

UMA ANÁLISE SOBRE A CONCEPÇÃO ATUAL DE CIDADANIA

AN ANALYSIS ON THE CURRENT CONCEPT OF CITIZENSHIP

Luana Maria de Andrade¹
Simone da Conceição Silva²

RESUMO: O artigo analisa algumas características da concepção atual de cidadania. Com essa finalidade, num primeiro momento, discute-se a concepção clássica de cidadania formulada pelo autor inglês Thomas H. Marshall para, posteriormente, abordar a análise crítica de Décio Saes a respeito da formulação marshalliana, bem como a dinâmica da instauração da cidadania nas relações capitalistas. Por fim, a análise incide sobre os processos políticos e sociais que culminaram na nova concepção de cidadania a partir dos anos 1990 no Brasil, que se configurou num processo de desresponsabilização do Estado frente aos problemas sociais.

PALAVRAS-CHAVE: cidadania. Voluntariado. Solidariedade. responsabilidade social. neoliberalismo.

ABSTRACT: This paper analyses some characteristics on the current concept of citizenship. Regarding this goal, in a first moment, we will discuss the concept of citizenship conceived by the English sociologist Thomas Humphrey Marshall; and, secondly, we will approach Décio Saes' critical investigation concerned to the Marshallian paradigm, as well as the dynamics of the introduction of citizenship in capitalist relationships. Finally, our study reflects on the political and social processes that led to a new conception of citizenship from the 1990's on in Brazil, which has been configured into an unaccountability of the State concerned to social problems.

KEYWORDS: Citizenship. Volunteering. Solidarity. Social accountability. Neoliberalism.

INTRODUÇÃO

A concepção de cidadania formulada pelo importante pensador da tradição liberal, Thomas Humphrey Marshall (1967), expressou um período da política social engendrada no contexto do fordismo/taylorismo e, apesar de bastante discutida e criticada por sua visão demasiadamente otimista quanto ao desenvolvimento dos chamados direitos de primeira, segunda e terceira geração, continua de certo modo a ser predominante nas análises que se debruçam sobre a cidadania a partir de uma perspectiva institucionalista.

Embora predominante quanto à forma, isto é, se analisada a partir de uma visão institucionalista que concebe a cidadania como resultado do desenvolvimento das instituições democráticas, essa concepção vem, desde os anos 1990, passando por modificações que têm implicado em uma nova concepção de cidadania, principalmente com a Reforma do Estado no Brasil, período que provocou inúmeras mudanças de

¹ Mestranda - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais - Faculdade de Filosofia e Ciências- UNESP –Marília. Endereço eletrônico: luanafilarte@yahoo.com.br. Texto apresentado como conclusão da disciplina “Movimentos Sociais Urbanos e Estado”, ministrada por Prof. Dr. Jair Pinheiro – Departamento de Ciências Políticas e Econômicas – UNESP-Marília.

² Mestranda - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais - Faculdade de Filosofia e Ciências- UNESP – Marília. Endereço eletrônico: simonesociais@yahoo.com.br.

ordem política, econômica e social e que estiveram articuladas a dois processos: a reestruturação produtiva, sob o modelo toyotista, e a política neoliberal.

Essas mudanças trouxeram uma nova concepção de cidadania, que tem se ancorado na lógica da solidariedade, da colaboração, da responsabilidade social, do voluntariado e da participação na chamada sociedade civil, uma vez que as políticas sociais, instituídas na esfera do Estado, passaram a se articular a partir do âmbito das organizações sociais, das ONGs e das chamadas empresas cidadãs.

Nesse sentido, a discussão sobre a cidadania atual passa por alguns pontos importantes como a análise crítica realizada por Décio Saes à visão marshalliana demonstrando que, diferentemente do que afirmou Marshall, a cidadania é o efeito das lutas sociais, como também, a implantação do neoliberalismo, a Reforma do Estado, programas como Comunidade Solidária e o chamado Marco Legal do Terceiro Setor, que viabilizaram e deram forma às medidas da Reforma. O então programa Comunidade Solidária³, assim como, o Marco Legal do Terceiro Setor, embora não sejam analisados detalhadamente, uma vez que foge ao escopo deste artigo, são importantes difusores dos princípios dessa nova concepção.

CIDADANIA: DA CONCEPÇÃO MARSHALLINA AO SEU NOVO SIGNIFICADO.

Na formulação de Marshall (1967), a cidadania pode ser sintetizada como a participação integral de todos os indivíduos na comunidade. O termômetro para o nível desta participação seria o acesso destes indivíduos ao padrão de civilização convencionado, assim como, ao mínimo de bem-estar. As formas de efetivação dessa participação estão assentadas na corporificação do que chamou de três elementos da cidadania, quais sejam, os direitos civis, políticos e sociais.

Para demonstrar o desenvolvimento e efetivação da cidadania, Marshall (1967) recorreu a uma periodização desses direitos a partir da ideia de um duplo processo evolutivo, ou seja, tais direitos teriam evoluído através de uma fusão geográfica e de uma separação funcional.

Dentro do que chamou de análise histórica do caso Inglês, Marshall (1967) realizou uma classificação dos períodos em que cada um desses direitos se desenvolveu. É importante ressaltar que, como o autor parte de uma análise evolutiva dos direitos individuais, o esquema traçado implica na ideia de que, conquistado cada um dos direitos, não se torna possível regredir ou suprimir o que já teria sido adquirido. Assim, é a partir da conquista dos direitos civis que se chega à conquista dos direitos políticos e destes aos sociais.

