

ORGANIZADORES
Rogério Luiz Nery da Silva
Cristiane Brum dos Santos
Thaís Janaina Wenczenovicz

SÉRIE

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

ENTRE A EFETIVIDADE E A EFICÁCIA

Estudo comparado sobre Políticas Públicas por meio de resenhas críticas reflexivas



Editora Unoesc

Editora Unoesc

Coordenador: Tiago de Matia
Revisão metodológica: Bianca Regina Paganini
Projeto Gráfico: Daniely A. Terao Guedes

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

E82 Estudo comparado sobre políticas públicas por meio de resenhas críticas reflexivas / organizadores: Rogério Luiz Nery da Silva, Cristiane Brum dos Santos, Thaís Janaína Wenczenovicz. – Joaçaba: Editora Unoesc, 2017.
166 p. ; 23 cm. – (Série direitos sociais e políticas públicas - entre a efetividade e a eficácia ; v. 1)
ISBN 978-85-8422-177-6

1. Direitos fundamentais. 2. Princípio da efetividade.
3. Direitos humanos. I. Silva, Rogério Luiz Nery da, (org.). II. Santos, Cristiane Brum dos, (org.). III. Wenczenovicz, Thaís Janaína, (org.).

Doris 341.27

Universidade do Oeste de Santa Catarina – Unoesc

Reitor
Aristides Cimadon

Vice-reitores de Campi
Campus de Chapecó
Ricardo Antonio De Marco
Campus de São Miguel do Oeste
Vitor Carlos D'Agostini
Campus de Videira
Ildo Fabris
Campus de Xanxerê
Genesio Téó

Pró-reitora de Graduação
Lindamir Secchi Gadler

Pró-reitor de Pesquisa,
Pós-graduação e Extensão
Fábio Lazzarotti

Diretora Executiva da Reitoria
Cleunice Frozza

Conselho Editorial

Fabio Lazzarotti
Tiago de Matia
Andréa Jaqueline Prates Ribeiro
Jovani Antônio Steffani
Lisandra Antunes de Oliveira
Marilda Pasqual Schneider
Claudio Luiz Orço
Ieda Margarete Oro
Sílvio Santos Junior
Carlos Luiz Strapazzon
Wilson Antônio Steinmetz
Maria Rita Chaves Nogueira
Marconi Januário
Marceli Maccari
Daniele Cristine Beuron

SUMÁRIO

PREFÁCIO por Rogério Luiz Nery da Silva	5
Los Derechos Sociales y sus Garantías: Elementos para una reconstrucción. Madrid: Trotta Editorial, 2007. Resenha crítica por Volnete Gilioli	13
Los Derechos Sociales como Derechos Humanos Fundamentales: Su Imprescindibilidad y Sus Garantías, de Rodrigo Garcia Schwarz, Miguel Angel Porrúa Editor, 2011. Resenha crítica por Márcia Coser Petri	25
Imigración y políticas sociales, de Lorenzo Cachón e Michel Laparra, Barcelona: Bellaterra, 2009, resenhado por Cristiane Brum dos Santos	55
Lavoro e diritti social degli stranieri – Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa, de Marco Biagi. Torino: G. Giappichelli Editore, 2013. Resenha crítica por Barbara Moesch Welter	75
The citizen and the alien, de Linda Bosniak, Princeton: Princeton University Press, 2006. Resenha crítica por André Filipe de Moura Ferro	97
Protección social en Uruguay – Transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social en el Uruguay – El caso del Plan CAIF 2003-2009, de María Laura Vecinday. Montevideo: Ediciones Universitarias, 2014. Resenha crítica por Esthevam Lermen Eidt	121
Investigación y políticas sociales – La colaboración entre la Udelar y el Mides para la implementación del PANES, de Verónica Amarante e Andrea Vigorito. Montevideo: UDELAR, 2012. Resenha crítica por Luís Renato Martins de Almeida	141
Procesos de selección social y vulnerabilidad – Varones jóvenes viviendo en la calle, de Virginia Rial Ferreyra, Eloisa Rodríguez Lussich e Fabricio Vomero Cabano. Montevideo: Ediciones Universitarias, 2011. Resenha crítica por Nilson Feliciano de Araujo	153

PREFÁCIO

A presente publicação representa um esforço inédito, no sentido de difundir no Brasil o conteúdo mínimo de obras que podem auxiliar em muito na pesquisa jurídica. Constitui estudo realizado pela turma de alunos da Área de Concentração em Direitos Fundamentais Sociais do Mestrado da UNOESC, da Turma de Políticas Públicas de efetivação de Direitos Sociais e que se traduz pela iniciativa de partilhar com os prezados leitores algumas das leituras de textos de publicações estrangeiras realizadas no último semestre letivo. Trata-se de uma seleção criteriosa de livros originalmente lançados nas línguas espanhola, inglesa e italiana e cujo conteúdo poderá ser de grande interesse para outros pesquisadores das áreas sociais. A seguir, apresenta-se uma ementa técnica de cada uma dessas contribuições.

Consagrando-se referência de excelência no estudo do tema do *RECONHECIMENTO DA FUNDAMENTALIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS*, a obra: *PISARELLO, Gerardo,¹ Los Derechos Sociales y Sus Garantías: Elementos para una reconstrucción. Madrid: Trotta Editorial, 2007*, conforme analisa *Volnete Gilioli²* delineia um panorama composto pelas teses que tradicionalmente são adotadas para desqualificar os direitos sociais do status de direitos fundamentais, imputando-lhes posição jurídica secundária e inapta a autorizar a arguição da proteção dos sujeitos mais vulneráveis. A obra enfrenta e refuta as quatro teses clássicas em quatro áreas distintas: a primeira, na história do direito, a atribuir papel histórico posterior e, portanto, inferior, aos direitos sociais em relação aos direitos civis e políticos; a segunda, na filosofia, tese de ordem filosófico-normativa, segundo a qual os direitos fundamentais encontram fundamento de validade na dignidade humana,

¹ *Gerardo Pisarello* é Vice-presidente do Observatório de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; professor de Direito Constitucional no Departamento de Direito Constitucional e Ciência Política da Faculdade de Direito da Universidade de Barcelona.

² *Volnete Gilioli* é mestranda em Direitos Fundamentais pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC). Especialista em Advocacia Criminal pela Universidade de Passo Fundo (2015). MBA em Administração Pública e Gerência de Cidades pelo Centro Universitário Internacional (2014). Especialista em Direito Civil e Processual Civil pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (2010). Professora de Direito Processual Penal junto à Universidade do Oeste de Santa Catarina, Campus Videira. É advogada criminalista.

mas a mesma não serve de sustentáculo aos direitos sociais; a terceira, na teoria do direito, impõe que por sua arquitetura diversa, os direitos sociais não podem se socorrer das mesmas garantias jurídicas e mecanismos de proteção que aqueles direitos; e a quarta, na dogmática constitucional, que não identifica as previsões de proteção ou prestações sociais como preceitos fundantes de direitos fundamentais, mas, tão somente, como elementos programáticos. Dessa forma, a obra propõe e incita a repensar a forma de reconhecimento e interpretação desses direitos e a identificação de suas garantias legais, a partir de uma visão mais democrática em que se abra espaço à atividade participativa e multinível.

Como suporte de referência à pesquisa do tema da *TEORIA GERAL DOS DIREITOS SOCIAIS*, a obra: *SCHWARZ, Rodrigo Garcia,³ Los derechos sociales como derechos humanos fundamentales: su imprescindibilidad y sus garantías, Miguel Angel Porrua Editor, 2011*, na resenha realizada por *Marcia Coser Petri,⁴* tem-se que a obra contribui para a compreensão dos direitos sociais como direitos humanos fundamentais, tão exigíveis como o são os direitos políticos, de forma crítica e humanista. Segundo essa abordagem, os direitos sociais (econômicos, sociais e culturais) prestigiam elementos essenciais à sobrevivência com dignidade, tais como: alimentação, saúde, trabalho, educação etc. enfatiza um determinado recorte de mínimo existencial, como núcleo duro dos chamados direitos sociais, par além de um mero “catálogo de boas intenções estatais”. São posições jurídicas exigíveis em nome de todos e imprescindíveis para a vida e a pela dignidade humana. Como ainda falta garantir a necessária efetividade a esses direitos, o autor nos dá conta de que, torna-se imprescindível a adoção de uma nova dinâmica sobre os direitos sociais.

³ *Rodrigo Garcia Schwarz* é juiz Titular do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região (São Paulo) e professor do Mestrado em Direito (UNOESC); Doutor em Direito (PUC-SP), doutor em Direito (Universidad de Castilla-La Mancha - Espanha); doutor em História Social (PUC-SP).

⁴ *Márcia Coser Petri* é mestranda em Direito na Unoesc. Especialista em Direito Material e Processual Civil (UNOESC). Especialista em Direito Contemporâneo (Universidade do Contestado – UnC). Graduada em Administração de Empresas e Direito (UNOESC). Advogada, Assessora Jurídica.

Com especial recorte às *POLÍTICAS SOCIAIS PARA INTEGRAÇÃO DE IMIGRANTES*, a obra: *CACHÓN, Lorenzo⁵ e LAPARRA, Miguel,⁶ Migración y políticas sociales. Barcelona: Bellaterra, 2009*, à luz da análise realizada por *Cristiane Brum dos Santos,⁷* trata-se de compêndio de artigos sobre a temática da imigração e correspondentes políticas públicas no contexto do cenário espanhol, no qual se desvela representativo grupo de pesquisadores engajados na problemática dos movimentos migratórios. O ponto de partida se dá no modelo de Estado de Bem-Estar Social, com nítido posicionamento de adesão de seus diversos autores às concepções jusfilosóficas embasadas na interculturalidade, na igualdade, na dignidade e no cosmopolitismo, como fundamentos ao acolhimento, à integração e à dignidade dos imigrantes. Como a época da pesquisa é anterior à entrada da Espanha e da União Europeia na forte crise econômica de 2008, questiona-se se os pontos de vista permanecem favoráveis a custear os gastos com a abertura ao acolhimento, com a ampla e franca disponibilização de prestações sociais, tais como acesso à saúde, à educação, à moradia e aos postos de trabalho, muito especialmente.

Sobre o tema da *INCLUSÃO SOCIAL E MERCADO DE TRABALHO PARA ESTRANGEIROS*, a obra: *CHIAROMONTE, William,⁸ Lavoro e diritti sociali degli stranieri: il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa. Torino: G. Giappichelli Editore, 2013*, segundo registra a resenha de *Barbara*

⁵ *Lorenzo Cachón Rodriguez* é Doutor em Ciência Política e Sociologia; Professor Catedrático de Sociologia, aposentado pela Universidade Complutense de Madrid. Especialista em Política Social, Estratificação Social e Teoria Sociológica.

⁶ *Miguel Laparra* é licenciado em Sociologia pela Universidade de Navarra. Doutor em Sociologia, Diretor da Cátedra de Investigação Pela Igualdade e Integração Social (CIPARAIS), professor de política social e coordenador do ALTER (Grupo de Investigação da Universidade de Navarra). É Vicepresidente e conselheiro de Políticas Sociais, Emprego e Habitação.

⁷ *Cristiane Brum dos Santos* é mestranda em Direito pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC). Especialista em Gestão Pública pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina e em Direito Tributário pela Universidade Anhanguera-Uniderp. Servidora do Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

⁸ *William Chiaromonte* é professor de direito na UNIFI, Università Degli Studi di Firenze (Florença – Itália), foi agraciado com o prêmio Marco Biagi Giovani Studiosi (2010) por esta obra como a melhor tese de doutorado sobre direito laboral.

*Moesch Welter*⁹ promove reflexões sobre o acesso às oportunidades de trabalho e ao desfrute de outros direitos sociais pelos estrangeiros, partindo da construção de uma conceituação para as migrações econômicas, no contexto das políticas internacionais e europeias para, a seguir, analisar as condições jurídicas dos estrangeiros na Itália e a evolução do regramento em âmbito nacional da matéria de trabalho e integração de estrangeiros, para nuclearmente se dedicar ao tema do trabalho dos estrangeiros e desenvolver a temática dos direitos sociais dos estrangeiros, mais especificamente, quanto às tutelas previdenciária e assistencial. A obra busca inicialmente desenvolver uma conceituação das migrações econômicas, no âmbito da política internacional e europeia; em seguida, analisa as condições jurídicas do estrangeiro na Itália e a evolução do regramento da matéria laboral e de integração dos estrangeiros pelo direito italiano, como aporte a dedicar-se concentradamente, ao tema do trabalho dos estrangeiros e poder desenvolver, finalmente, uma crítica ao acesso aos direitos sociais pelos estrangeiros, mais especificamente nas tutelas previdenciária e assistencial.

Versando sobre a *INSERÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO DE PESSOAS ESTRANGEIRAS*, a obra: *BOSNIAK, Linda*¹⁰ *The Citizen and the Alien. Princeton: Princeton University Press, 2006*, segundo informa a resenha de *André Filipe de Moura Ferro*¹¹ discorre sobre possíveis compreensões, desdobramentos e limites da cidadania, partindo do esboço de um conceito, alcance e sujeitos, analisando os resultados quanto à exclusão da cidadania, aí considerada a redução à condição de “não membros” da nacionalidade, apesar de se encontrarem sobre o território do estado nacional e exercendo

⁹ *Barbara Moesch Welter* é mestranda em Direitos Fundamentais pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC). Advogada no Estado de Mato Grosso.

¹⁰ *Linda Bosniak* é professora doutora da Faculdade de Direito de Rutgers e pesquisadora da Universidade de Princeton (ambas em Nova Jersey). É investigadora na área de teoria constitucional e teoria política, com foco em imigração e cidadania. Bosniak é advogada na área de direitos civis na sociedade Rabinowitz and Boudin (Nova York), com especial destaque pela defesa de dissidentes políticos cubanos.

¹¹ *André Filipe de Moura Ferro* é mestrando em Direitos Fundamentais pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC). Especialista em Direito do Trabalho pela UNIVALI (2012). Especialista em Direito Público pela Faculdade CESUSC (2010). Possui graduação em Direito pela Faculdade CESUSC (2007). Advogado do Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal de Florianópolis.

papeis na sociedade. Da análise, resultam importantes apontamentos sobre a teoria de Michael Walzer, sobre as esferas de justiça e casos emblemáticos da Suprema Corte versantes sobre cidadania, imigração e pertencimento. No estudo, identificam-se diferentes posições a respeito da condição do estrangeiro no seio das democracias liberais, variantes desde as de dissensão até as de convergência, entre as esferas universalista e exclusivista. Segundo Ferro, Bosniak diverge da corrente majoritária e afirma existir uma face excludente no instituto da cidadania a acompanhar o imigrante quando este adentra a comunidade, a criar desvantagem social prática que molda profundamente sua vida. Em recorte mais estrito, é analisado o trabalho doméstico da mulher e os aportes da cidadania sobre as mulheres nos países de desenvolvimento central, em que a mulher se sujeita à condição de trabalhadora doméstica para poder fazer parte do mercado trabalho e se habilitar ao gozo da cidadania econômica, já que a condição de não cidadã tem impedido o desfrute até de direitos cujo exercício tradicionalmente exigiriam apenas a condição de pessoa presente ou em trânsito sobre o território. Bosniak critica a interferência estatal que busca controlar e restringir o acesso de pessoas ao território, assim como busca determinar a equação de composição da comunidade na rotina do estrangeiro que nela vive e trabalha.

Também sobre o tema das *POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDADE SOCIAL*, a obra: *VECINDAY, María Laura,¹² Protección Social en Uruguay – Transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social en el Uruguay – El caso del Plan Caif 2003-2009. Montevideo: Ediciones Universitarias, 2014*, pode-se constatar, a partir da análise de realizada por

¹² *María Laura Vecinday* é pós-doutora em Políticas Públicas (Universidade Federal do Maranhão - Brasil). Doutora em Ciências Sociais (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Argentina); mestre em Serviço Social (Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - Brasil). Graduada em Trabalho Social (pela Facultad de Ciencias Sociales - UDeLaR, Universidad de la República, Uruguay). Investigadora do Sistema Nacional de Investigación – SNI da Agência Nacional de Investigación e Inovação – ANII; integra o corpo docente da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade de la República no Uruguai. Possui diversas publicações sobre o papel das instituições, sobre os profissionais da gestão social e sobre a judicialização da vida social.

Esthevam Lermen Eidt,¹³ que a autora aborda o conceito de risco social a partir dos pressupostos de emergência do indivíduo moderno como ator social e sujeito de direitos; prossegue na ideia de individualização, a partir de uma releitura com a quebra da visão tradicional de enfrentamento do risco, no contexto da modernidade tardia; adicionalmente, descreve o modelo mil novecentos e setentista uruguaio de Estado de bem estar social; incursiona em temas mais amplos, como o estudo de risco nas políticas públicas de integração e a inserção social e conclui com a análise de novos dispositivos de gestão populacional, a partir das transformações institucionais e tecnológicas. A obra disponibiliza a análise técnica e oportuna da consolidação teórica dos direitos de seguridade, a constituir-se obra de referência no cenário securitário uruguaio, tornando-se leitura indispensável aos pesquisadores dos direitos e das ciências sociais.

Sobre o tema da *POBREZA E DISTRIBUIÇÃO CONDICIONADA DE RENDA*, a obra: *AMARANTE, Verónica; VIGORITO, Andrea (compiladoras)*.¹⁴ *Investigación y Políticas Sociales – La colaboración entre la Udelar y el Mides para la implementación del PANES*. Montevideo: UDELAR, 2012, segundo a resenha de *Luís Renato Martins de Almeida*,¹⁵ dedica-se a explicar o Plano de Atenção Nacional de Emergência Social (PANES), desde seu projeto e sua implementação como programa de transferência de renda condicionada, mediante cooperação entre o Ministério de Desenvolvimento Social do Uruguai (MIDES) e a Udelar, órgão encarregado da adoção de políticas públicas sociais. A iniciativa foi laureada com o prêmio *Poverty Reduction, Equity and Growth Network – PEGnet* dado às melhores práticas de

¹³ *Esthevam Lermen Eidt* é mestrando em Direito pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC), na Linha de Pesquisa de Direitos Fundamentais Sociais: Relações de Trabalho e Seguridade Social. Especialista em Direito Processual Civil (PUC-RS, 2012), em Direito Notarial e Registral (Universidade Anhanguera, 2014), em Direito Civil (Universidade Anhanguera, 2015). Graduado em Direito (PUC-RS, 2009). Atua como Procurador do Município junto à Prefeitura do Município de Nonoai.

¹⁴ *Verónica Amarante e Andrea Vigorito* são pesquisadoras do Instituto de Economia da Universidade da República – Udelar, no Uruguai.

¹⁵ *Luís Renato Martins de Almeida* é mestrando do Programa de Pós-Graduação stricto sensu – Mestrado em Direitos Fundamentais da Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC). Juiz de Direito em Santa Catarina.

cooperação entre pesquisadores para a efetivação de políticas sociais.¹⁶ Na primeira parte do trabalho, são apresentados os contornos gerais do programa social PANES; a seguir, na segunda parte, são detalhadas as atividades e ações realizadas da Udelar para a implementação da política pública, com o desenvolvimento dos critérios de seleção das pessoas a serem atendidas pelo programa e com a avaliação do impacto e resultados do PANES. Na terceira parte da obra, dá-se a análise de resultados do processo de cooperação. Na quarta e última parte: *Más allá de esta experiencia: la articulación entre investigación y políticas*, propõe-se uma reflexão sobre a natureza e as características das relações entre a pesquisa científica e o planejamento e a implementação de políticas públicas, a partir da ótica e na experiência pessoal de um pesquisador ativo no processo.

Sobre o tema das *PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA*, a obra: VOMERO CABANO, Fabricio; RIAL FERREYRA, Virginia; RODRIGUEZ LUSSICH, Eloisa.¹⁷ *Procesos de selección social y vulnerabilidad: varones jóvenes viviendo en la calle. Montevideo: Ediciones Universitarias, 2011*, segundo a resenha de Nilson Feliciano de Araújo¹⁸ se enquadra na área de antropologia social. A obra se contextualiza como estudo desenvolvido no âmbito do Programa de Antropologia e Saúde, do Instituto de Antropologia da Faculdade de Ciências Humanas e da Educação da Universidade da República do Uruguai, em Montevideú, concentradamente em sua área costeira, nas regiões de Carretas, Parque Rodo, Cabo e Cidade Velha Central, que são locais

¹⁶ A rede de investigação PEGNet (*Rede de Redução da Pobreza, Equidade e Crescimento*), fundada em 2005 de iniciativa conjunta do Instituto Kiel de Economia Mundial (IfW), do Prof. Rainer Klump (Universidade de Frankfurt), do Prof. Stephan Klasen (Universidade de Göttingen), O Ministério Alemão de Desenvolvimento Econômico e Cooperação (BMZ) e as agências de cooperação para o desenvolvimento GTZ e KfW.

¹⁷ *Fabricio Vomero Cabano* é doutor, licenciado em Psicologia; *Virginia Rial Ferreira* é doutora e mestre em Ciências Humanas, antropóloga social, educadora sexual e assistente interina do Departamento de Antropologia Social; *Eloisa Rodríguez Lussich* é mestre em Antropóloga Social e pós-graduada em Psicologia Junguiana.

¹⁸ *Nilson Feliciano de Araújo* é mestrando em Direitos Fundamentais pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC). Especialista em Direito Material e Processual do Trabalho, Direito Material e Processual Civil e Direito Público, com ênfase em Direito Constitucional e Direito, pela UNOESC. Professor nos cursos de Direito e Pós-Graduação em Direito do Trabalho e Previdenciário da UNOESC, campus de Videira e Joaçaba. Servidor do Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região.

conhecidamente atrativos aos jovens que vivem em situação de rua e discute as possíveis.

Finalmente, espera-se que com estas leituras os pesquisadores de direitos sociais possam colher não apenas um novo estímulo à leitura das obras resenhadas, mas, sobretudo, possam estabelecer contato com as literaturas que lhes servirão de base e as experiências de fundo, tudo de modo a contribuir para a divulgação da produção literária de qualidade que elas representam e suas inspiradoras possam constituir, mas que, por muitas vezes, podem passar desconhecidas do leitor brasileiro, em razão de suas originais publicações se darem no âmbito de outros países, majoritariamente, por iniciativa de editoras universitárias, que geralmente encontram dificuldades com a distribuição comercial tradicional, tanto em esfera nacional como internacional, passando o modal eletrônico a configurar uma alternativa muito atraente.

Um brinde aos nossos leitores!

Rogério Luiz Nery da Silva
Professor Pós-Doutor UNOESC

PISARELLO, Gerardo.¹ *Los Derechos Sociales y sus Garantías: Elementos para una reconstrucción*. Madrid: Trotta Editorial, 2007.

Resenha Crítica por Volnete Gilioli²

1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A obra de Pisarello traça uma visão geral das teses clássicas que caracterizam os direitos sociais como direitos dos sujeitos mais débeis e de frágil tutela, explorando criticamente alguns dos argumentos que cobrem a tese da “minoria” dos direitos sociais em quatro níveis discursivos: a história dos direitos, a filosofia regulamentar, teoria legal e Constituição dogmática, e fornece elementos para repensar as suas políticas e as garantias legais de uma perspectiva genuinamente democrática, participativa e multinível.

2 SINOPSE

Num primeiro momento, o autor desenvolve sua obra ao redor da crítica de quatro mitos (teses) que moldam a percepção ideológica dos direitos sociais e contextualiza esses direitos a partir de sua historicidade.

O autor enfrenta o apelo ao discurso técnico-jurídico de desvalorização dos direitos sociais, que gera um dano ideológico e refuta

¹ *Gerardo Pisarello* é Vice-presidente do Observatório DESC. Atualmente é Professor de Direito Constitucional no Departamento de Direito Constitucional e Ciência Política localizada na Faculdade de Direito da Universidade de Barcelona. Ele é autor de muitos livros sobre Direito Constitucional, direitos humanos e direito à cidadania. E também Conselheiro da Câmara Municipal de Barcelona.

² *Volnete Gilioli* é mestranda em Direitos Fundamentais pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC). Especialista em Advocacia Criminal pela Universidade de Passo Fundo (2015). MBA em Administração Pública e Gerência de Cidades pelo Centro Universitário Internacional (2014). Especialista em Direito Civil e Processual Civil pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (2010). Professora de Direito Processual Penal junto à Universidade do Oeste de Santa Catarina, Campus Videira. Advogada Criminalista.

Mas, os direitos sociais conquistados não se vinculavam aos mecanismos de reforma institucional derivados da pressão social e da expansão dos direitos civis e sindicais, isso porque nos países periféricos os poderes do Estado, ainda que sem forte articulação institucional, trazia consigo a desigualdade e repressão violenta e as reformas institucionais se combinaram com processo de ruptura do século XIX (Revolução Mexicana e Revolução Russa).

Essa tese se limita a uma leitura geracional com tendência de universalização abstrata dos direitos, não levando em conta ou até mesmo ignorando as hierarquias existentes relacionados às nações e aos grupos étnicos. Numa leitura realista poderia se constatar que a partir da construção dos Estados modernos, o reverso do reconhecimento dos direitos para certos grupos sociais foi uma desapropriação de outros direitos, num processo de expropriação e com isso exterminou povos inteiros, destruindo a possibilidade de satisfação das necessidades básicas.

A realidade traz diferenças “históricas” dos direitos sociais, resultados da pressão social por reformas jurídicas a partir de rupturas e processos de autotutela e em algumas situações tiveram um alcance inclusivo e em outras tiveram alcance limitado e de exclusão, ainda que conquistas precárias sem garantias de futuros avanços e retrocessos.

Para o autor, a tese das gerações parece reduzir os direitos sociais ao status de direitos de reconhecimento tardio e posterior aos direitos civis e políticos, colocando de lado o histórico de reivindicação dos direitos sociais que teve início na Europa com as revoluções do século XIX e minimizando a dialética entre políticas conservadoras e políticas sociais igualitárias, diferente do que se apresenta ao longo da história.

A segunda tese, da percepção normativa filosófica, admite, de acordo com o autor, várias formulações, mas a mais difundida concede aos direitos sociais um nível inferior, em termos axiológicos, em relação com os direitos civis e políticos. O autor refuta três posições a respeito, sendo a primeira a que qualifica os direitos sociais como direitos de igualdade e não de dignidade. A segunda, que entende os direitos sociais como direitos de

os argumentos de quatro teses, existentes na atual crise dos estados sociais tradicionais e na expansão da globalização.

A primeira a ser enfrentada é a tese histórica, segundo ela os direitos sociais são uma geração posterior a dos direitos civis e políticos. A segunda é a tese filosófico-normativa, para a qual a dignidade da pessoa é fundamento imediato dos direitos civis e políticos, mas não o é para os direitos sociais, os quais, somente se relacionam de maneira indireta com esse valor. A terceira tese figura no plano da teoria jurídica e sustenta que a estrutura dos direitos sociais impede atribuir-lhes mecanismos de proteção similar a dos direitos civis e políticos. A quarta tese está opera no âmbito da dogmática constitucional, a que não considera os direitos sociais como preceitos fundantes com status de direitos fundamentais, mas, tão somente como princípios programáticos.

Para o autor estas teses inter-relacionadas evitam, em boa parte, a realização de uma plena efetividade dos direitos sociais e quando esses direitos são desvalorizados acarreta prejuízos de caráter ideológico. Para cada uma das teses, o autor dedica um capítulo de seu livro, concluindo com sua proposta de reconstrução.

Mesmo quando Pisarello afirma que a percepção ideológica das relações de desigualdades não diminui em virtude que as decisões humanas dependem da percepção que se tem da realidade e do que se acredita acerca dela.

De tal maneira, não seria possível desenvolver uma plena efetividade dos direitos sociais sem antes alcançar uma leitura política jurídica alternativa dos mesmos. Nesse mesmo tempo, o autor não nega que a persistente vulnerabilidade dos direitos fundamentais se deriva principalmente das desigualdades de poder existentes na sociedade atual.

O título do livro, que entende pela reconstrução da percepção da realidade com a remoção de obstáculos que impedem a efetivação desses direitos, seria possível a partir de duas perspectivas: *garantista* e *democrático-participativa* dos direitos sociais.

No ponto de vista *garantista*, onde o direito opera como um instrumento a serviço dos sujeitos mais frágeis; e uma visão *democrático-participativa*, onde a democracia aparece sempre como um processo

inacabado, que examina constantemente a capacidade do Estado para dar expressão a determinados reivindicações sociais.

A primeira tese, amplamente difundida no âmbito pedagógico, pontua que os direitos sociais, são direitos de uma geração posterior ou tardios, e que possuem sua satisfação postergada a dos direitos civis e políticos, o que gera uma aproximação excessivamente linear da história dos direitos sociais, quando a realidade tem sido muito diferente.

Segundo essa percepção, os direitos sociais historicamente são identificados como pertencentes a uma geração *posterior* à geração de direitos civis e políticos que possuem anterioridade cronológica de reivindicações e seriam mais fundamentais que os direitos sociais. Em termos mais funcionalistas, o reconhecimento dos direitos sociais teria se dado apenas na segunda metade do século XX.

Pode-se afirmar que as expectativas que correspondem ao que ordinariamente se categoriza atualmente como “direito sociais”, sempre existiram, como sempre existiram mecanismos e programas destinados à intervenção no âmbito social.

Ainda que algumas medidas públicas tenham mesmo um sentido igualitário, em outras o objetivo desses mecanismos era resolver de maneira autoritária questões de exclusão, disciplinando os segmentos mais vulneráveis e obrigando as pessoas à reincorporação a relações de exploração laboral.

Além da divergência na historicidade dos direitos sociais, outra questão relacionada à tese de gerações é no tocante sua abordagem linear dos direitos sociais, como única via institucional de reconhecimento dos direitos sociais e uma automática expansão a outros espaços e tempos.

Novamente, numa releitura da crise mais aguda do estado liberal, no século XIX, as políticas sociais surgem não como aliadas dos direitos sociais, mas como antídoto dos direitos civis, políticos e sociais e da democratização das sociedades.

As reformas no desenvolvimento do Estado social aconteceram devido a leis aprovadas pela pressão social pelo gozo do direito de propriedade privada e das liberdades contratuais tidos como absolutas.

igualdade e não de liberdade. E a terceira, que considera os direitos sociais como direitos de igualdade e não de diversidade.

Ao longo desse segundo capítulo, Pisarello desenvolve argumentos se contrapondo a proteção diferenciada que se tem dado aos direitos sociais, advinda de uma hierarquia axiológica.

As justificativas modernas dos direitos fundamentais têm sua centralidade no princípio de dignidade, ou seja, no direito da pessoa de opor-se às condições opressivas ou humilhantes de vida e aceitação discursiva de rejeitar a opressão e da igual consideração da dignidade de todas as pessoas.

Os direitos habitualmente categorizados como "sociais" estão estreitamente relacionados à reivindicação e ao real exercício dos direitos civis e políticos. Da mesma forma que os direitos civis e políticos estão estreitamente relacionados, também, à reivindicação e ao real exercício dos direitos "sociais".

A fundamentação comum de todos os direitos, não exclui a possibilidade de conflitos entre direitos que não estão necessariamente ligados a uma estrutura política e econômica profunda das sociedades atuais, isto porque nos sistemas políticos e econômicos contemporâneos, os conflitos estruturais nem sempre são entre direitos, mas entre direitos e poderes. E ainda que essa fundamentação comum não exclua a possibilidade de conflitos entre os direitos que devem ser submetidos à técnica da ponderação.

Mas, os direitos sociais vão além de sua finalidade igualitária, compensatória e a tutelar dos mais frágeis, eles podem adotar a forma de direitos universais, quando o tratamento diferenciado discrimine arbitrariamente, ou estigmatize atentando contra a dignidade de seus titulares e ainda podem ser direitos diferenciados, quando o tratamento igual generalize.

Para o autor, deve existir uma base comum para todos os direitos fundamentais, partindo da premissa de que são direitos indivisíveis e interdependentes, de modo que a satisfação de todos eles seja civil, políticos, sociais ou culturais, poderiam considerar-se ligadas de igual maneira, a princípios como dignidade, igualdade, liberdade ou o pluralismo.

A terceira tese descrita no terceiro capítulo trata da diferença estrutural que, para alguns, existe entre os direitos civis e políticos e os direitos sociais, a qual incide de maneira determinante em suas possibilidades de proteção. Neste plano teórico, de certo plano de maior abstração teórica, os direitos civis e políticos seriam direitos negativos, não onerosos e de fácil proteção. Ao passo que os direitos sociais, seriam antes todos direitos positivos, custosos, e para sua realização estariam condicionados a reserva econômica possível e razoável.

Nesse aspecto, o autor se concentra em refutar três posturas: primeiro, que os direitos sociais são direitos prestacionais e custosos; em seguida, que são direitos vagos e indeterminados; e, por último, que são direitos específicos de dimensão coletiva.

Ainda, a tese dos direitos sociais como direitos específicos de dimensão coletiva seria uma terceira diferença entre a dimensão dos direitos sociais e direitos civis e políticos e parte da ideia onde os sociais têm a suposta dimensão específica e coletiva e os civis e políticos a dimensão abstrata.

Mas, contrariamente a isso, todos os direitos civis e políticos, são também direitos positivos, de prestações e para sua tutela precisa de alocação e aporte de recursos financeiros. Da mesma forma, os direitos sociais, ainda que geralmente considerados como direitos apenas positivos, também comportam deveres de abstenção.

Assim, temos uma faceta poliédrica de todos os direitos que comportam uma variedade de obrigações exigíveis perante aos poderes públicos, sendo negativas ou positivas. E uma dessas obrigações negativas exigíveis é a da não regressividade em matéria de direitos sociais.

E quanto ao argumento da difícil proteção dos direitos sociais por seu caráter prestacional vem reforçado pelo caráter de indeterminação conceitual desses direitos, por não conterem conteúdo concreto do direito e as obrigações decorrentes. E ao contrario disso, os direitos civis e políticos, estipulam o resultado a ser conseguido e indicam instrumentos necessários a sua não violação.

Contudo, todos os direitos trazem ao mesmo tempo “zonas de penumbra” e um “núcleo de certeza”, do que podem extrair conteúdos e deveres básicos para os poderes públicos. Certos graus de indeterminação, até mesmo em termos semânticos, são inerentes a todos os direitos, não apenas na linguagem jurídica, mas na linguagem natural.

