade... agente nem pensa na questão do conforto, a luta se sobrepõe”*. Ainda em seu ponto de vista, *“eles [o poder público] propõem outras formas de moradia como o Projeto Gamboa, mas não serve... aqui já temos nosso jeito, nosso espaço”*. Eis aqui uma

contradição: enquanto a base do movimento quer ir para o Projeto Gamboa, mas Roberto disse que este “não serve”.

A proposta envolvendo o Projeto Gamboa foi apresentada aos moradores da Ocupação Quilombo das Guerreiras a partir de uma “autoridade representando o pessoal da SPU” (Secretaria de Patrimônio da União). De acordo com Roberto e Janine, a maioria dos integrantes da ocupação quer ir para o Projeto Gamboa. Quanto à minoria que pretende permanecer, afirmaram que *“vamos trazer outras pessoas pra cá: pessoas que moram nas ruas, que não podem pagar aluguel. O que não falta é gente precisando de lugar pra morar”*.

Aqui reaparece a questão colocada anteriormente quando abordados os mecanismos de entrada e saída de membros da ocupação: em situações de necessidade de quantitativo para a subsistência da ocupação, considera-se salutar a entrada de novos moradores, o que não ocorre em situações de normalidade, quando o acesso é bastante restrito e a ocupação se mantém mais fechada.

8.2.2 Ocupação Zumbi dos Palmares

As atividades de pesquisa junto à Ocupação Zumbi dos Palmares foram iniciadas a partir de uma primeira visita realizada pelo Prof. Ricardo Nery Falbo, no primeiro semestre de 2010. A abordagem foi a mesma adotada na Ocupação Quilombo das Guerreiras. Nosso interlocutor para o agendamento das visitas e entrevistas foi o Sr. Joel Valentim.

Marcamos as entrevistas com Valentim também através do seu telefone celular, mesmo sem muita antecedência. Ele se mostrou bastante solícito em nos receber e não encontramos dificuldades em estabelecer uma rotina de visitas à ocupação, exceto em alguns dias em que aconteceram fatos específicos que obrigaram Valentim a se ausentar para reuniões na prefeitura. Dentro dessa dinâmica, o grupo de pesquisas realizou oito visitas, entre os dias 16 de novembro de 2010 e 27 de janeiro de 2011. As duas primeiras visitas foram realizadas pelo Prof. Ricardo Nery Falbo e as demais por Monique Falcão e por mim.

Com a exceção de uma das entrevistadas (Mara), todos os ocupantes nos receberam cordialmente e franquearam acesso a todas as dependências do edifício, inclusive aos seus lares. Responderam a todas as perguntas formuladas, forneceram acesso a documentos e permitiram que tirássemos fotos. A maioria das entrevistas foi realizada em um ateliê

instalado no sexto andar do prédio (uma espécie de quartel general da ocupação), local onde, segundo Valentim, os moradores realizavam “atividades”. Havia cartazes políticos na parede, documentos da ocupação, fitas de vídeo, equipamentos de tecelagem e “silk screen”.

A partir de uma seleção realizada por Valentim, tivemos acesso aos seguintes moradores da Ocupação Zumbi dos Palmares: Antonia Ferreira dos Santos, Makuntima Lude Kisa Sunda, Juvenal Alves de Lima Filho, Elso dos Santos, Mara e Elaine, além do próprio Joel Valentim. Essas pessoas eram bem próximas a Valentim, que as indicou para conversar conosco por estarem sempre no prédio, além de serem integrantes confiáveis e engajados nas atividades da ocupação. Certa vez, Valentim nos apresentou a alguns moradores da ocupação como “estudantes que vieram estudar a causa para a faculdade”.

Por conta do processo em curso de encerramento da ocupação, não foi possível ter acesso a muitas pessoas, especialmente aquelas consideradas como artífices do “acordo” (adiante explicitado) feito com a prefeitura para a desocupação do prédio. Durante o mês de janeiro de 2011, quando visitamos a Zumbi quase diariamente, percebemos um comportamento um pouco arredo de alguns moradores nos corredores, mas outros nos recebiam com simpatia.

Valentim participou de todas as entrevistas e geralmente fazia intervenções nas falas dos seus companheiros para elucidar algum aspecto ou passar informações sobre o que eles falavam. Por esse motivo, ele figurou como destaque entre todos os entrevistados, de modo que a maioria dos dados aqui apresentados e analisados ficam por vezes mais restritos a essa fonte de informação.

8.2.2.1 Personagens da Ocupação Zumbi dos Palmares

Procurado segundo recomendação de Roberto, da Ocupação Quilombo das Guerreiras, Joel Valentim nasceu em 30 de agosto de 1959, tem o segundo grau completo e exerce a profissão de serígrafo, como trabalhador informal. Sujeito de origem nordestina, com porte físico franzino, porém bastante aguerrido e com perfil de liderança, Valentim vivia na ocupação com sua companheira, duas filhas (4 anos e 9 meses) e uma enteada (9 anos). As meninas maiores frequentam a escola e a menor a creche. Sua renda familiar mensal é inferior a um salário mínimo. Sua companheira trabalha em casa. Possui celular e computador.

Trabalhou antes como almoxarife (administrador de materiais), com carteira assinada, nas empresas Schindler e White Martins, num período total de 10 anos. Nessas empresas conheceu a “exploração do trabalho”: “*eu cobrava meus direitos e de meus colegas*”, o que não era bem visto pela chefia imediata. Demitido da White Martins, usou os recursos obtidos para desenvolver seu próprio negócio de serigrafia. Comprou máquinas e montou uma equipe de trabalho.

Valentim é nascido e criado no Morro do Borel, no bairro da Tijuca. Seu pai foi um dos fundadores da comunidade, que se iniciou com cerca de dez a quinze famílias (Jorge Neto, Antônio Retratista), e atualmente conta com milhares. Ele se refere à comunidade falando de “nós” e afirma que “*a comunidade é uma família*”. Trabalhou na condição de serígrafo informal no Borel e criou a “Valentin’s silk confecções”, que produzia bermudas e camisetas, tanto para o Borel como para outras comunidades vizinhas. Começou se sobressaindo na fabricação e comércio de camisas escolares, numa loja onde trabalhava. Cresceu e deixou de ser empregado. Conseguiu “condição” para ser autônomo – desenhar e vender suas camisas. Montou seu próprio negócio. Ele dava “condição” para a comunidade, quando vendia camisas escolares a preços bem mais baixos, abrindo mão do lucro que a loja antiga mantinha no preço de revenda. O negócio se desenvolveu e ele pôde contratar costureiras. Hoje afirma que não tem mais a mesma “condição” de desenhar.

Valentim deixou a “comunidade” no ano de 2005, após dois episódios que fizeram com que ele passasse a desenvolver lutas no âmbito do movimento social contra a violência policial do Estado. Em 2003, “*quatro rapazes foram vitimados, numa ação desastrosa da polícia*”:

Eles eram trabalhadores. Um era taxista, o outro fazia adereços para a Escola de Samba Unidos da Tijuca, o terceiro era estudante de mecânica do Senai e o quarto, que tinha dupla nacionalidade, viera da Suíça para o serviço militar obrigatório. Armas e drogas foram colocadas nos pertences deles. E aí a comunidade, a família 'gritou' (no sentido de que reagiu).

Criou camisas com os dizeres “*Posso me identificar?*” para expressar que os rapazes que morreram não eram bandidos e alguns nem tinham maiores relações com a comunidade. A polícia saqueava as casas e ameaçava os moradores se contassem algo. Alguns moradores não se submeteram a essa opressão e criaram o “movimento social”, que se fortaleceu após a morte desses quatro rapazes. Os policiais diziam que os moradores tinham boas condições de vida – objetos e móveis que eles (policiais) não tinham – e que ganharam tudo isso às custas

do Estado. Com esse argumento, os policiais saqueavam as casas, levando o que os moradores tinham de melhor. Nesse movimento social, conheceu os companheiros da luta por moradia, em 2005. Depois do Fórum Social Mundial de Porto Alegre, ausentou-se por 3 meses da comunidade do Borel e conheceu outra comunidade – a própria família o tinha como morto. Era perseguido por estar em comunidade rival.

Outro acontecimento que motivou Valentim a deixar a comunidade do Borel foi quando ele foi alvejado por um tiro de fuzil, que lhe causou um problema motor em seu braço e na sua mão direitos. Ele foi internado no hospital e uma primeira equipe médica avaliou que seria o caso de amputação do seu braço. Logo depois, ele foi levado preso pela polícia, acusado de ser um dos bandidos do morro e ficou doze horas detido. Posteriormente, retornou ao hospital, onde estavam procurando por ele. Como houve mudança de turno na equipe médica, foi feita nova avaliação que discordou do diagnóstico anterior. Valentim ficou com a seqüela da perda de parte dos movimentos na mão direita por conta de lesão no seu tendão.

Valentim cobrou providências das autoridades (governador, prefeito e secretário de segurança) e recebeu o apoio de outras comunidades como as da Rocinha e da Mangueira. A partir daí, passou a assumir um engajamento político cada vez mais forte sob o lema de usar “minha casa, meu trabalho para dar visibilidade à luta”. Ele diz que a sua casa e seu trabalho se unificaram, transformando-se o seu lar em um “QG”. Com cinco máquinas de costura e uma central de informática com 10 computadores, passou a produzir faixas e camisas com a inscrição “*Posso me identificar?*”. Esse material era para ser usado em manifestações públicas e para chamar a atenção das autoridades quanto às mortes dos seus “companheiros”. Na ocasião dos Jogos Panamericanos de 2007, realizados na cidade do Rio de Janeiro, Valentim protestou contra os elevados gastos com o evento. Ele produziu e usou algumas camisas estampando um desenho do mascote do Pan (“Cauê”, o solzinho simpático) segurando um fuzil, ao lado do seguinte escrito: “Jogos Panamericanos – Rio de Janeiro 2007: sol e lucros para os ricos, violência contra os pobres”³⁹⁸. Valentim foi detido pela polícia sob a alegação de apologia ao crime e teve seu material apreendido. Valentim trabalhava como serígrafo, em um ateliê instalado na própria ocupação.

Ao ser questionado sobre a percepção geral da sociedade acerca dos moradores da ocupação, Valentim disse que:

³⁹⁸ Cf. <http://esportes.terra.com.br/panamericano2007/interna/0,,OI1752366-EI8332,00.html>

As pessoas da sociedade pensam que somos desocupados, mas como uma empresa como as Lojas Americanas vai empregar um desocupado? Buscamos o conhecimento na prática, não tivemos nenhuma formação em faculdade. Vamos tomar cerveja, mas estamos sempre falando da ocupação.

Antonia Ferreira dos Santos é companheira de Joel Valentim³⁹⁹. Aprendeu a ler em casa, sozinha, e quando chegou na escola já sabia ler. Só trabalha informalmente com artesanato em casa, para poder ficar com as suas três filhas, pois sentiu necessidade. Pagava uma “explicadora” para ensinar as crianças, mas ficava caro, então conseguiu um “reforço gratuito” e viu bons resultados: “*a letra da menina melhorou*”. Fez curso de informática na creche e voltou a estudar na escola. Atualmente cursa o ensino fundamental no projeto da Escola Santa Luzia.

Antonia chegou ao Rio de Janeiro para morar no Centro da cidade, mas depois foi para o bairro de Del Castilho. Trabalhou, inicialmente, como camelô no Centro. Nesse período, uma colega a convidou para as reuniões prévias à Ocupação Zumbi dos Palmares para ajudar na limpeza, entre outras atividades. Desde então, ela se agregou ao movimento de construção da ocupação e nesta se manteve até o final.

Trata-se de uma pessoa muito bem articulada, que tem um forte sentimento de solidariedade e mostra-se engajada na luta por melhores condições de vida para todos. Sua postura nos pareceu de muita obstinação, pois desde pequena enfrentou dificuldades para obter instrução, mas mesmo assim sempre busca oportunidades para estudar e considera como ponto central da cidadania a educação, como forma de se proporcionar consciência às pessoas.

Makuntima Lude Kisa Sunda tem 65 anos de idade e nasceu na “1ª Região” da República do Congo⁴⁰⁰. Veio para o Brasil em 1970 acompanhado de seu filho, atualmente casado e residente no Rio de Janeiro. Ele também tem uma filha, nascida no Rio de Janeiro, que atualmente vive com a mãe no bairro de Acari.

É um senhor simpático que, apesar de aparentar um aspecto de cansaço, tem um bom humor e demonstrou grande receptividade. Invariavelmente, Makuntima alegou ter “memória fraca” e interrompeu os relatos sobre seus meios de subsistência devido ao esquecimento de fatos e situações. Apesar da sua simplicidade, ele se preocupa com a aparência e sempre usa

³⁹⁹ Valentim me recebeu em sua residência, ontem estavam Antonia e suas três filhas pequenas. Ele apenas me apresentou a ela e disse que poderíamos conversar à vontade, enquanto ele ia resolver uns problemas em outro andar do prédio. Valentim apenas disse “*essa é a família que eu consegui pra falar com vocês hoje*”. Demorei cerca de quinze minutos para me dar conta que Antonia é companheira de Valentim, quando ela disse que o nome da sua filha mais nova é Valentina.

⁴⁰⁰ Além de Makuntima, havia outros estrangeiros entre os ocupantes, por exemplo, um argentino e um peruano.

roupas sociais, visivelmente desgastadas por força do tempo.

Ele nos recebeu em seu cômodo, localizado no terceiro andar do prédio da ocupação⁴⁰¹. Ao chegar no Brasil conseguiu um emprego como técnico de laboratório, no Hospital Miguel Couto. Nessa época teve um “problema” no olho esquerdo, que ocasionou a perda parcial da sua visão. Posteriormente foi trabalhar no Banco da Providência. Atualmente não trabalha com qualquer vínculo formal, atuando como catador de latas (“*pagam pouco, mas é fonte de alimentação*”) e na reforma e limpeza de sapatos: “*quando não tenho trabalho, procuro a prefeitura para ser camelô e eles te dirigem/encaminham para onde poderá trabalhar*”.

Makuntima está na ocupação desde o seu início, quando “*fizemos reuniões, passeatas... Sou um dos promotores da ocupação. Conseguimos conquistar (entrar nesse prédio de noite)*”. Afirmou que os policiais vieram tentar tirá-los de lá, mas eles resistiram, se revezaram e os policiais foram embora. Frisou que aprendeu tudo isso com seus pai e avô.

Juvenal Alves de Lima Filho é pernambucano, casado e tem 3 filhos. Começou trabalhando em restaurantes e depois abriu uma marcenaria “em sociedade”. Integra a ocupação desde o início, quando foi convidado por sua esposa, que trabalha como costureira. Sua família migrou para o Rio de Janeiro por falta de trabalho em Recife. Primeiramente, sua esposa veio morar com uma irmã na Ocupação Chiquinha Gonzaga, tendo assistido todas as reuniões da ocupação. Posteriormente, Juvenal veio ao Rio de Janeiro para morar na casa da sua cunhada, até que a Ocupação Zumbi dos Palmares se concretizasse. Assim que fixou sua moradia na Zumbi, buscou seus filhos.

Elso dos Santos participou de uma das entrevistas, convidado por Valentim, mas pouco se manifestou. Mostrou-se um sujeito de pouca instrução, informal no jeito de falar e desconfiado. Ele levantava-se e saía da sala quando o assunto da conversa assumia uma conotação mais política. Valentim disse que Elso não gosta muito dessa “parte política”, mas “*está sempre ajudando nas outras tarefas, se for pela manutenção da ocupação ele topa qualquer coisa*”. Contraditoriamente, Elso foi um dos primeiros a abandonar a ocupação, ao aceitar a proposta de indenização da prefeitura. Elso nos convidou para conhecer a sua

⁴⁰¹ Trata-se de um quarto pequeno, que serve apenas como dormitório. Não há banheiro nem cozinha. Há apenas duas janelas, sendo que apenas uma delas pode ser aberta, para arejar o ambiente, pois a outra tem vários objetos na sua frente, que impedem seu manuseio. A organização do espaço é feita com uma divisória composta de duas penteadeiras, que separam a entrada do quarto do ambiente em que há um sofá-cama (sem lençol). Além de três cadeiras, há outro sofá e uma mesa improvisada para receber os convidados. Não há geladeira nem ventilador. Makuntima armazena água potável em baldes de margarina industrial e utiliza copos descartáveis para consumir a água.

“residência”, no mesmo andar do ateliê. Havia uma cozinha e uma sala grandes, divididas por um tapume, outra sala e 2 quartos (um de televisão e outro com cama de casal). Tratava-se de um “apartamento” limpo, organizado e bem espaçoso.

Mara não quis se identificar apresentando informações pessoais e profissionais. Sua postura foi bastante arredia e desconfiada. Inicialmente, Mara não queria dar entrevistas:

Não vou falar nada. Já cansei de falar. Vocês vão ajudar a gente? Se quiserem ajudar, vão amanhã lá na prefeitura. Vocês da UERJ botaram a gente na merda. Já tínhamos casa para ir, mas vieram com umas opções, com um monte de opção e perdemos nossas casas, não temos dinheiro, a prefeitura não vai dar nosso dinheiro.

Falou mal da ocupação o tempo inteiro e foi uma das primeiras pessoas a abandoná-la quando aceitou a “proposta” da indenização da prefeitura. Porém, quando percebeu que o cheque não fora compensado, retornou à ocupação para garantir a sua moradia.

Elaine é tem cerca de 30 anos de idade e apareceu rapidamente no cômodo de Makuntima durante a entrevista deste. Ao sermos apresentados por Valentim como “estudantes que estavam pesquisando a ocupação”, ela fez alguns breves comentários sobre a continuidade, ou não, da ocupação. Pedimos para entrevistá-la em seguida. Embora tenha aceitado, disse que tinha que resolver alguns problemas e acabou não retornando. Dois dias depois a conhecermos, Elaine se mudou.

8.2.2.2 O processo de formação da Ocupação Zumbi dos Palmares

Eis uma breve descrição do processo de formação da ocupação:

Em abril de 2005, mais de 100 pessoas ocuparam o prédio de número 53 da Avenida Venezuela, no centro do Rio de Janeiro. De propriedade do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), o prédio estava abandonado há mais 20 anos. Tendo em vista o estado do imóvel, os ocupantes procederam à limpeza do mesmo e deram início à recuperação das instalações elétricas, sanitárias e hidráulicas. Batizada de Zumbi dos Palmares, a ocupação fora realizada segundo organização e planejamento. Reuniões foram realizadas para discutir, elaborar e aprovar espécie de regimento interno e cadastro de pessoas sem moradia. Moradores da Ocupação reconheceram estar fazendo, na prática, aquilo que os governantes sempre prometeram, mas nunca fizeram, isto é, transformar prédios públicos abandonados em moradia popular e garantir moradia a famílias de baixa renda com dificuldade de arcar com as despejas de habitação. Em situação de despejo iminente, ou não podendo mais pagar aluguel ou já morando na rua, diversos ocupantes mudaram para o imóvel com todos os seus pertences e nele reconheceram sua moradia definitiva e afirmaram “dar vida ao imóvel.” Na Ocupação Zumbi dos Palmares, diversos programas sociais foram criados desde a sua fundação, com aulas de alfabetização, reforço escolar, capoeira, fotografia. A Ocupação tem lutado pela regularização da ocupação, com a participação do poder público em projeto que os

ocupantes consideram como projeto de moradia popular. Inicialmente, o movimento de ocupação propôs a desapropriação do imóvel por utilidade pública e interesse social, a regularização da situação das famílias ocupantes e cadastradas e a inclusão das famílias no programa Pró-Moradia.⁴⁰²

A ocupação encontrava-se instalada em um prédio de oito andares, habitado apenas até o sexto andar. No terceiro andar foram instaladas a “sala de reuniões”, a “sala das crianças” e a biblioteca, além de haver um terraço utilizado para festas. Exatamente como na Ocupação Quilombo das Guerreiras. O interior do prédio apresenta temperatura e ruídos elevados, de modo que os moradores reclamam do calor e do barulho. Os corredores são escuros e há muita fiação elétrica exposta. Os elevadores estavam inutilizados por não haver energia elétrica suficiente. Os moradores movimentavam-se pelo prédio apenas através das escadas.

O prédio apresentou um ambiente insalubre em todas as suas dependências comuns, havendo muita sujeira acumulada e bagunça nos corredores. Com o passar do tempo, em razão do processo de desintegração da ocupação, havia cada vez mais lixo e entulho em todo o prédio, especialmente no vão central das janelas e nos corredores. Vários cômodos estavam esvaziados e as portas escancaradas. Esse cenário poderia ser ilustrado literal e metaforicamente como um “fim de feira”.

A formação da Ocupação Zumbi dos Palmares teve em Valentim uma figura central. Ele recebera um convite para fabricar faixas e camisetas para a Frente de Luta Popular (FLP) e também para participar de reuniões desta organização: *“Na primeira reunião, achava tudo esquisito. As pessoas levantavam a mão e diziam 'estou inscrito'. Levantei a mão e pedi para participar das próximas reuniões”*. Nesta ocasião, a FLP se preparava para participar do Fórum Social Mundial de Porto Alegre, em janeiro de 2005: *“cinco ônibus foram para Porto Alegre. Eu também fui. Voltando de Porto Alegre, não voltei mais para o Borel. Em abril de 2005, já fazia parte da ocupação deste prédio”*.

Antes do Fórum e durante o mesmo, a Ocupação fora organizada e discutida: *“a ocupação foi organizada”*. A futura ocupação foi estudada durante nove meses: *“havia comissões encarregadas de fazer o levantamento dos prédios que seriam ocupados”*. Na visão das pessoas que, então, planejavam a formação da ocupação, o prédio escolhido para ser ocupado *“tinha de ser público”*, por conta da *“facilidade de negociar com o Estado”*. A ideia de negociação era quanto *“a dar moradia para as pessoas de baixa renda e o Lula assinou o compromisso. Ele foi o primeiro”*.

⁴⁰² FALBO et alli, 2010, p. 04-05.

Inicialmente, foram cadastradas para integrar a ocupação 180 famílias, das quais 60% eram compostas por trabalhadores informais. As famílias foram pensadas de acordo com a estrutura “pai, mãe e dois filhos”, e suas origens foram cadastradas segundo três categorias: (i) trabalhadores que moravam na rua, (ii) famílias que pagavam aluguel e (iii) famílias agregadas a outras famílias. As famílias escolhidas participaram das reuniões, realizadas em locais públicos abertos ou em sindicatos.

Os “articuladores” se organizaram em comissões temáticas e projetaram como seria a futura ocupação. No período pré-ocupação, o perfil de cada família e morador determinava a escolha do local em que residiriam. No início, todos foram instalados na “medida do possível”, tanto que no início moravam três famílias em cada sala do prédio. Conforme os ocupantes foram conhecendo a estrutura do edifício, o assentamento das famílias ocorreu nos primeiros andares do prédio, de acordo com prioridades (crianças, idosos e pessoas com dificuldades de locomoção). Nos andares mais altos ficaram as demais famílias e, por fim, os solteiros.

Quanto à infraestrutura da ocupação, assim informou Valentim:

Nós procuramos regularizar nossa situação junto à Light e à Cedae, para pagar o nosso consumo, mas eles não quiseram, dizendo que havia dívida antiga do INSS. Tivemos cortes periódicos. Fomos à Defensoria da União. A mídia também nos ajudou. Água e luz são condições necessárias básicas. Está na Constituição. O Correio passa. Tem coleta de lixo. Havia quadro de telefonia na época, mas disseram que éramos invasores.

A negativa do poder público em fornecer os serviços públicos essenciais aos moradores da ocupação consiste em prática reiterada nessas situações. É uma forma de estigmatizar essas pessoas como “foras da lei”, como se não tivessem uma identidade que lhes permitisse reivindicar esses serviços, que correspondem a direitos fundamentais. Para se ter uma idéia, Antonia salientou que não conseguia abrir uma conta bancária porque não tinha comprovante de residência.

Indagados sobre a prestação de serviços públicos (correio, água, lixo) no prédio da ocupação, os moradores afirmaram que *“todos sempre funcionaram, menos telefone”*. Contaram que a Defensoria Pública estadual ajudou no restabelecimento do abastecimento de água, que havia sido cortada pela CEDAE.

Quanto ao local da ocupação, o elemento determinante para a sua escolha foi justamente a centralidade na região portuária, o que, na visão dos ocupantes, representa um fácil acesso a uma ampla rede de serviços sociais, algo que não tinham nos locais em que

antes moravam. Segundo Mara: *“aqui no Centro tem tudo perto, tem tudo, mercado, escola para crianças, trabalho”*. No mesmo sentido, Antonia reconheceu que *“antes tinha consciência que seria difícil sair daqui. Tudo que eu queria, resolvia aqui – serviços para cuidar de criança pequena”*. Outro motivo por eles considerado em relação ao local da ocupação tem relação com os seus entornos. Apesar de a região não ser estritamente residencial, os moradores consideraram a vizinhança como *“tranquila”*, havendo apenas *“muito comércio e poucos moradores na região”*.

8.2.2.3 Características da Ocupação Zumbi dos Palmares enquanto movimento social: organização, práxis, projeto e ideologia

O principal elemento que permite definir o perfil da Ocupação Zumbi dos Palmares como um movimento social é a concepção de seus integrantes acerca da noção de “ocupação”. A partir daí, os outros elementos aparecem como consequência.

Ao ser perguntado sobre como definiria uma “ocupação”, Valentim respondeu com outros questionamentos: *“Prédio abandonado, com arbustos nas paredes? Sem função social? Para quem é? Para a especulação imobiliária?”*. Certa vez, ele ouviu de um interlocutor que não poderia “invadir o que não é seu” e reagiu: *“O seu o que é? É da União. Sou cidadão brasileiro, pago meus impostos. É direito de quem? O prédio é abandonado. Construído com os recursos de quem? Nas ruas estão os cidadãos”*.

Verifica-se em sua fala uma referência direta entre o ato de ocupar e a prática da cidadania perante o Estado. Mara entende que *“ocupação é pessoas, não é prédio. Ocupar não é nesse prédio ou em outro, é cuidar todos juntos de onde estiver”*. Ocupação, portanto, como prática coletiva de cidadania perante o Estado. Juvenal enfatizou que quem tinha feito obras de melhorias nas unidades habitacionais da ocupação não tinha direito a reaver esse investimento. Segundo ele, os ocupantes ficavam felizes por quem saía da ocupação por ter melhorado de vida e conseguido alugar ou comprar uma casa, mas houve pessoas que saíram da ocupação porque melhoraram de vida e quiseram ter de volta o dinheiro que investiram nos seus quartos. Porém, na visão dos coordenadores da ocupação: *“se não precisa mais do quarto, passa para outra pessoa”*.

Por outro lado, a “ocupação” também é concebida a partir de um ponto de vista individualista, como a solução para necessidades específicas de determinadas pessoas atingidas pelo déficit habitacional na cidade. A fala de Elso é ilustrativa da postura de alguns dos moradores da Zumbi e de outras ocupações. Ao ser indagado sobre o que significa “ocupar”, ele respondeu: *“Eu não tinha onde morar... hoje eu não pago aluguel, comprei móveis”*. Ou seja, além de ver “resolvido” seu problema de não ter onde morar, Elso ainda considera que, pelo fato de não gastar dinheiro com o pagamento de aluguel, passou a ter a possibilidade de adquirir mobília à qual antes não tinha acesso.

Segundo Valentim, trata-se de uma ocupação, pois não houve invasão: *“prédio abandonado não é invasão. Porque não tem ninguém lá, é abandonado. Se estivesse sendo usado, aí sim seria invasão”*. Essa fala traz à tona uma questão de nomenclatura aparentemente irrelevante, mas que na verdade expressa posições ideológicas contrapostas. Em um sentido meramente terminológico, os verbos “ocupar” e “invadir” podem assumir o mesmo significado em termos da ação de alguém adentrar algum recinto. Todavia, se analisados de forma contextualizada nos conflitos sociais envolvendo os sem-terra e sem-teto, o primeiro termo tem uma conotação positiva e o segundo assume um tom depreciativo.

Não é por acaso que certas autoridades e grande parte da mídia rotulam os movimentos sociais, de modo pejorativo, como “invasores”. Isto é, como sujeitos transgressores que atuam em situação de ilegalidade. Para ilustrar a sua fala, Valentim exibiu um recorte de jornal contendo uma matéria sobre a Ocupação Zumbi dos Palmares publicada no caderno “cidades” do Jornal do Brasil, no dia 16/10/2005, cuja manchete qualificava os moradores da ocupação, em caixa alta, como “invasores”.

Na compreensão dos ocupantes, a ocupação tem relação com a prática direta da cidadania pelos movimentos sociais, para *“atender necessidades básicas nossas, que temos por direito”*. Na visão de Valentim, eis o significado da ocupação: *“somos um movimento social pleiteando a vontade do cidadão, de ter acesso à moradia”*.

Além sua ação inicial e mais relevante, que foi o ato de conquista do prédio, a Ocupação Zumbi dos Palmares teve como atividades periódicas a promoção de eventos culturais (sarais, musicais e teatro), esportivos (capoeira) e educacionais (aulas de reforço escolar para as crianças, através de professores voluntários, universitários ou não).

A práxis política da Zumbi é marcada pela sua compreensão de que o Direito pode ser um instrumento usado a seu favor, de modo que se utilizou dos canais jurídicos institucionais

e processuais tanto para defender a subsistência do movimento como para reforçar a sua luta pela moradia. Os integrantes da ocupação compreenderam a lógica jurídica de direitos e deveres, que embasa seu lema fundamental: “*se morar é um direito, ocupar é um dever*”. Segundo Valentim, a pretensão dos integrantes da ocupação era “apenas morar, não ter”. Nesse sentido, a partir da consolidação da conquista e manutenção no prédio ocupado, o movimento cogitou se constituir juridicamente enquanto associação civil e passou a buscar a sua regularização fundiária junto aos órgãos e entidades públicos federais. Foram procurados o Ministério das Cidades, para a inscrição da ocupação no Programa Social de Moradia do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), e também a Caixa Econômica Federal, para a obtenção de um financiamento habitacional a ser empregado em reformas estruturais no prédio da ocupação.