³ Este programa foi substituído, em 2002, pelo Programa Fome Zero no governo Lula.

Em seu esquema analítico, os direitos civis, base para a conquista dos outros direitos, teria se desenvolvido durante o século XVIII; os políticos no século XIX; e os sociais no século XX.

Para Marshall (1967), os direitos civis seriam os garantidores da liberdade individual, liberdade de ir e vir, de expressão, de propriedade e de firmar contratos, assim como, o acesso a instrumentos jurídicos que garantem a efetivação de todos eles. A concretização da liberdade individual teria ocorrido, portanto, através da evolução dos tribunais de justiça.

Os direitos políticos são caracterizados por Marshall (1967) como o direito de participação no exercício do poder político, seja como membro eleito, seja como eleitor, que é assegurado através da evolução do sistema parlamentar e de conselhos do governo local. Por fim, os direitos sociais são definidos como o acesso a um mínimo de bem-estar e segurança de participação nos padrões vigentes na comunidade, garantia que se efetivaria por meio do sistema educacional e dos serviços sociais.

Ao analisar a emergência de quadros institucionais específicos, o autor buscou demonstrar que a concretização de cada um desses direitos, como destacado acima, se desenvolveu com a fusão geográfica que transformou as instituições locais em nacionais e separou as instituições dando a estas um caráter especializado.

De acordo com Marshall (1967), a cidadania desenvolveu-se em um processo contínuo de evolução com conseqüente incorporação de um status já existente, ou seja, para o autor, de algum modo, o status de cidadania já estava presente nas sociedades medievais, ocorre que esse status foi sendo paulatinamente estendido a todos os membros da comunidade. A defasagem na implementação dos direitos, que corporificam a cidadania, seria uma conseqüência da composição social e dinâmica acarretada pelo desenvolvimento do capitalismo inglês.

Uma vez que os direitos civis ligados ao status de liberdade adquiriram substância suficiente para se falar de status geral de cidadania, teria começado o período de formação dos direitos políticos no século XIX. Segundo o autor, esses não são novos direitos criados, mas velhos direitos que são retomados para novos setores da população. Já existentes no século XVIII os direitos políticos apresentavam deficiência não no conteúdo, mas na distribuição.

Ao tratar da relação entre o desenvolvimento do capitalismo e a evolução da cidadania, Marshall (1967) afirmou que num primeiro momento a cidadania não estava em conflito com a desigualdade da sociedade capitalista, mas, ao contrário, os direitos civis foram essenciais ao desenvolvimento de uma economia de mercado competitivo. Segundo o autor, mesmo que não tenham servido para minorar as desigualdades

sociais, numa primeira fase, a cidadania presente no século XIX guiou o progresso a uma segunda etapa rumo às políticas igualitárias.

Sendo assim, no momento posterior, a evolução da cidadania passou a entrar em conflito com o desenvolvimento do capitalismo, uma vez que teria avançado no sentido de reduzir o padrão de desigualdade com a instauração dos direitos políticos e sociais nos séculos XIX e XX, respectivamente.

Apesar de ser predominante, a concepção de Marshall acerca do desenvolvimento da cidadania apresentou muitos equívocos, que podem ser constatados através da análise crítica realizada por Décio Saes (2003). Esse autor apresentou não apenas críticas contundentes à concepção marshalliana de cidadania, como também formulações que trazem elementos para analisarmos a nova concepção de cidadania que emergiu a partir dos anos 1990 no Brasil.

Desse modo, em sua análise crítica do esquema teórico de Marshall (1967), Saes (2003) retoma o que considerou como críticas procedentes acerca da concepção marshalliana no que se refere à reconstituição da evolução da cidadania. Críticas que incidem justamente no caráter evolucionista de cidadania, e que levou o autor em questão a uma concepção idílica e otimista a respeito da instauração da cidadania. Isso ocorre, em grande medida, por não ter considerado o papel específico que teve o ciclo da Revolução Puritana de 1640 e a Revolução Gloriosa de 1688, uma vez que este ciclo provocou a remodelação meritocrática e anti-estamental do aparelho do Estado inglês.

Dito de outro modo, as Revoluções Políticas, que derrubaram o Estado feudal-absolutista, foram também, segundo Saes (2003), Revoluções Jurídicas. Por meio destas foram instauradas uma determinada forma-sujeito de direito. Marshall, por não considerar esses elementos, compreendeu o processo de constituição da cidadania por meio de um duplo processo de evolução institucional e, por esta razão, os diferentes tipos de direitos – civil, político e social – teriam sido implementados de modo defasado e não simultâneo. Não é por acaso que Marshall dividiu o surgimento dos direitos em diferentes momentos, e ainda, que cada um deles alavancaria, de maneira natural e irreversível, outro conjunto de direitos.