Conclui, argumentando que todos os direitos fundamentais se apresentam como direitos complexos, em parte negativos, positivos, custosos, não custosos, individuais, coletivos e específico. Pelo que, sem negar que alguns destes elementos poderiam pesar mais se tratando de algum direito em concreto, se filia a um catálogo de direitos civis e políticos ou sociais tenderia um valor meramente classificatório.

Assim, os direitos sociais se efetivam como direitos pessoais, individuais, assim como os civis e políticos podem abordar-se como direitos coletivos ou como direitos de exercício coletivo e isso não importa supor que os direitos civis e políticos não podem reconhecer-se como direitos com tendências universais e pessoais.

A última tese rechaçada por Pisarello é a percepção dogmática, tida como plano interno do ordenamento jurídico. Essa tese sustenta que os direitos sociais não sejam direitos fundamentais em razão das diferenças estruturais intrínsecas e da necessidade constante de tutela, devido a sua fragilidade normativa em relação aos direitos civis e políticos. Dessa afirmação normalmente decorrem duas implicações.

A primeira, os direitos sociais sejam entendidos como direitos de livre configuração legislativa e sua materialização depende do legislador por seu turno decida a respeito deles.

Outra implicação trata de que os direitos sociais não são direitos justicáveis, tem a ver com aqueles casos nos quais os sujeitos obrigados a fazer ou não fazer algo, descumprem essa obrigação, e parece estar ligada a faculdade que um sujeito tem de exigir esse direito perante um tribunal mais ou menos independente e tutelado por este.

A doutrina contrária à justiciabilidade dos direitos sociais embasa seus argumentos na falta legitimação democrática dos órgãos jurisdicionais e a incompetência técnica dos juízes em lidar com questões econômicas.

O argumento da falta de legitimidade democrática parte da premissa de que os órgãos administrativos não são representantes eleitos pelo povo e se veriam vencidos pela arquitetura das políticas públicas e toda a estrutura estatal e de que a intervenção jurisdicional desvirtuaria a função das constituições nas complexas sociedades pluralistas atuais.

Ainda, que os órgãos administrativos não têm legitimidade democrática direta e sua função básica é a execução de leis que foram elaboradas pelos representantes eleitos com caráter representativo, à extensão do controle jurisdicional das leis se tornou inevitável outra discussão a justificação e superação da chamada *dificuldade contra majoritária*.

A ideia de que o controle jurisdicional das políticas econômicas, seria um instrumento eficaz para desbloquear os canais representativos de tomada de decisão, garantir o correto funcionamento dos procedimentos democráticos e evitar a partidarização das obrigações políticas em matéria de direitos civis, políticos e sociais e ainda controlar ações e omissões violadoras de direitos sociais.

O argumento da falta de idoneidade técnica dos juízes, é usado em oposição à justiciabilidade dos direitos sociais e se assenta em aproximadamente três objeções centrais: os juízes não seriam “experts” em matéria econômica e social; as intervenções jurisdicionais desconhecem as restrições orçamentárias e as consequências financeiras das decisões e mesmo naqueles casos em que os tribunais usassem de cautela e prudência, precisa-se das ferramentas processuais adequadas para levar adiante uma tarefa de tutela como a que os direitos sociais exigem.

O controle de proporcionalidade e da razoabilidade permite incluir um “dever de prioridade dos mais vulneráveis”, isto é, a obrigação de que a política pública analisada forneça respostas a curto, médio e longo prazo, se não para todos, ao menos para um setor considerável dos grupos com necessidades mais urgentes.

O autor traz elementos para uma proteção jurídica equivalente a dada aos direitos fundamentais, pela incorporação dos direitos à lógica constitucional moderna. Com isso, a lógica da fundamentalidade dos direitos obriga os poderes constituídos a reconhecerem um sistema de

garantias equivalentes a todos, tanto legislativas, como administrativas ou jurisdicionais.

Com isso, todos os direitos fundamentais poderiam considerar-se como direitos com um conteúdo nuclear, diretamente deduzível fora da constituição e com conteúdo adicional, aberto e indeterminado, assunto de configuração legislativa. E embora esta fronteira não seja fixa e possa variar de direito a direito, e de ordenamento a ordenamento, todos os direitos, sem exceção seriam direitos fundamentais e de configuração legal.

A distinção entre direitos constitucionalmente protegidos e de configuração legal seria a distinção entre dimensão subjetiva e objetiva dos direitos e as possibilidades de justiciabilidade de todos direitos sociais dependeriam em boa parte de leis que os desenvolvam. E perante os tribunais, um direito deveria derivar-se do seu caráter de direito constitucionalmente protegido e não de sua estrutura e todos os direitos teriam similar equivalência potencial dos mecanismos de tutela jurisdicional.

Os tribunais podem ser instrumentos importantes de tutela dos direitos sociais básicos e tem mantido uma interpretação extensiva dos preceitos sociais constitucionais, diante de critérios hermenêuticos contidos em outras jurisdições e por órgãos de supervisão de cartas internacionais ou regionais e por “conexão” com outros direitos fundamentais de judiciabilidade duvidosa.

Neste capítulo, o autor revisa, também a maneira como alguns tribunais tem resolvido controvérsias dessa natureza e sustenta que os espaços jurisdicionais e o direito a tutela judicial efetiva podem ser mais que instrumentos para a satisfação concreta de um direito ou para compensação das violações individuais ou coletivas, mas como espaços de participação e de disputa política, para que os grupos mais vulneráveis consigam fazer valer argumentos, não estando adstritos apenas à possibilidade de participar pelos canais representativos.

No quinto capítulo traz uma crítica das percepções históricas, axiológicas, teóricas e dogmáticas, parte de uma possível reconstrução unitária, complexa e democrática dos direitos sociais e suas garantias, como mecanismos ou técnicas orçamentárias para sua tutela. *Unitária*, pela independência e indivisibilidade de todos os direitos em termos axiológicos

e estruturais. *Complexa*, pela possibilidade de múltiplos órgãos e instituições que poderiam e deveriam intervir na tutela dos direitos, priorizando sobre aqueles de tipo jurisdicional. E também *democrática* para que a forma de participação seja menos institucionalista na garantia dos direitos sociais.

A tutela dos direitos sociais, entendida por Gerado Pissarello, tem caráter multi-institucional, e defende um sistema multinível de garantias, onde nas condições atuais, resulta impossível e indesejável assegurar os direitos sociais em uma única escala de tipo estatal.

Ao encerrar a análise das quatro teses, Pissarello explica as razões que considera que nada impede que os direitos civis e políticos operem também como direitos subjetivos, princípios objetivos dirigidos a orientar as políticas legislativas. Da mesma maneira, os direitos sociais poderiam ser considerados, como direitos objetivos, como direitos subjetivos exigíveis perante os tribunais, em certas circunstâncias e condições.

No último capítulo do livro, o autor, propõe a reconstrução das garantias dos direitos sociais, ou seja, os mecanismos e técnicas orçamentárias para sua proteção. E propõe essa reconstrução a partir de três elementos.

Como primeiro elemento a reconstrução deveria ser unitária e tomar como base a interdependência e indivisibilidade dos direitos civis, políticos e sociais; tanto no aspecto axiológico como estrutural, para serem aceitos como direito, em parte prestacionais, custosos ou não custosos, por vezes negativos e positivos, determinados e indeterminados, com um conteúdo exigível e constitucional e com um conteúdo de configuração legal, com uma dimensão objetiva e outra subjetiva, com uma estrutura de mandatos e princípios guiados e com uma estrutura de direitos justiciáveis.

Um segundo elemento a ser considerado: a reconstrução deveria ser complexa, tanto para o que se refere às garantias dos direitos como a dos sujeitos encarregados de protegê-los e as escalas em, que se pode dar a tutela. Esta percepção contribuiria a não reduzir a questão dos direitos sociais à sua justiciabilidade, a estabelecer diversos órgãos que podem intervir em sua proteção.

Ainda, a defesa do caráter multi-institucional da tutela dos direitos sociais deve conduzir, assim mesmo, a defesa de um sistema multinível de garantias. Essa configuração seria o ponto de inflexão para o sucesso de um programa de transformação dos estados sociais tradicionais em autênticos estados sociais constitucionais e das instituições democráticas liberais em democracias sociais deliberativas e participativas.

O sistema de proteção deve ser em diversas escalas, infra e supra-estatais, compreendendo os âmbitos municipais, sub-estaduais e estaduais, para o plano regional e internacional.

E por terceiro: a reconstrução deve ser mais participativa e menos institucionalizada, assentada sob o princípio das garantias fundamentais em matéria de direitos, sendo que essas garantias somente podem ser garantias sociais, ou seja, formas de tutela que envolvam os princípios titulares dos direitos na defesa e conquista dos mesmos.

No último capítulo, o autor realiza uma revisão da função dos poderes públicos, a participação social e as escalas na garantia dos direitos sociais.

Conclui, indicando que a tarefa de acabar com a condição de “minoridade” em que se tem ancorado os direitos sociais deveria ser uma tarefa teórico-prática, baseada em duas premissas: primeira, a adoção de uma perspectiva crítica visando recuperar múltiplas experiências de atuação alternativa; e segunda, aceitar a possibilidade de uma leitura descontínua, conflitiva e aberta que prime pelo ponto de vista externo, de quem precisa do poder, se sobrepondo ao ponto de vista interno, daqueles que apenas aquecem os relatos jurídicos tradicionais.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Gerardo Pisarello propõe em *Los derechos sociales e sus garantías: elementos para una reconstrucción*, por meio de uma contundente crítica às teses que lhe antecedem, uma reconstrução jurídico-política dos direitos sociais por meio de melhores garantias e democracia.

Em síntese, o livro cuida de forma respeitável da história dos direitos sociais, relatando a indiferença e o descumprimento de suas previsões legisladas e principiológicas, as áreas de exclusão do direito e as regressões. Permite, com isso, resgatar as múltiplas experiências e reivindicações de solidariedade e cooperação, em que que sujeitos em tese mais vulneráveis têm resistido à arbitrariedade dos poderes dominantes, em cada momento histórico.

A leitura, além de esclarecedora, provoca inquietude reflexiva sobre o papel atual dos direitos fundamentais na vida de relações humanas e nos remete a conscientização da necessidade de tomada de posição em favor da necessária reivindicação dos direitos sociais.

SCHWARTZ, Garcia Rodrigo.¹ *Los derechos sociales como derechos humanos fundamentales su imprescindibilidad y sus garantías.*

México: Miguel Ángel Porrúa, 2011.

Resenha Crítica por Márcia Coser Petri²

1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A obra sob comento tem por fim precípua contribuir para a compreensão de que os direitos sociais são direitos humanos fundamentais, colaborando para a abordagem de uma proposta de criar e exigir direitos políticos e sociais legalmente concebidos a partir de outros lugares, de forma crítica e humanista.

Os direitos sociais (econômicos, sociais e culturais) dizem respeito a questões básicas para a vida e a dignidade humana como: a alimentação, a saúde, a vida, o trabalho, a educação. Assim, a dignidade da pessoa humana se assenta sobre o determinado mínimo existencial, o núcleo duro dos direitos sociais, de forma que os direitos sociais são verdadeiros direitos humanos fundamentais.

2 SINOPSE

O reconhecimento dos direitos sociais, não é, portanto, mero catálogo de boas intenções por parte dos Estados. Os direitos sociais são direitos fundamentais, exigíveis em nome de todos e imprescindíveis para a vida e a dignidade humana. Entretanto, há muito a ser feito para que estes

¹ *Rodrigo Garcia Schwarz* é juiz Titular do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região (São Paulo) e professor do Mestrado em Direito (UNOESC); Doutor em Direito (PUC-SP), doutor em Direito (Universidad de Castilla-La Mancha - Espanha); doutor em História Social (PUC-SP).

² *Márcia Coser Petri* é mestranda em Direito na Unoesc. Especialista em Direito Material e Processual Civil (Unoesc). Especialista em Direito Contemporâneo (Universidade do Contestado – UnC). Graduada em Administração de Empresas e Direito (Unoesc). Advogada, Assessora Jurídica.

direitos se equiparem aos direitos civis e políticos no que se refere ao seu estatuto jurídico.

Nesse contexto, torna-se imprescindível, sob a ótica do autor, a adoção de uma nova visão sobre os direitos sociais.

No primeiro capítulo, o autor efetua considerações sobre os direitos humanos, enfatizando que um dos grandes avanços do constitucionalismo social contemporâneo é ter adotado como força vinculante a normativa internacional de direitos humanos fazendo com que os conteúdos previstos na referida normativa sejam direito obrigatório supralegal.

Os direitos humanos possuem peculiaridades éticas e jurídicas, e por esta razão lhe são conferidos um tratamento especial, uma vez que os tratados tradicionais estipulam obrigações e benefícios recíprocos entre os Estados. Os tratados de direitos humanos buscam o estabelecimento de uma ordem pública comum às partes que não têm por destinatários os Estados, mas sim os indivíduos, tendo como fim precípuo a proteção dos direitos fundamentais de todos os seres humanos, independentemente de sua nacionalidade, ou seja, as suas regras impõem obrigações aos Estados, não para seu benefício mútuo, mas para amparar a dignidade humana.

Segundo o autor, esse tratamento constitucional e privilegiado dos tratados de direitos humanos geram duas consequências normativas: a) a uma, um ordenamento constitucional pode conferir hierarquia constitucional às normas internacionais de direitos humanos sem que signifique obrigatoriamente que todos os tratados tenham a dita hierarquia; e b) a duas, esse tratamento interno favorável dos tratados de direitos humanos, permite uma retroalimentação permanente e dinâmica entre o direito constitucional e o direito internacional no desenvolvimento dos direitos humanos.

A dinamização pelo direito internacional e direito constitucional, no que concerne ao desenvolvimento do direito, permite ao intérprete optar, em função do princípio de favorabilidade, pela norma mais favorável na realização da dignidade da pessoa, bastando que os tratados estejam integrados na Constituição.

Explica o autor, que a expressão dos direitos humanos pertence aos âmbitos da filosofia política e do direito internacional, e correspondem àquelas garantias, faculdades, liberdades, instituições ou reivindicações relativas a bens primários ou básicos que incluem a todo ser humano pelo simples fato de sua condição humana, para a garantia de uma vida com dignidade e, são definidos como inerente ao homem, irrevogável, inalienável e irrenunciável. O conceito de direitos humanos é universal e igualitário, incompatível com os sistemas baseados na superioridade de uma casta, raça, pessoas, grupo ou classe social.

Historicamente, os direitos humanos passaram de uma universalidade abstrata de lei natural, o que corresponde à sua positivação nos Estados Unidos, para terminar em uma universalidade concreta, ligados à positivação a nível internacional.

Enfatiza o autor, que quando os direitos humanos foram considerados apenas como direitos naturais, a única defesa contra a sua violação pelo Estado foi o chamado direito de resistência. Posteriormente, as constituições reconheceram a proteção jurídica de alguns direitos, fazendo com que o direito de resistência se transformasse em uma lei positiva para promover uma ação judicial contra o Estado. No final, as declarações universais surgiram a fim de proteger os cidadãos dos Estados que não reconheciam os direitos humanos como direitos dignos de proteção.

Os direitos humanos não são produto da natureza, mas da civilização humana. Os direitos estão mudando, e nas últimas décadas, os avanços têm se projetado em documentos próprios envolvidos em assuntos mais concretos e, por conseguinte, protegem populações específicas.

Muito embora a Declaração Universal dos Direitos Humanos tenha se tornado uma referência nos debates político e ético atuais, há constante discussão no campo da filosofia, das ciências políticas e do direito, acerca da natureza, fundamentação, conteúdo, inclusive, da existência dos direitos humanos, e se, os referidos direitos, são, ou não, direitos intemporais e independentes dos contextos sociais e históricos. Surgem, inclusive, problemas quanto à sua eficácia, uma vez que existe uma grande desproporção entre o violado e o garantido pelo Estado.

Assevera também, que as declarações que enunciam os direitos humanos e universais, caracterizam-se pelo contraponto entre o universal e o particular. O catálogo de direitos humanos existe com a pretensão de valer para todo e qualquer ser humano sob quaisquer circunstâncias. Esse debate tornou-se frequente nos últimos cinquenta anos em razão do confronto moral e político dos grandes sistemas políticos autoritários europeus do século XX e das barbaridades por eles cometidas, o que levou à instituição da Organização das Nações Unidas (ONU) como foro político internacional sobre a base da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Segundo o autor, a história dos direitos humanos é a história de uma “macroética da humanidade”, ainda em construção. Alguns filósofos criticaram os direitos humanos, enquanto outros os celebraram como o legado mais importante que o espírito ocidental deixara para a humanidade.

A adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, pela Assembleia Geral das Nações Unidas produziu mudanças no ordenamento jurídico internacional, bem como influenciou muitas constituições em todo o mundo.

Os direitos humanos iniciam como um conjunto finito de deveres morais para quem se destina, superando o caráter particular dos direitos humanos para um apelo mais universal. Os conteúdos que dão azo para universalizar esses deveres morais, decorrem de experiências coletivas dramáticas de injustiça, destruição de vidas e de extremo sofrimento, e estão enraizadas na história do século XX, como as guerras, ditaduras e genocídio, objetos de sucessivas interpretações morais, e constituem a base do chamado “saber moral” negativo, de modo que aqueles que têm esse saber, buscam a implementação de proteção necessária para evitar que se repitam essas experiências de perseguição e sofrimento coletivo, sob a forma de regulamentos do sistema jurídico do direito positivo.

O autor menciona duas vertentes: a primeira, que a interpretação do conteúdo normativo dos textos de direitos humanos proclamados depende da dignidade humana dos seres individual, pessoal e capaz de moralidade. É esse o espírito da concepção clássica de direitos humanos para o liberalismo político, que concentra toda a sua relevância na defesa do indivíduo contra o

Estado e os direitos de participação política do indivíduo dentro daquele. A segunda vertente está em situar, ou não, no centro dos critérios de decisão sobre a relevância dos direitos humanos, as comunidades políticas ou étnicas concretas, “os povos,” e seu direito a um desenvolvimento equilibrado, participativo e distributivo dos seus recursos.

Diante disso, enfatiza que uma revisão contemporânea dos direitos humanos recorre à argumentação crítica e à concertação social e internacional, conciliando essas diferentes vertentes, podendo ativar mecanismos de formação de opinião pública, críticos e politicamente relevantes, os quais poderiam atuar em todos os planos, internacional e comunitário, regional e suprarregional, institucional e interinstitucional, restaurando o ponto de partida dos direitos humanos, que foi o germe do liberalismo político.

Ressalta, ainda, que o liberalismo político e o liberalismo econômico não coincidem. O cerne moral do liberalismo político permanece na concepção discursiva dos direitos humanos: corresponde à obrigação de que todos os processos de autodeterminação coletiva devem ser regulamentados segundo o problema a que se referem, assim como à de que neles, a liberdade autonomia de cada um deva ser preservada, fortalecida e protegida de modo que, a autonomia de um não se sobreponha sobre a autonomia de outro. Já o cerne moral do liberalismo econômico, ao contrário, é a proteção de uma partilha de benefícios contratados entre as partes.

Destaca que a forma universal dos direitos humanos está na exigência de uma ordem mundial, na qual todos os homens possam gozar de todos os seus direitos humanos particulares, cujos conteúdos ficam por especificar.

Assevera que, os direitos de informação, comunicação e argumentação são os conteúdos de mais relevância. Para que seja possível comparar tais ideias equivalentes no quadro das diversidades culturais e nos colocarmos de acordo ao seu respeito, não há necessidade de um modelo de racionalidade particularmente especializado. Basta a racionalidade que se emprega habitualmente para estabelecer um diálogo e para oferecer e ponderar argumentos: a razão argumentativa. Nesse contexto, a razão argumentativa ou a racionalidade discursiva consiste em um poder e em

um saber articular (e revisar) as nossas pretensões de validez, os nossos fundamentos e as nossas experiências, tudo isso sem que nos esqueçamos dos outros.

A fundamentação argumentativa da presumida validade universal dos direitos humanos “para todos os homens”, tem que poder basear-se em uma ideia adequada de dignidade humana. A dignidade humana constitui o elemento indispensável para a construção de um fundamento independentemente da forma jurídica para os direitos humanos. Os direitos humanos têm que poder ser positivados: a dignidade humana, fundamento a partir do qual deve ocorrer, é uma premissa forte, ou seja, está presente em todas as positivizações, mas não se perde nelas. Essa ideia de dignidade humana tem que constituir um fundamento normativo universal, sólido (impossível de ser relativizado pela diversidade cultural de sua interpretação), de todas as declarações concretas de direitos humanos.

Diante disso, o autor indaga: temos, de fato, ideia do que seria a dignidade humana? E, ao mesmo tempo, aduz que sua definição não parece haver sido alcançada, senão de forma negativa e indireta, assim é que se considera a expressão da dignidade humana, justamente uma lista de direitos, cuja violação representaria também a violação da dignidade do homem.

O núcleo principal da concepção de dignidade humana, como fundamento universal dos catálogos de direitos humanos particularizados culturalmente, requer, uma variação em torno das formulações do imperativo moral kantiano: exige-se de qualquer homem que trate a outro homem da forma como gostaria de ser tratado por este, e não como as circunstâncias jurídicas, religiosas, políticas, econômicas, etc., indiquem.

O conceito de direitos humanos, filosófico e historicamente não tem que escolher entre universalismo e particularismo, uma vez que a questão a qual permanece é a (re)traçar o itinerário da interpretação do *humanitas* como idêntica com a problemática ideia que somente a cultura europeia corresponderia à própria essência da espécie humana.

Os direitos humanos, civis, políticos e sociais têm que ser uma questão universal, não somente no plano abstrato, intelectual, mas sim, de forma generalizada, em todos os segmentos da sociedade, no sentido de

que esses direitos são para todos, independentemente de raça, cor, religião, orientação sexual, cultura ou sexo.

Nesse contexto, o núcleo do princípio da dignidade não supõe apenas garantir a proteção da dignidade humana, no sentido de assegurar para a pessoa, de forma genérica e abstrata, um tratamento não degradante. Também não se trata do simples oferecimento de garantias à integridade do ser humano: nesse ambiente, de um renovado humanismo, a vulnerabilidade humana será tutelada de forma prioritária onde quer que se manifeste, de modo que terão preferência os direitos e as necessidades de certos grupos, como as crianças, os idosos, os portadores de deficiências físicas ou mentais, os consumidores, os trabalhadores, os desempregados ou os membros de minorias étnicas, entre outros, tidos como mais vulneráveis, os quais necessitam de uma proteção especial.

É impossível reduzir a uma fórmula genérica e abstrata tudo aquilo que constitui o núcleo da dignidade humana, pois a discussão acerca da dignidade e a delimitação do seu conteúdo só podem ser levadas a cabo no caso concreto, quando se possa perceber uma efetiva agressão à dignidade da pessoa. Nesse contexto, menciona o autor que parece claro que a materialidade do princípio da dignidade se assenta sobre o denominado “mínimo existencial”.

Diante disso, torna-se necessário lançar um novo olhar sobre os direitos econômicos, sociais, e culturais ou simplesmente “direitos sociais”, pois a efetividade de quaisquer direitos humanos, vinculados à dignidade e relacionados à liberdade e à autonomia da pessoa, não é possível sem a garantia, do mínimo existencial, condicionado econômica, social e culturalmente.

Frisa o autor que falar de direitos humanos é, portanto, falar de fazer acessíveis os direitos sociais a grupos humanos que não têm pleno acesso a esses direitos, ou seja, trata-se de abrir um caminho novo a uma cidadania não excludente, democrática em seu sentido participativo e devotada para uma *práxis* autenticamente transformadora da própria sociedade. Para colocá-lo em prática é necessária grande energia, além de capacidade técnica que permitam (re)pensar sobre os direitos sociais e suas garantias.

As instituições jurídicas e o direito podem ser meios de opressão social quando estão apartados da democracia, porém, com a democracia participativa e a fortaleza da cidadania, o direito pode desvelar-se uma instituição coletiva de libertação. Assim, é necessário, reconstruir algumas premissas do campo jurídico para um direito posto não apenas como um instrumento de defesa social frente às arbitrariedades, mas também como um instrumento de tutela da própria cidadania em um contexto inclusivo e de construção permanente de um modelo de desenvolvimento mais humano, mais justo e mais democrático, pondo em marcha atos concretos e orientados à plena efetividade dos direitos sociais, por todos os meios possíveis, empregando o máximo de recursos disponíveis.

Oportuna a observação do autor quando menciona que os tratados de direitos humanos estão voltados a proteger a dignidade da pessoa, estabelecendo uma ordem pública comum às partes, tendo por destinatários os indivíduos, e não os Estados, com o fito de proteger os direitos fundamentais de todos os seres humanos, indistintamente.

As declarações que enunciam os direitos humanos e universais contrapõem-se entre o universal e o particular, inexistindo assim consenso, principalmente, quando se tem conhecimento de um rol de direitos humanos com a pretensão de valer para todo e qualquer ser humano sob quaisquer circunstâncias.

Não há como se olvidar que a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos introduziu alterações valiosas no ordenamento jurídico internacional, bem como influenciou muitas constituições em todo o mundo. Porém, a fundamentação da validade universal dos direitos humanos – para todos os homens –, com certeza, há que se pautar em uma aceção adequada de dignidade humana.

De acordo com a explanação do autor, a qual assegura que os direitos humanos têm que poder ser positivados, porém, essa ideia da dignidade humana constituir um fundamento normativo universal, muitas vezes, torna impossível ser relativizada, justamente pela diversidade cultural de sua interpretação.

De igual modo, coerente a colocação ao destacar o conceito de direitos humanos, filosófica e historicamente, não tendo a necessidade de escolher entre universalismo e particularismo, mas há que se (re)traçar o itinerário da interpretação do humanitas como idêntica com a problemática ideia que somente a cultura europeia corresponderia à própria essência da espécie humana.

Discorrer sobre direitos humanos é tornar acessíveis os direitos sociais a grupos humanos que não têm pleno acesso a esses direitos, posto que a dignidade da pessoa humana se alicerça sobre o determinado mínimo existencial.

O segundo capítulo da obra trata sobre os direitos sociais: a necessidade de (re)construção de seu estatuto desde uma perspectiva garantista e democrática, no qual o autor discorre que os direitos econômicos, sociais e culturais, ou direitos sociais, dizem respeito a questões relacionadas com expectativas básicas para a dignidade humana, se não com a satisfação de necessidades vitais e, conseqüentemente, apresentam-se como verdadeiros direitos humanos fundamentais imprescindíveis para promoção do desenvolvimento humano e para a liberdade, a democracia, a justiça e a paz, pois se apresentam como direitos que atuam como premissas para o exercício de outros direitos, também fundamentais, relacionados com a liberdade e a autonomia da pessoa.

Diante disso, a discussão a respeito do alcance das garantias dos direitos sociais parece estar unicamente associada às necessidades daquelas pessoas em situação de maior vulnerabilidade no âmbito social. Frequentemente enfatiza-se em que a titularidade dos direitos sociais é um problema que está mais relacionado com os setores que não podem satisfazer as necessidades básicas; ou seja, com os mais vulneráveis social e economicamente, para as quais o acesso aos recursos primordiais para a satisfação de necessidades básicas tende a ser residual, ou mesmo inexistente.

Enfatiza o autor que o reconhecimento dos direitos sociais no plano constitucional e em tratados internacionais, e a sua integração à ordem jurídica interna de cada país, impõe obrigações positivas e negativas

aos poderes públicos e aos particulares, no que tange à satisfação de tais necessidades, levando à efetiva promoção do bem-estar humano.

Ainda menciona que a inclusão histórica dos direitos sociais no rol dos direitos fundamentais sofreu muitas críticas. O discurso contemporâneo a respeito do caráter normativo, e não apenas político, das constituições modernas não tem sido suficientemente estendido ao âmbito dos direitos sociais. Quanto a esses, sua exigibilidade tem permanecido relegada a um segundo plano em relação a outros direitos, como os civis e os políticos.

As garantias institucionais dos direitos sociais, legislativas e administrativas, têm demonstrando-se frágeis frente aos fortes mecanismos de tutela dos direitos patrimoniais, e as instâncias jurisdicionais pouco têm feito a esse respeito.

Ressalta a ideia corrente, segundo a qual, os direitos sociais são direitos de “segunda geração”, de “segunda dimensão”, ou de “segunda mão”, enquanto os direitos de propriedade seriam de “primeira geração”, “dimensão” ou “primeira mão”. Apresentam-se desde uma simples opção ideológica, e que não há como falar em efetividade de outros direitos, inclusive dos próprios direitos civis e políticos, relacionados com a liberdade e à autonomia da pessoa, sem a garantia do mínimo existencial, um leque de bens econômicos, sociais e culturais que correspondem ao que ordinariamente se chama como “direitos sociais”. Defende que não se podem garantir direitos sociais a partir do pressuposto da prévia e necessária realização dos direitos civis (individuais) e políticos exclusivamente, nem tampouco o contrário.

O autor sintetiza que, o ideal do ser humano livre, liberado do medo e da miséria, não se pode realizar, a menos que se criem as condições que permitam a cada pessoa gozar de seus direitos econômicos, sociais e culturais tanto quanto de seus direitos civis e políticos.

Diante disso, o autor pretende (re)pensar as garantias políticas e jurídicas dos direitos sociais a partir de uma perspectiva garantista e democrática. Garantista, porque parte da percepção de que o direito revela-se, como um mecanismo de manutenção do *status quo*, resguardando os interesses dos mais fortes, mas também pode operar, em face do embate

social, como instrumento a serviço dos sujeitos mais debilitados. Se as instituições jurídicas podem ser instrumentos de opressão social, também é certo que, com a democracia e com a fortaleza da cidadania, o direito pode ser uma potencial instituição coletiva de libertação.

Reforça que é democrática e participativa na medida em que parte da percepção de que a democracia participativa pressupõe um sistema aberto, de forma que a questão da garantia dos direitos sociais pode ser incluída em um processo de constante (re)democratização, tanto no marco institucional como em outras esferas sociais, extrainstitucionais.

Finaliza esse capítulo, ressaltando que melhores garantias e mais democracia são os elementos centrais à tarefa de (re)construção do estatuto jurídico e político dos direitos sociais, de modo a reverter a posição debilitada dos direitos sociais na maioria dos ordenamentos jurídicos contemporâneos.

O autor tratou de forma clara e coerente o conteúdo do capítulo, especialmente, ao afirmar e demonstrar que a exigibilidade dos direitos sociais tem sido relegada a um segundo plano em relação aos direitos civis e políticos. De igual modo, entende-se que os direitos sociais não são, e não devem ser, compreendidos, como de segunda geração, ou de segunda dimensão, quiçá de segunda mão, sendo impossível falar em efetividade de outros direitos, relacionados com a liberdade e autonomia da pessoa, sem a garantia do mínimo existencial.

A conclusão e sugestão do autor nesse quesito mostra-se acertada e eficaz, quando defende que é possível encontrar soluções adequadas para os problemas sociais através de experiências renovadas de participação democrática e de inclusão social concretas, e que garantias adequadas e mais democracia são os elementos vitais à tarefa de (re)construção do estatuto jurídico e político dos direitos sociais, capazes de reverter a posição diminuída dos direitos sociais na maioria dos ordenamentos jurídicos contemporâneos.

O terceiro capítulo da obra trata acerca da convergência e a complementariedade dos direitos humanos fundamentais. Nesse capítulo, o autor enfatiza que os direitos denominados como sociais, tanto no âmbito da história do direito como no âmbito da sociologia jurídica, são apresentados

como direitos pertencentes a uma geração posterior à geração dos direitos civis e políticos, implicando afirmar que, a satisfação dos direitos sociais ocorre apenas após a satisfação dos direitos civis e políticos.

Não há de se olvidar que a história moderna dos direitos sociais iniciou-se com as revoluções sociais do século XIX, período marcado por lutas sociais e políticas institucionais dirigidas à resolução de situações de pobreza e exclusão social, perdurando até meados do século XX, período em que os Estados e suas produções jurídicas vivenciaram um processo de socialização afetando assim, diferentes ramos do direito.

É sabido que o direito do trabalho surgiu em virtude dos problemas sociais originários da revolução industrial, provocando a intervenção estatal, de modo a coibir os abusos do capital e propiciar a expansão concreta dos direitos sociais, institucionalizando direitos como a sindicalização, a greve e a negociação coletiva. Assim, verificou-se que essa noção deveria ser empregada não somente ao direito do trabalho, mas, também, para todas aquelas expressões jurídicas de um modelo organizado sobre bases, como a coletividade, na busca de equiparação e sua vinculação a relações sociais, nas quais se identificam grupos desfavorecidos.

Os direitos civis e políticos estenderam-se a setores até então excluídos da sua incidência, e foram reconhecidos direitos específicos nos campos econômico, social e cultural, que tutelaram expectativas vinculadas, como por exemplo, as questões voltadas ao trabalho, à educação, à saúde e à moradia.

Ressalta o autor que, nesses contextos, resta claro ser possível conceber a ideia de que os direitos sociais correspondem a direitos conquistados pela classe trabalhadora. A expansão dos direitos sociais corresponde, concomitantemente, a necessidades objetivas do sistema capitalista, permitindo a reprodução e a qualificação da força de trabalho e, ao mesmo tempo, ampliando as possibilidades de consumo. Os Estados do pós-guerra não se revelaram garantistas e democráticos, ou o fizeram de forma bastante atenuada; melhoraram, as condições de regulação do mercado de trabalho, as possibilidades de acesso aos mercados e a serviços básicos de uma parte importante da sociedade, embora tenham admitido a

proliferação de focos de arbitrariedade, deixando-se colonizar por poderes burocráticos e mercantis diversos, e valendo-se, especialmente de práticas decisionistas concentradas, que excluía ou estigmatizavam os grupos em maior situação de vulnerabilidade.

O autor discorreu com propriedade nesse capítulo, enfatizando que muito embora, historicamente, os direitos sociais sejam reconhecidos como pertencentes a uma geração posterior à geração dos direitos civis e políticos, tal entendimento, não deve subsistir, e muito menos há que se aceitar que a satisfação dos direitos sociais seja relegada à satisfação dos direitos civis e políticos, sendo inaceitável conceber a sua realização em plano secundário.

