
NANCY FRASER

Northwestern University

LINDA GORDON

University of Wisconsin

Contrato versus Caridade:

Porque não existe cidadania social nos Estados Unidos? *

27

Propõe-se, neste artigo, uma leitura crítica da cultura política dos Estados Unidos da América: interrogam-se os motivos pelos quais a "cidadania social" tem estado relativamente ausente do discurso político e das concepções dominantes de cidadania na sociedade americana. Com base numa releitura crítica da obra de T. H. Marshall, interrogam-se os processos

que, nos Estados Unidos da América, conduziram à bifurcação da cidadania em duas esferas separadas (a cidadania civil, regida pela lógica do contrato, e a cidadania social, regida pela lógica da caridade) e, consequentemente, à desvalorização dos direitos sociais relativamente aos direitos civis.

«Cidadão» e «cidadania» são palavras dotadas de muita força, palavras que nos falam de respeito, de direitos e de dignidade. Veja-se o significado e a carga emotiva contida em «citoyen», palavra francesa com origem em 1789, que condenava a tirania e as hierarquias sociais ao mesmo tempo que afirmava a autodeterminação e a igualdade de estatuto; foi esse um período em que até mesmo as mulheres conseguiram impor como forma de tratamento a expressão «citoyenne» em vez de «madame» ou de «mademoiselle». Desde então, a palavra aparece frequentemente como prefixo de outros termos, conferindo sempre dignidade ao original, tal como nas expressões «cidadão-soldado», «cidadão-trabalhador» e «cidadã-mãe». A palavra encerra uma digni-

* Agradecemos a Richard J. Bernstein, Dirk Hratog, Barbara Hobson, Stephen Holmes, Allen Hunter, Martha Nussbaum, Ann Orloff e Eli Zaretsky os seus úteis comentários e críticas. A investigação realizada para este artigo teve o apoio das seguintes instituições: American Council of Learned Societies, Newberry Library, National Endowment for the Humanities, o Rockefeller Research Center de Belagio, Itália, e o Center for Urban Affairs and Policy Research da Northwestern University.

dade tal, que raramente aparece no calão. Em algumas expressões de carácter informal, como por exemplo «um cidadão do mundo», ou «comité de cidadãos», ela continua a transmitir aprovação e respeito. De facto, não lhe encontramos qualquer uso pejorativo. É uma palavra solene, grandiosa e humanista.

É, por isso, em si mesmo revelador o facto de nos Estados Unidos as pessoas raramente falarem de «cidadania social». A expressão, a ser usada, transmitiria a ideia de que num Estado-Providência a cidadania inclui o direito a uma provisão social, quer dizer, à garantia de um padrão de vida decente. Tal uso traria essa mesma provisão social para dentro da aura de dignidade que envolve as noções de «cidadania» e de «direitos». Quem goza de «cidadania social» é de «direitos sociais» que deve beneficiar, e nunca de «esmolas». Recebe auxílio sem deixar por isso de manter o estatuto de membro pleno da sociedade, com direito a um «respeito igual». Partilha, além disso, um conjunto de instituições e de serviços destinados a *todos* os cidadãos, e cuja utilização constitui a *prática* mesma da cidadania social: escolas públicas, parques públicos, seguro social universal, serviços de saúde públicos. A expressão «cidadania social» evoca, deste modo, temas oriundos de três grandes tradições da teoria política: temas liberais respeitantes a direitos e à igualdade de tratamento; normas comunitárias de solidariedade e de responsabilidade partilhada; e ideais republicanos de participação na vida pública (através do uso dos «bens públicos» e dos «serviços públicos»).

Contudo, nos Estados Unidos é raro ouvir-se hoje em dia, ao nível do debate público, a expressão «cidadania social». A circunstância de se receber assistência social — o «welfare» — é geralmente encarada como algo de desonroso, como uma ameaça à cidadania, em vez de uma concretização dessa mesma cidadania. Além disso, no domínio dos serviços sociais a palavra «público», que o mesmo é dizer, «estatal», tem amiúde um sentido pejorativo. Os hospitais públicos são considerados instituições de último recurso, locais de estigma e não de solidariedade. As escolas públicas, outrora consideradas «berços da cidadania», são, muitas vezes, de tal modo inferiores às suas homólogas «privadas» (ora transformadas em mercadoria) que acabam por fazer jus ao ditado «riqueza privada, miséria pública». Quanto aos parques públicos, são frequentemente locais demasiado perigosos para que neles se possa, sequer, entrar. De uma maneira

geral, a ideia do que seja a cidadania social num Estado-Providência é uma ideia desfasada das poderosas correntes existentes na cultura política dos Estados Unidos de hoje. As conotações da palavra cidadania são positivas, fortes e altivas, ao passo que a assistência social, e concretamente a palavra «welfare», tem conotações de tal modo negativas, débeis e degradadas, que a expressão «cidadania social» soa, aqui, quase como um oxímoro.

Não é de admirar, por isso, que nem a expressão, nem mesmo a ideia em si, tenham figurado na campanha presidencial de 1992. Embora defendendo as escolas públicas, Bill Clinton juntou a sua voz à campanha contra os «direitos», atacando a ideia de que as pessoas têm direito a ser auxiliadas. Hoje em dia, nenhum político ligado aos dois grandes partidos dos Estados Unidos parece disposto a defender este princípio. Com efeito, praticamente todos preferem a inferiorizante retórica da «dependência». Assim, aceita-se sem reservas a ideia de que a assistência pública reduz forçosamente a independência das pessoas e de que a provisão pública deve ser reduzida ao mínimo, vendo-se como desejável que os seus beneficiários sejam retirados tão depressa quanto possível das listas da assistência social. Num tal contexto, a cidadania social não encontra qualquer ponto de apoio¹.

Se por um lado a expressão «cidadania social» designa uma ausência no discurso político dos Estados Unidos da América, já cidadania civil constitui uma presença de vulto. Neste país, as pessoas orgulham-se do seu empenhado apego às liberdades e aos direitos cívicos, apesar de nem sempre os respeitarem na prática. Expressões como «liberdades individuais» e «liberdade de expressão» são fulcrais nas tradições retóricas do país, não obstante as tentativas frequentes para as cercear. Estes temas revestem-se de tal amplitude e força, que certos movimentos colectivos têm, por vezes, procurado amarrar o seu prestígio a objectivos sócio-igualitários — como demonstra o «movimento dos direitos cívicos» para a igualdade racial.

A cultura política dos Estados Unidos alia, pois, um discurso ricamente elaborado sobre «cidadania civil» a um silêncio quase absoluto quanto à «cidadania social». Em consequência, o pensamento americano relativo à questão da pro-

¹ Para uma análise da retórica da «dependência», veja-se «A Genealogy of «Dependency»: A Keyword of the U.S. Welfare State», de Nancy Fraser e Linda Gordon (no prelo).

visão social tem sido, em larga medida, moldado por imagens retiradas da cidadania civil, e muito especialmente pela imagem do contrato. O resultado tem sido uma tendência para a focalização em duas formas bastante extremadas de relação humana: por um lado trocas contratuais e pontuais de equivalentes, e por outro uma caridade unilateral e não recíproca. Na sua maior parte, os debates sobre a política do Estado-Providência têm sido estruturados em termos desta oposição entre contrato e caridade. Fazem-se, por exemplo, distinções maldosas entre programas «contributivos» e «não contributivos», entre segurança social (ou «Seguro Social»), em que os beneficiários têm direito àquilo que recebem — já que mais não fazem do que «reaver aquilo que lá puseram» — e assistência pública, em que os beneficiários não têm esse direito, uma vez que se considera que «recebem algo em troca de nada». Estes dois extremos parecem esgotar, de uma maneira perversa, todas as possibilidades sociais.