Outro ponto vulnerável da formulação marshalliana refere-se a falta de clareza quanto à distinção entre os papéis desempenhados pelas classes trabalhadoras e classes dominantes no processo de constituição da cidadania. Pois, Marshall superestimou a iniciativa das classes dominantes e da burocracia estatal, e conseqüentemente, não apreendeu, devido ao seu déficit teórico, a resistência das classes dominantes e da burocracia estatal quanto à ampliação dos direitos individuais. A postura das classes dominantes tende a ser estagnacionista e regressiva, ao passo que a postura das classes trabalhadoras tende a ser dinâmica e progressiva (SAES, 2003).

Apesar das críticas empreendidas por Saes (2003), este aponta, por um lado, que Marshall (1967) acerta quando afirma que é necessário a cidadania civil para alcançar a etapa política. Por outro lado, a referida condição, embora seja necessária, não é suficiente para a instauração da liberdade política, tendo em vista que se observa o postergamento dos direitos políticos, reivindicado pelos trabalhadores, ao longo do século XIX em função da postura regressiva e estacionária das classes dominantes.

A criação dos direitos no capitalismo é um processo permeado por conflitos entre os interesses de classes, muito embora não seja contraditório ao desenvolvimento do capitalismo. Portanto, o processo de implantação dos direitos não é algo natural, tampouco, uma vez implantados, se tornam irreversíveis (SAES, 2003).

Nesse sentido, os problemas de Marshall residiriam na indefinição da relação entre o processo de criação dos direitos individuais e o desenvolvimento da sociedade capitalista. Por isso, Saes (2003) reformula o conceito marshalliano de cidadania. Tal reformulação implica em considerar, como já mencionado acima, as Revoluções Políticas que são também Revoluções Jurídicas, uma vez que, a transformação na estrutura jurídico-política do Estado possibilitou a criação de condições institucionais para a reprodução das relações de produção capitalistas.

O direito tem a função de criar as condições de previsibilidade e repetição das relações de produção, apresentando no modo de produção capitalista um diferencial em relação às outras formas de direito, pois ao converter os agentes da produção em sujeitos individuais confere tratamento igual aos desiguais, residindo aqui a importância fundamental da instauração dos direitos civis (SAES, 1998).

A partir desta reformulação, a cidadania civil passa a se constituir enquanto corporificação da forma-sujeito de direito, “figura genérica e altamente abstrata, em direitos específicos, legalmente consagrados, como liberdade de ir e vir, a liberdade de adquirir ou dispor da propriedade, e a liberdade de celebrar contratos: direitos esses indispensáveis à reprodução do capitalismo” (SAES, 2003, p.23). Os direitos civis são a condição de existência do capitalismo, ou seja, estão relacionados intrinsecamente ao desenvolvimento da sociedade burguesa.

Como mencionado acima, a forma-sujeito de direito é um ponto central para apreender a importância do direito civil para o desenvolvimento do capitalismo, assim como, sua irreversibilidade, já que se torna condição fundamental à reprodução das relações de produção capitalistas.

A emergência, na esfera formal e abstrata do direito, de indivíduos livres e iguais é o que permite a relação de compra e venda da força de trabalho, relação específica de extorsão do sobretrabalho, materializada através do pagamento do salário, quando tanto

este (salário) quanto aquela (força de trabalho) assumem a forma mercantil da troca de equivalentes, tornando-se possível de serem negociadas entre indivíduos portadores de atos de vontade para firmarem contratos de compra e venda.

Segundo Saes (1998), a troca entre equivalentes, que na realidade não são equivalentes, é uma ilusão que produz efeitos reais, e a renovação dessa ilusão não se realiza na esfera da produção, mas na esfera do direito.

E, mais ainda, quando se observa que o direito, ao igualar todos os agentes da produção através da sua conversão, no plano formal e abstrato, em indivíduos-sujeitos de direito portadores de atos de vontade, tem efeitos ideológicos no escopo das lutas de classes.

Esses efeitos ideológicos podem ser analisados por meio de dois processos articulados, ou seja, por um lado, pelas condições criadas sob a indústria moderna, que parcializando o trabalho dos produtores diretos abre uma tendência ao isolamento desses produtores, por outro, a estrutura jurídico-política do Estado desempenha a dupla função de individualizar e neutralizar esses agentes.

Essa dupla função é desempenhada a medida que o Estado burguês se apresenta como representante de um coletivo oposto à classe social, encarnando na unidade do povo-nação os interesses de indivíduos abstratamente livres, de tal modo, criando condições ideológicas para a reprodução das relações de produção capitalista, uma vez que mascaram aos agentes sua vinculação à classe social (SAES, 1998).

Vejamos em que consiste essa dupla função:

a) *individualizar os agentes da produção* (produtores diretos e proprietários dos meios de produção) mediante a sua conversão em pessoas jurídicas: isto é, sujeitos individuais aos quais se atribuem *direitos* e uma *vontade subjetiva*. Essa individualização confere à troca desigual entre o uso da força de trabalho e o salário a forma de um ato de vontade realizado por iguais: isto é, um contrato de compra e venda de força de trabalho. [...]

b) *neutralizar, no produtor direto, a tendência à ação coletiva*, decorrente do caráter socializado do processo de trabalho, e determinar, *por esse modo*, a predominância, no produtor direto, da tendência ao isolamento, decorrente do caráter privado assumido pelos trabalhos nesse processo. (SAES, 1998, p.30)

Ao representar esta unidade (povo-nação) o Estado burguês atomiza os produtores diretos, conservando-os como massa indistinta, ou seja, em indivíduos iguais e livres para realizarem atos de vontades (SAES, 1998).