Desde o início da ocupação, o movimento conviveu com constantes ameaças de despejo, devido ao ajuizamento de uma ação de reintegração de posse pelo INSS perante a Justiça Federal⁴⁰³, na qual requereu a concessão de medida liminar para que fosse determinado o imediato esvaziamento do prédio. Apesar de atuarem na resistência política às ameaças de remoção pela polícia, os integrantes da ocupação decidiram não ignorar o campo jurídico e buscaram auxílio junto a advogados voluntários, à Defensoria Pública e ao Ministério Público, que, de diferentes formas e em momentos distintos, prestaram algum tipo de contribuição à manutenção do movimento na posse do imóvel ocupado.

Até o momento em que a ocupação deixou de existir, em janeiro de 2011, não tinha sido tomada qualquer decisão definitiva, pelo Executivo ou Judiciário federais, quanto ao reconhecimento jurídico da permanência da Zumbi no imóvel do INSS. Como foi apurado junto aos, agora, ex-moradores da ocupação, não houve política pública ou decisão judicial que fizesse com que a moradia lhes fosse ali assegurada. Pelo contrário, a resposta do Estado ao movimento que iniciaram foi refratária e, a partir de uma imposição do governo municipal, os moradores tiveram que deixar o prédio, o que ocasionou o término da ocupação.

A organização do convívio entre os moradores da ocupação era norteadada por uma lógica de trabalho coletivo, o que incluía uma política de divisão de tarefas entre os moradores (limpeza, vigília e manutenção em geral), além da organização de espaços comuns no prédio para o desempenho de atividades em grupo, como no caso da “*cozinha coletiva*” instalada no primeiro andar. Segundo Valentim, havia um sentimento e uma prática coletivos

⁴⁰³ Processo nº 2005.51.01.007798-0.

que persistiram durante os três primeiros anos da ocupação, *“até quando estava prestes a se formalizar a associação, com deveres e obrigações, aí ninguém queria se submeter”*.

Quanto às reuniões políticas, Valentim as adjetivou como “periódicas”:

no início era três vezes ao dia, depois virou diária. O próprio coletivo entendeu que as reuniões diárias deveriam ficar semanais, depois quinzenais. Chegou um tempo que num período de três meses não conseguíamos reunir mais. No último ano só tivemos uma reunião. Aí a coisa regrediu mesmo.

As primeiras reuniões eram diárias porque serviam para organizar a ocupação. Quando passaram a ser quinzenais, seu propósito era de manutenção. As reuniões foram perdendo sentido conforme cada integrante do movimento resolveu “levar a ocupação por si só”, notadamente a partir de quando a prefeitura passou a manifestar interesse no prédio, o que foi determinante para a desarticulação do coletivo.

Formalmente, a Zumbi não tinha lideranças oficiais, mas na prática algumas personagens se destacaram em razão do seu mais elevado grau de interesse e engajamento nos assuntos ligados à existência e manutenção da ocupação. Entre eles estão Valentim e Juvenal, que exerceram o papel de representação da Zumbi perante as autoridades e seus interlocutores nos movimentos sociais e nas universidades. Ainda assim, ao ser perguntado se se considerava líder, Valentim disse: “prefiro dizer militante; luto pela moradia”.

Ao falarem sobre a liderança, Antonia afirmou que na ocupação *“tinha todo mundo junto, um trabalho com estudantes de fora, com crianças”*, e Mara considerou que *“a liderança tem que ser horizontal e não vertical. O coletivo tem que falar, tem que votar. Não pode um grupo tomar decisão por todos sem conversar com todos. A maioria tem que decidir”*.

A ocupação teve a sua organização calcada em um “regimento interno” (também denominado “regulamento”), que continha um conjunto de dezesseis regras para o funcionamento da ocupação, incluindo a previsão de *“comissão de segurança, limpeza e portaria”*, de obrigatoriedade de respeito e prioridade aos idosos, bem como proibições relativas ao consumo de drogas. A forma de organização da Zumbi costuma ser elogiada por integrantes de outras ocupações e chegou a impressionar algumas autoridades públicas. Segundo Valentim, *“o governo fica assustado com isso, não entende como nos organizamos”*. Aliás, alguns de seus ex-integrantes, identificados como “individualistas”, também não compreenderam o princípio da organização-base da Zumbi: a “possessão de

uso”.

Segundo Juvenal, isso representava que quem não quisesse permanecer na ocupação deveria passar seu quarto para o coletivo e este o reservaria para uma lista de espera, com prioridade para as famílias que já estavam na ocupação. Mesmo havendo um item no “regimento interno” prevendo o direito à moradia sem fazer menção à propriedade, houve moradores que se consideravam donos dos espaços que ocupavam, tendo inclusive chegado a procurar imobiliárias para tentarem vender os locais em que residiam. Na visão de Juvenal, se os moradores vendessem seu espaço estariam fazendo *“pior que o Governo, pior que o sistema lá fora, a especulação imobiliária”*.

Como relatou Antonia, o regimento interno *“era obedecido direitinho até dois ou três anos. A reunião era respeitada, havia cozinha coletiva (com prioridade aos idosos e crianças)”*. Posteriormente, como reflexo do processo de paulatina desmobilização dos integrantes da ocupação, as reuniões, que inicialmente eram semanais, tornaram-se cada vez mais esparsas e escassas.

Juvenal afirmou que os militantes mais engajados pretendiam inserir no regimento interno a previsão de punição para quem descumprisse as regras, principalmente a proibição de venda ou qualquer tipo de negociação do espaço na ocupação. Porém, quando da tentativa de discussão dessas regras mais específicas de “convívio e vizinhança”, começou a desestruturação da ocupação, pois os “aproveitadores” não queriam aceitar essas regras. Para Valentim, quando se buscou ter a ocupação ainda mais forte, mais organizada, inclusive com a proposta de constituição de uma associação civil⁴⁰⁴ para o movimento ter um respaldo jurídico mais forte, tais moradores saíam das reuniões, alegando que não queriam ir de encontro a práticas de moradores em outras ocupações (“profissionais de ocupação”).

A importância da constituição de uma associação civil, para que a ocupação tivesse uma personalidade jurídica, fora compreendida pelos militantes mais esclarecidos e engajados como uma forma de se atribuir uma condição de legalidade ao movimento e, consequentemente, o acesso dos moradores aos serviços sociais. Segundo Antonia:

os moradores [*os mesmos que negociaram com a prefeitura*] eram contra se criar uma associação para regularizar a ocupação, pois alegavam que isso era para receber doação. Hoje toda comunidade tem que ter uma associação para ter serviços legalizados. Fui abrir uma conta e não consegui porque não tenho comprovante de residência. Isso doeu em mim. A luta da Zumbi é para ficar no Centro, tem que ter água, esgoto. A Associação seria importante

⁴⁰⁴ Valentim comentou que Juvenal seria o presidente da associação e ele o vice; que foram eleitos em reunião, mas não conseguiram implementar a associação porque havia um grupo que queria novas eleições.

porque seria o ‘algo mais forte’, o ‘documento’ que a CEDAE e a LIGHT aceitariam para trazer água e luz para cá com tarifa social.

O projeto político da Ocupação Zumbi dos Palmares, segundo seus militantes mais engajados, era exercer o direito à moradia através do dever de ocupar. As ações políticas do movimento tinham como justificativa “garantir nossa moradia”, “sermos movimento social”. Ao comentar sobre o que significava esse direito, Valentim arrematou: “*esperar o que tá escrito não serve. Tem que fazer valer conforme se fizer para brigar*”. Tudo isso sem se perder de horizonte uma visão mais ampla da sociedade em termos de transformação da realidade. Após a consolidação da manutenção dos moradores no prédio, passaram a ser promovidas atividades educacionais e socioculturais, voltadas à conscientização dos moradores. Valentim quis levar diversos cursos, mas foi freado pelos moradores que viram essa iniciativa como forma de depois serem “manobrados”.

Já no período final da existência da ocupação, ao ser indagado se algum dia já houve, de fato, algum projeto político por trás do movimento de ocupação, Valentim afirmou que não. Perguntado se os ocupantes se preocupavam somente com as suas moradias ou com algo mais, Valentim afirmou: “*Só morar e nós percebemos que isso foi um erro nosso. Deveríamos na reunião de organização dar a linha política. A gente percebia que não era o caminho deles [os ocupantes]*”.

A existência, ou não, de uma ideologia que orientasse a existência e a atuação da Ocupação Zumbi dos Palmares tem relação direta com o seu projeto político e a postura cotidiana de seus integrantes. Assim, não é possível afirmar que houvesse uma ideologia, no sentido comum da palavra, como expressão de idéias comuns a servirem de guia para a ação política. Isso em razão da dualidade evidenciada pelo grupo de integrantes pelo grupo de integrantes que somente se preocupava em morar e pelo daqueles que se engajavam na luta política. Segundo Valentim: “*Têm moradores que vêem só as suas coisas, têm outros que têm uma visão política*”. Inserido no segundo grupo, ele considerou que “*nos colocávamos como militantes*”, fazendo mobilização política, produzindo e utilizando faixas com palavras de ordem.

Na visão de Antonia, é possível caracterizar a Ocupação Zumbi dos Palmares como um movimento social, pois cumpriu a missão de proporcionar às pessoas o acesso ao conhecimento e ao aprendizado, fazendo-as crescer em suas trajetórias de vida:

o movimento tem que levar esse conhecimento; levar alimentação, levar cesta básica para quem precisa. Isso é movimento social, você tá levando as pessoas ao conhecimento, alimentação, cesta-básica. Oferecer ajuda mais aula, palestra. Tem que oferecer ajuda e oferecer aula, curso, palestra, trabalho, reciclar, trabalhar junto. Aqui era para ter cooperativa, importante para ajudar a mãe que tem filho na escola, por que trabalha 12 horas por dia e não dá tempo de pegar o filho na creche.

Na conclusão de Valentim e Antonia, apesar de ser grande o problema da ausência de consciência coletiva e de conhecimento, “*a questão política avançou*”.

Em suma, tendo como base os critérios fornecidos pela teoria (práxis, projeto, organização e ideologia), a Ocupação Zumbi dos Palmares pode ser caracterizada como um movimento social urbano do tipo “pontual”.

8.2.2.4 As relações do movimento com outros atores políticos: Estado, partidos políticos e movimentos sociais

O poder público é visto pelos integrantes da ocupação com bastante desconfiança e reticência, pois “*mentem e enganam muito*” (Elsó). O Estado é representado pela figura dos agentes públicos, que são identificados pelos militantes de modo semelhante: “*todos com a mesma cara*” (Makuntima). As autoridades públicas representam uma ameaça ao movimento social, pois não compreendem o significado das suas lutas, colocando-se quase sempre em posição de adversidade, e não de cooperação, em relação às ocupações. Com as ações de resistência dos ocupantes às tentativas de remoção no prédio, logo no início da ocupação, “*eles [as autoridades] começaram a entender que estávamos levando a sério e passaram a nos respeitar*” (Makuntima).

Na visão de Mara, o Estado não respeita as leis que ele próprio faz: “*então, nós não temos como respeitar. A ocupação é ilegal, mas não entregar moradias, conforme a constituição prevê, também é descumprimento de lei; então, é ilegal*”. Segundo ela, o principal problema da Constituição é a sua falta de efetividade, atribuída aos seus aplicadores. Mara identifica um componente de classe que distancia os magistrados dos movimentos sociais: “*se tem dez leis que nos são favoráveis e uma que nos é desfavorável, o juiz aplica justamente a que nos é desfavorável; é errado. O equilíbrio é desrespeitar a lei que diz que invadir é proibido porque o Estado descumpra a lei que manda ele dar moradia para gente*”.

A visão do movimento acerca das suas relações com o governo é bem resumida na fala

de Antonia:

A prefeitura não tinha direito, mas podia ter poder; que as pessoas tinham consciência que esse prédio não pertencia a eles; a prefeitura não tinha o direito de entrar aqui por que nunca entrou antes, nunca teve poder para entrar; e nós entramos; nós tivemos poder de entrar aqui. A prefeitura é autoridade, então tem poder, mas não entrou aqui. Viu que não tinha direito de entrar – e entraram através de alguém daqui – daí a raiva dessa pessoa; a prefeitura viu que aqui tinha quem tivesse conhecimento e conseguiu brecha.

Em relação ao Poder Judiciário, essa era a postura inicial do movimento, que sentiu a sua permanência no imóvel ameaçada com a notícia que fora ajuizada ação de reintegração de posse pelo INSS, perante a Justiça Federal. Segundo Valentim, os moradores fizeram um ato político de protesto na frente do prédio da Justiça Federal contra a juíza Salete Maccalóz, da 7ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, que havia deferido o pedido de liminar do INSS para determinar a imediata reintegração da autarquia na posse do imóvel, mediante a remoção dos ocupantes. Posteriormente, para a surpresa dos moradores, Salete foi pessoalmente ao prédio da ocupação para conversar com eles e conhecer o imóvel, que estava abandonado há décadas e ainda continha vários equipamentos do INSS largados. Segundo Valentim, Salete reviu sua decisão e garantiu a posse do prédio aos moradores da ocupação.

Na avaliação de Valentim foi preponderante o “*fator sorte*”, pois “*calhou de ser a Salete a juíza do caso*”. Salete fez uma “*inspeção judicial*” e permitiu que eles continuassem ali: “*o prédio é de vocês desde que obedeçam algumas regras básicas. Salete é gente boa, veio, ouviu e viu*”. Como homenagem, os moradores fizeram faixas com o nome de Salete, que lhes pediu para não as exibirem em frente ao Tribunal, sob pena de isso caracterizar eventual mácula à sua imparcialidade no julgamento do processo ajuizado pelo INSS.

Perguntados se consideravam que o Judiciário faz algo por eles (tanto na vida pessoal, quanto na ocupação), Valentim e Elso não responderam nada sobre outras áreas do Judiciário, mas apenas sobre o processo de reintegração de posse. Sabiam que tiveram a seu favor o “*fator sorte*”, e que outros juízes não agiriam como Salete e não se sensibilizariam pela sua causa. Juvenal também qualificou a juíza Salete Maccalóz como uma “*exceção*”: “*quando [o processo] foi para outro juiz piorou... o Judiciário pode resolver, mas o juiz nem sempre vai querer falar com a gente*”.

Juvenal considera a assistência jurídica prestada por advogados como relevante para a resolução do caso na via judicial:

com advogado, petição, consegue – passamos 6 anos com advogado e petição, aqui, assim. A organização da ocupação precisa de um advogado para orientar – não pode ir para rua, se não a gente apanha; e olha que a gente não fez arruaça, não interditamos trânsito [*quando fizeram a passeata na Rio Branco*], nada, e vieram [*os policiais*] para cima, tudo de cara feia.

Também foi realçado o papel pedagógico da Defensoria Pública na orientação dos movimentos sociais na busca de soluções para o problema da moradia. Antonia mencionou que a Defensoria Pública teria lhes afirmado que a ocupação era:

um passo, embora pequeno, mas um passo nesta luta, se a gente não quisesse dar [*o prédio*] para a prefeitura, não daria. A defensoria falou que com muita luta esse era o primeiro passo para o prédio ser nosso, mas como a maioria [*dos moradores*] não quis, tem que respeitar a vontade da maioria.

Quanto ao Ministério Público, Valentim afirmou que “*se os outros setores do governo não corresponderem, vamos procurar o MP*”.

Perguntado sobre a existência de alguma articulação da Zumbi com outros movimentos sociais, Valentim disse os ocupantes já trabalharam junto ao MST e ao movimento dos camelôs. Falando sobre o MTST, Valentim afirmou que “*a Zumbi não está atrelada a nenhum movimento*”, de modo que os movimentos sociais são separados entre si, mas colaboram. Valentim afirmou que conhece as lideranças dos “*quatro maiores movimentos sociais nacionais*”.

Especificamente sobre as demais ocupações da região portuária, Valentim e Elso se manifestaram positivamente e indicaram como “parceiras” a Ocupação Chiquinha Gonzaga (de onde se originou a Zumbi), a Ocupação Quilombo das Guerreiras, a Ocupação Machado de Assis (“*desorganizada*”) e a Ocupação Manoel Congo (instalada em outro prédio do INSS, na Cinelândia).

Valentim afirmou que há mais de vinte anos existem ocupações nas redondezas do prédio da Zumbi, perto da Cidade do Samba. Essas são as ocupações ditas “não organizadas”, que somam cerca de quinze. Algumas expulsaram Valentim e seus companheiros quando estes tentaram lhes propor articulação, organização e consciência: “*procuramos os companheiros das ocupações não organizadas e eles botaram agente pra correr. Dissemos que eles tavam [sic] na linha do projeto do governo*”. Entre elas constam as seguintes: Portelinha, Rodoviária Novo Rio, Central e Vila da Paz. Sobre esta última, Valentim informou que ali residem quinze famílias, que, certa vez, vieram à Zumbi pedir ajuda só para acesso à água e à subsistência, mas nada de ligação política: “*uma vez o pessoal da Ocupação*

Vila da Paz, na Rua Sacadura Cabral, vieram pedir ajuda porque eles ficaram sem água. Nós franqueamos o acesso à nossa água”.

Segundo Juvenal, os membros da Ocupação Chiquinha Gonzaga sempre disseram que a Zumbi era diferente e que, inclusive, parecia mais empenhada na luta pela moradia que a própria Chiquinha. Também chamou a atenção dos integrantes da Chiquinha alguns feitos da Zumbi, como ter conseguido *“convencer a juíza, em reintegração de posse, e que vão a Brasília... ser conhecida no exterior. Como conseguem tudo isso sendo uma ocupação um ano mais nova que a Chiquinha?”*.

8.2.2.4 Questões relacionadas a direitos, cidadania e constituição

Ao ser perguntado se os moradores da ocupação se consideravam cidadãos, Valentim respondeu afirmativamente e, após breve pausa, adjetivou: *“cidadãos abandonados”* pelo próprio governo. Segundo ele, *“oferecer bolsa não adianta, porque sai dos próprios impostos que a sociedade paga”*. As pessoas sentem-se como *“cidadãos abandonados”* pelo próprio governo, como no caso dos desabamentos no Morro do Bumba, em Niterói, em razão das fortes chuvas de abril de 2010. Os órgãos públicos permitiram a construção de *“dezenas de casas em área de risco e depois todas caíram”*.

A cidadania é identificada por Valentim com a coletividade, sendo caracterizada como uma prática de solidariedade e cooperação: *“reformatar, reciclar... isso é cidadania; buscar recursos para trabalho; alimentar outros moradores/trabalhadores que recorrem ao Estado e não conseguem assistência para obter saúde e educação”*.

A noção de cidadania também é relacionada à de *“luta”*, expressando um conceito que se realiza em movimento, a partir da atuação participativa das pessoas: *“é trabalhar de alguma forma, lutar, conquistar, valorizar, participar. Me vejo cidadã assim: foi uma luta, não comprei esse espaço, mas lutei, melhorei, limpei”*. Assim, Antonia considera que a ocupação caracteriza-se como uma luta que está no mesmo patamar que o da compra de um apartamento e que, portanto, deve continuar. A cidadania é trabalhar de alguma forma, conquistar, valorizar, não pensar no individual; é participar; é pensar no melhor lugar para a profissão (artesanato, no caso dela), no Centro do Rio de Janeiro ou na sua terra de origem.

Nessa linha de pensamento, a cidadania é avistada tendo como referência central a figura do cidadão, quando muito representada pelo povo, não necessariamente pelo Estado. Essa visão compreende o cidadão como fonte e sujeito da cidadania, como responsável pela sua implementação através de uma ação direta. Tem-se, assim, uma cidadania ativa, que tem como missão o dever dos cidadãos de movimentar a sociedade, exigir do Estado e implementar seus direitos, inclusive por conta própria. Nesse sentido é ilustrativa uma fala de Antonia:

A prefeitura é órgão do povo, por isso tem poder; se o povo tem o poder de eleger, o povo tem todo o poder, tem que ter atitude; se pode eleger cidadão para administrar todos, tem que fazer acontecer. Vai sofrer, vai, mas o poder é nosso. Se não tivéssemos ousado, ido na prefeitura, feito passeata, a gente ia sair daqui sem nada, ia ser expulso daqui. **Se posso eleger um cidadão para administrar o que é de todos, nós podemos fazer acontecer.** Agente vai sofrer, mas o poder é nosso. Existe um poder que o povo tem que fazer valer. Quem organizou [*a ocupação*] sabia que seria tudo ou nada; tinha que acontecer, cada um estudava o outro para saber o que queria. Se faz tem que ser pra valer; não pode dar pra trás. (grifo meu)

Questionado se a cidadania atualmente é mais efetiva na sociedade que no Estado, Valentim respondeu, de forma enfática: *“Exatamente!”*. Ele identificou uma grande ausência do Estado no cumprimento das suas tarefas em relação aos cidadãos. Segundo Antonia, o papel do Estado em relação à cidadania e à moradia é o de *“fornecer aquilo que é necessário para os direitos. Falta estudo nessas pessoas, que têm que ser trabalhadas. São pessoas que já sofreram, que são revoltadas”*. Portanto, *“cabe ao Estado, à Defensoria Pública dar o que a gente precisa. Movimento social precisa da associação, precisa de estudo, de união”*.

Questionado sobre a relação entre o movimento de ocupação, a luta pela moradia e a cidadania, Makuntima fez referência a seus antepassados e salientou a opressão feita pelas autoridades: *“eles tratavam nossos avós à força”*. Na sua avaliação, desde o período da escravidão até a atualidade, persiste uma dinâmica de segregação social dos negros e indígenas. Ele considerou a importância do Direito na luta pela moradia, de modo que proporciona um processo de evolução: *“pouco a pouco estamos conquistando”*. Na sua concepção, poder morar no local da ocupação já era uma conquista, ainda mais considerando o que os escravos e índios viveram.

Nem todos os integrantes da ocupação tinham um grau suficiente de discernimento e consciência para saber que têm direitos e onde estes constariam. Isso ficou claro em uma fala de Valentim quando, ao tocar no assunto, foi evasivo e noticiou que *“companheiros vieram esclarecer... a base de qualquer direito que agente pode buscar é o conhecimento”*. A

liderança do movimento e alguns dos seus integrantes mais engajados têm claro que a consciência é a fonte do conhecimento e o motor da luta por melhores condições de vida:

Povo com conhecimento tem força para cobrar. O povo tem que se interessar por política. Órgãos passaram a dizer que os militantes que vieram ajudar, ensinar, já tinham vida ganha. Tem que aprender conhecer, discutir; há muita falta de interesse. Direito é necessidade da classe carente, pobre.

A partir desse ponto de vista, esse grupo de moradores tentou proliferar tal compreensão entre os demais integrantes do movimento, mas não teve êxito. Segundo Valentim, houve tentativas de se desarticular esse “movimento de esclarecimento” – que promoveu cursos e palestras de formação política –, por conta de reclamações dos moradores no sentido que as pessoas que vinham de fora para falar aos ocupantes não viviam ali, portanto não teriam legitimidade para lhes dizer o que fazer ou deixar de fazer.

A importância do reconhecimento de direitos pela lei e pela Constituição foi salientada por Valentim: *“é muito importante para nós, fortalece... agente avançou aqui, em um prédio que estava abandonado. O direito à moradia, quando escrito, traz força”*. Apesar de a prefeitura ter deixado de apoiar o movimento, este se sentiu reforçado com a atuação de um grupo de arquitetos⁴⁰⁵ que realizou projetos de reforma dos cômodos do prédio da ocupação.

Questionado se o fato de o direito à moradia estar escrito na Constituição proporciona algum tipo de garantia ou aumenta a força do movimento social na sua luta, Juvenal afirmou que *“tá escrito na Constituição direito à moradia, mas por que não no centro? Se levarem agente pra longe, em Sepetiba, o esgoto acaba, dá infiltração. No início é novo, é tudo bonito, depois é um caos, não passa mais coleta de lixo.”* Sobre a importância de o direito à moradia estar escrito na Constituição, disse que *“isso não diz muita coisa... o prédio é construído com problemas, não tem manutenção... o material é de terceira e o povo não consegue fazer obra porque é caro... a defesa civil interdita tudo...”*.

A compreensão de Juvenal acerca do que representa o direito à moradia considera o acesso a essa demanda como uma forma de inclusão social de pessoas que vivem à margem da lei e desejam ser integradas à vida social: *“queremos morar, pagar IPTU, mas o que a gente puder pagar, dentro do que a gente puder; tudo legalizado”*. Outro aspecto que define o direito à moradia é o fato de esta somente poder ser concretizada em um ambiente em que

⁴⁰⁵ Trata-se do grupo USINA, um coletivo de jovens arquitetos de postura crítica que buscam pensar práticas alternativas urbanas. O grupo foi mencionado expressamente pelo entrevistado Felipe Brito, do MTST/RJ.

exista e funcione adequadamente uma rede de serviços públicos e sociais. No entendimento coletivo do movimento, no caso da cidade do Rio de Janeiro este espaço é o centro da cidade: *“a luta da Ocupação Zumbi dos Palmares é por morar no centro da cidade, não necessariamente neste prédio”* (Antonia). De acordo com Juvenal:

Direito de moradia no Centro para botar filhos na escola; queremos pagar água e luz na tarifa social, para poder pagar. Político acha que pobre não pode morar. Com as Olimpíadas querem tirar todo mundo. Pobre não tem direito de morar no Centro; rico que tem que morar longe por que tem carro para vir; longe tudo é difícil, escola. O governo pega o pobre e joga para lá, e morre lá mesmo.

Indagado se a prefeitura, o Estado ou o “governo” conseguiria resolver o problema de moradia deles, Juvenal disse que:

é possível resolver moradia – ainda tão fazendo as casas do Livramento – mas depois pessoal se esquece, é pobre. A obra demora demais – você passa lá, tem dois lá virando massa, ia ficar pronta em um ano e meio, vai levar dez anos para ficar pronta. A obra demora demais para outras coisas ir mais rápido. Mas não querem terminar por interesse deles. Fazer hotel para turista é mais vantajoso, mas esse investimento é feito com o dinheiro dos nossos impostos; quando compramos qualquer coisa, agente paga imposto, camelô também paga imposto.

Perguntado se considerava que a moradia integra a cidadania, se ser cidadão é ter onde morar e se a ocupação lhe traz cidadania, Juvenal respondeu que *“cidadania é ter onde morar, ter educação, saneamento básico, salário digno”*, e que na ocupação exercia cidadania. A prefeitura nunca se interessou por isso, tanto que o Porto Maravilha estava parado há quase quarenta anos. Os próprios ocupantes consertaram o esgoto do prédio, pois não eram atendidos pela CEDAE para o conserto do *“serviço da prefeitura lá de fora”*. Na sua avaliação, a prefeitura e a CEDAE *“não faziam para prejudicar, para agente sair logo”*. Os moradores também procuraram a LIGHT porque queriam pagar a tarifa social de energia elétrica, mas encontraram dificuldades e tiveram que viabilizar esse serviço por conta própria comprando e instalando cabos elétricos: *“o Estado tinha que dar condições, cidadania – Estado tem que dar condições para pessoas; sem ajuda do Estado fica difícil – como o Estado não fez, substituímos”*.

Juvenal nunca procurou o Judiciário para resolver problemas não relacionados à ocupação. Neste caso, os moradores procuraram a Defensoria Pública (da União e do Estado) e um advogado, de quem receberam orientação jurídica. Segundo ele, a Defensoria sempre lhes atendeu fornecendo orientação e apoio, sem os quais teriam sido expulsos dali antes. O advogado também ajudou (*“ele era gente fina”*), mas o outro grupo de moradores separou

esse advogado colocando outro na reintegração de posse. O antigo ficou chateado e saiu do caso, mas continua sendo *“gente fina”*.

A importância do Direito é identificada por Antonia com o respeito que cada um deve ter em relação aos seus semelhantes. Respeitar os direitos significa respeitar os entendimentos e as opiniões diferentes. Mesmo contra a sua vontade, ela decidiu respeitar as escolhas das outras pessoas quando optaram por receber a indenização da prefeitura, afinal trata-se de direito delas: *“se optar receber os vinte mil, fazer o que? Por mais simples e humilhante que seja, as pessoas aceitam. E tem que respeitar. Quem tem mais consciência tem que respeitar os direitos”*. Essas pessoas consideravam que ela e Valentim estavam atrapalhando o acesso a esses direitos quando tentavam convencê-las que não seria a melhor solução aceitarem a proposta da prefeitura para saírem da ocupação. Mesmo assim, frisou que ela e Valentim tinham que respeitar essa decisão porque não tinham como manter a luta sozinhos. Na sua opinião, quem tem mais consciência política tem que respeitar o direito de quem tem menos consciência: *“quem leva o soco sem saber porque tem que respeitar”*. Ainda assim manteve seu entendimento de que a postura da prefeitura era *“humilhante e oportunista”*, pois não teve respeito com os moradores da ocupação ao impor uma quantia que não vale o preço dessa moradia, da saúde e da educação: *“nenhum teto que você tenha não paga a dignidade, a saúde, a educação”*.

Makuntima aceitou receber o cheque da prefeitura para prover a sua moradia em outra localidade. No seu entender, essa medida caracteriza a concretização de um direito seu:

Eu peguei, conversei com eles e acabaram de me dar a minha indenização. Acabou o tempo da escravidão. Se você acha que tenho direitos, tem que me dar o que é meu. Outros [moradores] também já receberam [o cheque] e já se encaminharam lá para [o bairro de] Campo Grande.

Questionado sobre o valor da “indenização” oferecida pela prefeitura, Makuntima considerou que *“é muito pouco”* e relacionou esse fato com a situação dos escravos, que sempre eram forçados a aceitar o que lhes era oferecido (*“pouco e sem valor”*) pelos senhores de terras. Ele disse que é pouco, mas é mais do que os seus avôs tinham. E que deveriam receber mais pela contribuição que seus antepassados deram ao Brasil.

