

GIANE MARIA GIBBERT

**REFORMA DO ESTADO NO BRASIL E O PROCESSO DE TERCEIRIZAÇÃO DOS
SERVIÇOS SOCIAIS: UM ESTUDO NA REVISTA NOVA ESCOLA**

Dissertação apresentado ao Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Alfredo Aparecido Batista.

**TOLEDO
2008**

GIANE MARIA GIBBERT

**REFORMA DO ESTADO NO BRASIL E O PROCESSO DE TERCEIRIZAÇÃO DOS
SERVIÇOS SOCIAIS: UM ESTUDO NA REVISTA NOVA ESCOLA**

Dissertação apresentado ao Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Alfredo Aparecido Batista.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Alfredo Aparecido Batista
Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Prof. Dr. Ariovaldo de Oliveira Santos
Universidade Estadual de Londrina

Prof. Dr. Silvio Antônio Colognese
Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Toledo, 19 de junho de 2008

AGRADECIMENTOS

Ao final de uma dissertação de mestrado, quando fazemos um retrospecto, concluímos que devemos muito a várias instituições e pessoas. Em primeiro lugar, gostaria de agradecer à Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste) pela oportunidade da realização do curso. Em segundo lugar, a Fundação Araucária, pelo apoio financeiro.

Também tive a sorte de contar com alguns bons leitores, aos professores Ariovaldo de Oliveira Santos e Silvio Antônio Colognese, que compuseram a banca de qualificação e enriqueceram este trabalho com suas críticas e a discussão travada.

Difícil é encontrar palavras para agradecer a meu amigo e orientador, prof. Alfredo Batista, com quem estabeleci uma forte e próxima relação ao longo desse período dissertativo. Desde o começo encontrei nele uma crítica atenta, mas incentivadora das minhas elucubrações intelectuais. Apesar de seus inúmeros afazeres, sempre encontrou tempo e disposição para me orientar, incentivar e acolher nos momentos de angústia, naturais desse processo. Ao prof. Alfredo devo meu crescimento intelectual. Por tudo isso, ele terá sempre minha eterna gratidão e amizade.

Também gostaria de agradecer o apoio emocional proporcionado por amigos e familiares, principalmente ao meu companheiro, Alexandre e a minha mãe, Sueli. Sem o apoio deles durante esse período, manifestado de todas as maneiras possíveis, eu certamente teria encontrado condições mais adversas para desenvolver meu trabalho.

Ao Prof. Ms. Márcio Alberto Goebel, por acreditar no meu potencial, instigando-me estudar e buscar compreender a questão social.

Aos professores do Programa de Mestrado e da Unioeste, Jefferson, Weimar, Pery, Jandir, Miguel, Débora, Yonissa, Rúbia e Márcio, que me auxiliaram e incentivaram nesta caminhada, para entrar e sair do curso.

Aos amigos e companheiros da turma de mestrado, pelo apoio, compreensão, aprendizado, espírito de busca pelo conhecimento e principalmente pelo vínculo de amizade, que a distância traga saudades, mas nunca o esquecimento.

Aos amigos e funcionários da Unioeste por estarem sempre disponíveis e entenderem as minhas necessidades.

Às amigas Carla Schmidt e Josane Justus, que mesmo distantes fisicamente, sempre estão presentes, nos momentos de alegria e de tristeza.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	5
RESUMO.....	6
ABSTRACT.....	7
INTRODUÇÃO.....	8
CAPÍTULO I	22
1.1 SOCIEDADE E ESTADO.....	22
1.1.1 O Estado Moderno.....	27
1.2 ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL.....	31
1.3 CRISE FISCAL E REFORMA DO ESTADO.....	46
1.4 QUESTÃO SOCIAL E O “TERCEIRO SETOR”.....	49
CAPÍTULO II	59
2.1 NOÇÕES SOBRE O CONCEITO DE CIDADANIA.....	59
2.1.1 Formação da cidadania na modernidade.....	62
2.2 A AMPLIAÇÃO DA CIDADANIA.....	67
2.3 O PROCESSO DE ASCENSÃO DO NEOLIBERALISMO E SEUS IMPACTOS SOBRE A CIDADANIA.....	75
2.3.1 Cidadania mutilada.....	78
2.4 CIDADANIA E POLÍTICAS SOCIAIS.....	80
2.4.1 Cidadania e políticas sociais: o caso brasileiro.....	89
2.5 A QUESTÃO DA CIDADANIA NO PERÍODO DA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA.....	94
CAPÍTULO III	105
3.1 DISCURSO COMPETENTE E CIDADANIA.....	105
3.1.1 Educação para a cidadania ou para a emancipação humana?.....	106
3.1.1 Voluntariado: uma lição de cidadania.....	118
3.1.2 O discurso da solidariedade.....	124
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	131
REFERÊNCIAS.....	137
APÊNDICE A.....	147

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CDI	Comitê para a Democratização da Informática
CNE	Conselho Nacional de Educação
CUT	Central Única dos Trabalhadores
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EUA	Estados Unidos da América
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FASUL	Faculdade Sul Brasil
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FEBRABAN	Federação Brasileira de Bancos
FLACSO	Faculdade Latinoamericana de Ciências Sociais
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FVC	Fundação Victor Civita
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PCS	Programa Comunidade Solidária
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONASOL	Programa Nacional de Solidariedade
PUC	Pontifícia Universidade Católica
PROER	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Serviço Financeiro
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PT	Partido dos Trabalhadores
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UNIOESTE	Universidade Estadual do Oeste do Paraná
UNIPAR	Universidade Paranaense
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

GIBBERT, Giane Maria. **Reforma do Estado no Brasil e o processo de terceirização dos serviços sociais: um estudo na revista Nova Escola**

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio). Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE).

RESUMO

Este trabalho dissertativo analisa em que medida as atividades desenvolvidas pelo Terceiro Setor, na dimensão da práxis com conteúdos conservadores dos executores em questão, têm contribuído para efetivar ações teórico-práticas para manter a estrutura da sociedade capitalista, em conformidade com autorização e financiamento pelo Estado. A pertinência da realização deste estudo tem relação direta com a necessidade pessoal e profissional em compreender e analisar este movimento e suas determinações, possibilitando contribuir com o debate presente e futuro sobre os direitos sociais. Para atender e responder ao objeto de pesquisa, traçamos como objetivo geral: apreender, por meio dos conteúdos impressos da Revista Nova Escola, editada pela Fundação Victor Civita, os elementos que alimentam e reforçam a difusão de uma forma de pensar o campo dos direitos. Para isso, utilizamos, como fonte de pesquisa empírica, a revisão bibliográfica nos documentos impressos do veículo de comunicação Revista Nova Escola, no período compreendido entre fevereiro de 1998 e dezembro de 2007. Para mediar o objetivo geral, referenciamos como objetivos específicos, a identificação, na literatura, de diferentes compreensões que tratam do conceito de cidadania e verificação de quais atividades são viabilizadas na concretização da relação cidadania/Terceiro Setor, na Revista Nova Escola. A apreensão e análise deste movimento evidenciaram a existência de tendências, orientadas pelos postulados neoliberais, no período pós 1990, de retrocesso dos direitos sociais e de terceirização na prestação dos serviços sociais, agora executados por organizações do “Terceiro Setor”. Também, possibilitou-nos abordar as mediações que articulam e estruturam o conceito de “Terceiro Setor”, bem como o seu curso real e o seu uso ideológico-político no trato das manifestações da questão social. Assim, identificamos que o “Terceiro Setor” e o “inovado” discurso da cidadania são novos instrumentos sutis de dominação utilizados pela classe dominante (burguesia) a fim de dar continuidade no processo de acumulação do capital, o que acaba interferindo no entendimento do que é conquistar e ampliar direitos, fortalecendo, desta forma, a manutenção do projeto societário burguês e criando, no campo ideológico, uma relação cidadania/ajuda. Por meio do discurso competente de vários especialistas da área da educação, a classe dominante, com o apoio do Estado, consegue dominar o campo psicológico da classe trabalhadora, apropriando-se da subjetividade e da objetividade desta. Assim, o veículo de comunicação Revista Nova Escola, pela coação psicológica, pela manipulação da opinião pública e pela divulgação de processos de aprendizagem, contribui para o processo de reprodução social, por meio da manutenção e aceitação da ordem social. Diante disso, podemos afirmar que, a partir de referenciais teórico-metodológicos, a Revista Nova Escola caracteriza-se como “material ideológico” eficaz para a manutenção da ordem social vigente, sintonizando-se com a história do exercício de hegemonia de determinadas classes sociais que se têm utilizado de diferentes estratégias para conservar, legitimar e ampliar o seu lastro de poder.

Palavras-chave: Reforma do Estado, direitos sociais, Terceiro Setor, políticas sociais e aparelho ideológico.

GIBBERT, Giane Maria. **Reform of the State in Brazil and the outsourcing process of the social services: a study at New School magazine.** Dissertation (Master's Degree in Regional Development and Agrobusiness). Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE).

ABSTRACT

This research paper analyzes in what measured the activities developed for the Third Sector, in the dimension of the praxis with conservative contents of the executors in question, have contributed to accomplish actions theoretician-practical to keep the structure of the capitalist society, in compliance with authorization and financing for the State. The relevancy of the accomplishment of this study has direct relation with the personal and professional necessity in understanding and analyzing this movement and its determination, making possible to contribute with the present and future debate on the social rights. To answer to the research object, we trace as objective generality: to apprehend, through of the contents printed matters of the New School Magazine, edited for the Foundation Victor Civita, the elements that they feed and they strengthen the diffusion of a form to think the field of the rights. For this, we use, as source of empirical research, the bibliographical revision in documents printed matters of the vehicle of communication New School Magazine, in the period understood between February 1998 and December 2007. To mediate the general objective, we establish as objective specific, the identification, in the literature, of different understandings that deal with the citizenship concept and verification of which activities is made possible in the concretion of the relation citizenship/Third Sector, in the New Magazine School. The apprehension and analysis of this movement had evidenced the existence of trends, guided for the neoliberal postulates, in the period after 1990, of retrocession of the social rights and outsourcing in the installment of the social services, now executed for organizations of the "Third Sector". Also, it made possible to approach us the mediations that articulate and structuralize the concept of "Third Sector", as well as its real course and its use ideological-politician in the treatment of the manifestations of the social matter. Thus, we identify that the "Third Sector" and "innovated" speech of the citizenship is new subtle instruments of domination used by the ruling class (bourgeoisie) in order to give continuity in the process of accumulation of the capital, what finishes intervening with the agreement of what is to conquer and to extend right, fortifying, in such a way, the maintenance of the bourgeois societary project and creating, in the ideological field, a relation citizenship/help. Through of the competent speech of some specialists of the area of the education, the ruling class, with the support of the State, obtains to dominate the field psychological of the diligent classroom, assuming itself of the subjectivity and the objectivity of this. Thus, the vehicle of communication New School Magazine, for the psychology coercion, the manipulation of the public opinion and for the spreading of learning processes, contributes for the process of social reproduction, Through of the maintenance and acceptance of the social order. Ahead of this, we can affirm that, from referencial theoretician-methodological, the New School Magazine is characterized as "ideological material" efficient for the maintenance of the effective social order, syntonizing itself with the history of the exercise of hegemony of determined social classrooms that if they have used of different strategies to conserve, to legitimize and to extend its ballast of being able.

Key-words: Reform of the State, social rights, Third Sector, social politics and ideological apparatus.

INTRODUÇÃO

A partir da década de 1990, no campo das conceituações teórico-metodológicas e históricas dos fundamentos sociológicos, incorporou-se um novo conceito no campo literário – trata-se da denominação “Terceiro Setor”¹. Autores que pesquisam sobre esta temática, como, por exemplo: Montañó (2002), Landim (1999), Ioschpe (1997) e Fernandes (1994), trazem contribuições que permitem colocar reflexões fundantes em questão.

Na concepção de Montañó (2002), trata-se de um conceito ideológico. Com base em Landim (1999) e em Montañó (2002) pode-se fazer a crítica ao conceito “Terceiro Setor” na forma como é proposto pelos defensores do ideário neoliberal, como é abordado por Ioschpe (1997), Fernandes (1994) e Coelho (2000).

A terminologia em questão, segundo Landim (1999), foi “criada” por John Davison Rockefeller III² em 1978, nos Estados Unidos (EUA). No entendimento de Rockefeller, tem-se um sistema composto por três setores: o Estado (primeiro setor), o mercado (segundo setor) e um “Terceiro Setor”, o qual ainda é negligenciado e não totalmente compreendido. Na esfera da legalidade e da sua existência social, compreende-se que este setor é formado por organizações privadas, sem fins lucrativos e que executam funções do Estado relacionadas à política social em vigor, ou seja, aparentemente atividades de interesse público. Desta forma, o conceito compreende uma infinidade de organizações que são reconhecidamente determinantes para a organização e para o funcionamento das sociedades, tais como: igrejas, hospitais, museus, bibliotecas, universidades, escolas, entidades filantrópicas, fundações empresariais, entre outras.

¹ Ressaltamos que utilizaremos o termo “Terceiro Setor” sempre entre aspas, de acordo com a compreensão de Montañó (2002). A justificativa para empregar o termo entre aspas, deve-se ao fato que o conceito está ligado a visões segmentadoras, o qual apresenta forte funcionalidade com o processo de reestruturação do capital, do afastamento do Estado das suas responsabilidades sociais, sendo um conceito ideológico (como “falsa consciência”) portador da função de encobrir e desarticular a realidade. O autor tem a preocupação de desvendar o que está contido no conceito do “Terceiro Setor”, não o aceitando tal como é tratado pelos defensores do seu ideário.

² John Davison Rockefeller, norte-americano, teve como centralidade, nas suas ações profissionais, a relação com negociações mercadológicas. Fundou a primeira companhia petrolífera norte-americana, a Standard Oil, e destaca-se também pelo seu papel na esfera das ações filantrópicas bem como pela sua vinculação religiosa institucional. Rockefeller era membro social da elite capitalista, o que sinaliza que o conceito tem clara ligação com os interesses de classe ao ser cunhado e disseminado por intelectuais orgânicos do capital. Isto também é nítido no caso brasileiro, no qual o termo, inicialmente, foi divulgado e difundido pela Fundação Roberto Marinho (IOSCHPE, 1997).

Sob esta compreensão, cada setor responsabiliza-se por uma determinada demanda: o Estado é responsável por questões políticas, o mercado pela economia e o “Terceiro Setor” pelas manifestações da questão social. Este entendimento tem como representante exponencial Rifkin (1997), pensador que revela, nos seus escritos, a apropriação dos objetos fragmentados, impossibilitando de, nas suas referências, aprender, analisar e interpretar os objetos presentes na sociedade nas suas diferentes dimensões relacionadas à abrangência de totalidade. Tal falta de rigor é observada por Montañó (2002), que aponta debilidades conceituais presentes na bibliografia hegemônica do tema. Landim (1999, p. 63) nota que o termo “Terceiro Setor” não é um termo neutro, pois “[...] tem nacionalidade clara. É de procedência norte-americana, contexto onde associativismo e voluntariado fazem parte de uma cultura política e cívica baseada no individualismo liberal”. Desta forma, a expressão, objetiva e subjetivamente, está enraizada e foi desenvolvida com base nos fundamentos liberais.

A primeira deficiência mencionada por Montañó (2002) é que o “Terceiro Setor”, quando identificado como sociedade civil, na verdade não é o Terceiro Setor, pois, na sua perspectiva, entendimento e análise, trata-se do primeiro setor, pois o Estado e o mercado são produtos da sociedade, ou seja, se não há sociedade, não há Estado e nem o mercado. Este fato também é observado por Rifkin (1997), porém os limites interpretativos que pautam o referido autor impedem-no de conceituar na mesma linhagem teórica.

A segunda debilidade teórica é quanto à definição de quais organizações compõem este setor. Não há um consenso entre os teóricos e pesquisadores da área. Para alguns, apenas incluem-se organizações formais (SALAMON, 1992). Para outros, consideram-se inclusive as organizações informais (FERNANDES, 1994). Outros, ainda, como a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), consideram que as fundações de origem empresarial deveriam ser excluídas (ACOTTO e MANSUR, 2000). Ressalta-se também o caso dos sindicatos e dos movimentos de enfrentamento, que ora são incluídos, ora não. Porém, para Montañó (2002), se os sindicatos, por exemplo, não pertencem ao Estado nem ao mercado, pois não visam lucro, deveriam ser tratados como pertencentes ao Terceiro Setor. A maioria dos autores não concorda, contudo, com este raciocínio argumentativo, logo nem o mencionam, tendo como expoente dessa linha, em nível nacional, Fernandes (1994). Para este autor, o “Terceiro Setor” é composto apenas de manifestações pacíficas, que não utilizam a violência para resolver os problemas sociais. Num primeiro momento é possível inferir que o conceito, ao ser estruturado sob falsas premissas, é

utilizado conforme a concepção teórico-metodológica e histórica de cada autor, o que lhe põe um certo vínculo com uma classe social determinada.

A terceira debilidade identificada por Montañó (2002) consiste da confusão gerada pelo conceito, pois se trata de uma construção que mescla diversos sujeitos com aparentes igualdades, mas com interesses diferentes e, muitas vezes, contraditórios. O conceito engloba organizações e até mesmo iniciativas individuais, mesclando diversos sujeitos de espaços e de significados sociais diversos, como, por exemplo, a Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP), a Fundação Roberto Marinho e o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST).

Por fim, uma quarta limitação é com relação às características das organizações que o constituem, as quais se denominam como não-governamentais e não-lucrativas. Na década de 1970, quando o Banco Mundial cunhou o termo “Organizações Não-Governamentais”, este se referia às organizações que eram contra o governo ditatorial da época, ao contrário do que ocorre atualmente. Hoje, a maior parte das organizações são financiadas pelo governo, por meio de termos de parceria e, portanto, atendem e estão integradas à política do governo. Muitas delas somente sobrevivem devido a este tipo de financiamento e a sua manutenção é condicionada pela política governamental. Sendo assim, elas se tornam dependentes dos governos, financeiramente e ideologicamente, pois, ao almejarem continuar “atuantes” e “competitivas” no mercado, devem alinhar-se com as idéias do governo.

Com relação à não-lucratividade, isso se refere aos saldos contábeis, mas nada as impede de destinarem o lucro por meio do pagamento de altos salários aos funcionários, gerentes e diretores. Outras têm fim lucrativo indireto, como é o caso das fundações empresariais, que obtêm isenção de impostos e utilizam-se da veiculação das suas ações sociais para lapidar a imagem corporativa, atrair novos clientes e aumentar as suas vendas.

Estas fragilidades demonstram que o “Terceiro Setor” se expressa conceitualmente enquanto conteúdo ideológico, conteúdo que não deriva da realidade social, no entanto se materializa. Landim (1999) corrobora as afirmações de Montañó (2002) ao esclarecer que conceitos sem densidade teórica, apresentando argumentos manipulatórios, têm a utilidade de encobrir a realidade e de transformá-la ideologizada. A autora acrescenta outros termos novos que estão ganhando notoriedade, tais como: economia social, organizações voluntárias, cidadania empresarial, empresa cidadã e, com destaque, a responsabilidade social empresarial.

Neste contexto, o conceito de “Terceiro Setor” é permeado por elementos intrinsecamente ideológicos, expressando os fundamentos presentes do projeto societário burguês. Por outro lado, na atual disputa das forças estabelecidas de classe, vivencia-se um período de fragilidade da classe trabalhadora, fragilidade na qual as forças de resistência na sociedade civil e política, no enfrentamento ao conceito ideológico de “Terceiro Setor”, manifestam-se de forma incipiente. Esta postura singular não ofensiva tem possibilitado deparamo-nos, ao mesmo tempo, com outras terminologias, já citadas no parágrafo anterior, as quais se encontram presentes nos discursos midiáticos.

Ao observar as mensagens dos veículos de comunicação, principalmente com relação a este universo temático, percebe-se que diferentes expressões estão ganhando expressividade na disputa de espaço e do projeto social, com destaque aos conteúdos da imprensa escrita, que, de forma ideologizada, maquia os conteúdos reais presentes na relação capital/trabalho, chamando atenção a disputa pela apropriação do campo subjetivo/objetivo dos trabalhadores.

O “Terceiro Setor” ganhou legitimidade no campo conceitual e alcançou o estatuto de aceitabilidade, materializando, na esfera ideológica, os seus princípios. Ao disseminar as suas premissas em diferentes espaços da sociedade civil e política, duas dimensões fortaleceram as suas bases. Por um lado, o “Terceiro Setor” tornou-se palco de atividades em diferentes áreas das ações teórico-práticas, assumindo obrigações que são de responsabilidade do Estado, caso em que repassa recursos públicos e obrigações por meio de técnicos estritamente em consonância com a proposta central. No entanto, por outro lado, em tom residual, encontramos o Estado a terceirizar, ao “Terceiro Setor”, ações num âmbito do convencimento, no campo da consciência, ou seja, na esfera da aceitação do projeto societário burguês. Nessa segunda dimensão encontra-se o projeto nacional de educação.

A partir destas constatações, temporalmente demarcadas pós-década de 1970, indagamos a seguinte questão-problema: – Em que medida as atividades desenvolvidas pelo “Terceiro Setor”, na dimensão da práxis com conteúdos conservadores dos executores em questão, têm contribuído para efetivar ações teórico-práticas a fim de manter a estrutura da sociedade capitalista, em conformidade, com autorização e financiamento pelo Estado.

Acreditamos que esta nova configuração de dominação busca reduzir direitos sociais³, conforme aponta Behring (2003), mas também propõe dominar o campo psicológico da classe trabalhadora, apropriando-se da subjetividade e da objetividade dos trabalhadores e dos seus familiares. Mergulhados neste “emaranhado místico”, os trabalhadores e os seus familiares são conduzidos e comportam-se, na sua maioria, como sujeitos subordinados, aceitando as afirmações ou não, que expressam formas de apropriar o movimento do real, como natural, sem manifestar resistência, garantindo a realização do objetivo inicial e final do capital, o lucro e a continuidade do projeto em voga.

Diante de tal problemática, este estudo tem como hipótese que os conteúdos analisados afirmam que os governos, por meio das políticas sociais, deixaram de ser elaboradores, aplicadores, avaliadores e controladores dos objetos denominados área de serviços. Direcionados à compreensão de que os bens sociais devem estrapar a esfera do estômago. Tal prática, no entanto, ganha outro viés que é atingir o campo ideológico. Fortalecendo, desta forma, a manutenção do projeto societário burguês, reproduzindo os limites da compreensão e materialização do exercício da cidadania burguesa.⁴

Para atender e responder ao objeto de pesquisa, traçamos o seguinte objetivo geral: Aprender, por meio dos conteúdos impressos da Revista Nova Escola, os elementos que alimentam e reforçam a difusão de uma forma de pensar o campo dos direitos. Para isso, utilizou-se, como fonte de pesquisa empírica, a revisão bibliográfica nos documentos impressos do veículo de comunicação Revista Nova Escola⁵, no período compreendido entre fevereiro de 1998 e dezembro de 2007.⁶

³ Segundo a Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 26, de 2000, ao artigo 6.º da Constituição Federal, são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

⁴ Para aprofundar o tema – cidadania burguesa – referencia-se a obra MARX, Karl. A questão judaica. 2.ª ed. São Paulo: Moraes, 1991.

⁵ A Revista Nova Escola vem sendo editada regularmente desde março de 1986, em São Paulo, pela Fundação Victor Civita, entidade sem fins lucrativos, mantida pelo Grupo Abril. Tem publicação mensal, com 10 exemplares anuais editados durante o ano letivo, ou seja, excluindo-se os meses de janeiro e julho, e vendida a preço de custo. É voltada para professores do ensino fundamental, e subsidiada por meio de parcerias com o governo federal, o que tem permitido a sua distribuição gratuita às escolas públicas brasileiras. Ao longo de todos esses anos vem se constituindo como um importante veículo de divulgação de idéias e de práticas pedagógicas junto aos professores, justificando, assim, o interesse em estudar o significado e as implicações das concepções sobre cidadania disseminadas por meio das suas páginas.

⁶ Para definir-se o recorte temporal, realizou-se uma análise política, econômica e histórica, na qual se detectou que o ano de 1998 representa um marco histórico para o Terceiro Setor, pois é neste ano que ocorre o primeiro passo da institucionalização do Terceiro Setor no Brasil, por meio da promulgação da Lei Federal n.º 9.637/1998.

Com relação à definição da base material da pesquisa, base objetivada e demarcada em um veículo de comunicação específico, destacam-se alguns critérios que nortearam a escolha. Em primeiro lugar, observou-se o fato de a Revista Nova Escola ser editada por uma fundação e, assim, possuir relação com o “Terceiro Setor”. Em segundo lugar, observamos a abrangência geográfica do veículo de comunicação, o qual possui grande circulação, sendo distribuídos mensalmente mais de 400 mil exemplares da revista em todo o território brasileiro⁷. A expressiva tiragem do periódico e o seu alto poder de penetração entre o professorado podem ser compreendidos a partir do convênio entre a Fundação Victor Civita (FVC) e o Ministério da Educação (MEC), convênio em razão do qual o governo federal destina verba ao “Projeto Nova Escola”. Este aspecto pode ser constatado, por exemplo, quando se comparam os dados sobre a tiragem da revista entre 1986 a 2000 e verifica-se que, justamente no período em que o subsídio oficial foi retirado durante o governo Collor, a tiragem decresce drasticamente.

Tabela 1 – Tiragem da Revista Nova Escola no período compreendido entre 1986 a 2000.

Ano	Nº de exemplares (em milhões)	Ano	Nº de exemplares (em milhões)
1986	2,8	1994	2,3
1987	2,9	1995	3,2
1988	3,4	1996	2,9
1989	3,7	1997	4,3
1990	3,4	1998	5,2
1991	1,0	1999	5,2
1992	0,4	2000	5,2
1993	2,1		

Fonte: Faria (2001)

Outro aspecto relevante para a caracterização da sintonia do periódico com o governo federal é constatado na análise do expediente de Nova Escola, em que se destaca a presença de Guiomar Namó de Mello⁸, nome que, a partir de 1997, ocupa o cargo de diretora executiva da FVC. Além de ocupar tal cargo, Guiomar Namó de Mello era membro do Conselho Nacional de Educação (CNE), atuando ativamente para a consolidação da política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso. Outro fator que se levou em

⁷ Com relação às revistas da Editora Abril, esta publicação somente fica atrás dos números da Revista Veja, que comercializa mais de 1 milhão de exemplares mensalmente.

⁸ Guiomar Namó de Mello foi o elo entre o governo FHC e a Fundação Victor Civita, com cargos importantes em ambas as instâncias. Integrada do projeto educacional da época, soube transmitir o ideário do governo à equipe da Revista Nova Escola e direcioná-la para a reprodução do mesmo ideário, atuando no campo ideológico e do convencimento, levando o maior número de profissionais da área da educação a aderir a esse ideário.

consideração foi a facilidade de acesso ao material, tanto no meio impresso como no digitalizado.

Apesar de o citado veículo de comunicação produzir material para um público específico – professores do ensino fundamental e médio, a revista contempla assuntos diversos, permitindo, assim, uma análise generalista, mas, ao mesmo tempo, possibilitando detectar quais são os assuntos predominantes dentro da temática proposta.

Para mediar o objetivo geral, referenciaram-se como objetivos específicos: Identificar, na literatura, diferentes compreensões que tratam do conceito de cidadania e verificar quais atividades são viabilizadas na concretização da relação cidadania/Terceiro Setor, na Revista Nova Escola.

Toda e qualquer atividade investigativa fundamenta-se em arcabouços teórico-metodológicos e históricos que garantem demarcar em que terreno caminhou-se para construir o processo respondendo à problemática.

A construção do conhecimento científico, segundo Japiassu (1982), consiste no questionamento da construção do objeto científico, ou seja, o fenômeno sobre o qual o objeto da ciência é construído. Considerando que, no processo do conhecimento, se percorre o caminho que vai do real ao racional, observa-se que o objeto real existe independentemente do conhecimento. Nas palavras de Japiassu (1982, p. 62): “[...] o objeto real só se torna objeto científico quando for retirado de seu estado ‘natural’, vale dizer, quando for ‘construído’, elaborado, pensado por uma teoria, ou seja, quando for enquadrado por um ponto de vista teórico”. Assim, sob a luz da teoria, buscamos, por meio de um objeto real, a Reforma do Estado e a terceirização dos serviços sociais, a comprovação concreta do que é tido como hipótese, utilizando-nos do processo investigatório.

Toda investigação, diz Minayo (1994, p. 18), “[...] se inicia por um problema, com uma questão, com uma dúvida ou com uma pergunta, articuladas a conhecimentos anteriores, mas que também podem demandar a criação de novos referenciais.” Isto de fato ocorreu nesta pesquisa, o que permitiu que a investigação se apropriasse de novas determinações para o recorte do objeto, para a definição dos objetivos e para os meios para alcançá-los.

Com o intuito de responder o questionamento da pesquisa, utilizamos procedimentos metodológicos que auxiliaram no desvelamento do fenômeno em estudo. Para Minayo (1994, p. 16), os procedimentos metodológicos definem “[...] o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade. Compreende um conjunto de técnicas que possibilitam a construção da realidade”.

Vieira (1992, p. 29) corrobora esta idéia ao afirmar que:

Admite-se a existência de um método quando se segue determinado “caminho”, uma trajetória teórica, buscando atingir um fim antecipadamente colocado, em geral o exame de certo objeto. Qualquer método se opõe ao mero acaso, porque o método representa, sobretudo uma ordenação, uma sistematização intelectual, expressa através de um conjunto coerente de leis, categorias e conceitos. Um método consiste num “caminho” que pode levar a outros “caminhos”, alcançando o fim proposto e também vários fins não indicados, certamente inatingíveis por meio do acaso.

Salientamos que, dependendo do método utilizado para estudar determinado fenômeno, pode-se ter concepções diferenciadas e, muitas vezes, até antagônicas.

Assim, destacamos que, para responder ao primeiro objetivo específico do presente trabalho, utilizamo-nos da pesquisa bibliográfica investigando livros, jornais, revistas científicas e internet, bem como documentos oficiais, como: projetos de lei, decretos, leis, Constituição Federal e demais documentos oficiais que regem a sociedade brasileira. Já com relação ao segundo objetivo fixado, o estudo pautou-se na observação, nos registros e nas análises de conteúdo do material apropriado por meio da pesquisa documental na Revista Nova Escola, da FVC.

O objetivo da pesquisa documental e bibliográfica foi o de recolher materiais e o de analisar e interpretar as contribuições teóricas já existentes sobre o objeto de estudo, realizando, assim, uma pesquisa de caráter descritivo. Segundo Barros e Lehfeld (1986), na pesquisa descritiva o pesquisador procura identificar a frequência com que determinado termo é citado, a sua natureza, características, causas, relações e conexões do objeto de estudo com outros fenômenos, e, para tanto, utiliza a pesquisa documental e bibliográfica.

Para atender aos objetivos propostos também se utilizaram as análises qualitativa e quantitativa. Destacamos, no entanto, que a pesquisa teve como foco a análise qualitativa, pois se entende que esta possibilita uma compreensão aprofundada da temática a ser investigada, bem como permite o alcance dos objetivos estabelecidos com maior grau de complexidade. Segundo Richardson (1999, p. 79), a pesquisa qualitativa “[...] justifica-se, sobretudo, por ser uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social”.

Merriam apud Toldo (2002) destaca que a pesquisa qualitativa cobre várias tradições de pesquisa, pois se baseia na ótica da realidade construída por indivíduos interagindo no seu mundo social. Trata-se de um esforço para entender situações únicas como parte de um contexto particular e as suas interações, sendo que a preocupação básica é entender o fenômeno na sua particularidade, na sua singularidade e na sua totalidade.

Godoy apud Toldo (2002, p. 87) menciona que:

Na pesquisa qualitativa o pesquisador parte de focos de interesse amplos, que vão sendo definidos à medida que o estudo avança. Envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando entender o fenômeno.

Após percorrermos estes momentos técnico-científicos, deparamo-nos com o material empírico propriamente dito, o qual nos remeteu para os vários encaminhamentos de que tratamos em seguida.

– Por meio do levantamento do material empírico foi possível analisar: a frequência com que os termos foram citados, bem como detectar quais os assuntos predominantes, quais as pessoas e organizações que são associadas aos termos com maior frequência.

– Nestes termos, o processo de exposição dos dados também envolveu diversos procedimentos, dentre eles: agrupamento, tabulação e cálculos estatísticos. Após esta prévia organização dos dados, foi realizada uma análise qualitativa⁹ dos dados, que consiste em confrontar os dados da realidade com a visão teórica dos autores, a fim de estabelecer mediações.

Para a pesquisa qualitativa, Merriam apud Toldo (2002) recomenda o uso de amostra não probabilística, da qual se destaca a amostra intencional, que consiste em identificar e em selecionar uma amostra da qual seja possível obter as informações necessárias para o estudo. A lógica da amostra intencional reside na seleção da informação rica de casos para o estudo em profundidade. Nestes termos, justificamos a escolha do veículo de comunicação, como amostra representativa dos periódicos da mídia impressa brasileira, editados por organizações do “Terceiro Setor”, bem como a escolha das matérias.

A seguir, detalhamos os procedimentos metodológicos utilizados nesta pesquisa: localização dos exemplares publicados pela Revista Nova Escola entre fevereiro de 1998 e dezembro de 2007, na forma impressa e por meio do endereço eletrônico¹⁰; identificação das matérias relacionadas ao conceito “Terceiro Setor” e cidadania; leitura dos documentos; codificação de cada item do instrumental por meio de letras; sistematização das informações na ordem do maior ao menor grau de informação; sistematização das

⁹ Ressalta-se que a preocupação deste estudo-pesquisa não se voltou ao número de matérias sobre o assunto, mas fundamentou-se na abordagem qualitativa, levando-se em conta o significado e a representatividade do objeto nos meios de comunicação.

¹⁰ Para investigar de forma aproximativa, indica-se a página na internet.

informações na ordem do maior ao menor grau de complexidade; digitação dos dados no software Microsoft Excel, que auxiliou na sistematização dos dados coletados para a análise quantitativa; tabulação, cruzamento e descrição dos dados, gerando um panorama de apresentação dos conceitos: “Terceiro Setor” e Cidadania pela revista Nova Escola; análise e exposição dos dados da pesquisa empírica.

Nesse sentido, o presente estudo-pesquisa foi estruturado em quatro partes: introdução, contemplando o objeto, a caracterização do problema, a justificativa, a hipótese de pesquisa, os objetivos e os procedimentos metodológicos que foram utilizados no decorrer deste trabalho; desenvolvimento, composto por três capítulos; uma parte reflexiva; e, por fim, as referências.

No primeiro Capítulo, sob o título “Sociedade Civil, Estado e Políticas Sociais”, realizamos uma reflexão sobre a origem do Estado e sobre o processo de implantação e de implementação das políticas sociais. A remissão a tal debate não representa apenas um pano de fundo do nosso objeto de estudo, pois é, na verdade, a condição para caracterizar claramente a funcionalidade do Estado, a sua participação na sociedade e na formulação e implementação de políticas sociais, bem como a condição para revelar o real fenômeno ali oculto, a emergência do Terceiro Setor como proposta para o enfrentamento das manifestações da questão social. Esta análise forneceu-nos o material histórico sobre o qual se expressa tal fenômeno e apresentou-nos as determinações fundantes e explicativas do nosso objeto, pois se tem como pressuposto que, para compreender as novas configurações da ordem capitalista, principalmente na América Latina, é necessário analisar o processo de reestruturação produtiva da ofensiva neoliberal por meio da reforma do Estado e da flexibilização das relações do processo do trabalho.

Entendemos que esta análise também permitiu abordar as mediações que articulam e estruturam o conceito de “Terceiro Setor”, bem como o seu curso real e o seu uso ideológico-político no trato das manifestações da questão social.

Também traçamos algumas considerações do movimento em que as políticas sociais vêm sendo pautadas a partir da década de 1990, no Brasil, demonstrando as diretrizes do Estado neoliberal na elaboração das políticas, pois, segundo Kliksberg (1998), neste período a política social desenvolve-se num âmbito de subordinação e de isolamento. E esta fraqueza organizacional e estrutural da área social é coerente com uma visão de desenvolvimento em que se percebe o desenvolvimento social como um derivado residual de outras políticas.

Além disso, dedicamo-nos ao trato do verdadeiro fenômeno, mistificado no debate do Terceiro Setor. Além de analisar as transformações, orientadas pelos postulados neoliberais, da modalidade de resposta às manifestações da questão social, analisando a funcionalidade do debate do Terceiro Setor com o processo de Reforma do Estado orientado pelos postulados neoliberais do Consenso de Washington, também se caracterizaram os reflexos dessas transformações, particularmente na “descentralização” e na transferência para o setor privado (lucrativo ou filantrópico) dos serviços sociais. Abordamos o conceito de Organizações Não-Governamentais (ONGs)¹¹, considerando que, muitas vezes, este conceito é apresentado como sinônimo de “Terceiro Setor”.

Nos anos 1970 e 1980, as ONGs poderiam ser consideradas parte do campo progressista, conforme salienta Gohn (1997; 2000). Vale ressaltar que muitas dessas organizações, mesmo nessa época, exerciam um papel paliativo. Outra característica das ONGs é que a maioria está integrada ao fluxo de dinheiro do Estado, da Igreja ou dos capitalistas, e não podem ou encontram dificuldades para atuar de modo radical.

No segundo Capítulo são apresentadas, em linhas gerais, noções sobre o conceito de cidadania, com uma exposição e análise sobre o seu desenvolvimento na modernidade, no plano sociopolítico, com ênfase na cidadania social. Como fio condutor desse breve histórico, figuram as transformações do capitalismo e o desenvolvimento de mudanças sociais, aliados à formação da cidadania moderna na experiência européia, considerando a conexão entre alguns conceitos-chave como Estado-nação, democracia e direitos de cidadania. Com base nesse mapeamento, podem-se compreender adequadamente os elementos determinantes para o desenvolvimento da configuração passiva da cidadania, contemporaneamente preponderante em termos teóricos e políticos.

Também desenvolvemos a análise da cidadania e da cidadania social no plano teórico, tendo como ponto de partida a obra de Thomas H. Marshall. A partir da concepção de cidadania formulada pelo sociólogo inglês apresentamos uma revisão de literatura com um elenco de formulações recentes sobre a reconfiguração do conceito de cidadania. Delimitando a abordagem à cidadania social, são expostos os debates na teoria política contemporânea, exposição essa sem pretensão de aprofundamento quanto aos seus aspectos alheios à temática aqui explorada. Ao identificar as principais formulações

¹¹ Cabe ressaltar que o termo ONG foi cunhado pela primeira vez em 1940, pela Organização das Nações Unidas (ONU), para designar as entidades da sociedade, executoras de projetos de interesse público. No entanto, sua expansão deu-se nas décadas de 1960 e 1970. Na América Latina, as ONGs cumpriram na maioria das vezes, um papel importante, na luta contra os Estados ditatoriais e contavam com o apoio de diferentes agências de cooperação internacional (PAZ, 1997).

contemporâneas sobre a cidadania social, traçamos um panorama geral, bem como suscitamos questionamentos atinentes à cidadania social. Em meio a tais controvérsias, os direitos sociais são problematizados, sistematizando-se as suas potencialidades e os seus entraves no quadrante teórico e político atual.

Além disso, são brevemente apresentadas as principais noções sobre a formação e a trajetória da cidadania no contexto histórico, político e social. Com base nas características e nas peculiaridades da cidadania social, esta correlacionada ao seu principal instrumento de efetivação, as políticas sociais, e os seus usos políticos ao longo do século XX e XXI. A partir do delineamento dos principais traços da atual conjuntura política e social, esta foi contraposta à respectiva normatividade jurídica afeta aos direitos sociais de cidadania. Desta maneira, delineou-se a configuração atual da cidadania social e as características do modelo de políticas sociais implementado nesse contexto com o advento do neoliberalismo, expondo as suas conseqüências práticas no plano político e social, e avaliando as perspectivas de efetivação da cidadania tendo em vista uma noção de cidadania plena.

No terceiro Capítulo, realizamos a exposição e a análise de dados coletados, bem como os resultados da pesquisa, que confirmam a hipótese de pesquisa, na qual o Terceiro Setor e o “inovado” discurso da cidadania são novos instrumentos sutis de dominação utilizado pela classe dominante (burguesia) a fim de dar continuidade no processo de acumulação do capital, o que acaba interferindo no entendimento do que é conquistar e ampliar direitos, fortalecendo, desta forma, a manutenção do projeto societário burguês e criando, no campo ideológico, uma relação cidadania/ajuda.

Conforme Guerra (2000, p. 17), no decorrer do desenvolvimento sócio-histórico, a produção no modo de produção capitalista tem ordenado as relações sociais de forma a facilitar a acumulação ampliada de capital. Neste contexto, o capital “[...] cria as estruturas, instituições, políticas e práticas capazes de dar-lhe sustentação nos planos da sua produção e reprodução.”

Desta forma, o sistema capitalista transforma todas as relações sociais, instituições e valores em meios para a acumulação. Destaca-se que o Estado de Bem-Estar Social também consistiu um meio para ampliar a acumulação capitalista e para a reprodução das relações sociais necessárias a ela, no entanto, na atual fase do capitalismo, o capital, sob a forma do projeto neoliberal, cria novos instrumentos para alcançar o seu objetivo, a acumulação do capital e a manutenção do projeto societário burguês, alterando os fundamentos da Seguridade Social, dos direitos sociais e trabalhistas.

As conseqüências da reestruturação produtiva, o aumento do desemprego, o aprofundamento da precarização das condições de trabalho e o esgotamento do sistema de proteção legal do trabalhador precisam ser escamoteados para tornar a reforma e outras mudanças aceitáveis à população. Neste sentido, as reformas do Estado, a minimização da responsabilidade estatal na resposta às manifestações da questão social, a perda de direitos, exigem mecanismos ideológicos que impeçam a identificação das causas e a conseqüente proposição de um outro desfecho.

Desta forma, o capital cria os meios e instrumentos para legitimar o sistema e desobstruir o caminho para a acumulação ampliada do capital. Particularmente, o capital luta por instrumentalizar a sociedade civil, torná-la dócil, desmobilizada e amigável e o debate do “Terceiro Setor”, como ideologia, converte parte da sociedade civil em meio para o projeto neoliberal propagar o seu plano de reestruturação do capital.

Neste cenário, movimentam-se diferentes formas de apropriar-se do objeto em questão. Em primeiro lugar, o Terceiro Setor e a sua dimensão operativa, denominada Responsabilidade Social, se tornam instrumentos funcionais ao neoliberalismo para facilitar diversas ações do capital. Em segundo lugar, para justificar o processo de minimização da responsabilidade do Estado na intervenção social, pois, com o “Terceiro Setor” e as empresas socialmente responsáveis operando ideologicamente no processo de substituição das atividades sociais eliminadas ou precarizadas pelo Estado, a população tende a melhor aceitar esse novo trato das metamorfoses da questão social.

Ocorre, porém, que a compreensão deste fenômeno só é possível de ser apreendida analisando a crise e a reestruturação produtiva do capital, reestruturação a qual, após a queda do Muro de Berlim e após o enfraquecimento dos sindicatos, é implementada, por meio do projeto neoliberal, com o intuito de desonerar o capital da intervenção social e permitir a elevação da taxa de lucro para continuar o processo de acumulação.

Deste modo, o Estado, por meio da promoção da transferência da ação social para o Terceiro Setor, cumpre o seu papel de aliado, de administrador dos interesses da classe dominante (MARX, 2000). Entendemos que o Estado, afinado com os interesses capitalistas, é o grande promotor da emergência de organizações do “Terceiro Setor”, por meio do discurso e da aprovação de leis que incentivam a parceria, a solidariedade e a atividade do voluntariado.

Além disso, o objetivo de minimizar a responsabilidade do Estado pelo trato das manifestações da questão social e transferi-la para o “Terceiro Setor”, entendemos que isso, não ocorre devido a motivos de eficiência e a razões econômicas, como propalam, mas

por motivos político-ideológicos. O “Terceiro Setor” tem a função de justificar e de legitimar o processo de desmonte da Seguridade Social estatal, transformando as lutas contra o Estado e contra o capital em parcerias, minimizando as contradições de classe, gerando aceitação e o não-enfrentamento ao projeto neoliberal.