O quarto capítulo da obra trata acerca da interdependência e da indivisibilidade dos direitos humanos fundamentais, momento em que o autor passa a abordar acerca da percepção normativa da fundamentação dos direitos sociais, aduzindo que a referida perspectiva admite diferentes formulações: a primeira propaga a ideia de que os direitos civis e políticos estão coadunados a valores e princípios como a liberdade e a segurança, enquanto os direitos sociais estão adstritos à promoção da igualdade. Porém, ao aceitar tais proposições, haveria que optar por uma ou outra, sendo uma perspectiva contraditória, pois o que converte um direito em fundamental e permite a sua categorização é a sua estrutura igualitária, ou seja, o fato de dizer respeito a interesses que se demonstram tendencialmente generalizáveis ou inclusivos e, por isso, verdadeiramente indisponíveis e inalienáveis.

O autor menciona outra formulação contestável. É a que diz respeito aos direitos sociais como direitos em oposição aos direitos civis e políticos, relacionados à igualdade, e não à dignidade. O princípio da dignidade, que consubstancia o direito da pessoa de opor-se à imposição de condições de vida humilhantes, constitui elemento principal nas modernas justificações dos direitos fundamentais e o seu reconhecimento é pressuposto de qualquer discussão democrática que envolva os direitos tidos como fundamentais.

Cita, ainda, duas perspectivas. 1) utilitarista: a ideia de dignidade está relacionada a um conjunto de condições que possibilitam a conservação da integridade física e psíquica da pessoa e, em consequência, buscam minimizar as situações de mal-estar, dano ou opressão; 2) construtivista: a ideia de

dignidade está mais relacionada à autonomia e ao livre desenvolvimento da personalidade, à satisfação dos interesses necessários a que cada pessoa persiga livremente os seus fins e planos de vida, e participe da construção da vida social, e poderia ser chamado de desenvolvimento humano.

Segundo o autor, as perspectivas utilitarista e construtivista não são reciprocamente excludentes, tampouco contraditórias entre si. Se a ação de evitar situações de mal-estar, dano ou opressão pode ter, em termos normativos, um valor relevante, é porque as referidas ações são verdadeiramente condições para o livre desenvolvimento da própria personalidade e, em consequência, para a participação nos assuntos públicos.

Enfatiza, ainda, que se é certo que a dignidade se apresenta como fundamento dos direitos da pessoa, resta claro, para a sua persecução, a interdependência e indivisibilidade dos direitos civis, políticos e sociais: o direito à vida não prescinde, para a sua concretização, do direito a um acesso adequado à saúde; o direito à intimidade ou ao livre desenvolvimento da pessoa não prescinde para a sua concretização do direito à moradia; o direito à liberdade, inclusive ideológica e de expressão, não prescinde, para a sua concretização, do direito à educação crítica e de qualidade.

Assim, julga-se oportuna a comparação do autor ao afirmar que direitos reconhecidos ou categorizados como sociais estão estreitamente relacionados à reivindicação e ao real exercício dos direitos civis e políticos, como esses estão estreitamente relacionados, também, à reivindicação e ao real exercício dos direitos sociais.

A noção de liberdade, como a de dignidade, pode ter diferentes valores e significados, podendo-se nela distinguir tanto uma dimensão negativa como uma dimensão positiva: a liberdade negativa corresponderia a uma espécie de imunidade, caracterizada pela ausência de interferências arbitrárias do Estado ou de atores privados; a liberdade positiva corresponderia à possibilidade da pessoa de definir planos de vida e de participar na discussão e deliberação dos assuntos públicos.

Nesse contexto, ainda que se entenda serem contraditórias essas duas dimensões, negativa e positiva da liberdade, parece possível caracterizá-las, como reciprocamente complementares e condicionantes da

ampla liberdade real, equação cujo núcleo envolve a proteção dos direitos sociais, o exercício da liberdade real e, com ele a satisfação dos direitos civis, políticos e sociais, vinculado a imunidades negativas e a facultades positivas.

Para que haja coerência com a intenção de ampliar a autonomia e evitar arbitrariedades, essas limitações devem ser proporcionais ao tamanho e à capacidade de atuação dos poderes privados – sua finalidade, em consequência, seria a de assegurar uma (re)distribuição igualitária da autonomia, começando justamente pelos grupos menos dotados de autonomia na sociedade, e de prevenir ou mesmo sancionar o exercício abusivo ou o uso antissocial de direitos-poderes como a propriedade privada ou a liberdade de imprensa.

Nessa esteira, todos os direitos, civis, políticos e sociais, podem ser considerados direitos de liberdade real, não existindo contraposição entre direitos sociais e civis, enquanto direitos de liberdade. Objetivam esses direitos, a satisfação das necessidades básicas das pessoas, permitindo, que desfrutem da sua própria autonomia.

Se os direitos sociais podem ser vistos como direitos de liberdade, também podem os direitos civis e políticos serem vistos como direitos de igualdade. Assim, todos os direitos, sejam eles civis, políticos e sociais, podem relacionar-se tanto ao princípio da igualdade formal, que proíbe a discriminação, como ao princípio da igualdade substancial, que obriga a compensar ou a remover as desigualdades fáticas.

Adequado o entendimento do autor, de que a noção de subordinação axiológica dos direitos sociais aos direitos civis e políticos não subsiste. Muito ao contrário, os referidos direitos devem ser considerados indivisíveis e interdependentes, com uma fundamentação comum no que tange à dignidade, liberdade e diversidade de todas as pessoas.

Torna-se imperioso frisar que a conversão de um direito em fundamental, permitindo a sua categorização, é a sua estrutura igualitária, por estar relacionado a interesses que se demonstram generalizáveis ou inclusivos, e consequentemente, indisponíveis e inalienáveis. O que

concretiza o direito da pessoa de opor-se à imposição de condições de vida humilhantes é o princípio da dignidade da pessoa.

O quinto capítulo da obra trata da determinabilidade e da tutelabilidade dos direitos humanos fundamentais, assim, como já mencionado alhures, muito embora existam aqueles que estão dispostos a reconhecer que os direitos sociais não vêm depois dos civis e políticos e concebem os direitos civis, políticos e sociais como com fundamentos comuns. Há uma convicção no sentido de que os direitos sociais são estruturalmente diferenciados dos civis e políticos, em especial, sobre as concepções a respeito das possibilidades de tutela dos direitos sociais.

Diante disso, os direitos civis e políticos são identificados como direitos negativos, não onerosos, diretamente exigíveis e de fácil proteção. Já os direitos sociais seriam positivos, onerosos, indeterminados, condicionados na sua concretização por critérios de razoabilidade ou de disponibilidade à reserva do possível, não sendo suscetíveis de certas formas de tutela perante os órgãos jurisdicionais que, diante da reserva do possível, nada poderiam fazer para garanti-los.

O autor argumenta que muitas das percepções trazem, em si, argumentos históricos e axiológicos para a sua justificação e trata de refutar os argumentos.

Salienta que, a alegação de que os direitos civis e políticos geram obrigações negativas de abstenção, e por isso, são direitos “baratos” e de fácil tutela, em contraposição aos direitos sociais, positivos, de intervenção, que seriam, então, onerosos e prestacionais, “caros” e de difícil tutela. Tal alegação não se sustenta, pois nem os direitos civis e políticos podem ser caracterizados somente como direitos negativos, de abstenção, nem os direitos sociais podem ser caracterizados apenas como positivos, de intervenção.

O que está em jogo, não é como garantir direitos “caros”, mas, de fato, decidir como e com que prioridade serão alocados os recursos que todos os direitos, civis, políticos e sociais exigem para a sua satisfação.

Uma das principais obrigações que os direitos sociais geram para os poderes públicos diz respeito a um dever negativo, fundamentado no

princípio da não regressividade. A ideia de não regressividade, não retira do Estado a possibilidade de promover certas reformas no âmbito das suas políticas públicas sociais, para (re)alocar os recursos necessários à inclusão social de determinados grupos, em situação de maior vulnerabilidade.

Atentando-se a determinados critérios, a razoabilidade ou proporcionalidade de um programa ou de uma ação aparentemente regressiva em matéria de direitos sociais, pode ser aferida de modo a permitir ao Estado justificar o programa ou política, sem prejuízo do reconhecimento de um núcleo mínimo absolutamente protegido, contra o qual não cabem quaisquer limitações, ainda que sejam “proporcionais”. Assim, o poder político, ao invocar a reserva do possível, deve demonstrar sempre que está fazendo o máximo possível, em todos os campos, quer sejam financeiro, pessoal, tecnológico, etc., e que está priorizando os grupos mais vulneráveis.

Nada impede, portanto, o desenvolvimento de critérios ou indicadores que delimitem o significado mais adequado a determinado direito social, até para que haja controle sobre o cumprimento das obrigações do Estado em matéria de direitos sociais, para que se possa distinguir, dentre outras situações, se o descumprimento de uma obrigação decorre de falta de capacidade ou de falta de vontade política; para que se possa verificar se, em um dado ordenamento jurídico concreto, foi produzida, em certo período de tempo, uma situação de regressão, estancamento ou progressão em matéria de direitos sociais.

Menciona o descrito, que diversos tribunais têm reconhecido a tese da existência de marcos mínimos ou essenciais em matéria de direitos sociais, obrigatórios tanto para os poderes públicos, quanto para os atores privados, a partir do direito internacional ou dos marcos consagrados nos próprios ordenamentos constitucionais. Cita que o Tribunal Constitucional alemão entendeu que, apesar de não estarem consagrados direitos sociais de forma explícita na Lei Fundamental de Bonn, é possível derivar dela o direito a um mínimo vital existencial, quer vinculado ao princípio da dignidade da pessoa, quer vinculado a um princípio de igualdade material, quer vinculado ao princípio do Estado social.

Assevera o autor, que todos os direitos fundamentais, sejam eles civis, políticos ou sociais têm uma formulação complexa, em parte positiva e em parte negativa, e todos são, de uma forma ou outra, onerosos, assim como todos esses direitos são judicializáveis.

Se o que está em jogo, todavia, não são simples concessões revogáveis, mas direitos fundamentais, os poderes de turno devem observar uma série de obrigações que não podem ser indefinidamente postergadas: desde a obrigação de não regressividade em matéria de direitos sociais, até a de adotarem-se medidas de proteção dos direitos sociais em face de abusos dos atores privados em relações de poder, sem prejuízo do dever de garantir, de forma permanente, o conteúdo mínimo dos direitos sociais, relacionado àquilo que é delineado, inclusive culturalmente, como o mínimo existencial.

Frisa ao autor, e é concernente sua colocação, no sentido de que todos os direitos humanos são indivisíveis e interdependentes. As violações dos direitos sociais, nesse contexto, frequentemente estão relacionadas a violações dos direitos civis e políticos em forma de negações reiteradas. Do mesmo modo que, para o pleno desfrute do direito à liberdade de expressão, é necessário envidar esforços em favor do direito à educação; para o desfrute do direito à vida, é preciso tomar medidas encaminhadas à redução da mortalidade infantil, à fome, às epidemias e à desnutrição.

O sexto capítulo da obra trata das exigibilidades e as garantias dos direitos humanos fundamentais. O autor comenta que, embora existam argumentos os quais desmentem a tese de que os direitos sociais são estruturalmente diferentes dos direitos civis e políticos, tal definição tem uma forte influência do ponto de vista dogmático acerca da questão da proteção dos direitos sociais, assim, de tutela debilitada, por não possuírem os mesmos mecanismos de proteção e garantias às dos direitos civis e políticos. Assim, a partir dessa ótica, tem-se que os direitos sociais são direitos, cuja realização ficaria a critério do governo, e que não seriam direitos jurisdicionizáveis.

O autor entende que, consoante ao explanado anteriormente, os direitos sociais não são direitos de tutela debilitada, posto que as garantias concretas de determinado direito é que permitem categorizá-lo como

fundamental ou não. Nos ordenamentos atuais, o reconhecimento de um direito como fundamental implica na atribuição ao mesmo, de um conteúdo mínimo e, com isso, a imposição de certas obrigações fundamentais para os poderes públicos, inseridas as obrigações de não discriminação, não regressividade e progressividade.

Cita que há Constituições, como a Brasileira de 1988, que prevê de forma minuciosa o conteúdo dos direitos sociais; outras somente oferecem regulamentações mínimas dos direitos sociais ou relegam esses direitos no âmbito dos direitos meramente implícitos. Assim, não somente os direitos sociais, mas também os direitos civis e políticos, de participação, são direitos que para a sua eficácia plena, é preciso intervenção legislativa.

Muitos ordenamentos consagram o dever dos Estados de respeitar o conteúdo mínimo ou essencial dos direitos reconhecidos em constituições ou convenções e tratados internacionais. O reconhecimento constitucional dos direitos sociais determina, mesmo em épocas de queda econômica, um núcleo indisponível aos poderes e aos órgãos jurisdicionais, e esses devem reconhecê-los a todas as pessoas, principalmente àquelas que se encontram em posição debilitada.

Contesta o autor a ideia dos direitos sociais como direitos não jurisdicionalizáveis, em razão de que a justiciabilidade de um direito deve ser analisada sob vários aspectos, preventivos, punitivos ou de controle, estabelecendo algum tipo mecanismo que obrigue os órgãos legislativos ou administrativos a justificar publicamente o motivo do não cumprimento, bem como determinar sua legitimidade ou ilegitimidade.

Aduz o escrito, que quando se fala de justiça dos direitos, verifica-se existência de dois argumentos que tendem a refutar a plenitude da atuação dos órgãos jurisdicionais: 1) Falta de legitimidade democrática dos órgãos jurisdicionais; e 2) Falta de capacidade técnica dos juízes para lidar com questões econômicas.

Segundo o autor, as referidas críticas não são infundadas, porém, não se pode considerá-las conclusivas. A falta de legitimidade democrática dos juízes não é verdadeira. Ao contrário, os tribunais, quando atuam na proteção dos direitos sociais, controlando ações ou omissões vulneradoras

de direitos dos demais poderes públicos ou de atores privados, atuam em conformidade com o princípio democrático, podem inclusive reforçá-lo, assegurando o cumprimento das leis.

Ainda, salienta que não falta de capacidade técnica aos juízes para tratar de questões econômicas, posto que os tribunais são chamados para resolver também conflitos sobre questões econômicas, em matéria de direito do trabalho, tributário, sucessões, econômico e empresarial, bem como questões que envolvem a gestão de bens, a estipulação de danos, cálculos de juros e perda de lucros e outras questões de maior complexidade, nas quais o juiz poderá valer-se dos peritos, embora não esteja adstrito as suas conclusões.

Ressalta o autor, que a falta de recursos e a reserva do possível não podem ser consideradas como um argumento absoluto e definitivo para afastar o controle judicial. Ao contrário, em muitas situações, os tribunais têm demonstrado que a atuação pública solicitada não era tão complexa e gravosa como apresentado pelos órgãos políticos, e que a ideia da reserva do possível vem acompanhada por três falácias postas em prática pelo pensamento liberal-conservador, com o intuito de negar a possibilidade de exigir os direitos sociais fundamentais.

A primeira baseia-se no argumento de que os direitos sociais seriam de segunda ordem, segunda geração, segunda mão; porém, conforme frisado pelo autor anteriormente, os direitos sociais não se encontram em patamar diferente dos direitos civis e políticos.

A segunda está relacionada ao argumento de que a exigibilidade dos direitos sociais fundamentais está condicionada à força econômica do Estado. No entanto, a existência de recursos públicos disponíveis para atender esses direitos está relacionada às eleições políticas, as quais irão delimitar a destinação dos recursos através de políticas públicas.

A terceira está relacionada ao argumento da reserva do possível. Não se pode vincular a realização dos direitos sociais à existência de recursos. O que se pondera não é a reserva do possível, mas a escassez de recursos. Há uma acentuada diferença entre a inexistência de recursos e a escolha de prioridades na distribuição dos recursos existentes.

Aduz que em alguns países, como Brasil e Portugal, os tribunais têm proferido decisões através das quais afirmam que uma determinada política tem elementos inconstitucionais, mas, para evitar consequências econômicas ou sociais indesejadas, não têm anulado de imediato, chamando o legislador ou a administração pública para a sua adequação ao ditado constitucional, dentro de um prazo razoável, estabelecendo para tanto um cronograma de implementação e determinando outras medidas que assegurem a efetividade das suas próprias decisões.

Sintetiza que os poderes públicos não podem ser levados a realizar o impossível; porém o que é possível ou impossível, no plano econômico, social e cultural deve ser provado. Os órgãos políticos devem demonstrar, dentre outras ações, que estão imprimindo esforços e utilizando recursos para satisfazer os direitos em questão, que estão controlando e monitorando o cumprimento das políticas e programas existentes, bem como planejando o futuro.

Assim, tendo em vista que é necessário reconstruir a percepção a respeito dos direitos sociais a partir de uma perspectiva garantista e democrática, participativa, embasada no reconhecimento de que melhores garantias e mais democracia são os elementos centrais à tarefa dessa reconstrução, passa o autor a analisar as diferentes garantias, institucionais – sejam políticas ou jurisdicionais – e extrainstitucionais ou sociais.

As garantias institucionais dos direitos sociais dizem respeito à atuação dos poderes públicos e compreendem: a) garantias primárias (políticas), que têm por objeto a especificação do conteúdo dos direitos sociais, estabelecendo obrigações e responsabilidades; e b) garantias secundárias (jurisdicionais e algumas garantias políticas), que se destinam a operar no caso de vulneração dos direitos sociais pela falta de cumprimento das obrigações e responsabilidades, pelos sujeitos obrigados.

As garantias políticas dos direitos sociais estão relacionadas aos mecanismos tutelares planejados pelos poderes que têm responsabilidade política, os quais, na democracia, têm o dever de prestar contas ao eleitorado. O reconhecimento constitucional dos direitos sociais constitui a garantia política por excelência desses direitos. A previsão de mecanismos, que imponham efetivo limite à possibilidade de reforma ordinária da

Constituição, pode ser considerada um relevante instrumento de proibição a retrocessos arbitrários.

As garantias políticas dizem respeito à efetiva configuração concreta dos direitos sociais, ou seja, à definição do seu conteúdo, à indicação dos seus destinatários, às formas do seu exercício, às obrigações que deles emanam, aos sujeitos encarregados de dar cumprimento a essas obrigações e aos recursos destinados a torná-los efetivos.

As garantias legais dos direitos sociais, resultado do processo legislativo são, também, garantias políticas primárias por excelência, vinculadas não só ao princípio da reserva legal mas, também, aos princípios da generalidade e da universalidade da lei.

O conteúdo mínimo ou essencial dos direitos reconhecidos pelas constituições comporta, para os órgãos institucionais, uma série de obrigações que eles não podem desconhecer.

Ressalta o autor, que garantias legislativas gerais e universais dos direitos sociais não excluem a possibilidade de adoção de garantias legislativas diferenciadas, de acordo com as necessidades específicas de certos grupos e pessoas ou que estabeleçam cargas diferentes para os particulares, de forma proporcional. Tais garantias legislativas diferenciadas podem assumir a forma de medidas de ações afirmativas, como bolsas, subsídios ou quotas que permitam a certos grupos sub-representados, ou que tiveram os seus direitos historicamente postergados, a acessar certos recursos econômicos, sociais e culturais, inclusive trabalho e representação política.

No âmbito dessas garantias políticas, há limites à configuração legislativa dos direitos sociais, desenvolvidos a partir de estudos do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, órgão encarregado de monitorar o cumprimento do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. É imposto aos parlamentos um limite que diz respeito ao que é denominado “conteúdo essencial” ou “conteúdo mínimo essencial” dos direitos constitucionais, ou seja, uma vez constitucionalizados, os direitos sociais têm um núcleo irreduzível que o legislador não pode ignorar.

Ainda no âmbito das garantias políticas, uma técnica de garantia secundária é o denominado “poder de polícia” conferido à administração pública, situação em que os agentes públicos controlam e sancionam as práticas que podem violar regras e *standards* legais. A referida garantia é especialmente relevante em matéria de direitos sociais, pois em muitos casos a efetividade do direito depende do cumprimento de certas obrigações por atores privados, como por exemplo, o direito à educação e à saúde, quando as respectivas prestações estão a cargo de prestadores privados; à segurança e à higiene do trabalho, que não prescindem de prestações dos empregadores; e ao meio ambiente, quando sua vulneração, efetiva ou potencial, decorre da atividade de uma empresa privada.

Discorre ainda, acerca do surgimento, a partir das constituições do século XX, de novos órgãos de controle externo, como os tribunais de contas, as ouvidorias, os serviços de proteção aos consumidores, as procuradorias da cidadania e os conselhos populares. Esses órgãos têm, habitualmente, sido dotados de típicas funções de controle político, que se expressam através da emissão de informes e recomendações frente a denúncias de violações de direitos fundamentais e de regras da administração financeira, patrimonial e orçamentária do Estado. Por outro lado, alguns desses órgãos podem, além de receber denúncias e, eventualmente, fiscalizar o emprego de recursos públicos, propor ações judiciais frente a essas violações, quando não for possível sua superação por outra via.

As garantias jurisdicionais são tipicamente secundárias, destinadas a permitir que um poder mais ou menos independente dos sujeitos públicos ou privados, obrigados pelos direitos sociais, receba e considere denúncias acerca da falta de cumprimento dessas obrigações e, dependendo da situação, obrigue ao cumprimento e/ou estabeleça reparações/sanções pelo descumprimento. Essa função é normalmente atribuída ao Poder Judiciário, e mais uma vez o autor refuta as críticas tanto pela falta de legitimidade democrática direta dos tribunais constitucionais frente ao poder Legislativo, quanto pela suposta falta de idoneidade técnica dos juízes para lidar com questões econômicas.

As garantias extrainstitucionais, ou sociais, são aqueles meios de tutela ou de defesa de direitos que, sem prejuízo das intervenções estatais, dependem das atuações dos seus próprios titulares. Pressupõe a iniciativa dos cidadãos/administrados, não estando subordinada à atuação dos poderes públicos; demanda a participação ativa dos atores sociais e o seu comprometimento com as decisões que lhes dizem respeito; e pauta-se na percepção de que a efetiva interação de uma norma ou de um programa com os seus destinatários, e a atuação de cada um deles na defesa dos seus interesses e direitos e na defesa dos interesses e direitos de todos, é a melhor garantia que pode ser atribuída aos direitos sociais.

No âmbito das garantias sociais, extrainstitucionais, o autor assim distingue: a) as garantias indiretas: voltadas à participação efetiva nos processos de construção das garantias institucionais dos direitos sociais; e b) das garantias diretas: que assumem formas mais intensas, de verdadeira autotutela.

Uma das principais garantias sociais indiretas dos direitos diz respeito à possibilidade de eleger ou, em algumas situações, até de destituir os agentes e órgãos encarregados de tutelá-los, como por exemplo, os direitos do cidadão, de votar, de filiar-se a algum partido político, de petição às autoridades públicas, os direitos de associação e de reunião e o direito à liberdade de expressão, sem censura prévia, que constituem garantias *stricto sensu*.

Sintetiza o autor que a satisfação dos direitos sociais é indispensável ao exercício real dos direitos civis e políticos, mas o exercício destes direitos demonstra-se também indispensável ao controle do cumprimento das obrigações que emanam dos direitos sociais. Sem esse respeito, o Estado acabaria por apropriar-se da discussão sobre as necessidades insatisfeitas de certos grupos sociais e tolheria as possibilidades de críticas e de mudanças advindas da cidadania.

As distintas formas de participação da cidadania na tomada de decisões, assim, configuram garantias sociais: além do sufrágio, o direito de iniciativa legislativa popular, os mecanismos de deliberação através de audiências públicas, as distintas formas de consulta à cidadania – entre as

quais se inserem o plebiscito e o referendo –, e os mecanismos populares de impugnação de atos dos poderes públicos são exemplos dessas formas.

Menciona-se que em todos esses casos, busca-se estabelecer um canal real para os destinatários dos direitos, de fato, exerçam papel ativo na discussão e na tomada de decisões sobre assuntos que lhes interessam, e que podem afetar aqueles direitos.

Para tanto, frisa o autor que é necessário desenvolver instrumentos concretos que permitam a participação cidadã na elaboração do orçamento. É necessária, pois, a ativação de distintas formas de participação popular para fazer transparente o processo orçamentário; ou seja, para impedir que esse processo fique sujeito unicamente ao sistema político. Esse feito resulta imprescindível para instalar uma discussão clara a respeito de quais são as decisões que se tomam em matéria orçamentária para fazer efetivos os direitos estabelecidos na Constituição, nos pactos de direitos humanos e na lei.

Outra das garantias fundamentais para a defesa dos direitos sociais pelos seus titulares é o direito ao acesso à informação. Um dos princípios básicos da democracia diz respeito à publicidade dos atos do governo, que deve facilitar o acesso às informações da gestão pública, sobretudo por parte da própria administração.

Ainda, o acesso à informação deve atingir a atuação de alguns agentes privados, como os empregadores, as empresas que prestam serviços públicos ou as empresas que exerçam atividades geradoras de risco, como indústrias com alto potencial danoso ao meio-ambiente, além de outros que possam afetar os direitos sociais ou os bens públicos.

O direito à tutela judicial efetiva, que inclui desde a assistência judiciária integral e gratuita até o direito à informação e à distribuição equitativa do ônus da prova no processo, constitui elemento central para a reivindicação de outros direitos, civis, políticos e sociais.

A falta de acesso a canais institucionais de participação, ou a manifesta ineficiência das políticas públicas – em especial a temas relacionados à sobrevivência digna das pessoas, como o acesso ao trabalho livre e em condições decentes, à saúde, à educação, à alimentação e à moradia –, geram, ou deveriam gerar ações de autotutela mais radicais,

susceptíveis de afetar, em maior ou menor grau, outros bens, tais como a livre circulação, a tranquilidade – às vezes, verdadeira apatia – o respeito à legalidade estrita e à propriedade alheia. Essas ações não serão ilegítimas, tampouco incompatíveis com o postulado democrático, se estiverem fundamentadas em situações de violação grave e sistemática dos direitos sociais, e atingirem, em especial, os direitos e interesses daqueles que têm alguma responsabilidade pela situação de vulnerabilidade, sejam os poderes públicos, sejam particulares, e em relação a eles, de forma proporcional ao seu tamanho, influências e recursos.

O autor busca reforçar, o papel absolutamente imprescindível das garantias extrainstitucionais na tutela dos direitos sociais. Garantias extrainstitucionais que não se limitam à participação meramente formal na deliberação a respeito dos assuntos que dizem respeito à cidadania, mas no livre e real exercício do direito de associação, do direito à informação e, sobretudo, do verdadeiro direito de ser ouvido pelos poderes públicos.

E por fim, o escrito sintetiza que mesmo nas sociedades nas quais ainda não se dispõem das condições necessárias para a plena realização de um processo deliberativo adequado, é possível garantir que os interesses públicos, os quais o Estado deve perseguir, voltem-se antes, à implantação das condições que possam converter os cidadãos em sujeitos aptos a participar e influir no processo de deliberação acerca das ações normativas, materiais e administrativas do Estado.

O Estado democrático de direito requer que os distintos grupos sociais, sobretudo aqueles mais aleijados das discussões, não sejam “postos em seu devido lugar”, que tenham a possibilidade e a capacidade intencional de participar e de conviver nos mesmos lugares de diálogo que os demais grupos; o que significa, sobretudo, uma diferença no reconhecimento da diferença.

Afirma que, uma compreensão da democracia não se reduz mais à prerrogativa popular de eleger os seus representantes, mas supõe, além dessa eleição, a possibilidade de deliberação pública contínua sobre as questões a serem decididas. A partir dessa perspectiva, somente a possibilidade de deliberação popular, através da contenda entre argumentos e contra-argumentos postos à prova publicamente, permite a legitimação

da *res publica*. Por isso, pode-se afirmar que, se uma determinada proposta política supera a crítica formulada pelos demais deliberantes, pode ser considerada – ao menos, *prima facie* – legítima e racional.

No entanto, para que a deliberação coletiva possa promover um resultado legítimo e racional das questões públicas de maior relevância, deve produzir-se em um ambiente aberto, livre e igualitário, ou seja, no qual todos tenham efetivamente iguais possibilidades e capacidades de ser escutados, dialogar, influir e persuadir, e a plenitude de igualdade e capacidade entre todos os atores participantes do processo deliberativo exige a implantação de uma multiplicidade de condições materiais. Essas condições são, ao menos, os direitos sociais mais fundamentais, como o direito ao trabalho, direitos que, em última instância, derivam da própria dignidade humana. Para que os cidadãos possam realmente influir nos procedimentos de deliberação coletiva, devem cumprir-se as condições mínimas que se circunscrevem na possibilidade do exercício de uma vida digna.

O sétimo capítulo da obra trata dos direitos sociais e o exercício da cidadania. O conceito de cidadania, comumente está relacionado ao acesso e ao efetivo exercício de certos direitos civis e políticos. A cidadania compreende direitos civis e políticos, e não se esgota neles. Apesar de esses direitos explicitarem a ideia de uma igualdade jurídica fundamental, não garantem, isoladamente, a capacidade de exercê-la com autonomia pelos sujeitos.

Menciona o autor que os direitos civis e políticos, quando associados aos direitos sociais necessários para assegurar o seu exercício, dotam os sujeitos de maior e melhor capacidade para proteger seus interesses em face das arbitrariedades do poder, não apenas do poder estatal, mas também dos poderes fáticos e dos poderes de mercado, minimizando os efeitos das assimétricas relações de poder que se instalam e reproduzem nas diversas esferas da vida social. De outra forma, a cidadania se realiza quando se atinge uma associação harmoniosa entre liberdade e igualdade: a igual liberdade, ou a “liberdade real”, base fundamental da democracia. Nesse contexto, os direitos sociais constituem instrumentos imprescindíveis à liberdade, que, ainda que seja um conceito relativo, deve ser entendida com um conteúdo real e estável no tempo, efetivamente destinados a assegurar as condições

materiais que a viabilizam, tanto na esfera privada como nos procedimentos públicos, de tomada de decisões.

Se a noção de cidadania integral envolve a percepção de que a cidadania não se pauta apenas no acesso e no exercício de certos direitos formalmente estabelecidos, civis e políticos, mas também no acesso a recursos econômicos, sociais e culturais, entende o autor que é imprescindível à cidadania plena, uma estrutura capaz de prover mecanismos para que os direitos civis, políticos e sociais sejam exercidos e, de fato, inter-relacionem-se.

Assim, o maior ou menor grau de exercício da cidadania, na sua acepção integral, sempre está, de fato, vinculado à solidez de uma estrutura tripartite, formada a partir do reconhecimento amplo dos direitos civis e políticos, das garantias dos direitos sociais e, portanto, de uma distribuição mais equitativa dos recursos econômicos, sociais e culturais – e das regras procedimentais que envolvem a participação popular. Cada um desses elementos tem um papel fundamental de suporte aos demais e, ao mesmo tempo, estabelece um equilíbrio, ou ponderação, razoável ao conjunto. Os direitos civis e políticos demandam, assim, direitos sociais e também regras de procedimento para a participação popular; mas, ao mesmo tempo, também em sua inter-relação esses direitos, interesses e regras estabelecem limites entre si, de modo que nenhum deles se imponha aos demais.

Enfatiza que, quanto mais harmoniosa, equilibrada e sinérgica essa relação, maior será a densidade de acesso e exercício da cidadania plena; quanto menos harmoniosa, equilibrada e sinérgica essa relação, menor será a densidade de acesso e exercício da real cidadania, e, conseqüentemente, maior será a desigualdade e a exclusão das pessoas.

Ainda, nessa premissa, cada sociedade pode apresentar distintas situações de maior ou menor equilíbrio desse sistema, e essas situações não são estáticas. Para que se possa identificar o que está em jogo na relação inclusão/exclusão em cada sociedade em determinado momento histórico, há que observar o estado de equilíbrio, maior ou menor, desse sistema; ou melhor, o complexo processo de constituição do equilíbrio dessa equação entre o reconhecimento amplo dos direitos civis e políticos, as garantias dos direitos sociais e as regras procedimentais que envolvem a participação popular.

Se não são adotadas medidas relacionadas à distribuição mais equitativa dos recursos econômicos, sociais e culturais que, além de fortalecer as garantias dos próprios direitos, proporcionem por todos os meios possíveis e potencialmente eficientes, o acesso real à cidadania integral, aquela que se alcança quando há uma associação harmoniosa entre liberdade e igualdade, a “liberdade real”, base fundamental da democracia, não se pode falar em uma sociedade verdadeiramente livre e autônoma. É necessário, portanto, expandir a democracia não apenas como sistema político, mas a partir da busca de uma cidadania integral, inclusiva, com a participação ativa dos atores sociais e o seu efetivo comprometimento nas decisões que afetam o bem-estar humano.

Realça que tais inovações no programa de direitos humanos fundamentais, conferindo-lhes instrumentos de eficácia, não surgem à revelia do processo histórico. Mas de nada vale a compreensão da estrutura normativa e da potência da sua eficácia, se o elemento mais fundamental do direito não concorrer para a sua aplicação: o homem. Não é a norma que é, por vezes, ineficaz, mas a ineficácia desta é “construída” ideologicamente pela omissão do homem (do aplicador da norma).

Por fim, é sabido que o individualismo ainda impera confrontando, muitas vezes, as disposições constitucionais do Estado democrático de direito, em especial nas elites dominantes, os quais buscam, na lei, sempre a interpretação que lhes favorece, assim, há que mudar essa concepção, acredito que estamos a caminho.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A obra adota grau de objetividade apropriado, pois o autor é claro e preciso em relação aos temas propostos, inclusive, sem incorrer em excesso de opinião própria.

O autor busca discorrer sobre todos os aspectos relevantes para deixar o leitor inteirado dos conteúdos trabalhados desde a parte histórica

até o momento atual, bem como trouxe outros pontos de vista, e mesmo, teses contrárias ao seu entendimento.

De fato, o texto atende aos objetivos que se propõe, oferece contribuição científica de peso, como um novo olhar sobre os direitos sociais, ineridos no contexto de direitos humanos fundamentais, dotados de imprescindibilidade e garantias.

