

35º Encontro Anual da Anpocs

Caxambu, 24 a 28 de outubro de 2011

GT 24 - O pluralismo na teoria contemporânea

A cidadania como gramática do pertencimento

Notas para uma leitura de um conceito clássico

**Emil A. Sobottka
Maria Eduarda Ota
João Carlos Bassani**

Caxambu, outubro de 2011

A cidadania como gramática do pertencimento Notas para uma leitura de um conceito clássico

Emil A. Sobottka
Maria Eduarda Ota
João Carlos Bassani¹

Resumo: O texto de Marshall *Cidadania e classe social* tem sido base clássica para a discussão da cidadania. No Brasil pode-se citar, dentre muitos, *Cidadania e justiça* (W. G. Santos, 1979) e *Cidadania no Brasil: o longo caminho* (J. M. Carvalho, 2001) como análises balizadas por aquela concepção. No texto se reflete sobre a possibilidade de conceber a cidadania como uma gramática que expressa antes e acima de tudo relações sociais, modos de pertencimento a uma sociedade dada. Entendendo *cidadania* como “um status concedido àqueles que são membros integrais de uma sociedade”, continuamente enriquecido com direitos e obrigações (Marshall), pretende-se tomá-la como uma gramática teórica que articula o pertencimento social - ou, como quer J. Mackert (*Die Theorie sozialer Schließung*, 2004), uma demarcação de fronteira social.

Introdução

Uma consulta aos principais bancos de dados de pesquisa e produção bibliográfica no Brasil leva rapidamente a constatar que cidadania é um termo muito presente, seja nas palavras-chave, seja nos títulos de livros, artigos, teses e grupos de pesquisa.² De modo similar, em diversos tipos de discursos públicos, desde políticas governamentais como o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasoci) até as pautas de reivindicações de movimentos sociais, a *cidadania* ou os *direitos* de cidadania são ora

1 E. A. Sobottka é doutor em Sociologia e Ciência Política pela Universidade de Münster, Alemanha, e fez estágios pós-doutorais com Claus Offe (Humboldt, Berlim) e H. Brunkhorst (Flensburg). Foi bolsista Humboldt (2008-2009) e atualmente é bolsista 1D do CNPq e membro do Comitê Assessor da Fapergs para as Ciências Humanas e Sociais. M. E. Ota e J. C. Bassani são formandos em Ciências Sociais na Pucrs e bolsistas no Núcleo de Estudos em Organizações Cívicas, Segurança Pública e Cidadania.

2 Atualmente 791 grupos de pesquisa na base do CNPq ostentam o termo; 704 publicações disponíveis no Scielo têm cidadania no título ou nas palavras-chave. No portal de teses da Capes o número é ainda mais impactante: 6229 aparições (dados de 2 ago. 2011).

tomados como objetivo a ser alcançado, ora tomados tacitamente como legitimação. Isso poderia dar a impressão que se trata de um conceito com pelo menos um núcleo de conteúdo compartilhado socialmente.

Especialmente com a ampliação quase explosiva da mobilização através de movimentos sociais no Brasil nos anos 1980, um processo que culminou com a nova Constituição Federal de 1988, *cidadania* passou a figurar ostensivamente como uma base sobre a qual seria possível fundamentar legitimamente uma listagem aberta de reivindicações consideradas direito, e um horizonte no qual se projetavam expectativas de uma vida melhor. Entre ambos, a redação do texto constitucional se abria como momento histórico ímpar para inscrever nele tantas demandas quantas a conjuntura política permitisse conquistar.

No entanto, estudos que relacionaram direitos de cidadania, sejam eles civis, políticos ou sociais, com políticas públicas no Brasil (Carvalho, 2009; Santos, 1979; Fleury, 1994; Teixeira, 1985; Sobottka, 2006; Ipea, 2009) mostraram que historicamente a implementação destas políticas tem sido fortemente vinculada a objetivos políticos do governo de turno. Elas não têm se balizado de modo sistemático e abrangente pelos direitos inscritos no ordenamento legal nem por princípios normativos acordados socialmente. Movimentos reivindicatórios e compromissos na sociedade têm tido bem menos impacto no desenho daquelas políticas. De parte dos governantes, o fomento à percepção de realização ou mesmo de dívida do governante é muito frequente (cf. Ipea, 2011).

Estas constatações apontam para uma desvinculação entre iniciativas políticas e concepções de justiça, cidadania ou similares que fundamentassem normativamente “direitos”, e contrastam com percepções que pareciam indicar a cidadania como condensação das expectativas de direitos e de acordos sociais de mútuo reconhecimento, de um lado, e a participação política e os movimentos sociais como propulsores de mudanças profundas na sociedade brasileira e superação de desigualdades sociais históricas, de outro (Scherer-Warren, 2006; Benevides, 1996; Sobottka, 1999).

Com esta presença do termo cidadania tanto na academia como nos discursos públicos, e mesmo com o evidente descompasso entre o marco legal, as expectativas e a

orientação do agir cotidiano do governo através de políticas públicas e dos próprios cidadãos entre si, falta ainda no Brasil uma teorização deste conceito, que o torne relevante para uma análise crítica da realidade social. O presente texto quer dar uma contribuição preliminar para o suprimento desta lacuna ao empreender uma breve reconstrução conceitual da cidadania e indicar para este déficit teórico.