Para tanto, é determinante levantar reflexões sobre o fenômeno real encoberto pelo conceito neoliberal e ideológico do Terceiro Setor, desmistificando-o, numa perspectiva de totalidade.

CAPÍTULO I

SOCIEDADE CIVIL, ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS

1.1 SOCIEDADE E ESTADO

Engels (1984), com base nos estudos de Morgan (2005), analisa o desenvolvimento social, os sistemas de parentesco, formas de matrimônio, a formação da família e a origem da propriedade privada. A partir deste estudo, Engels (1984) afirma que faltava apenas uma instituição que assegurasse as riquezas individuais contra a tradição comunista da organização gentílica, que consagrasse a propriedade privada e que regulasse as novas formas de aquisição. Referia-se ele a uma instituição que não só perpetuasse a acumulação e a nascente divisão da sociedade em classes, mas que também garantisse o direito da classe possuidora em explorar a não-possuidora e o domínio da primeira sobre a segunda. Assim nascia o Estado.

A instituição Estado, na antiga cidade de Atenas, se deu com a transformação e a substituição parciais dos órgãos da constituição gentílica por formas de autoridade antes não conhecidas. Constituiu-se um poder público central, com poderes governamentais, que passa a regular o povo, isto é, as demais pessoas que não ocupavam lugar no poder central. Os nobres, os agricultores e os artesãos eram divididos em três classes sociais, sendo que os pertencentes à classe dos nobres possuíam o privilégio de ocupar os cargos públicos.

A divisão entre privilegiados e não-privilegiados foi um fator decisivo na desintegração das antigas *gens*. Além disso, a apropriação privada dos rebanhos, dos objetos de luxo e de terras, transfigurando o produto do trabalho em mercadoria, se impôs sobre as antigas formas de produção e de propriedade coletiva que reinavam na *gens*. Assim, os novos grupos formados pela divisão do trabalho (entre cidade e campo e entre os setores de trabalho na cidade) criam os seus órgãos de defesa, com as suas respectivas instituições e os poderes em torno delas estabelecidos. Cria-se o Estado, contraditoriamente, uma força separada do povo e a serviço das autoridades, podendo, inclusive, dirigir-se contra o povo, que até então havia organizado a autodefesa nas *gens*, *fratrias* e *tribos*. A função do Estado foi a readequação da sociedade frente ao esgotamento das formas de acumulação, numa sociedade que já vivia o antagonismo de classes, com a dominação de uma sobre a outra.

O Estado Romano, mantendo quase as mesmas características do Estado Ateniense, trouxe novamente a instituição do Senado como um conselho (conselho dos anciãos) para a gestão dos negócios públicos. O procedimento adotado para a escolha habitual dos membros mais velhos das *gens* contribuiu para o surgimento de uma nobreza gentílica, os chamados *patrícios*, os quais passaram a ocupar também os cargos públicos. O Senado tinha poderes para discutir qualquer assunto público e para elaborar leis, entretanto quem as aprovava (ou não) era a assembléia do povo. A noção de representação política posta pelo exercício da democracia republicana foi criada pelo Estado Romano, porém havia ainda a população agregada ao território de Roma, incorporada por conquista ou imigração, que formava a plebe. Estes eram considerados livres, podiam ter terras, deviam pagar impostos e prestar o serviço militar, mas não podiam pertencer ao conselho das cúrias (assembléia do povo), exercer função pública ou gozar da distribuição de terras adquiridas pelo Estado.

Posteriormente, com a introdução do critério de riqueza, entre os homens, para o pertencimento à assembléia, extinguiram-se, definitivamente, os antigos laços gentílicos. Assim, a instituição do Estado passa a seguir os interesses baseados na divisão e na apropriação de terras, na posse de riquezas e no exercício dos serviços públicos. A luta entre patrícios e plebeus vai da República romana ao Império, levando até o fim a dissolução da nobreza patricia na nova classe dos grandes proprietários de dinheiro e de terra.

Diferentemente da experiência de Atenas e de Roma, o Estado Germano surgiu a partir das conquistas de territórios estrangeiros e herdou da *gens* o sentido de marcas e comunidade rural. A produção baseada no latifúndio, com mão-de-obra escrava, era uma particularidade do Estado Germano. Inicialmente a exploração das grandes propriedades de terras (os latifúndios) após a conquista de Roma foi realizada pela família patriarcal, porém, diante da necessidade de reprodução da existência, em função de todos os aspectos que cercaram a decadência do Império Romano, a alternativa encontrada foi a divisão de terras e o cultivo de pequenas fazendas. Os órgãos das *gens*, a que as famílias haviam retornado, tornam-se órgãos do Estado, que agora devia protegê-las e aos seus territórios conquistados. O chefe militar era o representante desses novos Estados, até a transformação deles em Monarquia.

A formação dos feudos ocorreu, principalmente em função das guerras, que arruinaram a capacidade produtiva das pequenas fazendas. Enfraquecidos, os camponeses se viram colocados em situação de desproteção e de renúncia, situação que ocorreu primeiro em relação à nova nobreza e à Igreja, e, em segundo plano, ao seu patrão, o senhor feudal, transferindo-lhe as terras em troca de arrendamento ou de prestação de serviços, até caírem na

servidão. Pode-se dizer que as relações entre os poderosos latifundiários e os servos camponeses dependentes, relações essas que tinham sido para os romanos a forma da decadência irremediável do mundo antigo, foram, para nova geração, o ponto de partida para um novo desenvolvimento, produzindo um grande resultado: as nacionalidades modernas, a refundição e a reorganização da Europa ocidental para a história iminente (ENGELS, 1984).

Com esta análise retrospectiva, observa-se que os progressos obtidos na produção dos meios de existência determinaram e determinam o desenvolvimento humano, bem como a configuração das relações de matrimônio e dos sistemas sociopolíticos. Ao mesmo tempo, as diferentes formas de organização do Estado também coincidem com a ampliação e o esgotamento das fontes de existência. Como expressões da sociedade capitalista ocidental, a família e o Estado de direito, liberal e burguês configuram-se como instâncias fundamentais que reproduzem, no seu interior, a lógica da acumulação e da desigualdade que tão bem caracterizam essa mesma sociedade. Segundo Engels (1984), a superação destas relações sociais, familiares e políticas só será possível com a superação das atuais formas de organização da produção.

Neste contexto, o processo histórico concreto, no qual as diferentes mudanças e progressos na organização econômica, social, política e cultural da humanidade foram produzidas, foi acompanhado e impulsionado por condições materiais relacionadas à provisão dos meios de existência e ao esgotamento dos mecanismos de acumulação, mas também motivado pela tensão e contradição social, movimentada pela luta de classes.

Ressalta-se que a riqueza da *gens*, nascida na fase inferior da barbárie, está no fato de que ela se fundamenta na economia doméstica praticada de modo comunista, sendo a propriedade comum, como fruto do trabalho pessoal e coletivo. Por isso, nela não cabiam a dominação e a servidão, inexistindo, no seu interior, diferença entre direitos e deveres, nem divisão de classes.

Como manifestação da primeira divisão social do trabalho, que destacou as tribos pastoras em relação ao restante dos bárbaros que praticavam a horticultura, tem-se o posterior desenvolvimento de outros ramos da produção, sobretudo após o descobrimento do tear e da fundição de minerais com o trabalho com metais fundidos, tornando a força de trabalho do homem capaz de produzir um excedente com relação ao necessário para a sua manutenção. Dadas as condições históricas engendradas pela primeira divisão social do trabalho, a escravidão foi uma das suas conseqüências mais marcantes, pois provocou a cisão da sociedade em duas classes: senhores e escravos, exploradores e explorados.

Com a segunda divisão social do trabalho, na qual ocorreu a separação do artesanato da agricultura, a diferença entre pobres e ricos veio a somar-se à diferença entre homens livres e escravos, acarretando uma nova divisão da sociedade em classes, agora entre proprietários e não proprietários, ou seja, trabalhadores de toda espécie. À medida que ocorre a transição do matrimônio sindiásmico ao monogâmico, opera-se a transição da propriedade coletiva à propriedade privada, na qual a família individual assume o papel de unidade econômica da sociedade. Com a segunda divisão do trabalho, consolida-se a divisão do trabalho, ampliando o contraste entre cidade e campo, incrementando a produção de objetos fabricados para a troca e transformando o produto do trabalho em mercadoria. Assim, produz-se uma terceira divisão social do trabalho, que cria uma classe de homens que não se ocupa da produção, e sim exclusivamente da troca: os comerciantes.

Ao lado da riqueza em mercadorias e escravos, ao lado da riqueza em dinheiro, aparece a riqueza em terras. A terra, transformada em mercadoria, recebeu o estatuto de propriedade privada. Essas mudanças na economia e na divisão social do trabalho criaram novas necessidades e interesses opostos à ordem da *gens*, ordem que veio a ser substituída pelo Estado. Assim, o Estado

[...] não é, pois, de modo algum, um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro; [...]. É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar (ENGELS, 1984, p. 227).

Desta forma, o Estado caracteriza-se pelo agrupamento dos seus súditos de acordo com a divisão territorial. É a instituição de uma força pública que não se identifica com o povo, ao contrário, é uma força que pode ser exercida contra o povo. Para o seu sustento, são exigidas contribuições por parte dos cidadãos, dos homens que constituem a força pública. Estes, divididos em classe, fazem pressão sob o poder público em nome dos seus interesses. Ocorre, todavia, que, como o Estado nasceu da necessidade de conter e de administrar os antagonismos de classe, ele é, via de regra, representante da classe mais poderosa, ou seja, da classe economicamente dominante, classe que, por intermédio dele, se converte também em classe politicamente dominante e adquire, assim, meios de repressão e de exploração das classes oprimidas, meios esses que reproduzem a ordem social estabelecida.

Para Marx e Engels (1986), o surgimento do poder político e do Estado nada mais é do que o fruto da dominação econômica do homem pelo homem. O Estado vem a ser

uma ordem coativa, instrumento de dominação de uma classe sobre outra. Marx e Engels (1986) afirmam que a história da humanidade sempre foi a história da luta de classes: homens livres e escravos, patrícios e plebeus, nobres e servos, mestres e artesãos, em resumo, exploradores e explorados sempre mantiveram uma luta, às vezes oculta, às vezes latente. Os autores partem da premissa de que todos os fenômenos históricos são produto das relações sociais entre os homens, destacando-se que os estudos referenciados na ideologia marxista se utilizam de leis objetivas do desenvolvimento econômico da sociedade, em oposição aos ideais metafísicos.

Segundo Engels (1984), o Estado vem a ser uma máquina de coerção destinada à exploração econômica e, conseqüentemente, política, de uma classe sobre outra.

Neste contexto, infere-se que a civilização é o estágio da sociedade em que a divisão social do trabalho, as trocas entre os indivíduos e a produção mercantil atingem o seu pleno desenvolvimento, tendo como os seus sustentáculos a propriedade privada (dos meios de produção, da terra, dos escravos e dos produtos em si), a família monogâmica e o Estado.

Baseada neste sistema, a civilização, nas suas diferentes épocas, realizou coisas que a antiga sociedade gentílica não poderia imaginar. Entretanto, as proezas desta civilização, ela as realizou mediante um custo social também jamais idealizado. Atualmente, sob a ambição da riqueza, que é a força motriz da sociedade capitalista e o seu determinante, impõe-se a cada época uma nova forma de exploração baseada na divisão social do trabalho.

Este movimento que ocorre na base da sociedade civil coloca o Estado também em situação de mudanças, intervindo mais ou menos na economia e na sociedade, atendendo ou não a determinadas demandas, conforme os interesses da classe social dominante. Nesse sentido, a sociedade já vivenciou várias tipologias de Estado. Na sociedade moderna, o Estado Moderno desenvolveu as suas bases sob denominações como Absolutista, Liberal, do Bem-Estar Social e, atualmente, sob as bases do neoliberalismo, tem-se o Estado Contemporâneo. Neste presente trabalho de pesquisa nós nos ativemos a essas citadas formas de Estado, as quais se configuraram na atual fase do capitalismo, fase à qual Mandel (1985) atribuiu a denominação de capitalismo tardio.

Destaca-se que, no atual estágio do desenvolvimento capitalista, ocorre com maior intensidade a concentração e a centralização internacional do capital, concentração e centralização descritas por vários autores marxistas, entre eles Mandel (1985) e Lênin (2002). Neste contexto, o Estado nacional, enquanto servo da burguesia, serve para remover os obstáculos à expansão ilimitada e assegurar a acumulação regular do capital. Ocorre, no

entanto, que, segundo Mandel (1985), isto não é o suficiente, pois a centralização e a expansão internacional do capital exigem a centralização do poder, harmonizada com os interesses dos proprietários no âmbito do capital internacional.

Segundo o autor, o surgimento de um poder altamente concentrado, é acompanhado pelo dismantelamento do poder de vários Estados nacionais burgueses, o que de fato tem sido presenciado nos últimos anos na maioria dos países latino-americanos que aderiram ao projeto neoliberal, como recomendado por organizações multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. O dismantelamento do planejamento econômico estatal nacional é imprescindível à expansão internacional do capital, que agora cria uma forma internacional de planejamento econômico que atenda unicamente aos seus interesses. Isso, no entanto, não significa a eliminação dos Estados nacionais, pois o capital prescinde de um Estado, capaz de superar as contradições econômicas e sociais que periodicamente ameaçam o capital. Conforme Hobsbawm (1990, p. 207), as nações, hoje, visivelmente perdem velhas funções, mas “[...] isso não significa que as funções econômicas dos Estados diminuam ou estão prestes a acabar”.

Diante disso, a próxima sessão trata do formato do Estado Moderno e a sua postura diante das políticas sociais, em específico o Estado brasileiro.

1.1.1 O Estado Moderno

O Estado Moderno nasceu na Europa, primeiramente na França, na Inglaterra e na Espanha e depois se expandiu para os outros países europeus. Teve a sua origem a partir do Humanismo e do Renascimento e foi fruto das profundas mudanças do pensamento e das estruturas ocorridas naquele período histórico. Desde a sua constituição até os dias atuais, podemos afirmar que quatro períodos demarcam a sua existência: o Estado Absolutista, nos séculos XII até XVI; o Estado Liberal, nos séculos XVII até XIX; o Estado de Bem-Estar Social, nos séculos XIX e XX; e o Estado Neoliberal nos séculos XX e XXI.

O Estado com feições absolutistas se caracteriza por um governo imperial ou monárquico no modo de exercer o poder. Há uma concentração e centralização do poder nas mãos do monarca. As características político-jurídicas do Estado com feições absolutistas são: uma circunscrição territorial (espaço nacional), uma base nacional estável, um ordenamento administrativo unificado, um poder soberano e unitariamente qualificado.

O movimento absolutista encontra eco no movimento do Empirismo, na Inglaterra, de que alguns expoentes foram Hobbes, Hume e Locke. Este último tece críticas ao

absolutismo estatal, desenvolvendo uma teoria de Estado sob a orientação da divisão dos poderes e uma tendência ao liberalismo garantidor da propriedade privada (DALLARI, 1991).

A teoria política do absolutismo encontra-se delineada, especialmente, em Maquiavel e Hobbes. A ordem política dominada pela idéia jurídica do direito divino dos reis, como fundamento para manutenção de um Estado inteiriço, comandado por uma pessoa, começou a inquietar alguns intelectuais (DALLARI, 1991).

O Estado moderno liberal nasce sob as idéias do Iluminismo, corrente de pensamento que apregoa a secularização da cultura, o homem livre e o direito de resistência. Como fonte inspiradora do cristianismo, há um componente de contratualismo e jusnaturalismo objetivo na concepção de Estado Liberal, cujo governo será legítimo quando consentido pela maioria.

O Estado Liberal nasce sob a crescente necessidade da industrialização e da burguesia, que requeria um código social menos rígido para o desenvolvimento das relações de produção. Era necessário, portanto, um aparato jurídico-político que garantisse e validasse o pensamento liberal. A idéia de liberdade traz consigo o conceito de democracia e da divisão dos poderes.

Com Montesquieu, o Estado ganha estrutura de liberalidade, estrutura baseada na separação dos poderes. A forma de governo por ele esboçada foi uma concepção própria, embora tenha vivido na Inglaterra, justamente quando se davam as confrontações entre os partidários dos “Tories” e dos “Whigs”¹². Adquiriu na Inglaterra o seu modelo de divisão dos poderes, dizendo que a liberdade só é garantida sob um governo moderado. O abuso do poder impede a liberdade e promove a injustiça.

Montesquieu entende que existem três espécies de poderes que demarcam o Estado: o legislativo, o executivo e o judiciário. Nessa divisão de poderes, cabe ao legislativo fazer as leis, corrigi-las e revogá-las; ao poder executivo, a função de promover a paz e fazer a guerra e realizar todas as outras ações ligadas aos outros Estados; e ao poder judiciário cabe a função julgadora.

Na realidade, a teoria de separação dos poderes proposta por Montesquieu é um meio de fragmentar o governo. A separação dos poderes é um problema político de relação de forças. Aliás, Montesquieu sugere que mesmo dentro de um mesmo poder haja partilha de atribuições. As suas idéias influenciaram a promulgação das Constituições de

¹² “Tories” e “Whigs” são expressões populares atribuídas aos partidos conservador e liberal, respectivamente, no Reino Unido.

muitos países, especialmente a dos Estados Unidos (EUA). Para Montesquieu, não importa tanto quem exerce o poder, mas o modo como ele é exercido (DALLARI, 1991).

Na evolução da organização estatal após a formação do Estado Liberal, constituiu-se o Estado Social. O Estado com conotação social representa uma transformação superestrutural do Estado Liberal. O liberalismo não dava nenhuma solução às contradições sociais, mormente das pessoas à margem da vida, desapossadas de quase todos os bens.

Além disto, com a Revolução Industrial, o capitalismo carecia de estruturar a educação, pois o trabalhador carecia de novas habilidades, carecia de saber ler e escrever. Os técnicos necessitavam de conhecimento científico, qualidades estas que só poderiam ser adquiridas mediante a intervenção governamental (CROSSMAN, 1980).

O Estado pode receber a denominação de Estado Social quando conferiu os direitos do trabalho, da previdência, da educação, bem como quando interveio na economia, regulando o salário, a moeda e os preços, combatendo o desemprego, etc. Ou seja, o Estado Social surgiu no momento em que o Estado assumiu a função de implementar políticas sociais.

Outro fator determinante para que o Estado assumisse novas funções foi com relação à situação em que se encontravam os países europeus no pós-Primeira Guerra. A Europa que emergiu do pós-guerra era uma Europa destruída e sucateada, mas também bipolarizada. De um lado se tinha a expansão do bloco soviético e, do outro lado, o reforço do bloco capitalista. Neste sentido, havia uma grande ameaça de expansão do bloco soviético em direção à Europa Ocidental, o que ameaçava o capitalismo. Diante disso, a questão social foi repensada, pois um trabalhador sem direitos era um trabalhador com maiores probabilidades de aderir aos movimentos de esquerda e às teorias comunistas.

Por outro lado, o capital também precisava se expandir e reconstruir a Europa. Nesse sentido, foram retomadas as idéias de Keynes, que não aceitava o *laissez-faire*, bem como a lei de Say. Keynes defendia a intervenção do Estado na economia, mas de modo algum, isto significou destruir o sistema capitalista de produção. Assim, originou-se o Estado de Bem-Estar Social, orientado pelos princípios keynesianos, sendo Gunnar Myrdal um dos seus principais idealizadores.

O Estado ampliou a sua esfera de ação e passou a controlar os recursos sociais para cobrir os “buracos” da guerra “[...] na restauração dos meios de produção, na reconstrução das cidades, na readaptação das pessoas à vida social, bem como no financiamento de estudos e projetos, sugeridos pelo desenvolvimento técnico e científico registrado durante a guerra” (DALLARI, 1991, p. 237).

Bobbio e Bovero (1996) definem o Estado Social como um Estado de Direito, no qual os direitos sociais são a via pela qual a sociedade entra no Estado. O Estado a que se referem é o que se forma logo após o Estado Liberal Clássico, como forma imposta, principalmente, pelas conseqüências da Revolução Industrial e pela Primeira Grande Guerra (final do século XIX e início do século XX).

A Revolução Industrial, entre séculos XVIII e XIX, é caracterizada como um período em que o desenvolvimento se encontrava numa fase tal que necessitava de um mercado de trabalho mais competitivo e, para tanto, precisava criar uma classe trabalhadora industrial (SCHONS, 1999). É neste momento que a classe burguesa impõe a sua forma de ser, o seu projeto societário e, sob o comando econômico e político, instaura a sociedade burguesa e, neste processo, gera a classe proletariada. Isso causou um grande impacto não só na economia como na vida dos indivíduos.

Segundo Vieira (1992), somente durante o século XIX é que eclode o que se tem chamado de “problema da relação capital-trabalho”, de “questão social” ou de “luta de classes”. Neste período, a crescente urbanização, a organização dos serviços sanitários, o auxílio aos desempregados e a estruturação das atividades educacionais tornaram-se indispensáveis ao desenvolvimento e o Estado chamou para si a responsabilidade pela prestação dos serviços sociais. Com estas alterações estruturais o Estado sofreu mudanças na sua filosofia, passando para um Estado constitucional e de direito.¹³

Nesta fase, em que o Estado faz algumas concessões à classe trabalhadora, pela pressão das forças sindicais emergentes, numa tentativa de restabelecer a ordem social, para que a produção e a acumulação do capital continuassem a seguir o seu curso, houve uma necessidade de afirmação dos chamados direitos sociais na consecução das ações do próprio Estado. Criado o campo dos direitos sociais, alguns autores que discutem tal temática expressam compreensões diferenciadas.

Esping-Andersen (1991) entende que o Estado de Bem-Estar Social foi um produto do modo de produção capitalista, pois foi devido à acumulação de capital que se criaram as contradições que forçaram a reforma social. Assim, o Estado passou a posicionar-se de maneira que as necessidades coletivas do capital fossem satisfeitas. Esta visão é

¹³ Segundo Vieira (1992, p. 9), um Estado de Direito se sustenta em certos princípios fundamentais: “o império da lei, a divisão de poderes, a legalidade da administração e a garantia dos direitos e liberdades fundamentais”, que é o ponto central de qualquer Estado de Direito. Com esta nova constituição no âmbito do Estado, este é obrigado a criar as políticas sociais. Na compreensão de Vieira (1992), a política social é compreendida como estratégia governamental de intervenção nas relações sociais e unicamente pôde existir com o surgimento dos movimentos populares do século XIX.

confirmada em Gruppi (1980) quando este escreve sobre o conceito de Estado em Marx e Engels, pensadores que concluem que o Estado nasceu para regular o antagonismo entre as classes, pois nasceu no meio de conflitos dessas classes e que expressa a dominação da classe dominante, tornando-se repressor.

Schons (1999) destaca que, nesta fase histórica, há uma crescente intervenção do Estado na assistência e na economia, assumindo os custos sociais e regulando o mercado. Este intervencionismo estatal passa, porém, a ser questionado pelos intelectuais neoliberais que defendem a idéia da auto-regulação do mercado e da minimização do Estado.

Segundo Mandel (1985), a partir da década de 1970, o sistema capitalista passa por uma nova onda longa recessiva. Esta crise mundial atinge todos os países, desde os países ditos de “primeiro mundo” até os países que deles dependem, aumentando os desequilíbrios e agravando as contradições. Petras (1997), Montañó (2002) e Laurell (2002) observam que, para manter essa dominação capitalista, ou seja, neutralizar a crise do capitalismo mediante mecanismos econômicos, políticos e ideológicos cujo efeito principal é anular os efeitos decrescentes da taxa de lucro, surge o neoliberalismo, uma nova estratégia que se hegemoniza nesse enfrentamento à crise global. Neste contexto histórico, instaurado no pós-1970, mas especificamente nas décadas de 1980 e 90, são implantadas e implementadas políticas sociais na esfera do governo brasileiro.

1.2 ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

A existência de políticas sociais é um fenômeno associado à constituição da sociedade burguesa, ou seja, do modo capitalista de produzir e de reproduzir-se. Tanto assim é que existe certo consenso em torno do final do século XIX como período de criação e de multiplicação das primeiras medidas de seguridade social, no entanto a generalização de medidas de seguridade social somente ocorre no pós-Segunda Guerra Mundial, em especial nos países europeus.

Faleiros (1980, p. 58) define as políticas sociais no sentido de luta de classes. Neste sentido, afirma: “A política social é uma gestão estatal da força de trabalho, articulando as pressões e movimentos sociais dos trabalhadores com as formas de reprodução exigidas pela valorização do capital e manutenção da ordem social.”

Conforme Pastorini (1997), as políticas sociais se colocam com a emergência das manifestações da questão social, isto é, das desigualdades oriundas da divisão social do trabalho, da riqueza, do mercado, entre outros fatores, que, por sua vez, geram uma

sociedade heterogênea com situações de pobreza, de miserabilidade, sem atendimento às necessidades básicas do homem.

Sob esse enfoque, Pastorini (1997, p. 80) observa que as políticas sociais “[...] são concebidas como um conjunto de ações, por parte do aparelho estatal, que tendem a diminuir as desigualdades sociais. Ou seja, são pensadas como aquelas atividades que têm como função principal a ‘correção’ dos efeitos negativos produzidos pela acumulação capitalista.” Desse modo, as políticas sociais teriam uma finalidade redistributiva.

Por outro lado, na perspectiva marxista, como abordada por Pastorini (1997), as políticas sociais são o resultado de conquistas. O Estado e as suas políticas situam-se num marco histórico, e se legitimam nas transformações ao longo da história, segundo a correlação de forças, numa determinada conjuntura política, onde se produzem e se reproduzem as relações sociais. Pastorini (1997, p. 90) entende que

[...] as políticas sociais participam da reprodução da estrutura política, econômica e social (reprodução das condições de dominação e subordinação e das desigualdades sociais) e contribuem para obter a aceitação e a legitimidade necessárias para a manutenção da ordem social.

Historicamente, na Europa, no século XVIII, as relações de força se davam entre os ex-camponeses (expropriados das suas antigas terras), que vendiam a sua mão-de-obra sob penosas condições de trabalho, e os donos das fábricas, proprietários dos meios de produção. Behring e Boschetti (2006) observam que, naquela época, não eram incorporados ao mercado de trabalho aqueles indivíduos considerados incapazes, os quais eram reprimidos. Os vagabundos e mendigos, por exemplo, eram açoitados ou marcados a ferro e condenados à morte, além de ser proibido a eles dar esmolas – medidas de repressão que visavam obrigar os ex-camponeses a aceitarem a condição de assalariados (mesmo sob aquelas penosas condições de trabalho).

Naquele período, demandava-se muita mão-de-obra para a produção. Com isso havia a necessidade de reintegrar estas pessoas, o mais rápido possível, ao trabalho produtivo. Assim, ao invés de apenas lhes oferecer “ajuda”, eram obrigatoriamente enviadas ao trabalho por salários mais baixos, devido a sua “condição de indigência”, e somente aos incapazes era dada uma outra forma de “ajuda”, a qual era estipulada segundo os critérios da classe dominante.

Na França, em 1730, Behring e Boschetti (2006) confirmam haver também uma política aos “reprimidos”, política na qual os incapazes eram acomodados em hospitais,

temporariamente, até serem destinados a realizarem “serviços públicos”, criados para punir esta minoria, forçando-os a morar e a trabalhar em terras dos senhores, para evitar que essa mão-de-obra fugisse.

Nesse mesmo ano, na Inglaterra, são criadas as *workhouses*, que passaram a acolher essa parcela da população considerada menos capaz ao trabalho das fábricas. Acontece que, nessas casas, os que lá ficavam eram obrigados a realizar vários tipos de trabalhos, principalmente o de fiar. Tudo isso gratuitamente e sem direito a saídas. Eram consideradas verdadeiras prisões, cujas medidas adotadas serviriam no combate à preguiça e à imprevidência dos pobres, ou seja, eram verdadeiras máquinas de exploração e de repressão da força de trabalho. Assim, o indivíduo era obrigado a trabalhar para fugir dessas prisões, trabalhar em terras dos senhores ou em fábricas para se sentir livre.

Nessa perspectiva, o economista Adam Smith (1776) afirmou, nos seus estudos, que somente os considerados “[...] capazes e inteligentes é que prosperariam na concorrência”. Isto é, a riqueza só se consegue através da inteligência e do esforço individual (FALEIROS, 1980, p. 11). Para ele também a pobreza significava uma peça necessária ao desenvolvimento da indústria, pela classe dominante. Era a lei da oferta e da procura, onde cada indivíduo poderia alcançar a sua satisfação somente no mercado, por meio da produção das suas mercadorias. Ou seja: nesta teoria, quanto maiores forem as chances de se satisfazer, o indivíduo fará de tudo para estar no mercado oferecendo os seus produtos, e o inverso seria a miséria e a exploração. Novelo U. (2002, p. 63) descreve que “[...] essa teoria pretende demonstrar o poderoso efeito que o dinheiro produz no crescimento”.

Durante o período capitalista concorrencial foram profundas as transformações nas relações de produção e nas relações sociais de produção. Com o surgimento do capitalismo monopolista, consolidado após a crise econômica de 1929, as consequências das desigualdades sociais manifestaram-se de forma intensificada, principalmente pela nova estruturação mundial. Este cenário ampliou as suas dimensões após a Segunda Guerra Mundial, momento em que os Estados Unidos estabeleceram a sua hegemonia capitalista no controle da economia das nações em desenvolvimento. Conforme Faleiros (1980, p. 16), “[...] por intermédio dos investimentos diretos, do controle do comércio e das finanças internacionais, os monopólios americanos controlam de maneira hegemônica, mas não sem contradições, a economia ocidental.”

A teoria liberal, baseada no mercado e no consumo, sugere que é no mercado que os indivíduos devem procurar satisfazer as suas preferências de acordo com os

seus rendimentos, selecionando a quantidade e qualidade de mercadorias que permitem maximizar o seu orçamento, de acordo com as possibilidades (SMITH, 1983).

Passa-se, a partir de então, a aceitar o monopólio e a desigualdade de renda como dados da realidade, naturais. Por isso Faleiros (1980, p. 18) diz que não são os monopólios que irão se adaptar às preferências dos indivíduos, mas, sim, o inverso, em que “[...] a produção comanda o consumo”. Para ele, o modelo dessa sociedade de consumo é um fracasso, onde os ricos se tornam mais ricos e os pobres cada vez mais pobres.

O autor observa que a crise de 1929 inspirou o keynesianismo, doutrina social que propunha a prevenção de crises econômicas como a que se viveu na época, com a manutenção de uma “demanda efetiva constante”. Nestes termos, as políticas sociais eram instrumentos que davam sustentação ao poder aquisitivo das classes trabalhadoras para obterem o necessário à sua sobrevivência, evitando, assim, a ruptura do processo capitalista de acumulação e reprodução. Esse mecanismo propunha a segurança do indivíduo, desde o seu nascimento até a sua morte.

Para ajustes do bem-estar econômico, em meio à correlação de forças, emerge uma nova teoria, cuja idéia central estava baseada na igual participação de todos dentro da sociedade, onde haveria concordância na distribuição de certos bens.

Assim o objetivo da sociedade é assumir a responsabilidade de manter certas liberdades básicas e oportunidades básicas e prover uma igual participação nos bens primários, deixando aos indivíduos e grupos a responsabilidade de formarem e reverem seus objetivos e preferências de comum acordo [...] (FALEIROS, 1980, p. 21).

Este modelo supõe um Estado neutro, mas com objetivos humanitários e de justiça, uma sociedade consensual e a igualdade no acesso aos bens primários, o acordo mútuo entre patrões, operários e funcionários. É o modelo do *Welfare State*.

Nesse contexto, a política social é percebida como uma criação de direitos e a abertura de oportunidades, levando-se em conta o consenso da sociedade, para a manutenção de um mínimo razoável.

Tal modelo é criticado por Faleiros (1980), Vieira (1997) e Behring e Boschetti (2006). Alegam eles, que a harmonização que se pretende é vista com neutralidade nas relações de produção, mas que se despreza o fato de que a força do capital é maior e que os interesses do capital são os que predominam. O princípio do consenso mascara a divergência de interesses, monopolizando a condição de “bem-estar” e servindo de instrumento de manipulação para a venda e a reprodução do capital. Outra crítica está na

suposta igualdade de aquisição em condições de desigualdades. Faleiros (1980, p. 22) afirma que a suposta abertura de oportunidades aos desiguais nada mais é do que a “[...] aceitação da desigualdade e não a sua eliminação”. Da mesma forma, Sposati (1999, p. 15), ao falar sobre o direito dos desassistidos sociais, corrobora essa afirmação, ao expressar que

[...] desloca-se o possível “direito do cidadão” para o “mérito da necessidade”. O demandatário dos serviços de assistência social passa a ser o “portador de algo”. Este “algo” precisa ser graduado, pois na condição de ajuda e de pronto-socorro social cabe à assistência social privilegiar as situações graves e agudas.

Faleiros (1980, p. 23) explica que essas idéias não passam de ações isoladas e precárias, as quais servem apenas para a justificação da reprodução das desigualdades sociais. A base destas desigualdades está na exploração do capital e não no indivíduo. “O Estado, ao aparecer como consensual, vem esvaziar as lutas de classes e controlar os movimentos sociais, concedendo certos mínimos históricos exigidos pelas classes subalternas depois de muita pressão por parte destas últimas, o que mostra o seu compromisso com as classes dominantes.”

As políticas sociais representam o resultado da luta de classes, isto é, o resultado da relação das forças produtivas e das forças sociais. As intervenções do Estado na área social ocorrem por meio das relações existentes entre a sociedade civil e o órgão do poder por elas estabelecido, por meio das políticas sociais.

Behring e Boschetti (2006) observam que, no caso das sociedades capitalistas, tais políticas são “mediações” para reproduzirem a força de trabalho segundo o ideal burguês monopolista, isto é, o Estado aplicará as políticas sociais de acordo com os limites impostos pela classe dominante. Desta maneira, as contradições se reproduzirão mantendo as condições desiguais.

Destaca-se ainda, conforme Behring e Boschetti (2006), que, no Estado Liberal, a intervenção do Estado se dá no sentido de elevar a produtividade e aperfeiçoar a mão-de-obra, por meio das políticas sociais, estabelecendo-se, assim, a intervenção estatal, “fora do mercado”.

Na política liberal, o Estado deve garantir “[...] um mínimo, sem afetar as condições de funcionamento do mercado, onde cada um e todos possam usufruir o maior número possível de vantagens” (FALEIROS, 1980, p. 43). Assim também ocorre na visão neoliberal, ou seja, a ação do Estado “[...] reduz-se a não desenvolver nenhum tipo de política

monetária que não responda, exclusivamente, às demandas do capital privado” (NOVELO U., 2002, p. 64).

Em Petras (1997), Bresser Pereira (1996) e Novelo U. (2002), destaca-se a proposta fundamental do neoliberalismo de um Estado mínimo que não interfira no funcionamento do mercado. E o seu contrário, isto é, a sua intervenção, viria a gerar uma inflação crescente na economia e dificultar a acumulação do capital. Segundo Novelo U. (2002), os neoliberais consideram tais tentativas de desenvolver políticas sociais eqüitativas como “populistas” e geradoras de inflação.

O contraponto é que o que a sociedade propõe como conjunto de bens essenciais a todo cidadão deveria tornar-se um direito do cidadão por pertencer à sociedade, tornando esses bens acessíveis a todos. “O Estado é assim considerado, como o ‘agente principal’ que age pela sociedade civil, para tornar acessível este mínimo para ‘proteção’ material dos indivíduos” (FALEIROS, 1980, p. 43). Isto quer dizer que o Estado deve possibilitar o acesso aos mínimos sociais. O Estado Liberal é considerado como Estado “protetor dos cidadãos” e estabelece a sua intervenção por meio da garantia de um salário mínimo aos indivíduos, eliminando as barreiras à educação, à justiça, à habitação, aos rendimentos e ao auxílio social, cobrindo os riscos sociais.

Ocorre, no entanto, que, face ao aumento dos conflitos sociais oriundos da relação capital/trabalho, a burguesia liberal é obrigada a estabelecer novos “contratos sociais”, contratos novos que limitam o problema apresentado a uma negociação e, se necessário, impõem uma solução à força, tudo para manter a estrutura capitalista vigente.

O Estado não é um árbitro neutro, nem um juiz do bem-estar dos cidadãos. [...] O Estado é, ao mesmo tempo, lugar do poder político, um aparelho coercitivo e de integração, uma organização burocrática, uma instância de mediação para a práxis social capaz de organizar o que aparece num determinado território como o interesse geral (FALEIROS, 1980, p. 46).

O Estado sofre por natureza uma correlação de forças, em que é determinado por uma classe, mas também é determinante desta mesma classe. Isto quer dizer que o Estado não está somente em função dos interesses da classe dominante, visto que ele pode também integrar interesses das classes dominadas. “A ação do Estado se situa, então, em relação à correlação das forças sociais”, isto é, o Estado é um mediador dos conflitos sociais (FALEIROS, 1980, p. 47).

Faleiros (1980, p. 47) observa, contudo, que, para atender a certas reivindicações populares em curto prazo é necessário também manter a acumulação capitalista

de uma fração minoritária da classe hegemônica. Esta sustentação ocorre por meio do “aumento da produtividade, da expansão das multinacionais, do controle dos preços, da socialização dos custos sociais, da manutenção da paz social.”

O discurso liberal defende a igualdade de oportunidades, a proteção aos fracos, a criação de novos direitos sociais, o fim das discriminações, tudo isso, ressalta Faleiros (1980, p. 48), face às mudanças sociais ocasionadas pela industrialização e pela concentração do capital. Esse discurso, segundo o autor, acaba por enfatizar as desigualdades sociais ao propugnar pelo fim da discriminação de sexo, de raça e de religião, permitindo “[...] a mobilização de grandes setores da população, que se organizam em torno a estes temas, esvaziando-se assim completamente as relações de classe.” E, com essas discussões voltadas à busca de um consenso, a população se esquece das contradições fundamentais oriundas da exploração capitalista. O discurso liberal não passa, portanto, de um discurso ideológico.

Laurell (2002) observa que a implantação das políticas sociais se deu de forma diferenciada nos países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Entre os países na América Latina também houve diferenças, levando-se em conta o processo histórico de constituição dos Estados e as suas ideologias, a divisão de classes entre assalariados, trabalhadores industriais, trabalhadores do setor público, trabalhadores rurais, pois esta estrutura capitalista de classes aumentou as desigualdades, de um lado a pobreza urbana e de outro a elite capitalista, de um lado a pobreza rural e de outro a oligarquia dos grandes latifundiários. Isto é, esses processos históricos e estruturais é que irão determinar as características das carências sociais de cada país e a aplicação das políticas sociais.

No Brasil, as políticas sociais que refletem a natureza intervencionista do Estado consistem basicamente na implantação de “[...] assistência, previdência social, de prestação de serviços, de proteção jurídica, de construção de equipamentos sociais e de subsídios” (FALEIROS, 1980, p. 56). Esta diversidade de intervenções do Estado também pode ser visualizada nas áreas de saúde, de educação, de habitação, de serviços sociais, de informação e de defesa do consumidor.¹⁴

A assistência implica “[...] transferência de dinheiro, bônus ou de bens de consumo, com base num pedido, e de acordo com critérios de seleção a um indivíduo que deve provar que se encontra em estado de privação e impossibilitado de prover imediatamente a sua subsistência” (FALEIROS, 1980, p. 56).

¹⁴ Esses domínios são chamados de sociais por questões históricas e ideológicas, pois, segundo analisa Faleiros (1980), é uma boa forma de as ações do governo parecerem atrativas, boas à população, pois, quando fala de prioridades sociais, aparece como defensor das camadas pobres, ao mesmo tempo em que oculta a vinculação dessas medidas à estrutura econômica capitalista.

A previdência social consiste numa “[...] política geral de direitos sociais em função do pagamento de contribuições” (FALEIROS, 1980, p. 56). Ou seja, mediante o pagamento de contribuições o indivíduo teria a garantia adquirida para certos riscos como perda do salário ou da capacidade para o trabalho¹⁵, onde a participação do Estado ocorre por meio da regulamentação e pela obrigatoriedade dos seguros sociais.

Já a prestação de serviços sociais compreende um leque com múltiplas formas de intervenção do Estado, contando, entre elas, a informação, serviços de saúde, educação, auxílio doença, aposentadoria, entre outras. Tais serviços são prestados por profissionais ou técnicos, contratados ou não do Estado, que devem seguir normas administrativas estabelecidas em legislação específica. Estas medidas também podem ser reconhecidas segundo a sua especificidade, ou melhor, o seu público-alvo, classificado ora por idade (crianças, jovens, adultos e velhos), ora por critérios de normalidade (doentes, excepcionais, inválidos, psicóticos, mães solteiras, dependentes químicos, em situação de risco, entre outros).

Os subsídios são outra forma de intervenção estatal na subvenção de produtos específicos de consumo popular ou de produtos que venham a interferir, de maneira significativa, no custo de vida, como, por exemplo, na compra de casas populares. Estes subsídios podem ser dados ao produtor ou ao consumidor, em forma de créditos, descontos, doações.

A função ideológica das políticas sociais, quando classifica a população por público-alvo, segundo Behring e Boschetti (2006), é a de fragmentar as atenções, discriminando e isolando os usuários, uma vez que os caracteriza por estereótipos.

Além disso, a transformação das políticas sociais, “[...] aos olhos da população, parece que [...] deixaram de ser repressivas, passando-se a uma etapa de humanização. Fala-se da cidade humana, do hospital humano, das instituições humanas, de atendimento humano. Para isso, impõe-se um discurso humanizante, para falar de uma realidade desumanizadora” (FALEIROS, 1980, p. 58). Sendo que, neste período, não ocorre uma transformação, o que ocorre é que o Estado apenas cede a alguns reclames dos movimentos sociais.

Essa ideologia da “humanização” dos serviços se manifesta no discurso como uma forma de preservar os direitos humanos, como forma de valorizar as pessoas, como

¹⁵ Para esses riscos foram criados o seguro-desemprego, o auxílio doença e a aposentadoria.

forma de se conquistar a igualdade e o acesso a esses direitos e a melhoria da qualidade de vida, e como forma de “quitar” a “dívida social”.

Acontece, no entanto, que a política social articula as pressões e os movimentos sociais dos trabalhadores com as formas de reprodução exigidas pela valorização do capital e pela manutenção da ordem social.

Essa contradição, entre as exigências do capital (e da burguesia) e as pressões dos trabalhadores e de outras forças sociais, observada também por Pastorini (1997), força o Estado capitalista na execução das suas políticas no sentido de que haja uma garantia na manutenção das condições gerais de produção e de reprodução do capital, isto é, que nessas ações se garanta a continuidade na acumulação capitalista.

Essa medida tem o duplo efeito de controlar o contribuinte, que também pode ser o próprio burguês, e de mercantilizar ainda mais a política social. Conforme Faleiros (1980), Laurell (2002) e Behring e Boschetti (2006), a mercantilização dos bens sociais é uma característica das políticas sociais dos governos liberais e neoliberais. O lucro passa a ser um dos incentivadores dos benefícios sociais no setor privado, nas áreas de educação, de saúde, de assistência, de seguridade, entre outros.

Os governos liberais e neoliberais tendem a organizar a proteção social de forma a controlar a produção, ou seja, disciplinam os trabalhadores à contribuição salarial visando os seus próprios benefícios sociais, o que provoca, segundo Laurell (2002, p. 156), uma “estratificação social relevante entre os trabalhadores”, isto é, ocasiona desigualdades na produção, no consumo e no acesso aos direitos sociais, por exemplo, trabalhadores assalariados e não-assalariados, rurais e urbanos, com dependentes e sem dependentes, masculino e feminino, com altos salários e com baixos salários, com escolaridade e sem escolaridade.

Laurell (2002, p. 156) observa que a aplicação destas políticas sociais liberais depende do contexto histórico vivido em cada país, de acordo com a legitimação do regime político, do mercado e da acumulação. Destaca ainda que quanto mais “[...] a classe operária contar com organizações próprias – trabalhistas e partidárias – tanto maior será o número como o grau de universalismo dos benefícios”.

Assim ocorrem as alianças entre o Estado e as multinacionais e as empresas privadas.