Com a leitura, questiona-se o conteúdo e os argumentos apresentados. Um ponto que despertou o debate é que nos dias atuais os direitos sociais, tidos como direitos de “segunda geração”, ainda são relegados ao segundo plano em relação aos direitos civis e políticos, de “primeira dimensão”. Ao contrário, todos são direitos fundamentais, e todos devem ser atendidos. Para o autor, falar de direitos humanos é tornar acessíveis os direitos sociais a grupos humanos que não têm pleno acesso a esses direitos, posto que a dignidade da pessoa humana se alicerça sobre o determinado “mínimo existencial”.

Assim, os direitos sociais – econômicos, sociais e culturais – dizem respeito a questões básicas para a vida e a dignidade humana como a alimentação, a saúde, a vida, o trabalho, a educação. Assim, a dignidade da pessoa humana se assenta sobre o determinado “mínimo existencial”, o núcleo duro dos direitos sociais, de forma que os direitos sociais são verdadeiros direitos humanos fundamentais.

Resenha Crítica por Cristiane Brum dos Santos³

1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A obra colocada à apreciação nesta resenha crítica corresponde ao compilado organizado por Lorenzo Cachón e Miguel Laparra, albergando trabalhos desenvolvidos no contexto da União Europeia, com enfoque na conjuntura espanhola. A produção científica foi submetida ao Congresso Internacional da Universidade Pública de Navarra no ano de 2006, cuja pretensão se resumia à consolidação de propostas para a construção de um modelo europeu, em tema de migração, voltado à integração social do imigrante.

Trata-se de doze ensaios que enfrentam a problemática da imigração na Espanha e União Europeia, consubstanciada basicamente nos efeitos da relação entre movimentos migratórios, Estado de Bem-Estar Social e mercado de trabalho. As pesquisas centram-se no exame da efetividade das políticas públicas formuladas para promover a integração nesse contexto e tomam por variáveis, notadamente, o posicionamento da sociedade de acolhida a respeito do ingresso de estrangeiros e a coexistência de cultos, religiões e culturas diversas no mesmo espaço territorial.

¹ *Lorenzo Cachón Rodriguez* é Lorenzo Cachón Rodriguez é Doutor em Ciência Política e Sociologia; Professor Catedrático de Sociologia, aposentado pela Universidade Complutense de Madrid. Especialista em Política Social, Estratificação Social e Teoria Sociológica.

² *Miguel Laparra* é licenciado em Sociologia pela Universidade de Navarra. Doutor em Sociologia, Diretor da Cátedra de Investigação Pela Igualdade e Integração Social (CIPARAIS), professor de política social e coordenador do ALTER (Grupo de Investigação da Universidade de Navarra). É Vice-Presidente e conselheiro de Políticas Sociais, Emprego e Habitação.

³ *Cristiane Brum dos Santos* é mestrandia em Direito pela Universidade do Oeste de Santa Catarina. Especialista em Gestão Pública pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina e em Direito Tributário pela Universidade Anhanguera-Uniderp. Servidora do Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

A relevância e magnitude da presente obra para o meio científico requer a compreensão de que os dados e resultados obtidos pelos artigos são anteriores à severa e complexa crise financeira global que se instalou a partir do ano de 2008. A limitação orçamentária é uma variável imperativa no estudo dos direitos fundamentais e políticas públicas e repercute significativamente nas perspectivas sobre os movimentos migratórios. De todo modo, são indiscutíveis as contribuições do conteúdo da obra no tratamento do tema imigração.

2 SINOPSE

No artigo intitulado *Sistema migratorio, mercado de trabajo y régimen de bien estar: el nuevo modelo del sur de Europa*, de autoria de Lorenzo Cachón e Miguel Laparra, discute-se acerca da questão mais controversa a permear a União Europeia: políticas públicas de integração dos imigrantes. Na concepção dos autores, o bloco deve se mobilizar para promover ações de redistribuição e reconhecimento ao imigrante, em condições de igualdade com os cidadãos, em atenção aos quatro objetivos do *Ano Europeu da Igualdade de Oportunidade para Todos (2007) - para uma sociedade justa: direitos, representação, reconhecimento e respeito*.⁴

Portador do título de região do mundo com maior contingente de pessoas imigrantes, o bloco econômico encontrava-se, na época, na etapa inicial de seu projeto de integração, tendo por marco o Tratado de Amsterdã de 1999. Relaciona-se como primeiras tratativas da União Europeia para a integração do imigrante, além do referido Tratado, a aprovação dos “*Princípios Comuns Básicos sobre Integração*” pelo Conselho de Ministros da Justiça e Assuntos Internos (2004), do “*Programa Comum para a Integração. Marco para a integração dos nacionais de outros países na União Europeia*” (2005), pela Comissão Europeia, além da criação do Fundo Europeu “*Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios para o período de 2007-2013*”.

⁴ Decisão nº 771/2016/CE do Parlamento Europeu.

A despeito da forte tendência migratória, a pesquisa demonstrou a existência de dissonâncias entre os países integrantes da União Europeia, no que concerne aos quantitativos de ingressos. Isso porque 6 em cada 10 imigrantes no período de 2001 a 2005 optou pela região sul da Europa, que compreende Espanha, Itália, Portugal, Chipre e Malta, ao passo que nos países do leste europeu a imigração foi pouco expressiva.

A demanda pelo sul europeu pode ser explicada, basicamente, por três fatores: a proximidade com o continente africano, a afinidade com a cultura e idioma latino-americanos e o dinamismo econômico, em um mercado de trabalho condicionado à ocupação de determinados postos por trabalhadores pouco qualificados. Em verdade, verifica-se umnexo causal entre o mercado de trabalho e o movimento migratório,⁵ relação estabelecida pela existência de um importante segmento de economia informal.

Por outro lado, na região norte europeia a inserção laboral do imigrante é mais problemática, seja pela própria resistência ao ingresso de estrangeiros, seja pela política de recepção baseada no reagrupamento familiar ou asilo, dissociada das necessidades do mercado. Diversamente da parte mediterrânea, nessa região o tratamento conferido à imigração assenta-se em uma perspectiva mais humanitarista,⁶ muito embora impacte diretamente o sistema econômico e, por conseguinte, represente um risco à manutenção do Estado de Bem-Estar Social, conjuntura que vem se intensificando desde a década de 70.

Ao final do trabalho, os autores analisam as políticas públicas espanholas de integração, oportunidade em que assinalam a importância

⁵ “[...] la clave de este modelo de migración irregular no está en las entradas ilegales (sorteando los controles fronterizos) que siguen sendo minoritarias, sino en la existencia de un mercado de trabajo irregular que ofrece posibilidades reales de empleo aún sin los permisos oportunos (especialmente en la agricultura y el servicio doméstico, pero también en otras actividades). A largo plazo, el control de los flujos migratorios seguirá siendo limitado si se mantiene un sector importante de economía sumergida y de empleo irregular.” (CACHÓN; LAPARRA, 2009, p. 30, grifo do autor).

⁶ “Cuando la aceptación de un determinado flujo migratorio se entiende preferentemente como un ejercicio de solidaridad por razones humanitarias, la inmigración se percibe ineludiblemente en términos de costes (más o menos legitimados según el grupo social, el momento y el país del que se trate). Este es al parecer el debate que se plantea sobre todo en el norte de Europa.” (CACHÓN; LAPARRA, 2009, p. 36).

do *Plano Estratégico de Cidadania e Integração* (2007-2010) enquanto marco político para possibilitar a efetiva integração da população imigrante. Defendem, assim, a construção de uma sociedade inclusiva, de oportunidades iguais para todos, em um plano que tem por princípios a igualdade, cidadania e interculturalidade.

O segundo artigo da coletânea, intitulado *Una mirada a los planes de integración de las comunidades autónomas*, de autoria de Antidio Martínez de Lizarrondo Artola, analisa os planos de integração de 12 das 17 comunidades autônomas espanholas, a saber, Andaluzia, Aragão, Baleares, Ilhas Canárias, Castela-Mancha, Castela e Leão, Catalunha, Estremadura, Madrid, Múrcia, Navarra e País Basco.

O estudo alberga as políticas formuladas pelas comunidades autônomas no contexto do duplo aspecto do sistema migratório espanhol, pelo qual ao Estado compete o controle da imigração, a exemplo do monitoramento das fronteiras, concessão de vistos e reconhecimento do status de refugiado, enquanto que às comunidades autônomas remanesce grande parte das competências relativas à integração. Destaca a importância do mercado de trabalho e do modelo de Estado de Bem-Estar Social para o processo de integração de imigrantes na Espanha.⁷

O marco do processo de formulação de políticas de integração na Espanha pode ser apontado como o aumento súbito do contingente de imigrantes nos anos de 1999 e 2000, momento em que grande parte das Comunidades Autônomas criou suas próprias políticas, de cunho notadamente progressista. Nesse processo, 4 fatores mostraram-se fundamentais para a formulação das políticas: a localização administrativa

⁷ "Las características del mercado de trabajo y el modelo de bienestar se configuran por tanto como elementos determinantes de la integración de inmigrantes en España. En primer lugar, las características del mercado laboral condicionan enormemente las posibilidades de inserción. Actualmente el peso de la población extranjera en el conjunto de la población ocupada es claramente superior a su peso demográfico. Y si la economía española ha evolucionado positivamente en los últimos años, esto se ha debido en gran medida a las elevadas tasas de actividad y de empleo de la población extranjera, en las que destaca especialmente la contribución de las mujeres." (CACHÓN; LAPARRA, 2009, p. 53-54).

da Comunidade, o partido político responsável, o orçamento empregado e o quantitativo de imigrantes irregulares.

No ano de 2003, a Comissão Europeia elegeu chaves para uma “*política de integración holística*”, nos moldes do Estado de Bem-Estar Social, que consistem em: mercado de trabalho, educação e conhecimentos linguísticos, problemas urbanos e moradia, serviços de saúde e sociais, contexto social e cultural, nacionalidade, cidadania cívica e respeito à diversidade. Conquanto assente com esses postulados, o autor reforça o aspecto laboral da imigração⁸ e destaca, ao final, também como fator problemático para a integração, o fato de as Comunidades Autônomas não possuírem o controle das fronteiras.

O terceiro artigo, de autoria de Rafael Durán e sob o título *Actitudes políticas ante la inmigración en Andalucía*, concentra seu campo de pesquisa sobre a opinião da sociedade de acolhida da Comunidade Autônoma de Andaluzia, no contexto de que o êxito do processo de integração dos imigrantes requer o compromisso cívico da população autóctone. Como hipótese para o problema proposto, sugere que a integração política da população estrangeira está condicionada ao compromisso cívico da sociedade autóctone, argumento que constrói com arrimo na “*Encuesta Social Andaluza*”, de 2005, e no Barômetro, de novembro de 2005.

Apresenta estudos de 1999 e 2000 que apontaram a Espanha como o país mais favorável, dentre os Estados membros da União Europeia, a conceder todo o tipo de direitos aos imigrantes, desde trabalhistas até direitos políticos. Entretanto, de 2001 a 2005, 60% do total da população autóctone passou a considerar demasiado o quantitativo de imigrantes, mantendo-se em 3% aqueles que entendiam necessário proibir a entrada. Na percepção do autor, os dados revelam que para a população autóctone mostrar-se favorável à imigração, é necessário que este fenômeno esteja relacionado ao mercado de trabalho.

⁸ “[...] *No podemos olvidar que, aunque con alguna excepción, la instalación de inmigrantes está directamente relacionada con las posibilidades de inserción laboral de cada territorio.*” (CACHÓN; LAPARRA, 2009, p. 63).

De igual forma, a opinião da Sociedade de Acolhida da Comunidade Autônoma de Andaluzia requer a ocupação de um posto de trabalho pelo imigrante. Também estabeleceu como condicionante à permissão de residência do estrangeiro a adoção do estilo espanhol, o que significa, necessariamente, não interferir na cultura, adequar-se às qualificações requeridas pelo mercado de trabalho espanhol, usar o idioma, ter uma boa formação educacional e residir com seus familiares no país.

O autor sustenta que o compromisso cívico dos cidadãos em uma democracia, em outras palavras, o capital social consubstanciado na participação efetiva no espaço político, é diretamente proporcional ao posicionamento da sociedade de acolhida perante a imigração. A hipótese recai, portanto, sobre a necessidade de ações para fomentar a participação em associações e a convivência pacífica entre as pessoas, já que pessoas desinteressadas pelos compromissos políticos, como o voto, mostram-se mais desfavoráveis à imigração.⁹

A título de conclusões, o autor confirma a hipótese, argumentando pela necessidade de consolidar o compromisso cívico da população autóctone, a fim de permitir a inclusão do outro, em uma perspectiva de mundo alicerçada no coletivo, inclusive na Comunidade Autônoma de Andaluzia. De modo complementar, pontua a relação partidária como influência, de modo que, quanto mais à esquerda do posicionamento ideológico, mais favorável a pessoa se posiciona em relação à imigração.

No artigo elaborado por Xabier Aier di Urraza e Saioa Bilbao Urkidi, professores da Universidad del País Basco, sob título *La opinión de la sociedad de acogida sobre las políticas sociales dirigidas a los inmigrantes*, desenvolveu-se uma pesquisa no contexto do "Ikuspegi - Observatorio Vasco de Inmigración", que constatou, notadamente, que aproximadamente metade da população basca se mostrava favorável à imigração. Atribui-se como hipótese a conjugação de uma alta escolarização com uma ideologia

⁹ Conforme Rafael Durán, é maior a probabilidade de uma pessoa apresentar uma atitude favorável à imigração quando participa de uma organização de ajuda humanitária de direitos humanos, de minorias sociais ou de imigrante, de uma associação com fins culturais ou recreativos ou, ainda, de uma associação científica, educativa, de professores ou de pais de alunos.

progressista, alinhada aos fatores certeza, incerteza e o racismo ideológico como igualmente importantes para explicar o comportamento da população autóctone.

Dados da pesquisa realizada pelo Observatório nos anos de 2006 a 2007 revelam que 90% da população estrangeira de 13 nacionalidades residentes no país Basco não se encontravam em gozo de prestações sociais e que mais de 84% nunca recorreram a nenhum tipo de ajuda de renda básica. Para os autores, esses dados mostram o equívoco do senso comum, segundo o qual o estrangeiro, em geral, seria uma pessoa a se aproveitar do sistema social construído a partir do esforço da população autóctone.

Na sequência, os autores abordam o tema do nacionalismo metodológico, partindo da premissa de que é vontade inconfessa da população autóctone viver isolada, somente com seus iguais, o que reflete uma cicatriz social de difícil remoção. Afirmam que esses postulados de homogeneização, de primazia dos nacionais e de monoteísmo cultural e material na seara jurídica e econômica vão de encontro à antropologia contemporânea cosmopolita, aberta à diversidade e ao outro.¹⁰

No exame dos discursos, os autores constataram que grande parte da população autóctone, de forma consciente ou inconsciente, é pouco permeável aos discursos normativos que pregam uma ética para um só mundo,¹¹ independente das fronteiras nacionais, quicá aos discursos de cunho histórico, que recordam que a população autóctone também foi migrante.

¹⁰ *“Desde la perspectiva teórica actualmente hegemónica, esta pretensión de homogeneidad tiene muy mala prensa y es lo más parecido a una perversión, algo que contraviene la antropología contemporánea, caracterizada por un cosmopolitismo que se constituye desde la diversidad y apertura al <<otro>>. Es decir, se confrontan lo uno intemporal y lo diverso actual. Ahora bien, la práctica social, política, sindical se orienta desde el ideal de homogeneidad, desde el que se piensa lo social en nuestras sociedades estado-nacionalizadas (o nacio-estatalizables), organizadas en torno a nacionalismo metodológico, que reza que a un Estado le corresponde una única cultura y una única nación: existe realidad social delimitada allí donde hay un Estado. El mismo método rige si comenzamos por nación o cultura.”* (CACHÓN; LAPARRA, 2009, p. 113, grifo do autor).

¹¹ *“Los discursos sobre la inmigración tienden a denegar y casi siempre a contradecir lo que practicamos en la cotidianidad.”* (CACHÓN; LAPARRA, 2009, p. 115).

No que diz respeito à política de imigração, 85% dos entrevistados pelo Observatório respondeu que a imigração deveria estar condicionada a um contrato de trabalho, ao passo que 10,7% eram favoráveis à livre circulação de pessoas e 4% defensores da proibição total do ingresso de estrangeiros. Mostra-se significativa a amostra populacional que relacionou imigração a trabalho, o que demonstra o anseio da sociedade de acolhida pela chegada do “*bom migrante*”, além da confiança gerada pelo contrato de trabalho, como instrumento que afastaria os riscos à ordem social, alicerçada na segurança.

A pesquisa trouxe importantes dados também quanto ao posicionamento da sociedade de acolhida relativo ao migrante enquanto titular de direitos sociais (educação, saúde, moradia, assistência social e assistência jurídica), assim como de direitos civis de voto e reunificação familiar (estes dois traduzidos no interesse de permanecer no território). A quase totalidade dos entrevistados respondeu que educação e saúde devem ser disponibilizadas nas mesmas condições que aos cidadãos, enquanto que 27% concordaram com o acesso igualitário à renda básica e apenas 17,4% mostraram-se favoráveis ao acesso igualitário a prestações de moradia.

Tendo por base as distintas camadas sociais, os autores concluíram que o contingente mais escolarizado da população, sem vinculações religiosas e em gozo das melhores remunerações apresentava pouca resistência à tutela social em caráter universal aos migrantes.¹² Essa postura é justificada pela chamada área de certeza social, que também alberga jovens e pessoas com concepções ideológicas de esquerda. Na área de incerteza,

¹² “Esta constante de agrupamientos nos indica que la posición ante la inmigración extranjera hunde sus raíces muy probablemente en el juego que se establece entre tres variables dominantes: la orientación ideológica, el nivel de estudios y la situación de estatus. El juego entrecruzado de estos tres grandes factores da lugar a zonas de certidumbre y de incertidumbre. Probablemente, la variable esencial sea el nivel de estudios, no en su mera importancia intrínseca, sino por la seguridad o inseguridad que genera ante contextos cambiantes, como eje matriz que en combinación con la ideología y la situación económica puede conllevar actitudes permisivas o recelosas ante la inmigración. La zona de incertidumbre normalmente nutre la xenofobia situacional, que sólo puede ser neutralizada por un alto nivel de estudios. A falta de este contrapeso y en la medida en que a precariedad intrínseca de la incertidumbre se prolongue en el tiempo puede terminar dando lugar a formas más manifiestas de racismo.” (CACHÓN; LAPARRA, 2009, p. 138).

pelo contrário, determinada parcela da sociedade de acolhida concebe o imigrante como uma ameaça a sua segurança e à própria sustentabilidade do sistema social, e geralmente é composta por pessoas de maior idade, menor escolaridade, ideologia de direita, católicos praticantes, além de pessoas com menor status social.

No desfecho do trabalho, os autores pontuam a necessidade de revisar o modelo de cidadania, para possibilitar a gestão da imigração, já que a lógica do discurso nacionalista está alicerçada nesse princípio.¹³ Verifica-se, por conseguinte, que a postura e ideologia da sociedade de acolhida não está permeada do princípio da solidariedade na formulação de políticas sociais para imigrantes e sim, necessariamente, na perspectiva do outro a partir de si próprio, acolhendo-o ou rejeitando-o na medida em que há segurança ou insegurança, certeza ou incerteza, de sua posição no todo.

No artigo intitulado *La inmigración en el sistema educativo español y sus implicaciones para la política educativa*, as autoras Carmen Pérez Esparrells e Marta Rahona López analisam o modo como o intenso fluxo migratório na Espanha influenciou a política educativa. Como primeira importante observação, pontuam que o percentual de alunos matriculados no ensino regular aumentou quanto aos alunos imigrantes e diminuiu quanto aos autóctones.

No período de 1993 a 2007, o sistema educativo observou um processo de diminuição do número de matrículas realizadas por alunos nativos da Espanha, como reflexo da queda das taxas de natalidade, ao mesmo tempo em que houve um incremento do quantitativo de matrículas de alunos imigrantes, com destaque para os anos de 2002 e 2003, quando esse número aumentou 50%. Percebe-se dos dados que o aluno estrangeiro foi relevante para reduzir o risco infligido aos centros de ensino pela redução expressiva do contingente da população em idade escolar.

¹³ *La gestión de la inmigración supone la revisión de nuestra modalidad de ciudadanía, que no deja de ser aristocrática por in-universalizable y porque depende del fatal accidente de haber nacido en el lugar y Estado adecuados. Es como si esta lógica nos dijera que hay gente que se obstina en nacer en lugares inadecuados. Depende, en suma, de la lotería de la vida, que introduce la primera gran desigualdad entre las personas* (CACHÓN; LAPARRA, 2009, p. 140-141).

No início do período de estudo (1993), destacavam-se no contingente de imigrantes os estrangeiros procedentes de países europeus, enquanto que, no final do período, aproximadamente metade dos imigrantes era originária da parte sul do continente americano, notadamente da América Latina. Observou-se ainda o contingente representativo de alunos imigrantes no ensino primário e em escolas públicas, concentrando-se de forma mais expressiva nas Comunidades Autônomas de Catalunha, Madrid, Valenciana e Andaluzia.

Verificada a presença do imigrante no cenário escolar, passam as autoras a examinar se os novos alunos estão, de fato, integrados, razão pela qual fundamentam como variáveis nesse processo o conhecimento do idioma, a idade do aluno, o “*desfase*” curricular e as características familiares. Afirmam que o domínio da língua consiste no fator-chave para o processo de integração, pela repercussão na comunicação e na aprendizagem do aluno, enquanto que a idade do aluno pode ser uma variável negativa.¹⁴ No que tange às características familiares, há dimensões distintas de influência, como o nível cultural e socioeconômico dos pais, a situação jurídica destes e sua participação na escola.¹⁵

Infere-se desses fatores que o processo de integração dos alunos imigrantes requer a adoção de medidas distintas. Isso porque o coletivo é heterogêneo, variável a depender das suas próprias características, de seus familiares e de uma escolarização prévia. Partindo dessa perspectiva, as comunidades autônomas espanholas formularam programas específicos ou gerais e, dentre essas medidas, percebe-se que todas as comunidades autônomas implementaram ações para preparar seu corpo docente para atender às necessidades dos alunos estrangeiros.

A título de considerações finais, concluem que, para o correto processo de integração dos alunos estrangeiros no sistema educativo das

¹⁴ A pesquisa demonstrou que a efetividade da integração é inversamente proporcional à idade do aluno, especialmente se o início da escolarização ocorrer na Espanha.

¹⁵ A situação jurídica irregular do imigrante repercute diretamente nos centros escolares, isso porque um dos reflexos da imigração ilegal é justamente a impossibilidade de matricular os filhos na escola, o que denuncia seu status perante as autoridades institucionais.

comunidades autônomas espanholas é imprescindível a formação adequada dos professores para enfrentar o desafio de uma educação multicultural, assim como o apoio e envolvimento dos pais desses alunos. Trazem à baila, outrossim, a necessidade de destinação de recursos para tanto, o que, em verdade, representa o cerne da problemática.

O artigo intitulado *Inmigración y políticas educativas en el País Vasco*, de Trinidad L. Vicente Torrado, discorre a respeito da imigração infantil e juvenil na Comunidade Autônoma do País Basco, tendo por enfoque analisar e tecer considerações preliminares sobre as políticas educativas formuladas para albergar esse novo contingente de alunos.

De início, enfrenta a problemática da imigração, ao registrar que houve um crescimento exponencial da população estrangeira no período de 10 anos (1998 a 2007), no percentual de 54,8%. Do contingente populacional estrangeiro, o que mais se destacou foi o das crianças e adolescentes (0 a 19 anos), representando aproximadamente 1/5 do total de estrangeiros residentes no País Basco e tendo por país de origem notadamente a América Latina. Isso representou um incremento de 180% do número de alunos estrangeiros matriculados em centros de ensino no País Basco nos últimos anos, que se concentram especialmente em instituições públicas, com repercussões na esfera social.¹⁶

O autor passa a abordar o modelo de integração social reconhecido no marco político-normativo da Comunidade Autônoma do País Basco, o "*Primeiro Plano Basco de Imigração*". Em seguida, discute a interculturalidade e inclusão no marco educativo basco e parte do modelo de integração social como conceito complexo e confuso, que pode ser configurado de várias maneiras. No artigo em análise, utilizou-se como base o modelo reconhecido no marco político normativo da Comunidade Autônoma do País Basco.

¹⁶ "Pero quizás un mejor indicador que el hecho de que la matriculación del alumnado inmigrante se esté dando de forma prioritaria en centros de titularidad pública o privada, sea el nivel de concentración de su presencia en determinados centros, puesto que con demasiada frecuencia se está hablando ya de la excesiva agrupación e, incluso, del riesgo de guetización del alumnado inmigrante en algunos centros educativos concretos del territorio vasco [...]" (CACHÓN; LAPARRA, 2009, p. 193-194, grifo do autor).

O Primeiro Plano Basco de Imigração perdurou de 2003 a 2005 e apresentava uma vocação global, a intenção de coordenar e integrar as instâncias públicas envolvidas para promover uma sociedade intercultural. Esse plano adota a concepção bidirecional da imigração, consideradas a adaptação recíproca entre as populações estrangeira e autóctone; assim como a concepção multilateral, pela heterogeneidade do processo migratório. Pelo Plano, a interculturalidade representa a harmonia entre as várias identidades e culturas, de modo que as várias culturas convivam em condições de igualdade e com a possibilidade de interação e intervenção e ainda assevera a integração como responsabilidade social.

Já o segundo Plano, de 2007, reprisa a concepção intercultural que norteia o primeiro. No que tange ao sistema educacional, ambos os planos preconizam 4 linhas de atuação: desenvolvimento das medidas no sistema educacional para adaptá-lo a uma realidade intercultural; apoiar a integração linguística, notadamente do idioma basco; promover a participação dos pais e demais atores sociais nos centros educativos; e, promover o ensino do idioma basco.

Na sequência, o autor analisa propriamente o processo de integração do aluno estrangeiro no país Basco, a partir da opinião do corpo diretivo de professores. A pesquisa qualitativa utilizou uma margem representativa de professores e direção, sendo cento e cinquenta e dois diretores e trezentos professores. Nos dados, destacou-se a percepção positiva de 77% do corpo diretivo referente à presença de alunos imigrantes, assim como 1/3 dos diretores creditou ao aluno estrangeiro o fato de a escola não ter fechado suas portas. Quanto aos professores, quase 80% defendem o direito à educação do aluno estrangeiro, enquanto que 74% não percebem que os alunos estabeleçam distinções de nacionalidade.

A pesquisa demonstrou que os agentes sociais que atuam no campo do ensino dimensionam, em regra, a imigração e a presença de alunos estrangeiros como algo positivo e necessário para o sistema educativo espanhol, em uma dinâmica que requer a formulação e execução de políticas públicas fomentadoras da interculturalidade. Como bem destaca o autor, o

processo de integração dos imigrantes deve ser aliado à interculturalidade, o que se aplica inclusive e especialmente à educação.

O artigo intitulado *Espacio escolar y proyectos nacionales: la gestión de la inmigración en el País Vasco*, de autoria de Adriana María Villalón, aborda a gestão da imigração no País Basco nos anos 90, dentro do espaço escolar, na perspectiva de uma população estrangeira nova e heterogênea e dos principais problemas que precisam ser enfrentados por essas instituições, com enfoque sobre a educação obrigatória.

A escolha das instituições de ensino encontra por justificativa o fato de tratar-se de um marco de referência, do único espaço em que as maiorias e minorias de uma sociedade se encontram de forma cogente, enquanto pais, professores e alunos, assim como pela aplicação direta ou indireta nesses centros de políticas públicas voltadas à afirmação da identidade e cultura e à imigração.

Problematiza o ambiente escolar como monocultural, ou seja, avesso à multiculturalidade recorrente e atual e à necessidade de efetivação de uma educação intercultural. A discussão está bastante relacionada ao conceito de identidade, nação e cultura, assim como ao currículo escolar e à necessidade de revisar seu conteúdo, para inserir temáticas das sociedades de origens dos alunos estrangeiros.

Um ponto importante no tratamento da questão diz respeito aos três modelos linguísticos coexistentes na Comunidade Autônoma do País Basco: o sistema de ensino que parte do idioma castelhano como idioma principal; aquele que toma por base o euskera²⁷ e o sistema de ensino bilíngue, sendo parte em castelhano e parte em euskera.²⁸ Na concepção da autora, é temerário que os alunos sejam alfabetizados em apenas um idioma, sob pena de suportarem os efeitos da marginalização.

²⁷ Corresponde ao idioma próprio do povo basco.

²⁸ "Los tres modelos aún vigentes, desde el año 1982, son A, B y D. En el modelo A los contenidos de las asignaturas se dictan en castellano, donde el euskera es una asignatura más, como gimnasia o música. En el modelo B, los contenidos están divididos aproximadamente un 50% en euskera y un 50% en castellano. El modelo D es lo contrario del A, se dicta toda enseñanza en euskera, y el castellano es una materia [...]" (CACHÓN; LAPARRA, 2009, p. 225).

Em verdade, a pesquisa reflete uma preocupação da autora com a repercussão da imigração sobre a identidade local, pois sugere que a Comunidade Autônoma do País Basco analise se há, de fato, um risco à preservação de sua cultura. Isso porque se mostra latente a dicotomia entre incorporar a interculturalidade, pela coexistência de uma diversidade de culturas, e conservar a identidade local.

No trabalho intitulado *De los significados de género e inmigración (re)producidos em las políticas sociales y sus consecuencias para la acción e integración social*, desenvolvido por Belén Agrela Romero, o tema repousa sobre as políticas públicas direcionadas a mulheres imigrantes, em uma perspectiva de gênero.

De início, a autora assinala que as ações e programas voltados para as mulheres passaram a receber expressiva atenção dos organismos sociais, em rumo oposto ao ocorrido na década de 90, quando não havia políticas de gênero na Espanha. Isso porque no mundo se observa o fenômeno da feminização dos movimentos migratórios, quando as mulheres ficam sujeitas ao exercício das atividades laborativas de cuidados e serviços como retrato da marcada divisão sexual do trabalho.¹⁹

O texto pretende desmistificar a imagem caricata da mulher imigrante, sempre retratada como sujeito frágil, de baixa escolaridade, apresentando dados que evidenciam a força e o papel fundamental da mulher imigrante no processo de integração da população estrangeira na sociedade de acolhida. Isso porque exercem uma função social ímpar enquanto agentes educativos indiretos do restante do grupo familiar.

A autora afirma que a imigração é analisada, basicamente, na perspectiva de um protagonista masculino, como o sujeito que sai de seu local de origem para ajudar sua família que lá permaneceu. Noutro vértice, quando o olhar se desloca para a mulher imigrante tem-se desconfiança

¹⁹ "La creciente feminización de las migraciones está directamente relacionada con los cambios de producción y reproducción a nivel mundial, que dan lugar, en los contextos de origen, a la feminización de la pobreza, y en los contextos de destino, a la demanda de mano de obra segregada por género para la realización de actividades de cuidados y servicios [...]" (CACHÓN; LAPARRA, 2009, p. 240).

e suspeita, como consequência da associação comumente realizada entre estrangeiras e drogadição, prostituição e ilegalidade. As mulheres imigrantes ainda sofrem discriminação no exercício de seu papel de mãe, pois a sociedade autóctone encara a maternidade da imigrante como uma forma de obter benefícios dos programas sociais.

No aspecto da interculturalidade, a autora defende que a mulher migrante deve ser dimensionada como mediadora entre a cultura de origem e a cultura de acolhida. Isso porque tanto figura como mantenedora das tradições, cultura e idioma do local de origem, repassando aos filhos, quanto exerce uma função de socialização dos membros da família na nova cultura.

Na perspectiva do protagonismo da mulher migrante no processo de integração dos imigrantes na sociedade autóctone, identifica⁴ modelos paradigmáticos de intervenção social. O modelo paternalista-vitimista qualifica a estrangeira como sujeito frágil que precisa ser orientado e ajudado na sociedade de acolhida; o modelo de valoração social negativa, por sua vez, encara essa personagem como transgressora, pessoa de índole suspeita e propõe uma intervenção repressiva para normalizá-las e educá-las socialmente.

Já o modelo feminista salvacionista concebe a estrangeira sob o prisma da sua submissão e debilidade na cultura de origem, como proveniente de uma cultura machista e patriarcal, e prega a necessidade de que a cultura mais igualitária e democrática da sociedade de acolhida as resgate. Por fim, o modelo culturalista identifica na cultura a razão pela qual a mulher imigrante é marginalizada.

Nas considerações finais do trabalho, a autora reforça a problemática de gênero no contexto da imigração, resgatando a complexidade do tema e o alegado protagonismo da mulher imigrante, influenciado notadamente pela precarização do trabalho em escala mundial. Refuta, portanto, a concepção vulgar atribuída à mulher imigrante, a partir de sua resignificação na sociedade de acolhida.

O artigo *Política social, migración internacional y trabajo de cuidados: el caso español*, da autoria de Raquel Martínez Buján, discorre a respeito do trabalho de cuidados de pessoas idosas, com enfoque no serviço prestado

pelos imigrantes, qualificando-os como a camada social com o maior número de prestadores desse tipo de serviço no sul da Europa.

Depreende-se da pesquisa que o processo de envelhecimento da população autóctone, a imigração e a política social são fatores que se inter-relacionam, já que a sustentabilidade do Estado de Bem-Estar Social e do mercado de trabalho requer o ingresso de estrangeiros para a ocupação de postos de trabalho não necessariamente desqualificados, mas de certa forma rejeitados por grande parte da sociedade autóctone.

A autora diverge dos modelos de Estado de Bem-Estar Social propostos por Esping-Andersen (liberal, conservador e socialdemocrata), justificando que os referidos modelos não albergam o regime dos países do sul da Europa. Alinha-se, portanto, ao “*modelo mediterrâneo*”, marcado pela influência da Igreja e modernização tardia. Nesse modelo, coexistem dois sistemas de proteção social, de Bismarck e Beveridge, que tem como base o pertencimento ao mercado de trabalho formal; porém, ao mesmo tempo, esse modelo propicia grandes desigualdades, pois as despesas com saúde e velhice são universais e representam grandes somas do recurso total.