Cidadania no Brasil: dois estudos

Em seu estudo seminal sobre a cidadania no Brasil, Wanderley Guilherme dos Santos traça a trajetória das políticas sociais, dos seus inícios tímidos na década de 1920 até meados da década de 1970. Ao procurar pelas razões que levaram, nos diversos períodos, à ampliação de direitos e deveres e à inclusão de novos grupos sociais como seus destinatários, o autor conclui que aquilo que se implantava no Brasil era um tipo diferenciado de cidadania, que ele designará como cidadania regulada.

Por *cidadania regulada* entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, 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. (Santos, 1979, p. 75)

Sua constatação é de que a ampliação nas duas dimensões - inclusão de novos grupos e implementação de novas políticas - não tem uma relação clara com concepções de justiça nem é resultado de acordos políticos ou conquistas democráticas da população. Tampouco tem vinculação direta com a pertinência a esta sociedade no sentido de uma cidadania jurídica que implica em vinculação política e dá direito, por exemplo, a passaporte. Antes, a cidadania é ampliada mediante a regulamentação de novas profissões ou ocupações, acolhendo grupos antes excluídos, e pelo reconhecimento de novos direitos relacionados com a categoria profissional.

Tudo isso leva o autor a duas conclusões importantes. De um lado, "a cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei". De outro, "valores inerentes ao conceito de ser membro da comunidade" (ibid.) não são muito relevantes

para a cidadania. Consequência lógica destas conclusões será que todos aqueles membros da comunidade que não se enquadram numa das categorias profissionais reconhecidas e agraciadas com direitos de cidadania são tidos como pré-cidadãos. Muitos trabalhadores urbanos e todos os trabalhadores assalariados rurais, por longas décadas o maior contingente de trabalhadores no país, ficaram relegados a este não-lugar social.

Ao descrever esta imbricação entre a pertinência à comunidade maior e a profissão, incluindo aí as instituições que lhe são paralelas e as políticas sociais condicionadas, Santos (1979, p. 76) assim se expressa:

A regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público definem, assim, os três parâmetros no interior dos quais passa a definir-se a cidadania. Os direitos dos cidadãos são decorrência dos direitos das profissões e as profissões só existem via regulamentação estatal. O instrumento jurídico comprovante do contrato entre o estado e a cidadania regulada é a carteira profissional que se torna, em realidade, mais do que uma evidência trabalhista, uma certidão de nascimento cívico.

Há pelo menos duas tradições fortemente enraizadas na população brasileira que se pode mencionar neste contexto de uma relação muito fraca e seletiva com a cidadania. De um lado, o Brasil tem historicamente taxas muito elevadas de pessoas indocumentadas: ainda em 2008 havia 12,7% de pessoas que sequer tinham certidão de nascimento, e uma campanha lançada à época pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos pretendia reduzir este contingente para 5% - um percentual que ainda elevado. De outro, pelo menos desde as décadas de 1920 e 1930, reiteradamente, têm sido fomentadas formas de expressão do nacionalismo, do sentimento de brasilidade, mediante a combinação das cores verde e amarelo com algum mito de ocasião; trata-se de relações messiânico-afetivas de identificação, em busca de construção de uma nação, mas sem os vínculos racionais-legais de uma sociedade moderna. Além do mais, os momentos de maior fomento desta identificação coincidem com períodos de governos autoritários.

Outro estudo fundamental para o tema da cidadania é a reconstituição de sua história no país feita por José Murilo de Carvalho, e publicada no livro intitulado *Cidadania no Brasil: o longo caminho* (2009). O autor inicia com a clássica definição de Marshall sobre as três dimensões: direitos civis, políticos e sociais, e ressalta desde já que uns podem existir sem os outros. Também destaca como naquele país foi fundamental

que a educação, considerada por Marshal um direito social, tivesse se antecipado a outras dimensões da cidadania, permitindo que se constituísse uma população mais informada e disposta a buscar aquilo que considerava ser sua integração na sociedade inglesa, ampliando gradativamente o seu status de cidadania com novos direitos.

Há sobejos materiais para Carvalho mostrar como a sequência de implementação da cidadania no Brasil não seguiu a mesma ordem descrita por Marshall. Como já havia ressaltado W. G. Santos, também Carvalho realça a vinculação, em especial da implementação dos direitos sociais, com períodos de governo autoritário. Isso o levará a concluir que a grande diferença entre a implementação da cidadania na Inglaterra e no Brasil é que enquanto lá ela foi sendo conquistada, aqui ela foi doada. O estado por assim dizer assumiu para si o protagonismo, colocou a pirâmide de direitos de cidadania de ponta cabeça e, em boa medida, utilizando direitos sociais como doação, como compensação pela ausência de direitos políticos e mesmo civis.

Os direitos trabalhistas são um bom exemplo disso. Implementados durante a ditadura de Vargas, vieram vinculados a compromissos e relações de dependência das próprias organizações que poderiam/deveriam ser protagonistas da conquista. Os dirigentes das organizações eram muito mais servidores do estado do que representantes de sua categoria profissional, tornando assim os trabalhadores reféns dos muitos tentáculos do estado em seu meio. Não foram os trabalhadores que se politizaram, mas a política que os cativou numa mobilização despolitizada.