Existe entre os moradores da ocupação uma percepção, mesmo que distante, sobre a fonte dos seus direitos. Apesar do seu baixo grau de instrução, eles sempre procuraram saber onde buscar fundamento para as suas necessidades e para a sua atuação enquanto cidadãos.

Esse é o caso de Antonia, que, ao ser questionada se sabia onde estão previstos seus direitos, mostrou-se receosa de “*falar besteira*” porque não tinha estudado muito, mas disse que já tinha lido a respeito em “vários lugares”; não sabia muito bem onde, nem lembrava dos nomes exatos. Ela mencionou que os seus direitos seriam os “direitos humanos”⁴⁰⁶ ou um “direito geral”, e que o Direito estaria em “vários lugares”:

O direito é visto a partir de onde agente vê e luta para ter. Não interessa onde tá escrito, é preciso tomar atitude. A educação é o fundamental. O direito pode ser válido a partir do momento em que eu sei e faço por onde. O povo tem tanto poder que ocupamos esse prédio, o que a prefeitura não conseguiu.

Segundo Antonia, não faz diferença alguma o fato de o Direito estar escrito, ou seja, positivado em textos normativos. O importante é “*a força é de atitude... a partir de quando se conhece o direito, começa a lutar. Ele pode estar escrito, mas tem que buscar. Tem que tomar atitude para esse direito acontecer*”. No mesmo sentido se manifestou Valentim, enfaticamente, ao ser questionado sobre as relações entre cidadania e direito constituído: “*não dá só para esperar, temos que ir à luta!*”. Tratando especificamente dos direitos de cidadania, Antonia mencionou que “*saúde vem junto com educação*”, e que “*a educação é muito importante, a leitura; sem leitura passa despercebido; ler, conversar, contato; se não, não enxerga, não entende*”.

8.2.2.5 O processo paulatino de extinção da Ocupação Zumbi dos Palmares

As dificuldades na manutenção da ocupação foram muitas.

Ao ser indagado sobre as dificuldades de se manter a ocupação, Valentim afirmou que já “*ofereceram [órgãos do governo e até empresas multinacionais] vinte mil reais para cada família sair da ocupação*”. Disse, ainda, que “*já tentaram*” cooptá-lo, oferecendo “*muito dinheiro*”, mas ele não aceitou.

Também houve desvios de conduta de alguns de seus moradores, que tentaram vender espaço: “*traziam gente de fora dizendo que eram tios, mas não eram. Mas hoje isso acabou*”.

⁴⁰⁶ Mara também mencionou os “direitos humanos”, dizendo: “já ouvi falar, é bacana. Veio um [sujeito] falar disso aqui [na ocupação] um dia. Direito é ter liberdade de pensamento, liberdade de falar”.

A rotatividade entre os moradores da ocupação também foi outro fator de desmobilização, tendo passado a ocorrer *“de um ano e meio pra cá. A coisa se desorganizou, as pessoas passaram a entender as reuniões como desnecessárias”*. Segundo Valentim, em janeiro de 2011, sessenta por cento dos moradores estavam na ocupação desde o início, e que o restante (“novos moradores”) entrou nos lugares dos que saíram. Mas mesmo assim *“desmobilizou”*. Inclusive, o advogado que patrocinava os interesses da ocupação – Dr. Leonardo Egito Coelho, advogado da RENAP (Rede Nacional de Advogados Populares) – renunciou à causa e retirou-se da defesa da ocupação, por causa das confusões e da desunião. Alguns moradores achavam que pagar por outro advogado traria melhor atuação. Seria mais rápido. Segundo Mara, o término da ocupação ocorreu por falta de diálogo e de respeito entre as pessoas:

No início tinha reunião, as pessoas falavam, até teve um regimento interno, mas ele foi sendo deixado de lado. Hoje ninguém conversa, quando tem que resolver algum problema, tenta falar, não consegue e parte para violência, para agressão física. Ninguém quer cuidar das partes comuns do prédio, ninguém limpa, ninguém conserta o que precisa. Aí fica tudo jogado. No início, algumas mesmas pessoas limpavam a portaria, tinha porteiro, mas ninguém mais queria revezar.

Ao escutar essa fala, Valentim se disse “saudoso” da época das comissões (como as de limpeza e segurança), que já não existiam mais.

Foi agendado pelo Judiciário para o dia 15 de janeiro de 2011 o despejo dos moradores da ocupação, para cumprimento da decisão judicial que determinou a reintegração de posse do INSS no imóvel. Diante dessa iminência de despejo, os moradores procuraram o secretário de habitação do município, Jorge Bittar (PT), que disse que *“a situação iria se resolver no dia 11/01/11”*. Os moradores também foram ao 5º batalhão da Polícia Militar, cujo comandante informou que suas tropas já estavam mobilizadas para acompanhar o cumprimento da ordem judicial de despejo.

Valentim relatou que os moradores já procuraram diversas instituições estatais (Defensoria Pública, Prefeitura do Rio de Janeiro, Conselho Tutelar, Ministério das Cidades e Secretaria de Patrimônio da União), que levaram nove meses *“enrolando para resolver a situação”*. Foram a Brasília, cadastraram-se na SPU e procuraram conversar diretamente com o presidente Lula, que teria dito que a ocupação seria garantida.

As promessas desses órgãos governamentais sempre foram no sentido de garantia de

continuidade⁴⁰⁷ da ocupação, mas, segundo Valentim, “*agora, com o Porto Maravilha*”, o Município passou a ter interesse no prédio e isso reverteu a negociação com Bittar. No mesmo sentido, a CEF suspendeu financiamento que estava em tramitação para a reforma das instalações do prédio da ocupação. Buscando uma conciliação com o poder público, os ocupantes fizeram uma proposta à prefeitura no sentido de receberem outro espaço para morarem. A prefeitura apresentou outras soluções: (i) a adesão ao programa “Minha Casa Minha Vida” em conjuntos habitacionais nos bairros de Campo Grande ou Vila Kosmos; (ii) o recebimento de aluguel social; ou (iii) de uma verba indenizatória, fixada em vinte mil reais.

Valentim chegou a fazer uma contra-proposta à prefeitura em face das três apresentadas, para que os moradores permanecessem no prédio até que fossem prontas as obras das casas que estavam sendo construídas no “Livramento”. Entretanto, segundo ele, “*a prefeitura não aceitou de jeito nenhum*”, porque “*tinha pressa*”. Indignado, Juvenal comentou que “*se têm pressa, por que não fazem mais rápido as casas do Livramento? A prefeitura tem pressa, mas não quis se apressar. Tão levando o pessoal na barriga. Quando eles querem fazer rápido, sai tudo rápido, mas para pobre, não sai nada*”.

Valentim mostrou-se perplexo pelo fato de a prefeitura estar se dispondo a pagar indenização aos moradores da ocupação, mesmo sendo o prédio de propriedade do INSS, entidade ligada ao governo federal: “*Estranho, né? Os cheques tão nominados da prefeitura*”. Não consegui ter acesso a nenhum desses cheques, nem à informação quanto à identidade do seu emissor. Como é de conhecimento geral, as prefeituras municipais não costumam emitir cheques, pois não dispõem dos meios necessários para tanto. Ficou no ar a questão de qual seria a origem do dinheiro entregue aos moradores para deixarem o prédio da ocupação, o que denota uma postura, em tese, de ilegalidade da prefeitura, que deveria atuar mediante procedimentos formais e documentados, por exemplo, através de um programa social.

Segundo Valentim, o problema de moradia destas famílias não seria resolvido com o recebimento dos vinte mil reais, inclusive, muitos dos moradores estavam retornando às casas de seus parentes – em regiões distantes do centro da cidade – ou indo para outras ocupações, afirmando que iriam “*ocupar novamente*”. Perguntado sobre o que pensava a respeito de o poder público oferecer dinheiro aos ocupantes e se o valor de vinte mil reais seria justo,

⁴⁰⁷ Nesse momento, Valentim mencionou o nome da Sra. Célia Ravera, da Secretaria de Patrimônio da União (SPU), que garantiu que a ocupação iria continuar.

Valentim prontamente respondeu que “*esse valor não garante os direitos básicos*”. Embora a destinação dessa verba fosse para os ocupantes conseguirem uma moradia, tal quantia seria insuficiente: “*Tem barraco no morro que custa trinta mil reais. No centro da cidade um apartamento custa mais ou menos cento vinte mil reais, então a prefeitura cortou cem mil reais ao arbitrar a indenização em apenas vinte mil reais*”.

Além disso, houve uma percepção generalizada de que a Vila Kosmos era muito distante do Centro da cidade e que o aluguel social era desinteressante, diante da possibilidade de o poder público pagá-lo durante alguns meses e depois suspender o pagamento, pois não haveria nenhuma garantia da continuidade da execução desse programa social⁴⁰⁸. Portanto, a maioria dos moradores aceitou a “indenização” de vinte mil reais, acreditando que poderia comprar algum espaço para morar no Centro. Houve tentativas por parte de Valentim, Juvenal e seus companheiros mais próximos de explicar ao poder público que vinte mil reais era um valor muito baixo, insuficiente para se comprar uma residência. Mas muitos não entenderam o que eles queriam dizer. As reuniões da ocupação realizadas para se trazer mais conhecimento aos ocupantes foram se esvaziando, pois estes entendiam que o valor ofertado pela prefeitura era suficiente.

Na avaliação de Juvenal, com esse valor:

não dá para comprar nada aqui; se pagar aluguel, acaba em um ano e a gente tá na rua de novo; teve uma [moradora] que teve serrar a cama para caber num quatinho, vai dormir com a perna encolhida. Pessoal jogou sofá fora, geladeira, porque não tem como levar, não tem onde botar, aí deixa por aí. Tem outra [moradora] aqui que tem 11 filhos, onde ela vai botar todo mundo. Qualquer aluguel aqui tá R\$600,00, R\$700,00.

Ao comentar sobre alguns de seus companheiros de ocupação, Valentim disse:

não é querer falar mal, mas são pessoas sem compromisso. Eu fico feliz por eles resolverem a situação deles. Já que é a opção, a oportunidade, que seja isso. Pior seria sair sem nada. As pessoas ficam satisfeitas. Já tem até caixas de fogos preparadas, literalmente, para comemorar.

Inclusive, estaria sendo organizado um churrasco para a celebração do “*fim das preocupações*”, leia-se, dos incômodos gerados pelo impasse acerca do futuro da ocupação e

⁴⁰⁸ Segundo Antonia, essa era “*a última coisa que não queria fazer, mas tem o problema de a Prefeitura interromper o pagamento do aluguel social. O aluguel social seria o ideal/correto para todo mundo ir junto. Ainda tem a importância de valorizar o nome de Zumbi, negro e pobre. Quem recebe essa indenização fala ‘recebi’, mas se não valorizar, não investir na moradia, pode ser uma tragédia*”. Considera que a opção pelo aluguel social seria a melhor, se não botassem as pessoas num abrigo ou se não interrompessem as prestações mensais.

pela incerteza dos seus membros quanto às suas moradias.

De acordo com Valentim, a prefeitura realizava reuniões com os moradores para “ludibriar”. Tanto é que as autoridades não quiseram registrar os encontros em atas, mesmo afirmando que as reuniões eram “oficiais” e tendo recebido os documentos solicitados aos ocupantes. Em uma dessas ocasiões, houve uma “discussão acalorada” com Pierre Batista, representante da Secretaria Municipal de Habitação, que teria ofendido os ocupantes. A conversa foi gravada em CD e distribuída aos demais moradores, porém as mídias sumiram, segundo Valentim.

A decisão da maioria dos moradores da Zumbi em encerrar a ocupação partiu justamente de uma dessas reuniões, no dia 05 de agosto de 2010, com os representantes da Secretaria Municipal de Habitação. Na ocasião aconteceu a última “negociação” para uma possível desocupação do prédio em troca de alguma solução para o problema da moradia dos ocupantes. Indagado sobre quem seria o representante do poder público nessa reunião, Valentim disse que *“isso tá muito escondido”*. Aparentemente, ele não participou desta reunião, o que me causou estranheza, diante do seu papel de líder da ocupação⁴⁰⁹.

Tempos depois, no dia 11 de janeiro de 2011, houve um telefonema, segundo Valentim, a partir de “alguém” da Secretaria de Habitação e no mesmo dia diversos moradores, divididos em grupos de vinte, já começaram compareceram à sede da prefeitura para receber os cheques de vinte mil reais.

A primeira moradora a receber o cheque da prefeitura foi Mara, que imediatamente viajou para o sul do país. Todavia, quando ela foi descontar o cheque, percebeu que não havia fundos e voltou para a ocupação. Conforme relato de Mara, muitos ocupantes tinham receio que os cheques não teriam fundos, pois não houve assinatura de recibo nem de qualquer documento comprovando a entrega dos cheques por parte da prefeitura. Eles exigiram um documento assinado, para haver comprometimento da oferta dos vinte mil reais, mas isso não foi aceito. O cadastramento para a entrega dos cheques foi feito em “uma folha simples de caderno”. Valentim considera como “papel oficial” (documento) um papel timbrado com o emblema da prefeitura e a assinatura de alguma autoridade do Executivo.

Dias depois, Valentim informou que os cheques estavam sendo compensados corretamente. Com isso, *“muita gente já foi embora”*, escolhendo uma entre as três

⁴⁰⁹ Líder no sentido de saber ser referência e ele mesmo ter afirmado, em entrevistas anteriores, que faz questão de participar das reuniões.

alternativas oferecidas pela prefeitura: realocação em casas nos bairros de Campo Grande e Vila Kosmos, recebimento do aluguel social ou de “indenização”.

Indagado se o fato de receber dinheiro do poder público representaria um direito, Valentim respondeu que não, *“principalmente pela prática. Eles não mostram nenhum documento formal”*. Não houve qualquer comprovação formal da entrega dos cheques aos moradores, existindo apenas uma listagem com seus nomes, que foram riscados na medida em que lhes eram entregues os cheques. Segundo Valentim, era preciso esperar os cheques serem compensados para, então, se fazer qualquer tipo de avaliação sobre isso, pois *“não dá pra confiar na prefeitura, temos que colocar tudo em documentos... se não formalizar, vamos resistir”*.

Perguntado se o atendimento ao direito à moradia daria certo se as pessoas que compõem a ocupação tivessem optado por outros caminhos – como pleitear a concretização desse direito perante o Judiciário ou o Executivo, por exemplo, nos casos de fornecimento de medicamentos e custeio de tratamentos médicos –, Valentim respondeu que *“em parte, por exemplo, o Minha Casa Minha Vida”*. Segundo ele, o Ministério das Cidades assinou alguns documentos dando respaldo à Ocupação Zumbi dos Palmares e *“isso ainda assusta a prefeitura. Como vai ser quando o Ministério das Cidades descobrir que a Zumbi não existe mais? Eles vão perguntar pra prefeitura o que aconteceu”*.

Na sua opinião, a previsão da Zumbi no MCMV era uma resposta do Estado que poderia solucionar o problema da habitação no caso dessas dezenas de famílias. Chegou a ser formulada uma proposta de requalificação da Zumbi no MCMV. Segundo Valentim, a prefeitura estava preocupada com o fato de os moradores terem aceitado a verba indenizatória, pois quando o governo federal viesse inspecionar o prédio constataria que *“a Zumbi não existe mais”*. Nos moldes do projeto de reforma do prédio através do MCMV, os apartamentos ficariam entre 43m² e 60 m². Mesmo com a suspensão pela CEF da verba destinada à Zumbi, ainda havia documentos assinados pelo Ministério das Cidades para requalificar e realocar a Zumbi. Na ocasião, os moradores compareceram à CEF durante três dias consecutivos (*“ocupamos a CEF”*), até que fosse concluído o recadastramento da ocupação.

Na avaliação de Valentim, no final das contas, quem solucionou o caso não foi o Judiciário, mas o Executivo: *“No fim das contas, quem vai resolver é a prefeitura”*. Ainda assim afirmou que *“se tivéssemos mais força, o Judiciário talvez ajudaria”*.

No início, a coordenação da Zumbi tentou combater o analfabetismo e a inocência dos moradores. Muitos não sabiam sequer assinar seus nomes e não compreendiam a importância de morar no Centro da cidade. Através da realização de seminários, cursos e palestras, houve sucessivas tentativas de fazê-los compreender essa idéia, mas até a divulgação do material era prejudicada, pois havia “alguém” que sumia com os cartazes durante a noite. Valentim entende que a moradia é central, tem que ser viabilizada no Centro, onde estão localizados o hospital, a escola e o trabalho. Propunham, então, refletir o por quê de morar no Centro. Havia material específico para a “posição” de morar no Centro. Em audiências públicas, os moradores se preocupavam com construção de conscientização, estar perto da família, perto do trabalho.

Na visão do movimento, o processo de incorporação do prédio da ocupação pela prefeitura é permeado por diversas obscuridades. A Secretaria de Habitação, órgão do poder público que comandou esse trâmite, não forneceu aos moradores quaisquer informações além do que se referia ao esvaziamento. Sempre que buscaram saber qual será a futura destinação do edifício, os moradores nunca encontraram explicações. Segundo Valentim *“tem uma ONG envolvida nisso e ninguém sabe qual é. Tem organização envolvida, mas não sabe com que finalidade”*. Na sua opinião, o prédio deverá ser repassado para a iniciativa privada, em meio à execução do Projeto Porto Maravilha: *“querem tirar os pobres do centro por causa da especulação imobiliária”*.

Indagado sobre os motivos que levaram ao encerramento da ocupação e à adesão dos moradores à proposta da prefeitura, Valentim afirmou, em ar desalentado, que *“a desinformação aqui dentro foi o forte da desmobilização. As pessoas mal sabem ler, não são esclarecidas. Tentamos alfabetizar e dar consciência”*. Segundo ele, a divulgação do material de instrução significou *“fraqueza para uns e fortaleceu outros”*. Na sua avaliação, o processo de “desmobilização” *“assustou as pessoas”*. Elso e outros moradores diziam que resistiriam em caso de despejo, mas na primeira oportunidade que tiveram, aceitaram o dinheiro oferecido pela prefeitura para deixarem a ocupação. Perguntado sobre o posicionamento de Elso, assim afirmou Valentim: *“É, foi cooptado. Na hora, mudou de idéia”*.

Questionado se a maioria dos moradores estava mais preocupada em resolver seu problema particular do que contribuir para uma luta mais ampla, Valentim disse que *“no início, não!”*. Nos três primeiros anos os moradores se mobilizavam, compareciam a seminários e até viajavam para participar em eventos sobre moradia. Portanto, depreende-se

que a postura individualista se manifestou a partir da deflagração do processo de desmobilização do movimento.

Um fato que chamou a atenção é que as principais lideranças da Ocupação Zumbi dos Palmares (Valentim e Juvenal) também aceitaram receber a verba indenizatória da prefeitura. Na minha interpretação, pelo que eles deixaram transparecer, por mais que quisessem resistir e por mais importante e simbólica que fosse a sua negativa em receber o dinheiro, eles também têm necessidades materiais a suprir e não poderiam ficar “com o pires na mão”. Questionado sobre o que faria em relação à saída dos moradores da ocupação ou se tomaria o mesmo rumo, Valentim afirmou: “*vou ser o último a sair. Eu ainda não me posicionei, mas a coisa tá num quadro que ou eu aceito a coisa [verba da prefeitura] ou saio sem nada*”. Em princípio, ele não queria aceitar, pois quer morar e não receber dinheiro. Mas, caso não aceitasse, sairia completamente sem recursos.

O processo de desocupação do edifício foi marcado por uma dualidade. Enquanto os moradores que receberam a indenização da prefeitura saíam prontamente, aqueles mais engajados buscavam garantir a permanência no local como forma de assegurar que todos recebessem a verba indenizatória. Como afirmou Valentim: “*agente vai permanecer aqui até que o último morador seja contemplado com o que optar*”. A postura dos moradores após se depararem com a proposta da prefeitura foi de uma quase total desmobilização: “*ninguém quis resistir*”. A partir de então, como a maioria dos moradores já sabia que não continuaria no prédio, passou a não haver mais conservação nas suas dependências. Aliás, o mínimo de conservação que ainda havia no espaço comum já deixara de existir. As imagens e o odor forte de esgoto dentro do prédio ilustram esse cenário: havia lixo (entulhos, roupas, pedaços de madeira e caixotes) no buraco do elevador, no vão central do prédio e no pátio para o qual dão as janelas dos corredores dos andares e de alguns cômodos. Por diversas vezes, Valentim lamentou o descaso dos moradores nesse processo de saída, afirmando que, após saberem da iminência do final da ocupação, “*as pessoas começaram a jogar o lixo pela janela, caindo na área comum do prédio*”. Segundo ele, isso pode passar a impressão que a ocupação foi desorganizada, mas na realidade funcionou bem durante muito tempo. Referindo-se à organização do movimento, Valentim asseverou que “*quanto mais chamava a atenção essa organização, eles [o poder público] viam que tinham que nos parar*”.

No período em que os moradores que receberam a verba indenizatória da prefeitura deixavam paulatinamente o prédio, ainda havia quem cogitasse a realização de uma nova

ocupação da Zumbi dos Palmares. Em um breve encontro no cômodo de Makuntima, Elaine, personagem que não chegamos a entrevistar, afirmou com bastante empolgação: “*vamos ocupar novamente; não adianta, já tá tudo certo; vamos botar para quebrar*”.

No mesmo horizonte, porém em tom mais cauteloso, Valentim considerava que a ocupação ainda poderia resistir e que os moradores remanescentes “*têm interesse em reverter*” a situação, apesar de ter sido intenso o trabalho da prefeitura (e do “grupo que colaborou”) para a destruição da Zumbi. Ele foi em um órgão do governo para “*comprar situação*” e verificou que estão “*fazendo trabalho junto com a Secretaria de Habitação, lutando contra nós*”. Juvenal relatou que “*lutar contra poderosos é complicado*”, e que quando foi buscar seus documentos na prefeitura recebeu uma ameaça: “*ou aceita ou é despejado*”. Diante dessa postura das autoridades públicas, os moradores entraram em pânico e aceitaram imediatamente a “proposta” da prefeitura.

Ao longo desses dias, em meio à saída de muitos moradores, Valentim sofreu muito desgaste e disse que estava “*sendo acusado de umas coisas aí*”, pois um grupo de moradores se reuniu para organizar uma próxima ocupação: “*Vieram para cá umas pessoas, há duas semanas, achando que iriam reocupar. Aí falei pra eles: ‘nem tenta mexer com a Zumbi, ainda vamos ficar mais duas semanas e mesmo depois a guarda [municipal] e os seguranças do INSS tão mobilizados’*”. Na sua opinião, seu grupo poderia até articular outra ocupação, mas com prudência: “*Estamos arrumando uma situação aí, tem que ver se os moradores vão firmar*”. Isso seria arriscado e daria muito trabalho, porque não sabiam com quem estavam lidando, mas apenas que era “*gente muito poderosa e de muito dinheiro*”. Portanto, o novo movimento precisaria reunir “pessoas de confiança”, de modo a constituir um grupo para oferecer resistência à prefeitura e ocupar novamente o prédio: “*juntar mais gente – vai ser desgaste – lutar com esses caras, esse prédio*”. Com isso, Valentim deu a entender que estava articulando um movimento para manter a ocupação (ou organizar outra a partir do zero), mesmo depois da saída da maioria dos moradores do prédio. Ao ser perguntado como isso seria possível, ele desconversou. Quis dizer algo, mas parecia não poder dar muitas informações. Mencionou apenas que, em relação ao fato de a prefeitura estar pagando indenização mesmo sendo o prédio do INSS, “*estamos garantidos pelos documentos jurídicos do Ministério das Cidades, estamos inscritos no FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social)*”. Em outro momento, Valentim disse que não queria fazer uma nova ocupação porque sabia que os órgãos públicos a atribuiriam a ele, por ser referência política.

Diferentemente de uma parcela significativa dos moradores que optou por receber a verba indenizatória da prefeitura ou o aluguel social do governo federal, os destinos dos ocupantes entrevistados são repletos de indefinições. Na última visita realizada, sessenta por cento dos moradores já tinha deixado a ocupação, pois quem recebia a indenização ou o aluguel social tinha um prazo de dez dias para sair⁴¹⁰. Assim, os últimos a deixar o imóvel seriam os optantes pelas casas populares da Vila Kosmos, por dependerem de transporte que seria fornecido pela prefeitura, além alguns moradores mais resistentes como Valentim, Antonia, Juvenal e Mankuntima. Valentim afirmou que só sairia da ocupação depois do último morador, mesmo tendo recebido a indenização, porque não havia ninguém da prefeitura para fiscalizar.

Os moradores que decidiram sair da ocupação com a indenização não deixaram rastro. Juvenal comentou que gostaria de guardar os contatos (telefones e e-mails) dos que se mudaram, para que pudessem promover algum reencontro no futuro – *“um churrasquinho para rever o pessoal, saber como vai”* –, mas que, em relação aos que contribuíram para a desarticulação, não fazia a menor questão de manter contato. Estes, aliás, embora tenham sido solicitados a deixar um contato, não o fizeram. Eles *“receberam a indenização e seguiram seu destino; foram embora sem deixar contato para reencontro”*. O sentimento de Juvenal é compartilhado por Valentim: *“posso até estar em contradição, mas quando a gente tava em luta pelo movimento, alguns colaboraram para a destruição, esses não quero saber de contato”*. Em tom de desolação, Valentim arrematou: *“cada um tá se resolvendo – a coisa coletiva, de se ajudar, acabou”*.

Após o término da ocupação, o destino escolhido por Antonia foi a sua cidade natal: Croatá, no Estado do Ceará. Ela pretendia passar um mês com seus pais, que ainda não conheciam as netas, pois Antonia estava fora do Ceará há dezessete anos. Segundo ela, *“se eu ver (sic) que lá tem tudo de bom pras minhas filhas, eu fico; senão, eu volto. Me preocupo demais com as minhas filhas”*. Sua preocupação principal é a existência de escola e posto de saúde para as crianças e, embora Valentim sempre lhe diga que *“todo lugar tem escola”*, ela questiona se teria informática e se seria *“organizado”*. Antonia não quer prejudicar a história das filhas, tanto a frequência delas na escola *“é presente 100% nas aulas”*.

Em relação à questão da sua moradia, ela mencionou que:

⁴¹⁰ Segundo Valentim, não se atendo ao fato de não haver fiscalização (o que, segundo ele, lhes possibilitaria a permanência até o final), as famílias já estavam fazendo suas mudanças, e que as famílias que não tinham para onde ir estavam *“desesperadas”*.

lá em Croatá você compra uma casa linda por seis mil. Com dez mil então, compra uma casa muito boa. Se eu for pra lá, quero montar uma cooperativa para as mães cuidarem das crianças. E também comprar máquina de costura, máquina de ‘transfer’ e reciclagem.

Juvenal também afirmou que pensava em deixar a cidade do Rio de Janeiro. Apesar de se colocar à disposição para ser um dos últimos a deixar o prédio da ocupação, juntamente com Valentim, ele já projetava utilizar a verba indenizatória que recebeu da prefeitura para voltar a morar em Recife com sua família, embora precisasse se desfazer do maquinário da marcenaria da qual era sócio no bairro da Glória. Juvenal enfatizou, o tempo todo, que *“a prefeitura não pensa nos pobres, não pensa no que vai ser dessas famílias, em como vão ficar depois dali”*. Essa frase é importante para ilustrar a lógica mercantilista adotada pela prefeitura ao propor o pagamento de verba indenizatória como uma das opções para os ocupantes escolherem. Desse modo, o poder público eximia-se de qualquer responsabilidade social em realocar essas dezenas de famílias sob a justificativa que tinha dado dinheiro para elas *“se virarem por conta própria”*.

Makuntima parecia ser um dos mais perdidos e, ao mesmo tempo, despreocupado com seu destino. Quando indagado sobre seu rumo, respondeu: *“é isso que eu tô vendo. Hoje eu fui no serviço social. Tenho que saber pra onde eu vou, o que precisa. Nós não queremos reparação, queremos viver do jeito que os nossos bisavôs viviam [de forma autônoma]”*.

Apesar de todos os percalços, o balanço acerca da Ocupação Zumbi dos Palmares foi altamente positivo. Mesmo entre os moradores menos politizados e mais preocupados em resolver as suas vidas individualmente, o sentimento que ficou após os quase seis anos de vida da ocupação é de que todos cresceram e levaram consigo um importante aprendizado.

Antonia, por exemplo, considera a moradia como fonte de novas descobertas e possibilidades em sua vida, como ocorreu com o “Projeto Cuidador Social”, de Furnas, no qual é cadastrada para trabalhar. Ela atribuiu essa conquista ao fato de ter integrado a ocupação:

Hoje sou qualificada, tenho certificado como cuidadora. Tudo que consegui foi a partir da moradia. Antes da ocupação não tinha emprego, depois que me qualifiquei não falta trabalho. Essa ocupação é uma história muito boa para todas as pessoas. Desde o início, agente observou que havia um grupo de pessoas que só queria saber de ganhar um dinheiro e arrumar uma casinha. Essas pessoas cresceram, iam nas reuniões (em Brasília, na prefeitura...) para adquirir conhecimento para atingir esse objetivo de hoje [*receber dinheiro da prefeitura*], que não acho o correto.

Foram ressaltados diversos ganhos em termos de senso de coletividade, solidariedade, harmonia e preocupação com o outro. Como resumiu Antonia, “*o balanço é muito positivo, parece que morei a vida toda aqui, é uma história*”. Além disso, considera que a vida dos moradores em geral melhorou muito na ocupação, também em termos materiais: “*hoje as pessoas saem daqui levando TV de primeira qualidade, micro-ondas, geladeira, maquina de lavar*”.

O aprendizado também ocorreu no sentido que é possível exercer a cidadania através da luta pela conquista e pela efetivação dos direitos. Apesar do caráter temporário de um movimento que pretendia tornar-se definitivo, tem-se a visão de que houve importantes avanços no processo de luta pela moradia. Nesse sentido se manifestaram, respectivamente, Makuntima, Valentim e Antonia:

Não estamos voltando atrás, estamos indo para frente, pouco a pouco. Para agente conseguir conquistar desenvolvimento precisa estudar.