Esse processo se manifesta pela privatização ou pelo apoio dado pelo Estado à rentabilização dos empreendimentos privados de saúde, educação, habitação. O Estado realiza suas políticas por uma série de intermediários, numa simbiose entre o

público e o privado, com a associação direta às multinacionais, seja pela compra e controle da tecnologia empregada, seja pelo controle direto da propriedade das empresas sociais (FALEIROS, 1980, p. 61).

Esse novo tipo de empresa social, segundo Faleiros (1980, p. 61), transformou completamente as associações voluntárias, os grupos de ajuda mútua, as instituições religiosas, que predominavam na prestação dos serviços sociais, destruindo a prestação de serviços de forma liberal, “[...] estando-se agora entrando num terceiro modelo das formas de prestação dos serviços sociais e de realização da política social, a forma empresarial.”

Montaño (2002), na sua crítica ao “Terceiro Setor”, refere-se à participação deste no suprimento das políticas sociais, ou seja, com o fortalecimento do Estado Capitalista há a configuração de uma nova modalidade no trato das manifestações da questão social. Esta é apontada por Mota (1995, p. 220) como uma “[...] cultura de solidariedade social seja ela denominada de redes de proteção social, de políticas de combate à pobreza, de comunidades solidárias ou de expansão de programas de assistência social.”

Segundo Faleiros (1980, p. 62), com a privatização e a tecnificação da prestação de serviços há uma procura maior na profissionalização contínua, gerando uma dominação de certos grupos profissionais que, por sua vez, introduzem a “[...] produção de serviços sofisticados, tecnificados e, portanto, vinculados às empresas multinacionais”. Também ocorre a introdução de aparelhos de custos altíssimos e de tecnologias avançadas nas instituições destinadas à execução das políticas sociais, o que encarece a prestação desses serviços. Essas “parcerias” entre o Estado e empresas privadas na execução das políticas sociais têm, portanto, três efeitos principais, como destacado por Faleiros (1980, p. 62): “uma socialização dos custos e privatização dos lucros e uma elitização ou exclusão das massas no acesso aos serviços mais avançados, reproduzindo as desigualdades sociais”. Observa-se, portanto, que a maioria das medidas de política social realizam uma transferência de recursos, dos mais pobres aos mais ricos. É verdade que as medidas de assistência realizam uma certa redistribuição de renda, mas são limitadas sempre a um mínimo, a uma clientela restrita e com um controle rígido.

Na realidade estas políticas podem ser consideradas, conforme Pastorini (1997), Faleiros (1980) e Behring e Boschetti (2006), de mantenedoras da reprodução das desigualdades sociais, pois o capital necessita manter a força de trabalho apta ao trabalho e é por meio das ações das políticas sociais de saúde, de educação, de seguridade, de emprego,

para quando diminuída ou afetada a capacidade do trabalhador, este retorne o mais rápido possível ao mercado de trabalho, mantendo a sua produtividade e também a paz social.

Pastorini (1997, p. 86), na sua análise sobre as políticas sociais, expõe a necessidade de uma compreensão destas a partir de uma perspectiva de totalidade, vendo-as não apenas como prestação de serviços, mas, como um instrumento de funções políticas e econômicas, ao afirmar que “[...] é necessário analisar a sua contraparte política como mecanismo de legitimação da ordem; e, econômica, que se refere principalmente ao barateamento da força de trabalho”.

Faleiros (1980), Pastorini (1997), Vieira (1997), Montañó (2002) e Behring e Boschetti (2006) vêem as políticas sociais sob o enfoque da contradição, pois, ao mesmo tempo em que mantêm a capacidade de trabalho e a reprodução da força de trabalho, aumentam a acumulação do capital e as desigualdades sociais, isto é, além de valorizarem uma parcela da força de trabalho, elas também estimulam o consumo e mantêm o processo de acumulação, ou seja, é uma forma de legitimação da estratégia estatal de inibição de eventuais movimentos contra o capital e o Estado.

É de se afirmar, portanto, que, se

[...] as políticas sociais eram, no Welfare State, funcionais ao capital, eram-no também, mesmo que de forma subordinada, contraditória e concomitantemente, funcionais à consolidação de demandas trabalhistas por direitos sociais universais. Se elas colaboravam com a acumulação capitalista, também confirmavam ‘conquistas históricas’ dos trabalhadores. Com o desmonte neoliberal desse padrão de resposta estatal, essas conquistas trabalhistas esfumam-se, esvaziam-se (MONTAÑO, 2002, p. 234).

Assim, na nova ordem neoliberal, o “Terceiro Setor” nasce como um importante instrumento para o ocultamento desse processo (de inibição de eventuais movimentos sociais contra o capital e o Estado) e para a maior aceitação da população afetada.

No Brasil, a política social reflete-se em dois momentos marcantes do século XX, um deles correspondendo à ditadura de Getúlio Vargas e ao populismo nacionalista e o outro, à política de controle da época da ditadura militar em 1964 até a conclusão dos trabalhos da Constituinte de 1988. Nesses dois períodos, a política social teve caráter paliativo e fragmentário e buscou somente um ponto de apoio na população carente para garantir a hegemonia do Estado.

Cohn (2002, p. 229) observa que, no período de 1930 até meados de 1960, há o direcionamento do processo de desenvolvimento econômico e das políticas sociais na

área de previdência social, e apresenta características como: “a extensão dos direitos de proteção social marcada pela ‘cidadania regulada’¹⁶, e a lógica da articulação da política de seguro social comandada pela necessidade de investimentos do Estado em setores básicos da economia, que dessem sustentação ao processo de industrialização”.

Já o período de 1964 a 1975 é marcado pelo movimento desenvolvimentista, em transição democrática, marcado por crescentes empréstimos internacionais e por concentração de renda, e, aliado a isso, por uma pauta de exportações baseada em produtos agrícolas e intermediários, produtos manufaturados e minérios. “O regime autoritário sustenta o milagre brasileiro (de 1968 a 1975) e a inserção da economia no mercado mundial” (COHN, 2002, p. 231).

A precariedade dos serviços sociais durante os governos militares criou, na sociedade brasileira, uma certa mobilização e novas respostas baseadas na solidariedade. Nestes termos, nos anos 1970 e 1980, os movimentos sociais envolvendo trabalhadores, operários, profissionais liberais, intelectuais, moradores, se uniram em defesa aos direitos humanos, aos direitos sociais, em virtude da carência de infra-estrutura, carência principalmente nas áreas de educação, de saúde, de trabalho e de assistência social.

No período pós-ditadura militar, o Estado brasileiro é marcado pelo aprofundamento do padrão monopolista de acumulação, mas também pela busca de justiça social e de democracia, redefinindo-se mediante estratégias para enfrentar a pobreza e mediante organização popular por meio das políticas sociais.

Neste contexto, volta à cena o Estado como ator central, com o seu caráter redistributivo e regulador das políticas sociais, e, em consequência, nesse período, diz Cohn (2002), as políticas de previdência social, de saúde, de habitação, de terra, de educação, entre outras, acabam por se configurar como políticas fundamentalmente econômicas, mas com função de regulação social, sobretudo das classes assalariadas. O resultado são políticas de baixa eficiência, no sentido de que não conseguem diminuir a concentração de riqueza nem melhorar a condição social da maior parte da população.

Por isso é que foi apenas em 1988, após a promulgação da nova Constituição brasileira, que a política social passa a definir-se como direito social, seja nos campos da educação, da saúde, da assistência, da previdência social, do trabalho, do lazer, da maternidade, da infância e da segurança. Apesar do alto índice de desemprego, de privações

¹⁶ A “cidadania regulada” refere-se, segundo Cohn (2002), ao fato de que a extensão do direito de aposentadoria, pensão e assistência médica ocorre de forma compulsória, estabelecida por um contrato entre os trabalhadores do setor privado com o seguro social estatal, de caráter contributivo e na dependência da inserção formal no mercado de trabalho.

diversas da população brasileira, algumas conquistas sociais foram garantidas nesse período, e a intervenção estatal foi imprescindível para concretizar os direitos sociais contidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (COHN, 1998).

De outro lado, Cohn (1998) observa que poucos desses direitos são praticados ou ao menos regulamentados, inconstitucionalidade essa influenciada diretamente pela política neoliberal adotada pelo governo em nome da modernização que o sistema capitalista exige para a sobrevivência do Estado. Passamos de um Estado mínimo ao Estado protetor, e, agora, a um Estado com feições neoliberais, descentralizador, que outorga as políticas à coletividade e aos municípios.

Isto tem ocorrido com maior intensidade na década de 1990, a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, quando há, por parte do Estado, segundo Pontes e Bava (1996, p. 138), desde 1989, o desmonte das políticas sociais, “[...] uma política que leva à pauperização geral da população, uma ação do governo que desqualifica os movimentos sociais e pretende a desorganização dos atores sociais coletivos que se constituíram nos últimos anos”.

Montaño (2002) analisa o desmonte das políticas sociais no Brasil por meio de duas gerações de reformas neoliberais que visavam a “modernização” gerencial do Estado, uma geração iniciada na década de 1980, direcionada à economia, pelo ajuste fiscal, liberalização comercial e de preços, e outra iniciada na década de 1990, voltadas ao Estado, reforma administrativa, reforma da Previdência Social e reforma política, implementada a partir do governo de Fernando Collor de Mello.

Em conseqüência desse processo de “modernização”, conforme dizem Pontes e Bava (1996), que tem gerado mais pobreza, a deterioração da qualidade de vida do cidadão brasileiro tem se acelerado e atingido nível jamais visto. Tal situação tem levado a uma retração da participação do cidadão na vida em sociedade e no Estado.

A política social neoliberal é aquela que restringe o máximo possível os direitos sociais, “[...] que garante o mínimo de sobrevivência aos indigentes, que exige contrapartida para o gozo dos benefícios, que vincula diretamente o nível de vida ao mercado, transformando-o em mercadoria” (VIEIRA, 1997, p. 70).

Segundo Laurell (2002), do ponto de vista neoliberal, não se admite a existência de direitos sociais universais, ou seja, o direito a ter acesso aos bens sociais pelo simples fato de se pertencer à mesma sociedade. Para os liberais e neoliberais, o acesso aos benefícios deve ser seguido de uma contrapartida, ou seja, da produtividade do seu trabalho ou do pagamento pelos benefícios. Sendo assim, só teriam direitos sociais aqueles que

trabalham, e os “indigentes” teriam o seu mínimo garantido pelo Estado. Daí a crítica dos liberais aos social-democratas, pois para estes as políticas sociais devem garantir os direitos sociais a todos, independente de trabalharem ou não. Assim, para os liberais, a força de trabalho tenderá a ser reforçada em virtude do nível de vida estar condicionado a uma relação capital-trabalho, e, para a social-democracia, este aumento da força produtiva não seria efetivamente condicionado ao salário.

No Brasil, até 1990, as políticas neoliberais não conquistaram espaço, porém, com a implantação e a implementação do receituário burguês, a relação entre sociedade civil e Estado altera-se, em particular no governo de Fernando Henrique Cardoso.

No governo de Fernando Henrique Cardoso há um maior agravamento das políticas sociais, e o compromisso do Estado na implantação das propostas neoliberais preconizadas pelo ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), que definiu as diretrizes do Plano Diretor da Reforma do Estado, plano posto em prática com as reformas administrativas, da previdência e tributária.

É nesse processo de minimização da responsabilidade do Estado com relação às políticas sociais, diz Porto (2001, p. 28), que se destacam “[...] as organizações públicas não-estatais, representadas pelo ‘Terceiro Setor’, as quais se encarregarão de promover a assistência social, inspirada, neste contexto, no modelo do programa Comunidade Solidária. À Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), coube um papel de mera figura retórica.” Na proposta do governo FHC, a Legião Brasileira de Assistência (LBA) foi extinta, dando lugar ao Programa Comunidade Solidária (PCS), sob a proposta de não-intervenção estatal e de financiamento pelo setor privado, mas, como salienta Gusmão (2000), fica difícil não concebê-lo como não-estatal, pois era vinculado a uma Secretaria Executiva do Programa, subordinada diretamente à Presidência da República, vinculada à Casa Civil.¹⁷

Gusmão (2000) embasa as suas referências também no pronunciamento do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1996, ao proferir mensagem presidencial aos Estagiários da Escola Superior de Guerra, no Palácio do Planalto, ao afirmar que o programa

[...] não é um programa a mais, não tem uma sacola de dinheiro para distribuir porque não é clientelista, é pura e simplesmente duas coisas: primeiro, uma secretaria executiva que faz com que os programas que já existem no governo sejam melhor executados para atender às áreas mais pobres na educação, o problema do leite, o problema dos agentes comunitários, de saúde, o programa da merenda escolar. Examina, vigia se isso funciona e faz funcionar [...] junto à sociedade para que a sociedade, na mesma linha do Governo, mas com um dinheiro que não é do

¹⁷ Com o PCS, retorna-se ao primeiro-damismo, considerando que o Programa tem à sua frente a então primeira-dama, Sra. Ruth Cardoso.

Governo, faça algumas ações que tenham efeitos sobre o emprego, que tenham efeitos sobre a alimentação (CARDOSO apud GUSMÃO, 2000, p. 109).

Gusmão (2000) observa que o Programa Comunidade Solidária, ao ganhar implantação e implementação interventiva no governo FHC, é, portanto, uma iniciativa vinculada ao projeto neoliberal de reforma do Estado, que se inspirou no Programa Nacional de Solidariedade mexicano, o Pronasol, criado em 1988 naquele país. Gusmão (2000, p. 108) observa ainda que o Programa Comunidade Solidária tem como função “[...] agilizar e controlar o desempenho de programas do governo, fazendo a vinculação com a área econômica.”

Com as reformas propostas pela política neoliberal em relação ao papel do Estado, orientadas pelos postulados do Consenso de Washington¹⁸, principalmente no que se refere ao trato das manifestações da questão social, a assistência passa a ser para as situações extremas, direcionada e restritiva, com alto grau de seletividade, direcionada aos mais necessitados, por meio de uma ação humanitária coletiva, chamada de “Comunidade Solidária”, e não como uma política dirigida à justiça social e à igualdade.

É nesse contexto político-econômico-social que emerge um grande número de organizações da sociedade civil: ONGs, OSCIPs, entidades assistenciais e beneficentes, fundações, entre outras, todas elas diferentes entre si, mas com o mesmo objetivo de buscar harmonizar a desigualdade estabelecida na sociedade (que é fundada na constituição de classes, com determinações antagônicas e contraditórias).

Também, nesse cenário de reestruturação das funções do Estado, e por força de pressões de uma sociedade civil mais ativa, mais organizada, é que se abrem os espaços públicos de negociação, na forma de conselhos paritários e deliberativos em várias áreas das políticas sociais, e conquistam o reconhecimento de direitos nas áreas de saúde, da criança e do adolescente, e dos direitos do consumidor, observam Cohn (1998) e Cavalcanti (2001).

Esses direitos não se afirmaram sem lutas, sem a pressão dos movimentos sociais. Ao se tornarem reconhecidos e legitimados como interlocutores dos governos, muitos movimentos, entidades e ONGs ganham também espaço nos meios de comunicação de massa e passam a influenciar na formação da opinião pública nacional (PONTES e BAVA, 1996, p. 138).

¹⁸ Trata-se de uma reunião realizada no ano de 1989 entre os presidentes da América Latina e representantes do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Internacional de Desenvolvimento, que prevê a realização de reformas estruturais para a estabilização da economia, reformas como: as privatizações, a desregulação do mercado, a descentralização da economia, a redução do papel do Estado, entre outras. (KUCZYNSKI; WILLIAMSON, 2003)

Assim, na perspectiva neoliberal de reforma do Estado, a política social fundada na ideologia da “solidariedade” da sociedade civil “[...] é fundamental, pois graças a ela o Estado e o governo podem livrar-se das pressões e do ônus de agirem historicamente de forma deficiente no espaço gigantesco das desigualdades sociais, ao mesmo tempo em que os seus compromissos se estreitam cada vez mais com os da acumulação” (GUSMÃO, 2000, p. 108).

Cavalcanti (2001, p. 52) alerta para as possíveis conseqüências da “refocalização” das políticas sociais do Estado, pois o

[...] repasse de responsabilidades para a sociedade civil, sem a devida democratização do acesso a bens e serviços, acabará produzindo cidadãos, do tipo A, do B e do C, direcionados a pólos industriais (e cargos) também diferenciados. Organizações da sociedade civil de grande porte estarão incumbidas de “produzir” cidadãos do tipo “A”, por exemplo, enquanto outras de menor capacidade técnica, financeira e administrativa, devido a localização, histórico, condição socioeconômica e nível de participação comunitária, estarão encarregados de “produzir” cidadãos do tipo “B” e do “C”.

A partir disso, pode-se inferir que a solução para as manifestações da questão social passa por uma transformação, muito ampla e complexa, em nível mundial, que afetará a economia e também a sociedade. Trata-se de um outro projeto societário. Daí a necessidade de os trabalhadores, oprimidos, explorados e marginalizados, se articularem no âmbito local, nacional e global a fim de mobilizarem as suas forças, as suas responsabilidades e compromissos na construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

1.3 CRISE FISCAL E REFORMA DO ESTADO

Nos âmbitos políticos, jornalísticos, acadêmicos e de organizações da sociedade civil, os textos de intelectuais orgânicos que tratam do neoliberalismo fundamentam-se numa crise fiscal do Estado que obrigou a reformá-lo (BRESSER PEREIRA, 1998). Tal crise é identificada, supostamente, como resultado da perda de arrecadação do Estado e do elevado gasto social. Para Montaño (2002), no entanto, que compreende a atual crise capitalista numa outra perspectiva, o fundamento da crise fiscal do Estado tem mais a ver com o uso político e econômico que as autoridades têm feito em favor do capital.

Particularmente no que se refere à intervenção estatal para dar respostas às demandas dos trabalhadores, o caixa governamental aparece como extremamente deficitário e

sugere-se que deva em parte ser financiado com a elevação da carga tributária. Ocorre que a impossibilidade de aumentar os impostos indefinidamente levou o Estado a uma “crise fiscal” e, na passagem dos anos 1960 para os anos 1970, o déficit fiscal do Estado tornou-se insustentável.

Para O’Connor (1977), autor que cunhou o termo “crise fiscal” e em quem os defensores da reforma buscam fundamentar e legitimar os seus argumentos, essa situação de dificuldade financeira que vários governos enfrentam tem como base a principal contradição da acumulação capitalista: a socialização da produção e a apropriação privada do seu produto. Esta contradição agravou-se com as tendências particulares do capitalismo moderno: maior socialização dos custos de capital e das despesas sociais de produção combinados com a não-socialização dos lucros e a inflação salarial do setor estatal, criada a partir do fato de o aumento da produtividade ser estimulado pela elevação do salário.

Assim, os fatores do pós-guerra destinados a manter a estabilidade da sociedade capitalista demonstraram ser fonte de inflação contínua, levando a uma crise fiscal. Com isso, apesar de as despesas estatais com investimentos terem contribuído para o crescimento da produção da renda capitalista, foi necessário elevar a base tributária.

Para além das causas, o efetivo processo de crise fiscal tem justificado a Reforma do Estado brasileiro na década de 1990¹⁹, reforma que, na concepção neoliberal, processa-se fundamentalmente com privatizações de empresas públicas, com ajuste de gastos estatais e com reformas tributária, da previdência e da legislação trabalhista. Neste sentido, tem-se retirado da esfera estatal um conjunto de políticas e de instituições sociais, nas áreas da assistência, da previdência, da saúde e da educação, promovendo uma verdadeira privatização dos serviços sociais.

Para justificar a Reforma do Estado também têm sido utilizados conteúdos que expressam as dimensões da burocracia, do paternalismo e da crise de governança do Estado.²⁰ Na concepção de Bresser Pereira (1998), o Estado é definido como burocrático e paternalista, intensificado a partir da Constituição Federal de 1988. Assim, para este autor, a crise fiscal, a crise do modo de intervenção do Estado, consistia também numa crise da forma burocrática de administrar o Estado, que emergiu no final dos anos 1980, em função do retrocesso burocrático representado pela Constituição Federal de 1988. Afirma Bresser

¹⁹ O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado é o documento oficial que contempla as bases do projeto governamental brasileiro de reestruturação do aparato estatal (BRASIL, 1995b).

²⁰ Para Bresser Pereira (1998, p. 33), a governança “[...] é a capacidade financeira e administrativa [...] de um governo implementar políticas”.

Pereira (1998, p. 42) que a Constituição Federal de 1988 “[...] consagrou um burocratismo sem precedentes na história do país.” E complementa, afirmando que o enrijecimento burocrático agravou a crise.

Além disso, declara-se que os governos anteriores eram paternalistas, pois promoviam uma excessiva proteção ao necessitado, o que acaba gerando dependência e acomodação.

Independente do referencial teórico-metodológico expressado pelas análises de Bresser Pereira, a burocracia, o paternalismo e a crise de governança foram, além da crise fiscal, argumentos para justificar a Reforma do Estado, conforme orientação provinda dos postulados do Consenso de Washington.

Dada a “crise fiscal” e a ineficiência do Estado, o corte dos recursos que financiam programas estatais tem sido visto como um fenômeno necessário, mas, por outro lado, tem-se um crescimento da intervenção de organizações da sociedade civil nesta área. Assim, justifica-se o recuo da intervenção estatal nas manifestações da questão social pela compensação do incremento da intervenção de organizações da sociedade civil.

Nestes termos, o que faz parte da estratégia de reestruturação do capital, a transferência da execução dos serviços sociais do âmbito estatal para esfera privada, é propagado como modernização da forma de administrar o Estado e como mecanismo de superação da crise fiscal. O corte de políticas sociais e assistenciais do Estado e a redução do seu gasto social passam a serem vistos como uma simples transferência de um setor, o estatal, para outro, o “Terceiro Setor”²¹. O que significa uma perda de direitos conquistados é propagado como aumento da atividade civil e um passo adiante para a democracia. Desta forma, as perdas da atividade social no âmbito estatal são, hipoteticamente, compensadas pelo aumento da atividade do “Terceiro Setor”. Para sustentar esta idéia, ressalta-se o aumento da filantropia empresarial, das organizações não-governamentais, enfim, ressalta-se a emergência do “Terceiro Setor”.

²¹ A institucionalização e a legalização de tais práticas estão contempladas na Lei Federal n.º 9.637, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e a criação do Programa Nacional de Publicização e na Lei Federal n.º 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, e institui e disciplina o Termo de Parceria. Outra lei que incentiva a ajuda mútua, a solidariedade e responsabilização individual pelas mazelas da questão social é a Lei Federal n.º 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre o serviço voluntário.

Ocorre, no entanto, que as organizações do “Terceiro Setor”, na sua maioria, não têm capacidade de autofinanciar as suas atividades de forma sustentável. Assim, essas organizações são compelidas a realizar parcerias com o Estado e com a iniciativa privada.

Para Montañó (2002), a função das parcerias é a de encobrir e a de gerar aceitação da população a um processo que tem clara participação na estratégia de reestruturação do capital e, portanto, exerce uma função ideológica. O governo não pode simplesmente retirar direitos sociais sem nenhuma contrapartida – é necessário, a fim de evitar uma revolta da classe trabalhadora, demonstrar que o Estado continua assegurando os direitos, inclusive de uma maneira mais eficiente e empreendedora.

O capital, com a retração das lutas das classes trabalhadoras, encontrou um momento propício para se desfazer de todas as conquistas trabalhistas que ele teve que aceitar num contexto de elevada luta de classes. Assim, para retirar do Estado os direitos trabalhistas, políticos e serviços sociais e assistenciais sem criar um processo de convulsão social que pudesse levar a uma crise, segue-se o seguinte caminho: a terceirização e a flexibilização do contrato de trabalho, que eliminam os direitos trabalhistas, mas que são “compensados” pelo desenvolvimento dos direitos do consumidor como direitos do cidadão; o esvaziamento dos direitos sociais e o corte das políticas sociais estatais são “substituídos” pelo crescimento do “Terceiro Setor”.

Para Montañó (2002), a parceria entre o Estado e o “Terceiro Setor” tem a clara função ideológica de encobrir a essência do fenômeno, levando a população a uma aceitação deste processo dentro de níveis de conflitividade aceitáveis para a manutenção do sistema e que possibilitem a manutenção do atual projeto hegemônico do capital e o seu acúmulo de valor garantido pelo receituário neoliberal.

Além disso, para Montañó (2002), as parcerias entre o Estado e o “Terceiro Setor” e o estímulo às organizações sociais têm um prazo finito, que se materializa com o movimento da história, quando ficará claro para a classe trabalhadora o que foi historicamente perdido.

1.4 QUESTÃO SOCIAL E “TERCEIRO SETOR”

Partindo das conclusões de Montañó (2002), o “Terceiro Setor” é uma denominação ideológica. Trata-se de denominação ideológica no sentido de falsa consciência, de ocultamento da realidade, visto que o objetivo subjacente é o desmonte da seguridade social e a modificação no trato das manifestações da questão social, transformações essas

programadas de acordo com os ditames do projeto neoliberal e, portanto, funcionais a ele e não às classes trabalhadoras.

A abordagem do “Terceiro Setor”, mesmo por autores do campo político à esquerda, é contraditória. Há controvérsias, há diferentes opiniões, há projetos diferenciados com relação a esta questão, o que a torna polêmica. Em razão disso, inicia-se a análise com a explicitação da questão social, assunto dividido em dois grandes blocos, para depois relacionar a questão social com o debate do “Terceiro Setor”.

Primeiramente, parte-se da premissa de que a questão social tem a sua gênese, o seu fundamento na contradição capital/trabalho. Entende-se que esta é uma questão insuprimível do mundo do capital.²² No sistema capitalista, a questão social faz parte da contradição entre a socialização da produção e a apropriação privada do seu produto, entre a necessidade de uma classe capitalista, proprietária dos meios fundamentais de produção que explora a força de trabalho de outra classe, a classe trabalhadora. A contradição capital/trabalho é inerente ao sistema de produção capitalista e, portanto, o mundo capitalista convive com esta contradição.

No capitalismo, a questão social se expressa em dois grandes eixos. Primeiramente, o das lutas sociais e dos confrontos. O da contradição política, explícita ou implicitamente, visível ou invisivelmente, da luta entre interesses antagônicos entre as classes sociais. A segunda forma de expressão é a das suas mazelas, das seqüelas, das manifestações em termos de necessidades, da ausência de condições de vida e da insatisfação de necessidades. É nestes dois sentidos que se abordou a discussão do “Terceiro Setor”.

Iniciando pela segunda, as manifestações da questão social por meio das necessidades sociais não satisfeitas na população carente. Nestes termos, se faz necessário explicitar o que está sendo chamado “Terceiro Setor”, esta denominação que Montaño (2002) chama de ideológica.

Os autores do “Terceiro Setor” entendem que haveria um chamado primeiro setor, que seria o Estado (supostamente o espaço público), um segundo setor, que seria o âmbito do mercado (o espaço do privado), e para supostamente superar esta ambigüidade entre o público e o privado, haveria um “Terceiro Setor”, que, parafraseando Fernandes, é privado, porém público. É importante também esclarecer que este “Terceiro Setor” não é sociedade civil. O “Terceiro Setor” possui algumas semelhanças com a sociedade civil, no

²² Para uma maior aproximação com o tema da questão social, referencia-se o texto NETTO, J. P. **Cinco notas a propósito da questão social**. Temporalis, 2001.

entanto não pode ser tratado como sinônimo de sociedade civil, pois esta integra diversas organizações que o “Terceiro Setor” não compreende, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Comando Vermelho, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), as organizações indígenas em Chiapas, entre outras.

Na compreensão de Montaño (2002), a sociedade civil é um espaço rico, heterogêneo, contraditório de lutas, enquanto que, para o debate do “Terceiro Setor”, este é um espaço dócil, homogêneo, em que não há lutas, e sim parcerias. Não há contradições, mas projetos em comum. O debate do “Terceiro Setor” é um debate ideológico, pois elimina da perspectiva de análise a sociedade civil como espaço contraditório e propõe um “Terceiro Setor” em que capital e trabalho são parceiros e lutam pelo mesmo projeto. Elimina a contradição, elimina a luta e a idéia de interesses antagônicos. Isto é excelente para os capitalistas, para a ideologia do capital na luta pela hegemonia da sociedade civil.

Assim, “Terceiro Setor”, no âmbito social, é um espaço homogêneo e de harmonia. Um debate ideológico, criado no âmbito do capital e do projeto neoliberal e, portanto, funcional a este projeto, justamente no sentido de retirar da perspectiva de análise, da perspectiva de transformação, da perspectiva de luta, o conflito, a contradição e o objetivo da disputa. É neste sentido que o debate do “Terceiro Setor” se desenvolve. Primeiro, como espaço em que determinadas organizações e ações se desenvolvem para a satisfação de necessidades, ou melhor, para resposta às manifestações da questão social. Em segundo lugar, estas organizações mantêm uma ação de parceria dócil e, na maioria das vezes, de subserviência ao capital, criador, e muitas vezes, financiador destas organizações. Para isto, basta pensar nas organizações não-governamentais sem legitimidade na sociedade, conhecidas na expressão vulgar como “pilantrópicas”, as quais não representam a totalidade do “Terceiro Setor”, mas que ocupam um grande espaço.

Esta primeira explanação permite realizar uma análise crítica em dois níveis. O primeiro, o nível do chamado “Terceiro Setor” como espaço de uma nova resposta à questão social e, o segundo, o “Terceiro Setor” como espaço de articulação, de confronto e de desenvolvimento democrático.

Para analisar o “Terceiro Setor” como espaço de resposta à questão social é fundamental que isto seja pensado de uma maneira histórica. No âmbito do Estado de Bem-Estar Social, as políticas sociais são um instrumento a serviço do capital, fazem parte de um projeto hegemônico do capital produtivo, mas elas também representam conquistas sociais dos trabalhadores, visto que essas políticas sociais contêm demandas dos trabalhadores,

demandas cujas soluções se transformaram em conquistas históricas. É por meio das políticas sociais que o capital se reproduziu, mas é por meio dessas políticas sociais que a classe trabalhadora obteve direitos e determinadas respostas às suas necessidades. Cabe lembrar que, no período do Estado de Bem-Estar Social, as políticas sociais tendiam a ser universais, isto é, dirigidas a toda a população e não somente à população pobre, carente, e continham um nível de qualidade adequado à resposta como política social no âmbito universal.

Além disso, as políticas sociais não possuíam caráter contratualista, isto é, o indivíduo não precisava contratá-las, mas possuía o direito de delas usufruir apenas pela sua condição de cidadania. As políticas sociais também eram, na maioria das vezes, resultado de uma conquista, no âmbito do Estado de Bem-Estar Social, como direito de cidadania e não como caridade. As políticas sociais, no âmbito do Estado de Bem-Estar Social, caracterizavam-se como sendo financiadas num sistema de solidariedade sistêmica, isto é, não por quem queria financiar, não pelo amigo ou pelo vizinho, mas por toda a população por meio dos impostos. É por meio destes impostos que o Estado financiava as políticas sociais, não para um determinado público, mas para toda a população, para quem precisava, para quem não possuía vizinhos, nem organizações por perto para ajudar. Esta, de modo geral, foi a tendência de política social no Estado de Bem-Estar Social.

Esse tipo de políticas sociais não se concretizaram no Brasil. Aqui existiu algo que não chegou a se constituir como Estado de Bem-Estar Social, algo que surgiu somente na última quadra do século XX e que foi, fundamentalmente, produto da mobilização e das lutas sociais na saída da ditadura, mobilização que integrava e que coordenava partidos políticos democráticos, personalidades, intelectuais, entre outros, democratas engajados na luta social contra a ditadura e pela defesa da democracia.

É importante salientar que é neste período, de intensas mobilizações sociais, que se criou a CUT, o Partido dos Trabalhadores (PT) e outros movimentos sociais para a defesa de direitos. Tudo isto conduziu a um momento, a uma década no Brasil, de avanços democráticos, que originou, entre outras coisas, a configuração da Constituição Federal de 1988. A Constituição de 1988, chamada de Constituição Cidadã, representa um avanço histórico em determinadas questões no Brasil, fundamentalmente no que diz respeito ao trato da seguridade social, que é pensada pela primeira vez de forma integral, constituída pela previdência social, pela saúde e pela assistência social, o que significa um avanço na concepção de seguridade social, pensar previdência social, saúde e assistência social de forma articulada e não de forma desintegrada. Ainda mais, na Constituição e depois reafirmado na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que confirma que a saúde, a previdência e

assistência social são direitos de cidadania e dever do Estado e configuram políticas sociais de caráter universal e não políticas focais, que são financiadas pela contribuição de todos os cidadãos. E, ao se tratar de Constituição, os governos, estejam engajados com os interesses do capital ou dos trabalhadores, devem criar condições para cumprir este ditame constitucional. As manifestações da questão social devem ser tratadas a partir destas determinações.

Não foi isso, porém, que foi realizado na década de 1990. Aliás, a década de 1990 se caracterizou pelo desmonte deste norte que a Constituição, a LOAS, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e outras leis deram para o trato das manifestações da questão social, para esta caracterização da seguridade social e do envolvimento estatal na sua resposta.

A década de 1990 se caracterizou, primeiramente, por criar o PCS²³. Como já visto, este programa não veio para complementar, para enfatizar e para possibilitar o desenvolvimento da política social segundo os ditames constitucionais. Ao contrário, o PCS veio para substituir a política social. O Comunidade Solidária é um programa criado no âmbito do neoliberalismo, segundo Montañó (2002) e Gusmão (2000), para redirecionar de forma antagônica o que está na Constituição e na LOAS, no que se refere ao trato da questão social.

Desta forma, tem-se, no âmbito do Estado, uma política social que é precarizada, pois dizem que não há recursos, que o Estado está falido, portanto é preciso cortar gastos na área social. O Estado, no entanto, se diz enfrentar dificuldades financeiras para o trato das manifestações da questão social, não acusa as mesmas dificuldades para o socorro e para financiamento ao capital. É por isso que Netto (1993) combate a idéia passada na década de 1990 da minimização do Estado. O autor afirma que o Estado se torna mínimo para o trabalho, mínimo para o social, mas ele é máximo para o capital. Este Estado exerce um papel protagônico, para socorrer e financiar o capital financeiro, mas não há recursos para os serviços sociais e, portanto, as políticas sociais são reduzidas a ações isoladas e com o controle da miséria. E isto não nos afeta apenas enquanto população, mas também enquanto classe trabalhadora, enquanto vendedores de força de trabalho²⁴, que agora passa a ser contratada como profissionais terceirizados, com direitos trabalhistas e salários reduzidos. A política social, no âmbito do projeto neoliberal, não é apenas precarizada, mas também focalizada, pois, se há poucos recursos, não há possibilidades de implementar políticas sociais

²³ O Decreto Federal n.º 1.366, de 12 de janeiro de 1995, dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências (BRASIL, 1995a).

²⁴ Nesse conjunto se incluem assistentes sociais, médicos, enfermeiros, psicólogos, pedagogos, professores, entre outros profissionais, que antes tinham a possibilidade de serem contratados pelo Estado, mas agora só lhes resta vender a sua força de trabalho para a iniciativa privada, num mercado de trabalho extremamente competitivo.

universais, impondo-se a necessidade de focalizar as políticas nos setores mais carentes. O argumento apresentado desta forma é aceito pela maioria da população. Assim, é importante ressaltar que o Estado passa, sim, por dificuldades financeiras, mas isso ocorre porque cumpre rigorosamente os compromissos econômicos e financeiros firmados por meio de empréstimos internacionais (firmados em condições de desvantagem). Tal política faz com que o Brasil, que era a oitava potência do mundo, regredisse para a posição de décima primeira durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (governo que priorizou a destinação dos recursos para o capital financeiro) e de décima quarta no governo Lula (JORNAL DO BRASIL, 2007).

Além do mais, este argumento (o da necessidade de focalizar as políticas nos setores mais carentes) também não é autêntico, no sentido de que as políticas sociais para pobres, focalizadas nos pobres, acabaram se transformando em pobres políticas sociais (portanto, nada focalizadas). Este é o resultado da focalização das políticas sociais estatais. Ocorreu uma precarização das políticas sociais aos níveis mais miseráveis, que agora estão focalizadas nos mais pobres dos pobres (MONTAÑO, 2002).

Em terceiro lugar, a política social é descentralizada, no contexto neoliberal, utilizando-se de uma bandeira da esquerda e dos setores progressistas. Desde a Revolução Francesa, a descentralização sempre foi uma bandeira dos setores que querem descentralizar o poder concentrado, seja monárquico, seja na ditadura militar. Ocorre que, agora, este conceito é apropriado, no âmbito do neoliberalismo, e transformado numa nova forma de descentralização, a administrativa. Cada região, descentralizadamente, tem a responsabilidade de financiar e dar respostas às necessidades sociais da sua região. Nesse sentido, regiões e cidades ricas, industrializadas e que concentram riquezas, têm condições de implementar políticas sociais de qualidade. Por outro lado, regiões e cidades pobres, que não são dotadas de recursos naturais, que não possuem concentração de riquezas, que não são industrializadas e, portanto, pelas condições geográficas e socioeconômicas, não têm condições de financiar políticas sociais universais e de qualidade.

Esta é a descentralização da política social, no âmbito neoliberal. Uma espécie de focalização regional. Como diz Montaña (2002), para regiões pobres, pobres políticas sociais. Ou seja, a descentralização produz a execução de políticas opostas ao que está previsto na Constituição e na LOAS como padrões ideais de trato para as manifestações da questão social. Este é o novo trato para as manifestações da questão social estatal, projetado pelo governo neoliberal na década de 1990, justamente logo após a aprovação da Constituição Federal de 1988.

Cabe, pois, registrar que só a política social, precarizada, focalizada e descentralizada não é suficiente diante da realidade. As manifestações da questão social são muito mais amplas, atingem muito mais pessoas do que aquelas que são precariamente atendidas no âmbito do Estado. Então, a política social sofre um segundo caminho, que é o da privatização, a qual segue dois rumos. Um desses rumos é o da remercantilização, processo que transforma a política social e os serviços sociais numa nova mercadoria. Essa nova mercadoria é oferecida para aquela população que tem poder aquisitivo e que não se satisfaz com as precarizadas, descentralizadas e focalizadas políticas sociais. Essa remercantilização é apresentada para aqueles que podem obter serviços de qualidade por meio da iniciativa privada, que fornece serviços de qualidade diferenciada em função dos valores pagos e do poder aquisitivo, ressaltando que estas pessoas apenas procuram a iniciativa privada por estarem órfãs de uma política social pública de qualidade. Isto é, a precarização da política social não é o espaço do surgimento de uma contratendência, na qual emerge o “Terceiro Setor” e a empresa socialmente responsável, agora mais consciente, que se envolve com a questão social, mas um espaço em que a iniciativa privada cria novos serviços sociais. A precarização da política social é absolutamente necessária para que a iniciativa privada possa ter uma demanda lucrativa por serviços sociais. Nesse sentido, têm-se os exemplos da saúde, da educação, da habitação, da terra, entre outros, onde simultaneamente observamos a precarização dos serviços sociais e o surgimento e/ou o crescimento dos serviços privados. Este é um movimento paralelo e complementar, ou seja, é o mesmo movimento do projeto neoliberal, a necessária precarização dos serviços sociais, em primeiro lugar, visando reduzir os custos sociais estatais e, em segundo lugar, para criar uma demanda lucrativa, absorvida pelas empresas privadas.

Ocorre que este caminho da privatização segue um segundo rumo, agora para aquela outra parcela da população que não tem acesso à precária e focalizada política social e que não possui recursos para comprar serviços privados. Esse segundo rumo é o que se pode denominar de refilantropização dos serviços sociais (YAZBEK, 1995). Isto torna a resposta às manifestações da questão social uma nova forma de filantropia – esta desenvolvida pelo chamado “Terceiro Setor”.

Os autores do “Terceiro Setor” passam a idéia de que, como os últimos governos têm optado pelo projeto neoliberal, e como o mercado é da hegemonia e do controle absoluto do capital, tem-se a sorte de que está surgindo o “Terceiro Setor”, o qual irá se responsabilizar por aquilo que o Estado deixa de se responsabilizar, transmitindo isto como um processo de contratendência.

O Estado, sob a hegemonia neoliberal e o mercado, primeiro e segundo setores consecutivamente, sob a hegemonia do capital, estão seguindo um caminho. O Estado, o caminho neoliberal, de precarização do trato para as mazelas da questão social; o mercado, remercantilizando os serviços sociais; e o “Terceiro Setor” está seguindo o caminho contrário, caminho que se constitui, segundo autores do “Terceiro Setor”, numa contratendência. Na concepção de Montaño (2002), isto é retórica ideológica, que leva a esquecer que o âmbito do Estado, do mercado e da sociedade civil são espaços de luta.

Neste cenário, a Constituição Federal de 1988, a LOAS, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o Estatuto do Idoso, entre outras leis, são expressões de conquista de frações da classe trabalhadora, e podem ser consideradas como um tipo de resposta às manifestações da questão social. Ao mesmo tempo, no entanto, o governo FHC iniciou o processo de desmantelamento da Constituição Federal, desmantelamento que continua a ser executado no atual governo Lula. Nestes termos, a luta que a classe trabalhadora venceu nas décadas de 1970-1980 foi arruinada na década de 1990. Assim, este espaço do chamado “Terceiro Setor” não é uma contratendência ao projeto neoliberal de resposta às manifestações da questão social, mas, sim, parte integrante do projeto neoliberal para a resposta às necessidades sociais.

Na Constituição Federal de 1988 e na LOAS a seguridade social é tratada como a assistência social, saúde e previdência social de forma articulada, como dever do Estado, como direito do cidadão e como política social universal, mas o projeto neoliberal, para romper com este norte, com esta nomenclatura, com esta concepção de política social, define três formas de intervenção: a estatal, que é precária, focalizada e descentralizada; a mercantil, que é lucrativa; e a filantrópica, sem fins lucrativos, desenvolvida no “Terceiro Setor”. Nesse sentido, o debate do “Terceiro Setor” não é uma contratendência ao projeto neoliberal, mas, sim, parte do projeto neoliberal de intervenção nas manifestações da questão social e é para isto que o Programa Comunidade Solidária (PCS) foi criado. O PCS foi criado para organizar esta suposta passagem da responsabilidade estatal para a responsabilidade do chamado “Terceiro Setor”. E o Estado, criando legislação para possibilitar isto e criando uma forma que articule, por meio do termo de parceria, a transferência de recursos públicos para o chamado “Terceiro Setor”, passou a possibilitar o enriquecimento da iniciativa privada. No âmbito pensado do ponto de vista de resposta à questão social, o debate do “Terceiro Setor” se torna, na melhor das hipóteses, funcional ao projeto neoliberal de desmonte da concepção de seguridade social e de resposta às manifestações da questão social presentes na Constituição Federal de 1988 e na LOAS.

Outro ponto abordado no debate do “Terceiro Setor” refere-se às lutas e às contradições na sociedade civil. A sociedade civil é um espaço contraditório, é um espaço em que ocorrem lutas sociais e de classe, inclusive lutas armadas, inclusive lutas fora da ordem, como, por exemplo, as ocupações do MST, que é um projeto de transformação social e de combate à ordem. Este é o espaço da sociedade civil, no qual é impensável uma parceria entre proprietários de terras e os integrantes do MST. No espaço da sociedade civil é impensável uma articulação entre os representantes do capital e os representantes dos trabalhadores, pois ali estão claramente estabelecidos interesses sociais de classes diferentes, de classes antagônicas e em processo de luta. Nesta concepção, a sociedade civil é vista como espaço, como uma esfera, de luta, de mobilização, de conflito e de contradição. Em verdade, a sociedade civil é um espaço de luta pela hegemonia, diferente do debate do “Terceiro Setor”, no qual a palavra de ordem é parceria, negociação, harmonia, articulação e colaboração.