A questão da participação em eleições serve-lhe de um importante fio condutor na exposição. O direito ao voto fora muito mais amplo no início do império, foi reduzido dramaticamente e, só gradativamente, voltou a ser *concedido* a novos grupos ao longo de um período de 80 anos, findo em 1930. A rigor, mais que um fio condutor da exposição, a vigência do direito ao voto em particular e dos direitos civis em geral servem ao autor como indicador da (in)capacidade para conquistar-se cidadania.

Na inversão da pirâmide da cidadania descrita por Marshall, Carvalho vê uma razão central para que no Brasil se tenha completado o ciclo da cidadania sem a inclusão de amplas parcelas da população neste status. Há no país um executivo forte, parlamento e judiciário muito enfraquecidos e uma cidadania distribuída hierarquicamente.

Perpetuam-se assim, a despeito de uma cidadania já implementada, agudos problemas sociais, sem perspectivas claras de solução.

Cidadania sem igualdade, modernidade sem normatividade

Dentre as críticas que se pode fazer a Marshall, uma é que ele não relacionou claramente o surgimento de novas gerações de direitos com a atuação de atores sociais no cenário político, naquilo que se pode hoje denominar esfera pública. A contradição do sistema liberal capitalista, de dar garantia formal e ser incapaz de garantir materialidade dos direitos sem ferir a própria lógica, apontada por Flickinger, gera uma tensão cujo lugar social de expressão é a política. O estado de bem-estar clássico era um compromisso político para amenizar esta contradição. Para atuar politicamente, para conquistar, efetivar ou limitar direitos surge na sociedade uma complexa teia de movimentos e organizações, que buscam, de diferentes modos, legitimidade para seus pleitos, e se enfrentam em torno da questão dos direitos que em suas respectivas concepções a sociedade deveria garantir. Assim passam a se defrontar partidos políticos, movimentos sociais e organizações especializadas em representar interesses de terceiros, todos buscando colocar sua perspectiva na agenda política ou mesmo gerando decisões administrativas à revelia da agenda política pública.

Para alguns autores trata-se de um jogo de interesses, no qual vencem as melhores estratégias. Outros, como Habermas (1997) e a tradição mais recente da teoria crítica, preferem realçar a capacidade dos participantes de estabelecerem para si acordos com os quais se comprometem reciprocamente. Seja numa perspectiva ou noutra, parece haver amplo consenso entre os teóricos sociais que nas sociedades modernas a cidadania e seu conteúdo são construtos sociais coletivos.

Nas Ciências Sociais brasileiras há uma longa tradição de pesquisa em torno da modernidade (cf. Sandkötter, 1999). Nessa tradição, contudo, a questão da desigualdade social, da cidadania e as políticas sociais muito frequentemente são relacionadas a tópicos direta ou indiretamente econômicos ou a essencialidades da herança cultural. Pode-se dizer, por conseguinte, que há nelas um certo déficit de estudos que enfoquem especificamente as *relações sociais*. Entre as notáveis exceções pode-se destacar a

análise feita há alguns anos por Marcelo Neves (1992). Ele se vale de um novo par de categorias, a saber: *sub-integração* e *sobre-integração*, para definir modos de relação na sociedade brasileira. Sub-integração ocorreria quando há dependência dos resultados dos sistemas/das instituições sociais sem acesso a eles; sobre-integração descreve a situação de “independência frente às regras associada ao acesso aos resultados dos sistemas sociais parciais”. O que se destaca na sobre-integração é a possibilidade de evadir-se do cumprimento das regras. Nas sociedades que o autor caracteriza como de modernidade periférica, a relação de sobre e sub-ordenação, que leva a uma assimetria na capacidade de determinados grupos sociais fazerem prevalecer suas propostas e que transmite e reproduz desigualdades de uma esfera da vida a outra, divide as pessoas em sub-integradas, integradas e sobre-integradas – as primeiras tendo muito ônus e pouco bônus e as últimas, muito bônus e pouco ônus decorrentes da integração social.

Esta cisão enfatiza para os sobre-integrados unilateralmente a liberdade, e mina os princípios da igualdade e da solidariedade, igualmente fundamentais para as sociedades democráticas modernas e a cidadania nelas vigente. Face a esta cisão, muitos participantes de uma mesma sociedade não reconhecem no outro um ser fundamentalmente igual que se diferencia apenas acidentalmente; eles se veem como natural e qualitativamente diferentes, sem vínculos de pertencimento solidário.