Estabelece a autora uma relação entre o trabalho do imigrante e o modelo espanhol de Estado de Bem-Estar Social, que caracteriza como familista, em que a família é a principal instituição a cuidar das contingências de seus membros.²⁰ Dados de organizações não governamentais e órgãos do terceiro setor da Espanha identificaram que 90% da oferta de trabalho para o imigrante é destinada ao trabalho doméstico, o que coincide com o intenso fluxo migratório.

Nessa nova fase, precedida pela migração do varão, a mulher passa a ser bastante atuante, principalmente no trabalho informal e no trabalho doméstico. Na Espanha, a similitude de idioma e cultura ocasionou a preferência da família autóctone pelo trabalho da imigrante

²⁰ “*El Estado de Bienestar ‘familista’ característico de Europa del Sur introduce a la familia como institución central que se ocupa de las contingencias personales sufridas por sus miembros. Esta concepción de una política social centrada en el trabajo familiar junto con la ausencia de unos niveles adecuados de servicios sociales, supone que en aquellos casos en los que la malla de parientes no pueda afrontar las contingencias de sus miembros, la familia decida privatizar la satisfacción de sus necesidades [...]*” (CACHÓN; LAPARRA, 2009, p. 276).

latino-americana. Esse nicho, no entanto, foi criado antes da chegada dos imigrantes, como uma das poucas opções que lhes coube.

Verifica-se que o trabalho doméstico, muito embora realizado e ofertado para a maioria do contingente de imigrantes, é utilizado como um trabalho-ponte, que garante a sustentabilidade no início do assentamento e mantém o imigrante na busca por melhores postos de trabalho. Não se trata de uma opção propriamente realizada pelo estrangeiro, mas de uma alternativa para fazer frente as suas necessidades.

Por fim, a autora conclui que o trabalho doméstico é o início da jornada de trabalho das imigrantes e que as trabalhadoras latino-americanas se mostram consideravelmente carinhosas e pacientes com os idosos objetos de cuidado, razão pela qual são preferidas pelas mulheres espanholas para o exercício de tarefas no ramo doméstico e de cuidados.

O artigo intitulado *Políticas contra la discriminación racial en España. De la cobertura legal a la cobertura real*, elaborado por Izaskun Anduezalmirizaldu, aborda a discriminação suportada pela população imigrante na Espanha e trata das políticas públicas desenvolvidas para combater essa discriminação de cunho racial ou ético.

Destaca o marco jurídico da União Europeia contra a discriminação nos anos de 1997 e 1999 e a aprovação de 2 diretivas pela Comissão Europeia,²¹ como um dos modelos mais avançados do mundo. Na Espanha, o Plano Estratégico, Cidadania e Integração 2007-2010 (PECI) foi crucial para um novo período de luta contra a discriminação racial, que se manifesta há muito tempo no território espanhol, assim como a criação de fundos de apoio, acolhida e integração de imigrantes.

O trabalho elaborado pelo autor realiza uma análise bastante aprofundada das políticas europeia e espanhola para frear a discriminação sistemática contra imigrantes, razão pela qual se constitui em um artigo notadamente descritivo. Ao final, conclui que a cobertura real da

²¹ Diretivas nº 2000/43/CE, de 23.06.2000 e nº 2000/78/CE, de 27.11.2000.

discriminação requer o envolvimento das pessoas relacionadas a esse processo.²²

Intitulado "*Interculturalidad en las migraciones internacionales: Una perspectiva dialógica*", o artigo de autoria do prof. Dr. Jesús Hernández Aristutrata da interculturalidade, como instrumento de integração e pacificação social. Inicia destacando o alcance global das migrações e afirma que todas as sociedades são sociedades de migrações, como uma relação dialética estabelecida entre os países pelos processos de colonização, decolonização, medidas econômicas protetivas, dentre outros.

Aglobalização econômica é relacionada à liberdade de movimentação de capitais e à restrição à liberdade dos trabalhadores. Há uma contradição pela coexistência entre dominação e temor do estrangeiro, quando os governos perderam o controle dos capitais, mas controlam rigorosamente as fronteiras, em um período em que a internet e o celular são mecanismos muito presentes de desfronteirização do planeta Terra.

A cultura representa diferença e conseqüentemente delimita identidade e reconhecimento próprio e do outro; por tanto, a coexistência de várias culturas ocasiona tensão e medo. Conforme o autor, o mecanismo para enfrentar essa problemática cinge-se ao diálogo entre culturas e identidades e sinaliza a necessidade de vislumbrarmos a sociedade a partir da conexão bilateral entre "*você e eu*". O último artigo da coletânea, *Diversidad territorial, integración social y cambio social. La perspectiva desde Navarra*, construído por Miguel Laparra, trata do processo de integração dos imigrantes, o qual reputa dialético. Apresenta como hipótese que a integração pode somar tanto para a sociedade de acolhida quanto para os próprios imigrantes.

Assinala que as características do mercado de trabalho e o modelo de Estado de Bem-Estar Social são determinantes para a integração do

²² "[...] es posible que la lucha por una mejora de la cobertura real y de una política antidiscriminatoria efectiva necesite en los próximos años de buenas dosis de conciencia social y política de la problemática que supone la desigualdad racial y/o étnica, y de una mayor implicación de agentes sociales que unan sus fuerzas para luchar conjuntamente contra la discriminación." (CACHÓN; LAPARRA, 2009, p. 323).

estrangeiro na sociedade de acolhida. No contexto espanhol, embora o modelo de Estado de Bem-Estar Social seja o mesmo, em regra, há diferenças entre cada comunidade autônoma, o que representa um potencial integrador diverso. Dados mostram que Navarra, comunidade autônoma da Espanha, é um exemplo de localidade com potencial integrador social bastante positivo.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A leitura do compêndio de artigos da presente obra, cujo tema repousa sobre a imigração e as políticas públicas pertinentes e tem por recorte o cenário espanhol, revela a preocupação de um contingente representativo de pesquisadores com a problemática latente dos movimentos migratórios. Partindo de um modelo de Estado de Bem-Estar Social, os autores demonstram forte adesão a concepções jusfilosóficas alicerçadas na interculturalidade, igualdade em dignidade e cosmopolitismo, sob a pretensão de efetivar o necessário acolhimento, integração e preservação da dignidade do imigrante.

Os textos albergam as mais variadas facetas da imigração, como o multiculturalismo, o fenômeno da “feminização” das migrações, a discriminação racial, o mercado de trabalho, o sistema educativo e o acesso à moradia, para então abordar as políticas públicas formuladas pela União Europeia e Espanha, em geral, e analisá-las a partir de sua efetividade.

É nítido no conteúdo dos textos um posicionamento favorável ao ingresso de estrangeiros na Espanha e Europa, assim como a existência de vantagens e benefícios tanto para a sociedade de acolhida quanto para os próprios imigrantes nessa movimentação. Pretendem comprovar por meio de dados estatísticos que a maioria da população autóctone é favorável à entrada de imigrantes no solo de seu país.

Verifica-se que os textos estão dotados de um cunho notadamente ideológico e seus autores alertam para o avanço dos partidos conservadores e dos movimentos nacionalistas em vários países do mundo e para o impacto

dos novos governos na proteção e efetividade dos direitos humanos. Há, assim, um forte cunho ideológico no arrazoado e nas considerações finais dos artigos, revelando o posicionamento favorável dos autores à entrada de imigrantes e à formulação de políticas públicas sociais de integração política, cultural e social.²³

Emerge das pesquisas apresentadas uma questão importante: o aporte, gestão e aplicação de recursos materiais para viabilizar o projeto de integração proposto pelos autores. Não há nos textos dados sólidos que demonstrem os efeitos do ingresso de estrangeiros sobre as despesas públicas e se a sociedade autóctone estaria disposta a pagar os custos da imigração, muito embora os autores insistam que categorias sociais, como professores e empregadores seriam favoráveis à imigração.

Na ocasião da pesquisa, a Espanha e a União Europeia não atravessavam a forte crise econômica que se instalou em 2008 e repercutiu fortemente sobre as economias em todo o mundo. Assim, questiona-se se essas sociedades estariam dispostas, atualmente, a custear os gastos com o ingresso e permanência de estrangeiros em seu país, representados na disponibilização de prestações sociais, materializadas em bens de saúde, educação, moradia e trabalho, especialmente.

²³ “[...] recoge una línea argumental de todos los trabajos presentados: cabe pensar que a mayor integración social, mayores son los beneficios, en términos demográficos, económicos y sociales, que recibe la propia sociedad de acogida. En un momento como el actual, en el que nos enfrentamos a las primeras fases de un largo proceso migratorio en España, y en una coyuntura de crisis económica que amenaza con echar por tierra los logros recientemente conseguidos en estos aspectos, esta constatación pone de relieve la responsabilidad de las políticas sociales y de las políticas de empleo para construir un modelo de integración que haga de la inmigración un juego de suma positiva en el que tanto los inmigrantes como el conjunto de la sociedad salgan beneficiados.” (CACHÓN; LAPARRA, 2009, p. 16-17).

CHIAROMONTE, William.¹ *Lavoro e diritti sociali degli stranieri: il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*. G. Giappichelli Editore, Torino, 2013.

Resenha Crítica por Barbara Moesch Welter²

1 CONTEXTUALIZAÇÃO

O livro de William Chiaromonte, datado de 2013, tem como título: *Lavoro e diritti sociali degli stranieri: il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa* (Trabalho e direitos sociais dos estrangeiros: o governo das migrações econômicas na Itália e na Europa). O autor é professor de Ciências Jurídicas na UNIFI, Università degli Studi di Firenze, na Itália, e pesquisador de Direito do Trabalho. Nos estudos de doutoramento, cuja edição data de 2010, em que discutiu a matéria de trabalho e direitos sociais dos estrangeiros, foi agraciado com o prêmio Marco Biagi Giovani Studiosi, pela melhor tese de doutorado em matéria de direito do trabalho.

A obra estudada recebe a divisão em seu original em quatro capítulos. O autor parte, no primeiro capítulo, do desenvolvimento da conceituação das migrações econômicas no contexto das políticas internacionais e europeias para, a seguir, no segundo capítulo analisar as condições jurídicas dos estrangeiros na Itália e a evolução da disciplina nacional em matéria de trabalho e integração dos estrangeiros, para dedicar-se concentradamente, no terceiro capítulo, ao tema do trabalho dos estrangeiros e poder

¹ *Willian Chiaromonte* é doutor pela Università Macerata (ciclo XXI), com a tese "L'accesso al lavoro ed alla sicurezza sociale dei cittadini non comunitari nelle fonti europee e nazionali" (2009); Mestre em Ciência do Trabalho (Facoltà di Scienze politiche «Cesare Alfieri» dell'Università di Firenze e la faculté des Sciences économiques, sociales et politiques dell'Université catholique de Louvain – 2004), com a dissertação em Direito Comunitário do Trabalho: "Il coinvolgimento dei lavoratori nella Società Europea (direttiva 2001/86/CE)". Atualmente é pesquisador do departamento de direito do Trabalho da Università degli studi di Firenze (2013).

² *Bárbara Moesch Welter* é mestranda em Direitos Fundamentais pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC). Advogada no Estado de Mato Grosso.

desenvolver, no quarto capítulo a temática dos direitos sociais dos estrangeiros, mais especificamente das tutelas previdenciária e assistencial.

Este trabalho se propõe a apresentar os principais argumentos oferecidos pelo estudioso em sua obra e diametralmente também apresentar referências que dialogam com sua pesquisa. O tema sobre o trabalho e os direitos sociais dos estrangeiros oferece um campo riquíssimo de elementos a serem analisados, com foco especial nos movimentos transnacionais a partir das variações econômicas e políticas.

2 SINOPSE

2.1 AS MIGRAÇÕES ECONÔMICAS NAS POLÍTICAS INTERNACIONAIS E EUROPEIAS

A característica estrutural do ordenamento internacional não tem proporcionado desenvolvimento em matéria de migrações econômicas. Diante do fenômeno migratório, a comunidade internacional tem otimizado os efeitos econômicos sem pagar integralmente o custo social das migrações. Cada país, em específico, continua a custear a disciplina do fenômeno migratório.

A comunidade internacional como um todo sempre se ocupou da problemática das migrações. A tutela dos direitos do homem e das liberdades fundamentais e, ainda, o tratamento delegado aos estrangeiros é enquadrada no complexo de uma ampla tendência de desenvolvimento desses direitos fundamentais.

Vários são os direitos atribuídos aos trabalhadores imigrantes, a partir da Convenção das Nações Unidas 45/158 de 18 de dezembro de 1990, como: a liberdade de movimento, o direito à vida e de não ser submetido à tortura e a tratamentos degradantes, o direito a não ser escravizado e de não ser sujeitado a trabalho forçado, direitos garantidos como liberdade de expressão e de opinião, de consciência e de religião, inviolabilidade de domicílio e de correspondência, o direito de não ser privado da propriedade

e direito à indenização em caso de expropriação, o direito de ser tratado com humanidade e respeito em caso de privação da liberdade pessoal.

A Convenção prevê a prevenção das imigrações clandestinas. Os Estados são estimulados a projetar e a aplicar sanções àqueles que organizam imigrações clandestinas de trabalhadores e também em adotarem medidas para eliminarem trabalhadores em posições irregulares em seus próprios territórios. A partir do momento em que se realiza a efetividade dos direitos e garantias dos trabalhadores imigrantes, dá-se a sua situação uma condição de regularidade.

O princípio de paridade de tratamento adquire relevância por não se vincular a regularidade ou irregularidade do trabalhador imigrante no território nacional. Essa integração exige uma obrigação positiva a cargo dos Estados, os quais devem perseguir uma política ativa de inserção social. Apesar do grande número de disposições do direito internacional concernentes ao fenômeno migratório, em particular sobre o direito ao trabalho, sua disciplina tem demonstrado ser fragmentária e incompleta.

Graças às intervenções da Corte de Justiça e à progressiva imersão do princípio de cidadania da União Europeia, a disciplina europeia sobre liberdade de circulação das pessoas funciona sobre uma lógica de mercado. Pela chave histórica, a competência no tema de imigração, referentes às instituições europeias, conduz a plano coerente e unitário do exercício de competências dos países parte.

A Comunidade (União Europeia) possui competência normativa em matéria de imigração. O processo de integração europeia foi caracterizado essencialmente pela finalidade econômica e na promoção de um mercado único com base na eliminação entre os Estados membros dos obstáculos para a livre circulação de mercadorias, das pessoas, dos serviços e de capitais.

No Tratado de Roma de 1957, o fenômeno migratório foi afrontado por uma via indireta, no âmbito das estratégias de realização de mercado único e, em particular, da livre circulação das pessoas. A questão assumia relevância somente nos limites em que fosse reconhecida a livre circulação de trabalhadores comunitários enquanto não havia espaço para uma política migratória.

Na segunda metade dos anos 70, as primeiras intervenções comunitárias em matéria de imigração caracterizaram no desenvolvimento

da matéria da paridade de tratamento entre trabalhadores comunitários e não comunitários e do melhoramento das condições dos trabalhadores não comunitários empregados nos Estados membros. O tema da imigração adquire uma importância crescente no âmbito do quadro jurídico comunitário.

Com o Tratado da União Europeia, assinado em Maastricht em 07 de fevereiro de 1992, o modelo da cooperação integrativa no campo da política migratória é inserido no sistema institucional comunitário sob o seguinte fundamento: formalização da obrigação de cooperação em algumas matérias de política migratória. Não obstante a inovação da obrigação de cooperação, os Estados permanecem vinculados às decisões exclusivas de suas respectivas políticas migratórias.

O Tratado de Amsterdam, assinado em 02 de outubro de 1997, reconheceu o mérito, no âmbito do sistema jurídico da União Europeia, o quadro essencial em matéria de imigração, atribuindo novas competências às instituições europeias. Os estados-membros foram empenhados em agir em comum para o desenvolvimento de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, no âmbito a União, com o seguinte objetivo: depois de realizar o mercado único e a união econômica e monetária, os presidentes dos Estados e de seus respectivos Governos devem finalizar a atenção da garantia das liberdades, inclusive a liberdade de circulação no território europeu, seja para os cidadãos da União Europeia, seja para os que buscam o acesso no território europeu.

O instrumento mais apropriado para promover um progressivo e gradual aperfeiçoamento das políticas nacionais em matéria comunitária era o método aberto de coordenação. O objetivo era aquele de encorajar uma gradual convergência das políticas nacionais que não participavam nas competências da União Europeia. O método aberto de coordenação apontava a reserva de competências nacionais com a transnacional, em sede europeia, da discussão da definição de regras gerais e comuns em matéria de imigração.

No ano de 2007, a Comissão da União Europeia apresentou um tema "*Sobre uma política comum da imigração*", com o objetivo de progressão

das políticas comuns europeias de imigração. O elemento essencial da integração era considerado o acesso ao mercado de trabalho, ao qual se seguiam medidas como instrução, habitação, saúde e conhecimento da língua. Em relação à solidariedade, se ambicionava uma maior coordenação entre os Estados membros, através de um alto nível de solidariedade e confiança recíproca entre os Estados e a União Europeia. Entre as medidas adotadas em matéria de segurança se assinalou a necessidade de uma política comum de vistos, uma gestão integrada das fronteiras.

O cidadão de um Estado membro que se projeta a trabalhar em outro Estado membro deve obter uma autorização de trabalho. O candidato não deve ser considerado pelo Estado membro uma ameaça pela ordem pública, pela segurança pública e pela saúde pública.

Prosseguindo, se o candidato satisfizer as condições e a autoridade nacional admitir, ele poderá acessar o país com sua família, entrar e reentrar no Estado membro em que foi acolhido e ser beneficiário do mesmo tratamento reservado aos cidadãos nacionais, em particular aquelas relativas às condições de trabalho, tais como: a liberdade de associação e de participação em organização representativa de trabalhadores, instrução e formação profissional, o reconhecimento do diploma e das qualificações profissionais, a segurança social, o acesso aos bens e serviços a disposição do público em geral, informações e aconselhamentos pelo centro de emprego.

Instituindo um procedimento comum e simplificado nos Estados da União Europeia, realiza-se a garantia ao migrante de um aparato mínimo e uniforme com o qual se pode confrontar no caso em que se recorre a um Estado membro em razão do desenvolvimento de uma atividade mais qualificada. As migrações por motivo de trabalho podem dar uma contribuição relevante na economia europeia, e de outro lado não podem relegar a instrumentalidade do procedimento principalmente em relação às políticas públicas europeias sobre inovação e qualidade. O procedimento atende à finalidade de evitar distorções do mercado único causadas pela concorrência desleal dos empregadores que empregam imigrantes ilegais.

O reconhecimento dos direitos sociais como direitos fundamentais do ordenamento europeu representa um evidente ato de autonomia

de identidade da União Europeia, fortemente correlata à evolução da democracia e dos direitos fundamentais, que reforçam o espaço comum de interpretação e de garantia dos direitos na Europa e que representam um potente fator de integração. As políticas de integração excluem qualquer forma de amortização das legislações nacionais em matéria de determinação do número dos ingressos dos trabalhadores migrantes, enquanto o Parlamento e o Conselho possam estabelecer medidas para incentivar os Estados membros a fim de favorecerem a integração dos cidadãos.

A respeito das políticas referentes ao tema das migrações, o Conselho prevê que as orientações estratégicas da programação legislativa e operativa no espaço de liberdade, segurança e justiça, obtenham um importante resultado em termos de simplificação e sistemática. Em respeito aos direitos fundamentais e da dignidade humana, de um lado, e o reforço da solidariedade do outro lado, essas são as duas pilstras sobre as quais se devem apoiar a nova prospectiva política em matéria de migração econômica, a qual deve naturalmente conseguir um melhoramento da situação econômica de toda a União Europeia.

A segurança solidária, na difícil tentativa de combinar a prospectiva solidária ou social para os estrangeiros, não parece estabilizar o horizonte europeu: não é a segurança solidária, mas a segurança ainda privada de uma dimensão social que deve emergir. A segurança continua representando o critério normativo do ordenamento jurídico supranacional em matéria de estrangeiros, confirmando um nível europeu quando há o reconhecimento do nível nacional.

Na União Europeia, para o trabalho sazonal, foram definidas as disposições jurídicas aplicáveis às condições dos trabalhadores dos Estados membros: a liberdade de associação e de adesão à organização de trabalhadores, um sistema de segurança social, o pagamento de pensões legais, o acesso a bens e serviços, etc. A União deixou aos Estados a faculdade de examinar a situação dos seus próprios mercados de trabalho para decidir as cotas de admissão dos trabalhadores sazonais, não admitindo, portanto, espaço para o direito de admissão.

A falta de uma intervenção regulatória da União Europeia em matéria de condição de ingresso e encontro entre a oferta e a procura de trabalho para os cidadãos dos Estados membros resultaram em um desenvolvimento da matéria. Os motivos são os seguintes: dificuldades práticas (pensa-se somente nas diferenças das políticas migratórias e dos mercados de trabalho dos Estados membros) acompanhadas de uma forte resistência dos países em ceder competências em matéria de determinação do fluxo de ingresso e de regulamentação do fenômeno migratório.

2.2 A CONDIÇÃO JURÍDICA DOS ESTRANGEIROS NA ITÁLIA E A EVOLUÇÃO DA DISCIPLINA NACIONAL EM MATÉRIA DE TRABALHO E INTEGRAÇÃO DOS ESTRANGEIROS

A Carta constitucional italiana é filha de uma época em que a Itália não era ainda uma terra de imigrações. O artigo segundo dispõe sobre a extensão dos estrangeiros do princípio de igualdade em duas dimensões: formal e substancial. O dado textual da norma se refere expressamente sobre o princípio da igualdade 'todos os cidadãos', não podendo ser deduzido o contrário: exclusão dos estrangeiros. A leitura do artigo segundo e do artigo terceiro da Carta prospecta, à luz do princípio de personalidade e de respeito à dignidade humana, uma extensão operativa do princípio de igualdade a benefício dos estrangeiros, extensiva também àqueles em situação de irregularidade.

A Corte constitucional italiana reafirmou que o estrangeiro (também aquele em situação irregular) disfruta de todos os direitos fundamentais da pessoa humana, como a tutela do direito à saúde, com reconhecimento inclusive aos estrangeiros privados de permissões de permanência em razão do 'núcleo irredutível' de tutela. Se de um lado não é fácil individuar através de um processo hermenêutico a linha de demarcação entre os direitos fundamentais, de outro lado não pode se realizar a impositação deste tipo de valor absoluto, podendo, portanto, encontrar limitações.

A questão central que se põe é aquela da identificação dos direitos que não podem ser negados aos estrangeiros, em especial ao modo não disposto pelos direitos fundamentais, seja dos critérios dos quais é consentido ao legislador em operar legitimamente as diferenças entre os cidadãos e os estrangeiros, particularmente na noção de cidadania. A introdução e a justificativa de um tratamento diferenciado impõe um balanceamento com outros valores, e tal balanceamento deve ser operado à luz do princípio de razoabilidade, a partir do princípio de igualdade, do qual esse é expressão.

A partir das normas que estabelecem um tratamento diferenciado dos estrangeiros em relação aos cidadãos italianos é o princípio da igualdade, declinado do princípio de razoabilidade, que constitui o princípio parâmetro para a verificação da legitimidade. Toda disparidade de tratamento introduzida do legislador, para não atacar o princípio de igualdade, deve ser adequadamente justificada, podendo concentrar-se em uma escolha do tipo discriminatório. A justificativa desse tipo de tratamento desigual pode ser admitida tão somente à luz do princípio de razoabilidade. Nesse caso, obviamente, será particularmente árduo justificar uma diferença de tratamento na presença dos direitos invioláveis do homem.

O princípio de igualdade consentiu uma limitação do nível de tutela também dos direitos fundamentais dos estrangeiros através do uso do critério da razoabilidade, sob o qual são constitucionalmente justificados os tratamentos desiguais. O princípio recavado do artigo segundo da Carta constitucional reconhece os direitos invioláveis de cada pessoa, inclusive aos estrangeiros em situação de irregularidade. A interpretação conforme a Constituição reconhece uma prevalência do princípio de igualdade também no confronto de normas de direitos expressamente considerados estranhos à garantia constitucional, relativamente à qual o legislador havia irracionalmente atuado uma discriminação aos estrangeiros.

Em referência ao mercado de trabalho, no ano de 2010, na Itália, resultava empregados cerca de 2.081.000 trabalhadores estrangeiros, o que se equipara a cifra de dez por cento dos trabalhadores empregados. A imigração por motivo de trabalho representa um dos aspectos de maior

relevância do complexo fenômeno migratório, potencialmente capaz de modificar sensivelmente a realidade socioeconômica do país.

O sistema de acesso ao trabalho do estrangeiro delineado nos anos sessenta persistia em identificar o fenômeno migratório como um problema de ordem pública e segurança social, reservando à administração estatal uma ampla margem de discricionariedade na aplicação da normativa. A lei n. 943 previu a primeira grande regularização em benefício dos estrangeiros presentes ilegalmente ou irregularmente em território italiano, no que consistia seja nas posições de permissões dos trabalhadores, inaugurando assim um modelo que nos anos sucessivos foi considerado em todas as leis em matéria de imigração.

A lei n. 943 de 1986 representou as programações dos fluxos de ingresso na Itália por razão de trabalho dos estrangeiros extracomunitários e de sua inserção sociocultural. Entre outros, os parâmetros determinados da lei são: disponibilidade financeira e de estrutura administrativa para assegurar uma acolhida adequada aos estrangeiros; número de outros estrangeiros já presentes no território italiano que desejavam entrar no mercado de trabalho.

No transcurso dos anos noventa, muitas Regiões interviram aprovando leis em matéria de integração dos estrangeiros com a finalidade de que fosse garantido um núcleo essencial dos direitos sociais, bem como a inserção do imigrante. O legislador regional se esforçava para fornecer uma adequada tutela dos direitos sociais constitucionalmente garantidos através da organização de uma rede integrada de serviços e a tentativa de inserção dos estrangeiros na camada produtiva e social local.

O Decreto-lei n. 489, datado de 18 de novembro de 1995, regularizou a situação dos estrangeiros, cujos empregadores tivessem previamente declarado a própria disponibilidade à imediata admissão, por tempo indeterminado ou por tempo determinado, mas não inferior a seis meses, ou ainda a título de trabalho sazonal, considerando o pagamento antecipado de uma cota previdenciária; eles poderiam certificar o desenvolvimento de uma atividade de trabalho subordinado a caráter continuado às dependências dos cidadãos italianos. A escolha do legislador pela exclusão

da regularização dos imigrantes desocupados e privados da oferta de trabalho regular encontrou acolhida na ampliação da possibilidade de exclusão e da conduta sancionatória.

O ingresso na Itália por motivo de trabalho, subordinado ou autônomo, realiza-se no âmbito da quota de ingresso. No caso de trabalho subordinado, deve ser confirmada a necessidade que o estrangeiro obtenha a autorização de trabalho, a partir do pedido nominativo ou numérico do empregador pelo Ministério do Trabalho. O empregador tem por obrigação garantir que as condições de trabalho não sejam inferiores aquelas estabelecidas pelos contratos coletivos nacionais aplicáveis e a exibição de cópia do contrato de trabalho.

Obviamente que a concessão de autorização para a inserção no mercado de trabalho era condicionado à disponibilidade das relativas quotas, determinadas anualmente. Era prevista também a possibilidade de requisitar o visto de ingresso também aos cidadãos estrangeiros que não apresentavam alguma garantia de meios próprios de subsistência. A possibilidade, para o cidadão estrangeiro, de permanecer na Itália em outros períodos de validade anual estava subordinada a eventual inserção no mercado de trabalho.

Apesar das hipóteses de ingresso por motivo de trabalho, existem as possibilidades de ingresso ulterior, determinadas por motivos diversos, sem precluir um sucessivo acesso ao trabalho, como por exemplo: estrangeiros que entraram para acompanharem familiares, os quais podem solicitar a autorização de trabalho a partir do ingresso no território italiano.

O legislador, a partir da integração, reforçou e também diferenciou os direitos reconhecidos dos estrangeiros, garantindo a todos os estrangeiros presentes nas fronteiras ou no próprio território nacional os direitos fundamentais da pessoa humana, e somente aos estrangeiros regulares (permissão de permanência) também os direitos ulteriores em matéria cível e a possibilidade de participar da vida pública local. O texto único sobre imigração, Decreto Legislativo nº. 286, datado de 25 de julho de 1998, sobre os direitos sociais, previu medidas em matéria de tutela sanitária dos imigrantes e a possibilidade de entrarem e permanecerem na Itália

por motivo de tratamento, o direito de acessar à instrução, e de maneira particular a formação universitária, o exercício profissional, o acesso à habitação, assistência social e as medidas de integração social.

A reforma do Título V da Constituição reconheceu a competência das Regiões da disciplina interventiva em favor dos estrangeiros. O legislador da revisão constitucional atribuiu a competência estatal exclusiva a duas matérias: da condição jurídica dos cidadãos dos Estados e não pertencentes à União Europeia e da imigração.

Realizando uma leitura do fenômeno migratório, sem caracterizá-lo como um problema a ser resolvido ou um movimento que deve ser contido, as normativas regionais individualizaram como prioridade o emprego para a realização da inclusão social dos estrangeiros, através da inserção no meio social, cultural e econômico, e que comporta combater todas as formas de discriminação e de xenofobia. A propósito das legislações regionais sobre as políticas de integração dos estrangeiros, a discricionariedade dos administradores regionais marcou certa diferença de efetividade nas medidas de integração a nível local.

Apesar da finalidade de ordem pública e de controle de presença dos estrangeiros em território nacional, emergem com força também a tutela dos direitos de afirmação do princípio de não discriminação, pressupostos indispensáveis para a integração dos imigrantes no meio econômico e produtivo do país. Entretanto, são muitos os fatores que comportam formas de discriminação dos estrangeiros, de modo particular no acesso ao trabalho: é verdade que não existe um direito do estrangeiro de entrar na Itália, do momento em que prevalece a prerrogativa da soberania nacional. Também é verdade que a potestade nacional de fixar limites de acesso e critérios seletivos não podem ser totalmente discricionários.

No artigo 43, do texto único sobre imigração, é apresentada a definição sobre discriminação como cada comportamento que, direta ou indiretamente, comporte em uma distinção, exclusão, restrição ou preferência em razão da raça, da cor, da ascendência ou da origem nacional ou étnica, as convicções e as práticas religiosas, e que tem por objetivo o efeito de destruir ou de comprometer o reconhecimento, o gozo do

exercício, em condição de paridade, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais no campo político, econômico, social e cultural de cada setor da vida pública. No parágrafo segundo do artigo 43, encontra-se uma lista de comportamentos vedados, como, por exemplo, potenciais autores de discriminação não somente dos empregadores, como também na gestão da relação de trabalho nos órgãos públicos ou no exercício de um serviço de necessidade pública.

A circunstância não avaliada adequadamente foi sucedida pelo aumento da imigração clandestina e irregular, que os provimentos pretendiam combater mediante um maior controle e rigor na gestão do fenômeno migratório, em grande parte devido à própria ineficiência do sistema de gestão os fluxos migratórios no ingresso. Isso confirma a incapacidade da atual norma italiana de gestão de fenômenos complexos, não reduzíveis a questões secundárias, como a migração por motivo de trabalho.

A recente crise econômica, com repercussão no mercado de trabalho, especialmente sobre o espaço de trabalho do estrangeiro, acentuou os problemas e as desigualdades preexistentes, com expressiva redução da utilização de mão-de-obra estrangeira pelo ramo empresarial e de serviços. Como consequência, se verificou um aumento do controle de fluxo de ingresso, em virtude dos provimentos adotados pelo legislador, com a finalidade de conter os ingressos de tantos estrangeiros regulares, quanto irregulares.

2.3 O TRABALHO DOS ESTRANGEIROS

Não é possível, sob as bases constitucionais, invocar um direito incondicional de ingresso do estrangeiro na Itália. Mantida, portanto, uma discricionariedade plena quanto à disciplina do acesso do estrangeiro no território nacional ao Chefe de Estado. A Corte constitucional, ao avaliar a matéria, considerou válido o acesso ao trabalho pelo estrangeiro por meio da verificação da indisponibilidade de mão-de-obra nacional, consentindo o

ingresso por motivo de trabalho somente quando não haja disponibilidade de trabalhadores nacionais.

A presença do estrangeiro, na Itália, para o exercício de uma atividade de trabalho, representa o principal título que legitima a permanência no território nacional. Em um momento sucessivo, colocar-se-á em evidência se se realiza efetivamente o princípio de paridade e tratamento e de plena igualdade de direitos em relação aos prestadores italianos nas relações de trabalho. A legislação italiana em matéria de imigração foi caracterizada por um longo período pela carência de uma real programação política, cuja lógica era inspirada no tipo emergencial.

A Lei nº. 189, do ano de 2002, tinha por finalidade individualizar os critérios gerais para a definição dos fluxos de ingresso no território, indicar as intervenções públicas para favorecer as relações familiares, a inserção social e a integração cultural dos estrangeiros residentes na Itália, e também prever os instrumentos possíveis de reinserção no país de origem. A ação do governo dos últimos anos está relegada na deliberada falta de uma real estratégia unitária em matéria migratória. Substancialmente, o governo renunciou a governar a migração.

Assim, são os acordos bilaterais que preveem que os trabalhadores estrangeiros que ingressam na Itália para exercitarem uma atividade de trabalho subordinada, ou sazonal, possam inscrever-se em uma lista, indicando suas qualificações. A funcionalidade da lista de trabalho é alimentada anualmente pela oferta e pela procura das solicitações de trabalho subordinado dos trabalhadores estrangeiros. O ingresso do estrangeiro na Itália por motivo de trabalho é subordinado ao cumprimento de um procedimento administrativo que comporta uma dupla condição: jurídica e social.

O estrangeiro deve empenhar-se para adquirir um nível adequado de conhecimento da língua italiana falada, um suficiente conhecimento dos princípios fundamentais da Constituição da República e dos órgãos e funcionamento das instituições públicas na Itália, um suficiente conhecimento da vida civil na Itália, particularmente com referência aos setores de saúde, da escola, dos serviços sociais, do trabalho e das

obrigações fiscais, da obrigação de instrução dos filhos menores. O Estado, em contrapartida, se empenha a manter o processo de integração do estrangeiro através de iniciativas de acordo com as Regiões, entre os entes locais, e assegurar aos estrangeiros a participação de uma formação cívica e de informações da vida na Itália a custo zero.