No debate do “Terceiro Setor” procura-se fixar a concepção de que classes sociais antagônicas estão unidas em defesa de um mesmo projeto, no qual todos têm um mesmo objetivo e defendem os mesmos interesses. Nesta perspectiva, fazer uma doação a uma causa social serve para aliviar a consciência de quem doa e a carência de quem recebe, mantendo a ordem social e postergando o engajamento populacional em movimentos sociais que reivindiquem a ampliação de direitos sociais. Nesse sentido, o debate do “Terceiro Setor” se torna funcional ao projeto neoliberal, porque tira de perspectiva, esvazia o debate e o engajamento no social, ou seja, subtrai a idéia de contradição, a idéia de interesses diferentes. Deste modo, fica também subtraída a idéia de superação de uma ordem exploradora, de uma ordem que leva ao aumento da pobreza e ao agravamento das manifestações da questão social. E, portanto, fica subornada a luta social, induzindo os indivíduos para que, enquanto cidadãos, enquanto atores engajados nas ações das organizações da sociedade civil, enquanto intelectuais, não mais falem em contradição, em lutas – inclusive direcionando os indivíduos para que não se envolvam em debates, na perspectiva de contradição, mas que, ao contrário, passem a se envolver em parcerias. O projeto neoliberal adota, portanto, como premissa, que este não é apenas o caminho para uma resposta às manifestações da questão social (já que o Estado não tem condições de financiá-las), mas também que este é o caminho para a redemocratização da sociedade civil.

Na década de 1980, são criadas inúmeras ONGs em diferentes delimitações das políticas sociais – na sua maioria, trata-se de ONGs que se distanciaram das premissas que fundamentaram a sua origem e embarcaram na onda do denominado “Terceiro Setor”, mas que já estão começando a fazer a autocrítica. Essas ONGs estão começando a

compreender que o caminho não é este. As ONGs têm um importante e destacado papel na luta social, engajadas com os movimentos sociais, defendendo e absorvendo os interesses dos movimentos sociais e não fazendo parcerias com o governo neoliberal e com o capital que exige determinados comportamentos e determinadas ações. As ONGs estão começando a entender que a elas cabe reforçar a luta pela defesa da Constituição Federal de 1988 e da LOAS, entre outras coisas, em vez de querer substituir tais lutas. Neste sentido, em termos gramscianos, cabe às ONGs ajudar a revigorar a sociedade civil, tornando a sociedade civil mais engajada na luta social, pensando a sociedade civil e as suas lutas como lutas de atores contraditórios. Afinal, esta é a substância da origem das ONGs (MONTAÑO, 2002).

Montaño (2002) ainda destaca que o debate do “Terceiro Setor” faz a alteração de uma letra e muda o conteúdo de sociedade civil. Fala-se das lutas da sociedade civil como sinônimo das lutas do “Terceiro Setor”, isto é, uma concepção ideológica e falsa da realidade. Apenas pela mudança de uma letra, dizem que se trata de lutas da sociedade civil, quando, na realidade, trata-se de lutas na sociedade civil. As lutas da sociedade civil concebem a sociedade civil como um todo harmônico, como se os representantes do capital não tivessem organizações fortes que os representem na sociedade civil, como, por exemplo, a FIESP e a FEBRABAN. Não se trata de lutas da sociedade civil, mas de lutas na sociedade civil, lutas no âmbito do Estado, no âmbito da produção, no âmbito do mercado, que são diversas esferas e diversos espaços da mesma luta. Trata-se de atores diferentes, mas que estão engajados em projetos semelhantes, como, por exemplo, o projeto do capital financeiro, o projeto neoliberal e do desenvolvimento industrial, do capital produtivo, e, do lado oposto, o projeto dos trabalhadores e o projeto de superação da ordem do capital. Estas lutas não são de responsabilidade das ONGs, as quais, na condição secundária e periférica no trato das políticas sociais, são colocadas e entendidas neste cenário enquanto entidades coadjuvantes. Estas lutas são das classes sociais representadas ou atuando no âmbito do Estado, da produção, do mercado, da sociedade civil.

Se, por um lado, o “Terceiro Setor” mostrou/mostra que a sua constituição é ideológica, portanto expressa conteúdos teóricos/práticos de ocultamento das relações econômicas, sociais e políticas, materializadas no cotidiano do modo de produção capitalista, é necessário, por outro lado, resgatarmos da história as diferentes compreensões a respeito do conceito cidadania, para compreender este invólucro místico que é verbalizado, escrito e divulgado como existência concreta nas esferas denominadas “Terceiro Setor”. Nesta pesquisa, analisamos a particularidade do veículo de comunicação escrito denominado “Revista Nova Escola”, da Fundação Victor Civita.

CAPÍTULO II

2.1 NOÇÕES SOBRE O CONCEITO DE CIDADANIA

O termo cidadania denomina um dos principais temas da teoria política. Convencionalmente, cidadania simboliza a vinculação dos indivíduos à comunidade política, motivo pelo qual esse tema também é objeto de interesse em diversos ramos do conhecimento, tais como a história, a filosofia, a sociologia e o direito.

Historicamente, o conceito de cidadania se modula de acordo com dois marcos principais, quais sejam os da Antigüidade e da Modernidade, modulações que permearam todo o seu desenvolvimento e delineararam as suas duas noções fundamentais: a de cidadania ativa e a de cidadania passiva (REIS, 1998).

Desde os seus primórdios na Antigüidade Clássica, o conceito de cidadania é identificado por duas grandes matrizes: a greco-romana e a romano-imperial, que, respectivamente, correspondem às concepções ativa e passiva da cidadania (REIS, 1998).

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

Nesse contexto, tinha-se um enorme desprezo pelas atividades não políticas, especialmente o desprezo pelo trabalho, considerado indigno e, portanto, conferido somente aos escravos, sujeitos que sequer eram reconhecidos como seres humanos (ARENDRT, 2005). Os cidadãos, por sua vez, empenhavam-se em tempo integral à pólis e à sua participação na ágora²⁵, consubstanciando a figura aristotélica do animal político.

Apesar de já contemplar elementos como liberdade e igualdade, embora para poucos, a cidadania grega, como bem salienta Arendt (2005), era formada em meio às

²⁵ No estudo da Grécia Antiga, *pólis* eram as cidades-Estado, comunidades organizadas, formadas pelos cidadãos e *ágora* era a praça pública de cada cidade onde se realizavam as assembleias políticas.

relações entre público e privado. Assim, os cidadãos resumiam-se na minoria dos indivíduos habitantes das cidades, posto que tal condição era reconhecida, restritamente, aos que reunissem condições de garantir a sua subsistência sem trabalhar.

Na Roma antiga, do mesmo modo, a cidadania era entendida na acepção ativa, como envolvimento direto e participação efetiva dos indivíduos na administração da cidade. Daí o fato de a expressão cidadania, etimologicamente, indicar para o termo latino *civitas*. Tal como entre os gregos, a cidadania romana era atribuída apenas a um grupo seletivo de indivíduos.

O direito romano julgava como cidadão quem não estivesse sujeito ao poder de outrem e fosse capaz de subsistir e agir politicamente de maneira independente, sem depender de ninguém. Ao invés de direitos, como veio a ocorrer no período moderno, o cidadão romano era provido de virtudes cívicas, tidas como marco da passagem do homem natural, meramente preocupado com o âmbito privado da vida (família, propriedade privada, etc.), para o envolvimento nos assuntos comunitários.

No seu período imperial, Roma conquistou uma enorme ampliação territorial dos seus domínios. 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 estratificação social. Assim, tornou-se necessária a condescendência da cidadania romana a indivíduos de outras procedências, porém de forma diferente do que ocorrera no período republicano.

Como se tratava de unir populações heterogêneas, sem origens comuns e desprovidas de condições para participar de atividades políticas, adotou-se uma nova compreensão da cidadania. Naquela ocasião, 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, mas os desobrigavam de participar da elaboração destas.

Cerca de mil anos após, a concepção ativa da cidadania voltou a ser adotada com o resgate de humanismo cívico. Com o Renascimento, promoveu-se uma redenção da figura clássica do cidadão romano, como uma forte associação entre virtude e liberdade, em termos de autonomia e autogoverno.

Após percorrer esses períodos históricos²⁶, a vertente da cidadania como participação política passou a ter uma importância inferior já no Feudalismo e, decisivamente, com o advento da Modernidade. Para se explicar essa transição, no âmbito da filosofia, costuma-se relacionar a cidadania à noção de liberdade política e as suas principais concepções teóricas.

Essa abordagem foi cunhada pela linhagem teórica do liberalismo, que tem como precursores Thomas Hobbes e John Locke. Essa vertente instituiu a liberdade como ausência de intervenção e/ou coação na esfera privada, e não mais a liberdade como independência. Com a centralidade do racionalismo, o ideal de cada indivíduo tornar-se apto para escolher livremente os seus rumos torna-se proeminente, sem impedimentos pela comunidade política.

Nessa compreensão, a liberdade individual tem a sua expressão mais legítima no estado civil hobbesiano (HOBBS, 1998). Neste, as pessoas abrem mão de uma parte das suas liberdades em troca de segurança, cabendo ao Estado interferir na esfera particular, e exercer o seu poder de coerção, unicamente para proteger a propriedade privada e a integridade física dos cidadãos.

De outro lado, materializadas historicamente pelo jacobinismo e abordadas teoricamente por pensadores como Jean-Jacques Rousseau (2004) e Karl Marx (2004), as chamadas “liberdades positivas” representaram uma retomada, na contracorrente da Modernidade, da ideia de cidadania ativa. Revigorada, a cidadania ativa foi subjugada a uma ideia de justiça distributiva e apregou 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 (2004) e Marx (2004) partilham alguns princípios fundamentais para a atualização da ideia de cidadania ativa. Primeiramente, diferentemente dos liberais, compreendem que o individualismo puro não existe antropologicamente e que o homem é naturalmente um ser social, constituído no meio em que nasce e convive com os seus semelhantes. A propriedade é considerada como a origem das desigualdades entre os homens e a fonte da desagregação social. Já a liberdade e a igualdade são entendidas no sentido material, ligadas à sua efetiva implementação no campo social. Tais pensadores não aceitavam, portanto, a figura moderna da democracia representativa,

²⁶ Para uma abordagem histórica detalhada, ver PINSKY, Jayme; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

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.

Orientada pela idéia de evolução, de transformação e de mudança social, a dimensão sociológica da cidadania reconhece esse conceito, sucessivamente, com a sociedade de mercado, a sociedade do trabalho e a sociedade pós-industrial, conferindo a ele diferentes conotações de acordo com cada um desses panoramas. A noção mais divulgada dessa compreensão sociológica clássica é a ostentada por Marshall (1967), que concebe a cidadania moderna como um processo linear e 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.

Por fim, no campo do direito, a cidadania é exclusivamente compreendida por meio de uma visão mitigada da idéia de *status*, que corresponde à titularidade, por parte dos indivíduos, de direitos e de obrigações formalmente instituídos por declarações de direitos e/ou textos constitucionais/legais. Conforme preconizado, reconhece-se como cidadão todo indivíduo capaz de exercer os direitos políticos, promovendo-se a igualdade de todos perante a lei (ou seja, trata-se de uma isonomia formal), e garantindo a universalidade do alcance dos direitos em regimes de sufrágio universal.

Na doutrina contemporânea do direito, principalmente no contexto brasileiro, tem-se entendido que somente uma abordagem jurídica aliada a uma reflexão pela filosofia do direito é capaz de compreender e equacionar a questão da cidadania. Assim, rebaixam-se a um segundo plano, ou mesmo desconsideram-se, as dimensões política, sociológica e histórica da cidadania.

2.1.1 Formação da cidadania na Modernidade

No período moderno, passa-se a considerar que o homem é capaz de administrar os rumos da sua vida de acordo com a sua racionalidade, refutando a tradição imposta durante séculos pela Igreja Católica, inteiramente calcada no teocentrismo. Particularmente, no que tange a formas de encarar a vida e a morte e no que tange a modos de organização social, bem como de produção e de propagação do conhecimento, verifica-se uma transformação em relação às perspectivas do homem a partir da revolução científica do século XVI, com base nas idéias do Renascimento e do Humanismo.

Tendo em vista os elementos justificadores do imaginário moderno, a teoria política formulada nesse novo paradigma caracteriza-se por ser racional. A partir desse ponto de vista, desenvolveu-se, gradativamente, na Europa, a substituição do sistema 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 típico da Modernidade, como, por exemplo, a substituição de regimes monárquicos por regimes republicanos.

O Estado feudal, no qual remanesciam assentados o absolutismo monárquico e toda a estrutura do Antigo Regime, tinha por base um sistema peculiar de produção de valor, marcado por relações de dominação senhorial fundadas na hierarquia. Deste modo, havia 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 exclusivamente com vistas à satisfação dos poderes consolidados, e marginalizava as práticas mercantilistas da burguesia em ascensão. A própria disposição geográfica dos feudos revelava esse quadro político-econômico, pois eles se agrupavam em grandes extensões de terra, de maneira a deixar os burgos situados externamente às suas propriedades.

Com o objetivo de se preservar a ordem social então vigente, por meio da administração da pobreza e da eliminação da vadiagem, foram editadas, na Inglaterra, em 1601 e 1603, leis que receberam a denominação de *Poor Laws* (POLANYI, 2000). Numa alternância entre auxílio e repressão, as *Poor Laws* determinavam um controle sobre a movimentação territorial dos trabalhadores, de maneira que não pudessem se organizar e reunir condições para a subversão do *status quo*.

Fundamentalmente, essas leis contemplavam um sistema de regulamentação de salários, de abrangência nacional e administração local, que atribuía às paróquias a responsabilidade pelo custeio e pelo fornecimento de trabalho, de alimentação e de moradia aos pobres. Desta maneira, tal como identifica Marshall (1967), as comunidades locais podem ser reconhecidas 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, loucos, etc.

As práticas mercantilistas abrangendo o manejo de capital têm a sua raiz desde a Antigüidade, porém a dimensão do lucro, enquanto parte constitutiva da extração da mais-valia, é expressão da sociedade de assalariados. Não obstante o componente “capital” já

existisse e fosse utilizado pelos comerciantes durante séculos, jamais ocupara posição central no processo de produção. Isso somente veio a acontecer com o advento do sistema capitalista, impulsionado pela intensificação das rotas de comércio e pelo crescimento de grandes cidades nas regiões dos burgos, fenômeno este viabilizado pelo simultâneo e progressivo enfraquecimento político do clero e da nobreza, e fortalecimento da burguesia.

Uma nova ordem social e outras instituições políticas foram formuladas. Fundamentalmente no campo social, inúmeros foram os desdobramentos desses fatos históricos, desdobramentos os quais refletem a consolidação do poder político de uma nova classe à frente da comunidade política. No ápice desse processo de construção de um novo instrumental político-social surgiu o movimento do Constitucionalismo Moderno, que buscava impor limites à atuação do Estado, condicionando-o aos limites estabelecidos pelo direito. Desta forma, o Estado passou a desempenhar um papel ativo e passivo na elaboração das normas de regramento social, pois se tornou sujeito a elas tal como os indivíduos a ele submetidos. Este fenômeno ficou caracterizado com o estabelecimento de um rol positivado de garantias fundamentais dos cidadãos, que figurava como uma zona intransponível pelo Estado na sua atuação.

As Constituições²⁷ passaram a garantir um elevado grau de autonomia aos indivíduos perante o Estado, cabendo a este se abster perante uma série de domínios, tais como a liberdade de religião e de imprensa, bem como se limitar 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, 1973). Este era o ideário do Estado mínimo, que propalava as práticas de livre comércio e deixava a regulação 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.

Com a formação do Estado moderno, fundado e justificado no princípio da nacionalidade, a cidadania veio a ser atribuída aos indivíduos com base no localismo territorial de um determinado Estado-nação (HOBSBAWM, 2004).

Deste modo, ao lado dos componentes políticos e econômicos, que realmente foram decisivos para a formação dos Estados nacionais, também concorreram outros fatores, como o idioma, a etnia, a tradição, o território, a moeda, o sentimento

²⁷ As Constituições que representam o início deste processo são a da Inglaterra (cujo embrião já está presente na Magna Carta de 1215), a Constituição norte-americana (de 1787) e as Constituições francesas do período revolucionário de 1793, 1795, 1797 e 1804.

patriótico e a identidade histórica e cultural, que deram ensejo ao surgimento do nacionalismo moderno.

Na Modernidade, além de funcionar como princípio de legitimação para sistemas políticos mais desenvolvidos e complexos que os da Antigüidade, a cidadania era entendida como sinônimo de pertencimento a um determinado Estado. Assim, evidenciava uma lógica de inclusão da burguesia nos campos político e social, pautada pela formação das cidades e pelo abandono do campo, e, também, pela ascensão das fábricas e conseqüente desvalorização da agricultura.

Com a emersão do liberalismo e o seu desabrochamento, a cidadania assume outra faceta. A visão orgânica e hierárquica da Idade Média é substituída pela delimitação e pela proteção do exercício das liberdades. Estas se fundamentam em um apoio moral e assumem a forma de direitos naturais (como, por exemplo, a liberdade religiosa), considerados fundamentais e universais, cujo conteúdo deveria ser preenchido por cada indivíduo, sem a interferência do Estado.

Com o liberalismo, origina-se um *status* jurídico determinando, *status* no qual a condição de portador de cidadania resumia-se em o cidadão estar atrelado a um Estado nacional e acobertado pelo manto de proteção da lei e dos direitos. Desta maneira, os indivíduos, da condição antiga de súditos passavam à condição moderna de cidadãos, e tinham protegidos os seus assuntos mais privados (propriedade, riqueza, segurança, intimidade, entre outros) pelos denominados direitos civis (BOBBIO, 1992).

Instituindo-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 conseqüência 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.

No marco da matriz jusnaturalista, enquanto Hobbes busca legitimar o poder do Estado, Locke objetiva limitá-lo segundo a lógica do primado do privado sobre o público. De acordo com a sua percepção individualista do ser humano, Hobbes organiza a idéia de que no estado de natureza só haveria indivíduos isolados, os quais somente entrariam em contato uns com os outros para guerrear, proteger-se contra agressões despropositadas e, finalmente,

para a elaboração do contrato social (HOBBS, 1998). Locke, por sua vez, compreende que primeiramente os indivíduos estão isolados e não criam conflitos entre si, mas depois se unem para formar a sociedade civil e, por fim, a sociedade política (LOCKE, 1973).

Hobbes (1998) assevera que a propriedade somente tem origem com o advento do estado civil, pois no estado de natureza não haveria qualquer regramento para disciplinar as relações entre os indivíduos. Já para Locke (1973) o objetivo principal para os homens se agruparem em comunidades, aceitando um governo comum, é a preservação da propriedade. Deste modo, na doutrina lockeana, a propriedade é um direito natural e inalienável, servindo de fundamento para a criação do governo civil e para a atribuição de cidadania e direitos políticos a certos indivíduos.

Examinando 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 fundamentais de produção. Aparentemente parece obscuro conciliar a idéia de governo da maioria com a concepção individualista de Locke, especialmente sendo o direito de propriedade requisito para a aquisição de direitos políticos. Isso, no entanto, foi possível com a igualação entre o consentimento coletivo e o individual, ou seja, como os direitos políticos eram limitados a uma pequena elite, os governantes sempre acabavam por representar os seus próprios interesses. Assim, Locke (1973) concebeu a propriedade privada como direito natural, cabendo ao Estado prover a garantia da propriedade e da segurança individual.

Tornados evidentes pelo início das revoluções estadunidense e francesa do século XVIII, os direitos foram organizados formalmente por meio das Constituições e das declarações de direitos. Conforme Singer (2003), a Constituição francesa de 1791 expôs uma distinção entre cidadãos “ativos” e “passivos”, cabendo aos cidadãos passivos apenas o gozo dos direitos civis, simbolizados pelo direito à propriedade e, portanto, na prática, exercidos apenas pelos indivíduos detentores dos meios de produção. Já àqueles que compunham um círculo selecionado (os cidadãos ativos) eram reconhecidos direitos políticos de eleger os governantes e de candidatar-se em pleitos eleitorais, assegurando a sua hegemonia no controle do Estado. Mesmo incluindo a previsão de um “direito à subsistência”, aplicável aos trabalhadores e aos não trabalhadores, e financiado pelo erário público, o texto de 1791 não foi efetivado, na prática, para a maioria da população.

Diante deste cenário, a postura de Karl Marx era excessivamente crítica perante os direitos humanos e a sua natureza individual e privada, entendendo-os como direitos classistas, que expressavam privilégios da classe burguesa e prerrogativas dos

proprietários. Marx (1991) denunciou a discrepância entre os “direitos humanos” e os “direitos dos cidadãos” como uma discriminação classista, pois o sufrágio era atribuído somente aos proprietários, excluindo-se a maior parte da população do acesso ao exercício do poder político.

Com essa argumentação, Marx (1991) não propunha negar a validade dos direitos civis e/ou propor a supressão da dimensão privada das pessoas, mas, sim, criticar a cidadania civil pelo seu caráter restrito quanto à abrangência de sujeitos e insuficiente para a promoção da “emancipação humana”. Assim, para a meta histórica de superação do capitalismo, Marx (1991) estabeleceu como pauta um necessário processo de ampliação da cidadania, com a expansão dos direitos civis, inclusive com uma ressignificação da propriedade dos meios de produção em termos coletivos e verdadeiramente universais, a adoção do sufrágio universal e a incorporação das demandas dos trabalhadores no espaço político em termos de direitos sociais. Essa foi a tônica que veio a ser reivindicada a partir da segunda metade do século XIX e durante o século XX pelos movimentos populares e de trabalhadores, ligados ou não à implementação de projetos sociais alternativos.

2.2 A AMPLIAÇÃO DA CIDADANIA

A renúncia à utopia do livre mercado e o descobrimento da sociedade como renascimento da liberdade política constituíram o cenário para o processo de mudança social que se caracterizou pela busca da coesão social, fragmentada pelo liberalismo econômico. Neste contexto, a sociedade passou a empreender esforços para a disciplina da economia, pela via do processo político, com um redirecionamento para as necessidades humanas e sociais. Deste modo, 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 perfeição do sistema da economia de mercado e de diversos fatores políticos, abriu-se espaço para a transformação estrutural da sociedade, que teve como legado os desafios da industrialização e da fragmentação social.

Em meio a esse processo, verifica-se a reaparição da “questão social”, que possibilitou futuramente 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, ainda, de sujeitos.

Esse novo modelo é compreendido como o advento da “sociedade do trabalho”, sociedade na qual a categoria “trabalho” assume uma centralidade determinista nos processos de socialização dos indivíduos, eis que essa categoria é considerada como o norte para a formação das pessoas dentro do contexto coletivo (CASTEL, 2005). Segundo tal compreensão teórico-metodológica e histórica, todos interagem entre si, tendo como referencial as suas posições em relação à detenção e ao manejo dos meios de produção, bem como em relação às suas capacidades para acumular capital pela venda da força de trabalho. Em consequência disso, novos sujeitos passaram a se sobressair na cena política e importantes conquistas foram incorporadas como resultado das suas reivindicações.

Na perspectiva marxista, entende-se que as demandas políticas e sociais, então apresentadas pelos não-cidadãos, foram pleiteadas contraditoriamente à lógica da democracia liberal, que buscava sempre se reorganizar para absorvê-las e compatibilizá-las, quando não conseguia rejeitá-las. Esse panorama deu causa a um movimento de alternância na luta de classes, entre regressiva e progressiva ampliação dos direitos de cidadania. Exemplo esclarecedor desse compasso é dado pela intercalação, na Inglaterra, entre o reforço da lógica da Lei dos Pobres e a elaboração e a implementação das chamadas Leis Fabris.

Em 1795, realizou-se um esforço para salvar a Lei dos Pobres inglesa com a criação de um sistema que prestava assistência aos pobres mediante a concessão de um salário mínimo e um salário família, acrescidos de oportunidades de trabalho. Já em 1834, com a elaboração da Nova Lei dos Pobres, promoveu-se a criminalização da mendicância e intensificou-se a utilização das *Workhouses*, as quais recebiam, em regime de trabalhos forçados, os incapazes de labutar e de prover o próprio sustento (POLANYI, 2000).

Por outro lado, apesar das suas lacunas e defeitos, as Leis Fabris, segundo Singer (2003, p. 222), “[...] foram os primeiros direitos sociais legalmente conquistados na era do capitalismo industrial [...]”, e apresentaram uma importante novidade para a trajetória histórica da cidadania, pois, pela primeira vez, atribuiu-se uma dimensão coletiva aos direitos de cidadania, que então passaram a ter uma vertente de titularidade transindividual. Nesse sentido, os direitos sociais catalisaram as demandas dos trabalhadores e tornaram o momento oportuno para a aglutinação de novos sujeitos políticos na luta pelos seus interesses, especialmente para a reversão das condições árduas de trabalho a que estavam submetidos: longas jornadas diárias, atividades insalubres e/ou arriscadas, baixa remuneração, escassez de tempo para repouso, exploração de trabalho infantil, entre outras.

Ao determinarem 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. As suas conseqüências foram positivas para os trabalhadores e deram ensejo à conquista do sufrágio universal em vários países europeus, destacando-se a Revolução de 1848, na França, fortalecendo o poder dos trabalhadores e acirrando a luta de classes.

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

Assim, o começo do século XIX envolveu uma série de medidas reservadas 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.²⁸ Os *Combination Acts* (1799 e 1800) estabeleceram limites à ação sindical e puniram rigorosamente os trabalhadores que se envolvessem em atividades de protestos contra os seus empregadores, os quais invariavelmente contragolpeavam os movimentos trabalhistas (SINGER, 1998). Somente com o aumento das Leis Fabris, na segunda metade do século XIX, os sindicatos foram legalmente reconhecidos e ficaram assentados os direitos de livre associação e de greve, que também consistiram em novas restrições à liberdade de contratar dos empregadores.

Situação diferente ocorreu na Alemanha. Objetivando reforçar o seu poder, Otto von Bismarck²⁹ (1871-1890) executou uma série de medidas para a formação de um grande sistema de redes de seguridade social, seguridade de caráter compulsório para os trabalhadores. Por meio de políticas sociais “inclusivas”, Bismarck desejava controlar as classes trabalhadoras e, desarticulando-as, refrear os impulsos do movimento socialista, que ameaçava o seu governo. Para tanto, criou a Caixa Imperial, gerenciada e mantida pelo Estado, e instituiu uma série de benefícios, como: aposentadoria e seguros relativos à saúde, acidentes de trabalho, entre outros, porém sempre os atrelando à condição de trabalhador formal e a contribuições pecuniárias prévias. Em conseqüência disso, ficou de fora uma grande parcela da sociedade, então desempregada, e cresceu a força dos movimentos

²⁸ O Código Penal Francês de 1810 (Código Napoleônico) considerava que a associação de trabalhadores era um ilícito penal. Assim como as *Combination Acts* (1799 e 1800), a Lei Lê Chapelier era repressiva aos sindicatos, proibindo a reunião de trabalhadores com a finalidade de obter melhorias salariais ou influenciar as condições de trabalho.

²⁹ Otto von Bismarck (1815-1898) foi um dos mais importantes líderes nacionais do século XIX. Enquanto primeiro-ministro do reino da Prússia (1862-1890), unificou a Alemanha, tornando-se o primeiro Chanceler (1871-1890) do Império Alemão.

populares, resultando que tal sistema de seguridade não conseguiu desmobilizar os movimentos socialistas (CASTRO; LAZZARI, 2003).

Na virada do último quarto do século XIX para o século XX, vivia-se um momento de reorganização do capitalismo, reorganização evidenciada pelos resultados do imperialismo europeu e pela crise do sistema de economia de mercado. No cenário externo, as potências ocidentais expandiam vastamente os seus domínios e, no contexto nacional, as manifestações da questão social assumiam cada vez mais importância.

Nesse sentido, na Grã-Bretanha foram aprovadas leis trabalhistas que: a) estabeleciam jornada máxima de oito horas diárias para mineiros de carvão; b) instituíram um salário mínimo; criaram o sistema obrigatório de seguro contra enfermidade e desemprego. Já na Alemanha foi elaborada uma lei sobre merendas escolares, outra que garantia emprego para estudantes e um Código de Seguros Sociais.

De acordo com Singer (2003), isso implicou um amplo crescimento dos gastos públicos com o social, tônica de vários outros países industrializados. Na avaliação do autor, isso significou um 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”. Mediante promessas de compensações socioeconômicas pelas desgraças geradas pela pobreza e pela própria guerra, almejava-se influenciar os trabalhadores a integrarem os exércitos nacionais e a partirem para o combate.

Em meio ao término da Primeira Guerra e meses após a proclamação da Constituição mexicana de 1917, num cenário de revoltas populares ainda mais acentuadas, contrárias ao regime do feudalismo, eclodiu na Rússia a Revolução Bolchevique, dando ensejo à elaboração, em 1918, da primeira Constituição da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e da Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado, sendo esta a primeira tentativa de reforma social. Esse contexto transformador deu estímulo a um processo de difusão da cidadania e dos direitos sociais, assumindo os direitos dos trabalhadores um papel central na nova ordem socialista, baseada nos pilares da justiça social e da economia planificada.

Múltiplas conseqüências 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, assistia-se ao início do longo processo de proliferação e de circulação de um novo

modelo de direitos, modelo assentado não mais numa visão atomista, mas numa concepção social e solidarista das relações humanas.

Em meio a essa trajetória, o movimento socialista se dividiu e passou a contar com duas correntes: a dos socialistas revolucionários, também reconhecidos como anarquistas e a dos socialistas reformistas, também reconhecidos como possibilistas ou social-democratas. Os primeiros imaginavam o socialismo como transição, que ocorreria pela ação política direta, para o comunismo, e tinham como característica marcante a sua postura anticapitalista e antitradicionalista; por outro lado, os segundos aceitavam uma composição com o capitalismo e acreditavam que, no interesse da classe operária, poderiam obter a conquista do poder político por meio da ação institucional, através de eleições democráticas, para então poderem promover as reformas sociais e econômicas necessárias para uma atenuação das desigualdades sociais.

Primordialmente 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 por meio da: supressão das diferenças de classe; da remodelação da economia para uma forma planejada; da eliminação da propriedade privada dos meios de produção; da promoção da justiça distributiva; e do alcance da igualdade material.

Devido ao resultado dessa perda de espaço no cenário político e das perseguições que sofreram por parte do regime soviético, os socialistas reformistas buscaram autonomia por meio da sua reorganização na forma de partidos de social democracia, os quais passaram a defender a bandeira de uma alternativa ao liberalismo e ao socialismo real. 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 da economia (economia planejada) e de prestador de assistência social (direitos sociais).

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

formalmente os tradicionais direitos fundamentais de liberdade (individuais) com novos direitos de cunho social.

Apesar de possuir uma estrutura equilibrada, que balanceava um rol de direitos e de deveres fundamentais clássicos com uma organização estatal de perfil intervencionista, visando à promoção de políticas sociais, a Constituição de Weimar vigorou por pouco tempo. Não obstante, ela foi de extrema relevância e se constituiu em referência para o desenvolvimento das instituições democráticas e do tratamento constitucional dado aos direitos de cidadania, especialmente aos 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 passaram a assumir novos perfis, de maneira a se tornarem adequados com uma nova organização social e com a incorporação das demandas apresentadas por novos sujeitos. Como resposta à crise gerada pela quebra da bolsa de Nova Iorque, em 1929, teve início, nos EUA, uma implementação intensa das políticas do keynesianismo, adotando-se uma estratégia de intervenção direta do Estado nos âmbitos econômico e social, inclusive na esfera das relações privadas, objetivando o pleno emprego e o bem-estar social.³⁰ Desta maneira, deixava-se de lado a postura absentéista 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 os sociais, aos cidadãos. 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 pobres.

Nesse sentido, durante a grande depressão, os EUA editaram, a partir do período do governo Roosevelt, uma série de atos executivos, destacando-se os pioneiros relativos a cotas raciais, e uma legislação de conotação social, que legalizou e disciplinou os sindicatos.

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 já vistos na história.

³⁰ Sobre a Teoria do Pleno Emprego, consultar Keynes (1992).

Na conjuntura européia, num cenário de universalização do sufrágio, as conquistas soviéticas e a implementação dos ideais reformistas nas democracias ocidentais acirraram a luta pelo reconhecimento dos direitos sociais, dotados de índole coletiva e voltados para a promoção da justiça social.

Como assinala Castel (2005), em meio à formação da sociedade industrial, deu-se o advento da cidadania social, na qual se incorporavam os anseios dos trabalhadores, dos pobres, dos miseráveis, enfim, daqueles que tinham pouca, ou nenhuma, condição de sobreviver dignamente e, menos ainda, de exercer a cidadania.

Símbolo dessa concepção é o Relatório Beveridge, elaborado em 1942, na Inglaterra, que serve como parâmetro para o modelo de Estado de Bem-Estar “moderno”, que, em oposição à tradição política liberal, tinha como agente central justamente 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 apresentava uma vinculação entre os serviços sociais e a condição de cidadão (SINGER, 2003).

Nesse sentido, instituiu-se um sistema de natureza mista, que abrangia tanto um viés contratual, relativo aos trabalhadores formalmente registrados, como um lado não contributivo, voltado para o atendimento às necessidades da parcela mais carente da população e de caráter redistributivo, pois viabilizado por um imposto de renda progressivo e custeado pelos contribuintes do fisco, não por verbas das pessoas diretamente beneficiadas. Segundo 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.”

Basicamente, esse modelo de Estado de Bem-Estar britânico foi assentado em três premissas gerais: a busca pelo pleno emprego como norte social; a promoção da solidariedade; e a gestão estatal de riscos sociais, caracterizando-se o Estado Providência como dotado de responsabilidade e gestor de seguros relativos a riscos sociais (riscos como desemprego, enfermidades, acidentes, entre outros).

Como conseqüência, foi elaborada, na Inglaterra, a partir do governo do partido trabalhista³¹, uma ampla legislação social. Entre as leis, destaca-se a que instituiu 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.

³¹ Clement Attlee (1883-1967) foi o primeiro-ministro britânico entre os anos de 1945 e 1951, representando o partido trabalhista.

Em um contexto mais amplo, como resposta às crueldades propagadas pelo nazismo, deflagrou-se o período conhecido como constitucionalismo pós-1945, que representa a segunda etapa do processo de constitucionalização dos direitos sociais. Tal movimento apregoava, em tom de universalidade, valores humanistas, por meio da elaboração de novos textos constitucionais, a partir do fim das experiências trágicas de regimes totalitários.

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. Resultado de um contexto histórico agitado, pois a sua elaboração foi capitaneada pelos países “aliados”, quando o seu território ainda estava ocupado pelas tropas invasoras, em 23 de maio de 1949 foi promulgada a nova Constituição da Alemanha, a Lei Fundamental. Apesar de avançada em inúmeros quesitos, esse texto constitucional não fez qualquer menção aos direitos sociais.

Nesse sentido, em nome da proteção e da promoção da dignidade humana, na Alemanha foram garantidos legislativa e judicialmente direitos à saúde, à educação, à cultura, ao trabalho, à previdência social, à moradia, entre outros, e implementadas inúmeras políticas sociais como as de busca pelo pleno emprego.

Nesse momento, o país passava a integrar o movimento de clara ascensão dos partidos da socialdemocracia ao poder institucional, iniciado a partir do norte da Europa nos países escandinavos e na Inglaterra. Basicamente, pode-se atribuir esse fenômeno a alguns fatores comuns, como o surgimento de partidos de massa e de 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 (*Welfare State*) ou do Estado-Providência, 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 socialdemocracia no sul da Europa somente veio a ocorrer na década de 1970, quando algumas Constituições, na esteira da mexicana de 1917 e das alemãs de 1919 e de 1949, consagraram a socialdemocracia e o modelo de Estado Social, bem como instituíram importantes catálogos de direitos sociais.

Nesse sentido, manifestou-se um quadro propício para a adoção e a ampliação das políticas sociais em resposta às demandas da crescente população. Por um lado, a socialdemocracia 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.

Tal conjuntura compreende um modelo de sociedade não como uma sociedade de iguais, mas como uma sociedade de semelhantes, na qual alguns podem até melhorar as suas condições de vida, mas as desigualdades permanecem, e o Estado figura não como distribuidor de riquezas, mas como redutor de riscos sociais.

2.3 O PROCESSO DE ASCENSÃO DO NEOLIBERALISMO E OS SEUS IMPACTOS SOBRE A CIDADANIA

Mesmo demonstrando estar em tranqüilidade durante as suas três décadas gloriosas (1940/1970) e cumprir com as suas metas de conciliação entre as demandas sociais e os interesses do mercado, o sistema do Estado Social europeu teve dificuldades de se manter, em virtude de uma série de fatores.

Tradicionalmente, apresentam-se explicações de ordem econômica para justificar os motivos desse desmoronamento. Argumenta-se que o keynesianismo, sempre guiado pela demanda, passou a sucumbir perante o desejo de preponderância da oferta e se viu diante de um cenário de inflação, desemprego, instabilidade econômica, problemas fiscais, entre outros problemas, tendo sido fortemente solapado na década de 1970 (OFFE, 1984).

Conseqüentemente, ocorreu a interrupção da harmonia até então vigente entre Estado e sociedade, e resultaram irreversíveis a burocratização e o excesso de encargos sociais nas atividades de prestação de serviços sociais, gerando-se um emperramento da máquina estatal.

Ao longo de toda a década de 1970, caracterizou-se uma extrema crise da acumulação capitalista e avistavam-se tempos de mudanças. Com o abandono das taxas de câmbio fixas e a adoção de taxas de câmbio flutuantes, alterou-se o sistema econômico mundial delineado pelos acordos de Bretton Woods. Assim, as reservas de ouro perderam o 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 virtual”, que permitiu aos EUA repatriarem os seus dólares antes fracionados em vários investimentos pelo mundo, especialmente com o Plano Marshall na Europa. Capitaneada pelos EUA e simbolizada pelo embargo da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), a elevação brusca do preço do barril de petróleo, em 1973, gerou grandes prejuízos para os países europeus.

Com base nessa conjuntura, após a crise do petróleo de 1975, ápice da recessão econômica, afirmava-se a necessidade de uma alternativa para o esgotamento do modelo keynesiano e vivia-se um momento histórico de bifurcação, que revelava dois caminhos prováveis para a reversão de tal quadro de estagnação. De um lado havia o da intensificação da intervenção estatal na economia; de outro, o da abertura dos mercados para uma forte liberalização. Tendo decidido por esta última, as populações dos países centrais do capitalismo fizeram uso das eleições democráticas para conduzir ao poder a direita reacionária, simbolizada por Margareth Thatcher na Inglaterra (1979) e por Ronald Reagan nos Estados Unidos (1980). Com isso, abriu-se campo para a aplicação do neoliberalismo como “único” sistema político-econômico capaz de superar as insatisfações geradas pela socialdemocracia.

Não obstante a sua implementação e reprodução ideológica ter se iniciado na década de 1970, o neoliberalismo passou os 30 anos gloriosos da socialdemocracia submerso em relação ao keynesianismo e restrito ao círculo acadêmico. Gerado por um grupo de intelectuais conhecido como “Sociedade de Mont Pelérin”, que se reunia bienalmente, o neoliberalismo tem a sua concepção teórica originária identificada na obra “O Caminho da Servidão”, de Friedrich August Von Hayek, de 1944 (SADER, 1995).

Por meio de uma investida contra o modelo de Estado intervencionista e aos governos que adotaram as políticas econômicas keynesianas, Hayek desfere um contra-golpe ao socialismo, inclusive considerando-o como forma de totalitarismo e comparando-o ao nazismo, por sua suposta lógica de servidão.

Defrontando-se com os problemas do século XX e resgatando a tradição do liberalismo, então em descrédito, Hayek elaborou a sua obra com base nos clássicos da economia liberal, base na qual foram atualizadas e rerepresentadas algumas premissas teóricas fundamentais, posteriormente desenvolvidas pelos seus seguidores.

A perspectiva neoliberal está baseada em uma utopia conservadora de organização da sociedade como “sociedade de mercado”, utopia segundo a qual o mercado representa uma ordem espontânea e é tido como insuperável enquanto mecanismo alocador de recursos.

Nesse sentido, tem-se uma visão de que a sociedade tende a se auto-regular e a ser harmoniosa, desde que se respeitem e se promovam as liberdades humanas, por meio da regulação integral pelo mercado. Ou seja, trata-se de uma ordem espontânea desprovida de qualquer direcionamento prévio ou lei diretiva. Conseqüentemente, fica deslegitimada qualquer forma de intervenção do Estado na economia e no social, o que caracterizaria uma lógica de servidão e de dependência dos indivíduos em relação a um Estado totalitário, retornando o monetarismo como teoria central da economia.

Hayek e os seus seguidores relembram a história do liberalismo para defender os seus argumentos em prol de um Estado mínimo, restrito às tarefas de proteção à propriedade privada e de promoção da segurança dos contratos. Por sua vez, a existência de direitos sociais é negada, ou ao menos bastante restringida.

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” formalizava a ascensão do neoliberalismo como modelo hegemônico e definia claramente as suas pautas para a comunidade internacional (TEIXEIRA e OLIVEIRA, 1996).

Passaram a ser advogadas metas políticas e econômicas, nos planos regional e global, norteadas por uma lógica de redução do papel estatal na economia e representadas por tópicos como a privatização de empresas estatais, a flexibilização/supressão da legislação trabalhista, a diminuição de benefícios previdenciários, a redução da arrecadação fiscal e a liberalização do comércio internacional. Em resumo, eis o elenco de reformas apregoado pelo Consenso de Washington: disciplina fiscal; priorização do gasto público em saúde e educação; realização de uma reforma tributária; estabelecimento de taxas de juros positivas; apreciação e fixação do câmbio, para torná-lo competitivo; desmonte das barreiras tarifárias e paratarifárias, para estabelecer políticas comerciais liberais; liberalização dos fluxos de investimento estrangeiro; privatização das empresas públicas; ampla desregulamentação da economia; e proteção à propriedade privada (TEIXEIRA e OLIVEIRA, 1996).

Tendo em vista a realidade política das últimas décadas, percebe-se que se consolidou um sistema político e econômico unipolar, caracterizado pela ordem neoliberal. Assim, fundamentalmente nos contextos de transição para a democracia, 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.

Levando-se em consideração 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. Utilizando-se do seu poder econômico, certos grupos e partidos políticos ascenderam aos governos nacionais e iniciaram a implementação de políticas de privatização, de desestatização, de restrição à cidadania, de reversão em matéria de direitos humanos e de desconsideração dos novos atores políticos (GÓMEZ, 2005).

Dentro dessa agenda política formulada por organismos paraestatais e supranacionais, e incorporada voluntariamente pelas elites dos países periféricos, o papel da cidadania nas democracias contemporâneas tem sofrido atentados e retrocessos constantes. Em nome da segurança em oposição à criminalidade, reduzem-se os direitos individuais dos cidadãos para se garantir proteção. Em prol da agilidade na produção legislativa, limita-se o exercício de direitos políticos de participação democrática nas decisões públicas. Por fim, com o intento de se manter uma controlável segurança nas relações sociais, as relações trabalhistas e sindicais têm sido flexibilizadas. Sob a mesma égide, busca-se relativizar garantias e direitos previdenciários, limitar direitos de greve, evitar a prestação pública de serviços de saúde e de educação, entre outros.

2.3.1 Cidadania mutilada

O estágio atual da acumulação capitalista, 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.

Com a adoção das políticas keynesianas durante o século XX, o capitalismo acabou convivendo com novos elementos na determinação dos rumos da sociedade, e a ter o seu papel de protagonista questionado. Além disso, com o desenvolvimento do modelo de economia social de mercado, apesar de os grandes capitalistas terem as suas atividades regulamentadas 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 as suas margens de lucros. Dentre outros, esses fatores determinaram uma provisória retração do poderio capitalista, ou seja, retração na taxa média de lucro.

Apesar disso, com as consecutivas crises dos modelos, já instáveis, da socialdemocracia, 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 fixar, em escala global, a adoção de metas desestatizantes, de maneira a retirar do âmbito do Estado e a realocar no mercado uma série de meios de produção, de importantes serviços públicos e, inclusive, de bens de consumo.

No marco neoliberal, fomentou-se o retorno dos velhos discursos e práticas sobre cidadania, e realizou-se uma apropriação indevida dos direitos humanos. Desta maneira, os discursos hegemônicos que entremeiam a cidadania elevam os direitos individuais e os seus mecanismos de controle, negando-se o *status* de cidadania aos direitos sociais. Restringe-se, de tal modo, a implementação de políticas sociais, a ponto de serem tidas como assistencialistas e paternalistas.