A situação de vida de um subcidadão se distingue muito da de pessoas expostas aos paradoxos do capitalismo. Enquanto este último assiste como muitas conquistas normativas do passado “sob o peso de uma desdomesticação neoliberal do capitalismo se tornam mecanismos de integração da sociedade” (Hartmann e Honneth, 2004), ao primeiro estas “muitas conquistas normativas” são amplamente interdidas. Schwarz (1981) já mostrou em seu livro *As ideias fora de lugar*, surgido no âmbito da crítica literária, como ideais normativos da modernidade são frequentemente ostentados em público, mas só muito seletivamente apropriados como balizadores do agir cotidiano. Se esta constatação for correta, pode-se renunciar à tentativa de recorrer a ideias, conceitos e teorias vindos de contextos tão diferentes do nosso. Mas pode-se também - e esta é a opção feita aqui - tomar tão a sério as ideias, conceitos e teorias forâneos como o contexto em que são apropriados, para ver se podem balizar análises e, por que não, também frutificar na nova terra.

Têm, então, toda razão estes estudiosos da cidadania no Brasil acima referidos quando ressaltam as relevantes diferenças entre os processos anglo-saxão e brasileiro de desenvolvimento da cidadania. Para Marshall (1967), que tinha como pano de fundo a tradição liberal, uma questão central era a relação entre liberdade e igualdade no contexto da implementação dos direitos de cidadania. Se de um lado havia a preocupação de que a ampliação de medidas destinadas ao fomento da igualdade contivesse em si um potencial cerceamento à liberdade, por outro havia o reconhecimento do que se poderia chamar de potencial civilizador desta ampliação da cidadania - fazendo do trabalhador gradativamente um *gentelman*, um cidadão, integrado como membro pleno de sua comunidade.

A naturalização da desigualdade social no cotidiano, ao contrario, pode ter efeito similar à figura literária da invisibilidade (cf. Honneth, 2003). Via de regra não há conflito aberto; as pessoas sub-integradas são amplamente ignoradas pelos cidadãos sobre-integrados, como se fossem invisíveis, como se não estivessem lá. As políticas sociais realizadas pelo estado funcionam como uma mediação que simultaneamente pacifica e distancia as relações socialmente necessárias entre esses grupos (cf. Sobottka, 2006). Ocasionalmente os conflitos se tornam atuais - quando sustentáculos centrais da desigualdade são colocados em questão ou quando percepções de ameaças se agigantam. Se Honneth tiver razão neste particular, será necessário primeiro reconhecer as pessoas invisibilizadas, para então conhecê-las, torná-las participantes e membros plenos da comunidade.

Tudo isso indica que no Brasil se deu insuficiente atenção ao fato de que a exigência de reformas abrangentes feita por movimentos sociais tem sido sempre energeticamente rechaçada ou reprimida, explicitando a negação do reconhecimento das demandas e dos demandantes. A reação mais visível há alguns anos se dava através de repressão violenta. Hoje são construídos sistemas de vigilância, intensificados controles e barreiras físicas e simbólicas de apartamento social são ostensivamente reforçadas (Calderia, 1997). A distinção física, social e simbólica torna-se cada vez mais explícita. Em certo sentido tem razão Tavolaro (2008), quando defende que o caráter normativo da modernidade, e com ele o conteúdo da cidadania, depende de processos contingentes e agonísticos de institucionalização. Nessa disputa, a diferença entre a capacidade dos

“sobre-integrados” e dos “sub-integrados” – aqueles para evadirem-se dos deveres, esses para assegurarem seus direitos – desdobra seus efeitos duradouramente. Assim, enquanto Carvalho em sua história da cidadania no Brasil confronta uma população mais ou menos amorfa à espera do estado, e lamenta que não tenha se constituído em cidadãos plenos, parece preferível voltar os olhos para o âmbito concreto das relações sociais em sociedade, das relações entre as pessoas, entre os grupos sociais, para ver que curso alternativo tem/teria a formação da cidadania dentro de uma sociedade que tem sempre de novo explicita sua pretensão de ser moderna.

Souki (2006) aponta acertadamente que na implementação de direitos sociais na Inglaterra as camadas dominantes deixaram-se orientar por uma *rationale* sobre o grau da desigualdade tolerável. Segundo esta autora, elas viam uma estreita relação entre o bem-estar de todos os cidadãos e o pertencimento a uma nação por um lado e a dependência recíproca, por outro. Daí seu consentimento em ampliar gradativamente o conteúdo do status de cidadão em resposta às reivindicações dos diferentes movimentos atuantes em distintos momentos históricos naquele país. Este reconhecimento foi fundamental para que a cidadania e as concessões de direito nela implicadas fossem aceitos e o grande contingente dos empobrecidos pudesse ganhar visibilidade sem o temor, da elite, de perder sua liberdade.

Segundo Souki, faltaria às elites brasileiras este sentido de pertinência a uma nação e para a dependência recíproca. Em sua auto-suficiência ser-lhes-ia inimaginável aceitar que pudessem de algum modo depender daqueles situados lá em baixo na escala social. Elas também não se sentem territorialmente vinculadas nem comprometidas com o futuro da nação, mas preferem manter aberta para si sempre a possibilidade de retirarem do país suas famílias e seus investimentos. Falta-lhes em boa medida o sentido de pertinência a esta comunidade nacional.