Pra ocupação é isso mesmo. Pra luta não desistimos. No ideal de luta vai ficar marcada. Vamos continuar enquanto movimento social, corrigir os erros e avançar. Mesmo que todos saiam, há o fim da forma, mas a luta fica marcada, como movimento social vai continuar, vai seguir!

Não fomos expulsos daqui. A Ocupação Zumbi dos Palmares não morreu. É diferente de outras ocupações. Me sinto orgulhosa ainda. A prefeitura tem poder e temos q respeitar, porque é um órgão do povo, mas ela sabia que não tinha o direito de mexer aqui. Zumbi é história, de alguma forma não fomos expulsos, por que o nome Zumbi é preservado; ninguém foi expulso por policiais quando tinha organização.

Antonia disse se sentir orgulhosa por que saía da ocupação com o pouco que sabe, que é mais do que antes, e que vai se transformar em muito: “*esse pouco eu vou valorizar muito bem para que se torne grande*”.

8.2.3 Ocupação Chiquinha Gonzaga

As atividades de pesquisa junto à Ocupação Chiquinha Gonzaga foram iniciadas a partir de uma primeira visita realizada pelo Prof. Ricardo Nery Falbo, no primeiro semestre de 2010. Na ocasião, o Prof. Falbo se dirigiu ao local da ocupação e se identificou pedindo para conversar com os líderes da ocupação. O contato inicial foi feito com o Sr. Carlos, que autorizou a ida do nosso grupo de pesquisas à ocupação em datas futuras. Ficou combinado que voltaríamos à Chiquinha assim que tivéssemos concluído as visitas às demais ocupações.

A partir dos dados obtidos nessa visita do Prof. Falbo foi possível elaborar a seguinte descrição da Ocupação Chiquinha Gonzaga:

Em julho de 2004, mais de 200 pessoas ocuparam o prédio de número 110 localizado na Rua Barão de São Félix, na área central da capital fluminense. Eram homens e mulheres, crianças, adolescentes e adultos. A maior parte dos trabalhadores vivia de atividades realizadas de modo informal (pedreiros, domésticas, catadores de lixo). De propriedade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o prédio se encontrava, segundo os ocupantes, abandonado há mais de 10 anos. Denominada de Chiquinha Gonzaga, a ocupação fora previamente organizada com a participação de “todos os ocupantes”. Foram realizadas reuniões periódicas durante cinco meses; porém, o local da ocupação fora mantido em segredo até o dia da ocupação. As pessoas compareciam às reuniões movidas pelo mesmo ideal: “realizar o sonho de ter onde morar”, revelou um dos entrevistados. A dificuldade ou mesmo a impossibilidade de pagar aluguel, a ameaça constante de despejo e ainda o fato de que a rua era ou poderia vir a ser a única moradia para muitos foram argumentos que estiveram presentes nos discursos dos ocupantes entrevistados. O dia-a-dia dos ocupantes revela a existência de organização, que prevê a distribuição de tarefas e atividades a serem cumpridas semanalmente. Todas as decisões são tomadas por consenso ou votação no âmbito de assembléias, regularmente realizadas todas as semanas. Os ocupantes afirmaram também que a ocupação lutava para garantir, por meios próprios, a subsistência de todos, através, por exemplo, da venda de camisetas (com o *slogan* da ocupação) que eles próprios faziam.⁴¹¹

Chiquinha Gonzaga é uma das mais antigas ocupações ainda em atividade na cidade do Rio de Janeiro e serve de referencial para a construção de novos movimentos de ocupação. Muitos de seus membros deixaram de integrá-la para formar outras ocupações, tendo levado consigo um aprendizado em termos organização e manutenção do movimento. É muito comum a Chiquinha ser mencionada como exemplo quando se aborda o tema “ocupações urbanas”, a partir de diferentes perspectivas: militantes políticos, intelectuais, pesquisadores, advogados e jornalistas.

Em razão do seu pioneirismo e da sua importância política no cenário contemporâneo dos conflitos sociais urbanos, a Ocupação Chiquinha Gonzaga já foi objeto de outras pesquisas acadêmicas, destacando-se a de Fernando Gonzales Cruz de Mamari, que produziu o livro *Se Morar é um Direito, Ocupar é um Dever: As Ocupações de Sem-Teto na Metrópole do Rio de Janeiro* (Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2008).

Infelizmente, não foi possível realizar visitas à Ocupação Chiquinha Gonzaga, em razão dos impasses gerados por uma série de remoções de movimentos de ocupação que acabaram se encerrando. Por conta da nossa dependência em relação à agenda dos entrevistados, a dinâmica das visitas fez com que optássemos por só iniciar as atividades junto à Ocupação Chiquinha Gonzaga quando tivéssemos concluído as demais ocupações. Assim, a Chiquinha acabou ficando para a parte final da pesquisa de campo. Na ocasião, precisamente

⁴¹¹ FALBO *et alli*, 2010, p. 05-06.

no mês de fevereiro de 2011, tentamos contato direto com o Sr. Carlos, nosso interlocutor na ocupação, mencionando o nome do Prof. Falbo e também o de Valentim, mas não tive sucesso em sermos recebidos até a conclusão da presente pesquisa.

Ainda assim mostra-se possível registrar algumas informações relativas à Ocupação Chiquinha Gonzaga a partir de uma importante menção feita por Juvenal, da Ocupação Zumbi dos Palmares, ao comparar as duas ocupações. Afirmou que quando a Zumbi se organizou e iniciou a ocupação, a Chiquinha existia há apenas um ano. Quanto às reuniões, afirmou que na Chiquinha eram “regulares”. Na época da “pré-ocupação” eram semanais e duraram nove meses. O objetivo das reuniões era impedir que entrassem e permanecessem na ocupação sujeitos “proveitadores”, denominados “profissionais da ocupação” por quererem vender ou negociar seus “espaços”. Tanto é que no caso das reuniões pré-ocupação era necessário comparecer a todas elas para alguém poder pertencer a alguma ocupação. Juvenal criticou esses “profissionais da ocupação” por entender que o espaço é para quem precisa dele para morar. Neste aspecto, vale recordar a sua opinião no sentido que quem melhora de vida através da ocupação e a deixa por ter arrumado uma casa para morar não tem direito de receber dinheiro por repassar o espaço. Mesmo quem fez investimento no espaço, através de obras de melhoria, não tem direito a receber esse dinheiro de volta do ocupante seguinte. Este virá morar porque necessita e, portanto, não terá dinheiro para “comprar” o espaço. Segundo ele, essa prática é *“pior que a prática do Estado, por que parece especulação imobiliária”*.

8.2.4 Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto do Rio de Janeiro (MTST)

A partir da busca de informações no seu *site* na internet (<http://mtstrj.blogspot.com/>), pôde-se localizar um endereço de e-mail institucional do MTST no Rio de Janeiro. Então, resolvi enviar uma mensagem encaminhando a minha carta de apresentação de pesquisador e solicitando o agendamento de uma entrevista com os integrantes da coordenação estadual do movimento.

Após cerca de uma semana, recebi uma resposta e quem assinava o e-mail em nome da “coordenação estadual executiva provisória do MTST/RJ” era Felipe Mello da Silva Brito. Felipe possui os títulos de doutorado em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), bacharelado em Direito pela mesma universidade, licenciatura em filosofia

pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), além de mestrado em sociologia e direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). É professor adjunto da Escola de Serviço Social da UFF, no pólo universitário de Rio das Ostras. Trata-se de um sujeito com elevado grau de instrução e dotado de excelente articulação e vocabulário. Sua postura demonstra possuir consciência crítica sobre o papel dos movimentos sociais e seu papel nas lutas políticas no espaço urbano. A todo momento, Felipe tratava de contextualizar os assuntos em questão com as transformações no sistema capitalista, de modo a situar os temas abordados em um campo maior de reflexão.

Embora não tivéssemos uma convivência frequente, nem muito próxima, conheço Felipe de longa data. Além de ser primo de um amigo, ele participou de diversos eventos acadêmicos que frequentei.

Após essa identificação foi mais fácil obter as informações necessárias sobre o MTST/RJ. Foram realizadas duas entrevistas com Felipe, que indicou outro companheiro da coordenação estadual provisória do MTST/RJ, Róbson de Aguiar Oliveira, com quem também foram realizadas duas entrevistas.

Róbson trabalha na área de tecnologia da informação. Seu perfil (ainda) não envolve uma formação acadêmica (ele acaba de ingressar no ensino superior), mas essencialmente política, obtida na práxis, desde jovem. Sua participação em outros movimentos sociais (como o MST e um núcleo do PT) com maior grau de organicidade que o MTST lhe conferiram um grau de experiência diferencial em relação a outros militantes mais novatos, caracterizando-se como uma importante liderança. A própria postura de Róbson realça esse aspecto, vez que ele sempre se posicionou de modo firme e lúcido em relação às perguntas realizadas, procurando manifestar sempre um olhar crítico sobre temas como a sociedade, a política e o Direito.

Nas primeiras entrevistas, Felipe e Róbson, por iniciativa própria, começaram suas falas sem que lhes fosse dirigida qualquer pergunta e seguiram roteiros pessoais (espontâneos) para contextualizar o surgimento e as características do MTST, a sua consolidação em nível nacional e os processos de desorganização e reorganização do movimento no Estado do Rio de Janeiro. Nas entrevistas seguintes, procurou-se focar um pouco mais questões pontuais da nossa pesquisa como a relação do MTST/RJ com as ocupações realizadas em prédios públicos na cidade do Rio de Janeiro, especialmente na zona central (portuária), além de questões relacionadas à prática da cidadania e à compreensão sobre os movimentos sociais. Embora os

entrevistados tenham autorizado a gravação do áudio das entrevistas, não foi possível fazê-lo devido a problemas com o aparelho eletrônico gravador.

8.2.4.1 A origem do MTST e o ingresso dos entrevistados no movimento

O Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST) foi constituído no ano de 1997, na cidade paulista de Campinas, a partir de uma marcha nacional realizada pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), que passou por várias cidades marcadas por fortes contradições sociais. Durante a realização dessa marcha, diversos integrantes do MST pensaram na necessidade de se formular um tipo de atuação dos movimentos sociais que fosse capaz de enfrentar os desafios do espaço urbano.

Inicialmente, houve algumas dificuldades que impediram um desenvolvimento bem sucedido dessa proposta. Num primeiro momento, mesmo sendo sensível ao fato da peculiaridade do espaço urbano, o MST reproduziu as mesmas práticas do espaço rural e não obteve os resultados esperados. A partir dessa constatação, o movimento passou a formular práticas adequadas ao espaço urbano. Essa dinâmica foi sinuosa, com avanços e retrocessos, e cheia de dificuldades.

Nos anos de 1998 e 1999 houve uma expansão do MTST para cidades periféricas do Estado de São Paulo, como Guarulhos, e uma tentativa de expansão para outras cidades nacionalmente importantes, como o Rio de Janeiro, cuja coordenação passou por um processo de organização, consolidação e desarticulação, culminando na suspensão das suas atividades durante alguns anos.

Felipe decidiu se integrar ao esforço de reconstrução do MTST no Rio de Janeiro em outubro de 2010, pautado pela referência aos “militantes nacionais” do MTST em São Paulo.

Indagado sobre a situação atual do MTST no Rio de Janeiro, Felipe afirmou que “*há um embrião organizativo, com possibilidade de desenvolvimento*”, e considerou que tudo ainda está muito incipiente, de modo que o movimento enfrenta uma “*sobre-dificuldade*”: após a sua desarticulação, houve uma segunda tentativa de rearticulação do MTST no Rio de Janeiro, que fracassou em razão da precipitação da direção nacional do movimento, que decidiu organizar uma ocupação de prédios, o que não é uma característica do MTST, que só ocupa “latifúndios urbanos” (apenas terrenos, não prédios).

Segundo Felipe, *“nesse movimento de fluxo e refluxo que chegou a dismantelar o movimento, sementes de organização de base ficaram, permaneceram”*, especialmente na zona oeste da cidade do Rio de Janeiro. Segundo afirmou:

a nova tentativa de resgate do MTST se ancora nessas organizações de base. O que deu impulso para o movimento sair da inércia foi uma campanha de mobilização nacional, inclusive em Brasília, que conseguiu pressionar o governo federal e incluiu o Rio de Janeiro na pauta de negociações. E o Estado do Rio de Janeiro foi contemplado com unidades do Programa Minha Casa Minha Vida, destinadas a essa base da zona oeste.

Felipe mencionou que sempre manteve interlocução com as lideranças do MTST em São Paulo, inclusive estabelecendo e mantendo laços de amizade com algumas dessas pessoas. Em outubro de 2010 ele foi convidado pela direção nacional do movimento e aceitou o “desafio” de participar da rearticulação do MTST no Rio de Janeiro. Atualmente integra uma *“coordenação executiva provisória”* composta por dez pessoas. O perfil dessas pessoas é caracterizado por trajetórias de militância, sendo que quatro desses membros se constituíram enquanto militantes a partir de um “trabalho de base”, o que pode ser ilustrado pela expressão “pobretariado”, cunhada pelo pensador Michel Löwy. Inclusive, uma dessas pessoas (Róbson) tem experiência de militância no MST.

Questionado sobre a atual composição do movimento, Felipe considerou que *“há uma carência de militantes”* no MTST/RJ: *“estamos em processo de estruturação do movimento: através de ‘coletivos de atuação’”*. A noção de “coletivo” é o princípio fundamental de organização e atuação do movimento. Esse “processo de estruturação” não é só uma tentativa procedimental, mas está em consonância com o trabalho de base desenvolvido na zona oeste da cidade. Ainda falando sobre a composição do MTST/RJ, Felipe afirmou que *“esse movimento, além de militância, precisa de uma rede de colaboradores. Também precisa que alguns desses colaboradores se tornem participantes orgânicos do movimento, por exemplo, advogados e professores”*. Nesse momento, Felipe mencionou a necessidade de criação de um setor jurídico: *“precisamos de simpatizantes e também de participantes das discussões táticas e estratégicas do movimento”*.

Aproveitando o ensejo do tema jurídico, Felipe comentou que:

o movimento não pode ficar subordinado aos imperativos jurídicos; e um movimento como este só faz sentido se contribuir para a elaboração, por exemplo, de novas práticas jurídicas; tenciona o direito a se refazer.

Ao encerrar a sua fala a respeito da formação do movimento, Felipe arrematou: *“adquirimos maturidade que rechaça auto-exaltação. A transformação será obra dos trabalhadores e o protagonismo dos trabalhadores é insubstituível”*. Nesse momento, ele deixou no ar uma questão, retomada adiante, acerca da auto-organização dos movimentos sociais e difícil relação entre os coletivos e seus integrantes.

Por seu turno, Robson iniciou sua fala apresentando um pouco da sua trajetória pessoal e política até os dias atuais. Informou que “fez” a sua formação política nas comunidades de base eclesiais no interior do Estado do Rio de Janeiro, tendo militado no MST e no núcleo agrário do Partido dos Trabalhadores. Ele se mudou do interior para a capital aos 15 anos de idade.

Quando morava na capital trabalhou como garçom e, baseado na idéia de “frente”, participou da organização do sindicato de trabalhadores de restaurantes, motivo pelo qual foi demitido de seu emprego.

Róbson foi “militante em tempo integral” do MST e depois se afastou do movimento. Na sua opinião isso *“quebrou meu espaço de sociabilidade. Volto porque é impossível ficar fora disso”*, considerando a *“militância como forma de existência”*. Consequentemente, *“se você sai, tem um choque de realidade. Isso envolve uma capacidade da produção coletiva de interpretar a realidade conseguindo fazer mediações. É um processo rico na formação humana”*.

Em sentido mais amplo Róbson entende que atualmente:

os próprios movimentos sociais não dão conta dos conflitos com que lidam; o militante social faz parte do universo a transformar; muitos saem do movimento e perdem a sociabilidade; mas hoje os movimentos sociais conseguem dialogar melhor com isso.

Concluindo o relato sobre a sua formação escolar e profissional, Róbson recentemente concluiu um curso supletivo e pôde ingressar no ensino superior, para estudar no curso de graduação em filosofia da Universidade Federal Fluminense. Também afirmou que estudou sozinho para aprender a atuar na área de tecnologia da informação, sua atual ocupação. Participa de projetos de inclusão digital nas favelas, o que vem lhe permitindo maior acesso às comunidades. Inicialmente, trabalhou com rádios comunitárias, mas devido às grandes dificuldades na manutenção dessa atividade e ao crescimento da internet, passou a atuar em setores mais ligados às ferramentas contemporâneas de informação.

8.2.4.2 A logística do MTST no Rio de Janeiro

O MTST não dispõe de um espaço físico próprio para o seu funcionamento no Rio de Janeiro. Existe uma sede provisória em um dos andares da FAFERJ (Federação de Favelas do Estado do Rio de Janeiro). Felipe mencionou a existência do “Círculo Bolivariano”, um movimento criado em solidariedade a Hugo Chávez, que também ocupa um dos andares do prédio da FAFERJ. Alguns dos seus membros também integram a coordenação provisória do MTST/RJ, o que demonstra a diversidade na composição deste último.

Questionado sobre os meios financeiros de manutenção do MTST/RJ, Felipe afirmou: *“ainda não temos uma política de arrecadação. É tudo improvisado”*. Segundo ele, há uma grande dificuldade em termos de recursos financeiros, pois *“o MTST preza pela autonomia e independência em relação ao Estado”*; logo, não recebe qualquer verba pública: *“o MTST não se deixou ser fagocitado pelo Estado”*. A proposta do MTST é fazer uma *“interlocução institucional crítica. E isso tem um preço: não ser contemplado com recursos públicos”*. Segundo Felipe, o movimento *“se vira com verbas de sindicatos (Intersindical e Conlutas) e partidos políticos (PSTU e PSOL)”*.

Perguntado sobre as atividades desenvolvidas pelo MTST/RJ, Felipe reforçou a sua ligação com a base: *“integramos uma articulação dos setores não cooptados pelo governo e participamos dessas atividades, por exemplo, a Frente/Fórum para organizar as comunidades diante dessa escalada de remoções e ameaças de despejos por conta dos grandes eventos, a Copa do Mundo e as Olimpíadas”*. Mencionou, ainda, que será organizado em 2011 um ato político denominado *“grito dos excluídos”*⁴¹², além de um seminário para reflexão da conjuntura urbana atual e para amparar esse processo de estruturação do MTST/RJ.

8.2.4.3 As relações do MTST com o MST e o Estado: autonomia e embate

Ao abordar os tipos de relação mantidos pelo MTST com outros movimentos sociais e com o Estado, Felipe recordou que o MTST surgiu a partir de uma iniciativa do MST, tal como ocorreu com outros movimentos como o MTD (Movimento dos Trabalhadores

⁴¹² Trata-se do mesmo evento mencionado por Roberto, da Ocupação Quilombo das Guerreiras.

Desempregados), que atua no espaço urbano. Na sua visão, existe autonomia entre o MTST e o MST, de modo que *“o MTST não é correia de transmissão do MST”*. As relações entre os movimentos são oscilantes, ora de proximidade, ora de afastamento:

Classificamos isso como problema, que precisa ser superado para se ter uma prática que articule esses setores. Apesar de no Rio de Janeiro vigorar essa dinâmica fragmentária, atualmente o MTST está inserido na Frente Nacional de Resistência Urbana, que engloba movimentos populares não só de luta pela moradia, mas tem foco em outros tipos de intervenção de relativos à questão urbana, por exemplo, a questão da opressão sobre os negros.

Nesse momento, Felipe mencionou o movimento “Pau Marinho”, que atua em prol da defesa dos direitos dos negros no espaço urbano. Perguntado sobre qual seria a pertinência da luta pela moradia com outras bandeiras, Felipe afirmou que *“na interpretação do movimento, no Brasil há um entrelaçamento da luta de classes com a questão racial”*, principalmente por se tratar da clientela preferencial do poder punitivo do Estado e envolver a criminalização da pobreza, *“aí essas questões aparecem”*. Segundo ele há outras intersecções, tais como as demandas dos grupos homossexuais, de gênero e ecológicos, que *“o movimento [o MTST] procura incorporar na sua prática, tática e estrategicamente”*.

No que tange às relações entre o MTST e o Estado, Felipe destacou o estágio ainda embrionário do MTST no Rio de Janeiro, mas salientou que em termos “nacionais”, principalmente São Paulo, há uma referência para nortear o movimento no Rio de Janeiro:

o movimento se empenha em criar uma identidade própria e junto a isso encontra-se a necessidade de se manter a autonomia do movimento. Tem que criar mecanismos para impedir a sua absorção [nesse momento frisou tal dinâmica através dos termos “tragado” e “fagocitado”] – enquanto movimento pelo Estado. Principalmente diante das características do governo Lula. Mas isso não exclui a necessidade de manter relações com o Estado, porque o movimento precisa responder demandas concretas imediatas da sua base, o que é atendido através de políticas públicas do Estado.

O MTST procura manter o binômio independência/autonomia aliado a um combate ao sectarismo, de modo que consiga, por um lado, preservar a sua existência e evitar a sua absorção pelo Estado, e, por outro, manter com ele relações calcadas numa visão crítica e não refratária a todas as ações do poder público.

Questionado se as relações entre o MTST e o Estado se dão mais em termos de protestos ou de cooperação, Felipe respondeu que as relações são mais de enfrentamento e salientou que o MTST não fez parte da base de apoio do governo Lula. Como será explorado adiante, Felipe mencionou que há movimentos que acabam por participar da base

governamental, perdendo a sua independência.

A questão da autonomia do movimento em relação ao Estado também passa pelo grau de conscientização dos militantes dos movimentos populares, cujas bases são marcadas pela heterogeneidade, que *“tem relação direta com as experiências políticas dessas pessoas, muitos nunca foram sindicalizados, nunca exerceram ação organizada com outras pessoas com direcionamento político”*. Na maioria dos casos, *“a tomada de consciência ocorre no curso da ação política”*.

Felipe destacou a ocupação como estratégia de luta política e modo de realização da cidadania, configurando-se como o elemento que lastreia as relações do movimento dos sem-teto com o Estado. Nas suas palavras,

a ocupação é a sua forma básica de luta; é o que coloca o diferencial; sem ocupação, o movimento social perderia o referencial, se vulnerabiliza, podendo ser mais facilmente absorvido pelo Estado; possibilita o amadurecimento político dessa base social; é a ferramenta de luta principal do movimento juntamente com o trancamento de rodovias, herança do MST; é um exercício da cidadania; é como uma greve no movimento sindical.

Dessa maneira o MTST promove um enfrentamento ao Estado na esfera da circulação das mercadorias, pois a informalidade do trabalho se dá fora do espaço da produção. Com isso, os trabalhadores que integram os movimentos sociais não podem ser identificados com *“a figura do operário com macacão e emprego formal”*.

Mesmo adotando essa política de conflito perante a institucionalidade estatal, o MTST não deixa de fazer contatos pontuais com parlamentares⁴¹³, mas frisando o seguinte: *“não temos nenhuma estratégia eleitoral”*.

Ainda na sua explicação sobre os tipos de relações estabelecidas entre o MTST e o Estado, Felipe afirmou que o principal foco que as possibilitou tem sido o Programa Minha Casa Minha Vida (*“PMCMV”*), elaborado e promovido pelo governo federal, com base na Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009.

Felipe destacou que o MTST organizou uma série de ações que respaldaram a sua interação com o Estado, que tiveram como mediação o PMCMV:

pressionamos o governo especialmente focando esse programa, muito alardeado pelo governo, para tencionar/revelar as contradições internas do programa. Por exemplo, o programa não é prioritariamente voltado a atender as necessidades do setor que mais padece da questão habitacional (pessoas que recebem de 0 a 3 salários mínimos mensais). O

⁴¹³ Como exemplos, Felipe mencionou dois deputados estaduais no Rio de Janeiro: Marcelo Freixo (PSOL-RJ) e Janira Rocha (PSOL-RJ e MTL – Movimento Terra e Liberdade).

‘PMCMV’ causou devastação nos movimentos populares, o governo cooptou muita gente.

O processo político de cooptação se caracterizou por *“trazer para o interior da estrutura do Estado figuras proeminentes do movimento e a administração tecnocrática dos conflitos, que não são mobilizados por medidas técnicas”⁴¹⁴ supostamente capazes de resolvê-los”*.

O PMCMV tem um título sugestivo para o MTST lhe dar atenção. E assim procedeu o movimento: *“conseguimos atender uma demanda aqui no Rio de Janeiro; ainda tá no papel, mas a papelada tá andando”*. Felipe se refere à obtenção da garantia de financiamento para diversas unidades habitacionais no bairro de Campo Grande, na zona oeste da cidade do Rio de Janeiro, frisando que o MTST luta pela moradia no contexto da reforma urbana e tem sua base social fragmentada por causa das transformações do capitalismo.

Felipe indicou que o MTST tem uma visão crítica sobre o PMCMV, *“mas o movimento não pode se dar o luxo de proscrever”*.

A questão da falta de consciência relacionada às carências materiais das pessoas em termos habitacionais gera um desejo de mobilização, mas este pode se manifestar apenas no limite do necessário para a obtenção da moradia, sem que se produza alguma preocupação com questões políticas mais abrangentes. Indagado a esse respeito, Felipe foi enfático ao afirmar que *“num primeiro momento, as pessoas não lutam por idéias, mas por necessidades materiais imediatas. Não tem como exigir de alguém que não tem nem onde morar, que reflita sobre questões teóricas políticas, luta pelo socialismo, por exemplo.”*

A definição do MCMV no ponto de vista do MTST considera que se trata:

praticamente de um pacote habitacional com a promessa de construir um milhão de unidades habitacionais; oferece ao complexo problema habitacional brasileiro uma resposta mercadológica (aquecimento da indústria imobiliária via créditos subsidiados). Como consequência, a reforma urbana brasileira não fica contemplada, um pingó sequer, pelo ‘PMCMV’.

Segundo Felipe, *“apenas 40% do total do valor referente a 1 milhão de unidades habitacionais é voltado ao segmento populacional correspondente à faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos, que é o segmento mais vulnerável na questão habitacional”*. Entretanto, ele reconheceu que, pela primeira vez na história do Brasil, essa faixa da população foi atingida

⁴¹⁴ Segundo Felipe, para esse tipo de medida ganhar legitimidade é importante que seja conduzida por quem veio dos movimentos populares.

por uma política habitacional do governo federal. Anteriormente, o tratamento do governo à questão habitacional pode ser representado pela criação, em 1966, do Banco Nacional da Habitação (BNH⁴¹⁵) como *“mecanismo intenso de concentração de dinheiro do país, pois canalizou recursos do FGTS para financiar moradias para a classe média e a burguesia. Logo, não contemplou a faixa da população de 0 a 3 salários mínimos”*.

Perguntando sobre os 60% de recursos remanescentes do PMCMV, Felipe indicou que se destinam às pessoas que recebem na faixa de 3 a 10 salários mínimos, justamente *“a faixa preferencial da indústria imobiliária”*. Na sua opinião, o MTST não é contrário, *a priori*, a qualquer política pública promovida pelo Estado. Depende do caso concreto, pois *“o MTST não é refratário a políticas públicas”*.

Ao tratar das relações mantidas entre o MTST e as ONGs, Felipe aduziu que não se opõe à existência das ONGs, mas, por princípio, o movimento não é uma ONG, nem pode ser, pois a ausência de vínculos diretos com o governo assegura a sua autonomia. Até seria possível o movimento criar ONGs ou ter vínculos com elas, tanto que o MST criou algumas. No caso do MTST, há relações com o grupo USINA⁴¹⁶, coletivo de jovens arquitetos de postura crítica que buscam pensar práticas alternativas urbanas.

Felipe foi contundente ao afirmar que *“do terceiro setor não vão emergir as transformações estruturais demandadas pelo movimento”*. Segundo ele, recentemente o MST conseguiu promover o primeiro assentamento urbano na cidade paulista de Jandira – denominado “comuna da terra” ou “comuna urbana”. Esse grupo de arquitetos trabalha juntamente com os assentados na construção de unidades habitacionais, o que representa um *“tipo de gestão urbana diferenciada, pois é participativa”*.

Indagado sobre quais seriam as possíveis alternativas à proposta mercadológica do PMCMV, Felipe disse que se deve *“tratar o grave problema habitacional brasileiro articulado à reforma urbana, sem a lógica segregacionista. O crédito habitacional bateu recorde em 2010, além das isenções fiscais concedidas pelo governo para compra de material de construção”*. Além disso, concordou com a utilização dos institutos jurídicos dos direitos reais de posse e uso para fins de moradia, instituídos pela Medida Provisória nº 2.220, pois isso não geraria despesas para os cofres públicos. Novamente, verifica-se o uso do Direito como ferramenta para a luta do movimento social.

⁴¹⁵ Felipe identificou a inserção da criação do BNH no contexto do “boom” demográfico urbano, que ocorreu no Brasil a partir do início da década de 1970.

⁴¹⁶ Felipe não soube informar se o grupo USINA é uma ONG.

8.2.4.4 A atuação do MTST no Estado do Rio de Janeiro

Róbson delimitou três eixos como norteadores da atuação do MTST no Estado do Rio de Janeiro: (i) o COMPERJ; (ii) as UPPs e os grandes eventos; e (iii) a região serrana. No seu diagnóstico:

é preciso pensar o Estado do Rio de Janeiro – territorial, social... identificar os atores. Não é só os mega eventos. Ninguém da academia [*universidade*] está pensando sobre o Estado como um todo, mas só a capital com os mega eventos. É preciso explorar a região serrana e o norte fluminense.

O foco prioritário encontra-se na região do COMPERJ – Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro nos municípios de Itaboraí e São Gonçalo, e não mais na zona oeste da capital, especialmente nos bairros de Santa Cruz e Campo Grande.