As conseqüências da implementação do modelo político-econômico neoliberal 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. Com o tratamento dispensado ultimamente à cidadania e aos direitos humanos, os direitos sociais de cidadania também passam por um processo de grandes retrocessos, tendo sido constantemente solapados por golpes discursivos e pragmáticos que os desqualificam enquanto tarefa a ser implementada pelo Estado e os responsabilizam por supostos entraves ao desenvolvimento.

Assim, procura-se restringir ao máximo as políticas sociais e, quando possível, eliminá-las da esfera de deveres estatais. Deste modo, não fosse o fato de que tais direitos possuem previsão expressa, ou ao menos implícita, nos textos constitucionais das principais democracias ocidentais, dificilmente haveria de se encontrar justificativas plausíveis para a sua legitimação que fizessem frente ao paradigma capitalista ora vigente. Além do mais, a simples existência de preceitos constitucionais que sancionem 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.

Em razão de que inúmeros ensaios de eliminação formal dos direitos sociais dos sistemas constitucionais ocidentais não tenham obtido êxito, a melhor forma alternativa que se encontrou para asseverar a ideologia neoliberal foi a utilização de práticas políticas, econômicas e culturais que inviabilizassem a sua efetividade.

2.4 CIDADANIA E POLÍTICAS SOCIAIS

Diante dos diversos acontecimentos e relatos, percebe-se que a natureza dos direitos sociais e da teoria da cidadania são resultados de construções históricas, sociais e políticas oriundas de países pertencentes ao continente europeu. Apesar de este processo, de uma forma geral, possuir como “motor” contemporâneo o modo de produção capitalista, sabe-se que o processo histórico se desenvolveu de maneiras e velocidades diferenciadas nas diversas regiões do mundo. Devido a esse fato, optamos por realizar um recorte geográfico para este estudo, enfatizando a questão da cidadania em experiências latino-americanas, mais especificamente no caso brasileiro, focando, dessa forma, as peculiaridades locais.

O enredo desse tema desemboca no atual momento histórico, mais precisamente a partir da década de 1970, quando o neoliberalismo foi promovido e se fortaleceu como ideologia e modelo capitalista dominante. Para partirmos de uma perspectiva específica para examinar esse período, foi necessário, no entanto, considerar um contexto particular de referência e as suas respectivas singularidades. Assim, levando em conta a sua importância para a temática, optamos por guiar-nos pelo marco da América Latina.

Aceitando como premissa o pensamento de Bendix (1996), que atrela o progresso de quaisquer sociedades ao modelo de desenvolvimento social e ao paradigma do processo de industrialização europeu, empreendeu-se um esforço de síntese. Buscamos assinalar as principais características e peculiaridades que marcam a singularidade da trajetória da América Latina, em termos das relações entre os modos de organização produtiva, de configuração da sociedade e de formatação da cidadania. Nesse panorama específico, delineiam-se as considerações teóricas e contextualizam-se pontos centrais, como as relações entre Estado e sociedade, público e privado, economia e política.

Na América Latina, os elementos centrais da modernidade, como o Estado nacional, o capitalismo, a democracia e os direitos humanos, recobrem-se de significados e de ritmos diferentes em relação aos da Europa. Em consequência disso, a cidadania, da mesma forma, assume significados e contornos próprios.

Embora a América Latina tenha contado com as experiências das civilizações asteca, inca e maia, na sua organização política e social, qualquer legado destas culturas foi desrespeitado pelo processo de colonização europeu, que suprimiu os povos nativos, impondo e reproduzindo a sua lógica social própria.

Ao oposto do que se tem por hábito afirmar a respeito, a “modernização” da América Latina assumiu características particulares em relação aos modelos supostamente universais que lhe foram aplicados. Como afirma Souza (2000), os países de capitalismo periférico foram subordinados a processos de “modernização seletiva”, de certa forma diferenciando-se dos padrões oficiais dos países capitalistas centrais.

Apesar da influência colonizadora, foram adaptadas formas próprias aos mecanismos e elementos modernizadores, estabelecendo modelos político-sociais distintos em relação ao capitalismo metropolitano. Com a passagem do sistema de propriedade coletiva pré-colombiano para o privado e individualista europeu, substituiu-se o modelo de produção até então predominante na região, baseado na economia de subsistência, fundado no trabalho coletivo, por um incipiente capitalismo periférico.

Com a chegada dos colonizadores espanhóis, foi implementado o sistema socioeconômico da *encomienda*³², instituído pelas Leis de Burgos e abolido em 1791, segundo o qual os povos indígenas deveriam ficar subordinados aos colonos, realizando trabalhos forçados (artesanal e manufatureiro) como forma de pagamento e retribuição à metrópole pelos seus títulos de súditos da coroa espanhola. Em compensação, também sob a tutela dos colonos, tinham garantido o seu “bem-estar”, terreno e espiritual, com a garantia da sua subsistência e com a evangelização católica.

Com o progresso da sociedade colonial, perseverando o regime de escravidão, a mão-de-obra nativa progressivamente cedeu lugar aos negros capturados na África. Com o avançar da exploração colonial e o desenvolvimento do comércio mundial, os escravos africanos foram destinados ao setor primário, em atividades de agricultura e de extração mineral voltadas principalmente para exportação, pautando a inserção internacional dos países latino-americanos.

Como influência direta da implementação do capitalismo, a abolição da escravatura deu início à formação de classes sociais, com uma acentuada migração das zonas rurais para os novos centros urbanos nos diversos países da América Latina. Apesar disso, o principal ator desse decurso não foi uma burguesia em ascensão, como na Europa, mas tradicionais grupos oligárquicos, que possibilitaram a constituição, por volta de 1880, de um Estado com este perfil.

Dessa forma, o Estado oligárquico foi a representação político-administrativa de um modelo econômico de acumulação capitalista via setor primário-

³² Forma de trabalho indígena compulsório, realizado nas zonas rurais, no qual a força de trabalho era trocada pela catequese.

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 surgissem como alternativa progressista ao desenvolvimento do capitalismo e, muitas vezes, a intervenção política direta ou indireta do capital monopólico (WASSERMAN, 2004).

Enquanto, na experiência européia, o desenvolvimento da política moderna se deveu à constituição de nações e à posterior construção de um aparato burocrático estatal, com a consolidação da burguesia como classe social hegemônica, na América Latina, a matriz político-cultural é fortemente estatal, assumindo um papel basilar na vida social, o caráter estadocêntrico do desenvolvimento capitalista.

Tendo em vista a debilidade e o desenvolvimento tardio da sua burguesia, e a sua heterogeneidade entre os diversos países latino-americanos, o Estado normalmente figurou como elemento principal e a sociedade civil como mero figurante na composição da comunidade política e na determinação da identidade nacional, sendo poucas as exceções, como a Argentina, onde o Estado se originou a partir de uma nação pré-constituída (FLEURY, 1994).

O Estado caracteriza-se como o espaço político por excelência e, freqüentemente, desagregado da idéia de uma nação unificada, sendo comum a primazia do Estado em relação à nação nos processos de formação social na região. Como resultado, Fleury (1994) evidencia que, ao contrário de uma conduta direcionada pelos interesses de uma determinada classe social para a construção de um mercado nacional, o cenário latino-americano indica o predomínio da esfera econômica sobre a política. Nesse cenário destaca-se que a organização social muitas vezes foi formatada pela supremacia dos interesses políticos das oligarquias, e não pela circulação de bens e de serviços.

Assim, é possível afirmar que, geralmente, a nação veio a ser constituída subordinada ao Estado e, por conseguinte, representando um movimento exógeno, de fora para dentro, a fim de viabilizar a expansão do capital internacional, e incorporando uma ostentação burocrático-institucional sem correlação com elementos identitários e sem a correspondente formação de uma noção democrática de cidadania. Referindo-se ao caso brasileiro, Carvalho (1999) entende que se trata de uma cidadania construída de cima para baixo e de uma cultura política que oscila entre o paroquialismo e a inatividade, com algumas incursões no ativismo político, em que adquire grande importância o exame das relações da população ante as investidas do Estado orientadas para a ampliação da sua capacidade de controle e para a cooptação de diversos grupos sociais. No Brasil, o século XIX esteve

marcado pelo esforço de construção estatal, caracterizado pelos desejos de fortalecer o poder central, de secularizar e de racionalizar a administração pública, e de atrair os setores dominantes do agronegócio e do comércio para o interior do sistema político.

Assim, legitima-se a expressão “Estado sem cidadãos”, adotada por Fleury (1994, p. 235) para representar o fato de que, na América Latina, se forjou 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.”

Por conseqüência, os diferentes nacionalismos que se desenvolveram na região referem-se ao simbolismo criado em torno de determinadas personalidades e personagens políticas, e não a projetos de nação debatidos e formulados pela sociedade civil, motivo pelo qual se justifica, ao menos em parte, o histórico déficit de integração entre os países latino-americanos.

Por sua vez, a cidadania tem as suas raízes na América Latina de forma extremamente restrita e desprovida de qualquer linearidade ou padrão universal de democratização no seu processo de formação, que, conseqüentemente, defrontou realidades diferentes de acordo com cada contexto.

Longe de produzir-se um processo gradual de ampliação desse direito a partir de uma cidadania “limitada” por requerimentos de propriedade ou por qualificação como prescreve o modelo marshalliano, em boa parte de América Latina a independência introduziu um conceito relativamente amplo de cidadão, que tendia a incluir a todos os homens adultos, livres e independentes.

Para além das diferenças históricas entre o desenvolvimento político dos países da região, estes apresentam certas semelhanças que permitem identificar traços comuns na trajetória da cidadania. A Constituição espanhola de Cádiz (1812), cuja utilização foi, desde então, prescrita às colônias hispânicas, é comumente apontada como a fonte original da cidadania moderna na América Latina, caracterizando o marco inicial para essa concepção na região.

A diferenciação entre cidadania ativa e passiva, do mesmo modo, encontrou asilo nos países latino-americanos, e serviu de critério fundamental para a sua organização e a prática política.

Diversamente do que ocorrera em outros lugares, na experiência latino-americana a inclusão dos indivíduos na cidadania não aconteceu de maneira universal nem por meio do reconhecimento de direitos políticos e/ou civis, mas de maneira seletiva/restrita e

por meio da concessão de direitos sociais. A condição dos indivíduos como integrantes da comunidade política estava sujeita às suas posições no processo produtivo, que lhes asseguraria, ou não, um *status* de cidadania formalizado pela titularidade de direitos.

Com a entrada do liberalismo econômico na América Latina, a partir da segunda metade do século XIX, formou-se um modelo censitário e restrito de cidadania política. Diversamente do modelo europeu, este modelo censitário foi formatado por Estados de perfil autoritário e chefiados por fortes oligarquias, cuja continuidade no poder diante da comunidade política era colocada como prioridade, em detrimento da integração e da participação dos demais grupos sociais, até então postos de lado no processo político (WASSERMAN, 2004).

Em meio ao fortalecimento do Estado burguês e do modelo de sociedades industriais na região, a hegemonia oligárquica pereceu diante da ascensão de novos sujeitos políticos, representados por novas frações das classes sociais, unificadas politicamente como classe antioligárquica.

Em virtude das repercussões políticas, econômicas e sociais (marginalização dos trabalhadores, crescimento demográfico, migrações internas para os centros urbanos, entre outras) a partir da crise de 1929, sobre a região, as décadas de 1930 e seguintes ficaram marcadas por novas articulações entre Estado e sociedade.

No período compreendido entre as décadas de 1940 e 1960, período conhecido como nacional-desenvolvimentista, notou-se um crescimento do pauperismo e da economia, bem como um aumento enérgico da pressão popular na reivindicação da cidadania, pressão que gerou uma série de bandeiras de luta para a formação de uma desejada identidade latino-americana.

Essa época ficou marcada pelo populismo nacionalista na América Latina, marcada por gestores autoritários e baseados no personalismo de líderes carismáticos, evidenciando-se os casos do Brasil (varguismo), da Argentina (peronismo) e do México (cardenismo), partidários e executores de políticas de controle social pela via do corporativismo (IANNI, 1974; WEFFORT, 1978).

Com relação à cidadania política, pode-se, contudo, assegurar que ela simboliza um movimento de mão dupla: de um lado, ensejou a ampliação do rol de cidadãos e de participantes da vida pública; de outro, exerceu o domínio sobre a batalha política dos novos sujeitos sociais com a repressão e a manipulação dos sindicatos. Nesse sentido, a cidadania política desenvolveu-se bastante no plano formal, tendo sido ampliada a segmentos

sociais até então apartados dos assuntos políticos, como, por exemplo, as mulheres, com a concessão do direito ao voto, chegando a instituir-se gradativamente o sufrágio universal.

Devido a uma acentuada perturbação nos Estados democrático-burgueses e da conseqüente decadência de diversos governos populistas, teve início, no período entre 1960 e 1990, uma conturbada fase de ascensão de regimes de ditaduras militares. Por meio de uma série de golpes de Estado, articulados e patrocinados pelos EUA, houve uma forte oposição das classes dominantes ao crescimento político das camadas sociais subalternas, o que motivou uma ampla redução e limitação ao exercício da cidadania política. Como resultado, houve um esgotamento compelido do espaço político e uma desmobilização popular generalizada.

Como forma de dar novo vigor ao capitalismo latino-americano, os governos militares apoiaram e buscaram implementar os seguintes compromissos: desnacionalização da economia, desaparecimento do capitalismo de Estado, acentuada redução dos gastos sociais do Estado, fomento à concentração de capital, implementação de políticas agrícolas que levam à monopolização do setor agrário e o empobrecimento da classe operária.

Tendo em vista esse panorama da cidadania política, a “democracia” avocou características próprias na América Latina. A partir do século XIX, desde o início dos processos de independência e de republicanização até o período de transição da década de 1980, conforma-se na região a alternância entre regimes autoritários e de democracias formais. Em meio a esse movimento de vai-e-vem, a cidadania civil foi constantemente desprezada e, às avessas da experiência européia, em que esta representou o elemento central, só veio a se formar tardiamente, como resultado das lutas e das reivindicações opostas ao autoritarismo militar e às suas medidas, de forte teor político, restritivas à liberdade.

Conseqüentemente, o debate sobre os direitos humanos, cuja procedência está fundada na matriz liberal da política e dos direitos subjetivos, somente ocorreu de forma mais intensa no término do século XX, quando foram admitidos direitos civis mais extensamente, possibilitando a formação de agendas políticas envolvendo a questão.

Desta forma, ao contrário do que aconteceu com os povos colonizadores, nossos Estados nacionais são inacabados, cheios de fraturas sociais e só vieram a se organizar como tal, tardiamente, na virada do século XIX para o XX. Isso sem falar no que diz respeito à questão do bem-estar social, pois, na região, apenas em casos isolados é que se formou algo parecido com o *Welfare State* europeu.

Com a influência ideológica da doutrina anarcosindicalista, difundida por Mikhail Bakunin no final do século XIX, vários movimentos políticos e sociais, urbanos e rurais partiram para o enfrentamento da ditadura do chefe militar Porfírio Díaz. Deu-se, assim, início a um complexo processo político que viabilizou a publicação, em 1917, de um dos mais importantes documentos políticos-jurídicos do início do século XX: a Constituição do México (COMPARATO, 2004).

Em um contexto de extremas desigualdades sociais, forte repressão contra as minorias sociais e étnicas e ampla movimentação e mobilização popular, os mexicanos estabeleceram pela primeira vez na história, em nível constitucional, normas jurídicas. Estas buscaram compensar as demandas de tais grupos, principalmente as trabalhistas, na dimensão de direitos de cidadania de cunho social: direito à identidade cultural indígena, direito à educação, direito ao trabalho e à seguridade social, entre outros.

Na obra de Comparato (2004, p. 177), convém destacar que:

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.

Diferentemente da experiência mexicana, em que se reuniram movimentos urbanos e rurais, as demais experiências revolucionárias da América Latina, como por exemplo a do Chile, deflagradas após o início do período das “revoluções”, em 1910, caracterizaram-se pela organização de movimentos operários urbanos, principais adversários das oligarquias nacionais.

Embora a sua relevância histórica e a sua repercussão, inclusive mundial, esses ensaios políticos de reivindicação e de reconhecimento de uma perspectiva social da cidadania individualizam-se, além de tudo, pelas suas singularidades nacionais, uma vez que não causaram efeitos diretos sobre os demais países da região, os quais ostentaram um desenvolvimento diferenciado da cidadania.

Diferente do que propala a literatura marshalliana da cidadania, a realidade da América Latina demonstra um outro desenvolvimento histórico (CARVALHO, 2004). Aqui, a origem da figura do cidadão começou em meio a regimes ditatoriais e por meio de uma acomodação autoritária e tardia do tema das necessidades sociais, que lhes consentiu

uma aplicação populista e clientelista, característico de “revoluções de cima para baixo”³³, por meio da outorga de direitos sociais para grupos políticos seletos.

Na maioria dos casos, os direitos sociais são outorgados, antes que os direitos políticos, como dádivas concebidas por governantes populistas, e não como resultado de conquistas populares. Apesar disso, tal como se verifica nos casos argentino e brasileiro, é importante atentar para a existência de uma luta política anterior ao período dos populismos, luta que exprime uma linha de continuidade entre as reivindicações proletárias e o posterior reconhecimento formal desses direitos.

Por sua vez, os direitos civis até então se encontram em fase de implementação em muitos países latino-americanos, acompanhados de direitos multiculturais voltados para as populações indígenas, principalmente nos países andinos.

Quando confrontados com o processo de formação do conceito de cidadania formulado por Thomas H. Marshall, os países latino-americanos indicam uma “cidadania invertida”, conceito formulado por Fleury (1994). Primeiro, concederam-se alguns direitos sociais, direitos que, nas últimas décadas, na maioria dos países, têm sido retirados. Depois, permitiu-se a aquisição de direitos políticos, sob a bandeira da democratização política. E, por último, os direitos civis implantados de maneira inacabada e intermitente. Este é o padrão seguido pelos países da região, com exceção para Costa Rica, para o Chile e para o Uruguai.

O Uruguai e o Chile foram os precursores no tratamento das mazelas da questão social, antes mesmo da crise capitalista da década de 1930. Primeiramente, utilizaram-se de sistemas mutuários específicos aos servidores do Estado e que progressivamente foram ampliados com a instituição de programas sociais voltados para os trabalhadores de uma forma universal.

Ocorre, no entanto, que, de uma forma generalista, a emergência das medidas de proteção social na América Latina estão relacionadas ao processo de crise do modelo agroexportador e do exercício liberal do poder, tendo como consequência a mudança na relação Estado/sociedade. No início, as medidas contemplavam apenas os servidores civis e militares com o intuito de fortalecer o poder central e a identidade nacional, portanto, não representaram um modelo de proteção social, sendo que a emergência da classe média, em especial a urbana, e do operariado puseram as questões da participação e da reprodução social na esfera política.

³³ Revoluções burguesas que, de acordo com Fernandes (1986), conciliam pelo alto e excluem a classe trabalhadora, nas suas palavras, um acordo pelo alto.

Na fase conhecida como populista, destacaram-se as experiências do Brasil (varguismo), da Argentina (peronismo) e do México (cardenismo), marcadas pela centralidade da figura carismática dos seus governantes e por estruturas de cooptação e de barganha no tratamento das manifestações da questão social.

Semelhante à “cidadania regulada”³⁴ exercida no Brasil, a Argentina gozou de uma experiência mais redistributiva de cidadania social, com sindicatos mais fortes, mas também marcada pela marginalização dos mais pobres e por políticas clientelistas.

Focalizado na figura de Juan Domingo Perón, esse processo propagou-se em dois momentos distintos. Na primeira fase do peronismo, 1946 a 1951, objetivou-se escamotear a luta de classes por meio de um pacto entre capital e trabalho, e da adoção de um modelo corporativista de sindicalismo. Valendo-se das circunstâncias econômicas favoráveis à busca pelo pleno emprego³⁵, o governo, de caráter autoritário, centralizador, nacionalista e estatizante, implementou diversas políticas sociais redistributivas. Já na sua segunda etapa, 1951 a 1955, o peronismo defrontou-se com sérias dificuldades econômicas e não conseguiu obter o mesmo êxito do período anterior, vindo a ser derrubado por um golpe militar em 1955.

No caso mexicano, com a ascensão e a permanência de Lázaro Cárdenas no governo, entre 1934 e 1940, o Estado ficou caracterizado como o motor do capitalismo nacional e o promotor de um desenvolvimento econômico sustentável. Com o diferencial de ter executado a reforma agrária, o cardenismo se alinhou aos populismos argentino e brasileiro por conjugar dois elementos fundamentais. De um lado, dando mais atenção à questão social, por meio da concessão de uma série de benefícios aos trabalhadores urbanos e rurais; de outro, exercendo um controle corporativo sobre esses sujeitos políticos, posteriormente desmobilizados pelo aparato estatal.

O cardenismo teve como característica o privilegiamento das organizações sociais e das massas populares em detrimento dos indivíduos e das demandas particulares. Desta forma, entende-se que as dificuldades fundamentais para a promoção da cidadania social no México estão atreladas ao padrão corporativo de distribuição, à carência de recursos fiscais e à alta proporção da população com graves carências.

Em oposição aos governos populistas, a já citada ascensão de ditaduras militares converteu-se na formação de governos autoritários, cujas metas iniciais foram estabelecer uma primazia do setor financeiro com relação à política democrática e eliminar a

³⁴ Expressão criada por Santos (1987).

³⁵ Pleno emprego não significa desemprego zero e sim o equilíbrio entre oferta e demanda por mão-de-obra no mercado.

participação dos trabalhadores no processo político, retirando-lhes os direitos de cidadania conquistados até então. No que diz respeito ao atendimento das demandas sociais, ocorreu uma forte centralização das políticas. Isto foi realizado por meio de reformas burocráticas, reformas que se caracterizavam pela tentativa de excluir, do plano decisório das políticas sociais, os movimentos sociais que ascenderam durante o período populista. Os governos buscaram eliminar, assim, do jogo político, a barganha e a coacção exercidas pelos trabalhadores e entremeadas pelas organizações sindicais e pelos partidos políticos. A retirada da questão social da esfera política estava de acordo, ao mesmo tempo, ao avigoreamento das estruturas burocráticas do executivo, à valorização da tecnoburocracia e das medidas racionalizadoras, seguidas à risca em um contexto de supressão da cidadania política e de eliminação dos canais de representação e organização das demandas sociais.

Mais tarde, com a adoção dos princípios neoliberais, foram seguidos, na região, outros tipos de reformas que deram um novo norte às políticas sociais.

2.4.1 Cidadania e políticas sociais: o caso brasileiro

Dentre outros elementos, as diferenças de idioma e de costumes afastaram o Brasil dos demais países latino-americanos, sendo normal, no imaginário cultural brasileiro, a falta de uma idéia de pertencimento ao universo da América Latina. Apesar disso, o país possui importantes traços comuns aos países vizinhos, traços que permitem inseri-lo no mesmo contexto sociopolítico.

No que diz respeito ao processo de modernização, a partir da leitura dos clássicos da sociologia brasileira – Sérgio Buarque de Holanda, Raimundo Faoro e Roberto Da Matta apud Souza (2000) –, denota-se que no Brasil houve apenas uma modernização superficial. Como diz Da Matta apud Souza (2000), uma modernização “para inglês ver”. Nesse sentido, apregoa-se a idéia de que o europeísmo poderia explicar a formação social brasileira como uma continuidade em relação aos povos colonizadores.

Diante dessa constatação, Souza (2000) procura desenvolver uma abordagem alternativa a esta perspectiva. Com isso, objetiva realizar uma reinterpretação do processo peculiar de formação sociopolítica brasileira. Calcada numa articulação entre idéias e práticas, e instituições sociais, a noção de “modernização seletiva” leva em consideração as especificidades da admissão social dos valores impostos pelos colonizadores.

Conforme Souza (2000), a execução desse processo de transformação política e social compreende duas fases essenciais. Na primeira fase tem-se um modelo de

organização social baseado na lógica do poder pessoal, exercido pelo senhor de terras e marcado pelo patriarcalismo e pela escravidão. Munida da soberania absoluta tanto na esfera pública (como representante popular e insubordinado ao poder central), quanto na esfera privada (enquanto chefe de família e proprietário de terras e de outros bens), essa figura deixa transparecer uma idéia de política social autoritária, totalitária e oligárquica.

No segundo período da modernização brasileira, caracterizado pela efetivação da burocracia e pelo desenvolvimento do mercado, por meio da institucionalização dos valores individualistas e burgueses, tem-se uma mudança de eixo com a gradativa adoção de uma lógica de poder impessoal, típica da modernidade européia. Mais tarde, com a supressão formal da escravidão, um importante acontecimento para a transformação social em curso desenvolveu-se, redundando no primeiro modelo de cidadania no Brasil.

Ocorre, no entanto, que, antes mesmo de 1888, surgia no Brasil uma nova classe social, intermediária aos senhores de terras e aos escravos, formada pelos assalariados. Segundo Souza (2003), esta nova classe social é que conquistou a condição de subcidadania. Neste grupo, também se incluíam os agregados, não integrados socialmente pela via dos direitos, mas por meio de favores concedidos pelos proprietários de terras, aos quais tornaram-se vinculados por elos de dependência e de dominação. Já os ex-escravos, privados de reconhecimento social, entre outros fatores, em razão da sua atual inutilidade para o processo produtivo, possuíam o *status* de formalmente livres, mas não dispunham de condições de subsistência própria.

Tendo por fim simbolizar a situação desses indivíduos, situação marcada por uma cultura política da dádiva, que configurava uma amálgama (a indistinção entre público e privado), Sales (1994, p. 26) cunhou a expressão “cidadania concedida”. Nas palavras da autora:

A 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 os direitos elementares da cidadania civil.

Nesta direção, 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 (1889-1930) e daí para diante reproduzida em razão da sua vinculação ao modelo de estrutura agrária, que permaneceu inalterado. Sem obstáculos à progressiva

centralização do poder em estruturas políticas institucionais, em especial na esfera do governo federal, a dominação senhorial e local continuava a vigorar.

Com a gradativa ampliação do sufrágio, os indivíduos, antes menosprezados, passaram a representar um papel relevante nos pleitos eleitorais. De maneira a assegurar as suas eleições para os governos estaduais, os políticos contavam com o auxílio dos currais eleitorais e dos senhores de terras, os quais dependiam, como compensação, da proteção institucional a fim de assegurar a sua predominância local. Desta maneira, estabelecia-se um sistema político no qual se firmava uma imoral relação de compromisso entre o poder privado decadente e o poder público fortalecido pelo coronelismo. O resultado é a:

[...] a 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, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras (LEAL, 1997, p. 275-276).

No decurso da República Velha, período que também é conhecido como Primeira República, a condição desses sujeitos diante da sociedade começou a ganhar tanta importância que fez com que o Estado parasse de ignorá-los e começasse a tomar medidas em relação a eles. Para exprimir a postura governamental de violência e de repressão adotada na época, diante de um quadro de pauperização e de insalubridade generalizada, vale relembrar a notória frase atribuída ao ex-presidente Washington Luiz, que teria dito tratar-se a questão social de caso de polícia (FLEURY, 1994).

Em meio à ortodoxia liberal propalada pela Constituição de 1891, tinha-se uma postura estatal absentista em relação às liberdades fundamentais, desprovidas de proteção jurídica, aos pobres e miseráveis. Nesse sentido, assevera-se que, no Brasil, o liberalismo surgiu antes da democracia, como elemento reservado a justificar a implementação e o desenvolvimento da economia industrial, e não a assegurar garantias fundamentais e universais para os cidadãos perante o Estado. Assim, cabe acrescentar, trata-se de um liberalismo econômico, e não político e social.

Com o progresso do capitalismo industrial e como resposta aos abalos da crise financeira de 1929 sobre o país, adotou-se um gradativo intervencionismo estatal na economia, que culminou na formação de um Estado nacional de perfil autoritário,

centralizado e intervencionista. Com esta atitude política promoveu-se um verdadeiro redimensionamento das relações do Estado com a sociedade, principalmente com a implementação do modelo do corporativismo. Naquela época, as relações entre público e privado se rearticulavam de tal modo que se chega a afirmar ter havido uma renovação das estruturas do país, estabelecendo-se um novo marco na história brasileira.

Além do processo de reestruturação produtiva no país, a seqüência de eventos políticos impactantes nesse período, como a Revolução de 1930 e o seu raciocínio de centralização do poder, contrapostos pela Revolução Constitucionalista de 1932, conhecida também como Guerra Paulista, e pelas reações das oligarquias paulistas, deu ensejo a uma reviravolta em relação à questão social, passando esta de “caso de polícia” a assunto de políticas sociais seletivas, voltadas à promoção da cidadania pela via do corporativismo. Nesse sentido, parte das demandas sociais foram compiladas em direitos sociais de cidadania, direitos conferidos pelo Estado a uma clientela específica de sujeitos políticos (os trabalhadores urbanos), que passaram a receber o tratamento como cidadãos não em virtude da sua qualidade de participantes da comunidade política, mas devido à sua condição profissional.

Para Fernandes (1986), os direitos sociais foram incluídos na legislação brasileira “de cima para baixo”, com acordos pelo alto. Inclusive, sustenta que se alcançou a “cidadania social” não enquanto conquista popular ou da classe trabalhadora, tal como na Europa, mas como uma dádiva outorgada pelo então presidente Getúlio Vargas. Por outro lado, Prado Junior (1987) entende que a cidadania brasileira foi uma conquista popular, permeada pelo conflito de classes.

Deste modo, a sanção de direitos sociais no Brasil teria sido resultado de um processo de negociações políticas, processo provocado por grupos revoltosos e contido por Vargas, primeiramente por meio de repressão punitiva e, posteriormente, por meio da implementação de políticas sociais clientelistas. Santos (1987) denomina a regulamentação das relações de trabalho e de legalização dos direitos sociais, durante o Estado Novo (1930-1940), 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 (SANTOS, 1987, p. 68).

Souza (2000 e 2003) considera que o princípio de seletividade expresso por esse conceito seria a grande novidade do processo brasileiro em relação à cidadania na Europa. Ao passo que nos países centrais do capitalismo o reconhecimento da cidadania social ocorreu num cenário em que já vigorava o sufrágio universal e se tinha uma certa tradição de direitos civis, o caso brasileiro, inicialmente, evidencia um relativo vínculo da cidadania aos trabalhadores urbanos, filiados aos sindicatos, para mais tarde ser estendida aos subcidadãos, legalmente reconhecidos como integrantes da comunidade política.

Carvalho (2004), cuja investigação histórica sobre a política brasileira contesta a reprodução da evolução cronológica proposta por Thomas H. Marshall para os direitos de cidadania (civis, políticos e sociais), procura comprovar que, no período do “varguismo”, se desenvolveu um protótipo de cidadania relacionado aos direitos sociais, embora ainda não existissem direitos individuais e políticos anteriormente assegurados. Logo após a Era Vargas, segundo sustenta o autor, passou-se para um período de ampliação gradativa da abrangência dos direitos políticos, simultaneamente à expansão dos direitos trabalhistas coletivos, que não foram definitivamente garantidos até a Constituição Federal de 1988, quando se sancionou o sufrágio universal. Por último, quanto aos direitos civis, Carvalho (2004) alega que, não obstante terem previsão formal já nas Constituições de 1824 e 1891, estes direitos civis apenas vieram a se materializar concretamente a partir da Constituição de 1988, sendo que ainda estão iminentes sérias dúvidas quanto à sua manifestação concreta no cenário atual.

Conseqüentemente, além de um certo retardamento em relação aos principais países capitalistas, o acolhimento dos direitos sociais no Brasil apresenta outro componente diferenciado: a desigualdade jurídica e política. Em primeiro lugar, porque a abrangência dos direitos sociais era pequena, pois alcançava somente trabalhadores urbanos, minoria na época; em segundo lugar, devido ao princípio do corporativismo difundido por Getúlio Vargas, que legalizou e legitimou diversas representações dos trabalhadores (sindicatos, associações, entre outras), no entanto, exercendo um forte controle sobre elas.

Logo após o período democrático de 1945 a 1964, quando o controle estatal por meio da cidadania enfraqueceu em virtude do desenvolvimento da autonomia da classe trabalhadora, um novo período de autoritarismo foi deflagrado no Brasil. Quanto ao tratamento às manifestações da questão social, em consequência da centralização da administração pública, motivada pelo regime tecnocrático-militar, concentrou-se no

Executivo federal a responsabilidade pela formulação e pela implementação das políticas sociais.

Na prática dessas atividades, como efeito do estratagema de limitação das liberdades políticas e de desmobilização popular, prevaleceu o tecnicismo burocrático sobre a participação dos trabalhadores, prejudicados pelas reduções salariais e pela repressão aos sindicatos. Desta forma, notou-se uma subordinação da proteção social com relação ao desenvolvimento econômico, simbolizada pela redução dos gastos sociais. Desde o final da década de 1970, que representou o apogeu do autoritarismo e o início de um movimento para a transição democrática, com a volta da concepção das políticas sociais como forma de controlar as organizações políticas, estabeleceram-se novos benefícios sociais e originaram-se diversos programas e entidades governamentais para a sua implementação.

Conforme Pereira (2006), a história da proteção social no Brasil pode ser dividida em cinco períodos. Além das três já apresentadas neste trabalho: *laissezfairiana* (1889-1930), *populista/desenvolvimentista* (1930-1964) e *tecnocrático-militar* (1964-1984). A autora leva em consideração o período em que ocorreu a transição para a democracia liberal e o atual período, em que os governos estão contínua e progressivamente adotando os princípios neoliberais.

Em todo esse processo de reconhecimento dos direitos sociais, presentes, ao menos formalmente, nas Constituições da República Federativa do Brasil, a cidadania social obteve diferentes tratamentos e foi administrada com diferentes propósitos. Apesar disso, percebe-se uma tônica constante de divergência entre normatividade e efetividade, evidenciada já em 1872 e intensificada nas últimas décadas, que evidencia a incapacidade da dimensão jurídica e a necessidade de se criarem condições políticas para a concretização desses direitos na prática social.

2.5 A QUESTÃO DA CIDADANIA NO PERÍODO DA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA

Em termos econômicos, a década de 1980 é reconhecida como a “década perdida” para os países latino-americanos, pois teve como características uma forte recessão das taxas de crescimento econômico e um exponencial aumento da dívida externa. Este período ficou marcado como o fim de uma fase de aproximadamente 50 anos de desenvolvimentismo como matriz social, política e econômica predominante na América Latina, em que o sistema difundido pela Comissão Econômica para a América Latina e o

Caribe (CEPAL) dá sinais claros de enfraquecimento diante da conjuntura mundial de monetarização da economia.

Ao mesmo tempo em que ocorria o crescimento das reivindicações dos movimentos sociais e avançava um amplo processo político de redemocratização institucional na região, projetava-se no campo econômico uma rota para o neoliberalismo.

Em substituição ao modelo estatal do nacional-desenvolvimentismo, que vigorou durante os regimes burocrático-autoritários da segunda metade do século XX, os defensores do modelo neoliberal investiram na América Latina de forma opressora e lhe impuseram o novo receituário universal da economia mundializada e hegemônica. O Chile já funcionara como laboratório para a implantação desse modelo, com o assassinato de Salvador Allende e a derrubada do seu governo democrático pelo golpe militar de 1973. Entretanto, os demais países latino-americanos somente adotaram os ditames neoliberais nas décadas de 1980 e 1990 exatamente quando passavam por uma transição para a democracia e começavam reformas sociais de base. A retórica central para a sua legitimação baseou-se no combate ao populismo e na promessa de crescimento econômico.

A transição institucional para o neoliberalismo ocorreu fundamentalmente na década de 1990, quando se promoveram profundas transformações nas relações entre Estado e sociedade, com base no Plano Brady³⁶ para a América Latina. A partir da emergência da globalização e da financeirização da economia, o neoliberalismo apresenta fortes críticas ao Estado-nação e aponta para o seu “enfraquecimento”.

Mediante a reorganização estrutural do aparato burocrático estatal, por meio de reformas constitucionais e de desestatizações, foram levadas a cabo várias políticas para a adaptação dos países latino-americanos com o intuito de realizar os “ajustes estruturais” apregoados pelo Consenso de Washington.

Depois de uma série de resultados não satisfatórios nos campos econômico e social, que atingiram culminância após 1995, iniciou-se uma segunda fase de reformas neoliberais, fase que envolveu a adoção das seguintes medidas: substituição do câmbio fixo pelo câmbio flutuante; elevação do superávit primário; flexibilização do mercado de trabalho;

³⁶ Plano Brady foi o plano de reestruturação da dívida externa para países em desenvolvimento, lançado no final dos anos 1990. Em troca da renegociação da dívida externa, os países deveriam promover reformas liberais nos seus mercados. Dentre os países que aderiram ao plano estão: Argentina, Brasil, Bulgária, Costa Rica, República Dominicana, Equador, México, Marrocos, Nigéria, Filipinas, Polónia, Uruguai e Venezuela. O nome do plano tem a sua origem no nome do secretário do tesouro estadunidense, Nicholas F. Brady.

aumento da poupança interna, por meio da reforma da previdência; controle público dos preços em setores não-competitivos privatizados.

Apesar do êxito no processo eleitoral e da difusão ideológica do modelo neoliberal na região, as consecutivas crises que os países têm enfrentado demonstram o seu fracasso econômico, culminando em um grande “desajuste social”, representado por um quadro de ainda mais desigualdades e injustiças (SOARES, 2001).

Baseando-se nos estudos e nas pesquisas divulgados pela CEPAL (2006), após a execução de reformas políticas, implementadas em atendimento às orientações do Consenso de Washington, é possível afirmar que está comprovado, no cenário atual da América Latina, o engodo dos argumentos neoliberais.

Mesmo com a reforma do Estado, e conseqüentemente a redução da sua amplitude e dos gastos sociais, analisando-se o período compreendido entre os anos de 1997 e 2006, o crescimento econômico foi e tem sido ordinário em todos os países da região – com média de 3,37% ao ano, conforme demonstra a Tabela 1. Destaca-se o país que teve o melhor desempenho, a República Dominicana, com média de 5,92% ao ano; o Haiti, que obteve o pior resultado, com míseros 0,84% ao ano e o Brasil, que ficou com o quarto pior desempenho, apenas na frente de Haiti, do Paraguai e do Uruguai, com 2,23%.

Tabela 2 -Taxa de crescimento anual do PIB

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	MÉDIA
Argentina	8,1	3,9	-3,4	-0,8	-4,4	-10,9	8,8	9,0	9,2	8,5	2,80
Bolívia	5,0	5,0	0,4	2,5	1,7	2,5	2,9	3,9	4,1	4,5	3,25
Brasil	3,3	0,1	0,8	4,4	1,3	1,9	0,5	4,9	2,3	2,8	2,23
Chile	6,6	3,2	-0,8	4,5	3,4	2,2	3,9	6,2	6,3	4,4	3,99
Colômbia	3,4	0,6	-4,2	2,9	1,5	1,9	3,9	4,9	5,2	6,0	2,61
Costa Rica	5,6	8,4	8,2	1,8	1,1	2,9	6,4	4,1	5,9	6,8	5,12
Cuba	2,7	0,2	6,3	6,1	3,0	1,5	2,9	4,5	11,8	12,5	5,15
Equador	4,1	2,1	-6,3	2,8	5,3	4,2	3,6	7,9	4,7	4,9	3,33
El Salvador	4,2	3,7	3,4	2,2	1,7	2,3	2,3	1,8	2,8	3,8	2,82
Guatemala	4,4	5,0	3,8	3,6	2,3	2,2	2,1	2,7	3,2	4,6	3,39
Haiti	2,7	2,2	2,7	0,9	-1,0	-0,3	0,4	-3,5	1,8	2,5	0,84
Honduras	5,0	2,9	-1,9	5,7	2,6	2,7	3,5	5,0	4,1	5,6	3,52
México	6,8	5,0	3,8	6,6	0,0	0,8	1,4	4,2	3,0	4,8	3,64
Nicarágua	4,0	3,7	7,0	4,1	3,0	0,8	2,5	5,1	4,0	3,7	3,79
Panamá	6,4	7,4	4,0	2,7	0,6	2,2	4,2	7,5	6,0	7,5	4,85
Paraguai	3,0	0,6	-1,5	-3,3	2,1	0,0	3,8	4,1	2,9	4,0	1,57
Peru	6,9	-0,7	0,9	3,0	0,2	5,2	3,9	5,2	6,4	7,2	3,82
Rep. Dominicana	8,1	8,3	6,1	7,9	2,3	5,0	-0,4	2,7	9,2	10,0	5,92
Uruguai	5,0	4,5	-2,8	-1,4	-3,4	-11,0	2,2	11,8	6,6	7,3	1,88
Venezuela	6,4	0,3	-6,0	3,7	3,4	-8,9	-7,7	17,9	9,3	10,0	2,84
MÉDIA	5,09	3,32	1,03	3,00	1,34	0,36	2,56	5,50	5,44	6,07	3,37

Fonte: CEPAL (2006)

Neste sentido, percebe-se que, ao longo da década de 1990, a economia se justapôs à política e às manifestações da questão social, seguindo o princípio neoliberal de

monetarização de todas as relações. É importante salientar que este acontecimento não foi aceito hegemonicamente, sendo questionado por diversos movimentos políticos e sociais.

No âmbito político institucional, concomitantemente ao processo de reestruturação do modelo capitalista de organização produtiva até então vigente na região, decorreu uma fase de transição democrática. Após anos de regimes ditatoriais e de governos autoritários, com o aumento da pressão exercida pela comunidade nacional e internacional e da crise econômica, ficou evidente o exaurimento dos regimes autoritários, decorrente de sucessivas crises econômicas e sociais, e fruto da ausência de planos de governo implementados efetivamente e das políticas de eliminação de liberdades civis.

Considerando o contexto, em que dois movimentos políticos aparentemente contraditórios demonstram convergir para um mesmo objetivo, Dagnino (2006) cunhou a expressão “confluência perversa” para representar a ligação da transição democrática com a implementação do projeto neoliberal na América Latina. Segundo a autora, a “confluência” mostra a reunião entre, de um lado, a ampliação da democracia, advinda de reivindicações da sociedade civil e dos movimentos sociais, e, de outro, uma adoção de políticas minimalistas e restritivas de direitos que estão sendo gradativamente implementadas pelos governos. Já o adjetivo “perversa” denota a divergência entre os “objetivos, a proposta” e o que efetivamente decorre desse fenômeno.

Basicamente, está sendo realizado um processo de redefinição de sentidos em relação a expressões e a sujeitos da teoria política. Entre os principais itens de redefinição estão a sociedade civil, a participação e a cidadania, de modo a se operar uma apropriação semântica de importantes bandeiras da democracia e a transformá-las, por meio do discurso, de forma sutil e quase imperceptível, em instrumentos de justificação e de efetivação do neoliberalismo.

Como salienta Dagnino (2006), embora o neoliberalismo deixe transparecer uma lógica de desmobilização e de marasmo político, os seus projetos carecem de uma sociedade civil ativa e eficiente para o alcance dos seus objetivos. Ao invés de contestar a importância da sociedade civil, a estratégia neoliberal dedica-se a reformular a sua identidade, configurando-a como espaço de atuação individual e não como espaço público.

Para isso, uma série de responsabilidades, fundamentalmente relativas às manifestações da questão social, são repolitizadas com a sua retirada da esfera estatal e transferidas para o âmbito privado, passando o encargo da prestação de serviços sociais para entidades filantrópicas. Deste modo, a apropriação neoliberal do conceito de sociedade civil faz com que ela seja confundida com o “Terceiro Setor”, sendo que, na literatura, o conceito

de “Terceiro Setor” é, na maioria das vezes, apresentado como sendo constituído por organizações da sociedade civil, induzindo assim a uma situação em que a sociedade civil não exerça qualquer papel político.

A idéia de participação política também é reformulada mediante um processo de privatização dos espaços políticos. Com o deslocamento de questões eminentemente públicas para a esfera privada, as organizações não-governamentais (ONGs) surgem como atores fundamentais para o desempenho das tarefas até então executadas e de responsabilidade do Estado.

Com a respeitabilidade conquistada por estas entidades, respeitabilidade decorrente do profissionalismo e da tecnicidade nas suas atuações, o Estado gerencial passa a lhes delegar uma série de atribuições, remunerando-as pelos serviços prestados. Outro elemento que caracteriza essa retórica neoliberal é o enfraquecimento da sua atuação política, enfraquecimento legitimado com a naturalização das desigualdades sociais e com a privatização das relações de solidariedade, transformando-as em atividades de cunho voluntário e de caridade, a serem postas em prática, facultativamente, de acordo com a moral individual de cada particular.