Consequentemente elas também não reconhecem “deveres associativos” que nós humanos teríamos “apenas pela virtude de nossa participação em vários grupos” (May, 2007). Se esta leitura corresponde à realidade, então os cidadãos brasileiros sobre-integrados dificilmente precisam tomar em consideração, além do seu desejo de liberdade, os outros princípios fundantes das sociedades modernas, a saber, da igualdade

e da solidariedade. Eles não se sentem “atados uns aos outros por um fio universal de civilidade” nem “em uma relação de reciprocidade” com as pessoas sub-integradas (Brunkhorst, 2002; 2007; Prisching, 2003). Preferem que os grupos sociais empobrecidos de sua comunidade permaneçam invisíveis, não os reconhecem plenamente como gente - e batem em retirada tão logo estes protagonizem formas de ganhar visibilidade.

Em uma perspectiva teórica que privilegie o jogo individual dos interesses, a existência de interesses comuns, mesmo quando no limite eles se constituam unicamente na forma de relações de exploração, podem ser uma fonte desta solidariedade. Não depende de um comprometimento ético com o outro, podendo limitar-se a incluir o outro como parte da própria estratégia. Sobre a relação entre interesses e solidariedade May (2007) escreve:

A solidariedade é um mecanismo pelo qual os interesses individuais são transformados em interesses comuns através de uma expansão do sentido que a pessoa tem de si mesma. Quando a pessoa se reconhece como membro de uma família, isto a envolve em assuntos de outros membros da família e faz de seus interesses, pelo menos até certo ponto, seus próprios interesses.

Mas tomando-se a sério reconstrutivamente a reivindicação própria de uma sociedade, de orientar-se pelo ainda que vagamente explicitado projeto de modernidade e de constituir a cidadania como um elo de ligação entre seus membros, o sentimento de pertinência comum adquire outro caráter. E sem este sentimento de pertinência comum não há cidadania compartilhada - e cidadania compartilhada, bem além de cálculos estratégicos, envolve todos os membros igualmente no reconhecimento de direitos e deveres recíprocos.

Há uma associação entre uma cidadania bem desenvolvida e uma sociedade moderna,³ Esta associação implica que as pessoas podem conceber sua sociedade como um projeto e realizá-lo dentro de determinadas circunstâncias (Rucht, 2002), concedendo-se direitos e assumindo para si deveres. Mas para poderem atuar como artífices de sua própria história, todos os membros plenos necessitam ser emancipados da tutela alheia, livres e iguais para conceber e realizar seus próprios projetos de vida (Kant, 1988). Liberdade, igualdade e solidariedade, em tensão criativa, permitiriam a superação gradativa dos mais importantes problemas (cf. Brunkhorst, 2002). Mas Habermas (1981)

3 Para uma análise crítica dessa associação, ver Tavolaro (2008; 2009).

adverte que essa modernidade seria ela própria um projeto, a saber, um projeto (ainda) inacabado, porquanto a sociedade de cidadãos livres, iguais e solidários ainda não teria se efetivado em plenitude. Mas o projeto da modernidade e suas implicações podem constituir-se numa referência para a crítica de realidades concretas.

Cidadania, inclusão e direitos sociais

Enquanto em países industrializados a cidadania é um forte fator de inclusão/exclusão, um mecanismo de fechamento do grupo social (Mackert, 1998), as duas análises sobre cidadania no Brasil acima mencionadas revelam uma escassa vinculação histórica entre percepções de solidariedade e dependência recíproca por um lado, e políticas sociais e o conteúdo dado à cidadania por outro. Na cultura política ali descrita não se destaca um estado de direito ou de bem-estar; confronta-se nela uma longa tradição de oferta de assistência com a busca de alguma renda. A inclusão em relações de clientelismo ou compadrio tem maior relevância que um documento civil, um comprovante de cidadania.

A fraca e ainda recente relevância da cidadania no Brasil contrasta com a situação em outros países, embora também lá ela tivesse denotações diferenciadas. Gosewinkel (1998) mostra isso ao fazer uma reconstrução histórica do uso do conceito na Alemanha, França, Inglaterra e EUA. Segundo ele, na Alemanha a noção é pré-política, de pertinência étnico-cultural, enquanto nos demais países mencionados a cidadania se refere a uma relação jurídica de pertinência. Mas seu uso recente foi influenciado pelo projeto neoliberal de reformas. Margaret Somers (1998) tem defendido que o ancoramento das noções de sociedade civil e de cidadania em tradições filosóficas anglo-saxãs levou a que não se cumprisse o sonho emancipatório do surgimento de uma terceira esfera, independente, entre o estado e o mercado; esta esfera teria sido encampada pelo neoliberalismo no seu afã de privatização da cidadania. Pelo menos desde Hegel está explícita na concepção liberal de sociedade uma dicotomia estado-“sociedade civil”, sem distinguir-se nesta a reprodução material da simbólica (Flickinger 2003).⁴

4 Na crítica ao liberalismo contemporâneo, que tem em Flickinger um expoente, sociedade civil é usado como contrapondo de estado, no sentido de Hegel, por isto foi colocado entre aspas. Na tradição prevalente nas Ciências Sociais, aqui seguida, a economia é considerada uma esfera diferenciada (cf. Sobottka 2002, p. 81-95).