Enquanto permanecermos amarrados à oposição contrato-caridade, o «problema da assistência social» continuará por resolver. O pleno emprego, *simpliciter*, não é solução, uma vez que não eliminará as necessidades das mães e pais solteiros, dos idosos e dos doentes. Nenhuma política decente de assistência social poderá surgir sem que primeiro se aceite como honroso o direito à ajuda por parte de todos quantos dela necessitam. Ora a «cidadania social» será um recurso conceptual para promover esta ideia. Ela parte do princípio de que é possível existir, entre os membros da sociedade, relações que não sejam, nem de natureza contratual, nem de natureza caritativa. Esta ideia proporciona, assim, uma base para uma crítica da cultura política dos Estados Unidos, que é exactamente aquilo que nos propomos fazer neste trabalho. Tal não deixa, no entanto, de apresentar as suas dificuldades. Com efeito, não só isso pressupõe a questão cada vez mais problemática que é tomar por unidade o Estado-nação — uma dificuldade *enorme* que não irá ser aqui tratada —, como por outro lado as ideias estabelecidas de cidadania social se acham imbuídas de androcentrismo e etnocentrismo. Assim, a nossa discussão desenvolver-se-á simultaneamente em duas frentes. Recorremos, para fazer a crítica da cultura política dos Estados Unidos, a um conceito derivado em grande medida da teoria sociológica inglesa, ao mesmo tempo que nos servimos de aspectos da história e da cultura americana para pôr a descoberto certas limitações do conceito inglês.

O legado de T. H. Marshall

A nossa pedra-de-toque é o brilhante ensaio de T. H. Marshall, de 1949, intitulado «Cidadania e Classe Social», texto que é a fonte de todas as discussões em torno da «cidadania social». Marshall foi o primeiro a conceptualizar e a defender a cidadania social enquanto estádio mais avançado do desenvolvimento histórico da cidadania moderna. O primeiro estádio terá sido o da cidadania civil, que segundo ele foi construído sobretudo no século XVIII e que fixou os direitos necessários à liberdade individual: os direitos à propriedade e à liberdade pessoal, e muito particularmente o direito à justiça. O segundo estádio, o da cidadania política, foi, a seu ver, edificado principalmente no século XIX e abrangeu o direito de participar no exercício do poder político, quer pelo desempenho de cargos públicos, quer pelo exercício do voto. O terceiro e último dos estádios, o da cidadania social, seria construído no século XX; segundo Marshall, ele deveria abranger não só a garantia da segurança económica, como também o direito, esse de bem maior alcance, a «uma quota parte do todo do património social e a viver uma vida própria de um ser humano civilizado, de acordo com os padrões prevalecentes na sociedade» (Marshall, 1964: 78).

Quando Marshall escreveu sobre a cidadania social estava-se numa época de esperança. Após a Segunda Guerra Mundial, o «ingrato» eleitorado britânico derrubou Churchill e pôs no poder um Partido Trabalhista empenhado em construir um Estado-Providência. Marshall preconizou um tipo de Estado que não só aplanasse as arestas mais ásperas das gritantes desigualdades da sociedade de classes, mas que também eliminasse efectivamente certas diferenças de estatuto assentes na própria diferenciação de classes. A seu ver, a provisão universal era uma forma de gerar igualdade de estatuto e solidariedade social:

Mesmo quando os benefícios são pagos em dinheiro [...] a fusão das classes manifesta-se exteriormente sob a forma de uma nova experiência comum. Todos aprendem o que significa possuir um cartão de beneficiário [...] ou ir ao correio levantar os abonos de família ou as pensões de reforma. Mas quando o benefício assume a forma de um serviço, o elemento qualitativo [de experiência partilhada e de estatuto comum] passa a ser incorporado no próprio benefício e não apenas no processo através do qual este é obtido. O alcance de tais serviços pode, por isso, ter um efeito profundo sobre os aspectos qualitativos da diferenciação social (Marshall, 1964: 113).

A Marshall movia-o a esperança de que os serviços universais nas áreas da educação e da saúde pudessem contribuir para dissolver culturas de classe divergentes entre si, fundindo-as numa «civilização unificada». Anteviu, também, uma dissociação progressiva do rendimento monetário relativamente a um «salário social» mais vasto, salário esse que deveria incluir muitos serviços financiados através dos impostos e prestados ao público em geral. Para Marshall, o «padrão mínimo» estipulado para o nível da provisão pública deveria, com o tempo, ir aumentando até se aproximar do máximo, de tal modo que aqueles extras a que apenas os ricos teriam acesso não fossem além de uns quantos atavios supérfluos. O serviço público — e não aquele serviço que é comprado — passaria a constituir a norma.

O utopismo de Marshall não foi consequência de uma mera visão «whig», ou liberal, de progresso. Marshall foi sensível às contradições entre as três dimensões da cidadania ao longo da sua evolução, bem como às diferenças de interesses da parte dos cidadãos. Deu conta dos excluídos da cidadania e compreendeu que fora a própria cidadania quem estivera na origem das desigualdades sociais. Debateu-se, igualmente, com a questão de saber se se pode ou não chegar a um estatuto uniforme de cidadania respeitando a inviolabilidade dos mecanismos do mercado e da propriedade privada. Permaneceu, no entanto, fiel à convicção de que o aprofundar do desenvolvimento da cidadania social poderia renovar as relações sociais no sentido de uma maior igualdade.

O ensaio de T. H. Marshall constitui uma leitura estimulante nesta época de pessimismo generalizado relativamente à vida pública. Isso não significa, contudo, que o devemos aceitar acriticamente. Se trouxermos para o centro do nosso estudo as questões relativas à diferença sexual e de raça, certos elementos-chave da análise de Marshall tornam-se problemáticos. A sua periodização dos três estádios da cidadania, por exemplo, aplica-se apenas à experiência dos trabalhadores brancos, que constituem uma minoria da população. As suas distinções conceptuais entre cidadania civil, política e social tendem a aceitar sem discussão, sem as problematizar, as hierarquias referentes à diferença sexual e racial. Por último, a sua premissa — posteriormente retomada no pensamento e na prática social-democrata — de que os principais objectivos da cidadania social são a erosão das desigualdades de *classe* e a protecção relativamente às forças do *mercado* tem o inconveniente de descurar outros

eixos fundamentais da desigualdade, bem como outros mecanismos e áreas de dominação.

Mais discutível ainda para efeitos do presente trabalho, porém, é o optimismo de Marshall relativamente à facilidade com que se poderia edificar a cidadania social sobre um alicerce lançado sob a forma de cidadania civil. Esta confiança parece deslocada do ponto de vista dos Estados Unidos de hoje, onde se encontram não só novos fossos de miséria e de desigualdade, como também novos níveis de hostilidade em relação ao Estado-Providência. Além disso, essa hostilidade exprime-se muitas vezes em termos das normas contratuais da cidadania civil — ou seja, da ideia de que os beneficiários da assistência recebem algo a troco de nada, enquanto que os outros têm de trabalhar, violando assim os princípios da troca igualitária. Tais afirmações levam-nos a perguntar se a mitologia cultural da cidadania civil não poderia tolher a própria capacidade de conceber a cidadania social.