Por último, ao contrário de uma perspectiva ampliada, em meio a um espaço público revigorado e por sujeitos coletivos politicamente atuantes, a cidadania passa a ser explorada num sentido de restrição e de atomização, identificando-se não mais com o pertencimento à comunidade política, mas com a integração dos indivíduos ao mercado competitivo e consumista.

Tendo em vista o enfraquecimento das organizações sociais e das instituições políticas que atuam em prol da cidadania, convém realizar uma análise acerca da atual situação dos direitos de cidadania, a fim de se ter uma noção sobre o seu atual formato, bem como os indicativos que apresenta para o futuro, diante do cenário político e social que se tem configurado na região.

Inserido no processo histórico e político, o conceito de cidadania sofreu diversos avanços e retrocessos. Esses avanços e retrocessos podem ser identificados por meio de uma análise da sua dimensão enquanto *status* de direitos, investigando-se os diferentes direitos de cidadania (civis, políticos e sociais).

Primeiramente, abordar-se-ão os direitos civis, cuja relevância nunca foi tradição dos países latino-americanos. Depois da fase de transição democrática e de superação dos regimes ditatoriais durante a década de 1980, os direitos civis passaram a ser novamente conquistados e o governo, por meio da legislação, concedeu-os normativamente, tendo obtido

especial atenção o direito de propriedade, a partir de então abrangendo a titularidade de bens imateriais, como marcas e patentes. O que se verifica, no entanto, em matéria de direitos civis é um extraordinário retrocesso, elucidado por alguns fatores, como o aumento das taxas de encarceramento e o crescimento dos índices de violência e de mortes.

No que diz respeito aos direitos políticos, verifica-se também a existência dos dilemas da “confluência perversa”. De um lado, tem-se a conquista do sufrágio universal, o qual tornou-se um direito constitucional em virtude da democratização dos governos latino-americanos. De outro lado, tem-se a inércia política por grande parte do povo e uma crise da democracia representativa, juntamente com o aumento das desigualdades socioeconômicas e da pobreza.

Com esse entendimento de direitos políticos e de participação política, restrito ao exercício do direito do voto, a fiscalização dos atos públicos (inerente à idéia de democracia) é realizada de maneira insipiente por parte da população. Conseqüentemente, para o exercício da cidadania política, passa a predominar a procura ao Poder Judiciário para questionar políticas e condutas dos governos e de particulares.

Em decorrência disso, procura-se diminuir a importância dos movimentos sociais, principalmente por meio da criminalização de organizações sociais e populares, como o MST no Brasil, o movimento zapatista no México, entre outros. Neste contexto, a sociedade civil volta a ser considerada como contrária ao Estado, sendo muitas vezes confundida com o “Terceiro Setor”. Desta forma, a sociedade deixa de atuar no âmbito decisório para se responsabilizar pela execução das políticas, especialmente as sociais.

Atualmente, a humanidade presencia um processo contraditório acirrado em que se dispõem de tecnologia para geração de riquezas, no entanto concentrada nas mãos de poucos, fazendo com que a distribuição de renda cada vez se torne mais desigual. Isto ocorre com ênfase no Brasil, país com um dos piores índices de distribuição de renda do mundo, segundo informações divulgadas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Com base nesta conjuntura política e social é possível detectar uma série de conseqüências sobre a caracterização da cidadania, especialmente a social, e as políticas sociais na região nesse início de século XXI.

Os efeitos negativos da estratégia neoliberal na América Latina são mais perceptíveis com relação à cidadania social do que nas demais, sendo que a principal marca desse processo consiste na repolitização da questão social. Por meio de uma forte ligação entre cidadania e mercado, na qual passa a se substituir a figura do cidadão pela do

consumidor, sucedendo-se uma descoletivização das demandas sociais e uma individualização dos direitos de cidadania. Conseqüentemente, verifica-se um crescente desmantelamento dos direitos sociais, em geral justificado pelo argumento de que eles são um empecilho para o progresso econômico, não permitindo a diminuição dos encargos do Estado, razão pela qual os seus defensores e titulares passam a ser considerados como inimigos das nações. Para o êxito dessa retórica, é essencial que se difunda a apatia política.

Deste modo, a cidadania no neoliberalismo necessita da participação da sociedade civil, representada pelo “Terceiro Setor”, para implementar projetos que antes eram de responsabilidade do Estado, de forma que, ao invés de uma intervenção estatal direta, ocorre apenas a gestão sobre a participação facultativa dos particulares. Assim, prevalecendo a perspectiva individualista, tem-se uma percepção de solidariedade moral, pautada pela prática voluntária e seletiva de medidas de filantropia, direcionadas unicamente às pessoas em situação de extrema necessidade.

Ainda que a existência dos direitos sociais demonstre alterações não substanciais na maioria das conquistas no plano jurídico, a sua efetivação vem sendo radicalmente reduzida, o que revela uma tendência e que se torna merecedora de atenção devido aos seus desdobramentos sobre a cidadania em alguns países na América Latina. Trata-se da utilização do Judiciário para a efetivação dos direitos sociais e o exercício pleno da cidadania.

Com a inércia do Poder Executivo em cumprir determinações legais, bem como em promover políticas voltadas para a efetivação de direitos sociais, a perspectiva jurídica da cidadania passou a ser utilizada não mais somente como garantia formal da titularidade de determinados direitos, mas como instrumento para a sua concretização. Essa tendência reflete-se nas políticas sociais, enquanto meios de efetivação dos direitos típicos da cidadania social.

Em diversos países, o Judiciário passou a garantir a efetivação de direitos sociais a inúmeros indivíduos, decepcionados com a inércia do poder público, no entanto o reconhecimento da sua eficácia direta seria uma conquista importante. Todavia, a atuação do Judiciário é sempre contingente, pois, por mais que ordene a concessão de prestações sociais pelo Executivo, estas serão limitadas, nunca abrangerão toda a população e não suprirão as principais demandas desta, como: emprego, alimentação, moradia, saúde, educação, entre outras. Além do mais, há de se considerar que a maior parte da população não tem sequer condições de acesso ao Judiciário, em razão das suas condições de pobreza e de falta saúde,

de falta de educação, de falta de moradia, entre outros. Desta maneira, o acesso aos direitos sociais acaba, muitas vezes, ficando limitado à classe média e alheio aos mais necessitados.

Em decorrência deste fenômeno ocorre a progressiva tendência de supervisão das políticas sociais pelo Poder Judiciário, quando o almejado pela democracia é a associação da normatividade com o político para a elaboração e a efetivação de políticas sociais. Como resultado, acentua-se a descrença em relação à participação política e ao exercício da cidadania nos espaços não institucionais.

Em conseqüência dessa reformulação do conceito da cidadania e dos seus reflexos, é previsível que se altere também o padrão de políticas sociais praticadas na América Latina.

Apesar de constar nas diversas Constituições a opção por sistemas universais de cobertura social nos países latino-americanos, o que envolve a implementação de amplas políticas sociais, o que se percebe é a redução das tarefas do Estado e a perda de espaço da política na determinação dos rumos da sociedade. Desta forma, o mais importante instrumento de efetivação da cidadania social experimenta um forte refluxo (FLEURY, 1994).

Dado o entendimento das políticas sociais como forma de intervenção do governo nas relações societárias e como representação da correlação de forças políticas, procura-se justificar a inércia do Poder Executivo e a tendência da sua substituição.

Levando-se em consideração a atual submissão das políticas sociais às políticas econômicas (ROBERTS, 1997), exemplificada pela reforma da previdência, a universalização da cobertura das políticas sociais, iniciada na América Latina na segunda metade do século XX, cede espaço para os fenômenos da exclusão dos benefícios sociais e/ou da inclusão segmentada. O primeiro simboliza, de um lado, a ampliação normativa da proteção social, e, de outro, a exclusão do acesso a tais benefícios. Já o segundo evidencia a inclusão de grupos antes marginalizados no âmbito da cidadania, como o caso dos índios no Brasil, idosos, adolescentes, entre outros, mas dentro dos mínimos sociais.

Nesse sentido, ocorre o fenômeno da mercantilização das políticas sociais, verificado no Brasil e em outros países da região, ao longo das últimas décadas, no qual as provisões públicas ficam para os pobres, que não têm condições financeiras de adquirir os serviços, enquanto o mercado se responsabiliza pela oferta dos mesmos serviços a preços e em parâmetros de qualidade variáveis de acordo com o bolso do cliente.

A direção atual, de inspiração neoliberal, baseada nos princípios de descentralização, de privatização e de focalização, defende a segmentação dos usuários das políticas sociais, cabendo ao Estado o papel de protetor da parcela mais pobre, enquanto o

setor privado se incumbe do segmento que possui condições de pagar pelos serviços, oportunizando mais um nicho de mercado lucrativo (FLEURY, 1994).

Além disso, nas Constituições atualmente em vigor na América Latina, com destaque para a brasileira, está contemplado um vasto leque de direitos sociais, com destaque para o reconhecimento de direitos culturais, reconhecimento que tem por fim garantir o atendimento às necessidades de grupos sociais minoritários. Nesse sentido, há de se salientar que tem ocorrido uma ampliação de políticas sociais voltadas para a integração de minorias historicamente marginalizadas.

Por outro lado, principalmente no Brasil, e em alguns outros países da América do Sul, recentemente foram destinados recursos do fundo público para atividades de economia solidária, contudo, de um modo geral, o que se tem presenciado na região é a predominância da economia monetarista, em atendimento às determinações macroeconômicas do sistema financeiro internacional, em detrimento do social.

Representantes de uma tendência de governos, difundidos como sendo de esquerda, se desvirtuam das suas plataformas sociais propostas realizadas durante os períodos eleitorais. Como exemplo, menciona-se o governo Lula, no Brasil. Ao oposto do que se imaginava antes da sua eleição, quando se discutia inclusive a hipótese de rompimento das relações com as agências financeiras internacionais, Lula assumiu uma postura voltada para o ajuste fiscal e para a contenção do déficit público, adotando políticas baseadas em altas taxas de juros e priorizando a produção de superávits primários (OLIVEIRA, 2006). Ou seja, executou uma política macroeconômica rígida e de acordo com os ditames neoliberais, pautada no mercado financeiro internacional. A sua postura sempre aparentou, porém, preocupação com a área social, tendo promovido avanços nos programas sociais, aumentando os gastos públicos com o social e buscando disciplinar certas matérias há muito desconsideradas. Isso não significa, todavia, que tenham ocorrido mudanças estruturais em comparação com os governos anteriores.

Entre os principais programas do governo Lula na área social, estão: Programa Fome Zero³⁷; Programa Bolsa Família³⁸; Programa Primeiro Emprego, além da criação de fundos e de programas de financiamento para a educação básica e o ensino

³⁷ Este programa consiste em uma estratégia de governo para garantir o direito à comida básica.

³⁸ É um programa de transferência de renda, que visa interromper o ciclo intergeracional da miséria, condicionado à permanência das crianças na escola ou ao uso de serviços preventivos de saúde e de nutrição.

superior, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e o Programa Universidade para Todos (PROUNI)³⁹.

Tendo em vista a representatividade do modelo de políticas sociais atualmente preponderante, em virtude das diretrizes ostentadas pelo neoliberalismo, e a sua relevância defronte a um cenário com tamanhas desigualdades sociais, merecem consideração os programas sociais de renda mínima.

Como resposta ao aumento das desigualdades sociais na América Latina, resultante das políticas de ajuste estrutural impostas pelo neoliberalismo, os seus autores entenderam que essas desigualdades precisavam ser amenizadas. Nesse sentido, foram elaborados vários projetos e documentos seguindo as diretrizes neoliberais, para a melhoria das condições de vida dos mais afetados, evidentemente que dentro dos limites do minimalismo liberal.

Na avaliação de Soares (2004), existe, no entanto, uma recorrente contradição nas propostas hegemônicas feitas pelos organismos internacionais e adotadas pelos governos. Os programas de “alívio à pobreza” focalizados nos “mais afetados” ou nos mais “vulneráveis” continuam sendo recomendados, mesmo reconhecendo que os problemas sociais não são “residuais” e que “os mais afetados” são, na realidade, a maioria. O caráter de “alívio” desses programas não apenas sequer “compensa” as perdas e os danos dos mais pobres, como nem chega perto das suas verdadeiras causas. Dessa forma, em vez de se evoluir para um conceito de política social como constitutiva do direito de cidadania, retrocede-se a uma concepção focalista, emergencial e parcial, em que a população pobre tem de dar conta dos seus próprios problemas.

Por mais que indicativos de universalização sejam ostentados, esses programas tratam de um modelo de inclusão na cidadania pela via do mercado, com a doação de renda. Na maioria dos casos, os projetos implementados pelo governo federal exigem contrapartidas municipais, sendo que, em âmbito municipal, essas contrapartidas são de difícil fiscalização.

Diante do exposto, é possível fazer um breve exame para indicar as principais características da cidadania social na América Latina até o final do século XX, de modo a podermos descrever as perspectivas diante das inovações apresentadas recentemente no contexto político e social na região.

³⁹ É um programa que destina bolsas de estudo em instituições privadas para alunos de baixa renda familiar oriundos de escolas públicas.

Ao contrário da tradição histórica da região, atualmente a política tem cedido espaço à economia, transferindo-se do Estado para a sociedade civil, e passa a ser entendida como seara privada a decisão sobre questões relativas à composição e à direção da comunidade política, e principalmente sobre o tratamento das manifestações da questão social. A primazia dos interesses particulares sobre os públicos hoje tem, no entanto, origem fora da burocracia estatal, não mais ocupando os seus artífices de cargos ou de funções dentro da estrutura governamental, mas atuando por meio de “parcerias” com o governo.

Oliveira (2007) caracterizou este acontecimento como uma “hegemonia às avessas”. Para o autor, este é um fenômeno novo, característico da globalização, em que os setores dominantes aprovam a transferência da administração pública aos dominados, no entanto sob a condição de estes conservarem a estrutura do modelo de produção capitalista e de se submeterem aos comandos expedidos pelo mercado.

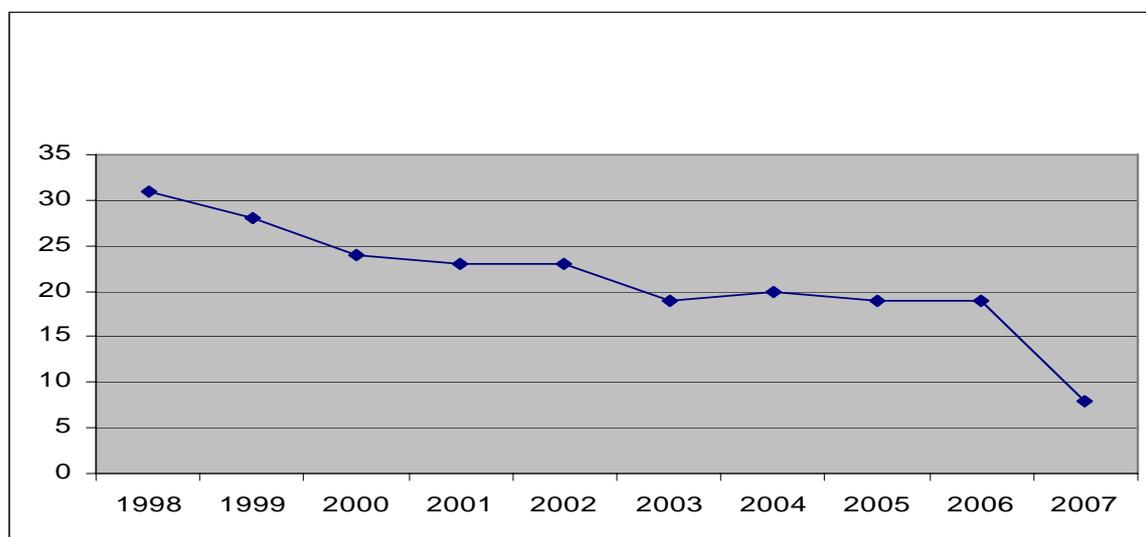
CAPÍTULO III

3.1 DISCURSO COMPETENTE E CIDADANIA

O estudo-pesquisa que ora apresentamos é resultado dos objetivos eleitos para responder à inquietação problemática que impulsionou a construção dissertativa.

É contundente que, após os procedimentos metodológicos adotados e executados, o movimento do objeto revelou determinações as quais foram apreendidas e materializadas analiticamente. Com destaque evidencia-se a saturação dos conteúdos expressos no conceito de cidadania. Com menor índice se constatou, no entanto, a saturação dos conceitos de: voluntariado, solidariedade, participação social, igualdade, democracia, e outros. Diante desse desafio, ao pesquisar o termo *cidadania*, encontraram-se 214 inserções (Apêndice A) que citam este conceito. Conforme se demonstra no Gráfico 1, o ano em que mais se mencionou o termo foi em 1998, sendo que a partir daí se observa um declínio.⁴⁰

Gráfico 1 – Inserções do conceito cidadania por ano



Fonte: Dados sistematizados da Revista Nova Escola – resultado da pesquisa (1998-2007).

⁴⁰ Ilustra-se que este estudo-pesquisa elegeu como recorte temporal o período compreendido entre janeiro de 1998 a dezembro de 2007.

Ao refletir sobre as causas possíveis deste declínio, compreende-se que a Revista Nova Escola optou pelo padrão do ocultamento, ao deixar de debater a questão da cidadania, num momento em que se presencia o retrocesso no campo dos direitos.

A leitura dos artigos evidenciou uma relação entre a divulgação de idéias progressistas e as políticas educacionais em curso no país, sugerindo uma espécie de sintonia do periódico com relação à ordem política e econômica vigente.

Ao examinar os conteúdos, percebe-se que, na maioria das vezes, a questão da cidadania está vinculada com a educação. Das 214 inserções, 154 manifestam relação entre educação e cidadania, o que representa 71,96% das matérias analisadas. Diante disso, buscamos subsídios na literatura para apreender esta relação.

3.1.1 EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA OU PARA A EMANCIPAÇÃO HUMANA?

Ao abordarmos a relação entre educação para a cidadania ou para a emancipação humana⁴¹, o nosso foco foi abordar os requisitos gerais de uma atividade educativa emancipadora, bem como apreender como a emancipação humana pode iluminar a atividade educativa atual para o objetivo futuro. Ou seja, optamos expor algumas questões para que a atividade educativa possa contribuir para que a humanidade alcance a sua efetiva emancipação.

Os fundamentos com que trabalhamos têm um caráter ontológico, histórico e social. Ainda que sejam fundamentos genéricos, eles têm a sua raiz na materialidade do ser social e são orientados pela prática cotidiana. Esses fundamentos nos permitem evitar dois problemas, presentes nas formulações pedagógicas que pretendem ser progressistas: o caráter idealista e o caráter imediatista que se expressam sob a forma de um dever-ser sem fundamento no processo real. Exemplo disto são afirmações que orientam como deve ser a educação de qualidade: voltada para a preparação para o trabalho, formadora de cidadãos críticos, éticos e participativos.

Para isso foram e continuaram sendo necessárias reformulações no currículo escolar. Conforme informado por Mello (2004), durante muito tempo a educação no Brasil direcionou as suas construções teóricas de forma incipiente em relação à temática conceitual da cidadania. Isso, no entanto, se altera durante a década de 1980, quando é percebida, na literatura, uma inflexão consubstancial para a retomada da temática. A população brasileira

⁴¹ Quando falamos de emancipação humana, referimo-nos a um fenômeno que tem raízes na realidade atual, mas cuja existência é apenas uma possibilidade.

conseguiu, por meio dos movimentos sociais, organizados ou não, encerrar na esfera do âmbito legal o regime militar, instaurando novamente a república, porém, como afirma Fernandes (1986), a criação da nova república ocorreu por meio de um acordo “pelo alto”.⁴² Nesse processo, o exercício da cidadania tornou-se o sustentáculo das conquistas do país.

Além disso, outras mudanças sociais, econômicas e políticas aconteceram no mundo. O desenvolvimento acelerado das novas tecnologias da informação e da comunicação ampliou a velocidade da produção e da disseminação de conhecimento. Isso motivou a complexificação da divisão social do trabalho, bem como do ser social e os seus problemas. Assim, para ser cidadão ativo, tornou-se indispensável dominar conceitos e relações, compreender tendências e extrapolações, mobilizar e aplicar conhecimentos de modo pertinente.

Essa nova realidade também impactou a educação, de modo que o currículo escolar teve que ser reformulado para atender às novas exigências do mercado. “O currículo voltou-se para competências básicas, como aprender a aprender, saber acessar e interpretar a informação, trabalhar em grupo e usar as linguagens com propriedade – tudo o que é preciso para exercer a cidadania” (MELLO, 2004).

As tendências do desenvolvimento e as condições para o exercício da cidadania, no caso brasileiro, são os fatores mais importantes para determinar a reinvenção da escola brasileira. Nestes termos, “[...] flexibilidade, polivalência, capacidade de continuar aprendendo para adaptar-se às mudanças no trabalho e nas práticas sociais, para construir sentido do mundo e de sua própria vida são as competências a ser cobradas do currículo” (MELLO, 2005).

Menezes (2006b) agrega ainda outras competências. Segundo ele: “Os cidadãos que sonhamos formar não devem ter unicamente qualidades técnicas e práticas, mas também ser solidários, responsáveis e criativos, saber se expressar com clareza, interpretar e produzir textos, compreender situações usando conhecimentos humanísticos e científicos, assim como precisam ser capazes de aprender sempre.”

Estas afirmações contundentes opõem uma educação emancipadora a uma educação conservadora, acrítica, reprodutivista, passiva, etc. Ocorre, no entanto, que a falta de uma sólida base metodológica de caráter histórico-ontológico faz com que o seu conhecimento do processo social não consiga ultrapassar o nível da superficialidade. A esta apropriação superficial são adicionadas preocupações éticas e/ou políticas que parecem

⁴² Enfatiza-se que os autores Mello (2004) e Fernandes (1986) não se encontram no mesmo campo de apreensão, análise e interpretação da realidade.

expressar uma oposição à atual ordem social, mas de fato não atingem as suas raízes. Este amálgama de empirismo e de voluntarismo resulta numa série de recomendações vazias que, ao contrário do que expressamente pretendem, colaboram para a reprodução desta forma de sociabilidade desumanizadora. Como exemplo, tomam-se passagens retiradas do material impresso que indicam quais são os objetivos de uma educação voltada para a cidadania, educação a qual a escola vem assumindo sozinha nas últimas décadas (ZAGURY, 2000).

Num primeiro momento, destacamos o objetivo central da educação para a cidadania, o de preparar os indivíduos para o mercado de trabalho. Neste sentido, de modo a atender às expectativas do seu público, contemplando as necessidades de inserção no mundo do trabalho e as diversidades socioculturais, a reestruturação do ensino também se torna ponto central.

Neste contexto, a primeira tarefa a ser cumprida é a alfabetização em massa, pois, conforme Pellegrini (2000), “É impossível sobreviver sem conhecer a escrita quando, no mundo do trabalho, os anúncios pedem faxineiro com Ensino Médio.” Agregada à escrita, está a leitura. Para Fiore (1998a), “A leitura é uma atividade permanente da condição humana, uma habilidade a ser adquirida desde cedo e treinada em suas várias formas. Lê-se para entender e conhecer. Lê-se para sonhar, viajar com a imaginação. Lê-se por prazer e curiosidade. Lê-se para aprender e ficar informado. Lê-se para questionar e resolver problemas. Sendo a mais geral das habilidades, a leitura acaba determinando o sucesso ou o fracasso na vida escolar.” Além disso, ela se torna pré-requisito para tornar todos aptos a ingressar no mundo do trabalho e a exercer plenamente a cidadania.

Segundo Bencini (2004b), a educação também prepara para o mundo do trabalho ao inserir, no seu programa, o voluntariado. Para ela, “[...] atividades como essas são campos férteis para dotar os estudantes, independentemente de sua classe social, de capacidades e competências para exercer sua cidadania e participar do mundo do trabalho.” Além disso, “[...] ao participar de atividades solidárias ligadas ao currículo, crianças e jovens despertam para uma sociedade mais justa... Atividades dessa natureza desenvolvem senso de justiça, responsabilidade, cidadania, ética e respeito às diferenças.”

Além disso, Bucci (2002) acredita que a escola atua na contramão do aparelho ideológico da informação, com destaque para a televisão. Segundo o autor, “O mundo para o qual a televisão comercial prepara o telespectador não é o mundo do trabalho, nem o mundo da solidariedade, nem o mundo da participação política.” Para ele, o discurso televisivo ensina e estabelece uma ordem de valores e de comportamentos contrários aos

ideais éticos da instituição escolar democrática, desconsiderando que ambos funcionam sob a ideologia da classe dominante.

Associado ao objetivo de formação para o mercado de trabalho, a escola também deve implementar o objetivo de formar cidadãos éticos. Segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o ensino de cidadania deve substituir a Educação Moral e Cívica, usando os temas transversais: ética, meio ambiente, pluralidade cultural, saúde, orientação sexual, trabalho e consumo (PRADO et alii, 2000). Os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) também seguem esta linha e orientam para que todas as disciplinas tragam discussões sobre assuntos como ética, cidadania, respeito às diferenças e cooperação (CAVALCANTE e PAGENOTTO, 2005).⁴³

Esta apropriação de valores deve iniciar-se antes mesmo da idade escolar. Neste contexto, destaque-se a importância da educação infantil, a qual deve “[...] educá-las [as crianças] não para que sejam apenas grandes inteligências, mas para construírem um quadro de valores éticos, políticos e estéticos. A definição de valores cidadãos não deve esperar até que a criança tenha sete anos. Deve ser iniciada desde que ela é um bebê.”

A ética perpassa e deve orientar todo o processo educativo. Nesses sentido, “O educador que age e pensa bem mostra comprometimento com a prática do que é benéfico para a aprendizagem e com os valores que dignificam o ser humano.” Agir com ética é “Viver a docência com amor e estar sempre comprometido com princípios morais e éticos, próprios de uma cidadania fundada na liberdade, na justiça, na solidariedade e na igualdade” (GENTILE, 2005).

Dentro destes parâmetros, acredita-se que o professor que trabalhe com cidadania em sala de aula deixa lições para o resto da vida, mas, para isso, “[...] a relação com o estudante [...] precisa estar centrada no respeito. E isso só acontece quando todos os contatos são baseados no bom senso, na ética, na capacidade de julgamento, na aplicação correta da razão – em resumo, os mesmos valores que toda escola séria deve seguir” (PRADO et alii, 2000).

Ao recomendar que os educadores trabalhem com tais valores, os formuladores de tal proposta se orientam no legado histórico por meio da teoria, destacando Antonio Gramsci.⁴⁴ Segundo Gramsci apud Ferrari (2004), a hegemonia é obtida por meio de uma luta “[...] de direções contrastantes, primeiro no campo da ética, depois no da política”.

⁴³ Tamanha é a importância dada à ética e à cidadania que a Comissão de Educação do Senado já aprovou projeto que inclui, no currículo do Ensino Fundamental e do Médio, uma disciplina específica dedicada ao debate de valores éticos e da cidadania (MURTA, 2006).

⁴⁴ Filósofo italiano que ficou conhecido como o pedagogo da emancipação das massas.

Ou seja, é necessário primeiro conquistar as mentes, depois o poder. Assim se justifica a importância dada a tais valores na atual conjuntura.

Para trabalhar a questão da ética e da cidadania, os professores procuram diversificar as atividades, no entanto há uma certa concentração no debate de materiais midiáticos, principalmente os veiculados pela TV.

Conforme Fiore (1998), “Procuramos mostrar como a Escola pode tirar proveito de sua programação para ensinar a ‘ler’ criticamente a TV, analisar seus conteúdos do ângulo da ética e da cidadania.” Para Rizzo (1998), “[...] a formação de telespectadores conscientes, capazes de ‘ler’ a televisão sob o prisma da ética e da cidadania, torna-se em função disso uma prioridade de que a Escola não pode abrir mão.” Bucci (2001) vai mais além. Ele acredita que hoje a escola não pode, de forma alguma, ignorar os conteúdos transmitidos pela TV e afirma que, “[...] falando de tevê, o professor estará falando sobre ética, sobre convivência, sobre cidadania.”

Embora muito se fale sobre tais conceitos, os mesmos conceitos não estão claros para muitas pessoas, trazendo conseqüências desfavoráveis para a educação. Nesse sentido, Fernandes (2000) acredita que “A qualidade do ensino só vai melhorar de verdade quando os políticos que estão no poder souberem o significado de cidadania, ética e moral.”

Outra tarefa da qual foi incumbida a escola é a de preparar os indivíduos para a participação social, ou seja, para o exercício da cidadania ativa. Assim, enfatiza-se que os professores têm a “[...] obrigação de trabalhar para a escola ser um espaço de convívio solidário, de vivência cultural, de participação social e de realização pessoal” (GENTILE, 2005).

Para iniciar os indivíduos num processo participativo, as escolas propõem projetos e atividades que devem ser desenvolvidas com a participação de pais e de demais amigos da comunidade. A participação social permite que os indivíduos possam incluir as suas demandas nas decisões políticas, reforçando os espaços de socialização e de descentralização e o papel dos sujeitos sociais. Essa participação se consolida no exercício do controle social na formulação, no planejamento, na gestão, na execução e na avaliação dos projetos. Entende-se que a conquista de espaços para que aconteça a participação social é um dos maiores desafios para a construção do processo democrático e para o crescimento das relações entre o poder público e a cidadania. Nesse sentido, “A gestão tem de ser compartilhada, inclusive com a participação de pessoas da comunidade.” A propagação desta idéia rendeu a Guiomar Namó de Mello o Prêmio PNBE de Cidadania, promovido pelo

Pensamento Nacional das Bases Empresariais⁴⁵. Dentre as bandeiras que defendeu, estão: a modernização do ensino, maior estímulo aos professores e a participação das famílias e das comunidades na gestão escolar.

E para mais este desafio “No mundo que nos cabe reinventar, a escola não deve selecionar alguns, como no passado, mas promover todos; não segregar em níveis, mas valorizar as diferenças; não domesticar para a obediência, mas emancipar para a participação” (MENEZES, 2006a).

A participação da comunidade na escola também é compreendida como anteparo contra vandalismos e atitudes violentas (PRADO, 1999). Para Pellegrini e Vita (2002), a relação que a escola “[...] mantém com estudantes e comunidade e sua participação efetiva para a aprendizagem e progressão na escolaridade podem contribuir para a redução dos conflitos.” Para Prado (1999), “[...] abrir a escola para a participação da comunidade dá certo, diminui a violência”. Já no âmbito escolar, para evitar o comportamento indisciplinado dos alunos, Jover (1998) aconselha que todos participem da elaboração das regras, pois, “[...] uma vez acatadas pela maioria, a turma se obriga a cumpri-las.”

Outra maneira de instigar a participação e o exercício da cidadania se faz por meio do voto. Segundo Matos e Bencini (1998), “[...] a cidadania no Brasil independente é reafirmada pelo voto [...] O voto é a maior afirmação da cidadania”. E esse exercício de liberdade e de participação deve ser cultivado entre pais e alunos.

Em Minas Gerais, no município de Betim, a secretaria municipal de educação aderiu à linha de educação popular defendida por Paulo Freire. Neste contexto, “O projeto pedagógico de cada escola de Betim é definido com a participação dos alunos e da comunidade, que escolhem os diretores pelo voto direto” (PELLEGRINI, 2001).

Enfim, “[...] o avanço do conhecimento científico relativizando o peso da força física em favor da força intelectual, os novos processos produtivos, a rede mundial de computadores, a celeridade na revisão dos conhecimentos mostraram que a escola continua sendo uma instituição contemporânea responsável por uma formação crítica, democrática e cidadã” (CURY, 2004).

⁴⁵ O Pensamento Nacional das Bases Empresariais é uma entidade não-governamental brasileira, de âmbito nacional, formada por empresários de todos os ramos da atividade econômica, de todas as regiões do país e de todos os portes de empresa, que lutam pelo aprofundamento da democracia nas diversas instâncias da nação - União, Estados, Municípios, bem como entidades da sociedade civil - e pelo amplo exercício dos direitos da cidadania no Brasil.

Para Pellegrini e Vita (2002), “[...] não existe uma fórmula, mas há estratégias que ajudam os estudantes a desenvolver uma consciência crítica. Um meio é dar a eles ferramentas para que leiam e formem um senso crítico [...] Essa é a forma de estimular a consciência crítica para a transformação social.”

Para isso, “O primeiro passo é repensar o projeto pedagógico, com o plano e a ação da escola voltados verdadeiramente para a formação de indivíduos independentes e críticos” (GENTILI e BENCINI, 2000).

Enfim, para que os alunos possam ter uma participação ativa sobre a sociedade em que vivem, pensadores da educação, entre eles Philippe Perrenoud, sugerem que o ensino seja realizado de uma forma contextualizada, base do ensino por competência. “O objetivo dessa abordagem é ensinar aos alunos o que eles precisam aprender para ser cidadãos que saibam analisar, decidir, planejar, expor suas idéias e ouvir as dos outros” (GENTILI e BENCINI, 2000).

O ensino por competência possui “[...] uma postura integradora, que reconhece e absorve saberes de fora dos muros escolares para formar cidadãos críticos – uma situação radicalmente diferente daquela velha cultura enciclopédica voltada para o acúmulo de informações. Nesse novo desenho, o que não é contextualizado dificilmente vira conhecimento.” (NOVA ESCOLA, 2002).

Segundo Pagenotto (2005), para as modernas práticas pedagógicas, “O importante é levar os alunos a enxergar a realidade com um olhar crítico.” Ele, no entanto, alerta: “Não tenha como meta a autonomia do aluno ou a formação do cidadão crítico num curto prazo de tempo. Esses são objetivos gerais do Ensino Fundamental” (NOVA ESCOLA, 2000b).

O enunciado destes itens e a sua explicitação deixam claro que eles não apontam para além do capital, não fazem parte de uma sociedade efetivamente emancipada. O contexto das expressões não deixa dúvidas quanto ao fato de que elas integram a ordem do capital, ainda que não seja a intenção dos seus redatores.

Além do caráter idealista, um dos problemas mais sérios que afeta a atividade de muitos educadores preocupados com a transformação da sociedade é o caráter imediatista. Nesse sentido, cabe aqui uma reflexão por parte do educador quanto à sua ação concreta, mesmo que ela seja movida pelos impulsos mais generosos e com as melhores intenções. É necessário fazer aquilo que se entende como um dever, não em um sentido moral, mas ontológico, com base no processo real, traduzido pela teoria a qual prescreve o que se faça tendo em vista a obtenção de um objetivo previamente idealizado. Se o fim é a

emancipação humana, a importância da teoria aumenta consideravelmente, devido ao seu grau de complexidade. A apropriação sólida das questões onto-metodológicas pode auxiliar contra o risco dos descaminhos.

Em relação a essa apropriação, alega-se, freqüentemente, que a elaboração e a apreensão teórica se tornam pouco proveitosas, pois não ajudam a resolver os prementes problemas da vida cotidiana, cuja demanda de solução é imediata. Como consequência, somos instigados a dar preferência à busca de solução para tais problemas, como se fosse possível resolvê-los sem uma teoria norteadora. Esta compreensão problemática das relações entre teoria e prática tende a desembocar na desqualificação da teoria e, muitas vezes, tende a estimular um ativismo superficial. Ou, ainda, alega-se que a teoria pode ser produzida na prática, a fim de que o processo se torne mais rápido. Concordamos que a teoria é elaborada na prática. O próprio processo social mostra que isto foi possível em determinado período da história, porém o processo histórico também deixa claro que, quanto mais complexo se tornam o ser social e os seus problemas, maior é o espaço de tempo que deve ser destinado à fase de elaboração teórica. Mesmo que isto implique a não-elaboração de respostas solidamente articuladas para os problemas imediatos.

Para isso, é fundamental que se supere a separação entre teoria e prática, imposta pelo movimento do capital. Esta superação passa, entre outras coisas, pela produção de uma teoria que apreenda o processo real e permita buscar mediações para atingir o objetivo final.

Alega-se, também, que isto levaria ao esquecimento do compromisso político com as classes populares. Em relação a isso, é necessário deixar claro que a luta das classes populares independe da intervenção dos intelectuais, pois elas lutarão pelo simples fato de que isto lhes é imposto pela situação objetiva. Ocorre que esta mesma situação objetiva lhes subtrai as condições para se dedicarem à elaboração teórica, ainda mais considerando o nível de complexidade do atual processo social. Assim, a divisão do trabalho impõe aos intelectuais a tarefa da elaboração teórica. E, vale dizer, quanto mais essa teoria permitir compreender o processo real, maior será a colaboração do intelectual com as classes populares. É, pois, falso pensar que o que garante o compromisso político do intelectual com as classes populares é o engajamento numa atividade prática. No caso do intelectual, o que garante esse compromisso é a qualidade da sua produção teórica. Conscientes dos limites que o estado atual do mundo impõe à teoria e à prática, incluindo a educativa, não objetivamos apresentar uma proposta para a educação, um receituário para ser aplicado na prática cotidiana.

É importante, também, qualificar o momento histórico em que se realizou esta análise. Trata-se de um momento marcado pela crise estrutural da forma de sociabilidade regida pelo capital. Não se trata apenas de uma crise de valores, mas de uma crise da produção material que resulta numa crise de todos os aspectos da sociedade, sendo que o fundamento desta crise está na base estrutural, no modo como os homens se relacionam entre si na produção. Todos os outros aspectos, éticos, políticos, ideológicos, educacionais, entre outros, são expressões, cada uma na sua forma específica, daquela matriz. A fome, a miséria, a violência, fazem parte da natureza desta forma de sociabilidade, contudo, em outros momentos, pareciam ser fruto da falta de desenvolvimento das forças produtivas. Hoje, ao contrário, o desenvolvimento destas forças, levado a níveis extremos, mas sob uma lógica socialmente antagônica, exclui a maioria da humanidade do acesso à riqueza produzida. Por outro lado, o capitalismo produziu elementos fundamentais, tais como: o desenvolvimento científico e tecnológico, a diminuição do tempo de trabalho e o aumento da riqueza, para que se construa uma forma de sociabilidade plenamente emancipada.

Do ponto de vista da educação, isto significa a possibilidade do acesso de todos os indivíduos à riqueza, possibilitando a realização ampla das suas potencialidades e a formação da personalidade humana. Esta possibilidade é, contudo, bloqueada pelas relações sociais fundadas na propriedade privada. A divisão social do trabalho é intensificada e, na educação, os conteúdos são cada vez mais fragmentados, sendo o processo educativo cada vez mais submetido às regras do mercado. Disto resulta a formação de indivíduos cada vez mais empobrecida. Tudo isso ocorre ao mesmo tempo em que se torna mais amplo o fosso entre a realidade e o discurso. Enquanto aquela segue a direção do aumento das desigualdades sociais, da fragmentação, da guerra de todos contra todos, este intensifica o apelo por uma educação humanista, solidária, cidadã, democrática e participativa. Este discurso não faz frente aos aspectos desumanizadores do capital e indica um extravio de consciência, pois esta não compreende a lógica do processo social e, conseqüentemente, não sabe encontrar a sua matriz. Desta forma, o sujeito não tem condições de atacar as bases materiais, as quais são o fundamento da sociabilidade, limitando-se a apontar os seus efeitos. O resultado é que, quanto menos compreendida e atacada a realidade prática desumanizadora, mais forte se torna o discurso dito humanista.

Para estabelecermos se e de que modo a educação pode ser uma mediação para a emancipação humana, ou seja, para compreender as suas possibilidades e os seus limites, se faz necessário apreender a natureza desta atividade.

Na busca dessa identidade, ao invés de examinarmos as muitas definições existentes, para então indicarmos com qual concordamos ou elaborarmos uma outra, optamos por um outro caminho. Iniciamos nosso estudo pela gênese histórico-ontológica da educação, pois acreditamos que esta nos permite apreender a natureza desta dimensão da atividade humana, sempre levando em consideração o processo de autoconstrução do homem. Acreditamos nisso porque entendemos que só podemos compreender o fenômeno da educação na medida em que entendermos o porquê do seu surgimento e a função que ela exerce neste processo.

Para isto, partimos da categoria trabalho, raiz ontológica do ser social. Sendo o trabalho, pela sua própria natureza, uma atividade social, ainda que em determinados momentos possa ser realizada isoladamente, a sua efetivação implica, por parte do indivíduo, a apropriação de conhecimentos, habilidades, valores, comportamentos, entre outros. Esta apropriação tem dois aspectos fundamentais: um, voltado para o indivíduo; o outro, voltado para a comunidade. No que toca ao indivíduo, essa apropriação é uma necessidade para a sua configuração como gênero humano e não apenas integrante da espécie. Como integrantes da espécie, todos os indivíduos têm características comuns, transmitidas por herança genética, porém o seu pertencimento ao gênero humano não lhes é dado por herança genética, mas por um processo histórico-social. Este processo, no qual o homem desenvolve as suas aptidões humanas por meio dos outros indivíduos, é dirigido pela consciência. Para se apropriar do desenvolvimento histórico das aptidões humanas, o homem deve-se relacionar com os fenômenos do mundo por meio dos outros homens. Este processo, portanto, é um processo educativo.

Ocorre, porém, que este processo não trata apenas da apropriação de algo que já está pronto e acabado, mas, ao mesmo tempo, recria e renova o que já existe. Esta é a principal característica da atividade humana, o fato de que ela exige, no homem, a criação e o desenvolvimento de novas aptidões, pois a reprodução do ser social é um processo dinâmico, no qual novos problemas, novos acontecimentos, novas e imprevisíveis situações se apresentam continuamente. Diante delas, o indivíduo deve estar preparado para reagir, encontrando novas soluções. Esta reação, porém, não pode ser puramente individual, mas tem que ser de maneira que permita a continuidade da existência daquela forma de sociabilidade.

Nesse sentido, a transmissão às novas gerações daquilo que foi decantado e se transformou em patrimônio do gênero humano é absolutamente fundamental para a continuidade deste. Com efeito, a maior parte do tempo e das energias do processo educativo são gastos na assimilação de elementos já existentes, sem os quais não se pode criar o novo.

Isto acaba contribuindo para acentuar o caráter conservador da educação.⁴⁶ Cabe destacar que o caráter conservador da educação não deriva de questões político-ideológicas, mas da sua função na reprodução do ser social. Estas questões político-ideológicas poderão influir, impulsionando-o no sentido reacionário ou revolucionário, mas não estão na sua origem.

A apropriação de saberes, no estágio primitivo do trabalho, aliada à centralidade que ele possuía na vida dos homens, fazia com que não houvesse diferença explicitada entre educação e trabalho. O homem se educava no e pelo trabalho e com todas as atividades que giravam em torno dele. Com a crescente complexificação do ser social e a divisão da sociedade em classes surgiu, porém, a necessidade de um setor, separado do conjunto da sociedade, que se ocuparia da organização e da direção deste processo, de modo a não permitir que o controle escapasse das mãos da classe dominante. Esta organização é que determina quem tem acesso à educação, quais conteúdos e métodos e em que condições. Assim foi se constituindo o campo particular da educação.

Vale destacar que, até o advento do capitalismo, o acesso a esta esfera era privilégio das classes dominantes. Isto assim ocorria porque as qualificações necessárias àqueles que dirigiam a sociedade e detinham o controle do acesso aos bens materiais não era necessário àqueles cuja única tarefa era o trabalho. Para estes, era suficiente a educação no e para o trabalho.

Foi apenas com o advento do capitalismo, na medida em que a produção econômica passou a ser o eixo de todo o processo social, que a educação ocupou um lugar de destaque, passando a integrar cada vez mais o processo de produção. O trabalho, cada vez mais complexo, exige conhecimentos e habilidades que têm que ser desenvolvidos e adquiridos fora do seu âmbito específico. Além disto, a transformação de todos os indivíduos em cidadãos e a participação numa sociedade democrática exigem a apropriação de um conjunto de elementos (conhecimentos, idéias, valores, comportamentos, habilidades, entre outros) adequados às novas determinações.