O conjunto de direitos relacionados à cidadania não é de todo aleatório. Idealmente ele faz parte de um conjunto de instituições e mecanismos que, por sua vez, estão ancorados em princípios de justiça que os legitimam. Claus Offe traçou uma relação entre as políticas constituintes de um estado social e princípios de justiça. Para ele há que se diferenciar três tipos de justiça: social, política e econômica. A justiça social diz respeito à distribuição da renda e à previdência para os riscos da vida; justiça política diz respeito às formas como liberdade e democracia são realizadas; e justiça econômica diz respeito ao uso eficiente e sustentável de recursos produtivos.

Para este autor, existem três –e somente três– princípios morais para a justiça social que acabam confluindo na política social: a ajuda, a previdência e os direitos de cidadania. O quadro a seguir sintetiza-os:

Quadro 1: Princípios morais para a justiça social

Prin- cípio	Concretização	Forma de acesso	Agente
Ajuda	Pessoas com necessidade têm direito a receber ajuda daqueles que podem ajudar	Não há direito legal, mas obrigação moral de ajudar; é preciso comprovar a necessidade	A comunidade disposta a ajudar
Previdência	Direito a uma remuneração justa e adequada – inclui negociação para definir o que é remuneração justa assim como o que acontece em casos de falta de trabalho ou incapacidade para o trabalho	O benefício é merecido e para recebê-lo há provisão	Mercado de trabalho e organizações adjacentes: sindicatos, instituições de seguridade
Direitos	Serviços e benefícios públicos disponibilizados aos cidadãos	Cidadão tem direito enquanto cidadão	Equipamentos e serviços públicos, financiados pelo orçamento público

Fonte: Elaboração própria a partir de Offe (2002)

Uma análise histórica rapidamente revelará quão diferentes podem ser a forma e a abrangência em que cada princípio é concretizado. Assim, por exemplo, os EUA tendem a priorizar as soluções próximas do mercado e o princípio da previdência. Na Europa, por seu turno, a prioridade tem sido o princípio dos direitos e a solução na esfera da política. Antes da implementação do estado de bem-estar, enquanto só se tinha um insipiente e precário patamar de políticas sociais, a predominância do princípio da ajuda era quase que exclusivo, cedendo posteriormente espaço para soluções com conotações políticas

e/ou de mercado.

Ao expor a construção do estado de bem-estar, Offe (2002) valeu-se da metáfora de um edifício, consistente de um porão, três andares e o telhado. Os andares teriam sido construídos um após outro e em sua construção cooperaram tanto a social-democracia, os democrata-cristãos como também partidos conservadores. No porão estariam o combate à pobreza e o disciplinamento dos pobres; no primeiro piso, a regulamentação das relações de trabalho; no segundo, proteção e seguridade social dos trabalhadores e suas famílias para além do local de trabalho; no terceiro, estariam as negociações e acordos coletivos; e, por fim, no telhado, as políticas destinadas ao pleno emprego, incluindo aí as políticas financeira e monetária. As reformas consistem num processo de edificação, reforma e demolição em todos os andares. Para além de diversas medidas tópicas e estratégias de governo,⁵ Offe vê dois grandes projetos em disputa:

A controvérsia hoje presente nos meios de comunicação, na academia e entre os partidos políticos acerca do futuro do estado de bem-estar e da seguridade social pode ser qualificada com duas posturas. Uns, a saber os sociais democratas (mais tradicionais) dizem: nós precisamos reconquistar o pleno emprego para poder preservar as conquistas do estado de bem-estar com seus diversos andares. Os outros, os liberais do mercado e muitos conservadores, ao contrário dizem: nós precisamos demolir radicalmente as conquistas e instituições históricas do estado de bem-estar para poder voltar à desejável situação de pleno emprego. Portanto, aquilo que uns querem defender através do pleno emprego é visto pelos outros como o empecilho decisivo no caminho rumo ao pleno emprego!

As reivindicações de direitos sociais de cidadania feitas pelo menos desde o processo constituinte que culminou em 1988 e as expectativas de uma crescente inclusão e protagonismo sociais têm como horizonte um estado de bem-estar social. Mas são sobretudo reivindicações de direitos considerados inerentes à cidadania feitas frente a um estado visto como o grande benfeitor; eles não expressam a linguagem nem a resultante comunicativa das lutas que entre si travam membros de uma sociedade, nem têm como horizonte uma sociedade civil que se organiza e define para si o que é e como deve ser preenchido o status de cidadania conferido aos seus membros.

5 As principais estratégias propostas seriam: (a) atração de investimentos mediante políticas de renúncia fiscal e de disponibilização de infraestrutura; (b) redução dos custos do mercado de trabalho; (c) melhoria da qualidade da força de trabalho com vistas à produtividade; (d) reduzir a quantidade de oferta de força de trabalho, inclusive mediante o emprego de menor tempo para maior número de pessoas; e (e) renda mínima para os cidadãos, financiada com impostos. Offe é defensor da última estratégia e vê nela uma alternativa de futuro.

Na perspectiva da cidadania, determinadas políticas públicas, e particularmente as políticas sociais públicas, podem ser interpretadas como gestos que a sociedade em questão faz a alguns de seus membros, com o intuito de expressar-lhes qual o tipo de relação que ela quer manter ou estabelecer com eles. No melhor dos casos, será um gesto de inclusão e respeito; mas poderá ser também de exclusão, desrespeito, humilhação, indiferença. Mas são gestos que têm como horizonte de sua legitimidade o projeto de uma modernidade construída pelos próprios cidadãos, tendo como pano de fundo a recíproca vinculação aos princípios normativos da igualdade, da liberdade e da solidariedade.