O COMPERJ consiste em uma nova refinaria da Petrobrás, voltada a processar óleo pesado, que está sendo construída nos referidos municípios e afetará também as cidades de Tanguá, Rio Bonito, Guapimirim e Cachoeiros de Macacu, consideradas “municípios dormitório”. Essa obra envolve um “investimento grande”, na casa dos 8,3 milhões de dólares.

Segundo Róbson, há um “espaço de terraplanagem” de 42.000 km², que levou 18 meses para ficar pronto. A fábrica vai ocupar dois terços dessa área. Nesse período, 50.000 pessoas já se mudaram para essa área. A refinaria começará a funcionar em 2012 com 50% da sua capacidade e em 2014 em sua plenitude, e fabricará 19 produtos para abastecer 720 indústrias que poderão ficar se instalar ao seu redor⁴¹⁷.

Portanto, *“é fundamental os movimentos sociais estarem nessa região, que é precarizada. Para se ter uma idéia, o governo federal alega que criará 210.000 novos empregos, a população de Itaboraí é de 208.000 habitantes”*. No entendimento do MTST, essa região consistirá no principal espaço de conflitos territoriais e de déficit habitacional do Estado do Rio de Janeiro, tendo em vista a grande monta de investimentos na construção do Complexo e as transformações urbanas advindas da sua implementação.

Por outro lado, espaços territoriais como os bairros de Santa Cruz e Campo Grande têm consolidada uma estrutura de poder arcaica, além de já serem áreas muito povoadas, contando com poucos terrenos não utilizados. Para demonstrar os tipos de relações

⁴¹⁷ Cf. <http://www.comperj.com.br>

constituídas em empreendimentos como este, Róbson mencionou que a empresa multinacional ThyssenKrupp contratou a empresa de vigilância privada Emmanuelle (nome alusivo ao dos filmes eróticos franceses), de propriedade do ex-deputado estadual Jerominho, cassado por envolvimento com milícias, para “tomar conta” das suas instalações no bairro de Santa Cruz. Na sua avaliação isso representa a *“aliança entre o capital internacional e a estrutura mais arcaica de poder”*.

Quanto ao Projeto Porto Maravilha, Róbson disse ter uma *“leitura pragmática preocupada com a organização do MTST”*. Esse projeto envolve um grande número de despejos e, em seu entendimento, é praticamente impossível detê-los por dois motivos:

Primeiro, porque é um processo avassalador e minimizar seu impacto seria uma grande vitória: é preciso garantir o mínimo de população nesses espaços; aumentar o valor das indenizações é o máximo que poderíamos conseguir. Depois, porque há pouco acúmulo de força: essas comunidades são diferentes da nossa base social, que vem da não propriedade, do não pertencimento social do espaço, é muito flutuante.

Além disso, o MTST considera desfavorável o contexto em razão de diversos fatores:

Existe uma noção de propriedade privada consolidada nessas áreas de despejos; já não existe nenhuma forma de organização social coletiva; por conta do despejo surge a necessidade de se organizar, mas isso tem um limite: a propriedade privada daquele espaço. Por isso, você não consegue fazer luta política com essas pessoas; o que elas fazem é algo mais pragmático, é uma luta pela propriedade privada. Seria como uma luta sindical, com reivindicações cristalizadas; é difícil criar ferramentas políticas, o ganho é muito baixo perante o que necessita a dinâmica natural de um movimento de massa.

Por conta dessas adversidades envolvendo a região urbana do Projeto Porto Maravilha e da escassez de militantes para atuar em diversas frentes, o MTST/RJ vem focando a sua atuação na área do COMPERJ, que sofrerá impactos socioeconômicos de maiores proporções.

Nesta última fala de Róbson chamou a atenção a distinção por ele feita entre os movimentos sociais de massas e os movimentos sociais “pontuais”. Enquanto os primeiros buscam promover uma profunda transformação social, os segundos limitam-se à luta pela propriedade privada no sentido de uma satisfação imediata e limitada das necessidades dos militantes.

8.2.4.5 A ocupação como estratégia de luta do MTST

Assim como Felipe, Róbson também considera a ocupação como estratégia central dos

movimentos sociais para a prática da cidadania na atualidade. A partir dessa premissa, passou a descrever como funciona a formação e a manutenção de ocupações, ressaltando que o elemento fundamental nesse processo é a *“alternância de funções”*, ou seja, uma distribuição de tarefas entre os ocupantes e um rodízio entre eles na sua execução.

Toda ocupação é precedida de uma fase de preparação, na qual se leva em conta aspectos subjetivos. Por exemplo, a maioria das pessoas que participa dos movimentos de ocupação *“parte do princípio de que isso é uma transgressão. É uma leitura conservadora; a pessoa pode ter passado fome, mas continua achando a propriedade uma coisa sagrada. Mas a necessidade faz essas pessoas concordarem com o nosso discurso”*.

A fase de preparação da ocupação costuma durar entre três e quatro meses, nos quais são realizadas diversas reuniões, pautadas por dois momentos: (i) *“mostrar os fatores que levam a fazer a ocupação, que eles [os futuros ocupantes] têm direito à terra, ao teto”*; (ii) *“a forma de estarmos organizados para não sermos despejados”*. Durante a etapa de preparação são constituídas equipes básicas de coordenação, senso escolar, infra-estrutura (cozinhas e banheiros coletivos) e equipe de formação política.

Após realizada a ocupação, *“há uma forma que mistura o discurso político com o movimento de massa”*. Nos primeiros dias e semanas das ocupações, podem ocorrer até três assembleias diárias, pois elas são consideradas *“muito importantes para criar organicidade e socializar o máximo de informações, manter as pessoas alertas para estarem juntas”*.

Na fase inicial da ocupação, o papel dos militantes é apenas *“servir de referência”*. Eles *“ficam na ocupação apenas durante um período limitado – é um processo dialético; eles têm que ser referência para a ocupação, mas sem serem personalizados, sem serem referência para o acampamento”*. Os motivos que justificam essa postura um tanto quanto distanciada dos militantes do MTST em relação aos ocupantes advém do fato de ser *“comum ter pessoas que estão à margem da sociedade, quando estão nesse espaço interpretam as coisas de forma autoritária”*. Isto é, almeja-se evitar que as pessoas se sintam manobradas.

As formas de recrutamento pelo MTST/RJ para a realização das ocupações envolvem um *“trabalho de base”* desenvolvido na região de Santa Cruz, bairro da zona oeste da cidade do Rio de Janeiro. Há sempre um primeiro contato dos membros do MTST com pastores de igrejas, associações de moradores, entre outras organizações sociais, que indicam pessoas possivelmente interessadas em aderir ao movimento e obter uma moradia. Posteriormente são realizadas reuniões para apresentação das estratégias de mobilização e planos de ocupação, de

modo que as pessoas possam decidir se integrarão, ou não, o movimento. Segundo Róbson, “o MTST é um movimento de massas”; por isso tem a intenção de integrar todos os sujeitos possíveis.

Ainda tratando do recrutamento das pessoas que realizarão e integrarão as ocupações, Róbson afirmou que:

os processos são simples para eleger os membros lá; o processo de escolha é feito pelas famílias; não precisa ter um perfil para encaixar ali; essas tarefas constroem uma forma de as pessoas se relacionarem. É uma ‘criatividade subjetiva’: você cria situações que as pessoas nunca se colocaram antes; a nova dinâmica não é definir o sujeito com um perfil ideal (como na contratação de um empregado); isso que fazemos é muito dinâmico. As pessoas estabelecem o que elas querem – liberdade... a energia contida é muito grande e explode naquele espaço. O movimento não interfere, mas estimula a capacidade criadora das pessoas. O espaço territorial é determinante para isso; ocupação em prédio seria difícil para isso, pois [essa estrutura física] tem um tempo coletivo menor; não é só a materialidade, a estrutura vertical... as famílias ficam isoladas.

Diante desses fatores, o grande desafio do MTST é “*conseguir espaço para fazer ocupações em terrenos; constroem-se barracas desde lona preta, tapumes, mas jamais com materiais de alvenaria (tijolo, telha, vidro etc.)*”, pois se trata de uma dinâmica de auto-construção coletiva e cooperativa.

Ao comentar sobre o processo de habitação relativo às ocupações, Róbson foi cauteloso ao reconhecer que:

Estamos engatinhando; para se formar um assentamento urbano é preciso trâmites burocráticos. O [Programa] Minha Casa Minha Dilma acabou com a forma coletiva de construção de moradias, o mutirão. Agora são as empreiteiras que fazem as obras. O [Programa] Minha Casa Minha Dilma é o grande pacto do governo Lula. Envolve déficit habitacional e as empreiteiras. Quebrou a atuação coletiva, antes realizada através da forma do mutirão, a única ferramenta capaz de construir massa crítica. Hoje não temos nenhuma área de pré-assentamentos, mas se tivéssemos seria uma disputa desigual, porque existe uma política governamental que impede o mutirão. Eles [os governantes, especialmente os formuladores de políticas públicas] cortaram o mutirão por causa da racionalidade de estar no Estado, mas isso não tem o mesmo significado para os movimentos; ele [o administrador público], quando elabora, é a partir da ótica do Estado.

A potencialidade da atuação dos movimentos sociais na atual reforma urbana é definida por Róbson como “*se manter legítimo e fazer o máximo de ocupações para quebrar o programa [MCMV]*”. Mencionou o projeto “ecotécnicas”, desenvolvido no livro “Arquiteto do pé descalço”, disponível na internet, que foi elaborado por um grupo de jovens arquitetos ligados ao MTST em São Paulo.

Questionado sobre as contradições existentes entre as estratégias de atuação dos diferentes movimentos sociais – enquanto alguns enfrentam o Estado, outros o apóiam

desempenhando funções assistenciais – em relação ao tema da falta de habitação, Róbson considerou que:

o perigo dos movimentos sociais que lutam pela moradia é que você pode apenas acelerar o papel do Estado: os movimentos cadastram pessoas etc. e o Estado só vem para assentá-las, contabilizando a concretização dos direitos de muitas pessoas necessitadas. Por isso, não dá pra você fazer mediações como se estivesse no papel do Estado. Não se deve conjugar busca por moradia com geração de renda, porque isso é impossível: você entra na dinâmica do capital; qualquer tipo de organização cooperativada/associativa, para gerar renda, estará relacionada a situações como reciclagem de lixo, trabalho de pedreiro etc.; quando você adquire um nível de autonomia econômica, você se distancia da organização do movimento.

De acordo com Róbson, *“há movimentos populares que consideram o [Programa] Minha Casa Minha Dilma como uma vitória e um acúmulo do movimento”*. Mas isso é falso. No *site* do Ministério das Cidades há referência ao Conselho das Cidades, cujos integrantes (conselheiros) são indicados por cada Estado da federação, por movimentos sociais e por “entidades” (ONGs). Segundo afirmou, o governo nomeia pessoas egressas dos movimentos sociais que sejam da sua base de apoio político⁴¹⁸. Estes sujeitos formam a maioria do Conselho e, com isso, o governo confere legitimidade às suas decisões na formulação de políticas públicas, pois abalizadas pela participação e opinião da “sociedade civil”. Assim, todas as Conferências das Cidades, nos âmbitos municipal, estadual e nacional, legitimaram o Plano Nacional da Reforma Urbana: *“quem participou disso legitimou o PNRU e atualmente integra os conselhos. No Rio de Janeiro, as entidades envolvidas são: FASE, Fundação Bento Rubião, Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), e Central de Movimentos Populares (CMP)”*.

8.2.4.6 As relações dos “movimentos de massas” com os “movimentos pontuais de ocupação”

A partir da identificação da premissa, comum a Felipe e Róbson, de que o MTST é um movimento de massas com pretensão de universalidade em relação à sociedade e objetivo de transformação social, formulou-se uma pergunta acerca das relações existentes entre o MTST e os movimentos sociais denominados “pontuais”, constituídos por grupos de famílias e voltados ao atendimento de demandas específicas, sem a meta de transformar a sociedade.

⁴¹⁸ Na sua entrevista, Felipe Brito mencionou o mesmo processo de “cooptação” de militantes dos movimentos sociais pela estrutura governamental.

Róbson respondeu através de um exemplo concreto: certa vez estava em uma “reunião operativa” do MTST, quando chegou um casal estranho aos integrantes ali reunidos. Todavia, como se tratava de convidados de um dos militantes, permaneceram no recinto e assistiram a reunião. Eles faziam parte de uma ocupação de um casarão localizado na região central da cidade do Rio de Janeiro e foram pedir ajuda para não serem removidos, de modo que tivessem algum tipo de auxílio no processo judicial de despejo ao qual estavam submetidos, que se encontrava paralisado na ocasião. Os militantes do MTST encaminharam o casal para o ITERJ, para que pudessem tentar resolver a sua situação.

Róbson foi enfático ao afirmar que *“o movimento [MTST] não tem condição de ajudar essas pessoas; é outra dinâmica; não vamos ser consultores de ocupações; respeitamos pessoas que fazem essas ocupações [de prédios], mas não fazemos”*.

Segundo ele, está sendo formada uma “frente de resistência urbana”, com a pretensão de reunir vários movimentos sociais com a mesma característica: *“não alinhamento com a política do governo federal”*. A primeira iniciativa nesse sentido foi a realização de um fórum composto pelos seguintes movimentos: MTST, MCP (Movimento dos Coletivos Populares), Movimento de Ocupações Urbanas da Bahia, Movimento Brigadas Populares, de Minas Gerais, e por outro movimento do Distrito Federal, cujo nome não se recordou.

Róbson arrematou mencionando a expressão *“eterna gratidão”*, que, segundo ele, ilustra a situação vivenciada por muitos militantes, inclusive ele. O fato de o militante viajar pelo Brasil e para o exterior, representando o movimento e sendo financiado por este, acaba impedindo o desenvolvimento e manutenção de uma *“capacidade crítica mais autônoma”*; afinal, *“o militante que viaja expande os horizontes”*. Esse, aliás, foi um dos motivos que justificaram o seu desligamento do MST.

Por seu turno, Felipe afirmou que as relações entre o MTST e as ocupações de edifícios na cidade do Rio de Janeiro são pontuais e não sistemáticas, portanto precárias. Apesar disso, informou que o MTST está *“organizando uma frente contra os despejos; há o desejo de criar uma instância capaz de proporcionar interação entre os movimentos populares no Rio de Janeiro”*.

Segundo ele, a mencionada “frente” é composta por vários movimentos populares, pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, por advogados, por sindicatos (SEPE, SINDSPREV e outros, além do Conlutas) e por moradores das áreas afetadas. Dessa forma, acaba abarcando a problemática da criminalização da pobreza.

Na minha interpretação, a fala de Felipe confirmou os depoimentos de diversos entrevistados nas ocupações Quilombo das Guerreiras e Zumbi dos Palmares, bem como a minha percepção preliminar, no sentido da desarticulação dos movimentos de ocupação de edifícios na cidade do Rio de Janeiro. Esses movimentos consistem em ações isoladas e independentes umas das outras, não havendo qualquer tipo de articulação mais sólida nos seus processos de formação, organização e manutenção. O que há, no máximo, é o convívio pessoal entre alguns de seus membros, que costumam se frequentar apenas em atividades socioculturais.

Cabe recordar que a liderança da Ocupação Zumbi dos Palmares procurou outras ocupações a fim de promover palestras e cursos de conscientização política, mas isso foi rechaçado liminarmente, ao argumento, segundo Joel Valentim, de “achar ser ameaça” e “querer se meter”. As entrevistas realizadas na Ocupação Quilombo das Guerreiras também confirmam essa interpretação. Roberto nos afirmou, certa vez, que a Quilombo não tem interesse em manter contato político com as demais ocupações, ao argumento que “*tem costumes muito diferentes*”, referindo-se ao uso de drogas, a pequenos delitos e a maus hábitos dos moradores de outras ocupações.

8.2.4.7 A visão do MTST sobre cidadania, sociedade civil, Poder Judiciário, Direito e Constituição

Após a exploração de temas como a formação do movimento, a sua estratégia de atuação e a dinâmica das suas relações com o Estado, passou-se a abordar tópicos mais pontuais, afetos ao objeto teórico desta pesquisa.

Na visão de Róbson, “*todo movimento social articula a idéia do Estado gerindo políticas públicas e uma base social que não tem acesso aos serviços públicos*.”

Apresentou como exemplo a tradição de saques no Nordeste, a qual os movimentos sociais tentam politizar. Esses atos são antigos, desde a época de Lampião. Quando os saques são realizados, a Polícia Rodoviária Federal faz cercos nas rodovias e isso gera engarrafamentos de veículos nas estradas. Certa vez, quando Róbson participava de uma marcha do MST no município fluminense de Araruama, encontrou um dirigente do Partido Verde, que, por acaso, esteve presente em um daqueles engarrafamentos no Nordeste. Róbson

chefiava uma brigada de 50 pessoas do MST e, ao buscar alojamento junto ao dirigente do PV, recebeu uma negativa deste, que *“achou um absurdo, sentiu ferido seu conceito de cidadania. O conceito de cidadania para as pessoas que passam fome é diferente daquele do cara do PV. Trata-se de formas diferentes de percepção da realidade”*.

Segundo Róbson, o conceito de cidadania atualmente é mais “transmutado”, pois está sujeito a modificações constantes:

Pode-se usar a mesma palavra para várias coisas, vários sentidos. Para nós essa cidadania tem um limite, o exercício dos direitos sempre foi previsto para se ter um processo desigual. Imagina se todos fossem ter seus direitos de forma radical?. A base social dos movimentos sociais é composta por sujeitos que estão fora da sociedade, não têm reconhecimento pelo Estado, não têm uma conta de luz no seu nome, cartão do SUS etc. Essa expressão de cidadania não atinge essas pessoas. Discutir cidadania nesse contexto de hoje é o Estado terceirizar a inclusão social através das ONGs, a funções/processos de mediação pelo Estado. O capital não se interessa mais pelo exército de reserva.

Róbson também explorou o tema das UPPs – Unidades de Polícia Pacificadora. Segundo ele, trata-se de uma política de combate ao “tráfico varejo”, que envolve urbanização e controle territorial. Após realizadas as ocupações das favelas, o Estado, como o auxílio de ONGs, está trabalhando conceitos de “deveres” e “direitos”, por exemplo, *“agora todo mundo vai ter que pagar por luz e água para a Light e a Cedae”*.

A título exemplificativo, Róbson mencionou o caso do conjunto habitacional de Vila Kosmos, no qual vinte e cinco famílias da Favela do Metrô foram instaladas em casas de 43m²: *“As pessoas levaram um susto, pois não pagavam nada e hoje há taxas. Isso vai gerar um aumento da arrecadação do município em 90 milhões [de reais] para 2012, por causa das UPPs”*.

Na sua conclusão, *“se pensarmos o marco da cidadania como um valor, os movimentos sociais se confundiram quanto a esse conceito. Movimentos sociais fazem mediação entre o Estado e uma base social fudida”*.

Ao tratar da questão urbana, Róbson mencionou o Programa Nacional de Habitação, por ele denominado de “Minha Casa Minha Dilma”, como uma *“possibilidade de acúmulo de militantes ‘chapa branca’ em conselhos do governo, evitando a política”*. Segundo ele, há um *“processo próximo ao que chamamos de cidadania: o sujeito percebe que ele tem uma força fantástica. Por exemplo, no momento do despejo: perde-se o terreno e a referência das pessoas”*.

Ao se posicionar sobre o tema “sociedade civil”, Róbson estabeleceu uma relação

entre que o chama de “sociedade” e a noção de “sociedade civil”, que seria a parte organizada da sociedade, tendo mencionado que conhecia a formulação de Gramsci.

Segundo ele, existem na “sociedade” alguns “estratos econômicos” sem consciência, que continuam reproduzindo a lógica do “Big Brother”, que preconiza uma superexposição de futilidades que encobre importantes aspectos da realidade social. Portanto, o movimento de massas não se identifica com a “sociedade civil estratificada”. Por um lado, os “movimentos” organizados pela internet não são verdadeiros movimentos sociais; por outro, atos políticos como o “grito dos excluídos” atualmente têm sido organizados de forma setORIZADA, dividindo-se a sua composição em alas, separando os movimentos pontuais de acordo com as suas bandeiras.

Na visão dos movimentos sociais de massas a sociedade civil é:

um conceito complicado do ponto de vista de se ter uma organização; o Estado pode até ter. A categoria de sociedade civil que o Estado brasileiro conhece é a movimentação e implementação dos programas praticados pelas ONGs e profissionais liberais da comunicação.

Dentro dos movimentos sociais, parte segue Gramsci para fazer a disputa por hegemonia, mas não querem disputar o Estado; hoje, fazer disputas na sociedade não é como os mesmos conceitos da época de Gramsci. Hoje discutimos mudança na matriz energética, o pré-sal, a fabricação de automóvel elétrico etc.

Hegemonia hoje quer dizer que a disputa se esgota nas possibilidades dos sujeitos. Hoje, para fazer leitura de mundo é preciso recuperar a capacidade de utopia. A luta nossa não é hegemônica. É pela existência, não é pelo controle do estado, é pela humanidade. Um dos objetivos é transformar a sociedade (resgatar o sujeito); fazer com que o Estado mude; implodir tudo e construir novas formas; esse debate está dentro dos movimentos sociais. As estruturas têm que ser implodidas, agente não quer ganhar o Estado; queremos ganhar a sociedade. A disputa tem que estar na sociedade, não é jogar energia no aparelho do Estado.

A visão do movimento sobre o Poder Judiciário é calcada em uma leitura “basista”, ou seja, a partir do ponto de vista das pessoas que compõem a base social do movimento e da sociedade, e que normalmente não atingem certas posições institucionais. Por exemplo, *“filho de sem-teto não vira juiz; juiz não convive, não visita as ocupações, não come churrasquinho de gato com a gente”*.

Existe uma questão identitária na leitura da realidade, pois o juiz está distante do ambiente social e reproduz valores pessoais nos seus julgamentos, na maioria dos casos discrepantes em relação à realidade social: *“o juiz não é um parceiro dos movimentos. Em toda estrutura do poder público, não temos alianças, só dentro da sociedade”*. O Judiciário tem uma *“estrutura conservadora. Você pode ter avanços nas estruturas mais novas (Defensoria e Ministério Público), mas o Judiciário como um todo tem um ranço*

conservador”.

Como exemplo, Róbson citou um episódio ocorrido em uma cidade do interior do Estado do Rio de Janeiro, quando participou da ocupação de um terreno localizado ao lado de um hospital. Os militantes da ocupação tentaram levar pessoas para serem atendidas no hospital, mas foram recebidos com hostilidade. Entretanto, após prestarem um trabalho voluntário – ajudando a limpar e pintar o hospital –, passaram a ser melhor tratados pelos médicos, o que, para eles, significou uma *“quebra de preconceito perante os médicos”*.

Ao ser perguntado sobre a visão sobre o Direito, Róbson foi enfático:

Negativa! A figuração do direito para nós não tem sentido, porque foi construída e exercida como um conceito moral. É um padrão de regras, leis, estatutos, que regulam as relações de quem já está no poder. O direito é a defesa da propriedade privada, do acúmulo de capital. Isso não quer dizer que alguns sujeitos dentro do judiciário não podem fazer ‘coisas interessantes’ (medidas progressistas), mas eles sabem dos limites desse processo.

Róbson mencionou diversas pessoas e entidades da sociedade civil e ligadas ao “Sistema Judiciário” que apóiam os movimentos sociais: a juíza federal Salete Maccaloz, o Instituto Carioca de Criminologia (comandado pelos professores Nilo Batista e Vera Malaguti), o professor e advogado Miguel Baldez, a Rede Nacional de Advogados Populares (RENAP), o Centro de Assessoria Jurídica Popular Mariana Criola, “uma juíza do Rio Grande do Sul” e a Associação de Magistrados pela Democracia.

Considerando que o Direito é uma referência no horizonte dos movimentos sociais, apresenta-se a questão de como trabalhar com o binômio legalidade/ilegalidade. De acordo com Róbson, *“a legalidade para nós é o nosso projeto político. Legalidade e ilegalidade para nós é no marco político, não no marco técnico-jurídico. Para nós, ilegal é o sujeito passar fome e não ter terra, tendo terra ali. Fazemos uma leitura sempre política”*.

Comentando sobre o papel da Constituição, ele afirmou que o raciocínio é o mesmo: *“a Constituição diz que temos direitos, essa base social de excluídos. A função social serve como fundamento para se fazer uma ocupação. É preciso fazer uma leitura histórica do processo da assembléia constituinte”*. Nesse aspecto, deve-se identificar o perfil da composição das bancadas parlamentares – direita, esquerda e centrão –, de modo a aferir os significados e o alcance das normas constitucionais. A Constituição tem uma importância para os movimentos sociais em termos de respaldo para a legitimação das suas ações perante o poder público, além de impor limites à atuação repressiva e parâmetros em termos de políticas públicas estatais: *“Há uma parte dos movimentos sociais que acredita que o aparelho de*

transformação é o Estado. Se não houvesse esses instrumentos na Constituição Federal, os movimentos sociais agiriam da mesma forma diante da realidade, mas com menos respaldo”.

No seu governo, de Fernando Henrique Cardoso “*desrespeitou todos os estatutos na luta contra o movimento*”, basicamente através de duas estratégias: (i) criminalização: “*prende vários dirigentes nossos através da ‘prisão temporária’, que dizem que é um absurdo jurídico*”; e (ii) “*fazendo propaganda na Europa, através do ministro das relações exteriores, contra os movimentos sociais brasileiros*. Na conclusão de Róbson:

quando você vê isso, percebe os usos diferentes que se pode fazer com os estatutos, que também podem ser modificados a qualquer tempo. A partir do episódio de Eldorado dos Carajás, qualquer despejo nosso tem um nível de negociação maior; isso mudou radicalmente.

Após mencionar o episódio de Eldorado dos Carajás, no qual foram mortos dezenove integrantes do MST, no dia 17 de abril de 1996, Róbson perguntou se eu acreditava que o Judiciário pode receber pressão dos movimentos para tomar as suas decisões. Na minha opinião, há vários níveis de influência possíveis sobre o Judiciário, existindo atualmente novos padrões que norteiam o Judiciário: se um juiz foge do padrão ou tem pensamento próprio, não é valorizado ou promovido na carreira. Há uma tendência de padronização das decisões a partir dos tribunais superiores.

Segundo Róbson, o movimento encara o Direito “*de forma pragmática*”, de modo a instrumentalizar um uso proveitoso dessa seara como contribuição para a luta pela moradia nas cidades. Por isso, o MTST/RJ está na busca da formação de um “coletivo jurídico”, para acompanhar os processos judiciais, levantar documentos. “*O ideal do movimento é formar a galera que vai militar na área do jurídico*”.

Robson mencionou três tipos de figuras jurídicas que militam junto aos movimentos sociais urbanos sem-teto: (i) a “direita”, representada pelo advogado André de Paula; (ii) a “esquerda”, simbolizada pelo advogado e professor Miguel Baldez; e (iii) as “polêmicas”, personalizadas pelas “*meninas da RENAP*”, um grupo de advogadas que coordena a seção da Rede Nacional de Advogados no Estado do Rio de Janeiro.

Segundo Róbson, atualmente o movimento tem dezoito convênios firmados com universidades para a formação de quadros de militância em diversas áreas: geologia, pedagogia, história, educação do campo (“*forma o sujeito para lecionar em escolas rurais*”) e mestrado em engenharia agrônoma. Além dessas aéreas, “*a idéia é partir para a área do direito também*”.

9 CONCLUSÃO

Ao invés de servir ao propósito de recapitulação dos principais temas apresentados e desenvolvidos ao longo dos capítulos, a opção aqui foi por fazer uma conclusão que repercute o aprendizado obtido a partir da experiência empírica.

Para que seja possível avançar em relação à concepção prevalecente na área do Direito acerca da cidadania como titularidade de direitos, faz-se necessário recorrer não só a outros campos das ciências, mas à realidade social. Ao invés de ficar restrito a elocubrações teóricas e/ou normativas meramente abstratas, o pesquisador deve buscar o conhecimento na práxis, onde se produzem as inovações políticas e transformações sociais que permanentemente reconfiguram a noção de cidadania.

Mostram-se pertinentes as visões dos militantes dos movimentos sociais acerca das instituições estatais e dos conceitos tradicionais relativos à cidadania. Dessa maneira vêm à tona questões que comumente não são vislumbradas pelas autoridades e pelos estudiosos que não vivenciam a realidade como ela é de fato: dinâmica, mutante e contraditória. Essa foi a abordagem aqui proposta para uma possível leitura do conceito de cidadania na atualidade, de modo a ressignificá-lo a partir dos seus elementos constitutivos e modificativos no plano material da práxis política e social, numa articulação entre processo e produto, cidadão e direito.

O espaço de manifestação da cidadania há muito deixou de se concentrar na estrutura institucional do Estado. Cada vez mais observa-se que as inovações em termos de práticas cidadãs se manifestam no espaço público das ruas, praças, estradas e demais centros urbanos de circulação das pessoas e mercadorias. Aliás, ressaltou-se em uma das entrevistas que o bloqueio do transporte de mercadorias em rodovias consiste em uma forma de se chamar a atenção, talvez até mais incisiva que uma greve.

No que tange à tomada de consciência e a um resgate da participação política, destacam-se os novos atores coletivos. Corporificados pelos movimentos sociais, eles têm se mostrado capazes de aglutinar e mobilizar as pessoas mesmo em um cenário em que a mobilização política não é incentivada na sociedade, proporcionando até o reconhecimento de novas modalidades de direitos.

Através de uma abordagem relacional entre “teórico e empírico” e “*status* e agência”, buscou-se comprovar as hipóteses propostas em relação ao conceito teórico de cidadania como *status* de direitos e sua prática política, social e jurídica na sociedade contemporânea.

A hipótese de base afirmou que o conceito moderno de cidadania produziu um processo de alienações da cidadania e um fetichismo constitucional. A análise teórica a partir das categorias “alienação” e “fetichismo”, de Karl Marx, demonstrou que a origem desses fenômenos encontra-se na dinâmica do sistema capitalista de produção e organização social. Com a naturalização das leis sociais que regem a vida humana e a generalização de uma compreensão fragmentada do conhecimento, as pessoas são inseridas em um ambiente em que não se sentem impulsionadas a se mobilizar para questionar as “regras do jogo”.