Uma vez obtida a permissão de permanência de longo período, o estrangeiro e os seus familiares têm o direito de ingressarem sem a necessidade de visto e de circularem livremente no território nacional, e de desenvolverem na Itália qualquer atividade de trabalho, autônoma ou subordinada, com exclusão daquelas atividades reservadas apenas aos cidadãos italianos. O empregador (italiano ou estrangeiro regularmente residente na Itália) que solicita uma relação de trabalho subordinado, por tempo determinado ou indeterminado, com um estrangeiro residente no exterior, deve apresentar o pedido no órgão territorialmente competente.

Com referência aos requisitos que condicionam a validade apresentada pelos empregadores, em primeiro lugar está a garantia de um alojamento para os trabalhadores estrangeiros. O empregador deve garantir a disponibilidade de um alojamento desde o momento da apresentação do pedido de autorização de trabalho. O estrangeiro que deseja obter uma permissão de permanência por motivo de trabalho deve aguardar em seu país até a conclusão do longo e fadigoso ingresso na Itália.

Na prática é muito frequente o ingresso clandestino do estrangeiro na Itália, acessando um empregador em potencial e ao fim retorna ao seu país de origem para, então, reentrar em território italiano, desta vez legalmente, segundo o procedimento estabelecido. Depois da assinatura do contrato de permanência, realiza-se o ingresso em território nacional, iniciando a relação de trabalho, na qual o trabalhador poderá obter a permissão de permanência por motivo de trabalho, que consistirá em permanecer e trabalhar legalmente na Itália.

O trabalhador sazonal que retorna a seu país de origem no término de sua permissão de permanência tem o direito de acessar prioritariamente a autorização concedida no ano sucessivo por motivo de trabalho sazonal.

O regulamento de atuação delimitou o direito de precedência somente aos pedidos cumulativos ou numéricos apresentados pelo mesmo empregador.

Como o trabalho subordinado, também o trabalho autônomo tem uma previsão de um procedimento rígido para a concessão de ingresso e permissão de permanência ao estrangeiro. A burocracia excessiva dos procedimentos cria uma dificuldade objetiva derivada da duração da permissão de permanência, duração que parece limitar ainda mais o desenvolvimento de uma atividade autônoma.

É a condição de regularidade da permanência que constitui para o estrangeiro a porta de acesso para a paridade de tratamento e a plena igualdade de direitos no confronto dos trabalhadores italianos (e europeus), enquanto que a discriminação seja legitimamente encontrada em virtude da legislação vigente e da práxis internacional, como já afirmou a Corte constitucional, em referência ao primeiro acesso ao trabalho em território nacional italiano. Deve-se observar, por exemplo, que o contrato de permanência é um ato distinto da permissão de permanência. Isso continua a caracterizar que a função da autorização da permanência e do trabalho realiza uma ambiguidade do contrato, pois está em dissenso com a natureza de sua função, sustentando duas reconstruções opostas.

O contrato de permanência para trabalho subordinado impõe ao estrangeiro condições mais desvantajosas em relação àquelas usufruídas pelos italianos (em relação à garantia de alojamento e das despesas de repatriação, que devem ser fornecidas pelo empregador), sobretudo no caso de passagem de um posto de trabalho para outro pelo estrangeiro já regularmente permanente.

A concessão da permissão de permanência por motivos de trabalho está condicionada à previsão de desenvolvimento do contrato de permanência para o trabalho subordinado entre o empregador e o trabalhador estrangeiro.

A jurisprudência sustenta que a ilicitude do objeto ou da causa do contrato de trabalho subordinado não deve violar qualquer norma integrativa de lei, mas quando o contrato se colocar contrário ao princípio de ordem pública estritamente, isto é, aos fundamentos éticos do ordenamento

jurídico. A jurisprudência, ainda, sustenta que a hipótese de admissibilidade da impossibilidade advinda da prestação de trabalho, deveria ser refutada por parte do empregador.

2.4 OS DIREITOS SOCIAIS DOS ESTRANGEIROS: A TUTELA PREVIDENCIÁRIA E ASSISTENCIAL

O sucesso de uma política migratória depende de uma efetiva integração dos estrangeiros em território nacional. A integração dos migrantes passa inevitavelmente através do pleno reconhecimento de seus direitos sociais. A Constituição italiana prevê um catálogo de direitos sociais que apresenta uma amplitude diferente de outras experiências constitucionais.

Os direitos sociais, espécie que se considera própria de prestação, possuem geralmente uma estrutura condicionada pelo legislador, necessária para definir as condições de acesso e de fruição do bem objeto do direito, é a normativa vigente que se torna necessário fazer referência, e em primeiro lugar ao texto único sobre imigração, por ser uma lei de atuação. O texto único, na tentativa de reordenar as disposições vigentes na matéria, regulamentou não só as medidas relativas ao ingresso, à permanência e ao alojamento dos estrangeiros, mas também aos direitos sociais a eles reconhecidos, com o objetivo de favorecer a integração e a estabilidade da sociedade civil.

Da leitura do texto único se extrai a principal diferenciação no reconhecimento dos direitos sociais, ou seja, aquela delineada entre os estrangeiros regulares de um lado e aqueles que residem em território italiano em condições de irregularidade. O direito social à saúde, por exemplo, é subordinado à inscrição ao serviço sanitário nacional. Para o estrangeiro em condições de irregularidade em território italiano, estão garantidos os tratamentos ambulatoriais e urgentes ou essenciais, por doença ou infortúnio, e a extensão do programa de medicina preventiva para a garantia da saúde individual e coletiva.

A expansão dos direitos sociais, próprio do constitucionalismo moderno e das suas derivações, o limite dos recursos financeiros disponíveis, necessários para dar concretização, pode ser um risco para a falta de sua aplicação. Os direitos sociais, e em particular aqueles concernentes aos de prestação, o equilíbrio financeiro resulta em um fator de condição muito problemático.

O princípio de irrelevância do requisito da cidadania pelo término do acesso aos regimes de segurança social, e, portanto, a paridade de tratamento entre os cidadãos e os estrangeiros, encontra afirmação na normativa internacional e na União Europeia. A possibilidade que os Estados excluam do âmbito de aplicação o princípio de prestações não propriamente previdenciárias, os tratamentos a base não contributiva. A aplicação desse princípio exclui as conclusões interpretativas, limitando-se a somente à ideia propagandista.

O direito da União Europeia sancionou uma série de princípios de paridade de tratamento em matéria de segurança social. Na União não vige um sistema comum de segurança social, com a finalidade de evitar que os trabalhadores europeus possam haver desvantagens previdenciárias em consequência do exercício da liberdade de circulação e de estabilidade os Estados membros. Os indivíduos tutelados e as prestações e os riscos sociais protegidos, o novo sistema de coordenação de alguns princípios gerais para a disciplina dos direitos previdenciários dos trabalhadores e de suas famílias, atuam de modo a oportunizar a plena liberdade de circulação das pessoas: a paridade de tratamento, a totalização dos períodos contributivos, a espontaneidade das prestações, a unicidade da legislação aplicável.

Substancialmente, pode-se afirmar que o princípio de paridade de tratamento em matéria assistencial, a nível internacional e europeu, possui um grau maior em relação ao tratamento previdenciário. Isso comportou em uma maior liberdade do legislador nacional na individuação dos possíveis beneficiários das prestações assistenciais.

A paridade de tratamento entre cidadãos e estrangeiros em matéria de direitos sociais, afirmada a nível constitucional, europeu e supranacional, se contrapõe à disciplina da lei, que prevê um escalonamento entre a

previdência e a assistência social. Em geral, em relação à prestação prevista do regime previdenciário ordinário, o ordenamento italiano realiza uma tendência de paridade no tratamento entre cidadãos e estrangeiros. O estrangeiro é equiparado ao trabalhador italiano, salvo se disposto diversamente pelo contrato, também nas relações à forma seguridade contributiva, devendo ser aplicada a disciplina em matéria de tutela previdenciária para os trabalhadores de nacionalidade italiana empregados no mesmo setor.

Em regra, os trabalhadores ficam sujeitos ao princípio de territorialidade à legislação de segurança social, significando que a mesma tutela previdenciária garantida ao trabalhador nacional que se encontra em dependência do sujeito destinatário da prestação do serviço. Através da mesma modalidade prevista para os trabalhadores italianos são garantidos aos trabalhadores estrangeiros a assistência contra infortúnios no trabalho e as doenças profissionais, também para as doenças e a maternidade.

Para os trabalhadores sazonais está previsto um regime previdenciário especial: é garantida a asseguaração por invalidez, asseguaração por infortúnio no trabalho e por doença profissional, asseguaração à maternidade. A exceção ao princípio de paridade de tratamento consiste no reembolso das contribuições versadas pelos trabalhadores estrangeiros em caso de repatriação. O legislador parece proceder no sentido de abolição do quadro de princípios e das normas próprias do sistema de direitos e de segurança social.

O princípio de igualdade entre os cidadãos e os estrangeiros próprio da pretensão da norma é, em realidade, apenas parcialmente presente: o sistema do cálculo contributivo, o requisito necessário para a pensão por idade resulta uniformizado a sessenta e cinco anos para os trabalhadores estrangeiros, a diversidade de idade previdenciária prevista para homens e mulheres no sistema previdenciário nacional. A disciplina legal sobre o acesso aos provimentos de natureza assistencial, em condições de paridade com os cidadãos italianos, são limitados.

A Corte constitucional havia expressado que em referência à possibilidade de beneficiários de direitos sociais, o requisito da residência ao menos quinquenal do estrangeiro, destoando da orientação realizada pela

Corte de Justiça, segundo a qual os requisitos de residência são suscetíveis de configurar uma discriminação. Assim, o requisito lógico-interpretativo adotado pela Corte constitucional não se encontra sob o princípio de paridade de tratamento e não discriminação.

Permanecem as dúvidas de legitimidade próprias da duração da presença legal sobre o território que seja inferior a cinco anos, com constância de permissão de permanência, para poder acessar a prestação de assistência não destinada a garantir a subsistência mínima da pessoa. Do momento em que a disparidade de tratamento vem a criar ao estrangeiro, titular de uma permissão de permanência por longo período, discrepâncias justificadas pela base do princípio de razoabilidade. Parece poder deduzir que a irracionalidade, e também a discriminação, de todas as previsões que impõem situações de necessidades, os requisitos de residência para poder acessar as prestações do tipo assistencial.

O percurso realizado pela Corte constitucional parece conduzir até uma extensão de direito às prestações, mas através de um desordenado e progressivo abatimento de barreiras e não, como seria lógico, com uma intervenção legislativa. A perseverança pela adoção de provimentos que restringem o campo de aplicação *ratione personae*, sobre a base de uma multiplicidade de medidas que diferenciam a possibilidade de acessar a ditas prestações, configuram uma intenção com fundo discriminatório.

As medidas ultimamente adotadas do legislador nacional denotam um tratamento geralmente de deterioração aos direitos dos estrangeiros, em relação aqueles previstos aos cidadãos italianos, configurando a relevância em âmbito local que se encontra a mesma tendência. A disciplina das prestações previdenciárias previstas em benefício dos trabalhadores estrangeiros residentes na Itália não apresenta relevante particularidade em relação aquela vigente para a generalidade dos trabalhadores, resultando na consequência conforme o princípio de paridade de tratamento.

Em relação às prestações assistenciais, o legislador, limitado aos recursos financeiros disponíveis, se encontra na necessidade de selecionar os direitos atinentes a tais providencias, e está subordinado à possibilidade de acessar a permissão de permanência de longo período. Se o critério da

cidadania deve ser inidôneo para justificar a diferença de tratamento, a condição seletiva da residência legal continuativa e regular do estrangeiro deve ser guardada a nova fronteira da discriminação, diversamente do que se afirmou isoladamente a Corte constitucional.

Este é o ponto particularmente relevante, sobre o qual é necessário que de um lado a jurisprudência, sobretudo de legitimidade, e de outro o legislador se empenhem em trabalhar, em primeiro lugar dando efetividade à equiparação entre italianos e estrangeiros em matéria de acesso a prestações assistenciais. Entretanto, não parece que a Corte constitucional tenha admitido uma posição definitiva sobre esse ponto, nem tampouco que é uma prioridade do legislador a integração do estrangeiro em território italiano.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta resenha foi apresentado o estudo que William Chiaromonte desenvolveu sobre o conceito das migrações econômicas nas políticas internacionais e europeias, analisando as condições jurídicas dos estrangeiros na Itália. O tema central de sua análise é o trabalho dos estrangeiros e seus direitos sociais. Em razão de ter sido considerada a melhor tese de doutorado na área, foi agraciado com o prêmio Marco Biagi Giovani Studiosi.

Ficou evidente a preocupação do autor em detalhar que a comunidade internacional não tem suportado o custo social das migrações e este acaba restando para cada país diretamente envolvido. Apesar do grande número de disposições do direito internacional concernentes ao fenômeno migratório, em particular sobre o direito ao trabalho, sua disciplina tem demonstrado ser fragmentária e incompleta.

Embora todo esforço das normativas regionais em individualizarem como prioridade o emprego dos estrangeiros, os fatores que comportam as formas de discriminação aos estrangeiros têm sido as mais variadas possíveis. A inserção do estrangeiro no meio social e econômico deve combater todas as formas de discriminação e de xenofobia. Na prática, não há consenso entre os países sobre a efetividade nesse combate.

A recente crise econômica, porém, com repercussão especialmente sobre o mercado de trabalho estrangeiro, acentuou sobremaneira problemas e desigualdades já anteriormente identificados. Na Itália, como já apresentado, não é possível, sob as bases constitucionais, invocar um direito incondicional de ingresso do estrangeiro. É justamente a condição de regularidade da permanência que constitui para o estrangeiro a porta de acesso para a paridade de tratamento e a plena igualdade de direitos no confronto dos trabalhadores italianos.

O autor conclui, ainda, que o risco da falta de aplicação dos direitos sociais pode estar vinculado à expansão desses direitos e ao limite dos recursos financeiros disponíveis. O princípio de igualdade entre os cidadãos e os estrangeiros próprio da pretensão da norma é, em realidade, apenas parcialmente presente. As medidas ultimamente adotadas pelo legislador nacional denotam um tratamento geralmente de deterioração aos direitos dos estrangeiros, em relação aqueles previstos aos cidadãos italianos.

Por derradeiro, a atenção ao princípio da igualdade entre cidadãos italianos e cidadãos estrangeiros e, notadamente, a aplicação dos direitos sociais têm sofrido um angustiante mal-estar constitucional. A doutrina e a jurisprudência constitucional italianas partem da proibição específica de discriminação que contém o próprio artigo 3.1 da Constituição Italiana, entendida como elenco de qualificações subjetivas vedadas como elementos de distinção e diferenciação, como, por exemplo, sexo, raça, língua, religião, nacionalidade.

A noção de garantia constitucional e a confiança depositada nesses direitos importam a adoção como critério de uma referência mal ancorada na coerência de sua substancialidade. Para a prática de promoção da justiça social, importa reconhecer em cada ser humano por parte do Estado e da comunidade do respeito ao destino de sua existência. Diante de casos de discriminação e, em geral, em face da revisão judicial dos casos de restrições aos direitos fundamentais, cabe ao Estado a demonstração estrita da necessidade e da racionalidade da distinção, mediante a existência de um interesse imperioso (*compelling interest*) que justifique a medida adotada.

BOSNIAK, Linda.¹ *The Citizen and the Alien*. Princeton: Princeton University Press, 2006.

Resenha Crítica por André Filipe de Moura Ferro²

1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A obra *The Citizen and the Alien: Dilemmas of Contemporary Membership*, escrita por Linda Bosniak no ano de 2006 e publicado pela editora da Universidade de Princeton, Nova Jersey, Estados Unidos da América. Foi o primeiro livro de Lida Bosniak e trouxe à autora o reconhecimento internacional. Durante a elaboração da obra, a autora lecionava na Faculdade Direito de Rutgers e também foi pesquisadora convidada na Universidade de Princeton.

Para Bosniak, o livro trata do pertencimento dos indivíduos a uma comunidade, pois, o livro discorre sobre as múltiplos entendimentos, dimensões e alcances da cidadania, iniciando pela sua concepção, seu alcance e seus sujeitos, estudando os efeitos da exclusão da cidadania, em especial àqueles que são diminuídos à condição de não membros, mesmo estando presentes no território nacional e compondo a sociedade. Da análise, resultam importantes apontamentos sobre a teoria de Michael Walzer de esferas de Justiça e sobre casos históricos da Suprema Corte que tratam de cidadania, imigração e pertencimento.

¹ *Linda Bosniak* é professora doutora da Faculdade de Direito de Rutgers e pesquisadora da Universidade de Princeton (ambas em Nova Jersey). É investigadora na área de teoria constitucional e teoria política, com foco em imigração e cidadania. Bosniak é advogada na área de direitos civis na sociedade Rabinowitz and Boudin (Nova York), com especial destaque pela defesa de dissidentes políticos cubanos.

² *André Filipe de Moura Ferro* é mestrando em Direitos Fundamentais pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC). Especialista em Direito do Trabalho pela UNIVALI (2012). Especialista em Direito Público pela Faculdade CESUSC (2010). Possui graduação em Direito pela Faculdade CESUSC (2007). Advogado do Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal de Florianópolis.

2 SINOPSE

Os estudos de Bosniak permitem a autora traçar diferentes posicionamentos sobre a condição do estrangeiro dentro das democracias liberais conforme uma posição de separação ou de convergência entre uma esfera universalista voltada para dentro da comunidade e uma esfera de exclusividade voltada para a fronteira da comunidade.

Divergindo das correntes majoritárias, Bosniak afirma que a face excludente da cidadania acompanha o imigrante quando adentra a comunidade, criando uma desvantagem social prática que molda profundamente sua vida. Aborda em recorte mais específico, o trabalho doméstico da mulher e como a cidadania afeta tanto a mulher dos países centrais que emprega a trabalhadora doméstica para que ela possa fazer parte do mercado trabalho e gozar de uma cidadania econômica, quanto da imigrante empregada doméstica, cuja condição de não cidadã impede não só a titularidade do status formal de cidadão, mas também o gozo de direitos da cidadania que exigiram apenas a condição de pessoa presente no território. Bosniak descreve seu posicionamento quanto à interferência do poder do Estado de controlar e restringir o acesso de pessoas e de determinar a composição da comunidade na vida do estrangeiro que vive e trabalha no interior da comunidade.

No início de *The Citizen and The Alien*, o autor trata da Divided Citizenship, introduzindo o debate sobre cidadania e pertencimento, no qual a cidadania é entendida majoritariamente como uma condição desejável de pertencimento, de inclusão e de não subordinação, como também a satisfação de aspirações democráticas e de igualdade. Entretanto, a cidadania refletiria, em geral, a ideia de uma comunidade fechada e exclusiva. A partir disso, passa-se a refletir sobre quem seriam os sujeitos membros da comunidade e quem seriam os excluídos dela.

Cidadania, em um sentido endógeno, seria uma condição das interações entre os membros de uma sociedade já existente. No sentido para dentro da comunidade seria a ética universalizante de inclusão de todos.

No sentido para as fronteiras da sociedade a cidadania também significa fechamento e exclusividade. Ela é racionada ao invés de ser universal.

A autora então afirma que sua pesquisa se debruça justamente sobre as fronteiras da cidadania, estudando os temas da exclusão do status de cidadão de indivíduos residentes em democracias liberais.

A condição do não cidadão não seria completa, isso porque parte dos atributos daquilo que se intitula comumente de cidadania dependem apenas do reconhecimento do indivíduo como pessoa de direitos posicionada dentro do território nacional. Nessa linha, a cidadania é um conceito dividido, de diferentes discursos que são majoritariamente sobrepostos, mas nem sempre coextensivos.

Cidadania é retratada no livro como um compromisso universalista no interior da comunidade e exclusionário em sua moldura, em uma linguagem figurada a cidadania seria mole por dentro e dura por fora.

O não cidadão que ingressa no território nacional é marcado como estrangeiro e estranho à comunidade. Assim, mesmo estando no espaço universalista da cidadania, o imigrante leva consigo sua fatia dura. A questão levantada no texto está justamente verificando qual concepção deve prevalecer, a universalista ou a de exclusividade.

A vinculação entre a cidadania e o Estado-Nação não é para autora algo perene e estático, mas sim histórico e circunstancial. A cidadania nas democracias liberais já possuiu uma limitada fração pós ou transnacional que merece análise.

Bosniak critica a filosofia de Rawls e de outros autores que investigam a cidadania na sua concepção para dentro das comunidades, por entenderem os povos como sistemas fechados e completos e como a totalidade do objeto da preocupação analítica e moral.

A obra se filia, ainda, outros críticos de Rawls ao afirmar que comunidades ilhadas e autosatisfeitas são impossíveis na prática e suas premissas normativas são insatisfatórias e implausíveis para a teoria da Justiça. Ainda, insiste que as democracias liberais são interdependentes e profundamente conectadas com as demais sociedades e que a maioria de seus membros possui múltiplas interações entre fronteiras. Entender

as comunidades como hermeticamente seladas, seria uma forma de evitar questões normativas do escopo da solidariedade e do alcance de reivindicações de Justiça ou tratá-las como utopias morais cosmopolitas. Conclui que essa moral nacionalista é na verdade uma opção por uma metafísica.

Uma concepção de cidadania de separação rígida e estática entre o interior e o exterior de uma sociedade é, para Bosniak, incapaz de lidar com as questões de mobilidade humana entre fronteiras. Na sua compreensão, o global não está para fora, mas também para dentro das comunidades.

A partir disso é feita a crítica às academias que se debruçam sobre o tema de forma separada, parte focada na cidadania para dentro e a outra focada na cidadania ciente das fronteiras e do fenômeno da imigração. Na tese do livro esses estudos devem ser feitos conjuntamente, divorciá-los seria contra-produtivo, induziria ao erro e seria ainda impossível em termos formais e descritivos. Insiste também que é indispensável estudar o pertencimento, principalmente sobre quem é membro e como se decide quem é membro, para coerentemente investigar a cidadania substantiva no interior da comunidade.

No caso do não cidadão que reside em uma comunidade democrática liberal, o poder nacional do controle das fronteiras intromete-se e condiciona sua experiência, sua identidade e a sua busca por cidadania, além de restringir direitos e fazer sempre pairar a ameaça de deportação.

Conclui que a cidadania para fora e a cidadania para dentro se sobrepõem e interpenetram. Nesse tom, uma teoria da cidadania deve necessariamente ser capaz de explicar essas relações.

A prática estatal de submeter indivíduos à condição de estrangeiro ou estranho à comunidade de membros acaba por condensá-los nessa classificação e identidade. Nessa imposta categoria há múltiplas divisões, inclusive sob a condição legal, as mais evidentes entre imigrantes legais e ilegais e imigrantes temporários e permanentes.

Como características comuns, imigrantes estão em condição de desvantagem social por não possuírem cidadania formal e não terem a

titularidade de múltiplos direitos que são aspectos de uma cidadania social, além de que podem ser deportados a qualquer momento.

Diante dessa complexidade, cidadania não seria um conceito estanque ou fechado, como também não existiria uma verdadeira e pré-determinada cidadania. Para cada momento e para cada linha de pensamento, cidadania é vista e conceituada de uma forma diferente, defende Bosniak. Seriam, portanto, os resultados dos debates substantivos no pensamento político e legal que dão a linha da ideia de cidadania com têm duas questões centrais em mente, identidade e responsabilidade.

O primeiro capítulo seria assim uma linha de partida, percorrendo brevemente sob os temas a serem abordados e estabelecendo as bases para sua compreensão de cidadania e de pertencimento.

O segundo capítulo começa destacando três categorias de questionamentos quanto à cidadania: o conceito, o espaço em que se dá a cidadania e, por último, os seus titulares e os que dela estão excluídos.

Conforme o posicionamento defendido, cidadania é uma concepção flexível e que permite novos significados, inclusive significados emancipatórios pela sua normativa universalista, superando concepções de fechamento e exclusividade. Entretanto, se assevera que a separação entre a cidadania e o pertencimento a uma comunidade dificilmente se dará por completo.

Na concepção aristotélica, cidadania corresponderia ao autogoverno, o processo de comandar e ser comandado. Já para a romana a cidadania se traduziria em um título que garantia direitos de proteção contra o poder governamental.

Da ideia romana se extraía dois entendimentos de cidadania, o primeiro como condição legal que remete aos direitos e obrigações e o segundo como titularidade e gozo de direitos. Na primeira, cidadania se refere à condição formal de membro em uma comunidade política organizada. Na segunda, uma característica do pertencimento social.

Descreve Bosniak que no entendimento contemporâneo e republicano, cidadania é o processo de autogoverno democrático, a democracia deliberativa e o engajamento na vida política da comunidade. Cidadania ainda seria a identidade e solidariedade com os demais membros

da comunidade. Essa seria uma compreensão atual de cidadania como pertencimento.

Assim, a cidadania supera a esfera política e estatal as quais estava tradicionalmente associada e se infiltra na esfera da sociedade civil, essa entendida como o espaço de associação e sociabilidade, no qual as pessoas se relacionam sem imposições estatais.

Ainda, afirma Boniak que nos tempos atuais a cidadania se desloca do ambiente estritamente nacional, passando a incluir novas formas. Cidadania, no sentido legal, permanece fechada em grande parte à moldura dos Estados Nacionais, mas pode se tornar multinacional, ao invés de pós-nacional, em razão de disseminação de dupla ou múltipla cidadanias. Conforme esse entendimento, a liberdade de circulação e o reconhecimento de direitos, na União Europeia, são exemplos, ainda que limitados, de cidadania pós-nacional.

Compreendendo-a como o gozo e o pertencimento de direitos, a cidadania em moldes globais se torna mais intuitiva. Isso porque, no pós-guerra, se inseriu no direito positivo um sistema internacional de direitos humanos que está para além dos ordenamentos legais de cada soberania.

É destacada a preferência pelo entendimento da cidadania como um primado político que designa práticas, experiências e instituições, e partes dessas toma direcionamentos que rompem ou ignoram a moldura do Estado Nacional.

Mais adiante, passa a estudar o endereçamento da cidadania como pertencimento social ou político, com as contribuições de Marion Young de cidadania universal, ou seja, de inclusão e participação de todos. Essa seria uma teoria que serve como um valor de aspiração, entretanto seria incompleta.

O gozo dessa cidadania é limitado, mesmo tutelando um número crescente de grupos de pessoas. Para os críticos, esse seria uma cidadania formalista, esvaziando intitulação de cidadania pela falta de capacidades materiais para usufruto dos seus direitos. Assim, haveria um distanciamento entre a titularidade formal de direitos da cidadania e o exercício material desses direitos.

Nos estados nacionais a cidadania é racionada, endereçada apenas àqueles reconhecidos como seus membros, argumenta Bosniak. Ela ainda afirma que quase todos os países reconhecem como membros os filhos de seus nacionais e alguns reconhecem os filhos nascidos em seu território. Em geral também é permitida a naturalização de estrangeiros em restritas hipóteses. De qualquer forma, a cidadania não é automática para todos que a desejam ou para todos que ingressam ou residem no território nacional. Esse racionamento é aceito como um exercício de soberania.

Na área legal, a cidadania, entendida como uma condição exclusiva, levanta a questão de como devem ser tratados e quais direitos básicos gozam os não cidadãos pelo fato de serem pessoas de direito presentes no território nacional.

O controle de imigração presume necessariamente que estrangeiros não são cidadãos, permitindo, portanto, que o Estado pode condicionar o pertencimento àquela sociedade e condicionar o ingresso de pessoas em seu território. Para Bosniak, o controle imigratório é a manifestação política da cidadania vinculada ou confinada.

Para as teorias comunitaristas, os Estados têm o direito de estabelecer quem são seus membros como um processo de autodefinição. Para os liberais, esse direito do Estado está adstrito à defesa da ordem liberal. Já para Joseph Carens, os princípios liberais exigem uma política aproximada a fronteiras abertas.

Resumidamente, os sujeitos da cidadania serão todos, na visão universalista, e os membros da nação, na visão do particularismo da nacionalidade. O Universalismo é empregado no interior da comunidade enquanto que a exclusividade é empregada em suas fronteiras. Mas essas duas concepções se sobrepõem no contexto de pessoas que vivem dentro de uma comunidade, mas são considerados por ela como não cidadãos.

Esses não cidadãos são privados de certos direitos e estão sujeitos à deportação. Entretanto, lhes são remetidos direitos pela sua presença no território e pelo seu reconhecimento como pessoas. Direitos esses que têm como fonte a cidadania. Nas democracias liberais, os não cidadãos têm direito ao devido processo legal, à liberdade religiosa, à proteção nas

relações de trabalho, à educação e benefícios sociais. Para esses direitos, a universalidade da cidadania atinge os não nacionais.

Estrangeiros são, ao mesmo tempo, estranhos e sujeitos da cidadania, criando inseguranças e conflitos jurídicos. Para os partidários do protecionismo frente aos imigrantes o interesse nacional embasa a cidadania como meio de cerceamento social. Já para os defensores dos direitos dos imigrantes as promessas da cidadania universalista devem se expandir para guarnecer aqueles considerados, até então, como não membros. A cidadania exerce um papel relevante na retórica política progressista e molda as reivindicações de sua expansão para novas matérias e sujeitos, alargando a ideia de universalidade.

Nesse segundo capítulo, Bosniak trata de forma mais aprofundada sobre as diferentes concepções de cidadania, diferenciando e fazendo a relação entre cidadania como pertencimento a uma comunidade e a cidadania como intitulação e gozo de direitos, como também aprofunda relação entre eles.

O terceiro capítulo trata das consequências da exclusão da cidadania. Para a segundo o qual, a maioria dos estados define que certos direitos são exclusivos àqueles que são seus cidadãos.

Assim, direitos são distribuídos conforme o status de pertencimento e de cidadania frente ao Estado. Na concepção de Bosniak, a submissão à condição de não cidadão, seja por longo prazo ou definitiva, está em contradição com as normas de igualdade das democracias liberais. Prosseguindo nessa linha de pensamento, essa discriminação dependeria e contribuiria para uma estratificação social em similitude a um sistema de castas.

Bosniak afirma que o ordenamento jurídico norte-americano possui profundos contrastes quanto à condição de estrangeiro, em certas áreas essa condição é pouco relevante e em outras é crucial.

Essa diferenciação levanta necessariamente o tema da legitimidade do Estado em utilizar de seu interesse de controlar o fluxo migracional como justificativa para reger a vida de não cidadãos presentes na sociedade. Cogita-se da diferença entre um direito e uma política de imigração e entre um direito e uma política de alienação ou de não pertencimento.

Conclui Bosniak que a lei americana formou a não cidadania como uma condição híbrida entre dois sistemas jurídicos, de um lado o poder do governo de controlar suas fronteiras e pelo outro o poder do governo de impor impedimentos nas relações sociais aos não nacionais dentro de sua soberania.

Para compreender melhor esse fenômeno, a obra passa a discorrer sobre a contribuição teórica de Michael Walzer que trata da dimensão normativa das políticas dos Estados de limitar a mobilidade humana. Conforme sua doutrina, que se reivindica da tradição da Justiça Distributiva, os Estados-Nação têm legitimidade de se fechar para forasteiros e estrangeiros e ainda que cada país seja uma comunidade de membros com o direito de preservar seu modo de vida. Em vista disso, cada país seria titular do direito de ter política de admissão própria e se constringer para o ingresso de estrangeiros.

Outra dimensão do pensamento de Walzer trata dos imigrantes que já residem e trabalham no país. Para ele, esses indivíduos, se já não são intitulados como membros plenos ou cidadãos da sociedade, devem evoluir para isso por uma questão de justiça. Aqueles que estão inseridos na sociedade, mas são impedidos de alcançar o reconhecimento como membros dela, estariam submetidos a uma tirania.

Um dos casos estudados por Walzer é o dos trabalhadores convidados nos países europeus até o início da década de oitenta. Esses imigrantes realizavam os trabalhos indesejados pelos nacionais e recebiam vistos temporários, entretanto era comum que se estabelecessem no país em definitivo. Ainda, os trabalhadores convidados não tinham direitos políticos e temiam exercer direitos pelo risco de perderem empregos ou serem deportados. Além de tudo isso, os países europeus não permitiam aos trabalhadores temporários se naturalizarem.

Para a teoria de Walzer de justiça política, o processo de autodeterminação de uma democracia liberal passa pela participação igual de todos que são sujeitos de sua soberania. Nessa linha, os imigrantes que vivem e trabalham dentro de uma comunidade não são mais estrangeiros e

não podem ser tratados dessa forma, conforme os compromissos morais fundamentais de uma comunidade democrática.

Para Walzer, a recusa em fornecer direitos civis aos imigrantes estrangeiros e a ameaça perene de deportação violam seu entendimento sobre justiça distributiva, gerando dominação e injustas vantagens, o que passou a chamar de imperialismo do pertencimento.

Na compreensão do mencionado Autor, todo estrangeiro residente deve ser um cidadão ou um cidadão em potencial. No último caso, seu princípio de justiça permitiriam estágios de evolução até a condição de membro pleno. Durante esse período, apenas os direitos políticos poderiam ser negados ao imigrante.

Na interpretação restritiva de Bosniak da teoria de Walzer, não é possível a deportação de um estrangeiro pelo cometimento de crime. O imigrante cumpriria a pena no país receptor e lá ficaria nele depois de libertado. Entretanto, a ela reconhece que Walzer consideraria justo o poder de uma democracia liberal em deportar aqueles que ainda não são membros plenos por cometerem crimes.

Ao analisar o ordenamento norte americano, Bosniak afirma que o poder governamental de controle da imigração também se dirige para o interior das fronteiras, permitindo, por exemplo, deportações e proibição do empregador de contratar estrangeiros não documentados. Esse poder também impõe as regras e procedimentos para a naturalização.

É destaque que o poder do governo estado-unidense sobre a imigração é tratado pelos tribunais como sem limitações por parte da constituição, tornando diminuta a capacidade de intervenção judiciária. A jurisprudência construiu então uma compreensão de poder pleno do executivo e legislativo em regular o fluxo de pessoas e a naturalização, com base em um direito de soberania e autodefesa.