O burocratismo burguês, ou sua estrutura propriamente política, é uma base importante de sustentação ideológica à reprodução das relações de produção capitalistas, uma vez que estabelece dois critérios úteis a tal reprodução: 1) a não monopolização das

tarefas do Estado pelos indivíduos membros das classes dominantes e 2) a hierarquização dessas tarefas através do critério da competência (SAES, 1998).

De acordo com Saes (1998), é por meio do primeiro critério que se realiza o segundo, a medida que viabiliza a não identificação entre os recursos materiais do Estado e os recursos dos proprietários dos meios de produção, a segunda função torna-se, então, complementar ao estabelecer impessoalidade para o acesso a essas funções, que deve se efetivar através da competência pessoal.

O burocratismo consiste, portanto, nesse conjunto particular de normas de organização do aparelho de Estado (forças armadas, forças coletoras), e esta presente nos diversos ramos desse aparelho: a Administração, o Exército, o Judiciário. (SAES, 1998, p.43)

O direito e o burocratismo burguês estabelecem uma relação mútua de existência, já que são a individualização dos agentes e a igualização jurídica que permitem acabar com o monopólio das tarefas do Estado, sendo também, o princípio abstrato do direito o que atribui capacidade jurídica genérica a todos os agentes da produção (SAES, 1998).

De outro modo, os direitos políticos não são fundamentais para a reprodução do capitalismo, uma vez que a legitimidade da sociedade capitalista se fundamenta na “vigência universal de liberdade civil, bem como da base nacional e da aparência universalista do Estado” (SAES, 2003, p.25).

A instauração e expansão dos direitos políticos decorrem das lutas travadas pelas classes trabalhadoras para garantir a sua própria sobrevivência, já que é por meio da organização política que se torna possível a ampliação dos direitos civis e a criação dos direitos sociais. Nesse sentido, os direitos sociais também são contingentes para as relações de produção capitalista, dado o fato de que em muitos momentos históricos esses direitos são quase ausentes, ou então, como na atualidade, são atacados, considerados, sob a égide o neoliberalismo, obstáculos para o desenvolvimento econômico.

Saes (2003) afirmou que os direitos civis cumprem o que prometeu porque conferem de fato aos trabalhadores liberdade de movimento, o que se evidencia quando se compara a condição de trabalhador assalariado com a do camponês feudal. Todavia, remetendo-se a expressão usada por Marx, essa liberdade cria uma “ilusão prática”, porque, ao mesmo tempo em que confere liberdade de movimento aos trabalhadores, instaura-se como procedimento a igualdade formal entre todos os homens. Porém, o capitalista e o trabalhador ocupam posição desigual na relação de produção capitalista. Desse modo, segundo Saes (2003), as classes trabalhadoras buscarão por meio da conquista de direito a promessa que o direito civil não cumpriu, a saber, a igualdade econômica.

Os trabalhadores são impelidos constantemente a redefinirem seus interesses materiais, frente ao Estado, para atender as novas exigências da reprodução da força de trabalho com o propósito de atingir a igualdade econômica por meio da instauração dos direitos políticos, o que significa - outra ilusão prática - a participação nas decisões políticas (SAES, 2003). Cabe esclarecer que a ilusão prática se efetua porque reforça a ideia de que todos os homens são iguais independentemente do lugar ocupado nas relações de produção capitalista.

Assim:

Aqui também a defasagem entre aquilo que é proclamado e aquilo que é cumprido pelo Estado na aplicação da lei leva os trabalhadores à ação reivindicatória, de que pode resultar, por exemplo, a implantação de certos direitos sociais. E nessa nova situação-que podemos [...] caracterizar como a vigência de um Welfare State – a mesma defasagem tende a se manifestar. A nova corporificação da forma-sujeito de direito, por um lado, proclama a legitimidade e a possibilidade de realização do princípio da igualdade sócio-econômica. Por outro lado, ela só garante um padrão material mínimo a todos, acomodando-se portanto a processos capitalistas de concentração econômica que só fazem crescer a disparidade social. (SAES, 2003, p.28)

Saes (2003) apontou para as limitações, impostas pela dinâmica do capitalismo, da participação política das classes trabalhadoras. Isso porque, resumidamente, a possibilidade efetiva desta participação está diretamente relacionada a desigualdade econômica que cria diversos obstáculos para o envolvimento político dos trabalhadores na esfera do Estado, além do que, este é um Estado burguês, quer dizer, representa os interesses das classes dominantes e da burocracia estatal.

Conforme observa Pinheiro (2009), a democracia burguesa apresenta como paradoxo o fato de o desenvolvimento e aperfeiçoamento institucional ser impulsionado pelas lutas empreendidas pelas classes trabalhadoras ao mesmo tempo em que a burguesia busca frear esses avanços.

Com base nesses pressupostos podemos analisar como a concepção de cidadania no contexto atual se reconfigurou com o avanço do neoliberalismo no país.