Cidadania como a expressão de pertencimento a uma comunidade

Somers (1998) descreve a visão anglo-saxã de cidadania como uma metanarrativa que tenta legitimar a possibilidade de uma sociedade organizada, que reconhece e concede direitos e atribui deveres a seus membros, subsistir mesmo sem o estado. Ou, no mínimo, em independência dele. A sociedade civil tornar-se-ia o lugar social de definição da cidadania e também seria ela quem manteria a unidade social. Se essa autora estiver correta, os três planos – civil, político e social – em que, segundo a descrição de Marshall, a cidadania foi se tornando uma realidade naquele país ao longo de três séculos, expressam a gradativa ampliação da validade de princípios normativos que historicamente foram sendo desenvolvidos junto com a própria cristalização da modernidade como um projeto humano.

Precisamente nesse sentido parece ser possível reconstruir em nova perspectiva a questão da cidadania em Marshall. Quando esse autor coloca que a “a cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade” e que “todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e deveres pertinentes ao *status*” (1967, p. 76), está apontando claramente que cidadania é um modo sintético de expressar um acordo social, assumido como normativo pelos participantes. Isso está reforçado na sequência da passagem citada: “Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania

ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido e em relação à qual a aspiração pode ser dirigida.” Essas sociedades não têm, em princípio, nem um limite numérico, nem um conteúdo previamente determinado para aquilo que elas querem abranger quando seus membros reconhecem, uns aos outros, esse status. O que permite julgar a validade normativa de reivindicações expressas pela cidadania é o reconhecimento que a própria comunidade convencionou para si. Nas palavras de Marshall: “A insistência em seguir o caminho assim determinado equivale a uma insistência por uma medida efetiva de igualdade, um enriquecimento da matéria-prima do status e um aumento no número daqueles a quem é conferido o status” (*ibid.*).

Ao longo do século 20, quando a cidadania adquiriu seus atuais contornos no Brasil, a nacionalidade não afetava grandes contingentes como barreira para tornarem-se membros integrais da comunidade nacional, e atingia via de regra tão só a esfera jurídico-política. Essa barreira, muito bem descrita por Seyla Benhabib (2004; Benhabib et al., 2007) para o contexto do Atlântico Norte, recentemente não só afeta contingentes cada vez maiores de migrantes, como alastra-se sobre as diversas esferas da vida dos atingidos, amplificando a desigualdade.

As perspectivas teóricas que analisam a realidade social como cenário de jogos de interesses podem dar a impressão de uma boa capacidade descritiva em contextos como o brasileiro. Sua pobreza e negativa implicação social está em abdicar, mesmo como pretensão, da capacidade de subsidiar a crítica teoricamente fundada. Indiretamente elas se tornam assim legitimadoras do estado atual das coisas (cf. Mannheim, 1995).

A proposta de analisar cidadania na perspectiva do acordo social feito pelos próprios participantes da comunidade e extensivo a todos seus membros, ao contrário, faz recair sobre todos e cada um as conquistas e as exigências de uma sociedade moderna, na qual os destinos da comunidade são traçados e realizados em conjunto, orientados por aqueles princípios e fins que a própria comunidade escolhe para si. A cidadania não se limita a ter um caráter vago de legitimação ou fundamentação de reivindicações, mas se constitui na base do pertencimento social e num condensado critério para a crítica da própria sociedade.

Referências

- Benevides, Maria V. de M. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 2ª ed. São Paulo: Ática, 1996.
- Benhabib, Seyla. *The rights of others: aliens, residents and citizens*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Brunkhorst, H. *Solidarität: Von der Bürgerfreundschaft zur globalen Rechtsgenossenschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2002.
- _____. Globalizing solidarity: the destiny of democratic solidarity in the times of global capitalism, global religion, and the global public. *Journal of Social Philosophy*, vol. 38, no. 1, Spring 2007, p. 93-111.
- Caldeira, T. P. Enclaves fortificados: a nova segregação urbana. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 47, p. 155-176, mar. 1997.
- Carvalho, J. M. D. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 12. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- Costa, S. e Brunkhorst, H. *Jenseits von Zentrum und Peripherie: Zur Verfassung der fragmentierten Weltgesellschaft*. München: Rainer Hampp, 2005.
- Esping-Andersen, G. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- Fleury, Sônia. *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.
- Flickinger, H.-G. *Em nome da liberdade: elementos da crítica ao liberalismo contemporâneo*. Porto Alegre: Edipucrs, 2003.
- Gosewinkel, Dieter. Untertanschaft, Staatsbürgerschaft, Nationalität: Konzepte der Zugehörigkeit im Zeitalter des Nationalstaats. *Berliner Journal für Soziologie*, Berlin, n. 4, p. 507-522, 1998.
- Habermas, J. Die Moderne - ein unvollendetes Projekt in: J. Habermas. *Kleine politische Schriften (I-IV)*, Frankfurt am Main: Suhrkamp 1981, p. 444-464.
- _____. *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechtes und des demokratischen Rechtsstaates*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1997.
- Hartmann, Martin e Axel Honneth. Paradoxien des Kapitalismus: ein Untersuchungsprogramm. *Berliner Debatte Initial*, Bd. 15, 2004.
- Holanda, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Cia. das Letras, 1999.
- Honneth, A. *Unsichtbarkeit: Stationen einer Theorie der Intersubjektivität*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2003.
- Ipea. Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. Comunicados do Ipea, v. 75, fev. 2011.
- Kant, I. Resposta à pergunta: que é o iluminismo. In: _____. *Paz perpétua e outros opúsculos*. Lisboa: Edições 70, 1988, p. 11-19.
- Mackert, J. *Die Theorie sozialer Schließung: Tradition, Analysen, Perspektiven*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.
- _____. *Jenseits von Inklusion/Exklusion: Staatsbürgerschaft als Modus sozialer*