Entretanto, existem limites ao poder do Estado sobre a imigração. A Suprema Corte norte-americana, no caso *Yamataya v. Fisher*, entendeu que os imigrantes, mesmo que não documentados, têm direito ao devido processo legal nos processos de deportação.

Já no processo *Wong Wing v. United States* se firmou que as pessoas que ingressaram no território sem o consentimento do Estado são titulares do direito constitucional de não ser submetido a punições cruéis e iníquas. Para a corte, a pretensão de prender e submeter ao trabalho forçado os imigrantes indesejados, sem o julgamento por um júri, ultrapassa a esfera de pleno poder de regulamentação da imigração e adentra a esfera criminal; essa fortemente restringida pela constituição.

A Obra então conclui que a condição de pessoa não membro no território americano protege o indivíduo de um poder governamental absoluto, exceto nas questões imigracionais de admissão, exclusão e deportação.

Assim, *Bosniak* desenvolve que os estrangeiros, mesmo que não documentados, são considerados e intitulados como pessoas dentro do território para fins constitucionais, e são protegidos do tratamento discriminatório nas áreas que são externas à esfera de poder da política de imigração.

Do estudo da jurisprudência estado-unidense, identifica-se a “exceção da função política”, que pode ter como exemplo o caso *Cabell v. Chavez-Salido*, no qual o condado de Los Angeles se recusou a admitir três não cidadãos como agentes públicos de supervisão de presos em condicional. O entendimento dos magistrados é de que o cargo demanda o exercício de um poder político da comunidade diante daqueles sob sua jurisdição.

Nessa decisão e as que se seguiram, *Bosniak* aponta que tribunais definiram que os interesses e as prerrogativas da comunidade de membros do Estado prevalecem sobre os direitos dos não nacionais de igual personalidade. Essas decisões superam, portanto, a esfera federal de controle sobre a imigração e passam a falar em um direito do Estado em moldar a identidade do aparelho governamental com sua comunidade de membros.

A divergência nas cortes norte-americanas sob a assunção de cargos e empregos públicos se concentrou majoritariamente na extensão do que seria função ou poder político. Para os liberais, deve haver uma interpretação restritiva do que seria o “político”, como também deve haver uma separação entre interesses políticos e interesses estatais. As posições políticas são aquelas que formam diretamente e de forma ampla as políticas públicas.

Já para a Suprema Corte, em *Bernal v. Fainter*, a exceção da função política exclui os não cidadãos apenas daqueles cargos públicos intimamente ligados ao processo democrático de autodeterminação.

Mais adiante, *Bosniak* trata dos imigrantes não documentados pelo prisma da teoria de Walzer de esferas de poder e de justiça. Por um lado, esses indivíduos vivem dentro da comunidade, estão submetidos ao mesmo ordenamento jurídico, majoritariamente trabalham e não podem evoluir à condição de membro. Por outro, esses violariam o direito e o poder do Estado de controle imigracional e de autodeterminação.

Em um primeiro momento, o ingresso no território sem o consentimento do Estado está adstrito à esfera do controle das fronteiras e do fluxo de pessoas, não afetando o reconhecimento como pessoa de direitos e titular de direitos constitucionais de proteção.

Para a autora, o caso *Plyler v. Doe* é marcante pelo seu entendimento de igual proteção, ao garantir acesso à educação pública para crianças imigrantes não documentadas, afastando o entendimento que uma ilegalidade no ingresso ou na presença no território nacional afasta a obrigação do Estado em prestar serviços públicos.

Todavia, o entendimento da Suprema Corte era de que os pais imigrantes não documentados teriam culpabilidade pela ilegalidade do ingresso e estariam sujeitos as consequências que vão para além da deportação. Já os filhos não poderiam ser responsabilizados, tendo em vista suas condições de dependência e de subordinação aos pais. Nessa linha, o Ministro William Brennan sintetizou que as concepções fundamentais de Justiça barram que a ilicitude da conduta dos adultos se convertam em consequências negativas aos menores.

Em vista disso, a Suprema Corte norte-americana entendeu no caso *Plyler v. Doe* que a condição de não cidadão pode superar a esfera de poder do Estado de controlar suas fronteiras e infiltrar as esferas de direitos para dentro das fronteiras, desde que a condição de imigrante não autorizado tenha sido adquirida por ato proposital.

Bosniak então passa a ponderar essa compreensão do imigrante culpado ou faltoso e até que ponto se pode atribuir ao estrangeiro culpa pelo ingresso não autorizado.

Para ela, a ineficiência do exercício do poder do Estado em barrar que imigrantes considerados não desejados ingressem no território e trabalhem criou uma população fantasma de milhões, diminuída a condição de casta que não tem acesso aos direitos dos cidadãos, mas é tolerada, ou até mesmo encorajada a ficar como mão de obra barata.

A conclusão que se permite chegar é de que a inaptidão ou a má-fé no exercício do poder pelo Estado de controle das fronteiras impediria que essa condição migracional afetasse a esfera de direitos do indivíduo dentro da sociedade.

Retornando à questão da deportação de imigrantes, Bosniak afirma que, enquanto o Estado reivindica o poder de decidir quem são os membros de sua comunidade, a estadia do não cidadão em seu território é condicional e ele está sujeito à deportação.

Estudando a teoria de Michael Walzer sobre as consequências da ameaça persistente de deportação, passa-se a formular as consequências dessa ameaça na vida em comunidade do não cidadão. Essas consequências são mais evidentes para os imigrantes não documentados, fazendo que esses evitem exercer direitos civis e econômicos pelo temor de serem removidos do país.

Bosniak afirma que o risco de deportação estrutura a vida dos imigrantes não documentados e os submetem à condição de alta vulnerabilidade e de vítimas de intensa exploração. Nesses casos, infere-se que o Estado volta todas as suas atenções à ilegalidade do ingresso e permanência do estrangeiro, ao invés de atentar àqueles que se aproveitam desses imigrantes, em especial seus empregadores.

Infere Bosniak que o pleno poder do Estado sobre o fluxo migratório e sobre a composição de sua comunidade impõe ao imigrante não documentado que o gozo dos direitos, da qual é titular independente da sua condição migracional, só é possível se escondido ou em desafio à autoridade do Estado.

Ainda, conforme a legislação americana, mesmo o imigrante que tenha ingressado legalmente no país e sua permanência no território é autorizada está sujeito à deportação pelos seus engajamentos ou afiliações políticas. É o que Bosniak chama de deportação ideológica. Citando destacadamente o caso *Bridges v. Wixon* da Suprema Corte Americana, a jurisprudência, os não cidadãos são protegidos pela primeira emenda da constituição estado-unidense que garante a liberdade de expressão. Esse entendimento impede, portanto que o Estado invada, com seu poder de deportação, a esfera de direitos do estrangeiro em vista de seu reconhecimento como pessoa inserida no território americano.

Verifica-se a partir dessas tantas decisões um conflito entre, por um lado, o poder do Estado de controlar o pertencimento e a composição da sociedade e, pelo outro, o direito dos não cidadãos como pessoas. Para Bosniak, o estrangeiro está submetido a dois regimes, o primeiro governa a admissibilidade como membro da comunidade, o segundo governa sua condição como pessoa de direito presente no território.

Em um modelo de separação, as duas esferas estão estritamente separadas. Já no modelo de convergência o poder estatal de controlar o pertencimento e a composição da sociedade se expande e é determinante para reger os direitos e relações dos estrangeiros no interior de seu território.

O embate entre o modelo de separação e convergência se encaixa em parte no embate entre liberais e comunitaristas. O modelo de separação, apesar de ter como premissas os direitos individuais e os limites do poder estatal, não é estritamente liberal, alerta Bosniak, por validar o poder do Estado em controlar as fronteiras e os fluxos humanos.

Para o modelo de separação, em resumo, o status de estrangeiro interfere na sua admissão na comunidade como membro, mas não interfere, ou tem uma interferência mínima aos não documentados, nos direitos individuais civis, sociais e econômicos do estrangeiro que reside dentro da comunidade.

O quarto capítulo inicia avaliando que a maioria dos constitucionalistas norte-americanos entende a cidadania como parte da teoria política normativa, possuindo os valores políticos da democracia,

igualdade, pluralismo, virtude cívica e comunidade. Entretanto, se destaca um movimento em reconhecer a cidadania como uma concepção constitucional que embasa e dirige direitos individuais básicos.

Bosniak afirma que, mesmo em alguns pontos benéficos e bem-intencionados, entender a cidadania como embasamento de direitos pode implicar, para alguns autores, a exclusão daqueles submetidos à condição de não cidadão. Como contra-argumento para a teoria da cidadania constitucional, tem-se que a cidadania também alcança os não cidadãos.

Como primeiro apontamento, a cidadania constitucional como fonte de direitos individuais apenas suplementaria os direitos baseados no reconhecimento como pessoa. O segundo é que a cidadania constitucional se refere a uma classe de direitos e não uma classe de beneficiários, ou ainda que os direitos da cidadania em âmbito constitucional também contemplam aos não cidadãos, aplicando-se exclusivamente as exceções expressas no próprio texto constitucional, como o direito de votar e ser votado.

Na tese de Bosniak, a cidadania é reconhecida como uma construção dividida. Em uma visão analítica a cidadania significa, por um lado, pertencimento formal e, pelo outro, o reconhecimento e o gozo de direitos dentro de uma comunidade. Já no sentido normativo, a cidadania é um comprometimento tanto universalista quanto excludente.

Advoga-se, então, por uma percepção histórica da cidadania constitucional, na qual ela é modelada internamente de complexidades e segmentações, tanto de distintas titularidades de direitos, quanto de distintas proteções. Entre essas repartições estariam a cidadania civil, política, social e econômica. Portanto, haveria cidadanias parciais endereçadas inclusive àqueles que não são titulares da cidadania no sentido de condição ou reconhecimento formal como membro da comunidade.

Analisando o texto constitucional norte-americano, a décima quarta emenda é entendida como uma iniciativa para retirar o tema legislativo da cidadania dos Estados Federados e colocá-lo como tema da lei e de preocupação nacional, em especial para reverter a decisão da Suprema Corte no caso *Scott v. Sandford*, no qual os magistrados julgaram que afrodescendentes não podiam ser cidadãos dos Estados Unidos da América.

A emenda constitucional levanta questões sobre o sentido substantivo e âmbito da cidadania quando entendida como conjunto de direitos, como também questões sobre o significado da cidadania no sistema constitucional quando entendida como condição legal. Bosniak defende que essas questões devem ser respondidas conjuntamente, já que seria contraprodutivo refletir sobre a cidadania constitucional em sentido substantivo sem refletir sobre quem são os sujeitos formais dessa cidadania e qual a relação entre os dois sentidos. Esses dois debates convergem principalmente quando estudada a condição legal do estrangeiro.

Para uma parte minoritária da doutrina constitucional norte-americana, alinhada ao pensamento de Bosniak, os estrangeiros gozam de certos aspectos da cidadania constitucional. Em outras palavras, aquele não é cidadão como condição legal pode ser titular de certos direitos da cidadania; esse entendimento permite construir a crítica ao à chamada cidadania minimalista, que significa apenas o pertencimento a uma nação. Bosniak afirma que a décima quarta emenda à constituição norte-americana tanto designa os indivíduos titulares de cidadania quanto associa à cidadania à concessão de garantias substanciais, havendo certa autonomia entre esses dois sentidos.

Também se faz a crítica a um conjunto de doutrinas que são agrupadas como cidadania de segunda classe. Durante a história americana, negros e mulheres eram reconhecidos como cidadãos no sentido de condição legal de pertencimento, mas eram excluídos de muitos outros aspectos da cidadania.

Por entender que a cidadania só teria sentido com o reconhecimento e a efetivação de direitos, Bosniak reconhece como válida a oposição a uma cidadania formalista, que encobre uma exclusão e subordinação social, como também a uma cidadania minimalista. Mesmo assim a teoria da cidadania de segunda classe seria limitada, porque para além da crítica à exclusão pela negação de direitos decorrentes da cidadania, existe a exclusão pela negação do status de cidadão.

O ponto mais profundo da divergência entre a obra e a *teoria da cidadania de segunda classe* está em sua concepção hierárquica, no primeiro estágio está a cidadania como condição legal e depois, em um estágio mais

avançado, a cidadania como pertencimento e gozo de direitos. Entretanto muitos direitos da cidadania como livre expressão, devido processo legal e propriedade são reconhecidos e gozados por não cidadãos pelo único fato de serem pessoas de direitos presentes no território nacional. Portanto, o reconhecimento formal como membro não é um início ou um pré-requisito para a titularidade e o gozo de direitos, defende Bosniak. Na sua compreensão, existe uma relativa autonomia entre essas duas vertentes da cidadania.

Reconhece-se no livro que, apesar de numerosas vozes em contrário, o entendimento predominante sobre cidadania e sobre a décima quarta emenda à constituição norte-americana é que os direitos da cidadania são exclusivos àqueles que tem o status formal de cidadão.

A partir daí, faz-se a relação entre os direitos da personalidade de igual proteção e de devido processo legal e os direitos de privilégios e imunidades dos cidadãos, conforme a redação da décima quarta emenda. Para Bosniak, existe uma compatibilidade parcial entre esses conjuntos de direitos.

Na corrente predominante, o aspecto universalista da cidadania seria, na verdade, um universalismo circunscrito, embasado em uma concepção de unidade nacional. Novamente, a cidadania é vista como dura por fora e mole por dentro, isso é, e excludente nas fronteiras da comunidade e universalista no interior da comunidade. Entretanto, nos temas de imigração e deportação, por exemplo, a face dura e de exclusão também ocupa o interior da comunidade.

É na sobreposição dessas concepções, de uma cidadania que inclui e de uma cidadania que exclui que figura a categoria do estrangeiro.

Bosniak conclui que a cidadania constitucional é dividida como concepção entre a condição de cidadão e os direitos da cidadania e como normativa entre um compromisso universalista e um compromisso nacionalista.

No quarto capítulo, a autora, então, passa pelos diferentes entendimentos sobre a cidadania e aponta que para o imigrante se aplicam tanto a feição excludente da cidadania, ao impor a condição de não cidadão

e o tornar passível de deportação, quanto à feição universalista, pelo reconhecimento de direitos de igual proteção e devido processo.

O quinto capítulo cuida da sobreposição entre o entendimento de cidadania universal e o da cidadania exclusiva nas relações do trabalho doméstico da mulher. Na visão multidimensional a cidadania possui também uma faceta econômica, que é o direito de acesso ao trabalho assim também que esse trabalho seja digno.

Por outro lado, coloca-se em evidência a fricção entre a participação da mulher e do homem, no mercado de trabalho, para fora do lar, em uma arena pública e visível, com a realização das tarefas domésticas de cuidado, em uma arena privada e muitas vezes invisível. Para Bosniak, as mulheres, além de realizarem o trabalho remunerado para fora do lar, ainda realizam as tarefas domésticas em larga desproporção aos homens. Isso inclusive traz efeitos negativos à mulher no desenvolvimento de suas carreiras no mercado de trabalho.

O trabalho doméstico assalariado é majoritariamente feminino e de baixa remuneração, o que levanta uma discussão de gênero, mas também de classe, de raça e de cidadania. Segundo o texto, existe uma globalização do mercado do trabalho doméstico que precisa ser entendida no contexto da cidadania e do pertencimento.

Mais adiante, é apontada a contradição da globalização econômica de que, por um lado, mercadorias e capital enfrentam cada vez menos restrições pelas fronteiras nacionais, e, por outro, essas fronteiras são barreiras rígidas à mobilidade de pessoas, em especial aquelas que pretendem migrar para trabalhar. Assim os Estados estabelecem limites de número estrangeiros a serem admitidos e impõem condições à sua estadia. Tudo isso embasado na cidadania dirigida pelos limites da comunidade, sua fatia dura e de exclusividade.

Nessa concepção, para aqueles que não nasceram no território ou cujos pais não são membros a cidadania é racionada. Esse racionamento de entitamentos e direitos é aceito como um poder de soberania do Estado.

Bosniak aponta parte expressiva das mulheres imigrantes trabalhadoras domésticas nos Estados Unidos da América como não

detentoras da condição formal de cidadão. Outra parte foi autorizada pelo estado norte-americano a ser residente permanente. De qualquer forma essas mulheres são não cidadãs e lhes são negados certos direitos políticos e sociais, além de estarem submetidas ao poder imigracional do Estado de deportá-las.

As trabalhadoras domésticas não documentadas, consideradas como estrangeiras ilegais, são permanentemente entendidas como não membros da comunidade e não possuem muitos dos direitos que uma imigrante residente autorizada teria, como benefícios assistenciais, empréstimos para fins educacionais e permissão para dirigir. Já os direitos que lhes são intituladas são gozados sob o constante temor de apreensão e deportação.

Assim, a autora elabora que a transnacionalização do trabalho doméstico, necessariamente, traz as questões das mulheres e do trabalho para o discurso da cidadania e alerta como essa face dura da cidadania pode ter um papel perverso de exploração e de subordinação dessas mulheres.

Mas, o entendimento expresso no livro é que induziria ao erro apontar que a cidadania, no sentido econômico e democrático, que é alcançado pelas mulheres nos países centrais através das suas participações no mercado de trabalho, se faz ao custo da exclusão de mulheres não cidadãs que passam a realizar o trabalho doméstico até então realizado pela mulher cidadã.

Bosniak afirma que as mulheres que empregam mão de obra doméstica nos países centrais enfrentam, em boa parte, uma condição de cidadania de segunda classe, isso é, possuem o status legal de cidadãs, mas são tolhidas de outras vertentes da cidadania. Já as empregadas domésticas, além de muitas serem não cidadãs por serem consideradas estranhas à comunidade, são ainda não cidadãs econômicas, entendido a cidadania econômica como bem-estar e dignidade material.

Essa falta de dignidade econômica não é resolvida unicamente com a concessão de cidadania como status formal, afirma a autora. Na verdade, o imigrante reconhecido como sujeito de direitos, presente no território, pode usufruir da cidadania nesse sentido substantivo. O direito a ter direitos não viria da condição de cidadão, como afirmava Hannah Arendt, mas da condição de pessoa.

Assim, mesmo aquelas que são reconhecidas como membros da sociedade não gozam, ou gozam apenas parcialmente, de certas cidadanias, enquanto que as não cidadãs tem acesso a certas, mas limitadas, cidadanias.

Na interpretação do livro sobre a teoria de esferas da Justiça de Michael Walzer, a cidadania possui distintas dimensões, mas que formam um complexo e mais amplo fenômeno. Nessa forma de ver, a face universalista e a face exclusiva da cidadania possuem diferentes campos de aplicação. A cidadania universal seria a ética que prevalece no interior da comunidade enquanto que a cidadania exclusiva aos membros prevalece nos limites da comunidade. Em outras palavras, a cidadania seria, novamente, dura por fora e mole por dentro.

Em oposição, Bosniak afirma que as normas da esfera das fronteiras da cidadania também permeiam seu interior quando tratam de imigração e estrangeiros. Assim, mesmo no ambiente em que a cidadania deveria ser universal, o imigrante é submetido à condição de não cidadão e a expressão dura da cidadania o segue para dentro da comunidade.

O quinto capítulo conclui que a cidadania é um conceito em constante evolução e sua interligação com ideais de igualdade e democracia lhe dão grande importância no debate político progressista. É essa importância que move os esforços de repensar a cidadania para que ela alcance pessoas e domínios que até então estavam do lado de fora da cidadania.

Em resumo, o capítulo coloca o debate da cidadania no tema específico do trabalho doméstico, demonstrando que são dimensões diferentes da cidadania que são afetadas pelas mulheres cidadãs dos países centrais que passam a participar do mercado de trabalho, um labor externo, remunerado e reconhecido, e das mulheres imigrantes e não cidadãs, vindas de países periféricos, algumas delas não documentadas, que se tornam empregadas domésticas no país receptor. Nesse esforço descritivo, se demonstra que a esfera dura da cidadania segue essas mulheres para dentro da comunidade, tornando-as não só não cidadãs na dimensão de reconhecimento formal de pertencimento à comunidade, mas também não cidadãs na dimensão econômica.

O sexto capítulo inicia tratando das teorias políticas que enfrentam as questões normativas dos não cidadãos nas democracias liberais. A primeira questão é até onde o poder da comunidade em controlar suas fronteiras e o ingresso de estrangeiros pode determinar e impor amarras a vida de não cidadãos presentes dentro da comunidade.

Para parte da doutrina, a esfera de soberania sobre a admissão de pessoas na moldura da comunidade converge com a esfera civil no seu interior e a vida do estrangeiro é guiada pela sua condição de não cidadão e pelos interesses da comunidade em controlar suas fronteiras. Para a outra parte da doutrina as esferas estão separadas e, portanto, seria ilegítimo limitar a vida de pessoas presentes no território, independente do status migracional, com base no poder de controle das fronteiras.

As duas diferentes correntes, mesmo bastante antagonizadas, concordam que a regulação do pertencimento e a da cidadania são apropriadas e que as democracias liberais são sociedades nacionais de membros. A divergência se centra no debate sobre qual é o alcance da esfera dura e excludente da cidadania para dentro da comunidade.

Bosniak diverge do entendimento majoritário, que nas democracias liberais a cidadania é dura por fora e mole por dentro. Para ela, interior e exterior estão necessariamente interconectados, isso fica mais evidente no tema do estrangeiro presente no território nacional.

Ainda, a autora aponta a teoria de Rawls de Direito dos Povos, no qual as comunidades são fixas, estanques, autossatisfeitas e sem movimentos relevantes entre fronteiras como implausível e não correspondente com o mundo real.

A obra conclui pela existência de três esferas da teoria sobre a cidadania, o interior da comunidade, o exterior da comunidade e a fronteira da comunidade, isso é, o lugar no qual o Estado impõe barreiras físicas e administrativas e onde as normas de admissão e a exclusão de pessoas se aplicam conforme os interesses daqueles que já compõem a comunidade. São normas que, em geral, ditam exclusividades e enclausuramento.

Argumenta-se também que, caso seja o entendimento comum à impossibilidade de se estabelecer um regime em que todos aqueles que

pretendam ingressar no território nacional se tornem automaticamente cidadãos, isso é, um regime de cidadania no qual inexistem indivíduos que não são reconhecidos formalmente como membros da comunidade, se pode, todavia, retirar, pelo menos em parte, as consequências duras do status de estrangeiro. Assim, é possível uma cidadania parcial do estrangeiro, na qual outras dimensões da cidadania são concedidas em igualdade.

A condição do estrangeiro força as pessoas a refletirem sobre seus próprios compromissos normativos nacionalistas, compromissos de prioridades e privilégios dos membros da comunidade sobre aqueles que não fazem parte da nação ou do território.

Para parte da doutrina, o nacionalismo normativo embasa uma solidariedade entre aqueles presentes no território ao invés de entre aqueles titulares da condição de cidadão. Assim, é um nacionalismo dos presentes no interior da soberania do país no qual os residentes, independente da nacionalidade, têm prioridade. Seria um privilégio daqueles que já compõem a sociedade.

Entende Bosniak que o acesso à cidadania exclusivamente pelo nascimento no interior do território e pela linha hereditária são fundamentalmente excludentes e sustentam uma desigualdade global. Os fatos de existirem fronteiras territoriais e o controle dessas fronteiras pelo Estado presumem que parte dos estrangeiros que pretendem ser residentes não terão essa oportunidade.

O pertencimento das pessoas presentes no território é um fato social e um privilégio daqueles que o detêm. Mas não é um privilégio revogável e condicional, em especial ao não documentados que a simples ciência de sua condição pode levar à deportação. A deportação, nessa interpretação, é uma desvantagem que molda de forma negativa a vida do não cidadão.

Em suas conclusões finais, Bosniak afirma que o horizonte da doutrina do igualitarismo liberal de separação integral entre as esferas do interior e exterior da cidadania, no qual o interior é puramente inclusivo, não é possível, tendo em vista que a esfera dura e excludente da cidadania penetra necessariamente o interior da sociedade quando impõe a alguns a condição de estranhos à comunidade.

Os estrangeiros, nas palavras da autora, vivem entre dois mundos em interferência, um excludente e o outro universalista. A inclusão total no interior da comunidade, mesmo não sendo possível em sua completude, serve como um ideal normativo no debate da cidadania em uma perspectiva liberal, no qual se coloca em discussão o alcance das responsabilidades e do pertencimento.

O derradeiro capítulo apresenta como conclusão que, enquanto houver fronteiras e o controle do Estado sobre o ingresso de pessoas e sobre a composição da comunidade, haverá, nesta a condição do estrangeiro, segundo as esferas de cidadania, de universalidade ou de exclusividade dos membros que conflitam e ocupam o mesmo espaço.

Assim, a separação completa dessas esferas não é possível, mas se pode minimizar os efeitos negativos da face dura da cidadania sobre os não membros, garantindo outras vertentes da cidadania mesmo àqueles que não possuem a cidadania como status formal.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Bosniak faz uma importante contribuição ao estudo da imigração e da cidadania ao elaborar sobre a multiplicidade de concepções e de dimensões da cidadania, e ainda sobre a importância da cidadania para o debate progressista de inclusão nas democracias liberais.

Reconhecendo à cidadania diferentes dimensões não hierarquizadas, é possível concluir que o estrangeiro que vive e trabalha no interior da comunidade, mas não é titular da cidadania, como status formal, tem a titularidade e o direito ao gozo de outras vertentes da cidadania, como a social, econômica e cultural, baseado na sua condição de pessoa de direito presente no território.

Entendendo o poder do Estado de controlar e de determinar a composição da comunidade como limitado à esfera da moldura da sociedade e majoritariamente separado da esfera interna e universalista, utilizando especialmente da teoria de Michael Welzer de Esferas da Justiça,

Bosniak traz importantes contribuições à teoria política normativa e à teoria constitucional ao fundamentar o imigrante como sujeito de cidadanias.

Existe, todavia, o reconhecimento que não há uma separação total entre a face dura e excludente da cidadania e a face mole e universalista para a condição do estrangeiro. Bosniak é enfática ao afirmar que enquanto houver fronteiras e o racionamento da cidadania, haverá indivíduos diminuídos a uma condição de estranhos à comunidade, impondo desvantagens sociais e moldando e limitando suas vidas. Assim, a esfera dura da moldura da comunidade persegue o imigrante para dentro dela, colidindo no espaço em que a cidadania é universal para todos os demais.

A parte crucial da teoria de Bosniak é a compreensão que as consequências negativas do status de estrangeiro podem ser minimizadas ou até mesmo essa condição pode se tornar irrelevante para a vida em sociedade, garantindo igual cidadania aos não cidadãos em todos os campos, exceto no status formal. Assim, de certa forma, se reconhece uma cidadania parcial ao estrangeiro. Esse entendimento é uma importante ferramenta para uma pretensão igualitária de acesso e gozo de direitos nos debates político e jurídicos.

VECINDAY, María Laura.¹ *Protección social en Uruguay: transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social em el Uruguay – el Caso del Plan CAIF 2003-2009*. Montevideo: Ediciones Universitarias, 2014. 252 p.

Resenha Crítica por Esthevam Lermen Eidt²

1 CONTEXTUALIZAÇÃO

Este trabalho tem o escopo de realizar uma resenha crítica do livro intitulado *Protección social en Uruguay: transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social en el Uruguay – el caso del Plan CAIF 2003-2009*, o qual pode ser traduzido da seguinte forma: “Proteção social no Uruguai: transformações institucionais e tecnológicas do regime de proteção social no Uruguai - o caso do CAIF 2003-2009”. Sendo oportuno aludir que a presente obra tem sua origem na tese de doutorado da autora.

O livro possui 252 páginas e é dividido, além dos itens obrigatórios (sumário, introdução, conclusão, bibliografia etc.), em 5 capítulos (seções), que são: *La emergencia del individuo moderno; Individualización, destradicionalización y riesgo: su significación e interrelación em condiciones*

¹ Pós-doutora em Políticas Públicas (Universidade Federal do Maranhão - Brasil). Doutora em Ciências Sociais (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Argentina); mestre em Serviço Social (Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - Brasil). Graduada em Trabalho Social (pela Facultad de Ciencias Sociales - UDeLaR, Universidad de la República, Uruguay). Investigadora do Sistema Nacional de Investigación – SNI da Agência Nacional de Investigación e Inovação – ANII; integra o corpo docente da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade de la República no Uruguai. Possui diversas publicações sobre o papel das instituições, sobre os profissionais da gestão social e sobre a judicialização da vida social

² Mestrando em Direito pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC), na Linha de Pesquisa de Direitos Fundamentais Sociais: Relações de Trabalho e Seguridade Social. Especializado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, em Direito Processual Civil (2012), e pela Universidade Anhanguera-UNIDERP, em Direito Notarial e Registral (2014), e em Direito Civil (2015). Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais – Direito, pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS, 2009). Atua como Procurador do Município junto à Prefeitura do Município de Nonoai. Link para acesso ao CV na Plataforma Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/8880198686306272>>. E-mail: esthevambusiness@hotmail.com

de modernidade tardia; Configuración del Estado de bienestar uruguayo y su transformación a partir de la década del setenta; De la integración a la inserción social: el enfoque de riesgo en las políticas de inserción social focalizada; e, Nuevos dispositivos de gestión poblacional: transformaciones institucionales y tecnológicas.

2 SINOPSE

A introdução assenta que o trabalho tem como escopo ponderar as modificações institucionais e tecnológicas ocorridas no sistema de proteção social, encontradas nos aparelhos de gerência sociopolítica característicos da década de noventa. Note-se que a continuidade de tais dispositivos de hoje, caracteriza-se por uma maior modernização de seus instrumentos e reforço de mecanismos como a individualização no campo social.

Ademais, realiza uma apreciação a partir do “Plano de Centros de Atenção a Infância e a Família – CAIF”, explicitando que se trata, no Uruguai, do melhor exemplo de incorporação das novas orientações adotadas nas políticas sociais, denominadas de segunda geração. Explana que esse plano é um serviço de proteção social focada em crianças menores de quatro anos e suas famílias em situação de risco social, desenvolvendo programas nas áreas de educação infantil, nutrição, promoção da saúde, promoção da família e desenvolvimento da comunidade. Ademais, elucida que os centros (de apoio a criança) são complementados com atendimento no “lar”.

O primeiro capítulo (*La emergencia del individuo moderno y su inscripción em soportes coletivos de integração social*),³ do referido livro, tem o objetivo de identificar os pressupostos que formaram o indivíduo moderno. Primeiramente, trabalha com a ruptura do feudalismo e da salvação pela fé (da religião). Expõe, então, que a história da modernidade pode ser vislumbrada pelo ajuste das instituições no modo de oferecer ferramentas para o indivíduo se autodeterminar e se integrar socialmente.

³ O surgimento do indivíduo moderno e sua inscrição em suportes coletivos de integração social. p. 33.

Aponta que os principais pontos que marcam a entrada da modernidade são: o capitalismo e o industrialismo. Ademais, assevera que com o capitalismo desaparece a “comunidade” para emergir a “sociedade”, isto é, a união não será mais por religião, sangue ou amizade, mas sim por uma razão social.

Dessa forma, ela aloca que a quebradura da ordem feudal fez com que o indivíduo refletisse além “da transcendência, do divino, do sagrado” e também fora das hierarquias sociais postas, ou seja, pensar na sociedade ao invés da comunidade. Em outros termos, coloca que a sociedade é a forma de organização dos vínculos sociais (sistema de deveres que os ligam uns aos outros), e com ela surge a noção de indivíduo. Alude, ainda, que o primeiro suporte para a individualidade foi a propriedade privada, a qual permitiu o indivíduo existir por si mesmo e não como dependente.

Dispõe que, além do capitalismo e do industrialismo, o controle da manutenção do social faz parte das dimensões da modernidade, tendo em vista o afastamento da solidariedade familiar e comunitária. Assim, o Estado moderno substituiu o objetivo da salvação das almas por objetivos de integração social (“integração, proteção e segurança”).

Nesse capítulo, assinala, ainda, que a modernidade apresenta duas faces: uma prega a “igualdade democrática” (todos eram livres para construir seu próprio destino) e a outra a “desigualdade capitalista” (disparidades de classes como um elemento estrutural das sociedades modernas capitalistas). Durante a era de ouro do capitalismo, aponta a autora, é registrado um aumento da população, da expectativa de vida, na produção per capita de alimentos, isto é, um forte aumento na riqueza (crescimento de produtividade e taxas de lucros estáveis), contudo essa não atinge a maioria da população do mundo. Informa também que foi com a definição da segurança social como instrumento tecnológico que permitiu a redução dos riscos, saindo de uma visão puramente individualista. Nesse sentido, coloca que o Estado, na tentativa de legitimar seu poder, estendeu os benefícios do “fordismo” a toda a sociedade (assistência médica, habitação e serviços educacionais).

Acertada a escolha da escritora em pontuar, logo no primeiro capítulo, o surgimento do indivíduo moderno (caracterizado pela autonomia em relação à vida comunitária e social, tendo a imagem do indivíduo como núcleo), pois, como veremos nos próximos capítulos, será a base para a construção dos mesmos, ou seja, para o entendimento do novo sistema de proteção social.

Por sua vez, o segundo capítulo, denominado *Individualización, destradicionalización y riesgo: su significación e interrelación en condiciones de modernidad tardía*,⁴ analisa as mutações que aconteceram na analogia indivíduo-sociedade, adotando como eixo de apreciação as consequências de certos processos que assinalaram a modernidade tardia, bem como avalia a reconstrução da afinidade do indivíduo com os suportes coletivos e os mundos de sentido constituídos ao extenso da modernidade, e, essencialmente, nos anos gloriosos do capitalismo ocidental.

Inicialmente, a autora aponta que o capitalismo pode ser considerado como um modo de “[...] *producción y proceso civilizatorio, crea y recrea «modos de vida y trabajo, formas de sociabilidad e ideas, instituciones jurídico-políticas y estilos de pensamiento»*.”⁵ Por sua vez, a intitulada modernidade tardia pode ser compreendida como as transformações das formas institucionais típicas da modernidade, ou seja, as mutações “[...] *en los mecanismos sociocivilizatorios y em las formas de organización del trabajo y la producción*.”⁶

Assevera que no contexto de alterações nas formas de organização da produção e do trabalhado (acarretadas pela estagnação do capital), isto é, no quadro institucional proporcionado pelo Estado, há o desmanche do Estado do Bem-estar. A remoção, pelo Estado, do “social”, em conjunto com

⁴ Individualização, destradicionalização e risco: seu significado e inter-relação em condições de modernidade tardia. p. 53.