A NOVA CIDADANIA

As décadas de 1970 e 1980 foram marcadas pelo surgimento de inúmeros movimentos sociais, como também, pela organização política dos trabalhadores, sobretudo no ABC paulista, caracterizado como sindicalismo combativo. A partir da organização nos sindicatos surgiram a CUT e o PT. As lutas travadas pelos movimentos sociais, pelos partidos e pelos sindicatos naquele momento histórico, buscavam a democratização do país, o fim da Ditadura Militar, melhores condições de trabalho

e reforma agrária, exigindo do Estado uma atuação capaz de atenuar as sequelas das questões sociais, de maneira a ampliar os direitos civis, direitos políticos (tanto um como outro, sob a Ditadura Militar, fortemente atacados), e, particularmente, a ampliação dos direitos sociais. Percebe-se, como apontou Saes (2003), a postura das classes trabalhadoras e setores a ela vinculados um caráter dinâmico e progressista.

Os movimentos sociais, os sindicatos e partidos de esquerda participaram ativamente no processo de elaboração da Constituição de 1988. Neste processo foi estabelecido um espaço contraditório entre a força política do “centrão”, que visava à manutenção da ordem, e a dos partidos de esquerda, comprometidos com as reformas sociais. Este processo teve como resultado a aprovação do texto constitucional, que o deputado Ulisses Guimarães chamou de Constituição Cidadã devido aos avanços no que se referem aos direitos civis, políticos e, sobretudo, aos direitos sociais (COUTO, 2004).

No campo dos direitos sociais houve grande avanço na Constituição de 1988. Percebe-se isso por meio do exame da Seguridade Social, visto que a proteção social passou a ser responsabilidade do Estado e “desvincula-se, parcialmente, do formato contratual/contributivo que caracteriza a previdência, para assumir o escopo mais amplo, incluindo, a saúde, como política universal, e a assistência aos segurados pobres e não segurados” (PEREIRA, 1997, p.65).

Ao definir um sistema social formado pela previdência, saúde e assistência social, a nova constituição acenou com a promessa de cidadania para uma maioria que esteve fora do mercado de trabalho e, portanto, sem proteção social (TELLES, 2001, p.144).

Todavia, nos anos 1990 ocorre uma mudança profunda em relação ao quadro político e social anterior. Há um refluxo dos movimentos sociais que despontaram nos anos 1980 e das organizações dos trabalhadores, bem como, uma nova configuração quanto a sua atuação. Isso ocorre porque no Brasil foi iniciada a implantação da política neoliberal e da reestruturação produtiva, sob o modelo toyotista, trazendo para os trabalhadores a intensificação da precarização das condições de trabalho, tais como: perdas salariais; um novo tipo de envolvimento dos trabalhadores na empresa, que significou e ainda significa a desmobilização dos trabalhadores; e uma ofensiva aos recém-criados direitos sociais.

É claro que isso não explica por si só a desmobilização dos trabalhadores, visto que, como apontou Boito (1999), apesar dos anos 1990 terem sido um período difícil para eles, porque impunha um recuo do sindicalismo, levando a uma postura política defensiva, não impunha, contudo, a adoção do sindicalismo propositivo. Esta nova forma de atuação visava a elaboração de propostas que deveriam ser apresentadas e negociadas em fóruns tripartites, que reuniam os sindicalistas, empresários e governo.

A nova estratégia substituiu o sindicalismo combativo construído na década de 1980 a partir da linha política empreendida pela força majoritária da CUT-Articulação Sindical- no Congresso ocorrido em 1991. Não apenas a adesão da CUT ao sindicalismo propositivo contribuiu à implementação do neoliberalismo no Brasil, como também, a adesão dos setores populares. Isso porque, dito de maneira bem simplificada, esse período histórico redefiniu a hegemonia burguesa no Brasil, que significou novas estratégias de dominação, sob a égide do neoliberalismo. Nas palavras de Boito (1999, p.219):

[...] hegemonia no sentido gramsciano: conversão de uma ideologia e de em uma plataforma política de classe “em cimento” de um novo bloco histórico. A apologia do mercado e da empresa privada, como espaços da eficiência e da iniciativa inovadora e progressista, e a correspondente condenação do Estado, das empresas públicas e do intervencionismo estatal, como fontes de desperdício, de burocratismo e de privilégios, são ideais, valores [...], difundindo-se e penetrando, de modo desigual e às vezes contraditório, porém, largamente, no conjunto da sociedade brasileira, inclusive, portanto, nas classes populares.

Essas estratégias podem ser percebidas também na atuação dos organismos da burguesia, como Ethos e Gife. Estes aparelhos privados de hegemonia, usando a categoria gramsciana, difundem por meio das ações ditas de Responsabilidade Social Empresarial o ideário neoliberal. Com isso, redefine-se a hegemonia burguesa no Brasil quando os empresários se lançam como os principais agentes na resolução dos problemas sociais. Adjetivadas agora como empresas cidadãs, passam à prática de uma cidadania empresarial associada a uma nova terminologia, por exemplo, como investimento social privado ou responsabilidade social, e, ao mesmo tempo, difundem a ideia de empresariamento de toda a vida social, o que, em grande medida, obteve êxito com a Reforma do Estado realizada no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, início da consolidação do neoliberalismo no país. Já que a Reforma do Estado propiciou, por meio de medidas jurídicas, mas não apenas, o surgimento destes organismos empresariais afinados com ideário neoliberal.