- Schließung. *Berliner Journal für Soziologie*. v. 4, p. 561-576, 1998.
- Mannheim, K. *Ideologie und Utopie*. Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann, 1995.
- Marshall, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- May, Larry. The international community, solidarity and the duty to aid. *Journal of Social Philosophy*, vol. 38, no. 1, Spring 2007, p. 185-203.
- Neves, Marcelo. *Verfassung und Positivität des Rechts in der peripheren Moderne*. Berlin: Duncker & Humblot, 1992.
- _____. *Zwischen Themis und Leviathan: Eine schwierige Beziehung*. Baden-Baden: Nomos, 2000 [*Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil*. São Paulo: Martins Fontes, 2006].
- Nogueira, Marco Aurélio. *Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.
- Offe, C. Princípios de justiça social e o futuro do estado de bem-estar social. In: D. G. de Souza und N. Petersen (org.). *Globalização e Justiça*, v. 2. Porto Alegre: Edipucrs. p. 69-85, 2005.
- Pinzani, A. Reconhecimento e solidariedade. *Ética*, Florianópolis, v. 8, nº 3, p. 101-113, maio 2009.
- Prisching, M. Solidarität: Der vielschichtige Kitt gesellschaftlichen Zusammenlebens. In: S. Lessenich (org.). *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe: Historische und aktuelle Diskurse*. Frankfurt am Main: Campus, p. 157-190, 2003.
- Reis, Elisa P. Percepção da elite sobre pobreza e desigualdade. *Rev. Bras. Ci. Soc.*, v. 15, nº 42, fev. 2000, p. 143-152.
- Rucht, D. Sociedade como projeto - projetos na sociedade. Sobre o papel dos movimentos sociais. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, v. 2, n. 1, p. 13-28, 2002
- Saes, D. A. M. de. A questão da evolução da cidadania política no Brasil. *Estudos Avançados*, v. 15, n. 42, 2001, p. 379-410.
- Sandkötter Stephan. *Modernisierungsforschung in Brasilien*. Frankfurt: Campus, 1999.
- Santos, W. G. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- Scherer-Warren, Ilse. Inclusão social e cidadania: a perspectiva das organizações, redes e movimentos. In: Amaral JR., A.; Burity, J. A. (orgs.). *Inclusão social, identidade e diferença: perspectiva pós-estruturalistas de análise social*. São Paulo: Annablume, 2006. p. 125-138.
- Schwarz, R. As idéias fora do Lugar. In: _____. *Ao vencedoras batatas: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro*. São Paulo: Livraria Duas Cidades, p. 13-28, 1981.
- Silva, Maria Ozanira da Silva et al. *A política social brasileira no século 21: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2004.
- Sobottka, E. A. Soziale Bewegungen und Bürgerstatus im heutigen Brasilien. In: R. Eschenburg et al. *Lateinamerika: Gesellschaft - Raum - Kooperation*. Festschrift für Achim Schrader zum 65. Geburtstag. Frankfurt am Main: Vervuert, p. 185-199, 1999.
- _____. A utopia político-emancipatória em transição: movimentos sociais viram ONGs que viram “terceiro setor”. *Teoria e Sociedade*, v. 11, n. 1, p. 48-65, 2003.

- _____. Por que se faz política social no Brasil? Notas sobre estratégias de legitimação nos últimos dois governos federais. *Civitas*, v. 6, nº 1, jan.-jun. 2006, p. 79-93.
- Somers, M. “Citizenship” zwischen Staat und Markt: das Konzept der Zivilgesellschaft und das Problem der “dritten Sphäre”. *Berliner Journal für Soziologie*, Berlim, n. 4, p. 489-505, 1998.
- Tavolaro, S. B. F. Para além de uma “cidadania à brasileira”: uma consideração crítica da produção sociológica nacional. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, v. 17, nº 32, p. 95-120, fev. 2009.
- _____. Quando discursos e oportunidades políticas se encontram: para repensar a sociologia política da cidadania moderna. *Novos Estudos*, São Paulo, v. 81, p. 117-136, jul. 2008.
- Teixeira, S. M. F. Política social e democracia: reflexões sobre o legado da seguridade social. *Cadernos de Saúde Pública*. v. 1, n. , p. 400-417, 1985.