Assim, podemos inferir que a natureza essencial da atividade educativa consiste em propiciar ao indivíduo a apropriação de conhecimentos, de habilidades, de valores, de comportamentos, entre outros, que constituem um patrimônio acumulado e decantado ao longo da história da humanidade. Deste modo, contribui para que o indivíduo se construa como membro do gênero humano e se torne apto a reagir face ao novo de um modo

⁴⁶ Vale dizer que não estamos falando de conservadorismo no sentido político-ideológico, mas no sentido ontológico.

que seja favorável à reprodução do ser social na forma em que ele se apresenta em um determinado momento histórico.

Esse patrimônio social não é, no entanto, um todo homogêneo, acabado e, muito menos, neutro. Ele é um vasto e complexo campo, sempre em processo, do qual, a cada momento e a partir de determinados fundamentos, valores e objetivos, são selecionados, via políticas educacionais, currículos, programas e outras atividades, certos elementos julgados mais importantes pelos selecionadores. É aqui onde se faz sentir o peso das questões político-ideológicas. Em uma sociedade de classes, o interesse das classes dominantes será sempre o fator determinante da estruturação da educação, que será configurada de modo a impedir a ruptura da atual ordem social. Em consequência, a educação formal sempre terá um caráter predominantemente conservador.

A existência do antagonismo entre classes também implica, porém, o surgimento de outras propostas, com outros fundamentos, com outros valores e com outros objetivos, de modo que a educação é um espaço de incessante luta, ainda que a hegemonia esteja nas mãos da classe dominante. Com isso, estas outras propostas terão um caráter restrito, pontual e isolado. No caso da sociedade atual, uma proposta de educação emancipadora só poderá ser explicitada nos seus elementos gerais, mas não poderá ser levada à prática como um conjunto sistematizado.

Assim, instaura-se uma permanente disputa entre diferentes perspectivas. Na perspectiva do capital, é da sua natureza não apenas limitar o acesso quanto ao número de pessoas, mas também quanto à qualidade do conteúdo, tendo sempre em vista que o objetivo não é a realização plena de todos os indivíduos e, pois, do gênero humano, mas a sua própria reprodução. As formas desta limitação são as mais variadas e sutis, inclusive a cooptação de discursos e de atividades pedagógicas que se pretendem progressistas. Ao nosso ver, um exemplo disto é a articulação entre educação e cidadania, articulação que, embora pretenda apontar para além da sociabilidade capitalista, não ultrapassa os limites impostos por ela.

Como exemplo prático, temos o exemplo do voluntariado. A educação para a cidadania vem adotando uma estratégia de qualificação social e profissional que privilegia a aprendizagem pela experiência. Assim, a formação de saberes necessários à inserção no mundo do trabalho e à vida em sociedade se dá por meio do engajamento na prestação de serviços voluntários à comunidade, dimensão que está presente enfaticamente nos documentos empíricos pesquisados. Assim, faz-se necessário apreender as relações mediadoras presentes nestes conteúdos.

3.1.1 VOLUNTARIADO: UMA LIÇÃO DE CIDADANIA

Por meio do exame e da análise do material empírico, deparamo-nos com relatos de indivíduos que são destacados como exemplos de cidadania. Isto nos instigou a procurar identificar quais características estes possuem em comum. A leitura dos textos nos permitiu inferir que os mesmos executam trabalhos não remunerados, motivados pelo sentimento da solidariedade. Assim, identifica-se uma forma de exercer a cidadania e a participação comunitária, qual seja, o trabalho voluntário.

O enquadramento legal das ações de voluntariado, no Brasil, data do final da década de 1990, com a Lei Federal nº 9.608/98 (BRASIL, 1998a). Os governos, em particular, são os principais fomentadores das ações solidárias, criando condições para o seu surgimento, mas, sobretudo para a sua manutenção e sustentabilidade. O Estado tem oferecido incentivo como forma de compensar as organizações, sejam elas filantrópicas ou empresariais, que se esforçam para desenvolver o trabalho voluntário.

Para Bencini (2004a), “[...] ao participar de atividades solidárias, crianças e jovens despertam para uma sociedade mais justa [...]”. Ela também considera que “[...] atividades dessa natureza desenvolvem senso de justiça, responsabilidade, cidadania, ética e respeito às diferenças.”

Neste contexto, os argumentos utilizados induzem os próprios indivíduos à necessidade de assumirem determinadas responsabilidades para o bem comum. Segundo Bencini (1999), “Não basta se indignar ou esperar que as coisas mudem. Muito menos culpar quem quer que seja. Cada um tem que fazer a sua parte.”

Este processo de transferência de responsabilidades inicia-se com a transformação individual de hábitos. Uma dessas transformações é a adesão ao voluntariado. No Brasil, “[...] cerca de 20 milhões de pessoas – entre as quais mais de 8 milhões de jovens com idades entre 15 e 24 anos – prestam serviços voluntários em ONGs e entidades filantrópicas do país” (NOVA ESCOLA, 2003). Os projetos de preservação da natureza estão entre os preferidos, mas são muitas outras as áreas em que o voluntariado tem atuado. Como diz Araújo (2001), “[...] em troca de satisfação e crescimento pessoal, eles contam histórias em internatos, visitam hospitais, cortam o cabelo de moradores de rua, cuidam de praças e jardins, ensinam noções de higiene e saúde, contribuem para a melhoria na qualidade de vida da comunidade.”

Num país onde o Poder Público tem se abdicado das suas responsabilidades em relação às camadas populacionais mais necessitadas, iniciativas pessoais de solidariedade

acabam se transformando em uma das poucas alternativas para suprir as mais diversas carências. Além do trabalho assistencial de apoio aos grupos mais vulneráveis da população, o trabalho voluntário inclui também as múltiplas iniciativas dos cidadãos nas áreas de educação, de saúde, de cultura, de defesa de direitos, de meio ambiente, de esporte e lazer, de ciência e tecnologia.

Fioravanti (1998) relata a experiência do Programa Mala do Livro, programa que foi escolhido como um dos 20 melhores programas de gestão pública e de cidadania de 1997 e 1998 pela Fundação Getúlio Vargas (SP) e Fundação Ford (EUA). Neste programa, agentes de leitura participam voluntariamente, sugerindo aos jovens livros para ler, contando histórias e ajudando nas pesquisas escolares.

O prêmio Professor Nota 10, da FVC, também tem por hábito premiar projetos que envolvam o voluntariado. Na edição de 1999, a premiação na categoria Língua Portuguesa (Alfabetização) contemplou docente do Estado de Minas Gerais que ensina crianças especiais a ler e escrever, como voluntária pela Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) (NOVA ESCOLA, 1999). Já na edição de 2000, premiou docente de Valença (RJ), responsável por um projeto que objetivava a limpeza de um lago na área urbana, próximo à escola. “O projeto foi tão bem aceito, que durante o período de férias, os alunos formaram grupos voluntários a fim de dar continuidade ao projeto” (NOVA ESCOLA, 2000). Em 2004, foi a vez de uma docente de Nuporanga (SP), docente que, para desenvolver o prazer pela leitura, colocou os estudantes para contar histórias, cantar e recitar poesias para crianças pequenas de várias escolas municipais da cidade (NOVA ESCOLA, 2005).

Além das premiações, as reportagens também divulgam os projetos desenvolvidos em parceria com várias organizações, como: Fundação Bradesco, Fundação Abrinq, Fundação Kellogg, Projeto Axé, Fundação Hope, Fundação S.O.S. Mata Atlântica, Instituto Faça Parte⁴⁷, Fundação Orsa, Projeto Amigos da Escola, entre outras, que, após a disseminação dos conceitos de responsabilidade social, viram nas ONGs uma forma de viabilizar os seus investimentos sociais. Os financiadores implantaram nas ONGs o que eles chamam de investimento social privado, alegando mudar a lógica da filantropia/caridade, por meio da inserção do planejamento, orçamento, metas e outras ferramentas administrativas

⁴⁷ O Instituto Faça Parte é uma organização da sociedade civil, fundada em 2001, com a missão de promover a cultura do voluntariado, estimulando a participação da juventude como parte ativa da construção de uma nação socialmente mais justa. O instituto é parceiro do projeto Amigos da Escola e certifica, com Selo Escola Solidária, experiências escolares exemplares.

privadas. Ocorre, no entanto, que, ao aceitar esta parceria com empresas, principalmente com grupos econômicos dominantes, as ONGs correm o risco de ter os seus valores diluídos aos das corporações que se aliam a elas, corporações que, de certa forma, alegando melhoras no desempenho, impõem a sua cultura. Assim, fica claro que as parcerias não são realizadas entre partes iguais, mas entre uma parte que se sujeita aos ditames da outra, imprimindo o caráter ideológico de dominação de classe.

Bencini (2004b) destaca a importância e a amplitude do voluntariado no Brasil ao afirmar que

Existem no Brasil mais de 250 mil organizações não governamentais atuando em diversas áreas sociais e pelo menos dez centros de voluntariado. Calcula-se em cerca de 300 mil o número de brasileiros que se dedicam à causa no território nacional. Toda essa estrutura se torna essencial em um país que se destaca pela desigualdade social.

Martins⁴⁸ apud Bencini (2004b) afirma que, para os alunos se envolverem com as iniciativas de voluntariado, é necessário incitar o sentimento de pertença, um sentimento de partilha das responsabilidades: “O sentido de pertencer a uma causa é que move os adolescentes.”

O sentimento de pertença está relacionado à aproximação e à ligação com a atividade. É uma idéia de enraizamento, em que o indivíduo constrói e é construído, planeja e se sente parte de um projeto, modifica e é por ele modificado. Os espaços que são disponibilizados para desenvolver o trabalho voluntário favorecem também o desenvolvimento da personalidade e da identidade dos indivíduos, ou seja, moldando-os. A participação no voluntariado cria laços de confiança e encoraja a cooperação.

Nos países democráticos, como por exemplo, Brasil, Argentina, Estados Unidos, entre outros, em que se nota um distanciamento cada vez maior da população em relação ao sistema representativo, o envolvimento em atividades de voluntariado deixa a impressão de que há um envolvimento com a esfera pública, por meio da participação.

A construção elaborada na base do material empírico em questão, por meio de uma linguagem enviesada expressa que o voluntariado é indissociável da cidadania ativa, a qual é o cerne da democracia. Os cidadãos que participam na vida social não só por meio do empenho político, mas também na busca de uma resposta para os problemas sociais, ao colocarem-se a serviço da sociedade, têm a oportunidade de realizar a sua vontade de ação

⁴⁸ Elisabete Domingues Martins é professora de Educação Física da Escola Estadual Hilmar Machado de Oliveira, em Garça (SP).

concreta. Dentro deste espírito, cada indivíduo trabalha para terceiros, no seu tempo livre, servindo ao bem comum. Normalmente, a atuação do voluntário ocorre com a disposição do seu “tempo livre” de forma desinteressada, ou seja, não planejada, mas com o intuito de poder ser útil à sociedade. Como afirma Kanawati⁴⁹ apud Bencini (2004b), “A garotada quer ajudar, não importa como.” O voluntariado também é recomendado aos aposentados como se fora uma possibilidade de “[...] usufruir os novos tempos de forma produtiva, criativa e prazerosa” (GIRARDI, 2004).

É justamente esta forma de “exercer a cidadania” que, na sociedade atual, gera um sentimento de pertença. Assim, passa-se a compreender o voluntariado como um exemplo de participação e um componente da cidadania ativa.

A cidadania também é uma questão de compromisso com o que é de todos, ou seja, o espaço público, o meio ambiente. Nesse sentido há um movimento forjado a partir do sentimento das pessoas de que é necessário fazer alguma coisa para a melhoria do bem comum e da vida no planeta: “Se cada um fizer a sua parte, a Terra será um lugar melhor para se viver” (NOVA ESCOLA, 2003).

Na consolidação dessa consciência, a educação aparece como mola propulsora. E é por meio da escola que essa condição se torna mais concreta. No papel de formadora de cidadãos, cabe-lhe o papel de protagonizar esse movimento. Nesse contexto, a escola deve pautar o seu ensinamento por meio do exemplo.

Para Vilela (2004)⁵⁰, “As escolas brasileiras que introduziram o voluntariado ou o estágio social como parte das atividades escolares deram um passo à frente na formação de jovens cidadãos.” Inclusive, já se discute uma maneira de incentivar este tipo de trabalho, que seria normatizando o registro da dedicação ao voluntariado no histórico escolar. No Pará, esta medida já foi adotada. Segundo Cunha⁵¹ apud Bencini (2004b), trata-se de “[...] uma estratégia de política que visa a longo prazo a mudança de mentalidade.”

O voluntariado passa a ser entendido com uma forma de contribuir para a democracia, como uma forma cívica, uma questão de solidariedade e, ainda, uma possibilidade de desenvolvimento pessoal. Nesse sentido, o voluntariado é apontado como a solução de vários problemas sociais que enfrentamos na atualidade, uma idéia a que qualquer indivíduo pode aderir, bastando, para isso, querer. Como destaca Bencini (2004b), “Você faz

⁴⁹ Maria Conceição Costa Kanawati é coordenadora pedagógica da Escola Estadual de Ensino Médio Professor Ascendino Reis, em São Paulo.

⁵⁰ Milú Villela é psicóloga, presidente do Centro de Voluntariado de São Paulo e do Faça Parte – Instituto Brasil Voluntário (www.facaparte.org.br).

⁵¹ Rosa Cunha é secretária estadual de educação do Pará.

parte dessa importante rede e pode, por meio de projetos de cidadania e voluntariado, mudar não só a cara da sua escola e do seu bairro, mas a do Brasil!”

Interessou-nos em particular compreender o significado do trabalho voluntário, no atual contexto da sociedade capitalista, central no processo de reformulação neoliberal do trato da questão social. Kosik (1989, p. 63) esclarece que o homem, no contexto capitalista, é tomado pela “preocupação”, na sua alienada vida cotidiana. “O sujeito é determinado pelo sistema das relações objetivas, mas se comporta [no seu cotidiano] como indivíduo movido pela ‘preocupação’, o qual no curso da sua ação cria a rede das relações.” Neste sentido, o autor afirma que o indivíduo constantemente preocupado procura manter-se ocupado, mesmo que esta ocupação não lhe proporcione meios para desenvolver uma atividade criadora, mas meramente atuar no campo da reprodução. Neste sentido, o voluntariado tem apenas uma prática reprodutora da ideologia do projeto societário burguês, independente da classe social a qual este indivíduo pertence. Segundo Montañó (2002, p. 242-243):

[...] ele apenas opera, manipula os instrumentos, os aparelhos sem sequer conhecer a estrutura e a sua dinâmica... Tem um conhecimento, operativo, não crítico nem fundamental. Com isso, na verdade, ele é que é instrumentalizado, manipulado, refuncionalizado para a reprodução do sistema que não conhece e considera como dado, estruturalmente inalterável.

Isto é, a ocupação, segundo Montañó (2002), responde a carências singulares e imediatas. O agente voluntário, a quem foi dedicado o ano de 2001, é induzido a crer que a sua atividade é criadora; porém ele apenas se ocupa e se preocupa com o já existente.

Segundo Kosik (1989, p. 64), a “[...] ‘preocupação’ é o aspecto fenomênico, alienado, da práxis do indivíduo.” Substitui-se, assim, a categoria “trabalho” pela categoria “ocupação”, considerada, pelo autor, atividade criadora por mera reprodução. Ocorre que, na vida cotidiana, nós nos ocupamos das coisas que requerem resposta imediata e direta, e, ao utilizarmos o “tempo livre” para atividades de ajuda à comunidade, estamos transformando o trabalho, criador, em ocupação, reprodutor.

De outro lado, devido à diminuição de respostas estatais às necessidades sociais, crescem as ações solidárias e voluntárias, criando-se espaços de participação social. Segundo Montañó (2002, p. 165), a noção de solidariedade aparece como um argumento central na defesa do Terceiro Setor:

Ela seria a grande responsável pelo respeito às diferenças (locais e individuais) nas necessidades/demandas populares (contra a dita “homogeneização” da resposta estatal); seria a impulsora de uma nova cultura carregada de valores altruístas, colaboracionistas, onde empresários, trabalhadores e cidadãos em geral estariam percebendo a necessidade da ajuda ao próximo; estimularia a participação cidadã (contra o “quietismo” e o “conformismo” derivados da “paternalista” intervenção estatal), cada qual se sentindo responsável pela solução das próprias necessidades como dos carecimentos do seu vizinho e da sua comunidade.

A ação solidária depende da boa vontade, da disponibilidade, da sensibilidade de outrem, e não constitui direito ao cidadão. Montañó (2002, p. 167), na sua análise sobre o “terceiro setor”, observa que o que se esconde por trás deste desenvolvimento dos laços de solidariedade voluntária por particulares ou por categorias é a “[...] recusa da solidariedade baseada em direitos universais”.

Nesse sentido, pais e pessoas da comunidade estão paulatinamente assumindo novas responsabilidades, ora por meio da doação de bens materiais, ora por meio da doação de tempo. Na Escola Municipal Chapéu do Sol, em Porto Alegre, por exemplo, “[...] quase tudo foi feito com material doado e o trabalho voluntário de pais e vizinhos, além dos próprios alunos, professores e funcionários. Do caixa da escola não saiu um centavo sequer [...]” para remodelação do pátio escolar (ZENTI, 2002). Estes indivíduos, ao assumirem determinadas responsabilidades, agem imaginando que esta é a melhor opção face aos problemas que encontram. Eles o fazem, no entanto, sem pensar em conseqüências futuras, quando, muito provavelmente, estes também não terão condições para continuar assumindo tais responsabilidades e a sociedade se encontrará enfraquecida, a ponto de não se organizar pela luta de direitos.

Neste contexto, a indagação que se faz é a seguinte: – Se esta ocupação, a de voluntário, não proporciona meios para desenvolver uma atividade criadora, atuando meramente no campo da reprodução, o que motiva tantos indivíduos a se engajarem neste movimento? Fundamentados na revisão bibliográfica, temos como hipótese que o indivíduo que atua como voluntário, ele o faz motivado principalmente pelo sentimento da solidariedade instrumental. Doa o seu tempo, trabalho e talento, de maneira espontânea, para causas de interesse social e comunitário, imaginando que esta é melhor forma de ser solidário com o seu próximo. Esta prática é materializada em diferentes formas de expressão, colocando elementos com conteúdos diversificados, porém com um único núcleo determinante: ser útil à sociedade.

3.1.2 O DISCURSO DA SOLIDARIEDADE

A idéia de solidariedade tem sido propalada como remédio para os males sociais, políticos e econômicos. Ferrari (2006), ao referir-se ao sociólogo francês Edgar Morin, afirma que “[...] a solidariedade é tida pelo sociólogo como peça fundamental para superar aquilo que denomina crise planetária.”

Os textos midiáticos estão impregnados pela idéia da solidariedade aos pobres, bem como o discurso da sociedade civil, no qual se inclui a fala dos empresários, das organizações não-governamentais, das igrejas, dos estudiosos, entre outros.

Balestreri⁵² apud Ramalho (2002) acredita que “[...] muitos dos problemas que enfrentamos hoje, como a fome e os desequilíbrios ambientais, são consequência do individualismo exacerbado que domina a sociedade ocidental.” A superação desses desafios, segundo ele, está no abandono da lógica do “cada um por si” e na adoção de um trabalho conjunto que envolva todos os habitantes do planeta, ou seja, um trabalho solidário.

Entendemos que a solidariedade entre trabalhadores e classes subalternas é desejável e necessária para a construção da democracia e de um projeto social alternativo, afastando o interesse individual que, na atualidade, rege as relações sociais, econômicas e políticas. Consideramos, porém, importante aprofundar o estudo sobre o significado da solidariedade presente nos textos da Revista Nova Escola, distinguindo esse significado do valor construído no interior das lutas que se processam na sociedade, como as empreendidas pela classe trabalhadora na defesa dos seus direitos.

Na tentativa de compreender algumas representações e práticas solidárias utilizadas atualmente, verificou-se que a idéia de solidariedade passa, num primeiro momento, por ações práticas dirigidas pela abstração imediata, isto é, focada na ajuda aos necessitados, por meio da doação de bens materiais, conforme apontado por Prado (2000, 2003).

Descobrir a realidade de quem vive em moradias carentes e desenvolver o sentimento de solidariedade: esses foram os objetivos do Colégio Albert Sabin, de São Paulo, ao propor à turma de 8ª série a construção e a **doação** de uma casa feita com 300 caixas de uvas (PRADO et alii, 2000, grifo nosso);

Se alguém passa mal com a comida que ganhou, o **doador** é responsável juridicamente pelos danos – uma espécie de contra-senso, pois que dono de restaurante ou supermercado vai correr o risco de ser processado por um **gesto de solidariedade?** (PRADO, 2003, grifos nossos).

⁵² Ricardo Balestreri é consultor nacional do Centro de Assessoramento a Programas de Educação para a Cidadania.

O solidarismo também tem na categoria “comunidade” uma instância sem sentido de classe, ancorando-se na utopia da solidariedade entre classes desiguais nas relações produtivas. Assim, a solidariedade passa a ser entendida como consentimento entre classes.

Balestreri apud Ramalho (2002), ao conceituar solidariedade, afirma que não se trata de um sinônimo moderno para voluntariado – esta forma de ação é, na verdade, um dos seus produtos. Também não é caridade, compaixão ou assistencialismo. Na verdade, ela vai para além de tudo isso. Como já indica o radical da palavra, é enxergar o grupo como algo sólido, interessar-se pelos outros e fazer algo por eles. “Não é apenas um sentimento, mas uma postura diante da vida, uma disposição para se colocar como alguém que não está sozinho.”

Esse sentimento de solidariedade precisa, no entanto, ser estimulado. Gruppi (1991, p. 67) mostra que, segundo o pensamento gramsciano, a consciência é o resultado de uma relação social, e que “[...] em todo o homem está presente uma consciência imposta pelo ambiente em que ele vive”. As classes subalternas participam de uma concepção de mundo que lhes é imposta pela classe dominante, cuja ideologia corresponde à sua função histórica, a de conservar unido um bloco social heterogêneo, marcado por contradições de classe, impedindo que ocorra uma crise no seu domínio. Neste contexto, a hegemonia opera não só sobre a estrutura econômica e a organização política da sociedade, mas também sobre o modo de pensar. Para Pring⁵³ apud Ramalho (2002), “[...] a escola é o melhor lugar para desenvolver essa consciência.” Corroborando, Comte apud Ferrari (2005b) “[...] acreditava que a solidariedade era um impulso natural no ser humano e que a escola é um dos órgãos sociais responsáveis por promovê-la.” Em harmonia com este discurso, os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) atribuem à postura solidária um papel fundamental na construção da cidadania.

Para Ramalho (2002), é comum esse espírito ser aguçado em momentos de crise, como durante uma enchente, uma seca prolongada ou um surto de dengue. Ocorre, no entanto, que “[...] o desafio do educador é transportar esse sentimento para a rotina do dia-a-dia e para o universo da escola. [...] A sensibilização é apenas a primeira parte do processo de construção da solidariedade. Para que ele se efetive, é imprescindível a existência de uma ação.” Nestes termos, são implementados inúmeros projetos com o intuito de “aliviar” os problemas sociais, ambientais, econômicos, entre outros. Professores do Tocantins mostram

⁵³ Richard Pring é filósofo da Universidade de Oxford, na Inglaterra.

[...] como fazer da escola o melhor lugar para construir a solidariedade. Sirlene ensina a fazer bonecas de corda. Renard desenha plantas de casas populares. Adão ministra palestras sobre reciclagem e coleta seletiva de lixo. Com mãos dedicadas e esforços conjugados, eles estão transformando a cidade de Guaraí, a 183 quilômetros de Palmas, num lugar melhor para viver. [...] envolvidos num projeto pedagógico descobriram o significado de uma palavra que ganha cada vez mais força: a solidariedade (RAMALHO, 2002).

O ensino desse valor só é possível pela ação, jamais pela explanação verbal. Conforme Carvalho apud Ramalho (2002), “A criança aprende a ser solidária quando essa conduta é exigida ou louvada por outra pessoa. [...] Não se aprende pela discussão, vive-se pelo exemplo.” Assim, o que é semeado na sala de aula deve ser levado para fora da escola também, conforme explicitado no desejo de Lopes⁵⁴ apud Ramalho (2002), “E que o espírito solidário acompanhe esses jovens na faculdade, na profissão, por toda a vida. Nas pequenas e grandes ações.”

A idéia de solidariedade relaciona-se com o pensamento de que a humanidade atingiu o ponto final da sua evolução com o triunfo da democracia liberal. Neste sentido, não se apresentam saídas à humanidade a não ser o convívio solidário entre classes desiguais.

Na nossa compreensão, no entanto, a idéia de solidariedade que está sendo disseminada é um valor produzido pela classe dominante, quando o capital, perante a sua crise, necessita reestruturar-se. Para a superação desta crise, o capital demanda a cooperação da classe trabalhadora. Esse pensamento passa, portanto, a ser desenvolvido na sociedade e tem como norte a acumulação de capital sem conflitos de classe.

Esta idéia de solidariedade, que não considera as relações sociais no interior do capitalismo baseadas na propriedade dos meios fundamentais de produção e na apropriação privada do excedente, oculta a luta de classes.

Nas escolas, as aulas também têm como uma das principais metas despertar nos alunos o senso de igualdade e de solidariedade. Os esportes que não possuem um confronto direto entre equipes, como, por exemplo, a capoeira, são desenvolvidos, favorecendo a cooperação e a solidariedade, pois não há disputa. “Durante a vida escolar, o companheirismo, a solidariedade, o ser feliz e participante são tão importantes quanto disputar no mercado de trabalho e ganhar” (BRIZA, 2004). Nesse sentido, a escola não incentiva a competição, mas, sim, o espírito de colaboração. Lucas⁵⁵ apud Ferrari (2005a), apoiada na

⁵⁴ Professora do Colégio Estadual Orquelina Torres, em Guaraí, no Tocantins.

⁵⁵ Maria Angélica Lucas é professora da Universidade Estadual de Maringá (PR).

filosofia spenceriana, afirma que a “[...] solidariedade faz com que o mais apto ajude o menos apto.”

Mediante a observação dos discursos no material impresso da Revista Nova Escola também se verificou que a palavra solidariedade é utilizada como sinônimo de apoio, de colaboração, de cooperação, de ajuda: “Descrente da possibilidade de obter apoio de políticos, Bourdieu apelou para a solidariedade de intelectuais” (FERRARI, 2006).

Na perspectiva da ajuda, as campanhas que visam arrecadar alimentos, vestuário, brinquedos, livros, entre outros objetos, são vistas como atos de solidariedade (NOVA ESCOLA, 2006). Neste contexto, acredita-se que as ações comunitárias, com base na solidariedade e no respeito ao próximo, ajudam a construir uma sociedade melhor, com mais equidade e liberdade.

No sentido de cooperar, Assis⁵⁶ apud Ramalho (2002) sugere que as crianças precisam ser educadas para o uso compartilhado dos materiais: “[...] é uma forma de incentivar a cooperação e a solidariedade”.

Para Poulantzas (1990, p. 33), a ideologia é mais que um sistema de idéias e de representações, compreendendo práticas materiais que são “[...] extensivas aos hábitos, aos costumes, ao modo de vida dos agentes, e assim se molda como cimento no conjunto das práticas sociais, aí compreendidas as práticas políticas e econômicas.”

Conectando o que se aprende na escola com a vida deles, valorizando a intersubjetividade, a multiculturalidade, o envolvimento, a solidariedade, o afetivo, a autogestão da vida (GENTILE e FRANZ, 2003).

Nas práticas materiais incluímos as práticas “solidárias”, presentes nas escolas, nas corporações, na sociedade, nas ações do governo, entre outras.

A ideologia é uma estrutura material complexa, que recria a unidade da formação social, passando pela mediação da estrutura social e compreendida no campo da luta de classes. O trabalhador que adere a esse valor não o faz apenas pela ação repressiva e ideológica do Estado, mas em consequência das relações de produção em que se encontra. Neste contexto, a ideologia dominante se engaja na experiência vivida das classes subordinadas, e a maneira como essas classes subalternas vivem o seu mundo é influenciada pelas ideologias dominantes. Na busca da hegemonia, é essencial persuadir e convencer a

⁵⁶ Orli Zucato de Assis é pedagoga do Laboratório de Psicologia Genética da Universidade Estadual de Campinas.

sociedade sobre os seus valores e sobre as suas propostas econômicas e políticas. Nesse sentido, os meios de comunicação ocupam-se do discurso que difunde a ideologia dominante.

Sob a aparência da convivência pacífica e da colaboração dos ricos com os pobres, o discurso da solidariedade objetiva a colaboração da classe trabalhadora com os donos do capital, pela via do consentimento. Esse consentimento, em certas ocasiões significa a concordância com a redução de direitos em troca de um emprego, muitas vezes na informalidade.

A solidariedade também é entendida como uma nova ética, uma concepção de mundo sem luta de classes, que se desenvolve no processo de reestruturação produtiva. Para Bologna⁵⁷ apud Prado (2002), uma revolução silenciosa, em curso há meio século, vem transferindo para a escola a formação ética e moral que antes era dada pela família e pela Igreja. Nessa transferência de responsabilidade para a escola, “Cabe a ela dar um novo significado à solidariedade e ao espírito coletivo.”

Para Pellegrini (2002), “Um caminho para se tornar ético passa pela reflexão sobre ações de ordem moral e atitudes do dia-a-dia, [...] entender pressupostos éticos, como a solidariedade e a generosidade.”

Para Gentile (2005), comprometer-se com a ética é “[...] viver a docência com amor e estar sempre comprometido com princípios morais e éticos, próprios de uma cidadania fundada na liberdade, na justiça, na solidariedade e na igualdade.”

Bencini (2004a), ao referir-se à participação de estudantes em atividades solidárias como voluntários, afirma que “[...] atividades dessa natureza desenvolvem senso de justiça, responsabilidade, cidadania, ética e respeito às diferenças.”

Para Toro⁵⁸ apud Gentile (2002), é necessário desenvolver “[...] a solidariedade, ou seja, a capacidade de trabalhar bens e serviços que serão desfrutados por alguém que não sou eu.” Isso, de fato, já vem ocorrendo há muito tempo, pois a classe trabalhadora, no seu cotidiano, cada vez mais vêm produzindo produtos, serviços e tecnologias a que, não por livre escolha, mas devido às suas limitações econômicas, não consegue ter acesso via mercado, não podendo usufruir do produto do seu trabalho.

Por outro lado, Masi⁵⁹ apud Ramalho (2000), que também aborda esta questão na esfera do trabalho, afirma que é necessário “[...] educar não apenas para o trabalho, mas também para o estudo e para o ócio; para as satisfações e necessidades mais essenciais do

⁵⁷ José Ernesto Bologna, psicólogo e consultor de colégios e empresas.

⁵⁸ Bernardo Toro é filósofo e educador colombiano.

⁵⁹ Domenico de Masi é professor de sociologia do trabalho na Universidade de Roma.

homem: o amor, a amizade, a diversão, o convívio, a solidariedade, a beleza. Significa formar o cidadão em toda sua amplitude de homem econômico, estético, social e ético.”

Todo este discurso vem confirmar como o movimento do Estado brasileiro admitiu, a partir da década de 1980, a gravidade da sua crise, sendo nela apontadas dificuldades de ordem fiscal, fatores como o descompasso entre o Estado burocrático e rígido, com fraco potencial de incorporação política das demandas da sociedade civil. Tudo isso ocorreu num período em que o capital demandava a liberalização do mercado. Não era corrente, no entanto, na literatura dominante, o apontamento da crise do modo de produção capitalista e a sua estrutura, e, a partir disto, a refração na esfera do Estado.

Neste contexto, o governo, sob o comando liberal, passou a apontar como saída a reforma do Estado, restringindo-o a aparelho regulador e financiador, abandonando a execução na área das políticas sociais e privatizando grande parte da sua área produtiva.

É claro que a crise também atinge a educação. Em primeiro lugar, porque não há recursos [...] Caso a crise se prolongue, a situação vai ficar muito preocupante. [...] Por outro lado, essa situação está revelando enormes esforços de solidariedade. São vizinhos, professores, diversos grupos e associações tentando manter a escola funcionando à custa de trabalho solidário. Com isso, agregam-se valores positivos e se promove uma cultura de solidariedade. É uma forma de reagir ao capitalismo selvagem que gerou essa situação (TEDESCO apud PRADO, 2002).

Assim, para implementar a proposta do governo, era necessário que a sociedade se tornasse “parceira” do Estado, partilhando com ele o enfrentamento das manifestações da questão social. Essa parceria se sobrepõe às diferenças e aos interesses das classes, uma vez que envolve organizações não-governamentais, igrejas, empresas e outras organizações da sociedade civil. Ou seja, classes com interesses diferentes se unem em prol de um projeto único, num movimento sem contradições.

No desmonte do Estado, o governo retrai a contratação de funcionários públicos e repassa responsabilidades a voluntários. Ao contrário do funcionalismo público, que ainda se encontra organizado por meio de associações e de sindicatos, na luta em defesa dos seus direitos, o voluntariado está disperso, e não se organiza enquanto classe.

O Estado e a sua reforma promovem o conceito de solidariedade perante a sociedade, inclusive perante empresários, que aderem ao projeto, criando as suas fundações integradas ao “Terceiro Setor”.

Na perspectiva neoliberal, a solidariedade da sociedade civil é fundamental, pois assim o Estado pode livrar-se do ônus e de pressões, por agir historicamente de forma

incipiente no espaço das desigualdades sociais, ao mesmo tempo em que estreita os seus compromissos com os da acumulação.

No pensamento dominante, a idéia de solidariedade deve pacificar a sociedade, fundada no consentimento da classe trabalhadora, garantindo a continuidade da acumulação capitalista sem conflitos.

Assim, este estudo-pesquisa permite-nos identificar como uma organização do “Terceiro Setor”, que privilegia a sua atuação na disseminação de idéias que vão a favor da reprodução do capital, atua com o intuito de conquistar o maior número de pessoas por meio da educação, para que reproduzam o ideário do projeto societário burguês, conscientes ou não. Veja-se que o discurso midiático é tão sutil que grande parte dos indivíduos não consegue localizar as causas dos problemas, ou seja, a sua raiz, dentro do processo histórico real. Assim, esses indivíduos se ocupam apenas em tentar amenizar os problemas sociais, evidenciando assim o caráter imediatista das ações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao término deste trabalho dissertativo, realizado sob a luz reflexiva teórico-metodológica e histórica, por meio da análise do material impresso da Revista Nova Escola, da Fundação Victor Civita, respondemos aos objetivos e à problemática deste estudo-esquisa.

Assim, inferimos que as atividades desenvolvidas em parceria com organizações do “Terceiro Setor”, com conteúdos que explicitam o exercício para a cidadania, não contribuem para efetivar uma sociedade que caminha em direção à emancipação humana, mas visam à manutenção do projeto societário burguês, uma vez que não possibilitam a ampliação de direitos, dando respostas somente aos problemas mais emergenciais, não debatendo sobre as suas possíveis causas.

Além do que, por meio do discurso competente de vários especialistas da área da educação, conseguem dominar o campo psicológico da classe trabalhadora, apropriando-se da subjetividade e da objetividade da classe trabalhadora. Assim, entendemos que expressões, criadas pelos representantes intelectuais do capital, são instrumentalizadas para induzir a força de trabalho a aceitar os acontecimentos como naturais, sem manifestar resistência, e, se possível, aderindo aos ideais do projeto societário burguês, praticando o voluntariado e “ajudando” a sanar os problemas sociais latentes na comunidade local.

Neste sentido, identificamos formas como o “Terceiro Setor” tem procurado introduzir-se no sistema educacional. Percebemos que algumas organizações têm atuado diretamente na educação, assim como ocorre na área da saúde, no entanto a maior parte delas atua em parcerias com o poder público, desenvolvendo projetos complementares à educação formal.

Também analisamos como o periódico tem trabalhado com o conceito da cidadania, uma vez que a sua existência presencia um período histórico de retrocesso dos direitos, principalmente dos sociais. Neste sentido, notamos que a linha editorial da revista tem ocultado o debate acerca dos direitos sociais, enfatizando a questão da cidadania política. Apesar de o voto ser facultativo aos analfabetos, ainda se propala a idéia de que a educação formal é uma pré-condição para o exercício da cidadania e que somente após a consolidação da cidadania é que poderemos vivenciar a democracia em toda a sua plenitude.

O trabalho e a educação são elementos deste processo de construção da cidadania capitalista. O trabalho agora, diferentemente da visão grega, passa a ser visto como meio necessário para a conquista da cidadania. É por meio do trabalho que o indivíduo recebe a

parcela a que tem direito nas relações sociais, o seu salário, tornando real a sua condição de cidadão. O trabalhador é proprietário da sua força de trabalho e, de acordo com os seus direitos civis, que proporcionam ao indivíduo liberdade em negociá-la livremente, este vende a sua força de trabalho em troca do salário. Ambos são proprietários: o trabalhador, da sua força de trabalho; e o capitalista, do capital. A idéia que se estabeleceu é a de que ambos necessitam um do outro e, portanto, necessitam conviver em harmonia no espaço social.

Outro aspecto que nos chamou atenção é o discurso da igualdade, de que todos somos iguais, pois todos temos acesso à escola pública, universalizada em termos quantitativos e que agora busca incluir também indivíduos com necessidades especiais, que até então eram atendidos por instituições especializadas para este tipo de trabalho. Com o desenvolvimento do capitalismo, a ideologia vinculada pelo Estado Liberal, numa sociedade de interesses antagônicos, serve para camuflar as desigualdades inerentes a esta racionalidade sob a égide da cidadania, pois, a partir do momento em que os indivíduos são colocados como iguais, desaparece o antagonismo entre capital e trabalho, dominante e dominado, capitalista e trabalhador, visto que ambos são submetidos às mesmas regras sociais.

Percebemos também que ser um bom cidadão é adotar determinado comportamento, considerado correto pela sociedade. Neste sentido, destacam-se os indivíduos que têm atuado como voluntários. Esses são considerados exemplos de cidadania, ao “contribuir” para o desenvolvimento de uma sociedade mais justa e igualitária, conscientes ou não.

Assim, fica evidenciada a insuficiência da concepção liberal, a qual compreende os cidadãos como apenas detentores de um *status* de titularidade de direitos perante o Estado e como tendentes a serem meros espectadores na arena política, pois não se promove, de fato, a participação na comunidade política, nem melhores condições de igualdade entre os indivíduos, mostrando-se não muito permeável às demandas características levantadas na sociedade e no mundo contemporâneo.

Tendo em vista a isonomia normativa da cidadania, em que todos possuem formalmente o *status* de cidadãos, as pessoas atualmente não são mais distinguidas entre cidadãos e não-cidadãos, mas entre cidadãos e subcidadãos, de acordo com as posições que ocupam diante do processo produtivo e na estrutura de poder da sociedade capitalista.

Este legado apresenta contribuições, como o empoderamento legal com os direitos de liberdade e a expansão, mesmo que formal, do *status* de cidadania, o que representa avanços em relação à concepção ativa típica da Antigüidade Clássica e do Renascimento. Por outro lado, julgamos que tais elementos devem ser incorporados a um

conceito mais amplo de cidadania, que denote uma perspectiva multidimensional na qual se conjuguem as concepções da cidadania passiva e ativa.

Como demonstrado, a construção da cidadania é marcada por uma série de transformações históricas. Neste contexto, novos agentes têm surgido no cenário político, desvelando a necessidade de se compreender a cidadania por meio da conjugação da noção de *status* de direitos, como as de pertencimento e participação. Para tanto, é preciso equilibrar direitos e responsabilidades, em termos não individualistas, bem como conjugar os espaços políticos institucionais e não-institucionais.

Esse panorama contemporâneo da cidadania também revela novos espaços para a sua formação e efetivação. No paradigma da modernidade, a partir das articulações entre público e privado identificadas nos contextos estudados, Estado e sociedade desempenharam papéis distintos em relação à cidadania e à questão social.

Com a primazia da seara privada sobre a pública, típica da visão individualista burguesa, o acesso dos indivíduos à comunidade política foi determinado pelas suas posições no processo produtivo, incumbindo aos sujeitos privados a adoção, no plano local, de medidas de caridade diante das necessidades vitais dos não-cidadãos. Ao revés, quando da preponderância da esfera pública sobre a privada, caracterizando a passagem da perspectiva política atomista para a estadocêntrica, o Estado nacional notabilizou-se como figura referencial da cidadania, assumindo a responsabilidade pela garantia dos direitos dos cidadãos. Em meio a esse processo de delimitação das relações entre Estado, sociedade e indivíduos, inicialmente foram perpassadas as esferas local e nacional, sendo posteriormente considerada a seara regional e, com a intensificação do fenômeno das globalizações, também a internacional.

Na rearticulação dessas perspectivas, as demandas sociais figuraram como vetor de unificação dos movimentos sociais e políticos, tendo funcionado a reivindicação e o reconhecimento dos direitos sociais como catalisadores das demandas dos trabalhadores perante o Estado Capitalista. Em meio a uma relação de cooperação entre Estado e sociedade, novos sujeitos coletivos se formaram aglutinando-se em torno da sua posição de portadores de força de trabalho, buscando o *status* de cidadão por meio do atendimento a condições de vida digna e de igual participação política.

Com o enfraquecimento do Estado Social e a ascensão do neoliberalismo, passou-se a retroceder a uma concepção restritiva da cidadania, o que resultou numa reformulação retrógrada na sua prática. Essa meta foi e tem sido viabilizada por uma estratégia de esvaziamento da política, privatização dos processos deliberativos e,

principalmente, por repolitização da questão social, repolitização que tem implicado uma involução das liberdades civis, descrédito na democracia representativa e agravamento da pobreza e das desigualdades sociais.

Além disso, a lógica do pensamento neoliberal busca canonizar a idéia de que não cabe mais pensar a cidadania numa perspectiva emancipatória, devendo-se conceber tal conceito como limitado pelas contingências do mercado. Assim, restaria justificada a recuperação dos elementos da sistemática das *Poor Laws* inglesas para as atuais políticas sociais, quais sejam: o localismo, a caridade, a seletividade e a limitação das prestações materiais às necessidades vitais mais elementares.

A partir das teorias e análises apresentadas, com relação à incorporação do conceito de cidadania na prática política, percebemos que se manifesta um discurso crítico à perspectiva estadocêntrica da política, verificando-se uma aposta na sociedade civil enquanto agente promotor e espaço de implementação da cidadania social. A realidade brasileira demonstra, porém, que isso pode piorar o tratamento das manifestações da questão social. Com a apropriação e a ressignificação neoliberal das noções de “cidadania”, de “participação” e de “sociedade civil”, esvazia-se o Estado e a esfera pública, e privatiza-se a responsabilidade social.

Para se conceber o cidadão como uma figura dotada de condições materiais de vida digna, de identidade coletiva e de efetiva participação política, faz-se necessário um resgate da política e da concepção ativa da cidadania, com uma conjugação entre os direitos de cidadania e as noções de pertencimento e de participação. Assim, torna-se possível recuperar a conotação emancipatória desse conceito e implementar uma nova lógica que viabilize uma concretização expansiva dos direitos de cidadania, incompatível com qualquer compreensão clientelista e paternalista.

Para Carvalho (2004), no Brasil, o bom cidadão não é o que se sente livre e igual. É, ao contrário, o que se encaixa à força na hierarquia que lhe é prescrita. Em outras palavras, o bom cidadão é aquele que se submete docilmente ao mando e aceita a sua posição social com cordialidade e simpatia. Desse modo, as pessoas são formadas como súditos, como objetos de ação do Estado, e não como sujeitos desta ação.

O discurso neoliberal atribui à intervenção do Estado todos os males sociais e econômicos da nossa atual situação e à iniciativa privada todas as virtudes e saídas; utiliza os meios de comunicação de massa para a conquista da consciência social hegemônica; e, a educação, como veículo estratégico de preparação para o mercado de trabalho e como via ideológica de proclamação das excelências do livre mercado e da livre iniciativa.

Entende-se por ideologia, explícita ou implicitamente, um corpo explicativo e prático (normas, regras, preceitos) de caráter prescritivo, normativo, regulador, cuja função é dar aos membros de uma sociedade dividida em classes uma explicação para as diferenças sociais, políticas e culturais, sem jamais atribuir tais diferenças à divisão da sociedade em classes a partir das divisões na esfera da produção. Pelo contrário, a função da ideologia é a de apagar as diferenças de classes e de fornecer aos membros da sociedade o sentimento da identidade social, encontrando certos referenciais identificadores de todos e para todos, como, por exemplo, a Humanidade, a Liberdade, a Igualdade, a Nação, ou o Estado. (CHAUÍ, 1981).