De seguida iremos reexaminar a relação entre a cidadania civil e a cidadania social. (Deixamos de lado questões relativas à relação entre cidadania política e cidadania social, apesar de estas também prometerem bons resultados se reexaminadas à luz da diferença sexual e de raça.) O objecto da nossa atenção é a construção histórica da oposição entre contrato e caridade. Iremos fazer o levantamento da genealogia dessa oposição, desde as suas origens na mitologia cultural do contrato que envolve toda a questão da cidadania civil, até ao papel que actualmente desempenha nos Estados Unidos como travão ao desenvolvimento da cidadania social. Ao fazê-lo, teremos um cuidado especial em revelar o papel importante — mas normalmente subestimado — que a diferença sexual e a diferença racial desempenham na estruturação destas concepções culturais.

Que não haja mal-entendidos. Não defendemos que os direitos civis sejam intrinsecamente antitéticos dos direitos sociais. As actuais antíteses ideológicas entre trabalho e assistência social, direitos e caridade, não são conceptualmente necessárias, mas antes contingentes e historicamente construídas. Os direitos civis da cidadania não precisam de ser vestidos com as metáforas comerciais da troca contratual. Reimaginar estes direitos segundo formas melhores e mais solidárias continua a ser uma tarefa crucial, e isso tanto para os teorizadores políticos como para os movimentos sociais. O que se segue não é mais do que um prelúdio crítico a esse acto de reimaginação.

**Mitos
comerciais/
/males civis**

34

O primeiro estágio da cidadania segundo a análise de Marshall — o da cidadania civil — não se traduziu, de modo algum, em progressos para todas as pessoas por ela afectadas. Pelo contrário, ao elevar o estatuto de alguns, ela fez simultaneamente baixar o estatuto relativo de outros. Acresce que não é possível entender o desenvolvimento da cidadania isoladamente da questão do direito à provisão social. Existem, em todas as sociedades, pessoas que não conseguem garantir a sua subsistência pela via socialmente normativa. É o caso, por exemplo, das pessoas portadoras de deficiência ou privadas de apoio familiar. Os novos direitos de propriedade individual que surgiram com a cidadania civil vão muitas vezes de encontro àquilo que tradicionalmente se considera ser o direito dessas pessoas ao auxílio por parte da comunidade. O resultado foi o aparecimento de uma oposição, de natureza ideológica e baseada na diferença sexual, entre contrato e caridade, oposição essa que ainda hoje estrutura a provisão da assistência social por parte do Estado².

O significado mais antigo da palavra «cidadania», na língua inglesa, foi o de residência numa dada cidade. Uma vez que os habitantes da cidade foram dos primeiros grupos a emancipar-se das relações feudais de servidão, esse termo encerrava também conotações de liberdade. Marshall faz remontar os primórdios da cidadania aos primeiros tempos da Inglaterra moderna, onde, no século XVIII, a servidão de natureza permanente e hereditária havia já sido juridicamente abolida. Nessa época, «cidadania» era sinónimo de um estatuto de liberdade, sendo os direitos associados a um tal estatuto designados por direitos «cívicos» ou «civis». Neles se incluíam o direito a deter propriedade e a estabelecer contratos válidos, o direito a intentar acções em tribunal, a liberdade da própria pessoa e, após a Revolução Inglesa, a liberdade de expressão, de pensamento e de credo religioso.

A cidadania civil trouxe a muita gente, por conseguinte, novos e importantes direitos «cívicos». Estes direitos não surgiram, no entanto, sob a forma de normas morais abstractas e pouco consistentes, mas antes carregados de imagens e de sentidos culturais. Muito desta roupagem cultural foi-lhe inculcado pela teoria liberal do contrato social. Segundo esta, a justificação da moderna forma de governação constitucional

² Neste ensaio usamos a expressão «cidadania social» para referir a visão de um «Estado-Providência» ideal, seja o proposto por Marshall ou outros. Quando nos queremos referir à assistência social tal como efectivamente existe na prática, usamos a expressão «provisão social» ou outra afim.

faz radicar a origem do poder político legítimo num acordo convencional e voluntário firmado entre «homens» racionais e livres vivendo em «estado natural». O resultado desse «pacto original» firmado entre os homens seria o exercício do governo baseado na lei e, ao mesmo tempo, a sua outra face: a constituição jurídica de uma esfera «civil» no interior da sociedade, na qual cada indivíduo independente podia estabelecer livremente contratos com outros indivíduos, mantendo-se cada um seguro na sua pessoa e na sua propriedade. Estes indivíduos adquiriam, assim, personalidade jurídica e direitos civis, tornando-se «cidadãos» da «sociedade civil».

35

A constituição de uma «sociedade civil» tanto na teoria como no direito contratual constituiu uma verdadeira revolução no plano da ontologia social. Os sujeitos da sociedade civil passaram a ser «indivíduos», dotados de uma existência anterior às relações que entre si mantinham. As relações, por sua vez, passaram a ter o carácter de disposições voluntárias, temporárias e limitadas, assumidas pelo indivíduo em função do seu interesse pessoal. O protótipo delas seria o acordo contratual, definido como uma troca de equivalentes. Tal pressupunha a liberdade e a independência dos contratantes, a existência de mecanismos neutros para fazer valer os respectivos acordos, e ainda a propriedade individual dos bens trocados, fossem eles mercadorias, força de trabalho ou opiniões. Na expressão memorável de C. B. Macpherson, a sociedade civil assentaria num «individualismo possessivo» (Macpherson, 1974).

O «individualismo possessivo» constituiu, de uma maneira prototípica, a base da troca económica, mas o seu alcance conceptual foi bastante maior que isso. Nele assenta toda a sociedade civil moderna, que por sua vez é mais ampla do que o mundo do comércio, embora modelada à imagem deste. A capacidade de estabelecer livremente acordos ou relações de qualquer espécie pressupunha o estar livre da sujeição a qualquer senhor, condição que se subentendia significar ser dono de si próprio. Por esta razão, cada «indivíduo» seria proprietário, não só dos bens materiais que tivesse em sua posse, mas também da sua própria «pessoa». As garantias de cidadania civil ultrapassariam os direitos de propriedade de carácter meramente económico, passando a incluir também, nomeadamente, a possibilidade de vender a força de trabalho própria, os princípios da liberdade pessoal — protecção contra a prisão arbitrária e contra

acções de busca e apreensão infundadas; liberdade de movimentos e respeito pela integridade física; liberdade de expressão, de pensamento e de religião — e o direito da pessoa a intentar acções em tribunal como forma de fazer cumprir todos os seus demais direitos.

Este modelo, de tipo contratual e baseado na ideia de propriedade, não constitui, é claro, a única forma de conceber a sociedade civil. Nos séculos XVIII e XIX assistiu-se ao desenvolvimento — por parte de Montesquieu e Alexis de Tocqueville, entre outros — de um outro modelo, menos economicista e mais «associativista» (Taylor, 1992; Cohen e Arato, 1992). Nos Estados Unidos, contudo, o modelo que prevaleceu foi o do contrato, responsável pelas imagens e interpretações que eram a marca das percepções culturais da cidadania civil.