Dessa forma a cidadania é separada do homem no seu exercício cotidiano e transferida para normas jurídicas abstratas e corpos técnicos institucionais, cujas funções são especificamente voltadas a cumprir as tarefas de administração e modificação da sociedade. Com isso, reifica-se uma série de relações sociais em elementos simbólicos como a Constituição, considerada o grande repositório das conquistas civilizatórias, de modo que bastaria serem aplicadas as suas normas para que a cidadania se materializasse, ao passo que persistem negligenciados (mascarados) os tensionamentos que impedem a sua plena e universal efetivação.

Como representação desse fenômeno, a experiência empírica proporcionou um retorno no sentido que no sistema capitalista, via de regra, as pessoas não agem politicamente porque têm consciência da sua civilidade e do seu papel na comunidade. Pelo contrário, geralmente os indivíduos são instados a se organizar e a atuar politicamente quando se vêem em situações de precariedade em termos das necessidades materiais criadas pela própria lógica capitalista de alocação desigual de recursos. A partir de carências relativas a situações como desemprego, ausência de serviços sociais e algum tipo de discriminação, os indivíduos passam a se agrupar e a constituir coletivos para reunir mais forças e buscar suprir as suas demandas.

Ao longo desse processo de mobilização apresentam-se as condições que permitem a descoberta, por esses sujeitos, da importância de uma tomada de consciência (moral e política) acerca do mundo em que vivem e dos motivos que explicam as situações em que se encontram. Assim desponta o cidadão como o agente que viabiliza um processo político que gera o produto “direito”.

Neste momento enquadra-se a segunda hipótese fundamental desta tese, que sustenta a possibilidade de um novo sentido para o conceito de cidadania ser pensado na chave teórico-prática da dialética e da “desalienação”.

Mesmo que impulsionados por suas necessidades materiais, os indivíduos procuram o espaço da política e passam a se constituir coletivamente, para manifestar suas demandas e reivindicar o atendimento aos seus pleitos. É certo que muitos não chegam a alcançar um grau mais elevado de consciência, mas o fato de estarem em meio a esse processo já contribui para que possam desenvolver essa semente em futuras situações nas suas vidas. Aliás, segundo depoimentos colhidos na Ocupação Zumbi dos Palmares, muitas pessoas saíram dali sentindo-se mais “amadurecidas” e “experientes”, tendo adquirido um senso de coletividade que vigorou enquanto perdurou um sentimento de grupo.

Esse movimento é formado espontaneamente a partir de sujeitos que se encontram no espaço da sociedade civil e defendem a sua autonomia em relação a qualquer tipo de aparelhamento do Estado ou de outros sujeitos tradicionais da política como sindicatos e partidos políticos. Seu norte é a cidadania como algo em movimento, a ser produzido e praticado por conta própria, sendo os direitos uma meta a ser reivindicada e concebida em concreto, e não meramente um referencial utópico separado da prática. Daí depreende-se que novas articulações são estabelecidas entre cidadãos, sociedade civil e Estado.

Os entrevistados da Ocupação Zumbi dos Palmares consideraram que os movimentos sociais levam conhecimento às pessoas não esclarecidas e proporcionam um crescimento pessoal e político na forma de conscientização. Isso tem uma relação direta com o processo de tomada de consciência preconizada por Marx e Gramsci como parte do processo de “desalienação” ou “reforma da consciência”, ou seja, no sentido de emancipação humana perante as teias do sistema capitalista que impedem uma autorrealização civilizatória das pessoas. Por outro lado, em meio aos integrantes dos movimentos sociais, existe uma tensão permanente entre a busca de conscientização e um freio a essa busca manifestado como receio de ser manobrado por alguém mais esclarecido.

A cidade tem sido o espaço por excelência da prática da cidadania. A partir das questões específicas do espaço urbano surgem conflitos sociais que caracterizam um novo tipo de atores políticos, que lutam em prol da satisfação das demandas criadas nesse ambiente, que conjugam elementos da luta de classes (distribuição socioeconômica de recursos) e da luta por reconhecimento (identidades políticoculturais). No caso do direito à moradia, cuja

centralidade no processo social brasileiro é justificada por conta do enorme déficit habitacional, esses movimentos assumem a forma de organizações não institucionais voltadas a um duplo objetivo: viabilizar diretamente o acesso à moradia para pessoas desabrigadas ou residentes em locais insalubres; e estabelecer um canal de comunicação com o Estado, seja para resistir a remoções, seja para consolidar essas moradias nos locais conquistados.

A partir das ações políticas e jurídicas dos movimentos sociais urbanos sem-teto, tem-se uma nova estratégia de prática da cidadania representada pela “ocupação”, concebida nos termos de uma ação política coletiva e organizada voltada à utilização social de prédios públicos abandonados por pessoas necessitadas. Em relação aos problemas suscitados nesta tese, eis a principal contribuição proporcionada pela estratégia da ocupação: evidenciar a formação de um movimento social cujas existência e atuação demonstram a insuficiência da concepção da cidadania como titularidade de direitos, incapaz de ser efetivamente universal.

No sentido frio e tradicional da legislação, a estratégia principal dos movimentos sem-teto para viabilizar seus direitos (a ocupação) representa ações ilegais. Assim como outros tipos de movimentos sociais, eles muitas vezes calcam a sua atuação no plano da ilegalidade, por dois motivos que podem ou não confluir, a depender do movimento em questão: (i) como forma de chamar a atenção do poder público e da sociedade para as suas bandeiras; e/ou (ii) por considerarem que a legalidade os criminaliza e estigmatiza, de modo que o seu referencial de legitimidade é o seu projeto político, independentemente de equiparação aos parâmetros legais.

A visão dos movimentos sociais tem sido cada vez mais positiva em relação ao Direito e aos direitos, respectivamente, como espaço de ampliação e reconhecimento das suas lutas. Além de procurar assistência jurídica em advogados e instituições como a Defensoria Pública e o Ministério Público, alguns movimentos como o MTST têm buscado trabalhar na formação de quadros de militância especializados para defendê-los no âmbito judicial. Dessa forma é possível considerar, a partir do critério interpretativo da “revolução passiva”, que a conquista progressiva de direitos via ação política direta representa um processo paulatino de transformações moleculares na sociedade brasileira.

Este é o caso da moradia, que pode ser ilustrado pelas centenas de favelas formadas na cidade do Rio de Janeiro como resposta dos sujeitos alijados da questão habitacional pelo Estado. Desprovidos de moradia e impulsionados pela necessidade de viverem relativamente em proximidade aos seus locais de trabalho, esses cidadãos construíram nos morros da cidade

casas e barracos, cujas estruturas impressionam os melhores engenheiros e arquitetos do mundo. Esse perfil do cidadão carioca também pode ser representado pelos movimentos sociais urbanos sem-teto atuantes na cidade do Rio de Janeiro, que, depois de São Paulo, tem sido o grande centro do país em termos de mobilização na luta pela moradia. Suas ocupações têm contribuído não somente para viabilizar o acesso direito à moradia, mas também para a prática direta de ações educativas, socioculturais e de conscientização, notabilizando-se enquanto formas dinâmicas e ampliadas do exercício da cidadania.

Na atual conjuntura da prática cidadã no Brasil, a cidade do Rio de Janeiro tem um peso decisivo. Palco de um intenso e conturbado processo de reforma urbana, realizado muito por conta dos mega eventos esportivos internacionais, seu espaço urbano apresenta regiões que há décadas estavam abandonadas pelo poder público e não interessavam à iniciativa privada. Nesse período, diversos movimentos de ocupação buscaram conferir uma destinação social aos prédios e terrenos da zona portuária. Nos últimos anos, têm sido promovida uma política ostensiva de remoções das pessoas ali residentes, como forma de se “higienizar” a área para a realização de obras de investimentos milionários, cujas edificações passarão às mãos da especulação imobiliária.

A esse respeito é elucidativo o caso da Ocupação Zumbi dos Palmares, cujos moradores foram compelidos pela prefeitura municipal a deixar o prédio do INSS. Foram impostas três opções pelo poder público municipal e eles não tiveram escolha. A postura dos agentes públicos chamou a atenção, pois souu estranho (i) a prefeitura pagar uma “indenização” mesmo sendo o prédio de propriedade de uma autarquia federal, que, em tese, deveria ser a maior interessada em reaver o imóvel; e (ii) não ter sido esse pagamento formalizado.

Nesse contexto é fundamental a importância dos movimentos sociais urbanos na cidade do Rio de Janeiro. Além de dar visibilidade à luta pela moradia, seu papel de resistência oferece à sociedade uma crítica às políticas públicas habitacionais, além de mostrar aspectos que não são observados nas nebulosas ações das três esferas de governos com a iniciativa privada.

No que tange à judicialização da política e das relações sociais, verificou-se que se trata de um fenômeno ambíguo que, em um mesmo cenário, pode ser lido de modos diferentes a depender do enfoque do observador e da sua posição socioeconômica. Do ponto de vista dos juristas, a judicialização é tida como positiva, pois propicia o acesso à justiça a inúmeras

pessoas, antes alheias ao Poder Judiciário, e em demandas relevantes do cotidiano. Certamente, essa visão deve ser considerada, mas não de forma abrangente. A judicialização pode ser frutífera em relação à efetivação de alguns direitos fundamentais, especialmente os ligados às demandas por reconhecimento políticocultural, mas nem sempre em um sentido coletivo. Ademais, como demonstrou a pesquisa aqui realizada, com foco no direito à moradia, o Judiciário não atinge o problema da falta de efetividade dos direitos fundamentais referidos à distribuição socioeconômica, principalmente quando se trata de relativizar o direito de propriedade privada.

Na avaliação dos movimentos sociais estudados, o Judiciário findou não resolvendo os conflitos que protagonizaram em relação ao poder público, e, principalmente, não lhes proporcionou a concretização do seu direito à moradia. A judicialização é por eles vista como um freio aos movimentos sociais. Geralmente os magistrados são tidos como conservadores e não têm a pró-atividade de conhecer a realidade dessas pessoas que lutam por condições mínimas de sobrevivência digna. Como retratado pelos próprios ocupantes, o “fator sorte” fez com que o processo de reintegração de posse movido pelo INSS tivesse como juíza uma pessoa “progressista”, mas não se pode generalizar esse tipo de postura entre os membros do Judiciário.

As soluções são mesmo políticas, inclusive quando envolvidos órgãos públicos. Estes, para pleitear o acesso a prédios e terrenos públicos, não entram com ações judiciais, mas realizam reuniões, negociações e outros meios político-administrativos, como demonstrado no processo da revitalização da zona portuária da cidade do Rio de Janeiro.

Em um cotejo entre os movimentos sociais “pontuais” e “de massas”, pode-se constatar que os primeiros mostram a realidade dinâmica da cidadania, enquanto os segundos têm entre seus integrantes pessoas mais politizadas e esclarecidas, cujos depoimentos oferecem uma leitura consciente da realidade e uma visão mais aprofundada de temas políticos e até teóricos.

No processo de desconstituição da Ocupação Zumbi dos Palmares identificou-se que as pessoas queriam ter acesso a uma moradia através da aquisição da propriedade de uma residência, como forma de resolver definitivamente seu problema habitacional. Independentemente de terem um emprego formal, elas querem estabilidade e pensam dentro da mesma lógica do capitalismo de que a aquisição da propriedade privada lhes proporcionaria um porto seguro. Neste ponto, cabe recordar a opinião de Engels no sentido

que a questão habitacional é secundária em relação à questão social só será resolvida quando forem dirimidas coisas maiores.

A moradia tem centralidade na caracterização do cidadão, pois proporciona sua existência, sua participação e seu reconhecimento pela sociedade. Portanto, ter uma moradia tem a ver com estar inserido em uma comunidade, ter laços sociais, constituir uma identidade pessoal cultural, social e política. Quem não tem moradia não tem endereço, logo não tem acesso a serviços sociais. No caso da Ocupação Zumbi dos Palmares, apesar de seus integrantes terem um endereço, como se tratava de uma moradia informal e precária, não possuíam comprovante de residência; então, não conseguiam ter acesso a serviços públicos, nem a outros prestados pela iniciativa privada como a abertura de uma conta bancária.

Outro aspecto que define o direito à moradia, para além da sua conceituação normativa, é o fato de esta somente poder ser concretizada em um ambiente em que exista e funcione adequadamente uma rede de serviços públicos e sociais. Na visão coletiva dos movimentos sociais estudados, no caso da cidade do Rio de Janeiro este espaço é o centro da cidade. Poder-se-ia até questionar por que só no centro e se não existiria essa rede de serviços em outras regiões da cidade. Na visão dos movimentos, não.

No âmbito das políticas públicas voltadas ao direito à cidade e ao direito à moradia, o “Programa Minha Casa Minha Vida”, do governo federal, pelo menos em relação à cidade do Rio de Janeiro, tem reflexos negativos. Na visão dos movimentos sociais estudados, o programa não contempla como maioria, na alocação dos seus recursos, a parcela da sociedade mais necessitada. Mesmo assim existe uma ambiguidade entre eles: enquanto os movimentos “pontuais” buscaram a regularização fundiária dos imóveis que ocupam ou ocupavam através do PMCMV, o MTST tem uma política de combate ao programa.

Ainda quanto às políticas habitacionais, tem-se a questão da participação da sociedade civil nos conselhos de políticas públicas do Ministério das Cidades. Enquanto pesquisadores da área e integrantes desses conselhos têm uma visão positiva a seu respeito, os militantes do MTST os consideram como espaços de cooptação de integrantes dos movimentos sociais como forma de legitimação das políticas públicas elaboradas quanto ao processo político-social de urbanização.

Apesar de oferecer diversos elementos não considerados ou difíceis de serem vislumbrados no horizonte teórico, a realidade apresenta muitas contradições nas posturas conflitantes, mudanças de opinião e avaliação dos sujeitos considerados. Mas assim deve ser

compreendida a cidadania no horizonte da dialética, como em permanente questionamento, contraposição e reformulação, avançando no ritmo do processo histórico material, considerados os sujeitos que realizam a sua prática.

REFERÊNCIAS

ABENSOUR, Miguel. **A democracia contra o estado** – Marx e o momento maquiaveliano. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.

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

AGAMBEN, Giorgio. **Homo sacer: o poder soberano e a vida nua**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004.

AGRA, Walber de Moura. **Republicanismo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2005.

ALEXY, Robert. Derechos sociales fundamentales. In: CARBONELL, Miguel et alí. (Comp.). **Derechos sociales y derechos de las minorías**. 2ª ed. México D.F.: UNAM, 2001, p. 69-88.

ANCEL, Marc. **Utilidade e métodos do Direito Comparado: elementos de introdução geral ao estudo comparado dos direitos**. Porto Alegre: Safe, 1980.

ANDERSON, Perry. Introdução. In: Idem; CAMILLER, Patrick (Orgs.). **Um mapa da esquerda na Europa Ocidental**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996, p. 09-31.

ARANGO, Rodolfo. **El concepto de derechos sociales fundamentales**. Bogotá: Legis, 2005.

ARANGO, Rodolfo; LEMAITRE, Julieta. (Dir.). **Jurisprudencia constitucional sobre el derecho al mínimo vital**. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2002.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

ARICÓ, José. Geografia de Gramsci na América Latina. In: COUTINHO, Carlos Nelson; NOGUEIRA, Marco Aurélio. (Orgs.). **Gramsci e a América Latina**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993, p. 25-46.

ARNAUD, André-Jean; ALMEIDA, José Gabriel Assis de. Verbetes 'Lex Mercatoria'. In: ARNAUD, André-Jean; JUNQUEIRA, Eliane Botelho. (Orgs.). **Dicionário da Globalização: Direito e Ciência Política**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 289.

ARON, Raymond. **O marxismo de Marx**. 2ª ed., São Paulo: Arx, 2005.

ATIENZA, Manuel. **Marx y los derechos humanos**. Madrid: Editorial Mezquita, 1983.

BADALONI, Nicola. Gramsci, para além de sua época e seu país. In: COUTINHO, Carlos Nelson; NOGUEIRA, Marco Aurélio. (Orgs.). **Gramsci e a América Latina**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993, p. 11-24.

BARBALET, Jacques M. **Citizenship: rights, struggle and class inequality**. Minneapolis: Univ. of Minnesota Press, 1988.

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

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 7ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2009.

_____. **Vidas Desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

BEATTY, Jack. **The World According to Peter Drucker**. New York: Free Press, 1998.

BELLO, Enzo. Cidadania, alienação e fetichismo constitucional. In: LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; BELLO, Enzo. (Coords). **Direito e Marxismo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 07-33.

_____. Cidadania e direitos sociais no Brasil: um enfoque político e social. In: SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. (Orgs.). **Direitos Sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 177-205.

_____. **Perspectivas para o Direito Penal e para um Ministério Público Republicano**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

_____. A circulação jurídica dos direitos sociais: um movimento de alternância constitucional, internacional e supranacional. In: PIOVESAN, Flávia; CONTI, Írio Luiz. (Orgs.). **Direito Humano à Alimentação Adequada**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 93-122.

_____. Políticas de ações afirmativas no Brasil: uma análise acerca da viabilidade de um sistema de cotas sociais para ingresso nas universidades. In: **Revista Direito, Estado e Sociedade**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, n.º 26, jan./jul., 2005, p. 32-53.

BENDIX, Reinhard. **Construção Nacional e Cidadania**: estudos de nossa ordem social em mudança. São Paulo: EDUSP, 1996.

BERLIN, Isaiah. Two concepts of liberty. In: Idem. **Four essays on liberty**. Oxford: Oxford Univ. Press, 1969.

BERNAL, Andrés Botero. Matizando o discurso eurocêntrico sobre a interpretação constitucional na América Latina. In: **Revista Sequência**, Florianópolis, nº 59, dez., 2009, p. 253-270.

BLOG DA RAQUEL ROLNIK. **Porto Maravilha**: custos públicos e benefícios privados?. 13/06/2011. Disponível na internet em: <http://raquelrolnik.wordpress.com/>

BOBBIO, Norberto. Verbete 'sociedade civil'. In: BOBBIO, Norberto. *et alli*. **Dicionário de Política**. 5ª ed. Brasília: Ed. UnB, 2004, p. 1206-1211.

_____. **Direita e Esquerda**: razões e significados de uma distinção política. 2ª ed. São Paulo: Ed. Unesp, 2001.

_____. **Estado, governo, sociedade:** para uma teoria geral da política. 9ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

_____. **Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil.** 2ª ed., São Paulo: Paz e Terra, 1999 (impresso em 2002).

_____. **Locke e o direito natural.** 2ª ed. Brasília: Editora UnB, 1997.

_____. **A era dos direitos.** 2ª ed. São Paulo: Ed. Campus, 1992.

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

BOLÍVIA. **Nueva Constitución Política del Estado.** Sucre: Asamblea Constituyente de Bolivia, 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 14ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

BORJA, Jordi; MUXÍ, Zaida. **El espacio público:** ciudad y ciudadanía. Barcelona: Electa, 2003.

BORJA, Jordi. **Movimientos sociales urbanos.** Buenos Aires: Ed. SIAP, 1975.

BORON, Atilio A. Aula inaugural: pelo necessário (e demorado) retorno ao marxismo. In:

BORON, Atilio A.; AMADEO, Javier; GONZÁLEZ, Sabrina. (Orgs.). **A teoria marxista hoje.** Problemas e perspectivas. São Paulo: CLACSO/Expressão Popular, 2007(a), p. 33-50.

_____. Teoria política marxista ou teoria marxista da política. In: BORON, Atilio A.; AMADEO, Javier; GONZÁLEZ, Sabrina. (Orgs.). **A teoria marxista hoje.** Problemas e perspectivas. São Paulo: CLACSO/Expressão Popular, 2007(b), p. 167-181.

_____. Verbete 'Estado'. In: SADER, Emir; JINKINGS, Ivana. (Coords.). **Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe**. São Paulo: Boitempo, 2006, p. 510-511.

_____. **Filosofia política marxista**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. O constitucionalismo norte-americano e as tradições políticas do liberalismo e do socialismo. In: Idem. **Filosofia política marxista**. São Paulo: Cortez, 2003, p. 115-149.

_____. Después del saqueo: el capitalismo latinoamericano a comienzos del nuevo siglo. In: Idem. **Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2003, p. 15-38.

_____. **Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BOSCHI, Renato R. (Org.). **Movimentos coletivos no Brasil urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

BOUDON, Raymond. **A ideologia: ou a origem das idéias recebidas**. Rio de Janeiro: Ática, 1989.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2010.

_____. **Número de casas vazias supera déficit habitacional do país, indica Censo 2010**.

Brasília, 2010. Disponível na internet em:

<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2010/12/13/numero-de-casas-vazias-supera-deficit-habitacional-do-pais-indica-censo-2010>.

BRETT, Annabel. S. The development of the idea of citizens' rights. In: SKINNER, Quentin; STRÅTH, Bo. (Eds.). **States and Citizens: History, Theory, Prospects**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 97-112.

BUCCI-GLUKSMANN, Christinne. **Gramsci e o Estado**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

BUEY, Francisco Fernández. **Marx (sem ismos)**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2004.

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

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

CARVALHO, Maria Alice Rezende de. Prefácio: uma reflexão sobre a civilização brasileira. In: VIANNA, Luiz Werneck. **A revolução passiva: iberismo e americanismo no Brasil**. 2ª Ed., Rio de Janeiro: Revan, 2004, p. 07-37.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 5ª ed. Petrópolis: Ed. Vozes, 2005(a).

_____. **A insegurança social: o que é ser protegido?** Petrópolis: Ed. Vozes, 2005(b).

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. 3ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.

_____. **Cidade, democracia e socialismo**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

_____. **Problemas de investigação em sociologia urbana**. Lisboa: Ed. Presença, 1976.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. In: **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, nº 45, julho/1996, p. 152-166.

CHÁVEZ, Alicia Hernández; CARMAGNANI, Marcello. La ciudadanía orgánica mexicana (1850-1910). In: (Coord.). **Ciudadanía política y formación de las naciones: perspectivas históricas de América Latina**. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 371-404.

CHERESKY, Isidoro. “La ciudadanía y la democracia inmediata”. In: Id. (Comp.). **Ciudadanía, sociedad civil y participación política**. Buenos Aires: Miño y Dávila Eds., 2006, p. 61-108.

CITTADINO, Gisele. 'Invisibilidade', Estado de Direito e Política de Reconhecimento. In: Id. *et alli* (Orgs). **Perspectivas atuais da filosofia do direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 153-166.

_____. **Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva**: elementos da filosofia constitucional contemporânea. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

COCCO, Giuseppe. **Trabalho e cidadania**: produção e direitos na era da globalização. 2ª ed. São Paulo: Ed. Cortez, 2001.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

CONSTANT, Benjamin. **La libertà degli antichi, paragonata a quella dei moderni**. Trad. di Giovanni Paoletti. Torino: Einaudi, 2001.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

_____. **Intervenções**: o marxismo na batalha das idéias. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. "Notas sobre cidadania e modernidade". In: Id., **A contra corrente**. São Paulo: Cortez Ed., 2000, p. 49-118.

_____. As categorias de Gramsci e a realidade brasileira. In: COUTINHO, Carlos Nelson; NOGUEIRA, Marco Aurélio. (Orgs.). **Gramsci e a América Latina**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993, p. 103-128.

CROUCH, Colin. "La ampliación de la ciudadanía social y económica y la participación". In: GARCÍA, S.; LUKES, S. (Orgs.). **Ciudadanía**: justicia social, identidad y participación. Madrid, Siglo XXI, 1999, p. 257-285.

- DAGNINO, Evelina. Concepciones de la ciudadanía en Brasil: proyectos políticos en disputa. In: CHERESKY, Isidoro. (Comp.). **Ciudadanía, sociedad civil y participación política**. Buenos Aires: Miño y Dávila Eds., 2006, p. 387-410.
- _____. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?. In: MATO, Daniel. (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, 2004, p. 95-110.
- _____. “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania”. In: Id. (Org.). **Anos 90 – Política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994.
- DAHRENDORF, Ralf. **Após 1989: moral, revolução e sociedade civil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- DAMATTA, Roberto. **A casa & a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil**. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- DELCAS, Marie. L'Amérique latine vit un changement d'époque, selon le président équatorien. In: **Le Monde**. Disponível na Internet em: <http://www.lemonde.fr>. Acesso em 16/01/2007.
- DENNINGER, Erhard. “‘Security, Diversity, Solidarity’ instead of ‘Freedom, Equality, Fraternity’”. In: **Constellations**, Vol. 7, n° 4, Oxford: Blackwell Publishers Ltd., 2000.
- DOMINGUES, José Maurício; Maria Maneiro (Orgs.). **América Latina hoje: conceitos e interpretações**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- DOMINGUES, José Maurício. Cidadania, direitos e modernidade. In: SOUZA, Jessé. (Org.). **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: Ed. UnB, 2001, p. 213-244.
- DUVEEN, Gerard. Introdução: o poder das idéias. In: MOSCOVICI, Serge. **Representações sociais: investigações em psicologia social**. 7ª Ed., Petrópolis: Vozes, 2010, p. 07-28.

ECUADOR. **Constitución política del Ecuador**. Quito: Asamblea Constituyente, 2008.

ENDERLE, Rubens. Apresentação. In: MARX, Karl. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. São Paulo: Boitempo, 2005, p. 11-26.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2008.

_____. **A questão da habitação**. São Paulo: Ed. Acadêmica, 1987.

EWALD, François. **Histoire de l'État-providence**. Paris: Grasset, 1996.

_____. **L'État-providence**. Paris: Grasset, 1986.

FAJARDO, Raquel Z. Yrigoyen. (Ed.). **Pueblos indígenas: constituciones y reformas en América Latina**. Lima: IIDS, 2010.

_____. A los veinte años Del Convenio 169 de la OIT: balance y retos de implementación de los derechos de los pueblos indígenas en Latinoamérica. In: (Ed.). **Pueblos indígenas: constituciones y reformas en América Latina**. Lima: IIDS, 2010, p. 15-80.

FALBO, Ricardo Nery. Ciência, direito e marxismo. In: AUGUSTIN, Sérgio; BELLO, Enzo; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. (Orgs). **1º Congresso Internacional de Direito e Marxismo**. Rio de Janeiro / Caxias do Sul: Lumen Juris / EDCUS, 2011 (no prelo).

_____. Direito, discurso e marxismo. In: LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; BELLO, Enzo. (Coords). **Direito e Marxismo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 399-420.

_____. **Cidadania e violência no judiciário brasileiro: uma análise da liberdade individual**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

FALBO, Ricardo Nery *et alli*. **Projeto de pesquisa – Urbanização e movimentos sociais, direitos humanos e defensoria pública: para pensar a gestão democrática da cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, mimeo, 2010, 27 p.

FERRAJOLI, Luigi. “Dai diritti del cittadino ai diritti della persona.” In: ZOLO, Danilo. (Org.). **La cittadinanza: appartenenza, identità, diritti**. Bari: Laterza, 1994, p. 263-292.

FERRAZ, Selma Santos. Verbetes “Catalaxia”. In: ARNAUD, André-Jean; JUNQUEIRA, Eliane Botelho. (Orgs.). **Dicionário da Globalização: Direito e Ciência Política**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006., p. 30-32.

FINE, Ben. Fetichismo da mercadoria. In: BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do Pensamento Marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006, p. 150.

FLEURY, Sônia. “Políticas Sociales y Ciudadanía”. In: INDES. Washington, D.C.: BID: IIDS, 1999. Disponível na Internet em: <http://www.ebape.fgv.br/>

_____. **Estado sem Cidadãos: Seguridade Social na América Latina**. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 1994.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Caixa arremata títulos do Porto do Rio por R\$ 3,5 bilhões**. 13/06/2011. Disponível na internet em: <http://tools.folha.com.br/print?url=http%3A%2F%2Fwww1.folha.uol.com.br%2Fmercado%2F929213-caixa-arremata-titulos-do-porto-do-rio-por-r-35-bilhoes.shtml&site=emcimadahora>.

_____. **RJ muda núcleo que questionava obras para a Olimpíada**. Disponível na internet em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1005201124.htm>

FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **Redistribution or Recognition? A political-philosophical exchange**. London/New York: Verso, 2003.

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

_____. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. In: **Revista crítica de ciências sociais**, n.º 63, out., 2002, p. 1-11. Disponível na internet em:

<http://www.eurozine.com/articles/2003-01-24-fraser-pt.html?filename=article/2003-01-24-fraser-pt>.

FUKUYAMA, Francis. **O fim da história e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

G1. **Plano Diretor do Rio é sancionado com restrições de ocupação do solo**. 02/02/2011.

Disponível na internet em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2011/02/plano-diretor-do-rio-e-sancionado-com-restricoes-de-ocupacao-do-solo.html>.

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

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

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 4ª ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

_____. **The nation state and violence**. London: Macmillan, 1985.

_____. Class division, class conflict and citizenship rights. In: Id. **Profiles and critiques in social theory**. London: Macmillan, 1982.

_____. **A contemporary critique of historical materialism**. London: Macmillan, 1981.

GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos movimentos sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. 5ª ed., São Paulo: Loyola, 2006.

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

GÓMEZ, Gonzalo Sánchez. Ciudadanía sin democracia o con democracia virtual: a modo de conclusiones. In: SABATO, Hilda. (Coord.). (Coord.). **Ciudadanía política y formación de las naciones**. Perspectivas históricas de América Latina. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 431-444.

GÓMEZ, José María. Sobre dilemas, paradoxos e perspectivas dos direitos humanos na política mundial. In: **Radar do Sistema Internacional**, ago., 2006. Disponível na Internet em: <http://www.rsi.cgee.org.br/documentos/271/1.PDF>.

_____. Direitos Humanos, Desenvolvimento e Democracia na América Latina. In: **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, UFRJ, n.º 11, 2005.

_____. El segundo Foro Social Mundial de Porto Alegre y los desafíos del movimiento social global contrahegemónico. In: Idem. (Org.). **América Latina y el (des)orden neoliberal: hegemonía, contrahegemonía, perspectivas**. Buenos Aires: CLACSO, 2004, p. 321-342.