Num mundo que cultua a cientificidade como única forma válida de produção de saber, o conhecimento científico é tido como o único verdadeiro e os que o produzem são considerados os únicos autorizados a dizer. O discurso competente adquire, assim, estatuto de conhecimento verdadeiro e legítimo que produz, por complementaridade, os “incompetentes”, a quem se nega autoridade para falar. É assim que se garante, no plano das idéias, a reprodução de um estado de coisas injusto que só interessa a quem se beneficia dele. Os produtores e/ou porta-vozes da ideologia falam sobre os oprimidos e, assim, silenciam a fala dos oprimidos, uma forma poderosa de exercício do poder.

Além do mais, o Estado consegue, por meio dos seus aparelhos reprodutores ideológicos (família, escola, igreja, mídia, entre outros), repassar a sua ideologia. Esta já faz parte da educação brasileira, com modelos educacionais que visam o repasse da ideologia da classe dominante, por meio das escolas e os seus projetos pedagógicos. A reprodução ideológica assegura a aceitação do sistema de estratificação social vigente. A educação ideológica é usada pelo Estado para manter o poder de Estado, e isso é uma premissa de qualquer tipo de governo, seja ele progressista ou conservador, em qualquer parte do mundo.

Por meio de vários meios, notadamente os veículos de comunicação e a escola, a ideologia dominante penetra na classe dominada, dificultando o desenvolvimento da idéias da classe dominada. A classe dominante ensina, assim, a classe dominada a aceitar o seu lugar na sociedade.

Assim, o veículo de comunicação Revista Nova Escola da Fundação Victor Civita, pela coação psicológica, pela manipulação da opinião pública e pela divulgação de processos de aprendizagem, contribui para o processo de reprodução social por meio da manutenção e da aceitação da ordem social.

Diante disso, podemos afirmar que, a partir de referenciais teórico-metodológicos, a Revista Nova Escola caracteriza-se como “material ideológico” eficaz para a manutenção da ordem social vigente, conforme a concepção gramsciana, sintonizando-se

com a história do exercício de hegemonia de determinadas classes sociais que se têm utilizado de diferentes estratégias para conservar, legitimar e ampliar o seu lastro de poder.

REFERÊNCIAS

ACOTTO, L.; MANZUR, A. **El tercer sector ¿Una nueva alternativa laboral?** Bo Electrónico Surá, n.º 47. Universidad de Costa Rica, Escuela de Trabajo Social, junho 2 Disponível em: <<http://cariari.ucr.ac.cr/~trasoc/trabsoc/trabsco.html>>. Acesso em: 31 ago. 2000.

ARAÚJO, Paulo. Entre nessa turma. **Revista Nova Escola**. Edição 146, out. 2001. Disponível em http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0146/aberto/mt_246375.shtml. Acesso em 30.08.2007.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10. ed. Trad. de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

BARROS, A. J. P. de; LEHFELD, N. A. de S. **Fundamentos de metodologia**. São Paulo: McGraw-Hill, 1986.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine Rossetti.; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006. (Coleção Básica de Serviços Social, v. 2).

BENCINI, Roberta. Uma rara virtude chamada solidariedade. **Revista Nova Escola**. Edição 169, jan. 2004a. Disponível em http://www.ensino.net/novaescola/125_set99/html/cidadania.htm. Acesso em 30.08.2007.

BENCINI, Roberta. Trabalho voluntário - Prazer em ajudar e chance de aprender. **Revista Nova Escola**. Edição 169, jan. 2004b. Disponível em http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0169/aberto/mt_144615.shtml. Acesso em 30.08.2007.

BENDIX, Reinhard. **Construção nacional e cidadania: estudos de nossa ordem social em mudança**. São Paulo: EDUSP, 1996.

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

_____; BOVERO, M. **Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna**. Tradução Carlos Nelson Coutinho, 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1996.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 7 dez.1993.

_____. Decreto n.º 1.366, de 12 de janeiro de 1995. Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 13 jan.1995a.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995b.

_____. Lei n.º 9.608, de 18 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 19 fev. 1998a.

_____. Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 18 maio 1998b.

_____. Lei n.º 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação das pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 1999.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. Para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Editora 34, 1996.

_____. **Reforma do Estado para a cidadania**. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.

BRIZA, Lucita. Escola particular e pública têm a mesma meta: qualidade. **Revista Nova Escola**. Edição 176, out. 2004. Disponível em http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0176/aberto/mt_245012.shtml. Acesso em 30.08.2007.

BUCCI, Eugênio. No limite da sala de aula. **Revista Nova Escola**. Edição 140, mar. 2001. Disponível em http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0140/aberto/mt_245814.shtml. Acesso em 30.08.2007.

BUCCI, Eugênio. A deseducação educativa. **Revista Nova Escola**. Edição 158, dez. 2002. Disponível em http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0158/aberto/mt_242567.shtml. Acesso em 30.08.2007.

CARVALHO, José Murilo de. 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.

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

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Trad. Iraci Poleti. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

CASTRO, C. A. P.; LAZZARI, J. B. **Manual de direito previdenciário**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2003.

CAVALCANTE, Meire; PAGENOTTO, Maria Lígia. 20 dicas para dominar as modernas práticas pedagógicas. **Revista Nova Escola**. Edição 188, dez. 2005. Disponível em http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0188/aberto/mt_105133.shtml. Acesso em 30.08.2007.

CAVALCANTI, S. A. U. Reforma do Estado e Políticas Sociais no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, v. 22, n. 68, p. 34-53, nov. 2001.

CEPAL. **Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe**, 2006. Disponível em: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/27542/lcg2327_p_e_.pdf>.

CHAUÍ, M. **O que é ideologia**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

COELHO, Simone de Castro Tavares. 2002. **Terceiro setor**: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos. São Paulo: Editora do Senac, 2000.

COHN, A. Mudanças econômicas e políticas de saúde no Brasil. In: LAURELL, A. C. (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. Revisão técnica Amélia Cohn. Tradução Rodrigo Leon Contrera. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

CROSSMAN, R. H. S. **Biografia do Estado moderno**. Tradução de Evaldo Amaro Vieira. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1980.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Do Iluminismo de Rousseau aos dias atuais. **Revista Nova Escola**. Edição 178, dez. 2004. Disponível em http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/Esp_004/aberto/mt_especial_254694.shtml Acesso em 30.08.2007.

DAGNINO, Evelina. ¿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.

DALLARI, D. de A. **Elementos de teoria geral do Estado**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. São Paulo: Global, 1984.

ESPING-ANDERSEN, G. As Três Economias Políticas do Welfare State. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**. São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991.

FARIA, Gina Gladys Guimarães de. **Nova Escola**: um projeto político-pedagógico em andamento 1986-2000. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Goiás, 2001.

FALEIROS, V. de P. **A política social do Estado Capitalista**: as funções da Previdência e da Assistência Sociais. São Paulo: Cortez, 1980.

FERNANDES, Cleiber. Sala dos Professores. **Revista Nova Escola**. Edição 134, ago. 2000.

FERNANDES, Florestan. **Nova república?** 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986.

FERNANDES, R. C. **Privado porém público**: o terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FERRARI, Márcio. Pedagogo da emancipação das massas. **Revista Nova Escola**. Edição 173, jun. 2004. Disponível em http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0173/aberto/mt_77544.shtml. Acesso em 30.08.2007.

FERRARI, Márcio. Auguste Comte: o filósofo que quis pôr ordem no mundo. **Revista Nova Escola**. Edição 185, set. 2005a. Disponível em http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0185/aberto/mt_89607.shtml. Acesso em 30.08.2007.

FERRARI, Márcio. Herbert Spencer: o ideólogo da luta pela vida. **Revista Nova Escola**. Edição 186, out. 2005b. Disponível em http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0186/aberto/mt_94622.shtml. Acesso em 30.08.2007.

FERRARI, Márcio. Edgar Morin: o arquiteto da complexidade. **Revista Nova Escola**. Edição 196, out. 2006. Disponível em http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0196/aberto/mt_169931.shtml. Acesso em 30.08.2007.

FIORAVANTI, Carlos. As modernas Donas Bentas. **Revista Nova Escola**. Edição 115, set. 1998. Disponível em http://www.ensino.net/novaescola/115_set98/html/leitura.htm. Acesso em 30.08.2007.

FIGLIARELLI, Elizabeth de. Um passaporte para a vida. **Revista Nova Escola**, Edição 112, maio 1998a. Disponível em http://www.ensino.net/novaescola/112_mai98/html/carta.htm. Acesso em 30.08.2007.

FIGLIARELLI, Elizabeth de. Como fazer uso da TV e não 'ser usado' por ela. **Revista Nova Escola**. Edição 118, dez. 1998.

FLEURY, Sonia. **Estado sem cidadãos**: Seguridade Social na América Latina. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 1994.

GENTILI, Paola; BENCINI, Roberta. Para aprender (e desenvolver) competências. **Revista Nova Escola**. Edição 135, set. 2000. Disponível em http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0135/aberto/mt_247404.shtml. Acesso em 30.08.2007.

GENTILE, Paola. Precisamos de cidadãos do mundo. **Revista Nova Escola**. Edição 149, jan. 2002. Disponível em http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0149/aberto/mt_245662.shtml. Acesso em 30.08.2007.

GENTILE, Paola; FRANZ, Teresinha. Um olhar crítico sobre a fome. **Revista Nova Escola**. Edição 161, abr. 2003. Disponível em http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0161/aberto/mt_244500.shtml Acesso em 30.08.2007.

GENTILE, Paola. Como o professor pode ajudar a construir um Brasil melhor? **Revista Nova Escola**. Edição 188, dez. 2005. Disponível em http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0188/aberto/mt_106561.shtml Acesso em 30.08.2007.

GIRARDI, Giovana. Vou me aposentar. E agora? **Revista Nova Escola**. Edição 177, nov. 2004. Disponível em http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0177/aberto/mt_243217.shtml Acesso em 30.08.2007.

GOHN, M. da G. **Teoria dos movimentos sociais**. Rio de Janeiro: Loyola, 1997.

_____. **Mídia, terceiro setor e MST: impactos sobre o futuro das cidades e do campo**. Petrópolis: Vozes, 2000.

GÓMEZ, José María. Direitos Humanos, Desenvolvimento e Democracia na América Latina. In: **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro: Editora UFRJ, n.º 11, 2005.

GRUPPI, L. **Tudo começou com Maquiavel - As concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci**. Tradução Dario Canali. Porto Alegre: L&PM Editores, 1980.

GRUPPI, Luciano. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1991.

GUSMÃO, R. A Ideologia da Solidariedade. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, ano XXI, n. 62, p. 93-111, mar. 2000.

GUERRA, Y. Instrumentalidade do Processo de Trabalho e Serviço Social. In: **Serviço Social e Sociedade**. N.º 62, São Paulo: Cortez, 2000.

HOBBS, Thomas. **O Leviatã: ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. 4. ed. São Paulo: Nova Cultura, 1998. (Coleção "Os Pensadores")

HOBBSAWM, E. **Nações e nacionalismo desde 1780**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

_____. **Nações e nacionalismo desde 1870: programa, mito e realidade**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

IANNI, Octavio. **La formación del Estado populista em América Latina**. Mexico: Era, 1974.

IOSCHPE, E. (Coord.) **3.º Setor**. Desenvolvimento social sustentado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

JAPIASSU, H. **O mito da neutralidade científica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Imago, 1982.

JORNAL DO BRASIL, **Brasil é a 14ª economia do mundo**. Disponível em: <<http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=206569>>. Acesso em: 20 jun. 2007.

JOVER, Ana. Indisciplina: como lidar com ela? **Revista Nova Escola**. Edição 113, jun. 1998.

KEYNES, John Maynard. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Trad. Mário Ribeiro da Cruz. São Paulo: Editora Atlas, 1992.

KLIKSBERG, B. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social**: superando dogmas e convencionalismos. Tradução Joaquim Ozório Pires da Silva. São Paulo: Cortez, 1998.

KOSIC, Karel. **A dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

KUCZYNSKI, Pedro-Pablo; WILLIAMSON, John. **Depois do Consenso de Washington**: Retomando crescimento e reforma na América Latina. São Paulo: Saraiva, 2003.

LANDIM, L. **Notas em torno do terceiro setor e outras expressões estratégicas**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 1999.

LAURELL, A. C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, A. C. (Org.). **Estado e Políticas sociais no neoliberalismo**. Revisão Técnica Amélia Cohn. Tradução Rodrigo Leon Contrera. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 3. ed. 1ª reimp. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LÊNIN, V. I. **O imperialismo**: fase superior do capitalismo. 2. ed. São Paulo: Centauro, 2002.

LOCKE, John. **Segundo tratado de governo**: ensaio relativo à verdadeira origem, extensão e objetivo do governo civil. Tradução de E. Jacy Monteiro. São Paulo: Abril Cultural, 1973. (Coleção “Os Pensadores”, v. XVIII.)

MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, Karl. **A questão judaica**. 2. ed. São Paulo: Moraes, 1991.

_____; ENGELS, F. **A ideologia alemã** (Feuerbach). 5. ed. São Paulo: Hucitec, 1986.

_____. **Manifesto do Partido Comunista**. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. **Manuscritos econômico-filosóficos**. Trad. Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2004.

MATOS, Carlos Eduardo; BENCINI, Roberta. A hora e a vez do voto. **Revista Nova Escola**. Edição 115, set. 1998. Disponível em: http://www.ensino.net/novaescola/115_set98/html/repcapa.htm Acesso em 30.08.2007.

MELLO, Guiomar Namó de. Educar para a cidadania, sim. Mas com conteúdo. **Revista Nova Escola**. Edição 175, set. 2004. Disponível em http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0175/aberto/mt_69612.shtml Acesso em 31.08.2007.

MELLO, Guiomar Namó de. A reinvenção do Ensino Médio no Brasil. **Revista Nova Escola**. Edição 182, maio 2005. Disponível em http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0182/aberto/mt_68286.shtml Acesso em 31.08.2007.

MENEZES, Luiz Carlos de. Para os professores nada? Tudo! **Revista Nova Escola**. Edição 196, out. 2006a. Disponível em http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0196/aberto/mt_173099.shtml Acesso em 31.08.2007.

MENEZES, Luiz Carlos de. Que jovens queremos formar e a que custo? **Revista Nova Escola**. Edição 197, nov. 2006b. Disponível em http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0197/aberto/mt_186177.shtml. Acesso em 31.08.2007.

MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MONTÃO, C. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.

MORGAN, L. H. A sociedade antiga (1877) (fragmento). In: CASTRO, C. (Org.). **Evolucionismo cultural**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

MOTA, A. E. **Cultura da crise e seguridade social**. Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.

MURTA, Andréa. Ética uma lição que se constrói em conjunto. **Revista Nova Escola**. Edição 195, set. 2006. Disponível em http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0195/aberto/mt_163199.shtml. Acesso em 31.08.2007.

NETTO, J. P. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. São Paulo: Cortez, 1993.

_____. **Cinco notas a propósito da questão social**. Temporalis, 2001.

NOVA ESCOLA. 10 professores nota 10. **Revista Nova Escola**. Edição 127, nov. 1999. Disponível em http://revistaescola.abril.com.br/premiovc/reportagem/NewsPremio_254599.shtml. Acesso em 31.08.2007.

NOVA ESCOLA. Eles são professores nota 10. **Revista Nova Escola**. Edição 136, out. 2000. Disponível em http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0166/aberto/mt_181339.shtml. Acesso em 31.08.2007.

NOVA ESCOLA. Dicas para virar um Professor Nota 10. **Revista Nova Escola**. Edição 129, dez. 2000b. Disponível em http://www.ensino.net/novaescola/129_fev00/html/premiovc.htm. Acesso em 31.08.2007.

NOVA ESCOLA. Especial Ensino Médio. **Revista Nova Escola**. Edição 154, ago. 2002. Disponível em http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0154/aberto/mt_243939.shtml#topo. Acesso em 31.08.2007.

NOVA ESCOLA. Um mundo melhor é possível. **Revista Nova Escola**. Edição 168, dez. 2003. Disponível em http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/especiais/unibanco/pdfs/EncarteUnibanco_vol8.pdf. Acesso em 31.08.2007.

NOVA ESCOLA. Ao contar histórias, alunos passam a curtir livros. **Revista Nova Escola**. Edição 180, mar. 2005. Disponível em http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0180/aberto/mt_242229.shtml. Acesso em 31.08.2007.

NOVA ESCOLA. Guiomar Namó de Mello recebe prêmio de cidadania. **Revista Nova Escola**. Edição 179, jan. 2005. Disponível em http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0179/aberto/mt_242187.shtml. Acesso em 31.08.2007.

NOVA ESCOLA. Caminhos para a educação. **Revista Nova Escola**. Edição 192, maio 2006. Disponível em http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0192/aberto/mt_132519.shtml. Acesso em 31.08.2007.

NOVELO U., F. Estado Keynesiano e Estado neoliberal. In: LAURELL, A. C. (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. Revisão técnica Amélia Cohn. Tradução Rodrigo Leon Contrera. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

O'CONNOR, J. USA. A crise do Estado capitalista. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OFFE, Claus. A democracia partidária competitiva e o "Welfare State" keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização. In: OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Francisco de. O momento Lênin. In: **Novos Estudos**, CEBRAP, São Paulo, n.º 75, jul. 2006, p. 23/47.

_____. Hegemonia às avessas. In: **Revista Piauí**, São Paulo, n.º 4, ano 1, jan., 2007, p. 56/57.

PAGENOTTO, Maria Lígia. 20 dicas para dominar as modernas práticas pedagógicas. **Revista Nova Escola**. Edição 188, dez. 2005. Disponível em

http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0188/aberto/mt_105133.shtml Acesso em 30.08.2007.

PASTORINI, A. Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria “concessão-conquista”. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, ano XVIII, vol. 53, p. 80-101, mar. 1997.

PAZ, R. D. O. O que é ONG? **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, ano XVII, n. 53, mar.1997, p. 176-177.

PELLEGRINI, Denise. A culpa pelo fracasso não é do aluno. **Revista Nova Escola**. Edição 129, jan. 2000. Disponível em http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0129/aberto/mt_248894.shtml Acesso em 30.08.2007.

PELLEGRINI, Denise. Aprenda com eles e ensine melhor. **Revista Nova Escola**. Edição 139, jan. 2001. Disponível em http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0139/aberto/mt_246216.shtml. Acesso em 30.08.2007.

PELLEGRINI, Denise. Só ensina bem quem sabe fazer. **Revista Nova Escola**. Edição 149, jan. 2002. Disponível em http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0149/aberto/mt_245669.shtml Acesso em 30.08.2007.

PELLEGRINI, Denise; VITA, Marcos. Portas abertas para a paz. **Revista Nova Escola**. Edição 152, maio 2002. Disponível em http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0152/aberto/mt_244443.shtml. Acesso em 30.08.2007.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

PETRAS, James. Os fundamentos do neoliberalismo.. In: RAMPINELLI, W. J.; OURIQUES, N. D. (Orgs.) **No fio da navalha: críticas das reformas neoliberais de FHC**. Tradução Amílcar D’Avila de Mello. São Paulo: Xamã, 1997.

PINSKY, Jayme; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época**. 2. ed. Trad. Fanny Wrobel. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PONTES, L.; BAVA, C. As ONGs e as políticas públicas na construção do Estado democrático. **Serviço Social e Sociedade**. Ano XVII, n. 50, p. 133-142, 1996.

PORTO, M. C. da S. Cidadania e “(des)proteção social”: uma inversão do Estado brasileiro? **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, ano XXII, n. 68, p. 17-33, nov. 2001.

POULANTZAS, Nico. **O Estado, o poder, o socialismo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1990.

PRADO, Ricardo. O desarme da violência. **Revista Nova Escola**. Edição 125, set. 1999. Disponível em http://www.ensino.net/novaescola/125_set99/html/repcapa.htm Acesso em 30.08.2007.

PRADO, Ricardo. et alii. Lições para o resto da vida. **Revista Nova Escola**. Edição 131. abr. 2000. Disponível em http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0131/aberto/mt_247867.shtml Acesso em 30.08.2007.

PRADO, Ricardo. Os jovens estão cada vez mais solitários. **Revista Nova Escola**. Edição 150, mar. 2002. Disponível em http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0150/aberto/mt_245361.shtml. Acesso em 30.08.2007.

PRADO, Ricardo. O que dizer à turma sobre o fome zero. **Revista Nova Escola**. Edição 161, abr. 2003. Disponível em http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0161/aberto/mt_244635.shtml. Acesso em 30.08.2007.

PRADO JÚNIOR, Caio. **A Revolução Brasileira**. 7ª ed., São Paulo: Brasiliense, 1987.

RAMALHO, P. Por um mundo mais criativo. **Revista Nova Escola**. Edição 136, out. 2000. Disponível em http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0136/aberto/mt_247276.shtml. Acesso em 30.08.2007.

RAMALHO, P. O mundo a 12 bilhões de mãos. **Revista Nova Escola**. Edição 152, maio 2002. Disponível em http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0152/aberto/mt_244468.shtml. Acesso em 30.08.2007.

REIS, Elisa Pereira. Sobre a cidadania. In: REIS, Elisa Pereira. **Processos e escolhas**: estudos de sociologia política. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1998. p. 29.

RIFKIN, J. Identidade e natureza do Terceiro Setor. In: IOSCHPE, E. (Coord.) **3.º Setor**. Desenvolvimento Social Sustentado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

RICHARDSON, T. J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RIZZO, Sérgio. O poder da telinha. **Revista Nova Escola**. Edição 118, dez. 1998. Disponível em http://www.ensino.net/novaescola/118_dez98/html/repcapa.htm. Acesso em 31.08.2007.

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.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Martin Claret, 2004.

SADER, Emir. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

SALAMON, L. **The question of definitions**. Manchester: Manchester University Press, 1992.

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.

SANTOS, Wanderley G. dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. 2. ed. São Paulo: Paulus, 1987.

SCHONS, S. M. **Assistência social entre a ordem e a “des-ordem”**: mistificação dos direitos sociais e da cidadania. São Paulo: Cortez, 1999.

SILVA, C. L. Estudando a imprensa para produzir história. In: **Anais do III Simpósio Estadual Lutas Sociais na América Latina**. p. 1-13. Londrina: Eduel, 2006.

SINGER, Paul. **Utopia militante**: repensando o socialismo. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. Direitos sociais: a cidadania para todos. In: PINSKY, Jayme; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre a sua natureza e suas causas. Trad. de Luiz João Baraúna. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SOARES, L. Tavares. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

_____. Globalização e o Papel do Estado na Proteção da Vida. In: **II Simpósio Brasileiro de Vigilância Sanitária e I Simpósio Pan-Americano de Vigilância Sanitária**, Caldas Novas, 2004.

SOUZA, Jessé. **A modernização seletiva**: uma reinterpretação do dilema brasileiro. Brasília: Ed. UnB, 2000.

_____. **A construção social da subcidadania**: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

SPOSATI, A. Cidadania e comunidade solidária. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, v. 16, n. 48, p. 124-147, ago.1995.

TEIXEIRA, F. J. S.; OLIVEIRA, M. A. de (Orgs.). **Neoliberalismo e reestruturação produtiva**: as novas determinações no mundo do trabalho. São Paulo: Cortez/ Universidade do Ceará, 1996.

TOLDO, M. Responsabilidade social empresarial. In: **Responsabilidade social das empresas**: a contribuição das universidades. São Paulo: Peirópolis, 2002.

VIEIRA, E. A. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, ano XVIII, n. 53, p. 67-73, mar. 1997.

VILELA, Milú. Sua escola também pode fazer parte. **Revista Nova Escola**. Edição 174, ago. 2004. Disponível em http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0174/aberto/mt_71681.shtml Acesso em 30.08.2007.

WASSERMAN, Cláudia. **História contemporânea da América Latina (1900- 1930)**. 2. ed. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.

WEFFORT, Francisco C. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

YAZBEK, M. C. A política social brasileira dos anos 1990: a refilantropização da questão social. **Cadernos Abong**, n.º 3. São Paulo: Abong, 1995.

ZAGURY, Tânia. É preciso dizer não. **Revista Nova Escola**. Edição 130, mar. 2000. Disponível em http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0130/aberto/mt_248604.shtml Acesso em 30.08.2007.

ZENTI, Luciana. Um espaço para brincar e aprender. **Revista Nova Escola**. Edição 149, jan. 2002. Disponível em http://revistaescola.abril.com.br/edicoes/0149/aberto/mt_245661.shtml . Acesso em 30.08.2007.

APÊNDICE A

Matérias que mencionam o termo “Cidadania”

Nome	Edição	Mês	Ano	Coluna	Autor
A escola vai às urnas	109	Fevereiro	1998		Paulo de Camargo
Fábrica de conhecimentos	110	Março	1998		Denise Pellegrini e Fabiana Favorini
Museu em forma de livro	110	Março	1998	Livros & Cia	
O axé dos estudantes da Bahia	110	Março	1998	Mural	
Motoristas bem educados para o futuro	111	Abril	1998	Mural	
A viagem da leitura	112	Maio	1998	Capa	Adriana Vera e Silva, Ana Jover e Camila Guimarães
Atualização	112	Maio	1998	Livros & Cia	
Dona Mariinha, minha professora inesquecível	112	Maio	1998		Fanny Abramovich
Um passaporte para a vida	112	Maio	1998	Carta ao Leitor	Elizabeth De Fiore
Indisciplina como lidar com ela	113	Junho	1998		Ana Jover
Olhe para os dois lados	113	Junho	1998	Cidadania	Denise Pellegrini
Vocação para amar o próximo	113	Junho	1998	Mural	
Banco de excelentes idéias	114	Agosto	1998	Mural	
No escurinho do cinema	114	Agosto	1998	Capa	Denise Pellegrini
Sala dos Professores11	114	Agosto	1998	Sala dos Professores	
A cara da democracia	115	Setembro	1998	Carta ao Leitor	Elizabeth De Fiore
A hora e a vez do voto	115	Setembro	1998	Capa	Carlos Eduardo Matos e Roberta Bencini
As modernas Donas Bentas	115	Setembro	1998		Carlos Fioravanti
Dúvidas bem resolvidas	115	Setembro	1998	Livros & Cia	
Este mundo é dos insetos	115	Setembro	1998		
Sala dos Professores10	115	Setembro	1998	Sala dos Professores	
Ciência para saber mais	116	Outubro	1998	Livros & Cia	
Uma homenagem a 19 talentos da educação	116	Outubro	1998	Prêmio	Humberto Resende e Anete Courradi
De leitor para leitor	117	Novembro	1998		
Eles deixaram marcas que guardo até hoje	117	Novembro	1998		Tizuka Yamasaki
Sala dos Professores9	117	Novembro	1998	Sala dos Professores	
Um faz-de-conta muito sério	117	Novembro	1998	Com Certeza	Lúcia Maria Novaes
Como fazer uso da TV e não ser usado por ela	118	Dezembro	1998	Carta ao Leitor	Elizabeth De Fiore
Gastar com cultura é boa economia	118	Dezembro	1998	Mural	
O poder da telinha	118	Dezembro	1998	Cidadania	Sérgio Rizzo

Sala dos Professores	118	Dezembro	1998	Sala dos Professores	
Aprender a apreciar a vida com responsabilidade	120	Março	1999		Valéria Piassa Polizzi
Fórmula para ser copiada	120	Março	1999	Mural	
Muito mais forte do que a doença	120	Março	1999	Depoimento	Eneida Simões da Fonseca
Um exemplo para as empresas	120	Março	1999	Mural	
Bem além do folclore	121	Abril	1999	Livros & Cia	
De pequenino se fixam os direitos	122	Maio	1999	Mural	
Frase	122	Maio	1999	Mural	
Oba, lição de casa	122	Maio	1999	Capa	Denise Pellegrini
Onde há fumaça, há poluição	122	Maio	1999	Educação Ambiental	
Sala dos Professores ⁷	122	Maio	1999	Sala dos Professores	
Expulse as drogas da classe	123	Junho	1999	Com Certeza	Geraldo Siqueira da Silva
Inclusão qualidade para todos	123	Junho	1999	Capa	Ana Jover
O autor suicidou-se. Vivam os autores	123	Junho	1999	Mural	
A boa educação ajuda a educação	124	Agosto	1999		Francine Lima
Com o suor do próprio rosto	124	Agosto	1999	Depoimento	Maria Angela Marques
Esses direitos têm de sair do papel	124	Agosto	1999	Mural	
Respeitando as diferenças	124	Agosto	1999	Com Certeza	Maria de Fátima P. da Silva
A prefeitura sabe o que está fazendo?	125	Setembro	1999		Denise Pellegrini
O desarme da violência	125	Setembro	1999	Capa	Ricardo Prado
Uma rara virtude chamada solidariedade	125	Setembro	1999	Cidadania	Roberta Bencini
Internética	126	Outubro	1999		Ricardo Falzetta
Religião deve ser matéria escolar	126	Outubro	1999	Com Certeza	Maria de Lourdes
Sala dos Professores ⁶	126	Outubro	1999	Sala dos Professores	
Alunos no comando por um dia	127	Novembro	1999	Cidadania	Roberta Bencini
Totalmente a favor das crianças	127	Novembro	1999	Mural	
A calçada é pública, não é privada	128	Dezembro	1999	Cidadania	Francine Lima
É hora de cuidar de sua carreira	128	Dezembro	1999	Capa	Denise Pellegrini
Os brasileiros têm muitas faces	128	Dezembro	1999	Depoimento	Viviane Aparecida de Paula
A culpa pelo fracasso não é do aluno	129	Janeiro	2000		Denise Pellegrini
Dicas para virar um Professor Nota 10	129	Janeiro	2000	Prêmio	
Preservar é preciso	129	Janeiro	2000	Calendário	Priscila Ramalho
É preciso dizer não	130	Março	2000	Fala, Mestre!	Ricardo Falzetta
A hora do cidadão	131	Abril	2000	Caro Professor	Gabriel Pillar Grossi

Começo de ano agitado	131	Abril	2000	Fique Sabendo	
Lições para o resto da vida	131	Abril	2000	Capa	Ricardo Prado et al.
Só o exemplo constrói	131	Abril	2000	Fala, Mestre!	Adriana Vera e Silva
A Educação Infantil dá retorno	132	Maio	2000	Fala, Mestre!	Regina de Assis
Exercícios ecológicos	132	Maio	2000	Caderno de Atividades	Priscila Ramalho
O respeito ao Hino e à bandeira	132	Maio	2000	Cidadania	Dalmo de Abreu Dallari
Sala dos Professores ⁵	132	Maio	2000	Sala dos Professores	
Bolsa-escola à moda carioca	133	Junho	2000	Fique Sabendo	
Liberdade para as caudas	133	Junho	2000	Livros & Cia	
Sala dos Professores ⁴	133	Junho	2000	Sala dos Professores	
Lição verde-amarela	134	Agosto	2000	Caderno de Atividades	Ricardo Prado
Sala dos Professores ³	134	Agosto	2000	Sala dos Professores	
Crianças na direção	135	Setembro	2000	Caderno de Atividades	
Para aprender (e desenvolver) competências	135	Setembro	2000		Paola Gentile e Roberta Bencini
Eles são professores nota 10 1	136	Outubro	2000		
O Brasil das escolas rurais	136	Outubro	2000		Cristiane Marangon et al.
A arte de planejar	138	Dezembro	2000		Marques Casara et al.
Na era das tecnoaulas	138	Dezembro	2000		Ricardo Falzetta
Nada será como antes	138	Dezembro	2000		Marcelo Alencar e Ricardo Prado
Aprenda com eles e ensine melhor	139	Janeiro	2001		Denise Pellegrini
Artistas da cidadania	139	Janeiro	2001	Caderno de Atividades	
Conheça também	139	Janeiro	2001	Livros & Cia	
Educação oral	139	Janeiro	2001	Caderno de Atividades	Priscila Ramalho
A História renasce	140	Março	2001	Caderno de Atividades	Roberta Bencini
No limite da sala de aula	140	Março	2001		Eugênio Bucci
De cabeça erguida	141	Abril	2001	Prêmio	
Aprender... para ensinar	142	Maio	2001		Priscila Ramalho e Ferdinando Casagrande
Uma atividade na medida certa	142	Maio	2001	Caderno de Atividades	Cristiane Marangon
Cidadania sem caretice	143	Junho	2001	Livros & Cia	
Matemática que enche barriga	143	Junho	2001	Caderno de Atividades	Luciana Zenti e Roberta Bencini
Sala dos Professores ²	143	Junho	2001	Sala dos Professores	
É errando que a gente aprende	144	Agosto	2001	Fala, Mestre!	Ricardo Prado
Ler e escrever de verdade	145	Setembro	2001		Denise Pellegrini e Fabiana Fevorini
O pão da cidadania	145	Setembro	2001	Caderno de	

				Atividades	
Semente de cidadania	145	Setembro	2001	Fique Sabendo	
Eles são professores nota 10	146	Outubro	2001		Denise Pellegrini e Ferdinando Casagrande
Ótimo roteiro para avaliar a formação	146	Outubro	2001	Livros & Cia	Guiomar Namó de Mello
Lugar de criança é na Câmara	147	Novembro	2001	Fique Sabendo	
Um livro inesquecível	147	Novembro	2001	Projetos Didáticos	R. P
A nova turma lê e escreve bem	148	Dezembro	2001		
Adjetivo fora de moda	148	Dezembro	2001		
Planejamento, um ato coletivo	148	Dezembro	2001	Caderno de Planejamento	Denise Pellegrini
A voz nasce nos filmes mudos	149	Janeiro	2002	Projeto Nota 10	Denise Pellegrini
Elas não são mais leigas	149	Janeiro	2002		Roberta Bencini e Cristiane Marangon
Respeitar as diferenças	151	Abril	2002	Caderno de Atividades	Denise Pellegrini
Sala dos Professores 1	151	Abril	2002	Sala dos Professores	
Conversa com pintinhos	152	Maio	2002	Caderno de Atividades	
Incluir é derrubar preconceitos	152	Maio	2002	Caderno de Atividades	Marcelo Alencar
O mundo a 12 bilhões de mãos	152	Maio	2002	Caderno de Atividades	Priscila Ramalho
Portas abertas para a paz	152	Maio	2002		Denise Pellegrini e Marcos Vita
Da informação ao conhecimento	153	Junho	2002		Roberta Bencini
Derrube os tabus	153	Junho	2002	Caderno de Atividades	
Hip hop no sertão	153	Junho	2002	Caderno de Atividades	Marcos Vita
Ler imagens e criticar imagens	153	Junho	2002		Eugênio Bucci
Como trabalhar por competências	154	Agosto	2002	Caderno Especial	
Sala dos Professores	154	Agosto	2002	Sala dos Professores	
Dominar conceitos antes de passá-los à turma	155	Setembro	2002	Ensino a distância	Ricardo Prado
Ele já formou 200 mil	155	Setembro	2002	Fala, Mestre!	
Um time voluntário	155	Setembro	2002	Caro Professor	Gabriel Pillar Grossi
Homenagem mais que justa	157	Novembro	2002	Caro Professor	Gabriel Pillar Grossi
Uma lição de cidadania	157	Novembro	2002	Livros & Cia	
A deseducação educativa	158	Dezembro	2002	De olho na Televisão	Eugênio Bucci
Do corpo e do espírito	158	Dezembro	2002	Fala, Mestre!	Ferdinando Casagrande
Que escola queremos	158	Dezembro	2002	Caderno de Planejamento	Denise Pellegrini
São tantas as emoções...	158	Dezembro	2002	Caderno de Planejamento	Roberta Bencini
As universidades devem criar cotas para negros	159	Janeiro	2003	Fórum	

Globalização	159	Janeiro	2003	De Olho no Mundo	Arthur Guimarães e Ana Cristina Campos
1º Seminário de Educação em Cidadania	161	Abril	2003	Sala dos Professores	
Aula fora da sala	161	Abril	2003		Graziella Beting
O que dizer à turma sobre o fome zero	161	Abril	2003	De Olho no Mundo	Ricardo Prado
Um mundo de imagens para ler	161	Abril	2003	Capa	Paola Gentile
Cúmplices ou reféns	162	Maió	2003		António Nóvoa
Inflação	162	Maió	2003		Paola Gentile
Educação e cidadania	163	Junho	2003	Com a palavra	José Sérgio Fonseca de Carvalho
O conceito de cidadania, sob diversos ângulos	163	Junho	2003	Livros & Cia	
Como o Prêmio Victor Civita mudou a vida deles	164	Agosto	2003		Julia Leme Priolli, Ricardo Falzetta e Roberta Bencini
Muda o mundo, muda a Geografia	164	Agosto	2003	Capa	Priscila Ramalho
Ensino com cara de índio	165	Setembro	2003		Arthur Guimarães
Cartas	166	Outubro	2003		
Surdez e o desafio da inclusão escolar	166	Outubro	2003	Livros & Cia	
Cartas	167	Novembro	2003		
É produtivo impor a execução do Hino Nacional	167	Novembro	2003	Fórum	
Procura-se um educador muito bem formado	168	Dezembro	2003	Educação de Jovens e Adultos	
Um mundo melhor é possível	168	Dezembro	2003	Fascículo 8	
Projetos Nota 10- Segurança e cidadania em duas rodas	169	Janeiro	2004	Projeto Nota 10	
Trabalho voluntário - Prazer em ajudar e chance de aprender	169	Janeiro	2004		Roberta Bencini
Manual de cidadania	170	Março	2004	Mural	
O teatro ensina a viver	170	Março	2004		Paulo Araújo
Você sabe como fiscalizar um político	170	março	2004	Livros & Cia	
Diretas já 20 anos depois	171	Abril	2004		Carlos Eduardo Matos
Obrigado, escola pública	172	Maió	2004	Com a palavra	Jailson de Souza e Silva
Sala Multisseriada - como vencer o desafio	172	Maió	2004		Meire Cavalcante
Pedagogo da emancipação das massas-gramsci	173	Junho	2004	Grandes Pensadores	Márcio Ferrari
Sua escola também pode fazer parte	174	Agosto	2004	Com a palavra	Milú Villela
Do jornal para a classe	175	Setembro	2004		
Educar para a cidadania, sim. Mas com conteúdo	175	Setembro	2004	Com a palavra	Guiomar Namó de Mello
Sinal verde para a educação no trânsito	175	Setembro	2004	Semana do Trânsito	Carla Soares
Escola particular e pública têm a mesma meta qualidade	176	Outubro	2004	Fala, Mestre!	Lucita Briza

Proposta para construir uma cidadania planetária	176	Outubro	2004	Livros & Cia	
Aprendizagem significativa saberes queficam no coração	177	Novembro	2004	Com a palavra	guiomar Namó de Mello
Educação não tem cor	177	Novembro	2004		Roberta Bencini
Do Iluminismo de Rousseau aos dias atuais	178	Dezembro	2004		Carlos Roberto Jamil Cury
O defensor da escola pública na teoria e na prática	178	Dezembro	2004	Grandes Pensadores	Lucita Briza
Transposição didática a mais nobre (e complexa) tarefa do professor	178	Dezembro	2004	Com a palavra	Guiomar Namó de Mello
Guiomar Namó de Mello recebe prêmio de cidadania	179	Janeiro	2005	Mural	
Projetos Nota 10- Campanha de saúde surge em projeto de Ciências	179	Janeiro	2005	Projeto Nota 10	
Guia para prevenir abuso sexual	180	Março	2005	Mural	
Projetos de direitos humanos na teoria e na prática	181	Abril	2005	Livros & Cia	
A escola que é de todas as crianças	182	Maio	2005		Meire Cavalcante
A reinvenção do Ensino Médio no Brasil	182	Maio	2005	Com a palavra	Guiomar Namó de Mello
Disciplina	183	Junho	2005		Áurea Lopes
Diversidade não é desigualdade	183	Junho	2005	Com a palavra	Guiomar Namó de Mello
Em busca de uma nova identidade	184	Agosto	2005	Caro Professor	Nilcéa Nogueira
O orgulho de estudar no campo	185	Setembro	2005		Roberta Bencini
Memória viva da educação	186	Outubro	2005		Roberta Bencini
Programa Nacional do Livro Didático	186	Outubro	2005	Gestão	Márcio Ferrari
Educação fiscal é lição de cidadania e de Matemática	187	Novembro	2005		Arthur Guimarães
Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares	187	Novembro	2005	Gestão	Meire Cavalcante
20 dicas para dominar as modernas práticas pedagógicas	188	Dezembro	2005		Meire Cavalcante
Abrir a escola (e o coração) para balanço	188	Dezembro	2005	Com a palavra	Guiomar Namó de Mello
Cartas I	188	Dezembro	2005		
Como o professor pode ajudar a construir um Brasil melhor	188	Dezembro	2005	Fala, Mestre!	Paola Gentile
Na TV, uma série sobre alfabetização	188	Dezembro	2005	Mural	
Aprendendo cidadania com informação	189	Janeiro	2006	Livros & Cia	

Cartas	189	Janeiro	2006		
Democracia e amor não podem ser comprados, somente vividos	190	Março	2006	Livros & Cia	
Soltar pipa dá aula de Educação Física, Geografia, Ciências e cidadania	190	Março	2006	Projeto Nota 10	Paola Gentile
Todos podem aprender	190	Março	2006		Meire Cavalcante
Eles querem falar de sexo	191	Abril	2006	Educação Sexual	Paola Gentile
Caminhos para a Educação	192	Maio	2006		
A turma no poder	193	Junho	2006	Cidadania	Paulo Araújo
O fim da seca	193	Junho	2006		Tatiana Achcar
Ética uma lição que se constrói em conjunto	195	Setembro	2006		Andrea Murta
O inventor da escola pública no Brasil	195	Setembro	2006		
Cartas4	196	Outubro	2006		
O conflito nasce quando o professor não ensina	196	Outubro	2006	Fala, Mestre!	Cristiane Marangon e Roberta Bencini
Para os professores nada? Tudo	196	Outubro	2006	Pense Nisso	Luis Carlos de Menezes
Que jovens queremos formar e a que custo	197	Novembro	2006	Pense Nisso	Luis Carlos de Menezes
Violência é assunto da escola, sim	197	Novembro	2006	Capa	Márcio Ferrari
Como reconhecer e garantir o bom ensino público	198	Dezembro	2006	Pense Nisso	Luis Carlos de Menezes
É preciso apostar na inteligência dos alunos	198	Dezembro	2006	Fala, Mestre!	Meire Cavalcante
Traços da cidadania	198	Dezembro	2006	Artes Visuais	Paulo Araújo
Série ou ciclo Reprovação ou...	199	Janeiro	2007	Pense Nisso	Luis Carlos de Menezes
Cidadão do mundo	200	Março	2007	Livros & Cia	
Falta cultura digital na sala de aula	200	Março	2007	Fala, Mestre!	Débora Didonê
Cidadania só faz sentido quando os alunos são respeitados	201	Abril	2007	Fala, Mestre!	Roberta Bencini
Preconceito em foco	201	Abril	2007	Livros & Cia	
Um saber em cada esquina	201	Abril	2007	Gestão	Deborah Trevizan
Em defesa do planeta	202	Maio	2007	Educação Ambiental	Débora Menezes
Para o mercado ou para a cidadania	202	Maio	2007	Livros & Cia	

Catálogo na Publicação elaborada pela Biblioteca Universitária
UNIOESTE/Campus de Toledo.

Bibliotecária: Marilene de Fátima Donadel - CRB – 9/924

Gibbert, Giane Maria

G438r Reforma do Estado no Brasil e o processo de terceirização dos
serviços sociais : um estudo na Revista Nova Escola / Giane Maria
Gibbert. -- Toledo, PR : [s. n.], 2006.
155 f.

Orientador: Dr. Alfredo Aparecido Batista
Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e
Agronegócio) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná.
Campus de Toledo. Centro de Ciências Sociais Aplicadas.

1. Reforma do Estado - Brasil 2. Brasil - Políticas sociais
3. Reforma administrativa 4. Administração pública - Prestação de
serviços 5. Administração pública - Terceirização - Brasil 6. Terceiro
setor 7. Direitos sociais 8. Aparelho ideológico 9. Comunicação de
massa (Meios - Aspectos políticos) 10. Opinião pública I. Batista,
Alfredo Aparecido, Or. II. T.

CDD 20. ed. 361.7
351.0073