Não obstante ter-se tornado, com o passar do tempo, do domínio do senso comum, a ontologia de uma sociedade civil baseada na ideia de contrato representou um rompimento verdadeiramente revolucionário relativamente às anteriores visões do que era a pessoa e as relações sociais. As interpretações jurídicas anteriormente vigentes não reconheciam aos «indivíduos» quaisquer direitos que tivessem precedente sobre o respectivo posicionamento numa dada hierarquia de estatuto ou que fossem independentes dessa posição. Por outro lado, as relações sociais também não eram tratadas como se fossem acordos limitados livremente escolhidos, estabelecidos entre duas partes dotadas de idêntico estatuto. Pelo contrário, considerava-se que o estatuto, definido numa base relacional, tinha conceptualmente precedente sobre o indivíduo e era factor constitutivo dos respectivos direitos e obrigações. Além disso, as relações sociais eram, na sua forma mais típica, acordos de natureza hierárquica, não-voluntária e quase-permanente, mediante os quais os subordinados se viam obrigados a obedecer e os superiores se obrigavam a proteger. Nesta ontologia mais antiga reconhecia-se a existência de senhores e de súbditos, mas não havia lugar para cidadãos.

A cidadania civil baseada na ideia de contrato não visava substituir por completo a tradicional ideia de sujeição ou subordinação. Mesmo para os mais antigos e radicais proponentes da «sociedade civil», nem todos os seres humanos eram «indivíduos». As mulheres, é claro, viram-se durante séculos excluídas de uma cidadania civil (e política) independente, não se chegando, por outro lado, a acordo sobre qual

o grau de cidadania a conceder à população pobre, servil e «racialmente» diferente. Consequentemente, a sociedade civil era considerada como sendo apenas um sub-sector dentro da sociedade, situando-se numa relação complexa e simbiótica com os restantes.

Poderemos pôr em realce os claros paradoxos aqui presentes se tivermos em vista duas formas modernas de sujeição: o poder marital e a escravatura. Na ficção jurídica do poder marital, as mulheres casadas eram subsumidas pelas personalidades jurídicas dos respectivos maridos. À primeira vista parece tratar-se de um prolongamento da ideia tradicional de sujeição, que é, ao que tudo indica, o modo como T. H. Marshall viu esta realidade. Mas compreenderemos melhor o conceito de poder marital se o virmos como um fenómeno moderno que ajudou a *constituir* a cidadania civil. O poder marital foi um estádio no declínio do sistema de patriarcado. (Por «patriarcado» queremos referir não apenas às relações entre homens e mulheres, mas também às sociedades atravessadas por relações hierárquicas, em que praticamente toda a gente se subordinava a alguém superior, fosse o rei, o senhor, o senhorio, o pai ou o marido).

Com a construção da sociedade civil moderna, os homens casados — que antes haviam sido membros «dependentes» no seio de unidades patriarcais mais vastas —, tornaram-se «chefes» de família e «indivíduos». A condição de chefe de família passou, de um momento para o outro, a revestir-se de um estatuto honorífico e de destaque, rivalizando com as ideias de classe, de casta e de propriedade. Ao conceder uma situação jurídica independente à maioria dos chefes de família do sexo masculino (e de raça branca), o poder marital veio democratizar as relações sociais e minar o sistema patriarcal entre os homens adultos e livres (o que, no caso dos Estados Unidos, é o mesmo que dizer brancos), aos quais o casamento conferia «independência» e plenos direitos civis, se bem que ainda não eleitorais. Ao invés do que Marshall supôs, a exclusão de mulheres casadas da cidadania civil não terá constituído um mero vestígio arcaico condenado a desaparecer à medida que a cidadania fosse evoluindo. Pelo contrário, a subsunção das mulheres no âmbito do poder marital constituiu a outra face da cidadania civil moderna e o terreno que a tornou possível. Por outras palavras, ambos se definiram mutuamente.

O mesmo é válido para as novas e brutais formas de escravatura que surgiram no Novo Mundo em articulação

com o desenvolvimento da cidadania civil. Nos Estados Unidos, por exemplo, assistir-se-ia à coexistência entre, por um lado, os mais amplos direitos civis do mundo concedidos a homens brancos, e por outro lado um sistema escravagista aplicado a homens e mulheres de raça negra, que foi o mais totalitário e mais inibidor de direitos de toda a História. O moderno conceito «científico» de «raça» iria servir de justificação à sujeição dos negros, no preciso momento em que o discurso da «cidadania» proclamava que a liberdade era um direito natural adquirido à nascença por todo e qualquer «homem». Nessa «república branca», a trave mestra da cidadania civil era uma concepção dos direitos baseada na propriedade. Nos estados escravagistas os homens brancos livres eram considerados «pessoas», ao passo que os escravos negros eram «propriedade»; por seu turno, a cidadania civil garantia àqueles os direitos de propriedade que lhes permitia deter a posse dos segundos. Numa das maiores ironias da história da cidadania civil, a primeira Lei americana da Propriedade para as Mulheres Casadas, proclamada no estado do Mississippi no ano de 1839, visava assegurar que as mulheres dos proprietários de escravos detivessem direitos sobre estes (Smith, 1989). Entretanto, as reivindicações de cidadania por parte dos operários assalariados brancos do sexo masculino assentaria, em parte, na capacidade destes de fazer valer a sua força de trabalho como se fora uma forma de propriedade pessoal. A ideia de «trabalho livre» granjeou o significado e a honorabilidade que a caracterizaram graças, em grande parte, ao contraste com a condição degradada do escravo, que trabalhava mas não recebia qualquer retribuição (Shklar, 1991). Mais uma vez, as disposições e acordos que Marshall tratou como se fossem exceções periféricas ajudaram, de facto, a construir os significados culturais mais importantes da cidadania civil.

Uma vez que a cidadania civil fez muitas vezes dos direitos de propriedade o modelo para todos os outros direitos, não é de admirar que os excluídos da cidadania civil fossem, de um modo geral, aqueles que não detinham propriedade, quer porque não conseguissem que os seus recursos fossem reconhecidos como propriedade (caso das mulheres, dos locatários e dos operários, por exemplo), quer porque fossem eles próprios, *de facto*, propriedade (escravos). Do mesmo modo, alguns direitos civis acabaram por funcionar de maneira desfavorável para os não detentores de propriedade. Assim, e por exemplo, os direitos concedidos aos chefes de

família contra a interferência de intrusos e do Estado privaram muitas vezes escravos, operários, mulheres e crianças de protecção exterior contra os maus tratos infligidos pelos respectivos senhores³.

Assim, não obstante a retórica da teoria contratual liberal, os direitos civis não começaram por ser direitos de «indivíduos». Pelo contrário, eram apanágio de detentores de propriedade do sexo masculino e de chefes de família, muitas vezes em virtude do facto de serem responsáveis por «dependentes». Com efeito, em alguns ordenamentos jurídicos o facto de se «ter dependentes» passou a constituir condição para o exercício pleno da cidadania civil. A subsunção jurídica das esposas no âmbito do poder marital e a classificação jurídica dos escravos como propriedade foram mais do que meras questões de exclusão. De facto, uma e outra ajudaram a definir a cidadania civil, porquanto foi através da protecção, da subsunção e até mesmo da propriedade de outras pessoas que os proprietários brancos do sexo masculino e os chefes de família se tornaram cidadãos.