Nessa direção, por meio das novas políticas do governo FHC proliferaram as organizações empresariais, organizações privadas de interesse público, não-estatais (como ONG's), organizações sem fins lucrativos, desde as tradicionais entidades filantrópicas até as modernas fundações empresariais atuando na “questão social” sob discurso de colaboração, parcerias, responsabilidade social e voluntariado (YAZBEK, 2001 E SILVA, 2003).

Nesse aspecto, no final da década de 1980 e início de 1990, o Brasil passou por profundas mudanças, visto que se iniciou a implantação do projeto neoliberal tendo como referência o ideário do Consenso de Washington, o qual foi efetivado a partir de

uma série de reuniões com dirigentes do FMI (Fundo Monetário Internacional), BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e o Desenvolvimento), BDI (Benefícios e Despesas Indiretas), Tesouro Nacional dos Estados Unidos, juntamente com políticos e economistas sul-americanos. Este consenso apresentou um conjunto de diretrizes para a América Latina com o intuito de assegurar, além da disciplina fiscal, a racionalização dos gastos públicos, a liberalização financeira, a reforma cambial, a abertura comercial, a supressão de restrições ao investimento financeiro, a privatização, a desregulamentação e a propriedade intelectual (PIRES, 2006).

A política neoliberal que começou com Fernando Collor de Mello em 1990, se consolidou no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998). FHC, no discurso de posse, afirmou que o período varguista terminaria com ele. Para levar a cabo tal objetivo, planejou diversas alterações na máquina estatal, nomeando Luiz Carlos Bresser Pereira como titular do novo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE – pasta que ficaria responsável por tal empreitada.

Com a Reforma do Estado, rompeu-se o conceito universalizante de público e estatal, visto que a Constituição de 1988 conferiu ao Estado a responsabilidade pelas políticas sociais. “Embora a universalidade das políticas sociais nunca tenha se efetivado, a presença desses pontos na carta foi resultado da luta dos movimentos sociais e das entidades de classes.” (COUTINHO, 2011, p. 13).

Para o ex-ministro Bresser Pereira (1997), o grande propósito da década de 1990 foi a Reforma do Estado, uma vez que, em 1970, este passou por um crescimento distorcido, e por essa razão entrou em crise e tornou-se o principal fator de redução das taxas de crescimento econômico, das elevadas taxas de desemprego e da inflação. Como não considera que a reforma por ele idealizada fosse neoliberal, Bresser afirma que a resposta neoliberal à crise não logrou resultados, portanto, estava posto a necessidade de uma verdadeira reforma.

Para obter a realização da Reforma do Estado foram propostas as seguintes mudanças: delimitação, que impele a redução do pessoal, terceirização e publicização, que implica ainda na transferência de atividades do setor público ao privado. A desregulamentação, por sua vez, cumpre o papel de permitir o controle através do mercado, delimitando, assim, a ação do Estado, sobretudo na área social. Além disso, Bresser (1997) destaca a importância da governança para tornar o Estado gerencial e a separação das atividades exclusivas do Estado entre a formulação e a execução das políticas públicas.

Em outras palavras, segundo Bresser (1997), a privatização requer a transformação da empresa estatal em privada, a publicização consiste, por sua vez, na mudança das organizações estatais numa organização de direito privado e, por fim, a

terceirização é a transferência para o setor privado dos serviços auxiliares. O autor assinala ainda que a atuação do Estado se destaca em três áreas: as atividades exclusivas do Estado, as atividades não exclusivas do Estado, que inclui as escolas, as universidades, a saúde, centro de pesquisa científica e tecnológica, as creches, os ambulatorios, os hospitais, entidades assistenciais e, a terceira, produção de bens e serviços para o mercado.

A referida Reforma do Estado produziu significativas alterações na relação entre Estado e as organizações da sociedade civil. E a partir dela foi engendrada uma nova concepção de cidadania, não mais aquela assegurada pelo Estado, mas agora aquela em que a resolução das questões sociais é atribuída às organizações sem fins lucrativos ou de interesse privado com finalidade pública, dentre outras denominações, mas que expressam o mesmo processo: a desresponsabilização do Estado frente aos problemas sociais. Nesse processo, ideias como voluntariado, ajuda, ajuda-mútua, colaboração, responsabilidade social, parceria, faça a sua parte, todos pela transformação social, investimento social privado e sociedade civil ativa ou terceiro setor, ganham força.

A partir destas noções as políticas e programas sociais são transformados, ocorrendo uma redefinição simbólica e prática no modo pelo qual os problemas sociais serão tratados, imprimindo, assim, outro significado à cidadania. Nessa perspectiva, o caso do então programa Comunidade Solidária, seguindo as diretrizes da Reforma do Estado é ilustrativo, e outros mecanismos jurídicos instituídos, que remodelaram as políticas sociais como é também o caso do Marco Legal do chamado Terceiro Setor.