_____. **Política e democracia em tempos de globalização**. Petrópolis: Vozes, 2000.

GORDON, Sara. Ciudadanía y derechos sociales: criterios distributivos? In: ZICCARDI, Alicia. (Org.), **Pobreza, desigualdad social, y ciudadanía: los limites de las políticas sociales en América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2001, p. 23-36.

GOUVÊA, Marcos Maselli. **O controle judicial das omissões administrativas: novas perspectivas de implementação dos direitos prestacionais**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Vol. 3. Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007(a).

_____. **Cadernos do Cárcere**. Vol. 4. Temas de cultura, ação católica, americanismo e fordismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007(b).

_____. **Cadernos do Cárcere**. Vol. 1. Introdução ao estudo da filosofia. A filosofia de Benedetto Croce. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006(a).

_____. **Cadernos do Cárcere**. Vol. 2. Os intelectuais, o princípio educativo, jornalismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006(b).

_____. **Cadernos do Cárcere**. Vol. 5. O Risorgimento. Notas sobre a história da Itália. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002(a).

_____. **Cadernos do Cárcere**. Vol. 6. Literatura, folclore, gramática. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002(b).

GRIJALVA, Augustin. El Estado plurinacional e intercultural en la Constitución ecuatoriana de 2008. In: FAJARDO, Raquel Z. Yrigoyen. (Ed.). **Pueblos indígenas: constituciones y reformas en América Latina**. Lima: IIDS, 2010, p. 153-176.

GUARESCHI, Pedrinho; JOVCHELOVITCH, Sandra. (Orgs.). **Textos em representações Sociais**. 5ª Ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

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

GUERRA, François-Xavier. El soberano y su reino: reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina. In: SABATO, Hilda. (Coord.). **Ciudadanía política y formación de las naciones**. Perspectivas históricas de América Latina. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 33-61.

GUSTIN, Miracy B. S.; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)Pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 2ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GUSTIN, Miracy B. S. **Das necessidades humanas aos direitos: ensaio de sociologia e filosofia do direito**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

HABERMAS, Jürgen. A crise do estado do bem-estar e o esgotamento das energias utópicas. In: Idem. **Diagnósticos do tempo: seis ensaios**. Rio de Janeiro: Ed. Tempo Brasileiro, 2005, p. 09-36.

_____. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Vol. I e II. Trad. de Flávio Beno Siebeneichler. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HARVEY, David. The right to the city. In: **New Left Review**, nº 53, sept./oct., 2008, p. 23-40.

_____. **Spaces of global capitalism:** towards a theory of uneven geographical development. London / New York: Verso, 2006.

_____. **A brief history of neoliberalism.** New York: Oxford Univ. Press, 2005(a).

_____. **A Produção Capitalista do Espaço.** São Paulo: Annablume, 2005(b).

_____. **O novo imperialismo.** São Paulo: Loyola, 2004.

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

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios da filosofia do direito.** São Paulo: Martins Fontes, 1997.

HELD, David. **Models of democracy.** 2nd ed. California: Stanford Univ. Press, 1996.

_____. **Democracy and the global order:** from the modern state to cosmopolitan governance. Stanford: Stanford Univ. Press, 1995.

_____. Citizenship and autonomy. In: Id. **Political theory and the modern state:** essays on state, power, and democracy. Stanford: Stanford Univ. Press, 1989, p. 189-213.

HOBBS, Thomas. **Leviatã:** ou matéria, forma e poder de um Estado Eclesiástico e Civil. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2004.

HOBBSAWM, Eric J. **Mundos do trabalho:** novos estudos sobre história operária. 4^a ed. rev. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

_____. **Nações e nacionalismo desde 1870:** programa, mito e realidade. 4^a ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

_____. **A era dos impérios (1875-1914).** 8^a ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

_____. **Os trabalhadores:** estudo sobre a história do operariado. 2^a ed., São Paulo: Paz e Terra, 2000.

HÖFERT, Almut. States, cities, and citizens in the later Middle Ages. In: SKINNER, Quentin; STRÁTH, Bo. (Eds.). **States and Citizens: History, Theory, Prospects**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 63-75.

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

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: Editora 34, 2003.

INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais de 2006**. Brasília, 2006. Disponível na internet em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsociais2006/indic_sociais2006.pdf

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

JAKOBS, Günther; CANCIO MELIÁ, Manuel. **Derecho Penal del Enemigo**. Madrid: Civitas, 2003.

JODELET, Denise. Vinte anos da teoria das representações sociais no Brasil. In: OLIVEIRA, Denise Cristina; CAMPOS, Pedro Humberto Faria. **Representações Sociais: uma teoria sem fronteiras**. Rio de Janeiro: Ed. Museu da república, 2005, p. 11-21.

_____. Representações sociais: um domínio em expansão. In: Idem (Org.). **As Representações sociais**. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2002, p. 17-44.

_____. (Coord). **Les Représentations Sociales**. 5e édition, Paris: Presses Universitaires de Paris, 1997.

JOVCHELOVITCH, Sandra. Vivendo a vida com os outros: intersubjetividade, espaço público e representações sociais. In: GUARESCHI, Pedrinho; JOVCHELOVITCH, Sandra. (Orgs.). **Textos em representações Sociais**. 5ª Ed. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 63-85.

KOMMERS, Donald. **The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany**. 2nd ed. Durham and London: Duke Univ. Press, 1997.

KONDER, Leandro. **Marxismo e alienação**: contribuição para um estudo do conceito marxista de alienação. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

_____. **O que é dialética**. 28ª Ed., São Paulo: Ed. Brasiliense, 2003.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. 2ª Ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

_____. (Org.). **As lutas sociais e a cidade**: São Paulo, passado e presente. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 9ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2005.

KYMLICKA, Will; NORMAN, Wayne. El retorno del ciudadano: una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. In: **AgorA**, Buenos Aires, nº 7, 1997, p. 05-42.

KYMLICKA, Will. **Multicultural citizenship**: a liberal theory of minority rights. Oxford: Oxford Univ. Press, 1996.

_____. **Contemporary political philosophy**: an introduction. Oxford: Clarendon Press, 1990.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 3ª ed., 1ª reimp., Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1997.

LIGUORI, Guido. **Roteiros para Gramsci**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2007.

LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; BELLO, Enzo. Introdução: a atualidade do pensamento de Karl Marx e sua contribuição para a crítica do Direito. In: Idem. (Coords).

Direito e Marxismo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. xiii-xviii.

LINZÁN, Luis Fernando Ávila; UBIDIA, Santiago Andrade (Eds.). **La transformación de la Justicia.** Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo:** ensaio relativo à verdadeira origem, extensão e objetivo do governo civil. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2005.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana.** São Paulo: Martins Fontes, 1981.

LOSURDO, Domenico. **Antonio Gramsci:** do liberalismo ao 'comunismo crítico'. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2006.

_____. **Democracia ou bonapartismo:** triunfo e decadência do sufrágio universal. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ / Ed. UNESP, 2004.

LÖWY, Michel. **As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen:** marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento. 9ª Ed., São Paulo: Cortez, 2007.

_____. **Ideologias e ciência social:** elementos para uma análise marxista. 8ªed., São Paulo: Cortez, 1992.

LOZADA, Mireya. Práticas cidadãs: representação e ressignificação em tempos de globalização. In: OLIVEIRA, Denize Cristina; CAMPOS, Pedro Humberto Faria.

Representações Sociais: uma teoria sem fronteiras. Rio de Janeiro: Ed. Museu da república, 2005, p. 35-48.

LOZANO, Luisa Fernanda García. La jurisprudencia indígena de la Corte Constitucional colombiana. ¿El resultado de prácticas emancipadoras o adaptativas? In: FAJARDO, Raquel

Z. Yrigoyen. (Ed.). **Pueblos indígenas:** constituciones y reformas en América Latina. Lima: IIDS, 2010, p. 133-152.

LUKÁCS, Gyorgy. **História e consciência de classe**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LYRA FILHO, Roberto. **Karl, meu amigo: diálogo com Marx sobre o direito**. Porto Alegre: Fabris, 1983.

MACCIOCCI, Maria-Antonieta. **A favor de Gramsci**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

MANN, Michael. A crise do Estado nação latino-americano. In: DOMINGUES, José Maurício; María Maneiro (Orgs.). DOMINGUES, José Maurício; María Maneiro (Orgs.). **América Latina hoje: conceitos e interpretações**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 184-185.

MARICATO, Ermínia. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. In: **Políticas Sociais – Acompanhamento e análise**, IPEA, nº 12, fev., 2006, p. 211-220.

_____. (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Ed. Alfa Ômega, 1979.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. Projetos de modernidade na América Latina. In: DOMINGUES, José Maurício; María Maneiro (Orgs.). **América Latina hoje: conceitos e interpretações**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MARSHALL, Thomas Humprey. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARX, Karl. **A guerra civil na França**. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **Sobre a questão judaica**. São Paulo: Boitempo, 2010.

_____. **O Capital**. Crítica da Economia Política. livro I, volume 1 (o processo de produção do capital). 24ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

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

_____. **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo: Martin Claret, 2004.

_____. **Contribuição à crítica da economia política.** 3ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 2003.

_____. **O 18 Brumário e cartas a Kugelman.** 7ª Ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Lutas de classes na Alemanha.** São Paulo: Boitempo, 2010.

_____. **A ideologia alemã.** São Paulo: Boitempo, 2007.

MARTINS, Carlos Eduardo. Verbetes 'Pensamento social'. In: SADER, Emir; JINKINGS, Ivana. (Coords.). **Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe.** São Paulo: Boitempo editorial, 2006, p. 926.

MATTEUCCI, Nicola. Verbetes 'Constitucionalismo', In: BOBBIO, Norberto *et alli*. **Dicionário de Política.** 5ª ed. Brasília: Ed. UnB, 2004, p. 246-258.

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

MÉSZÁROS, István. **A teoria da alienação em Marx.** São Paulo: Boitempo, 2006.

_____. **Educação para além do capital.** São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. **O poder da ideologia.** São Paulo: Boitempo, 2004.

MIAILLE, Michel. **Introdução crítica ao direito.** Lisboa: Estampa, 1994.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O conceito de representações sociais dentro da sociologia clássica. In: GUARESCHI, Pedrinho; JOVCHELOVITCH, Sandra. (Orgs.). **Textos em representações Sociais.** 5ª Ed. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 89-111.

MOISES, Jose Álvaro. **Contradições urbanas e movimentos sociais.** Rio de Janeiro: CEDEC/Paz e Terra, 1977.

MOSCOVICI, Serge. **Representações sociais: investigações em psicologia social**. 7ª Ed., Petrópolis: Vozes, 2010.

_____. Das representações coletivas às representações sociais: elementos para uma história. In: JODELET, Denise (Coord). **As Representações sociais**. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2002, p. 45-66.

MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. In: **Revista de Sociologia e Política**, nº 25, nov., 2005, p. 17-18.

_____. (Ed.) **Dimensions of radical democracy: pluralism, citizenship, community**. London: Verso, 1992.

MÜLLER, Friedrich. Aspectos filosóficos para uma teoria do direito materialista do futuro. In: AUGUSTIN, Sérgio; BELLO, Enzo; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. (Orgs). **1º Congresso Internacional de Direito e Marxismo**. Rio de Janeiro / Caxias do Sul: Lumen Juris / EDCUS, 2011 (no prelo).

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. **Lei complementar nº 111**. Novo Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Câmara dos Vereadores, 2011.

NEGRI, Antonio. **Cinco lições sobre império**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Gramsci, a questão democrática e a esquerda no Brasil. In: COUTINHO, Carlos Nelson; NOGUEIRA, Marco Aurélio. (Orgs.). **Gramsci e a América Latina**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993, p. 129-152.

NOZICK, Robert. **Anarquia, estado e utopia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

NUN, José. Estado y ciudadanía. In: **La Democracia en América Latina: El debate conceptual sobre la democracia**, PNUD, 2004, p. 159-176.

NUNES, Antonio José de Avelãs. **Neoliberalismo e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

O' DONNELL, Guillermo. Notas sobre la democracia en América Latina. In: **La Democracia en América Latina: El debate conceptual sobre la democracia**, PNUD, 2004, p. 11-86.

O GLOBO. **Consórcio assume responsabilidade por serviços públicos em parte da Zona Portuária.** 13/06/2011. Disponível na internet em: <http://oglobo.globo.com/rio/mat/2011/06/13/consorcio-assume-responsabilidade-por-servicos-publicos-em-parte-da-zona-portuaria-924669538.asp>.

_____. **Cesar Maia e ex-secretários são processados pelo MPF por mau uso de verbas na Vila do Pan.** 02/06/2011. Disponível na internet em: <http://oglobo.globo.com/rio/mat/2011/06/02/cesar-maia-ex-secretarios-sao-processados-pelo-mpf-por-mau-uso-de-verbas-na-vila-do-pan-924590498.asp>

_____. **Famílias protestam contra retirada de condomínio invadido por milícia, e secretário promete aluguel social.** 26/05/2011. Disponível na internet em: <http://oglobo.globo.com/rio/mat/2011/05/26/familias-protestam-contr-retirada-de-condominio-invadido-por-milicia-secretario-promete-aluguel-social-924541086.asp>.

_____. **Em Minas, empreendimento do Programa Minha Casa Minha Vida corre risco de desabar.** 20/04/2011. Disponível na internet em: <http://oglobo.globo.com/pais/mat/2011/04/20/em-minas-empreendimento-do-programa-minha-casa-minha-vida-corre-risco-de-desabar-924294656.asp>.

_____. **LDO de 2012 deve flexibilizar licitações para obras da Copa e das Olimpíadas.** 14/04/2011. Disponível na internet em: <http://oglobo.globo.com/pais/mat/2011/04/14/ldo-de-2012-deve-flexibilizar-licitacoes-para-obras-da-copa-das-olimpiadas-924245459.asp>

_____. **Orçamento da obra do Maracanã já bate no teto.** 18/03/2011. Disponível na internet em: <http://oglobo.globo.com/esportes/copa2014/mat/2011/03/18/orcamento-da-obra-no-maracana-ja-bate-no-teto-924039975.asp>.

_____. **Dilma oficializa convite a Henrique Meirelles para comandar APO.** 14/03/2011.

Disponível na internet em: <http://oglobo.globo.com/rio/rio2016/mat/2011/03/14/rio-2016-dilma-oficializa-convite-henrique-meirelles-para-comandar-apo-924011079.asp>

_____. **Empreiteiras alegam que Cidade da Música acumula uma dívida de R\$ 238 milhões.** 28/02/2011. Disponível na internet em:

<http://oglobo.globo.com/rio/mat/2011/02/28/empreiteiras-alegam-que-cidade-da-musica-acumula-uma-divida-de-238-milhoes-923899646.asp>

_____. **Governo eleva preço máximo para Minha Casa Minha Vida.** 02/02/2011.

Disponível na internet em:

<http://oglobo.globo.com/economia/morarbem/mat/2011/02/02/governo-eleva-preco-maximo-para-minha-casa-minha-vida-923719336.asp>

_____. **Porto Maravilha terá a maior PPP do país: R\$ 7,3 bilhões e 15 anos de concessão.**

26/10/2010. Disponível na internet em:

<http://oglobo.globo.com/rio/rio2016/mat/2010/10/26/porto-maravilha-tera-maior-ppp-do-pais-7-3-bilhoes-15-anos-de-concessao-922882959.asp>.

OCTAVIANI, Alessandro. **Hegemonia e Direito:** uma reconstrução do conceito de Gramsci.

Dissertação de Mestrado em Ciência Política. São Paulo. USP. 2005.

OFFE, Claus. A democracia partidária competitiva e o ‘Welfare State’ keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização. In: Idem. **Problemas estruturais do Estado capitalista.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 356-386.

OLIVEIRA, Denize Cristina; CAMPOS, Pedro Humberto Faria. **Representações Sociais:** uma teoria sem fronteiras. Rio de Janeiro: Ed. Museu da república, 2005.

OLIVEIRA, Francisco de. Hegemonia às avessas. In: **Revista Piauí,** São Paulo, n.º 4, ano 1, jan., 2007, p. 56-57.

_____. Fronteiras invisíveis. In: NOVAES, Adauto (Org.). **Oito visões da América Latina**. São Paulo: Ed. Senac SP, 2006, p. 23-47.

PASSET, René. **A ilusão neoliberal**. Rio de Janeiro: Record, 2002.

PATIÑO, Francisco Javier Uribe; ÁVILA, Maria Teresa Acosta. Você disse justiça? Elementos de uma representação social. In: OLIVEIRA, Denize Cristina; CAMPOS, Pedro Humberto Faria. **Representações Sociais: uma teoria sem fronteiras**. Rio de Janeiro: Ed. Museu da república, 2005, p. 201-214.

PEÑA, Javier. **La ciudadanía hoy: problemas y propuestas**. Valladolid: Universidad de Valladolid, 2000.

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

PETROVIC, Gajo. Verbete 'alienação'. In: BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do Pensamento Marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006, p. 05.

PETTIT, Philip. **Republicanism: una teoría sobre la libertad y el gobierno**. Barcelona: Paidós, 1999.

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

POGGI, Gianfranco. Citizens and the state: retrospect and prospect. In: SKINNER, Quentin; STRÅTH, Bo. (Eds.). **States and Citizens: History, Theory, Prospects**. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2003, p. 39-44.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2000.

PORTANTIERO, Juan Carlos. O nacional-popular: Gramsci em chave latino-americana. In: COUTINHO, Carlos Nelson; NOGUEIRA, Marco Aurélio. (Orgs.). **Gramsci e a América Latina**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993, p. 47-60.

PLASTINO, Carlos Alberto. Sentido e complexidade. In: Idem; BEZERRA JÚNIOR, Benílton. (Orgs.). **Corpo, afeto e linguagem: a questão do sentido hoje**. Rio de Janeiro: Ed. Contra-capas, 2001.

PRADO, Luiz Fernando Silva. **História Contemporânea da América Latina (1930-1960)**. 2ª ed., Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracy and the market: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America**. New York: Cambridge University Press, 1991.

_____. **Capitalismo e Social Democracia**. São Paulo: Ed. Cia. das Letras, 1989.

QUIROGA, Hugo. Déficit de ciudadanía y transformaciones del espacio público. In: CHERESKY, Isidoro. (Comp.). **Ciudadanía, sociedad civil y participación política**. Buenos Aires: Miño y Dávila Eds., 2006, p. 109-140.

RANIERI, Jesus. **A câmara escura: alienação e estranhamento em Marx**. São Paulo: Boitempo, 2001.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

REGONINI, Glória. Verbete 'Estado do bem-estar'. In: BOBBIO, Norberto *et alli*. **Dicionário de Política**. 5ª ed. Brasília: Ed. UnB, 2004, p. 416-419.

REUTERS. Bush signs law authorizing harsh interrogation. Disponível na Internet em: www.reuters.com. Acesso em 17/10/2006.

REY, Romeo. **Bajo el signo del Che: teoría y práctica de la izquierda en América Latina**. Buenos Aires: Biblos, 2010.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. (Org.). **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

_____. Cidade desigual ou cidade partida? Tendências da metrópole do Rio de Janeiro. In: Idem. (Org.). **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2000, p. 63-98.

_____. **Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

ROBERTS, Bryan R. A dimensão social da cidadania. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ANPOCS, n.º 33, ano 12, fev., 1997, p. 05-22.

ROOT, Amanda. **Market citizenship: experiments in democracy and globalization**. London: Sage, 2007.

ROSANVALLON, Pierre. **La crise de l'État-providence**. Nouv. édition. Paris: Seuil, 1981.

ROSENMAN, Marcos Roitman. Verbete 'Neoliberalismo'. In: SADER, Emir; JINKINGS, Ivana. (Coords.). **Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe**. São Paulo: Boitempo, 2006, p. 848-855.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. São Paulo: Ed. Marin Claret, 2005.

_____. **Do contrato social**. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2004.

ROUSSEFF, Dilma. Discurso de posse na presidência da República Federativa do Brasil. In: **Portal da Presidência da República Federativa do Brasil**. Brasília, 01/01/2011. Disponível na internet em: http://www.presidencia.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2011/01/leia-integrado-discurso-de-posse-de-dilma-rousseff-no-congresso

SÁ, Celso Pereira de. **A construção do objeto de pesquisa em representações sociais**. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 1998.

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

SADER, Emir; JINKINGS, Ivana. (Coords.). **Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe**. São Paulo: Boitempo, 2006.

SADER, Emir. Encontros e desencontros. In: NOVAES, Adauto (Org.). **Oito visões da América Latina**. São Paulo: Ed. Senac SP, 2006, p. 177-190.

_____. Balanço do neoliberalismo. In: Idem. (Org.). **Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático**. 6ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

SALES, Teresa. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ANPOCS, n.º 25, ano 9, jun., 1994, p. 26-37.

SANTAMARÍA, Ramiro Ávila (Ed.). **Neoconstitucionalismo y Sociedad**. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.

SANTAMARÍA, Ramiro Ávila; JIMÉNEZ, Agustín Grijalva; DALMAU, Rubén Martínez (Eds.). **Desafíos constitucionales**. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.

SANTORO, Emilio. Le antinomie della cittadinanza: libertà negativa, diritti sociali e autonomia individuale. In: ZOLO, Danilo. (Org.). **La cittadinanza: appartenenza, identità, diritti**. Bari: Laterza, 1994, p. 93-128.

SANTOS, Boaventura de Sousa; NUNES, João Arriscado. Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade. In: Idem. (Org.). **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. v. 03, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A pensar nas eleições. In: **Carta Maior**, 01/06/2001.

Disponível na internet em:

http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=17862

_____. **Um discurso sobre as ciências**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. In: **Lua Nova**, São Paulo, n° 39, 1997, p. 105-124.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5ª Ed., 2ª reimp., São Paulo: EdUSP, 2009.

_____. **O espaço do cidadão**. 7ª Ed. São Paulo: EdUSP, 2007.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Décadas de espanto e uma apologia democrática**. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

_____. **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979.

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

SARTRE, Jean Paul. **Questions de méthode**: marxisme et existentialisme – Critique de la raison dialectique. Paris: Gallimard, 1972.

SASSEN, Saskia. **As cidades na economia mundial**. São Paulo: Nobel, 1998.

SCHAFF, Adam. **La alienación como fenómeno social**. Barcelona: Editorial Crítica, 1979.

SCHERER-WARREN, Ilse. Os movimentos em cena... e as teorias ponde andam? In: **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n° 09, set/out/nov/dez, 1998, p. 16-29.

_____. **Movimentos sociais**: um ensaio de interpretação sociológica. Florianópolis: Ed. UFSC, 1984.

SECCO, Lincoln. **Gramsci e o Brasil**: recepção e difusão de suas idéias. São Paulo: Cortez, 2002.

SEELANDER, Airton Cerqueira-Leite. Pondo os pobres no seu lugar – igualdade constitucional e intervencionismo segregador na Primeira República. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda *et alli*. (Orgs.). **Diálogos constitucionais: direito, neoliberalismo e desenvolvimento em países periféricos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 01-26.

SEMERARO, Giovanni. **Gramsci e a sociedade civil**. Petropolis: Vozes, 1999.

SINGER, Paul. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

_____. Direitos sociais: a cidadania para todos. In: PINSKY, Jayme; PINSKY, Carla Bassanezi. (Orgs.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003, p. 191-264.

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

SKINNER, Quentin. States and the freedom of citizens. In: Idem; STRÅTH, Bo. (Eds.). **States and Citizens: History, Theory, Prospects**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 11-27.

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

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

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

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Petição nº 3.388/RR**. Pleno, RTJ v. 212, p. 49, 2008.

TAVARES, Ana Lúcia de Lyra. Nota sobre as dimensões do Direito Constitucional Comparado. In: **Revista Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n.º 14, jan./jul., 1999, p. 89-103.

TELLES, Vera da Silva; PAOLI, Maria Célia. Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: DAGNINO, Evelina *et alli.* (Orgs.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000, p. 103-148.

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

THOMPSON, Eduard. P. **A formação da classe operária inglesa**. III – A força dos trabalhadores. 3ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. (impresso em 2002)

TIGAR, Michael E.; LEVY, Madeleine R. **O direito e a ascensão do capitalismo**. Trad. Ruy Jungman. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1978.

TILLY, Charles. **Coerção, capital e estados europeus: 990-1992**. São Paulo: EdUSP, 1996.

TORRES, Ricardo Lobo. A cidadania multidimensional na era dos direitos. In: Idem. (Org.). **Teoria dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 239-336.

_____. **Os Direitos Humanos e a Tributação**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

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

UOL NOTÍCIAS. Cerca de 11 milhões de imigrantes ilegais nos EUA, segundo informe oficial. Disponível na Internet em: www.uol.com.br/noticias.

_____. Latinos são mais da metade dos imigrantes nos Estados Unidos. Disponível na Internet em: www.uol.com.br/noticias.

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

VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Caracas: Gaceta oficial, 1999.

VERDUM, Ricardo. Pueblos indígenas en Brasil: el desafío de la autonomía. In: FAJARDO, Raquel Z. Yrigoyen. (Ed.). **Pueblos indígenas: constituciones y reformas en América Latina**. Lima: IIDS, 2010, p. 111-132.

VERONESE, Alexandre. A judicialização da política na América Latina: panorama do debate teórico contemporâneo. In: **Escritos** – Revista do Centro de Pesquisa da Casa de Rui Barbosa, Rio de Janeiro, ano 3, nº 3, 2009, p. 249-281.

VIANNA, Luiz Werneck. A judicialização da política e a política. In: **Estadão.com.br**. 18/05/2011. Disponível na internet em: http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20110518/not_imp720748,0.php

_____. **A revolução passiva: iberismo e americanismo no Brasil**. 2ª Ed., Rio de Janeiro: Revan, 2004.

_____. *et alli*. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

_____. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. 3ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

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

VICIANO, Roberto; MARTÍNEZ, Rubén. Presentación. Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano. In: CORTE CONSTITUCIONAL DE ECUADOR PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN. **El nuevo constitucionalismo en América Latina**. Quito: Corte Constitucional del Ecuador, 2010, p. 09-44.

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

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

WALZER, Michael. **Guerra, política y moral.** Barcelona: Paidós, 2001.

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

WEFFORT, Francisco C.; BENEVIDES, Maria Victoria; LAMOUNIER, Bolivar (Orgs.). **Direito, cidadania e participação.** São Paulo: T.A. Queiroz, 1981.

WILHELMI, Marco Aparicio. Posibilidades y límites del constitucionalismo pluralista. Derechos y sujetos en la Constitución ecuatoriana de 2008. In: FAJARDO, Raquel Z. Yrigoyen. (Ed.). **Pueblos indígenas:** constituciones y reformas en América Latina. Lima: IIDS, 2010, p. 177-194.

WOOD, Elen Meiksins. Estado, democracia e globalização. In: BORON, Atílio A.; AMADEO, Javier; GONZÁLEZ, Sabrina. (Orgs.). **A teoria marxista hoje.** Problemas e perspectivas. São Paulo: CLACSO/Expressão Popular, 2007, p. 381-393.

_____. **Democracia contra capitalismo.** São Paulo: Boitempo Ed., 2003.

WOLFRUM, Rüdiger. A proteção dos povos indígenas no direito internacional. Tradução por Enzo Bello. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia. (Coords.). **Igualdade, diferença e direitos humanos.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 599-615.

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

ZOLO, Danilo. (Org.). **La cidadinanza: appartenenza, identità, diritti**. Bari: Laterza, 1994.

_____. La ciudadanía en una era poscomunista. In: **AgorA**, Buenos Aires, n.º 07, 1997, p. 99-114.

_____. La strategia della cidadinanza. In: Id. (Org.). **La cidadinanza: appartenenza, identità, diritti**. Bari: Laterza, 1994, p. 03-46.

LEGISLAÇÃO, JURISPRUDÊNCIA E DOCUMENTOS

Legislação:

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. Emenda constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000.

BRASIL. Lei federal nº 12.396, de 21 de março de 2011. **Ratifica o Protocolo de intenções firmado entre União, o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro, com a finalidade de constituir consórcio público, denominado Autoridade Pública Olímpica – APO**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22/03/2011.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.598, de 20 de agosto de 1942 (Lei do inquilinato). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF.

BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. **Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá**

outras providências. Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11/09/1964.

BRASIL. Lei nº 5.741, de 1º de dezembro de 1971. **Dispõe sobre a proteção do financiamento de bens imóveis vinculados ao Sistema Financeiro da Habitação.** Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil, Brasília, DF, 02/12/1971.

BRASIL. Lei nº 8009, de 29 de março de 1990. **Dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de família.** Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil, Brasília, DF, 30/03/1990.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.777, de 6 de setembro de 1946. **Estabelece bases financeiras para a "Fundação da Casa Popular" e dá outras providências.** Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10/09/1946.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11/07/2001.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001. **Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências.** Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05/09/2001.

BRASIL. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. **Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências.** Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil, Brasília, DF, 03/10/2003.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. **Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse**

Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17/06/2005.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.** Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil, Brasília, DF, 08/07/2009.

BRASIL. Lei nº 12.112, de 9 de dezembro de 2009. **Altera a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, para aperfeiçoar as regras e procedimentos sobre locação de imóvel urbano.** Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10/12/2009.

CÂMARA DOS VEREADORES DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Projeto de Lei Complementar nº 25, de 2009. Projeto Porto Maravilha. Rio de Janeiro, RJ, 2009.

CÂMARA DOS VEREADORES DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Projeto de Lei Complementar nº 26, de 2009. Projeto Porto Maravilha. Rio de Janeiro, RJ, 2009.

CÂMARA DOS VEREADORES DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Projeto de Lei Complementar nº 260, de 2009. Projeto Porto Maravilha. Rio de Janeiro, RJ, 2009.

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Lei Complementar nº 16, de 04 de junho de 1992. **Dispõe sobre a Política Urbana do Município, institui o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, e dá outras providências.** Diário Oficial [do] Município do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 01/07/1992.