A construção da cidadania civil não se limitou a promover os homens libertados dos grilhões da dependência. Com efeito, as mulheres, homens e crianças que não adquiriram personalidade jurídica independente sofreram uma correspondente despromoção de estatuto. Anteriormente, a falta de «independência» civil fora a condição normal da maioria das pessoas, uma condição que, de resto, não acarretava qualquer estigma ou desprimor. Contudo, a partir do momento em que os homens de raça branca e casados, os pequenos proprietários de terras e os chefes de família alcançaram um estatuto jurídico independente, a subsunção pela personalidade jurídica de outrem foi-se tornando algo cada vez mais anómalo — e estigmatizante. Em meados do século XIX, eram já muitas as pessoas a achar que tanto o poder marital como a escravatura eram ignóbeis. Algumas mulheres brancas e alguns escravos negros reagiram à situação apropriando-se da retórica da teoria do contrato social e reclamando para si a qualidade de «indivíduos». Ao fazê-lo, porém, não estavam apenas a exigir a admissão num estatuto pré-existente. Estavam, isso sim, a desafiar os fundamentos em que

³ Recentemente algumas teorizadoras feministas concluíram que os direitos de privacidade não são, em princípio, emancipatórios para as mulheres; basta ver, a título de exemplo, a obra de Catherine Mackinnon (Mackinnon, 1989). Contudo, muitos dos direitos funcionais das mulheres tiveram origem nos esforços para proteger a propriedade dos seus senhores; foi este o caso, por exemplo, das leis contra a violação (extraconjugal).

assentavam as reivindicações aos recursos sociais, aspecto fundamental da ordem social.

A erosão da responsabilidade comunitária

A construção da cidadania civil moderna alterou também a base em que eram vistos os direitos aos recursos sociais, facto que teve implicações para a «assistência social». Nas sociedades tradicionais pré-capitalistas, o acesso aos recursos era muitas vezes fundamentado numa ou outra variação de uma «economia moral» que actuava por forma a restringir o interesse individual. A propriedade traduzia-se, normalmente, numa questão de ter direitos — repartidos e sobrepostos — a vários tipos de uso. Em consequência, na maioria dos casos a propriedade não era inteiramente líquida, sendo a disposição dos bens sobre que incidia restringida pelo factor tradição. Do mesmo modo, a tradicional família extensa conferia algumas responsabilidades económicas recíprocas a todo um conjunto extenso de parentes e, por vezes, aos próximos vizinhos e outros membros da aldeia. Não havia nenhum tipo de relação que, por si só, conferisse a uma pessoa o direito a auxílio; cada relação específica constituía um elo de uma cadeia de dependência mais vasta. Tais disposições eram, evidentemente, de tipo patriarcal, mas distinguiam-se nitidamente do poder marital. Embora dotadas de menos poder que os homens, as mulheres ocupavam um lugar tão relevante quanto estes na vasta gama de relações comunitárias e de parentesco. Em vez de dependerem exclusivamente dos respectivos maridos, as mulheres dispunham geralmente de uma variedade de fundamentos a partir dos quais lhes era possível reclamar os recursos de que necessitavam.

O aparecimento da cidadania civil desagregou estes dispositivos, em parte através da criação de uma nova forma de direito de propriedade que se veio sobrepôr aos direitos e obrigações de natureza consuetudinária. Quando a terra se tornou mercadoria, as populações rurais perderam os seus direitos ancestrais no que se referia à posse e ao uso da terra. Posteriormente, as «reformas» do auxílio tradicional prestado aos pobres vieram enfraquecer os sistemas de apoio que vigoravam na comunidade, facilitando assim a criação de um mercado de trabalho «livre» — livre, entenda-se, dos estrangulamentos económico-morais do «salário justo». Consequentemente, para a maior parte das pessoas, o direito de propriedade endeusado pela cidadania civil foi sinónimo de despojamento.

Eram precisamente estas novas formas de direito de propriedade e de contratação laboral que T. H. Marshall tinha em mente ao afirmar que o surgimento da cidadania civil começou, inicialmente, por fazer retroceder a cidadania social. Passaram despercebidos a este autor, no entanto, os sentidos da cidadania social no que respeita à diferença sexual e à família, os quais contribuíram para criar a norma do salário familiar e para reduzir as antigas pressões exercidas sobre os recursos sociais, baseadas nas relações de parentesco⁴. Estes dispositivos assinalaram a retracção do parentesco à dimensão de uma «esfera» da sociedade; ou seja, de modelo para todas as relações sociais ele viu-se reduzido à condição de contraponto e apoio da «sociedade civil» (Nicholson, 1986). A partir de finais do século XVIII, a «esfera do parentesco» passou a ser hegemonicamente definida como sendo o domínio do «feminino» e do «doméstico», uma «esfera privada» baseada na intimidade familiar e nos afectos.

O resultado foi o aparecimento — especialmente entre a burguesia urbana e entre aqueles que aspiravam a um estatuto de «classe média» — de uma nova cisão ideológica entre dois tipos diferentes de pretensão aos recursos sociais, por sua vez associados a duas «esferas» diferentes da sociedade. Na sociedade civil — «a esfera masculina» —, dominavam as relações contratuais: os recursos eram trocados por equivalentes do mesmo valor, em transacções discretas e monetarizadas levadas a cabo por indivíduos independentes e movidos pelo interesse próprio. Na esfera doméstica da família íntima, pelo contrário, os recursos pareciam fluir com os afectos, de uma maneira completamente exterior ao circuito das trocas.

Esta divisão entre as duas «esferas», operada na base da diferença sexual, foi uma divisão que se pode chamar ideológica a vários títulos. As normas que propunha eram, na prática, constantemente violadas, com os diferentes grupos sociais a procurar remodelá-las por forma a servirem diferentes objectivos políticos. Os homens e mulheres da classe trabalhadora, por exemplo, serviram-se de certas ideias de

⁴ Essa seria a situação, pelo menos em teoria. De facto, eram muito poucos os homens que ganhavam um salário capaz de, só por si, sustentar os filhos e uma mulher economicamente dependentes. De uma importância vital para a economia familiar era, assim, o trabalho da mulher e dos filhos, fosse ele remunerado ou não. Carecemos urgentemente de investigação histórica que nos permita determinar com exactidão qual o impacto do poder marital de raiz jurídica e do mercado de trabalho individual sobre as redes femininas de partilha e de provisão constituídas na base das redes de parentesco e de vizinhança.

«domesticidade» feminina nas suas lutas por melhores condições de vida e de trabalho e no desenvolvimento de padrões de disciplina e de respeitabilidade para a classe operária. Do mesmo modo, as activistas dos direitos das mulheres recorreram a essas mesmas ideias de domesticidade para chamar a atenção para a importância de que se revestia a influência das mulheres enquanto mães.

O lado «masculino» da oposição acima descrita — a troca de natureza contratual — passaria a ser, cada vez mais, representado como constituindo a forma básica de interacção humana. A ideia de contrato tornou-se uma metáfora para expressar o pressuposto da escolha racional, cuja motivação primeira era a procura da vantagem pessoal. A metáfora contratual seria, assim, aplicada até mesmo a esferas desligadas do mercado, como por exemplo a política, bem como às relações económicas do mercado. Acresce que, na área da economia, a referida metáfora veio reconstruir o significado de trabalho remunerado em termos de «trabalho assalariado», ou seja, redefinindo-o como uma troca contratual — supostamente livre e igualitária — da força de trabalho por um salário. Este alargamento do modelo contratual acabou por repercutir-se nas representações da «esfera feminina», fazendo com que tanto as relações de parentesco como as de maior proximidade surgissem como «naturais», e daí que situadas fora do alcance da teoria social.