O então programa Comunidade Solidária surgiu com a finalidade de combater a extrema pobreza, como também, propiciou as iniciativas das chamadas “parcerias entre o Estado e organizações da sociedade civil”, e incentivou a criação de organizações sociais, ONG’s, etc. Neste processo estava subjacente o espraiamento da ideologia da solidariedade, segundo a qual todos deveriam lutar pelo bem comum, sem uma reflexão adequada sobre as causas da pobreza e a natureza da parceria entre o Estado e o autodenominado terceiro setor, o que acaba por mascarar os conflitos e antagonismos classes. De acordo Com Thereza Lobo (2002, p. 02), que atuou no Programa Comunidade Solidária desde 1995 e foi Coordenadora do Programa Parcerias entre o Estado e a Sociedade Civil:

O Conselho da Comunidade Solidária entende que em um país onde uma longa história de injustiça é responsável por grandes segmentos da população estarem ainda vivendo numa situação de pobreza, lutar contra a exclusão social requer uma estratégia que leve em consideração, pelo menos: a) *focalização* adequada às pessoas e áreas de maiores necessidades; b) mobilização de recursos públicos e privados por meio de *múltiplas parcerias*; e c) experimentação de formas custo-efetivas de implementar programas sociais. Estes três conceitos – focalização, participação e inovação – formam um conjunto que funciona como a base fundamental da estratégia da Comunidade Solidária. Eles inspiraram o diálogo do Conselho seja com o governo e com a socie-

dade. Eles orientaram a implementação de iniciativas e ações sociais na direção do fortalecimento da sociedade civil.

Como se vê, o programa direcionou-se aos setores mais pobres, constituindo em ações focalizadas para combater a pobreza, sendo que a consecução desses programas dependia, segundo seus formuladores, da parceria com a sociedade civil, sobretudo com o empresariado. Nesse sentido, o Estado reformulou o seu modo de atuar no trato dos problemas sociais, transferindo às organizações sociais, com base na noção do envolvimento de todos para diminuir as desigualdades sociais, tarefas que a Constituição de 1988 lhe incumbira.

Nesta operação ideológica, como apontou Montaño (2006), as atividades desenvolvidas pelas inúmeras organizações sociais passam a ser vistas como ganhos, conquistas, ao passo que a cidadania, especialmente a dimensão social, de caráter universal, assegurado pelo Estado, são tidas como ineficientes, inoperantes e ineficazes, dentre outras satanizações construídas em torno da obrigação do Estado para com os direitos sociais e da legislação trabalhista. O Estado foi o principal agente difusor da ideologia da solidariedade. Nesse sentido:

É o Estado que nos inunda de propaganda sobre o “Amigo da escola”, que promove o Ano Internacional do Voluntariado, que desenvolve a legislação para facilitar a expansão destas ações, que estabelece “parcerias” repassando recursos públicos para estas entidades privadas. Desresponsabilizar-se e afastar-se parcialmente da intervenção na “questão social” não elimina o fato de o Estado ter um papel fundamental nas transformações operadas pelos governos e pelo capital sob a hegemonia neoliberal. (MONTAÑO, 2006, p. 235)

No que se refere à legislação criada com a finalidade de facilitar as ações acima mencionadas, podemos citar a lei número 9.608 de 18 de Fevereiro de 1998, que dispõe sobre o Serviço do Voluntariado, como também a lei 9637 de 1998, que qualifica como organizações pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, relacionadas ao incentivo à pesquisa, à tecnologia, à cultura, à proteção e à preservação do meio ambiente, dentre outros aspectos.

Segundo seus ideólogos, o voluntariado assume importância vital para a nova forma de lidar com a questão social, de tal modo que, foi criado pelo então Conselho da Comunidade Solidária juntamente com o Instituto Ethos (2001) um manual designado “*Como as empresas podem implementar o Programa do Voluntariado*”, cuja finalidade é a implementação do Programa Voluntário Empresarial para fortalecer e mobilizar a sociedade civil e fomentar a cultura do voluntariado no Brasil. Cabe destacar que essas organizações burguesas, como o Instituto Ethos e o Gife, sobretudo este último, têm

atuado de maneira incisiva na formulação e aprofundamento do marco legal do terceiro setor. Tanto que foi aprovado anteprojeto para marco regulatório para o terceiro setor em 2011, com a atuação destacada do Instituto Gife. Como pode ser visto nesta publicação intitulada *Perspectivas para o Marco Legal do Terceiro Setor* a preocupação e seus princípios do citado Instituto:

As organizações da sociedade civil estão cada vez mais presentes no Brasil, atuando na provisão de bens e serviços públicos, e no controle da ação do Estado e de empresas. O interesse público de sua atuação decorre não só das finalidades a que se propõem e do impacto de suas ações, mas também da crescente influência que exercem e dos recursos públicos que acessam. Tal conjunto de poderes exige um equilíbrio em relação aos deveres das organizações, permitindo que se reconheçam suas responsabilidades e avancem suas contribuições na construção de uma sociedade mais justa e sustentável. (GIFE, 2009, p.11)

Por estes mecanismos têm sido colocado em movimento na sociedade a luta política e ideológica pela conquista de espaços com o propósito de amenizar as tensões e conflitos sociais por meio da criação das organizações sociais. Nesse sentido, segundo Montaño (2006, p. 237- 238), “de lutas de classes, desenvolvidas na sociedade civil, passa-se a atividade de ajuda mútua em parceria com o Estado e o empresariado”.

As respostas à questão social, portanto, a cidadania passa a ser reformulada. De acordo com Montaño (2006), sob o neoliberalismo, é elaborada uma nova modalidade de respostas aos problemas sociais, que se efetua pela eliminação do caráter de direitos das políticas sociais, em que se constituíam no acesso igual, baseado na solidariedade e responsabilidade diferencial. Cedendo lugar à focalização e à descentralização, autoajuda e ajuda mútua.