Portais acessados na Internet:

<http://www.rio2016.org.br/os-jogos/mapa-das-instalacoes>

<http://www.rio2016.org.br/os-jogos/o-evento>

<http://www.rio2016.org.br/>

[http://www.copa2014.org.br/noticias/6401/IRREGULAR+MARACANA+DA+COPA+POD
E+FICAR+SEM+EMPRESTIMO+DO+BNDDES.html](http://www.copa2014.org.br/noticias/6401/IRREGULAR+MARACANA+DA+COPA+POD
E+FICAR+SEM+EMPRESTIMO+DO+BNDDES.html)

<http://www.suderj.rj.gov.br/maracana.asp>

http://www.lancenet.com.br/minuto/Ricardo-Teixeira-lucros-COL-Copa_0_373162928.html

<http://www.lancenet.com.br/noticias/10-08-19/810892.stm>

<http://www.copa2014.org.br/>

<http://www.rio2011.mil.br/>

<http://www.cob.org.br/home/home.asp>

<http://www.cesarmaia.com.br/2010/05/favela-bairro/>

http://www.italiamiga.com.br/noticias/artigos/cabeca_de_porco.htm

<http://www.forumreformaurbana.org.br/>

<http://www.seguranca.rj.gov.br/>

<http://actuelmarx.u-paris10.fr/indexr.htm>

<http://www.gramsci.org/>

<http://www.internationalgramscisociety.org/>

<http://www.ifch.unicamp.br/cemarx/>

<http://www.unicamp.br/cemarx/criticamarxista/16saes.pdf>

<http://www.unicamp.br/cemarx/criticamarxista/01quarti.pdf>

<http://www.cnj.gov.br>

<http://www.cnmp.gov.br>

<http://www.mundojuridico.adv.br>

<http://www.stf.jus.br>

<http://www.stj.jus.br>

http://www.forumreformaurbana.org.br/_reforma/

<http://www.cidades.gov.br/>

<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/programas-e-aco-es/mcmv/minha-casa-minha-vida>

<http://wuf5.cidades.gov.br/pt-BR/Home.aspx>

<http://www.mtst.info/>

<http://www.dpge.rj.gov.br/Portal/>

<http://www.trf2.jus.br>

<http://www.tjrj.jus.br>

http://www.fondation-besnard.org/auteur.php3?id_auteur=343 (federação anarquista do RJ)

<http://www.cinemanosso.org.br/content/filme-mostra-questao-dos-sem-teto-do-centro-do-rio-de-janeiro> (filme justa causa)

APÊNDICE A – Carta de apresentação aos entrevistados



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
 Centro de Ciências Sociais
 Faculdade de Direito
 Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu*



Exmo(a) Sr(a). _____.

Meu nome é Enzo Bello.

Sou professor assistente da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense (UFF), doutorando em direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), mestre em Ciências Jurídicas (PUC-Rio), professor das Pós-Graduações em Direito da EMERJ, UCAM e UNESA, e editor do Site Mundo Jurídico (www.mundojuridico.adv.br)*.

Estou elaborando pesquisa empírica para a minha tese de doutorado, orientada pelo Prof. Dr. Ricardo Nery Falbo**, que será apresentada e defendida no Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da UERJ, com o título “Teoria crítica da cidadania: ativismo político e movimentos sociais na efetivação dos novos direitos urbanos”.

Diante do exposto, gostaria de solicitar a V.Exa. o agendamento de um dia e horário para a realização de entrevista e a aplicação de questionário, de modo a obter informações e coletar dados acerca da sua atuação institucional enquanto _____, no contexto da prática da cidadania e da atuação dos movimento sociais urbanos na cidade do Rio de Janeiro.

Agradeço pela atenção dispensada e conto com a colaboração de V.Exa. para a realização da pesquisa.

Rio de Janeiro, ____ de _____ de 2010.

Prof. Enzo Bello

* Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8039201732135475>

** Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9770137300794768>

APÊNDICE B – Ata de realização de entrevista e aplicação de questionário



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
 Centro de Ciências Sociais
 Faculdade de Direito
 Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu*



ATA REALIZAÇÃO DE ENTREVISTA E APLICAÇÃO DE QUESTIONÁRIO

No dia ____ de _____ de 2010, entre __:__hs e __:__hs, no(a) _____ (local), situado à _____ (endereço), o pesquisador Enzo Bello realizou entrevista e aplicou de questionário em relação ao(à) Sr(a). _____ (nome do entrevistado), _____ (qualificação do entrevistado), como parte da pesquisa empírica integrante da elaboração da tese de doutorado do mencionado pesquisador no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito da UERJ.

O(A) entrevistado(a) _____ (autorizou/desautorizou) a gravação do áudio da entrevista e manifestou sua ciência quanto à utilização das declarações e informações prestadas para a finalidade específica da presente pesquisa acadêmica, cuja divulgação dependerá de autorização expressa do pesquisador.

Rio de Janeiro, ____ de _____ de 2010.

Entrevistado

RG nº _____.

CPF nº _____.

Prof. Enzo Bello

APÊNDICE C – Questionário de identificação de entrevistados (“movimentos sociais”)



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
 Centro de Ciências Sociais
 Faculdade de Direito
 Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu*



Pesquisa de campo para a tese de doutorado
 de Enzo Bello

QUESTIONÁRIO DE IDENTIFICAÇÃO DE ENTREVISTADOS (“MOVIMENTOS SOCIAIS”)

1. Nome:		2. Sexo <input type="checkbox"/> M <input type="checkbox"/> F	
3. Nome do Movimento Social:		4. CPF	
5. Função no movimento:		6. RG:	
7. Idade (anos): <input type="checkbox"/> Até 18 <input type="checkbox"/> de 18 a 30 <input type="checkbox"/> de 31 a 50 <input type="checkbox"/> Mais de 50		8. Cor ou raça: <input type="checkbox"/> Negra <input type="checkbox"/> Parda <input type="checkbox"/> Indígena <input type="checkbox"/> Amarela <input type="checkbox"/> Branca	
9. Grau de escolaridade <input type="checkbox"/> Ensino Fundamental <input type="checkbox"/> Ensino Médio <input type="checkbox"/> Ensino Superior <input type="checkbox"/> Pós-graduação <i>Lato Sensu</i> <input type="checkbox"/> Mestrado <input type="checkbox"/> Doutorado <input type="checkbox"/> Pós-Doutorado			
10. Possui emprego formal (carteira de trabalho assinada)? <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não		11. Número de dependentes:	
12. Recebe algum benefício social/assistencial do Estado? <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não			
13. Já participou de outros movimentos sociais? <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não		15. Tempo no atual Movimento:	
14. Caso positivo, qual?		(dias/meses/anos)	
16. Já foi filiado a partido político? <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não		18. Pretensão de sair do Movimento:	
17. Caso positivo, qual?		<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
20. Frequência de participação nas assembléias do movimento: <input type="checkbox"/> Sempre <input type="checkbox"/> Nunca <input type="checkbox"/> Às vezes		19. Caso positivo, em que prazo? <input type="checkbox"/> Longo <input type="checkbox"/> Médio <input type="checkbox"/> Curto	
21. Já foi proprietário de imóvel residencial? <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não		Data da entrevista:	

APÊNDICE D – Roteiro para entrevistas (“movimentos sociais”)



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
 Centro de Ciências Sociais
 Faculdade de Direito
 Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu*
 Pesquisa de campo para a tese de doutorado de
 Enzo Bello



ROTEIRO PARA ENTREVISTAS

MOVIMENTOS SOCIAIS

Movimentos Sociais (lideranças e bases)

- “Chiquinha Gonzaga”: prédio do INCRA – Central do Brasil (desde 2004).
- “Zumbi dos Palmares”: prédio do INSS – Av. Venezuela (desde 2005).
- “Quilombo das Guerreiras”: prédio Cia Docas do Rio de Janeiro (desde 2006).

- Histórico do movimento: práxis, projeto, organização, ideologia* ;

- Quando, como e por que se constituiu seu movimento social?
- Qual é a quantidade estimada de integrantes (indivíduos e famílias) do seu movimento social?
- Qual é o perfil dos integrantes do seu movimento social (identificação faixa etária, sexo, escolaridade, profissão, procedência)?
- Quais são os critérios para admissão no seu movimento social? Há algum processo de cadastramento?

* SCHERER-WARREN, *Movimentos sociais*: um ensaio de interpretação sociológica. Florianópolis: Ed. UFSC, 1984.

- Qual é o grau de espontaneidade na formação do seu movimento social?
- Como funciona a dinâmica de entrada e saída dos membros do seu movimento social? Há muita rotatividade entre os integrantes (pessoas e famílias) das ocupações?
- Quais são as formas de manutenção (subsistência) do seu movimento social?
- Quais são as formas de organização, funcionamento e manutenção do seu movimento social? Coordenação ou subordinação? Descentralização ou centralização?
- Qual é a composição política do seu movimento social (membros de organizações políticas e/ou sociais locais, regionais, nacionais)?
- Existem lideranças externas ao seu movimento social?
- Seu movimento social mantém relações com outros movimentos sociais e/ou associações civis?
- Seu movimento social mantém relações com partidos políticos?
- Como são as relações do seu movimento social com a imprensa? Na sua avaliação, o tratamento dado pela mídia às ocupações corresponde aos fatos? Seu movimento social recebe espaço na mídia para se manifestar?
- Seu movimento social mantém relações com o Poder Executivo? Caso afirmativo, avalia como positivas ou negativas?
- Seu movimento social mantém relações com o Poder Legislativo? Caso afirmativo, avalia como positivas ou negativas?
- Seu movimento social mantém relações com o Poder Judiciário? Caso afirmativo, avalia como positivas ou negativas?
- Seu movimento social já foi abordado pela polícia? Caso afirmativo, avalia a experiência como pacífica ou agressiva?
- Seu movimento social possui alguma representação jurídica? Caso afirmativo, quem são seus advogados?

- Características urbanas do local da ocupação:

- Quais são os locais de ocupação pelo seu movimento social: terreno ou edificação?
- Como se caracterizam os entornos dos locais de ocupação pelo seu movimento social: há acesso a serviços públicos e sociais?

- Atuação – formas e estratégias:

- Existe um norte político-ideológico que orientou a formação e embasa a atuação do seu movimento social? Caso afirmativo, como você o identifica?

- Seu movimento social promove algum de curso de formação política? Caso afirmativo, seus integrantes são obrigados a participar? Caso negativo, seus integrantes costumam participar de alguma atividade como essa?
- Quais são as principais bandeiras do seu movimento social?
- Quais são os principais objetivos do seu movimento social? Na sua avaliação, eles têm sido atingidos?
- Quais são as estratégias de atuação (política, social, cultural, jurídica) do seu movimento social?
- Você entende como relevante a utilização da via judiciária para o atendimento das reivindicações dos movimentos sociais? Caso afirmativo, indique algum exemplo. Caso negativo, indique os motivos.
- Você acredita na transformação do Direito a partir da atuação e das reivindicações dos movimentos sociais?

- Visões do movimento acerca da cidadania:

- O que é cidadania?
- O que é ser cidadão?
- Você se considera um cidadão? Caso afirmativo, como você se vê enquanto cidadão? Caso negativo, por que?
- Você se considera um ator político e social? Caso afirmativo, como? Caso negativo, por que?
- Você compreende a cidadania como elemento de conservação ou transformação da política e da sociedade?
- Qual é o papel do Estado na promoção da cidadania?
- A cidadania pode ser praticada por sujeitos não-estatais? Caso afirmativo, quais? Caso negativo, por que?
- Qual é o papel da sociedade civil na promoção da cidadania? Você considera os movimentos sociais como integrantes da sociedade civil?
- Os movimentos sociais praticam cidadania? Caso afirmativo, como? Caso negativo, por que?
- Seu movimento social promove práticas de cidadania? Caso afirmativo, quais? Quem participa?
- Você acredita na possibilidade de transformação social através da prática da cidadania? Caso positivo, e através da atuação dos movimentos sociais? Caso negativo, por que?

- Na hipótese de não se vislumbrar, na conjuntura histórica contemporânea, um horizonte de profundas transformações sociais (no sentido tradicional da idéia de revolução), qual é a importância da existência e da atuação dos movimentos sociais no Brasil?

- Qual é e qual poderia ser a contribuição dos movimentos sociais em um processo de transformações moleculares e conquistas cidadãs paulatinas (“revolução passiva”) na atual sociedade brasileira?

- Visões do movimento acerca do Estado e do Direito:

- Qual é a sua visão sobre o Estado? Positiva ou negativa? Você sente protegido ou ameaçado pelo Estado?

- Qual é a sua visão sobre o Direito: positiva ou negativa? Você sente reconhecido pelo Direito? Caso positivo, como: incluído ou marginalizado? Caso negativo, por que?

- O que você entende por Constituição? Você conhece a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988?

- Caso positivo, já teve acesso ao seu texto? Qual é a sua visão sobre a Constituição de 1988? Você se sente reconhecido como cidadão pela Constituição de 1988? Por que? A atuação do Estado brasileiro é adequada à Constituição? Por que?

- Caso negativo, por que?

- Na sua visão, as políticas públicas estatais atingem as reivindicações dos movimentos sociais? Caso positivo, isso ocorre de forma satisfatória?

- Qual é a sua visão sobre o Judiciário e seus membros: positiva ou negativa? Seu movimento social se sente protegido ou ameaçado pelo Judiciário?

- Qual é a sua visão sobre o Ministério Público e seus membros: positiva ou negativa? Seu movimento social se sente protegido ou ameaçado pelo Ministério Público?

- Qual é a sua visão sobre a Defensoria Pública e seus membros: positiva ou negativa? Seu movimento social se sente protegido ou ameaçado pela Defensoria Pública?

- Seu movimento participa ou já participou de algum processo judicial? Caso positivo, em que condição: autor ou réu? Qual é a sua avaliação do(s) processo(s) que seu movimento social participa ou já participou: rápido(s) ou demorado(s), justo(s) ou injusto(s)?

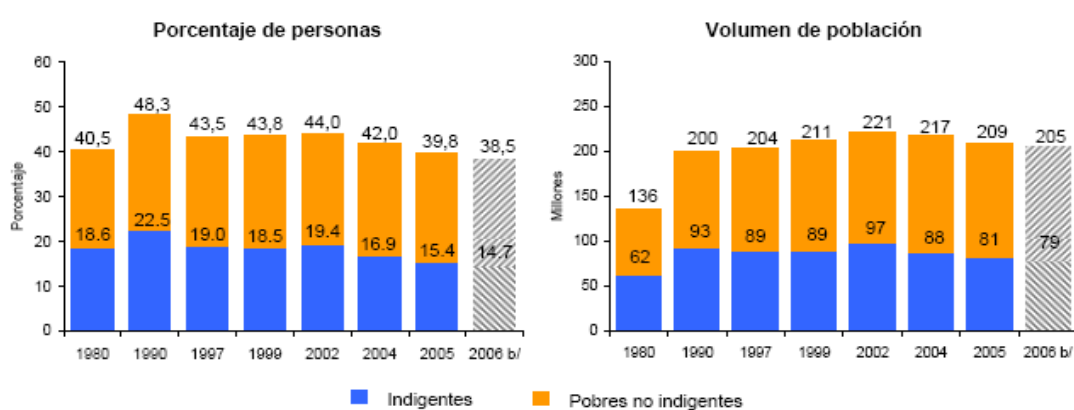
- Visões do movimento acerca do direito à moradia:

- Qual é a relação entre a questão da moradia e a cidadania?

- Onde está reconhecido o direito à moradia?
- Qual é a relação entre a questão da moradia e a formação urbana?
- Como você considera a moradia: direito e/ou mercadoria?
- Qual é o papel do Estado na promoção do direito à moradia?
- Qual é o papel do Sistema Judiciário na promoção do direito à moradia?
- Qual é o papel da sociedade civil na promoção do direito à moradia?
- Qual é o papel dos movimentos sociais na promoção do direito à moradia?
- Qual é a melhor forma de obtenção da moradia: propriedade, posse, concessão de uso?

ANEXO A – Gráfico sobre a evolução da pobreza e da indigência na América Latina entre 1980 e 2006*

Gráfico 1
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA, 1980-2006 a/



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras sobre las secciones color naranja de las barras representan el porcentaje y el número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).

b/ Proyecciones.

* CEPAL. *Panorama social de América Latina 2006*, p. 08. Disponível na Internet em: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/27480/PSE2006_Sintesis_Lanzamiento.pdf

ANEXO B – Tabela do produto interno bruto dos países da América Latina e Caribe entre 1997 e 2006*

Cuadro A-2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PRODUCTO INTERNO BRUTO
(Tasas anuales de variación)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ^a
América Latina y el Caribe	5,5	2,6	0,4	3,9	0,3	-0,8	2,0	5,9	4,5	5,3
América Latina	5,5	2,5	0,3	4,0	0,3	-0,8	1,9	6,0	4,5	5,3
Argentina	8,1	3,9	-3,4	-0,8	-4,4	-10,9	8,8	9,0	9,2	8,5
Bolivia	5,0	5,0	0,4	2,5	1,7	2,5	2,9	3,9	4,1	4,5
Brasil	3,3	0,1	0,8	4,4	1,3	1,9	0,5	4,9	2,3	2,8
Chile	6,6	3,2	-0,8	4,5	3,4	2,2	3,9	6,2	6,3	4,4
Colombia	3,4	0,6	-4,2	2,9	1,5	1,9	3,9	4,9	5,2	6,0
Costa Rica	5,6	8,4	8,2	1,8	1,1	2,9	6,4	4,1	5,9	6,8
Cuba	2,7	0,2	6,3	6,1	3,0	1,5	2,9	4,5	...	...
Cuba ^b	...	...	...	...	3,0	1,8	3,8	5,4	11,8	12,5
Ecuador	4,1	2,1	-6,3	2,8	5,3	4,2	3,6	7,9	4,7	4,9
El Salvador	4,2	3,7	3,4	2,2	1,7	2,3	2,3	1,8	2,8	3,8
Guatemala	4,4	5,0	3,8	3,6	2,3	2,2	2,1	2,7	3,2	4,6
Haití	2,7	2,2	2,7	0,9	-1,0	-0,3	0,4	-3,5	1,8	2,5
Honduras	5,0	2,9	-1,9	5,7	2,6	2,7	3,5	5,0	4,1	5,6
México	6,8	5,0	3,8	6,6	0,0	0,8	1,4	4,2	3,0	4,8
Nicaragua	4,0	3,7	7,0	4,1	3,0	0,8	2,5	5,1	4,0	3,7
Panamá	6,4	7,4	4,0	2,7	0,6	2,2	4,2	7,5	6,9	7,5
Paraguay	3,0	0,6	-1,5	-3,3	2,1	0,0	3,8	4,1	2,9	4,0
Perú	6,9	-0,7	0,9	3,0	0,2	5,2	3,9	5,2	6,4	7,2
República Dominicana	8,1	8,3	6,1	7,9	2,3	5,0	-0,4	2,7	9,2	10,0
Uruguay	5,0	4,5	-2,8	-1,4	-3,4	-11,0	2,2	11,8	6,6	7,3
Venezuela (República Bolivariana de)	6,4	0,3	-6,0	3,7	3,4	-8,9	-7,7	17,9	9,3	10,0
El Caribe	3,5	4,1	3,9	3,4	1,9	3,3	5,8	3,8	4,9	6,8
Antigua y Barbuda	4,9	4,4	4,1	1,5	2,2	2,5	5,2	7,2	4,6	11,0
Bahamas	4,9	6,8	4,0	1,9	0,8	2,3	1,4	1,8	2,7	4,0
Barbados	4,6	6,2	0,5	2,2	-2,6	0,5	1,9	4,8	3,9	3,8
Belice	3,6	3,7	8,7	12,9	4,9	5,1	9,3	4,6	3,5	2,7
Dominica	2,5	3,2	0,6	0,6	-3,6	-4,2	2,2	6,3	3,3	4,0
Granada	5,4	8,2	7,0	7,0	-4,9	1,5	7,5	-7,4	13,2	7,0
Guyana	6,2	-1,7	3,8	-1,4	2,3	1,1	-0,7	1,6	-3,0	1,3
Jamaica	-1,0	-1,2	1,0	0,7	1,5	1,1	2,3	0,9	1,4	2,6
Saint Kitts y Nevis	7,4	0,9	3,6	4,3	2,0	1,1	0,5	7,6	5,0	5,0
San Vicente y las Granadinas	2,9	5,2	4,4	1,8	1,0	3,7	3,2	6,2	1,5	4,0
Santa Lucía	-1,0	6,4	2,4	-0,2	-5,1	3,1	4,1	5,6	7,7	7,0
Suriname	2,2	3,1	-2,4	4,0	5,9	1,9	6,1	7,7	5,7	6,4
Trinidad y Tabago	7,7	8,1	8,0	6,9	4,2	6,9	12,6	6,4	8,9	12,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales expresadas en dólares constantes de 2000.

^a Cifras preliminares.

^b Datos proporcionados por la Oficina Nacional de Estadísticas de Cuba, que están siendo evaluados por la CEPAL.

* CEPAL. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, 2006, p. 138. Disponible na Internet em: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/27542/lcg2327_p_e_.pdf

ANEXO C – Tabela da dívida externa bruta total dos países da América Latina e Caribe entre 1997 e 2006*

Cuadro A-18
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DEUDA EXTERNA BRUTA TOTAL ^a
(En millones de dólares)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
América Latina y el Caribe	680 332	742 694	762 267	738 237	744 560	733 062	757 775	761 344	656 130	632 849
América Latina	672 392	734 519	754 311	729 168	734 317	722 355	746 880	749 502	644 066	622 973
Argentina	129 964	147 634	152 563	155 015	166 272	156 748	164 645	171 115	113 518	106 812
Bolivia ^c	4 532	4 659	4 574	4 460	4 497	4 400	5 142	5 045	4 942	4 673
Brasil	199 998	223 792	225 610	216 921	209 934	210 711	214 930	201 373	169 450	156 661
Chile	29 034	32 591	34 758	37 177	38 527	40 504	43 067	43 517	45 014	47 604
Colombia	34 409	36 681	36 733	36 130	39 101	37 329	38 012	39 445	38 350	37 209
Costa Rica ^c	2 640	2 872	3 057	3 151	3 175	3 281	3 733	3 884	3 626	3 611
Cuba ^c	10 146	11 209	11 078	10 961	10 893	10 900	11 300	12 000	...	...
Ecuador	15 015	16 221	15 902	13 216	14 376	16 236	16 756	17 211	17 237	16 900
El Salvador ^c	2 689	2 646	2 789	2 831	3 148	3 987	4 717	4 778	4 976	5 418
Guatemala ^c	2 135	2 368	2 631	2 644	2 925	3 119	3 467	3 844	3 723	4 063
Haiti ^c	1 025	1 104	1 162	1 170	1 189	1 212	1 287	1 316	1 335	1 375
Honduras	4 073	4 369	4 691	4 711	4 757	4 922	5 242	5 912	5 082	4 912
México	149 028	160 258	166 381	148 652	144 526	134 979	132 271	130 922	127 089	130 946
Nicaragua ^c	6 001	6 287	6 549	6 660	6 374	6 363	6 596	5 391	5 348	5 336
Panamá ^c	5 051	5 349	5 568	5 604	6 263	6 349	6 504	7 219	7 580	7 914
Paraguay	2 029	2 235	2 741	2 869	2 653	2 900	2 952	2 894	2 761	...
Perú	28 864	30 142	28 586	27 981	27 196	27 873	29 587	31 117	28 605	27 933
República Dominicana	3 572	3 546	3 661	3 682	4 177	4 536	5 987	6 380	6 756	7 021
Uruguay ^d	4 945	5 467	8 261	8 895	8 937	10 548	11 013	11 593	11 441	11 464
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	37 242	35 087	37 016	36 437	35 398	35 460	39 672	44 546	47 233	43 120
El Caribe	7 939	8 175	7 956	9 069	10 242	10 708	10 895	11 841	12 064	9 876
Antigua y Barbuda ^c	347	395	398	391	405	434	494	527	313	...
Bahamas ^c	335	323	338	349	328	310	363	343	335	289
Barbados ^c	382	391	436	578	746	733	738	788	874	755
Belice ^c	...	230	254	430	486	577	754	851	933	922
Dominica ^c	89	91	132	150	175	202	219	207	208	...
Granada ^c	101	103	113	137	153	260	278	330	400	...
Guyana ^c	1 513	1 507	1 211	1 193	1 197	1 247	1 085	1 071	1 094	1 082
Jamaica ^c	3 278	3 306	3 024	3 375	4 146	4 348	4 192	5 120	5 372	5 608
Saint Kitts y Nevis ^c	106	124	152	162	216	261	315	304	284	...
San Vicente y las Granadinas	89	101	160	163	171	171	199	223	237	...
Santa Lucía ^c	134	134	152	170	204	246	324	344	350	...
Suriname ^c	...	...	...	291	349	371	382	383	382	...
Trinidad y Tabago ^c	1 565	1 471	1 585	1 680	1 666	1 549	1 553	1 351	1 281	1 221

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras proporcionadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y por entidades nacionales.

^a La deuda externa bruta total incluye la deuda con el Fondo Monetario Internacional.

^b Datos al primer semestre.

^c Se refiere a la deuda externa pública.

^d En 1997 y 1998 corresponde a la deuda externa pública. A partir de 1999 corresponde a la deuda externa total.

* CEPAL. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, 2006, p. 150.

ANEXO D – Tabela do desemprego urbano na América Latina e Caribe entre 1997 e 2006*

Cuadro A-22
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DESEMPLEO URBANO
(Tasas anuales medias)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ^a	
América Latina y el Caribe^b	9,3	10,3	11,0	10,4	10,2	11,0	11,0	10,3	9,1	8,7	
Argentina ^c	Áreas urbanas	14,9	12,9	14,3	15,1	17,4	19,7	17,3	13,6	11,6	10,4 ^d
Barbados ^e	Total nacional	14,5	12,3	10,4	9,2	9,9	10,3	11,0	9,8	9,1	8,1 ^f
Belice ^e	Total nacional	12,7	14,3	12,8	11,1	9,1	10,0	12,9	11,6	11,0	9,4 ^g
Bolivia	Total urbano ^h	4,4	6,1	7,2	7,5	8,5	8,7	9,2	6,2	8,2	...
Brasil ⁱ	Seis áreas metropolitanas	5,7	7,6	7,6	7,1	6,2	11,7	12,3	11,5	9,8	10,1 ^j
Chile ^k	Total nacional	6,1	6,4	10,1	9,7	9,9	9,8	9,5	10,0	9,2	7,9 ^j
Colombia ^e	Trece áreas metropolitanas ^l	12,4	15,3	19,4	17,2	18,2	17,6	16,7	15,4	14,0	13,0 ^j
Costa Rica	Total urbano	5,9	5,4	6,2	5,3	5,8	6,8	6,7	6,7	6,9	6,0
Cuba	Total nacional	7,0	6,6	6,3	5,5	4,1	3,3	2,3	1,9	1,9	1,9
Ecuador ^e	Cuenca, Guayaquil y Quito ^m	9,3	11,5	14,4	14,1	10,4	8,6	9,8	11,0	10,7	10,1 ^j
El Salvador	Total urbano	7,5	7,6	6,9	6,5	7,0	6,2	6,2	6,5	7,3	5,7 ^d
Guatemala	Total urbano	...	...	...	...	...	5,4	5,2	4,4	...	...
Honduras	Total urbano	5,8	5,2	5,3	...	5,9	6,1	7,6	8,0	6,5	5,2 ⁿ
Jamaica ^e	Total nacional	16,5	15,5	15,7	15,5	15,0	14,2	11,4	11,7	11,3	11,2 ^o
México	Áreas urbanas	5,4	4,7	3,7	3,4	3,6	3,9	4,6	5,3	4,7	4,6 ⁱ
Nicaragua	Total urbano ^p	14,3	13,2	10,7	7,8	11,3	11,6	10,2	9,3	7,0	...
Panamá ^e	Total urbano ^q	15,4	15,5	13,6	15,2	17,0	16,5	15,9	14,1	12,1	10,4
Paraguay	Total urbano	7,1	6,6	9,4	10,0	10,8	14,7	11,2	10,0	7,6	...
Perú	Lima metropolitana	9,2	8,5	9,2	8,5	9,3	9,4	9,4	9,4	9,6	8,5 ⁱ
República Dominicana ^e	Total nacional	16,0	14,4	13,8	13,9	15,6	16,1	16,7	18,4	18,0	16,4 ^g
Trinidad y Tabago ^e	Total nacional	15,0	14,2	13,2	12,2	10,8	10,4	10,5	8,4	8,0	6,8 ^o
Uruguay	Total urbano	11,5	10,1	11,3	13,6	15,3	17,0	16,9	13,1	12,2	11,6 ^d
Venezuela (República Bolivariana de)	Total nacional	11,4	11,3	15,0	13,9	13,3	15,8	18,0	15,3	12,4	9,8 ⁱ

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

^a Cifras preliminares.

^b Incluye un ajuste de los datos de Argentina y Brasil para dar cuenta de los cambios metodológicos de los años 2003 y 2002 respectivamente.

^c Nueva medición a partir de 2003; datos no comparables con la serie anterior.

^d Estimación basada en los datos de enero a septiembre.

^e Incluye el desempleo oculto.

^f Dato correspondiente a marzo.

^g Dato correspondiente a abril.

^h Hasta 1999 las cifras corresponden a capitales departamentales.

ⁱ Nueva medición a partir de 2002; datos no comparables con serie anterior.

^j Estimación basada en los datos de enero a octubre.

^k A partir de 1998, datos empalmados con los de la muestra aplicada desde 2006.

^l Hasta 1999 las cifras corresponden a siete áreas metropolitanas.

^m Hasta 1999 las cifras corresponden al total urbano.

ⁿ Dato correspondiente a mayo.

^o Estimación basada en los datos de enero a junio.

^p Hasta 1999 las cifras corresponden al total nacional.

^q Hasta 1999 las cifras corresponden a la Región Metropolitana.

* CEPAL. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, 2006, p. 153.