À medida que a ideia contratual foi ganhando ascendência sobre uma parcela cada vez maior das relações humanas, o leque de alternativas foi-se estreitando. As formas não contratuais de reciprocidade foram sendo progressivamente assimiladas pela troca contratual, excepto para quem se situava «dentro» da família nuclear. Toda e qualquer interacção que não se revestisse de um aspecto contratual nem familiar passou agora a surgir como unilateral e inteiramente voluntária, não implicando direitos nem responsabilidades. Deste modo, a hegemonia da noção de contrato contribuiu para gerar uma concepção especificamente moderna da ideia de «caridade» como sendo simultaneamente o seu «outro» e seu complemento. A caridade surge, então, como uma dádiva pura e unilateral, sobre a qual o beneficiário não detinha qualquer direito e à qual o dador não estava minimamente obrigado⁵. Assim, enquanto a ideia contratual tinha conotações de troca igualitária, de benefício mútuo, de inte-

⁵ Este aspecto encontra-se desenvolvido de forma mais alargada na nossa obra *Keywords of the Welfare State*, no prelo.

resse pessoal, de racionalidade e masculinidade, a caridade assumiria conotações contrastantes, como fossem as de desigualdade, de dádiva unilateral, de altruísmo, de afecto e, por vezes, de femininidade. Além disso, tal contraste assumiu o aspecto de uma dicotomia estável e conceptualmente irreduzível: ou seja, todas as relações extra-familiares tinham de ser, ou de tipo contratual, ou caritativas, parecendo não existir outras possibilidades.

A oposição binária entre contrato e caridade teve ainda outras consequências de índole ideológica. Primeiramente, de acordo com a concepção moderna de caridade, o dador era digno de reconhecimento moral, enquanto quem recebia tornava-se cada vez mais estigmatizado. Esta distribuição de juízos valorativos era intrinsecamente instável, uma vez que a desvalorização da situação de beneficiário fazia, naturalmente, proliferar as dúvidas relativamente aos méritos do próprio acto de dar. Nos Estados Unidos do século XIX, tais dúvidas alimentaram vagas sucessivas de esforços «reformistas» empreendidos no sentido de combater os efeitos «degenerativos» que a «dádiva indiscriminada» gerava, quer nos beneficiários, quer no conjunto da sociedade. Desta maneira, a vertente contratual da referida oposição constituiria uma reiterada ameaça à vertente da caridade; aquilo que parecera uma dicotomia estável ia estar em permanente perigo de dissolução.

Em segundo lugar, a dicotomia contrato-*versus*-caridade ocultava a própria possibilidade de uma reciprocidade não contratual, tornando invisível todo um conjunto de práticas populares que desafiavam a categorização binária oficial. As obrigações da parte dos parentes, dos vizinhos e da comunidade continuaram a ser fortes, não obstante a ideologia da família nuclear independente; quanto à ajuda mútua de tipo informal, ela persistiu também, sob uma grande variedade de aspectos e de formas. No entanto, estas práticas perderam o reconhecimento público e a legitimidade política oficial. Com o tempo, a falta de uma linguagem que lhes validasse a existência contribuiu para o seu declínio e desaparecimento. Ao longo do século XIX, de resto, se por um lado a caridade foi alvo de constantes ataques, por outro lado a definição de parentesco foi adquirindo cada vez maior centralidade. As responsabilidades económicas para os membros das famílias extensas registaram então, nos Estados Unidos, um progressivo enfraquecimento, restringindo assim ainda mais a vivência do auxílio interpessoal de tipo não-contratual e não-caritativo.

**Contrato,
caridade
e assistência
social
(«Welfare»)**

44

A dicotomia contrato/caridade refez, pois, em certa medida, a realidade à sua própria imagem, desalojando outros tipos de relações. Deixou a sua marca vincadamente impressa na protecção social por parte do Estado, o qual foi evoluindo em direcções opostas. Foi a partir dos princípios do século XX que nos Estados Unidos os programas governamentais se dividiram em duas grandes correntes. Os de maior legitimidade assumiram algumas das características da troca civil, garantindo a alguns cidadãos, por uma forma semelhante à dos contratos particulares, certos direitos. Em contraste com estes, foram lançados outros programas que ofereciam um auxílio de tipo não recíproco à «inocente» e «merecedora» população pobre, numa situação em que o Estado assumia o papel da antiga caridade particular. Acresce que estas duas correntes assentavam grandemente na diferença sexual. A corrente contratual teve como seu primeiro protótipo, nos Estados Unidos, as formas de indemnização do trabalhador (ou seja, o seguro pelos acidentes de trabalho na indústria), ao passo que a corrente caritativa terá sido exemplificada pelas pensões concedidas às mães («mothers' pensions»)⁶.

Esta dicotomia contrato/caridade, codificada, como é, em termos da diferença sexual, perdura hoje, em muitos países, na oposição entre políticas de segurança social e políticas de assistência pública. As primeiras foram concebidas pelos reformadores de forma a parecerem «contributivas», configurando-se como uma materialização do princípio da troca. Os beneficiários — o que originariamente se subentende querer dizer indivíduos brancos, do sexo masculino e membros relativamente privilegiados da classe operária — são considerados como tendo um «direito»⁷. A assistência pública, ao invés, foi uma continuação da tradição caritativa «não contributiva», pelo que os respectivos beneficiários dão o aspecto de receber algo em troca de nada, em aparente violação das normas contratuais.

⁶ Vejam-se os ensaios contidos em *Women, the State and Welfare* (Gordon, 1991), nomeadamente os artigos da autoria de Barbara J. Nelson e Diane Pearce; ver igualmente Linda Gordon, 1992.

⁷ No cerne dessa construção e de toda essa oposição entre contrato e caridade está a hegemonia do trabalho assalariado enquanto base privilegiada daquele direito ou titularidade. Este privilégio é, obviamente, irónico, uma vez que a visão do «contrato de trabalho assalariado» em termos de um acordo livre feito entre indivíduos independentes não passa de uma mistificação. Tal ficção, contudo, sustenta a premissa segundo a qual os beneficiários da segurança social são contraentes independentes e, por conseguinte, cidadãos de pleno direito da sociedade civil. Ver «Contribution», em Fraser e Gordon, *Keywords of the Welfare State*.

A realidade é consideravelmente mais complicada do que isso. Nos princípios do século XX, foram inúmeros os defensores da segurança social que utilizaram deliberadamente o termo «contributivo» como recurso retórico para impingir as novas políticas. Fizeram-no, ademais, na plena consciência de que todas as políticas de assistência social são financiadas através de «contribuições», diferindo apenas quanto ao lugar e ao modo como estas são conseguidas — por via de impostos sobre as transações ou de deduções nos salários, por exemplo. Não obstante a imagem oficial que deles transparece ser uma imagem contratual, as políticas de «seguro» da Segurança Social afastam-se substancialmente dos princípios actuários, e os benefícios não reflectem, de facto, as contribuições financeiras. E se é verdade que a legitimidade das pensões de reforma da Segurança Social advém, em parte, da ideia segundo a qual se trata de uma compensação por serviços prestados anteriormente, poder-se-ia com igual plausibilidade argumentar que programas aparentemente «não contributivos» como sejam o Apoio às Famílias com Crianças Dependentes (o «AFDC», que sucedeu às pensões concedidas às mães) são uma compensação pelo «serviço» de criação dos filhos por parte das mães solteiras⁸. Longe de representar fielmente os dois níveis de provisão estatal praticados nos Estados Unidos da América, a dicotomia contrato/caridade mais não faz, portanto, do que racionalizar a sua legitimidade diferencial. Contudo, esse diferencial assenta, em última análise, no privilegiar do trabalho assalariado e na desvalorização do trabalho — feminino e não remunerado — de cuidar dos outros⁹.