As políticas sociais passaram a ser focalizadas, descentralizadas e privatizadas. Por esta via o trabalhador é responsabilizado pelo encargo de atender as suas necessidades, bem como, reproduzir-se enquanto força de trabalho. Com isso, são criadas três modalidades de serviços sociais de qualidades diferentes: “o privado/mercantil, de boa qualidade, o estatal/gratuito, precário, e o filantrópico/voluntário também de qualidade duvidosa” (MONTAÑO, 2006, p.198).

Outro aspecto importante que também permeia essa nova concepção de cidadania é a que toca em uma “relação mal resolvida” entre o direito e a política, conforme observa Pinheiro (2009) chamando atenção para a forma como o campo do direito tem delineado o campo da política, quando se constata um processo de judicialização da política e, conseqüentemente, das lutas sociais.

De acordo com o autor, após o processo de constitucionalização da democracia no país, o campo das disputas políticas passa a ser circunscrito a disputas no campo

estritamente jurídico, uma vez que as demandas das classes trabalhadoras surgidas após esse processo – constadas no argumento de já terem sido incorporadas à Constituição Cidadã – passam a carecer de uma tradução através de categorias jurídicas. Assim:

Para que qualquer demanda dirigida ao Estado se torne um programa de ação estatal é preciso que ela sofra uma “tradução” para as categorias jurídico-administrativas próprias da gestão burocrática, exigência técnico-administrativa que opera como filtro político porque tem consequências diversas conforme a origem de classe da demanda” (PINHEIRO, 2009, p. 115)

Ocorre que, como observado inicialmente, no campo do direito não existe a separação entre capitalistas e trabalhadores, já que o direito estabelece a categoria abstrata de indivíduos livres e iguais, fato este que encobre o paradoxo subjacente ao avanço da democracia burguesa.

Visto sob esse ângulo, a partir da década de 1990 as reivindicações, outrora constitucionalizadas, devem agora ser dirigidas apenas aos canais previstos dentro da lei, representando um entrave as novas demandas não previstas.

Nessa dinâmica a noção de cidadania assume outro caráter, diferente daquele de participação política, reivindicado entre os anos 1970 e 80, para assentar-se agora em uma noção abstrata de dignidade humana. Isso porque com a mudança de objetivos, como apontados acima, significou também, um deslocamento de orientação política dos movimentos sociais, que antes estavam ancorados no lugar ocupado nas relações de produção. (PINHEIRO, 2009, p. 117).

Desta forma, Pinheiro (2009) conclui que, neste período, há um avanço dos direitos civis sobre os direitos sociais, já que todo esse processo de privatização, desregulamentação e focalização confere, no sentido jurídico-político, à determinação econômica de proprietário proeminência sobre as demais determinações da categoria de cidadania (sujeito de direito e membro do povo-nação) da categoria cidadão, em função disso, segundo o autor, o mercado tem se tornado o lócus privilegiado na realização dos direitos.

À guisa de conclusão, o otimismo da reflexão de Marshall é baseado na noção que o estatuto de sujeito de direito comanda (determina), através do aperfeiçoamento institucional, a conquista dos direitos de cidadania; a crítica aqui exposta, tomando Saes como principal ponto de apoio, procurou demonstrar que os direitos de cidadania são um efeito das lutas de classes; daí por que, numa conjuntura de derrota da classe trabalhadora a categoria cidadão foi rebaixada à de agente de mercado.

REFERÊNCIAS

- BOITO JR, A. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. Ed. Xamã, 1999.
- COUTINHO, J. **ONGS e políticas neoliberais no Brasil**. Ed. UFSC, 2011.
- COUTO, B., R. **O direito social e assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo, Cortez, 2004.
- GIFE. **Perspectivas para o Marco Legal do Terceiro Setor**. São Paulo, 2009. Disponível em: http://www.gife.org.br/arquivos/publicacoes/16/MARCOLEGAL_site.pdf. Acesso em: 12/02/2013.
- LOBO, T. *Comunidade solidária: estratégia para desenvolvimento social*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
- MARSHALL, T.H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro. Zahar Ed., 1967.
- MONTAÑO, E. C. **Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. Cortez, 2006.
- PINHEIRO, J. Direito e Política: uma relação mal resolvida. **Lutas sociais**, nº 21/22, 2º sem. 2008 e 1º sem. 2009, p.111-121.
- PEREIRA, L., B. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismo de controle**, 1997.
- PIRES, M., C. **A nova ordem mundial e o Consenso de Washington**. Revista Novos Rumos, n.45, 2006, p.20-29.
- SAES, D. **Estado e democracia: Ensaio Teóricos**. 2º ed. Campinas: UNICAMP, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 1998. (Coleção Trajetória; 1).
- _____. Cidadania e capitalismo: uma crítica à concepção liberal de cidadania, **Revista Crítica Marxista**, nº16, 2003, p. 1-47.
- SILVA, I. G. **Participação popular e “reforma” do Estado brasileiro nos anos 1990: contradições e impasses**, São Paulo, 2003.
- TELLES, V. S. **Pobreza e Cidadania**. São Paulo. Ed. 34 anos, 2001.
- YAZBEK, M. C. Assistência Social Brasileira: limites e possibilidades na transição do milênio. **Cadernos Abong**, n.30, 2001, p.39-54.