⁸ Alguns daqueles que, nos princípios do século XX, defendiam as políticas estatais de «concessão de pensões às mães» — precursoras dos AFDC, como se disse —, justificaram estas políticas com o argumento de que constituíam uma compensação para a maternidade, a qual a seu ver era um serviço prestado à sociedade, e tão prezado quanto a prestação do serviço militar. Todavia, as pensões, a exemplo do que sucederia mais tarde com os AFDC, nunca visaram o apoio à maternidade em si mesma, mas tão somente às mães solteiras. Além disso, a ideia de compensação-pelos-serviços-prestados não foi nunca institucionalizada, encontrando-se já praticamente extinta quando as políticas estatais foram federalizadas por acção da Lei da Segurança Social, de 1935. Por essa altura, o trabalho assalariado havia-se tornado de tal modo hegemónico que constituía, a par do serviço militar, a única possibilidade de acesso a formas de provisão que não fosse por razões de miséria extrema (Ladd-Taylor, no prelo).

⁹ Para além destes, existe ainda um terceiro nível de provisão, que não é visível para o observador menos atento e que apresenta um igual desafio para a dicotomia em causa. Trata-se da vasta gama de «benefícios de franja» de carácter ocupacional, bem como de pensões e seguros adquiridos no mercado e postos à disposição dos trabalhadores sindicalizados, das classes médias

Do mesmo modo que a mitologia cultural da cidadania civil afectou a concepção de políticas assistenciais, assim também a construção da assistência social — uma construção, como já referimos, estratificada e baseada na diferença sexual — moldou os termos da cidadania civil. Os beneficiários da assistência pública viram muitas vezes os seus direitos cerceados. Assim, e por exemplo, os candidatos ao AFDC nos Estados Unidos viram-se privados dos seguintes direitos: o direito a deslocações inter-estaduais (restringido pelo requisito de residência dentro do estado); o direito às garantias de defesa, ou «due process» (restringido pelos procedimentos administrativos necessários à determinação da elegibilidade e à cessação dos benefícios); o direito à protecção contra buscas e apreensões infundadas (restringido pela prática de rusgas domiciliares não anunciadas); o direito à privacidade (restringido pela «prova de bom comportamento moral»); e ainda o direito à igualdade de protecção perante a lei (sujeito a todas as restrições acima citadas). Nas décadas de 60 e 70 os tribunais norte-americanos puseram fim a muitas destas práticas, mas os anos 70 e 80 trouxeram consigo uma quantidade de novas restrições. Em contraste com esta situação, o beneficiar da «segurança social» não acarretou qualquer perda correspondente de direitos civis.

Significativamente, nas décadas de 60 e 70 os argumentos jurídicos mais bem sucedidos destinados a garantir os direitos civis dos beneficiários procuraram fazer prevalecer a ideia de que os benefícios da assistência social não constituíam, propriamente, nem uma gratificação, nem qualquer gesto de caridade, mas antes uma nova forma de propriedade. Inspirados pela teoria da «nova propriedade» de Charles Reich (Reich, 1964)¹⁰, estes argumentos pretendiam-se consentâneos com a interpretação, então reinante, da cláusula da Constituição dos Estados Unidos relativa ao direito às garantias de defesa. A referida cláusula garante protecção

assalariadas e dos ricos. Este tipo de provisão, geralmente considerado «privado» e, por isso, quintessencialmente contratual — por oposição ao pólo caritativo —, goza de um estatuto de isenção de impostos que na prática corresponde a um importante subsídio governamental, subsídio esse que pode, inclusivamente, ser considerado uma «esmola». Porém, também esta modalidade assume uma aparência legítima em virtude da sua ligação ao emprego remunerado, o qual, numa sociedade capitalista dominada pelos homens, constitui a forma de «contribuição» por excelência.

¹⁰ Este artigo de Reich foi citado no acórdão, votado por maioria, do Supremo Tribunal sobre o caso *Goldberg contra Kelly* (1970), que foi a decisão que mais perto esteve de estipular o direito à assistência. (Ver também a opinião expressa pelo Juiz Black como voto de vencido).

processual contra casos de privação da vida, da liberdade e da propriedade. No entanto, verificou-se que na prática as garantias eram mais eficazes quando apresentadas sob a roupagem de protecção à propriedade. Os advogados especializados no direito à assistência social perceberam que dispunham de maiores oportunidades de êxito se argumentassem que os candidatos detinham direitos de propriedade no domínio da assistência e que tinham, por essa razão, direito a ser ouvidos antes de lhes serem negados ou retirados os benefícios. Contrariamente, não havia qualquer precedente de ordem legal para o argumento, mais simples e mais directo, segundo o qual negar aos pobres os meios de subsistência constituía uma violação dos seus direitos constitucionais à vida e à liberdade¹¹.

À luz dos argumentos da «nova propriedade», a dicotomia contrato/caridade é clara. Só reclassificando a assistência pública como propriedade e redefinindo os beneficiários como contratantes independentes seria possível preservar-lhes a cidadania civil. Todavia, e tal como fizeram notar na altura alguns activistas dos direitos à assistência social, estes termos não conseguiam exprimir a ideia de uma cidadania social plena. É certo que os argumentos que encaravam a assistência social em termos de propriedade proporcionavam algumas garantias processuais, no entanto não fixavam um direito substantivo à segurança económica sob a forma de um subsídio adequado¹². Não obstante terem ganho o direito a ser ouvidos, os beneficiários da assistência pública não ganharam o direito a ser arrancados à pobreza, e muito menos alcançaram o direito a «partilhar do conjunto do património social e a viver como um ser humano civilizado, de acordo com os padrões prevalecentes na sociedade» (Marshall, 1964: 78).

Na dicotomia contrato/caridade, o pólo mais forte é o do contrato. É, por isso, compreensível que, na sua tentativa de conquista de direitos sociais, os reformadores procurassem deslocar a assistência do lado da caridade para o da propriedade. Fizeram inflectir a metáfora da propriedade pondo-a ao

¹¹ Para um testemunho contemporâneo desta estratégia jurídica, veja-se Sparer, 1970-71. Para a sua avaliação retrospectiva, feita vinte anos depois, ver «Symposium», 1990 (principalmente os contributos de Reich e de Law).

¹² Sparer (1970-71) é quem nos fornece o testemunho mais lúcido e politicamente mais perspicaz das conquistas e das limitações das estratégias legais prosseguidas nas décadas de 60 e 70. Para relatos da erosão parcial das garantias processuais resultante de decisões dos tribunais durante as décadas de 70 e 80, veja-se Reich (1990) e Simon (1990).

serviço de novos fins, mas viram-se confrontados com os limites de uma estratégia que procurava modelar a provisão social de acordo com uma interpretação de cidadania civil fundada na ideia de contrato. Tal estratégia revelar-se-ia necessariamente cheia de tensões, uma vez que o modelo de cidadania civil fundado na ideia de contrato assenta em oposições irreduzíveis entre dádiva e troca, dependência e independência, ao passo que a cidadania social vai para além destas oposições, apontando no sentido da solidariedade e da interdependência.

Mais consentânea com a lógica profunda destas oposições ideológicas é a recente tentativa, levada a cabo pelos neoconservadores dos Estados Unidos, de assimilar a «assistência» à ideia de «contrato». A estratégia que seguiram encontra-se anunciada na influente obra de Lawrence Mead publicada em 1986 e intitulada *Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship*, onde se defende que a cidadania é um estatuto com duas faces, uma vez que confere não só direitos, mas também responsabilidades. Mead propõe-se corrigir a ênfase alegadamente unilateral posta pela visão liberal nos direitos à assistência. E fá-lo, através da criação de contratos em que os candidatos à assistência social têm de se comprometer a aceitar trabalho, formação profissional e/ou outras obrigações em contrapartida dos subsídios que recebem, entrando desse modo na esfera das trocas. Contudo este autor não chega a explicar como é que a transacção proposta pode ser um contrato válido — ou seja, um acordo livre e voluntário estabelecido entre indivíduos independentes —, quando uma das partes carece dos mais elementares meios de subsistência e a outra é nada menos do que o governo dos Estados Unidos da América.

O apelo de argumentos como o de Mead mostra que actualmente a norma do contrato continua a travar as tentativas feitas no sentido de ampliar a provisão social. Uma vez que o salário surge como uma troca em retribuição do trabalho, defende-se a ideia de que todos os recursos deveriam ser distribuídos em termos de troca. O receio generalizado de que os beneficiários da «assistência social» estejam a «receber algo em troca de nada» constitui uma reacção de compreensível ressentimento por parte daqueles que trabalham muito e ganham pouco; para estes, as parcas remunerações de que usufruem passam a ser a norma por que se regem, considerando-se por isso ludibriados pelos clientes da assistência social e não tanto pelos seus próprios patrões. Ora tais

reações, como é óbvio, sofrem um exacerbamento sempre que os pobres são representados como sendo mulheres, seres imorais do ponto de vista sexual, e/ou «outros» do ponto de vista racial. O resultado é que nos Estados Unidos de hoje, e principalmente sob o impacto da recessão econômica, as reivindicações dos pobres estão a conhecer um enfraquecimento devido a um ressurgimento da retórica do contrato.

Em resumo, a mitologia cultural da cidadania civil tem com a cidadania social uma relação que é tensa e, muitas vezes, obstruidora. Em parte nenhuma isto é mais verdadeiro do que nos Estados Unidos, onde o entendimento dominante da noção de cidadania civil continua a ser fortemente marcado pelas ideias de «contrato» e de «independência», enquanto a noção de provisão social foi construída de molde a conotar «caridade» e «dependência». O que faz falta é uma linguagem pública capaz de exprimir ideias que escapem a essas oposições dicotômicas; capaz de transmitir, muito especialmente, as ideias de solidariedade, de reciprocidade não contratual e de interdependência, fulcrais a qualquer cidadania social de rosto humano.

49

A nossa análise revela a existência de uma tensão considerável entre a mitologia cultural da cidadania civil e a concepção de cidadania social proposta por T. H. Marshall. Os principais obstáculos à cidadania social nos Estados Unidos são, evidentemente, de ordem política e económica, a nível tanto nacional como internacional. No entanto, certas concepções ideológicas — como por exemplo a de contrato — fazem com que seja mais difícil fomentar o apoio público a um Estado-Providência, especialmente nos casos em que a mitologia cultural da cidadania civil se encontra bastante desenvolvida. Marshall subestimou estas dificuldades ideológicas. Dever-se-á, então, concluir que os direitos civis são incompatíveis com os direitos sociais? A nossa análise não permite tal conclusão. Pelo contrário, defendemos que a reconciliação das duas formas de cidadania é uma tarefa urgente a levar a cabo, quer pelos teorizadores políticos, quer pelos movimentos sociais.

Dada esta espécie de novo contratualismo, o que é, afinal, preciso para revitalizar a cidadania social? Um dos pontos de partida consistirá em reimaginar a cidadania civil de uma forma mais solidária, menos baseada na ideia de propri-

Uma nova retórica da cidadania?

idade. Isso permitir-nos-ia recuperar alguma da base de fundamentação moral e conceptual dos direitos sociais, base essa que foi colonizada pelas ideias de propriedade e de contrato. Poderíamos, assim, tentar repensar as liberdades individuais em termos que estimulassem a solidariedade social em vez de a estrangularem. É, sem dúvida, preciso contestar as teses conservadoras e liberais segundo as quais a preservação dos direitos civis e políticos exige que se deitem fora os direitos ao apoio social. Hoje que a retórica sobre o «trunfo da democracia» anda a par da devastação social e económica, é chegado o momento de insistir na ideia de que não pode haver cidadania democrática sem direitos sociais. ■

Tradução de Ângela Maria Moreira

**Referências
Bibliográficas**

- Cohen, Jean; Andrew Arato 1992 *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, Mass., The M.I.T. Press.
- Fraser, Nancy; Linda Gordon (no prelo) «A Genealogy of 'Dependency': A Keyword of the U.S. Welfare State».
- Fraser, Nancy; Linda Gordon (no prelo) *Keywords of the U.S. Welfare State*.
- Gordon, Linda (org.) 1991 *Women, the State and Welfare*. Madison. University of Wisconsin Press.
- Gordon, Linda 1992 «Social Insurance and Public Assistance: The Influence of Gender in Welfare Thought in the United States, 1890-1935». *American Historical Review*, 97, 1 (Feb.), 19-54.
- Ladd-Taylor, Molly (no prelo) *Mother-Work*.
- Law, Sylvia 1990 «Some Reflections on *Goldberg v. Kelly* at Twenty Years», in «Symposium on the 20th Anniversary of *Goldberg v. Kelly*». *Brooklyn Law Review*, 56, 805-30.
- Mackinnon, Catherine 1989 *Feminism Unmodified*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Macpherson, C. B. 1974 *The Political Theory of Possessive Individualism: Hobbes to Locke*. Oxford, Oxford University Press.
- Marshall, T. H. 1964 «Citizenship and Social Class», in Seymour Martin Lipset (org.), *Class, Citizenship, and Social Development: Essays by T. H. Marshall*. Chicago, University of Chicago Press.
- Mead, Lawrence M. 1986 *Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship*. Nova Iorque, The Free Press.
- Nicholson, Linda J. 1986 *Gender and History: The Limits of Social Theory in the Age of the Family*. Nova Iorque, Columbia University Press.
- Reich, Charles 1964 «The New Property», *The Yale Law Journal*, 73, 5 (Abril), 733-87.
- Reich, Charles 1990 «Beyond the New Property: An Ecological View of Due Process», in «Symposium on the 20th Anniversary of *Goldberg v. Kelly*». *Brooklyn Law Review*, 56, 731-45.
- Shklar, Judith 1991 *American Citizenship: The Quest for Inclusion*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Simon, William H. 1990 «The Rule of Law and the Two Realms of Welfare Administration». *Brooklyn Law Review*, 56, 777-88.
- Smith, Rogers M. 1989 «One United People: Second-Class Female Citizenship and

Nancy Fraser
Linda Gordon

the American Quest for Community». *Yale Journal of Law and the Humanities*, 1, 2 (May), 229-93.

- Sparer, Edward 1970-71 «The Right to Welfare», in Norman Dorsen (org.), *The Rights of Americans: What They Are — What They Should Be*. Nova Iorque, Pantheon, 65-93.
- Symposium... 1990 «Symposium on the 20th Anniversary of *Goldberg v. Kelly*». *Brooklyn Law Review*, 56.
- Taylor, Charles 1992 «What is Civil Society?» (comunicação apresentada no congresso «Justice and Community», Frankfurt, Maio).