⁵ [...] produção e processo civilizatório, cria e recreia «estilos de vida, de trabalho, formas de sociabilidade e ideias, instituições jurídicas-políticas e estilos de pensamento». p. 55.

⁶ [...] nos mecanismos sócio civilizatórios e nas formas de organização do trabalho e da produção. p. 55.

a reestruturação produtiva e tecnológica, tem causado a vulnerabilidade dos mais variados setores da população.

A escritora assinala, também, que os “[...] *problemas de legitimidad del programa institucional se producen junto con la crisis de los Estados de bienestar y las transformaciones en las formas de organización de la producción y del trabajo.*”⁷ Essas transformações, segundo ela, têm como um dos seus principais efeitos um crescente processo de individualização social, enfatizado pelo incremento da liberdade (para alguns autores) e/ou pela ruptura das cordas que entrelaçam o indivíduo na textura social (para outros).

Abaliza, portanto, que a passagem da sociedade industrial para uma sociedade de risco, faz com que haja a individualização social. Dessa forma, igualmente “[...] *como la sociedad industrial fue el soporte de la sociedad moderna, la sociedad de riesgo es el soporte de la sociedad tardomoderna.*”⁸

Expõe que a noção de individualização social traz consigo a ideia de que problemas sociais não são vistos como responsabilidade coletiva, mas sim individual, ficando o indivíduo responsável (tomando as decisões e arcando com as consequências) pela sua direção social (alienar sua força de trabalho, formar sua família, etc.). Aponta, também, que essa trajetória de individualização é escoltada pela “destraditionalização” das “narrativas coletivas” que marcam a vida social, bem como pelo colapso das instituições modernas de proteção e de integração social.

Nesse contexto, o “[...] *individuo no tiene otra opción que hacer uso de su libertad tomando decisiones que afectarán el curso de su vida sin contar con narrativas colectivas que ordenen/estructuren sus alternativas de acción.*”⁹ A partir desse raciocínio, coloca que “[...] *no hay salvación por la sociedad, el*

⁷ [...] problemas de legitimidade do programa institucional produzem-se junto com a crise dos Estados de bem-estar e as transformações nas formas de organização da produção e do trabalho. p. 53.

⁸ [...] como a sociedade industrial foi o suporte da sociedade moderna, a sociedade de risco é o suporte da sociedade moderna tardia. p. 61.

⁹ [...] indivíduo não teria outra opção a não ser fazer uso de sua liberdade tomando decisões que afetariam o curso de sua vida sem contar com narrativas coletivas que ordenem/ estructurem suas alternativas de ação. p. 68.

individuo es abandonado a uma luta solitária."¹⁰ Desse modo, demonstra que a descoletivização ou a reindividualização pode acarretar resultados arrasadores para o indivíduo. Percebe-se que a autora, no segundo capítulo, continua edificando o conceito do indivíduo ao longo do tempo chegando até uma acepção para os tempos atuais, bem como expõe as mudanças econômicas e políticas na sociedade. De forma sábia e coerente junta esse conceito (e suas características) e essas mudanças com as alterações institucionais na era pós-moderna. Isto é, demonstra que a individualização e a sociedade de risco constituem um novo sistema de proteção social, onde os benefícios são tomados de forma individualizada.

Por seu turno, no terceiro capítulo, designado *Configuración del Estado de bienestar uruguayo y su transformación a partir de la década del setenta. Breve trayectoria de sus principales estrategias de protección social*,¹¹ a escritora se propõe a analisar as mudanças ocasionadas pela modernidade e pelo pós-modernismo, especificamente, ocorridos no Uruguai.

Inicia, então, explicitando que o Estado do Uruguai se estruturou sobre quatro pilares: (I) a assistência pública (com o objetivo de gerir a caridade), (II) a instrução pública (sobre os princípios do secularismo, gratuidade e obrigatoriedade), (III) a legislação laboral (com a adoção de medidas de regulação das condições de trabalho e da consagração de certos direitos para os trabalhadores), e (IV) a política de retirada da força de trabalho (aposentadorias e pensões de velhice, invalidez e morte para os sem abrigo).

Juntamente com esses pilares, afiança que havia as políticas sociais marginais com o fim de atender a população carente (alimentação, habitação, etc.). Afirma, ainda, que esse sistema de bem-estar (formado pelos quatro pilares e pelas políticas públicas sociais) levou ao surgimento de uma ampla matriz de segurança social, o qual era capaz de resolver dificuldades conexas com o trabalho, com as variações econômicas e com a integração social, dando base, então, para uma sociedade igualitária.

¹⁰ [...] não há salvação pela sociedade, o indivíduo é abandonado a uma luta solitária. p. 67.

¹¹ Configuração do Estado de Bem-estar uruguaio e sua transformação a partir da década de setenta. Breve trajetória de suas principais estratégias de proteção social. p. 73.

Continua observando que, nas três primeiras décadas do século XX (e com o projeto político do “*batllismo*”), há uma preocupação de fortalecer o governo, expandindo-se esse, assim, em grande parte dos espaços sociais. Portanto, inicia-se uma consolidação do Estado regulador e interventor, em matéria econômica, capital-trabalho e social.

Também coloca que, diferentemente dos Estados sociais europeus que surgiram na sequência da sociedade industrial, o estado de bem-estar do Uruguai foi criado a partir de uma base econômica pecuária, no qual o Estado se resalta como um interlocutor de conflitos, por meio de medidas de reparações sociais.

Explicita, ainda, que, posteriormente, o contexto internacional incitou o modelo de substituições de importações, ou seja, deu espaço para o modelo de desenvolvimento para o exterior com base na exportação de produtos primários e acumulação de capital nacional.

Apona que, em 1950, há diversas mudanças na política “*neobatllismo*”, em virtude do estancamento econômico. Nos anos sessenta e setenta, existe uma crise estrutural, levando a reestruturação econômica drástica e um desenvolvimento social retroativo.

Ainda, o livro aponta como fatores que induziram à crise do Estado de bem-estar no Uruguai:

- I) A carência de financiamento;
- II) O fato de a população ativa ter crescido mais lentamente que a passiva;
- III) A falta de autonomia do Estado em relação aos partidos políticos;
- IV) A burocratização excessiva das instituições de crédito.

Como outras possíveis causas aponta o “clientelismo” e a forte burocracia na feitura dos programas sociais.

Progride dissertando que, desde os anos setenta, é impulsionada uma reforma no mercado, denominada de “primeira geração”, ou seja, há uma redução do Estado com privatizações, com desregulações e com a abertura

externa, sinalizando uma busca em superar o modelo de substituições de importações. Dessa maneira, com essa denominada “reforma estruturante” existe um impulso na liberalização comercial e financeira, na abertura para o capital estrangeiro, nas privatizações e nas reformas tributárias.

A segunda geração de reformas se inicia com o defloramento da democracia, em especial com ajustes fiscais, uma maior abertura comercial, uma desregulação laboral, mudanças na seguridade social e na educação pública. Vislumbrando-se um retrocesso nos níveis sociais, principalmente no mercado de trabalho (redução salarial, das condições de trabalho e redução do emprego estatal e industrial).

Avança escrevendo que o problema da pobreza, a partir da década de oitenta, se transformou no tema central da agenda, levando para o foco a reflexão sobre as políticas públicas, em todos os países da América Latina. Ainda assenta que os organismos internacionais (em especial, BID e BM) permanecem atuando na promoção de medidas econômicas e sociais, estimulando a estruturação de uma agenda de reformas sociais, a fim de abordar os problemas existentes na América Latina.

Começa a ser levantada a necessidade de regular, em vez de liberalizar. Assim, sob a alegação de que a concorrência deve ser o “princípio orientador” dos mercados, isto é, o foco deve concentrar-se na regulação dos mercados financeiros, em vez de sua liberalização. Dessa forma, o alcance exercido pelo Banco Mundial, FMI e BID é traçado sob a forma de financiamento e de participação na construção da agenda.

Em resumo, coloca que o Estado de Bem-estar do Uruguai inicia-se com o processo ditatorial, solidificando-se na era democrática, especialmente a partir dos anos noventa. Observa que o agregado de programas “revolucionários” é criado com o fulcro de substituir o Estado de Bem-estar por um sistema de assistência pública de caráter residual. Portanto, uma série de alterações foi introduzida nas políticas sociais, reformulando o modelo universal de proteção por meio do surgimento de novos programas focados nos grupos vulneráveis. Ainda, desabrocha que é vislumbrado um processo suave de terceirização de serviços públicos, ao incorporar atores do setor privado no processo de efetivar benefícios sociais.

A escritora ressalta a importância que o combate à pobreza registrou, fundamentalmente na década de noventa. As políticas de combate à pobreza traduzem-se em uma resposta sugerida pelas organizações internacionais, focando nos indivíduos que são incapazes de se juntar ao mercado. Isto é, essa concepção (“pobreza monetária”) leva em conta a “falta de capacidade”, “vulnerabilidade” e “exposição de risco” do indivíduo.

De tal modo, a energia do Estado deve dirigir-se para estratégias destinadas a auxiliar indivíduos em situação de pobreza, a fim de que esses alcancem o seu desenvolvimento individual no mercado. Passando, conseqüentemente, todas as recomendações das instituições internacionais a serem focalizadas nos pobres, pessoas incapazes que necessitam de ajuda para entrar no mercado.

No terceiro capítulo, a autora aborda o Estado de Bem-estar no Uruguai, apontando suas transformações ao longo do tempo. A autora faz, corretamente, o que se propôs, contudo alcanço que a mesma poderia ter comparado certos pontos com de outros países da América do Sul, principalmente com o Brasil, seu vizinho e o maior país latino em extensão territorial e em população, ainda mais que parte da profissionalização da mesma foi realizada nesse território, para, assim, melhor contextualizar a situação do Uruguai, e até de seu sistema de proteção social.

Por seu turno, o quarto capítulo (*De la integración a la inserción social: el enfoque de riesgo en las políticas de inserción social focalizada*)¹² pondera sobre as transformações do sistema de proteção social, tendo em vista as mudanças sociais em curso no século XX ao XXI. Além disso, analisa a adoção de formas individualizadas de proteção, como uma das mudanças centrais nos planos tecnológico e institucional.

É, portanto, retomada a concepção de individualização social, compreendida como a quebra dos fios que ligam os indivíduos no tecido social, sendo, de tal modo, permitido a apreensão dos problemas sociais como “problemas particulares de indivíduos e famílias”.

¹² Configuração do Estado de Bem-estar uruguaio e sua transformação a partir da década de setenta. Breve trajetória de suas principais estratégias de proteção social. p. 73.

Prosseguindo, diz que as transformações no regime de proteção social são marcadas pela deterioração dos suportes coletivos e pela crescente responsabilização individual. A individualização, em um sentido mais rigoroso, exprime a probabilidade de se vislumbrar atributos individuais, possibilitando o direcionamento dos benefícios sociais. *“Se individualiza en la medida en que se minimiza el origen social de la producción de riesgos, al tiempo que se le exige al individuo el deber de enfrentarlos.”*¹³

As formas individualizadas de proteção social são implicações das conflagrações ocorridas nas duas dimensões: “[...] *las nuevas formas de regulación (o desregulación), acaecidas a partir del quiebre del otrora hegemónico modelo fordista de producción, apelan a la autorregulación individual.*”¹⁴ Tendo em vista que determinados grupos populacionais não são capazes de integrar-se no mundo do trabalho é colocada em dúvida a proteção social orientada para “grupos rígidos e homogêneos”.

Prossegue a escritora expondo que a individualização da proteção social deve ser visualizada como uma proteção baseada nas condições individuais de vida de cada indivíduo, dissociando-se das dos outros. Deste modo, os benefícios sociais deixam em segundo plano as “classificações estruturais” (ocupação, sexo, idade...), sendo esses interligados com os “atributos individuais comportamentais” (estilo de vida). Aponta que ambas as classificações podem ser intercaladas permitindo a constituição de “perfis populacionais” ou “grupos coletivos individuais”.

Assevera que a proteção social individualizada se traduz em uma mudança nos metaobjetivos de intervenção social, ou seja, as “políticas de integração” (“homogeneização da sociedade a partir do centro”) foram “políticas de integração social” (“falta de espaço social”).

Para a escritora, abordagem do “risco” é precípua para alcançar quem necessita de benefícios sociais, sendo esse particularizado na apreciação do

¹³ Se individualiza na medida em que se minimiza a origem social da produção de risco, em tempo que se exige do indivíduo é obrigado o dever enfrentá-los. p. 110.

¹⁴ [...] as novas formas de regulação (ou desregulação), ocorreu a partir da quebra da ex-modelo de hegemônico de produção fordista, apelar para autorregulação individual. p. 111.

estilo de vida. Logo, as estratégias de intervenção política e social podem se focalizar nas maneiras pelas quais os indivíduos arranjam seu mundo.

Além disso, entende que o foco do risco deve ser em estabelecer um corte dentro de um grupo populacional, baseado nos comportamentos e características individuais. Regulando, então, por operações técnicas a inclusão ou exclusão desses grupos no sistema de proteção social.

Coloca que, atualmente, é admissível dispensar o sujeito para especificar os fatores de exposição de risco. Com o avanço da tecnologia abre-se a possibilidade para a criação de “perfis de pessoas”, podendo-se antecipar uma grande variedade de riscos (predefinidos tecnicamente). Dessa forma, a relação “face-a-face” não é mais imprescindível para a consideração do risco. Ainda, expõe que a visão do risco como um utensílio de gestão social constitui-se em dispositivo eficaz para “indicar soluções individuais” com conteúdo técnico, pois permite a implantação da vigilância populacional.

Esse capítulo e o seguinte são o core da ideia da autora, tendo servido os três primeiros capítulos como apoio para que esses sejam mais bem compreendidos. Nesse quarto capítulo são tratados, brilhantemente, o efeito da individualização (identificação “dos atributos individuais comportamentais”) como mecanismo para direcionar os benefícios e a consequente configuração de proteções sociais heterogêneas (focadas). Sendo esses pontos muito interessantes para construção de novas e eficientes políticas públicas sociais.

No quinto e último capítulo, intitulado *Nuevos dispositivos de gestión poblacional: transformaciones institucionales y tecnológicas*, é informado e estudado certos comportamentos, desigualdades e as situações das crianças no Uruguai, em especial o Plano CAIF. Também é trabalhado novos aparelhos de gestão e avaliação populacional.

A autora informa que o Uruguai, nos últimos anos, é marcado pelas transformações na família, no casamento e na fertilidade. Aponta um comportamento na população de mais baixa renda, qual seja: uma maior disposição à procriação (uma maior natalidade). Ademais, aloca que “*La infantilización de la pobreza resulta de la relación entre pobreza*

infantil y pobreza general [...],¹⁵ estando o Uruguai entre os países latino-americanos que possuem um grande número de pobreza infantil, embora o país continue a apresentar umas das menores taxas de pobreza da América Latina. Ligando essa situação ao comportamento anteriormente aludido.

Avança afirmando que a saúde e a educação constituem os pilares do sistema de proteção da criança e do adolescente no Uruguai, inclusive consumindo a maior parte dos gastos públicos para os mais pobres. Ela mostra que 53% dos benefícios sociais para crianças e adolescentes são universais, sendo a idade o único critério de seleção, ao passo que 46,3% desses são focados para situações de pobreza.

Afirma que, no geral, os estudos concordam que, apesar de uma crescente atividade em dirimir a pobreza, não se tem obtido sucesso. Prossegue colocando que as despesas públicas acompanham o comportamento do mercado econômico, ou seja, aumentando ou diminuindo, conforme a situação desse. Apontado o Plano CAIF como a iniciativa mais relevante na área da primeira infância, pois procurou abranger uma população há muito tempo sem cobertura.

A escritora, também, traz à baila que, até os anos setenta, a atenção à primeira infância focou-se na família. Os serviços prestados, nesse período, a esta população era, principalmente, na área da saúde. Nos anos oitenta, contudo, essa mentalidade muda devido a transformações ocorridas na família e no mercado de trabalho. Com o processo de modernização social e, conseqüentemente, o surgimento de novos fenômenos, estes começam a ganhar foco, como o caso do tratamento precoce na infância. Sobre este tema, a articulista escreve que os estudos assinalam no sentido de que as participações em centros pré-escolares aumentam as chances de sucesso escolar nos estágios seguintes de sua educação, contribuindo na redução das desigualdades no desempenho escolar.

Posteriormente, a autora volta a tratar do Plano CAIF, aludindo que o mesmo surge em 1988 como produto:

¹⁵ A pobreza infantil é a relação resultada da relação entre a pobreza infantil e da pobreza em geral [...]. p. 131.

- I) Da necessidade de trazer uma efetividade aos gastos públicos e de atender, eficientemente, certos setores da população.
- II) Do entendimento de que trabalhar com a criança e a sua família é o ponto de partida do qual pode se quebrar o ciclo da pobreza ("pobreza infantil x reprodução social");
- III) Da participação e influência das organizações internacionais. O Plano CAIF nasceu concomitantemente com as indicações do Consenso de Washington, com a participação da UNICEF, aderindo-se, em seguida, ao PNUD e ao BID por meio do Programa Infamília.
- IV) Da importância atribuída pelos novos "saberes disciplinares" à intervenção precoce na primeira infância. Ou seja, as estratégias de influências são baseadas em alicerces cognitivos de várias disciplinas.

Nos termos do livro, o Plano CAIF atua com "versatilidade" e "flexibilidade", características, normalmente, encontradas em políticas de inserção social focalizada. Ainda, expõe que o financiamento, em vários momentos do desenvolvimento histórico do Plano CAIF, adquiriu caráter flexível, colocando em risco a sustentabilidade de suas obras.

Os direitos sociais são parte de um novo álbum, marcado por um processo de desregulamentação desses direitos, havendo a anexação de inovações metodológicas no retorno social do Estado que perturbam o fenômeno da "inclusão-exclusão".

Outro ponto que ela explicita é a intervenção social do Estado, o qual transfere funções de coordenação às sociedades civis (coordenação público-privado), iniciada nos anos noventa. Ainda aponta a disposição crescente, por parte do direito e das políticas sociais, de transferência das funções de obrigações do cuidado e de seguridade à família e à comunidade (familiarização dos dispositivos de proteção social).

Ademais, explana sobre a questão da focalização das prestações sociais, isto é, que há a presença de dois critérios; um critério territorial (zona de influência) – assumindo que grupos populacionais do mesmo território

apresentam características socioeconômicas similares, compartilhando o mesmo problema – e outro de segmentação, tendo em vista a vulnerabilidade ou o risco individual e familiar (individualidade) – daqueles que têm acesso ao serviço. Assim, ambos os pontos são unificados de maneira que o foco territorial seja escoltado por construções de individualização. Primeiro há a imputação dos riscos em um território determinado, depois se passa à prescrição de certos comportamentos em nível do sujeito.

Como é assinalado na obra, é possível resumir as características das novas políticas sociais como modelos centralizados, “setorializados”, com intenção de serem universais e administrados pelo Estado, as quais estão sendo substituídas por sistemas de políticas sociais, abrangente, focados e com delegação para o setor privado.

Entende que a definição da população beneficiária (a partir de uma lista com especificações físicas, mentais, caracterológicas ou atribuíveis a uma dada situação social) deve ser operacionalizada de maneira específica. Logo, deve haver uma definição operativa que exige ponderação e definição de critérios de individualização e seletividade. Ainda, atinge que são necessários dois requisitos para alcançar uma definição: (I) inventariar a população beneficiária (o qual pode ser realizada por meio da informática) e (II) construir o conhecimento como um sistema de codificação de modo a objetivar a diferença. Assegurando que esses requisitos estão reunidos no “Plan CAIF”: “[...] *por un lado, los estudios sobre el desarrollo psicomotor en niños pequeños permiten ilustrar como se construye el conocimiento [...] y, por otro lado, los avances en la tecnología informática son aprovechados como medio de inventariar al conjunto de la población beneficiaria.*”¹⁶

Além disso, alude que os fatores de risco são construídos (identificados) a partir do conhecimento, permitindo a definição da população beneficiária (da focalização), ou seja, possibilitando a construção de perfis populacionais e desenhando as trajetórias institucionais.

¹⁶ [...] por um lado, os estudos sobre o desenvolvimento psicomotor em crianças pequenas permitem ilustrar como o conhecimento é construído [...] e, por outro lado, os avanços na tecnologia de informática são explorados como meios de inventário o conjunto da população beneficiária. p. 166.

A edificação de um ordenamento de informações capazes de situar os indivíduos em um sistema de codificação predisposto se escora no saber. Portanto, a constituição dos elementos fundadores do conhecimento se dá, justamente, por meio das classificações (distinguir as características fundamentais que são relevantes, ou seja, construir um estrato social).

Oportuno aludir que são informados os critérios para classificar pessoas, os quais implicam na presença dos seguintes elementos: (I) a classificação e seus critérios de aplicação; (II) as pessoas e os comportamentos classificados; (III) as instituições; (IV) o conhecimento especializado e o conhecimento popular.

Percebe-se da leitura do livro que o conhecimento das diferenças entre os indivíduos é essencial para um “tratamento” específico. Indicando que o cultivo do saber em volta do desenvolvimento psicomotor na primeira infância e seus fatores de risco são uma divisa que possibilita alcançar tal diferença. Ademais, revela que os resultados dos estudos do *Grupo Interdisciplinario de Estudios Psicosociales - GIEP* mostram uma seleção de variáveis psicossociais associados com distúrbios do desenvolvimento, que são: linha de pobreza, uso de serviços pré-escolar, emprego materno em serviço doméstico, aglomeração e promiscuidade, percepção negativa da família, discussões violentas na família, mãe com o ensino fundamental incompleto, depressão materna habitual, insatisfações maternas com autorealizações, práticas machistas, práticas punitivas frente à desobediência, imagem negativa do pai na fala da mãe. Afirmando que os níveis de pobreza têm pouca associação com o desenvolvimento psicomotor, salvo no caso de extrema pobreza.

Os instrumentos utilizados no Plano CAIF sobre os riscos para o desenvolvimento psicomotor são: escala de avaliação de desenvolvimento psicomotor (EEDP), cronograma de triagem do desenvolvimento psicomotor (baseada em TEPS), instrumento de práticas de criança (IPCG) e escala de saúde mental (SF 36).

Portanto, a avaliação de risco é uma forma de vislumbrar a realidade social, permitindo que sejam alcançados o caráter instrumental e a gestão eficiente das prestações sociais. Expõe que a estipulação dos fatores de risco

para o desenvolvimento psicomotor é constituída por meio de critério de “normalidade”, o qual de sua análise possibilita a individualização, ou seja, enxergar os desvios a partir do “padrão”.

Avança a autora informando que ao identificar, quantificar e classificar os beneficiários é mostrada a concretização da assistência a partir dos sistemas de informação (“racionalidade técnico burocrática de gestão”).

Além disso, expõe que na área da saúde há um maior desenvolvimento dos sistemas de informações (que, principalmente, apareceram a partir nos anos noventa). Indica o Sistema de Informação para a Infância – SIPI como exemplo desse tipo de ferramenta, sendo, inclusive, a base de dados para o Plano CAIF. Esse instrumento, basicamente, serve como instrumento para o planejamento, gestão e monitoramento.

Noticia que a intenção é cunhar um conjunto de bases de dados das diversas instituições prestadoras de serviços sociais, possibilitando um melhor controle dos recursos colocados e o monitoramento da população beneficiada. Trata-se de um sistema integrado, isto é, de um sistema interligado de dados e serviços, rompendo a fragmentação de informação.

Afiança que a estremar a população favorecida por serviços sociais por meio de registro documental permite: (I) montar fluxos de população; (II) acompanhar fluxos individuais; (III) controlar e fiscalizar a alocação de recursos; (IV) moldar os serviços conforme a dificuldade e a população a ser atendida.

Continua apontando que os agentes profissionais oferecem uma série de mecanismos alcançados na esfera acadêmica que auxiliam no ordenamento do mundo social e suportam os atos do Estado, validando as formulações de soluções e as análises dos fenômenos sociais, os quais exclusivamente estes teriam condições de fazer. Destaca que, especificamente, o Plano CAIF, em sua trajetória de cerca de vinte anos, tem mantido uma disposição de ampliação do profissionalismo dos seus serviços, representando a procura de respostas para os fenômenos sociais complexos por meio de conhecimento especializado. Ainda, interessante aludir que a autora coloca que o centro (anteriormente explicitado) é formado por professor especializado em educação infantil, educadores, psicólogo, psicomotricista, assistente social, cozinheira e auxiliar de limpeza.

As modificações institucionais e tecnológicas dos aparelhos de proteção social, segundo a autora, originam várias novas demandas que significam a reestruturação de suas áreas tradicionais de intervenção em algumas disciplinas, como é o caso da psicologia e da psicomotricidade. Os profissionais têm um papel de destaque na seleção, identificação, acesso e coleta das informações e, conseqüentemente, do problema.

Salienta que a automação dos aparelhos diminui o subjetivismo desses profissionais na tomada de decisões por meio da predefinição de fatores de risco, ou seja, com o uso de instrumentos técnicos há a minimização do "fator humano". Ademais, explicita que umas das novidades proporcionadas pela tecnologia é o incremento do acompanhamento populacional independentemente da presença física dos profissionais assistenciais. Ela aponta, ainda, certas tendências que interferem na racionalidade dos profissionais operadores como: (I) o incremento da formalização dos instrumentos, o qual acarreta o aumento da mecanização e burocratização das práticas profissionais em campo; (II) a subordinação da racionalidade clínica para com a racionalidade "tecnoburocrático"; (III) a cooperação do setor privado na gestão dos serviços sociais; (IV) a contribuição como forma de contrapartida dos beneficiários (solidariedade regional), ou seja, a participação de famílias, vizinhos, sociedades civis, profissionais, a fim de reduzir os custos e melhorar o serviço (eficiência); (V) a desmaterialização dos serviços sociais.

Oportuno aludir que ela salienta que "moradia" é tratada como um espaço de intervenção institucional para o incremento de ações sociais, onde é possível enxergar o encontro do conhecimento popular e o especializado. Entre outros objetivos, coloca que essa intervenção tem como objetivo alcançar aqueles setores da população que se encontram em "isolamento" (fora do campo institucional, definindo suas próprias normas de risco). Dessa forma, explicita que se trata de uma estratégia de aproximação com a família e a comunidade, auxiliando que as pessoas ajudem a si, empregando seus próprios recursos, bem como minimizando a ausência das estruturas.

Assevera, ainda, que o incremento da renda e do emprego são aspectos essenciais para a redução da pobreza e de integração, contudo não

são suficientes para reverter o impacto da pobreza sobre o desenvolvimento da criança. Continua colocando que, atualmente, os operadores profissionais reconhecem o lar como ambiente de influência profissional (tais como psicólogos, psicomotricistas, educadores e professores).

No último capítulo, a autora aponta que a saúde e a educação são os pilares do sistema de proteção do Uruguai. Acredito que tal afirmação está completamente certa, devendo inclusive ser essas duas pilstras a reger os investimentos públicos para proteção da criança e do adolescente. Se as crianças tiverem melhor acesso à saúde (compreendida dentro dessa a alimentação) terão uma melhor oportunidade de aprender durante sua passagem na escola e, conseqüentemente, ter melhores oportunidades.

Aqui a escritora, ainda, traz, entre outros pontos, a importante observação de que o apoio institucional e as proteções sociais vêm perdendo sua noção de universalidade (homogeneidade) a fim de focalizar em grupos de risco, tendo como apoio as novas tecnologias (em especial, do sistema de informações integrado). Também aponta a transferência de parcela da responsabilidade para os próprios beneficiados (autoajuda), criando um sistema compensatório, onde os operadores especializados são a ponte que interligam tal sistema. Colocada essas situações, sinto que careceu a autora fornecer sua posição, no sentido de informar se esses mecanismos são mais eficientes em alcançar o que se propõem.

Nas conclusões, por fim, a autora, entre outras afirmações, entende como essencial a análise dos fenômenos da "individualização", da "destraditionalização" e do "risco" para entender o contexto das mudanças institucionais e tecnológicas das formas de proteção social.

Aponta que o processo de individualização (onde os indivíduos são responsáveis por sua vida), não significa que o Estado abdicou de seus componentes, sendo explanado como um produto de modificações sociais (perda das tradições e dos suportes coletivos) que dão mantimento a novas formas de gestão populacional. Essa individualização ora pode ser associada com independência (pois assegura a posição social), ora associada com um grilhão (pois se traduz na falta de vínculo e de ausência de proteção). Expõe, também, que a proteção individualizada é uma forma de governar as esferas

da população para os quais o contexto social só disponibiliza oportunidades para o fracasso.

Prossegue concluindo que as propostas de proteção social individualizada trazem novos conceitos valiosos, os quais apelam para a responsabilidade (autoatendimento), a solidariedade (participação público-privado) e participação (promoção da colaboração da comunidade beneficiada). Ademais, explicita que com as transformações tecnológicas operadas é possível evitar o acesso da população a quem a prestação não se dirige e controlar o uso de quem se beneficia dela.

Expõe que grande parte dos estudos sobre as novas políticas sociais surgem como uma análise sobre os custos públicos, sendo inclusive um dos objetivos do Plano CAIF. A autora, contudo, aponta que não teve o objetivo de responder se essas novas políticas logram em diminuir o gasto social do Estado. Teve, sim, como objetivo evidenciar que os desenhos de proteção individualizados embolsam legitimidade como decorrência de novas formas de pensar a relação "sociedade-indivíduo" (responsabilidades e compromissos recíprocos), a fim de assegurar certos aparelhos sociais.

Dessa forma, avança em sua conclusão avalizando que os "metaobjetivos" de intervenção sociopolítica são reconfigurados pelas formas de proteção social individualizada. Isto é, o apoio institucional e as proteções sociais de natureza coletiva, perdem centralidade frente às novas propostas focalizadas em grupo de risco. Ademais, a proteção social individualizada implica novas formas de acompanhamento e governo populacional, os quais devem gesticular com a tecnologia (em especial sistemas de informações) e com o trabalho especializado, permitindo que os indivíduos possam moldar seus próprios comportamentos.

Afiança, enfim, que esses aparelhos de vigilância e direção da população caracterizam-se, segundo a autora, por: (I) robustecer a relevância dos sistemas de informação; (II) propagar institucionalmente em ambientes, como o "lar" e a "comunidade"; (III) reconfigurar os papéis e as relações entre os agentes profissionais e entre estes e a população beneficiária dos serviços; (IV) aumentar a eficiência; (V) acoplar conteúdos individualizadores do social.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cabe, por último, aludir que o trabalho da Profa. María Laura Vencinday oferece importante contribuição para o estudo das políticas públicas, por analisar de forma metódica e aprofundada as transformações ocorridas no sistema de proteção social, trazendo rodapés e referências pertinentes à temática. Constitui-se em obra indispensável para os profissionais que trabalham com a gestão social pública (economia, direito, ciência política.), pois faz aportar uma visão ampla das instituições e do aparelho de abrigo social e suas mutações ocorridas pelas mudanças sociais, políticas e tecnológicas; isso na visão de uma especialista em ciências política. As seções do livro ficaram muito bem-dispostas, isto é, em cada seção (capítulo) foi sendo arquitetada uma base para o próximo.

O livro apresenta uma análise técnica e serena do fenômeno de reconhecimento dos direitos securitários, o que o credencia como uma obra de valor no cenário dos direitos sociais no Uruguai, por conseguinte, a leitura do livro faz-se obrigatória aos “estudantes” e “profissionais” da área das ciências sociais, porquanto além de trazer a construção ocorrida ao longo do tempo do sistema de proteção social, apresenta, claramente, as inovações albergadas aos aparelhos e objetivos estatais, com o fim de dar maior efetividade a esses, servindo, então, de base para futuras reflexões sobre o assunto.

AMARANTE, Verónica; VIGORITO, Andrea (compiladoras).
Investigación y Políticas Sociales – La colaboración entre la Udelar y el Mides para la implementación del PANES. Montevideo: UDELAR, 2012.

Resenha Crítica por Luís Renato Martins de Almeida¹

1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A obra *investigación y políticas sociales – La colaboración entre la UDELAR y el mides para la implementación del panes* foi organizada por Verónica Amarante e Andrea Vigorito, pesquisadoras do Instituto de Economia da Universidade da República – Udelar, no Uruguai, e tem origem na experiência do projeto e implementação do programa de transferência de renda condicionadas, resultante da cooperação entre o Ministério de Desenvolvimento Social do Uruguai – Mides, e a Udelar. A empreitada recebeu o prêmio de melhores práticas de cooperação entre pesquisadores acadêmicos à efetivação de políticas sociais, concedido pela *Poverty Reduction, Equity and Growth Network – PEGnet*.²

O trabalho destina-se àqueles que pretendem conhecer a experiência da colaboração levada a efeito entre a Udelar e o Mides, isto é, a união das atividades desenvolvidas pela instituição acadêmica com o órgão

¹ Luís Renato Martins de Almeida é mestrando do Programa de Pós-Graduação stricto sensu – Mestrado em Direitos Fundamentais da Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC). Juiz de Direito em Santa Catarina.

² A rede de investigação PEGNet (Rede de Redução da Pobreza, Equidade e Crescimento) foi fundada em 2005 como uma iniciativa conjunta do Instituto Kiel de Economia Mundial (IfW), do Prof. Rainer Klump (Universidade de Frankfurt), do Prof. Stephan Klasen (Universidade de Göttingen), O Ministério Alemão de Desenvolvimento Econômico e Cooperação (BMZ), bem como as duas agências de cooperação para o desenvolvimento GTZ e KfW. A motivação subjacente a esta iniciativa foi fomentar a cooperação em investigação entre instituições acadêmicas alemãs que trabalham em questões de pobreza nos países em desenvolvimento e intensificar o intercâmbio de conhecimentos entre a academia e a cooperação para o desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.pegnet.ifw-kiel.de/about-pegnet/history>>.

governamental de execução de políticas públicas, cujo objetivo foi planejar e implementar o Plano de Atenção Nacional de Emergência Social (PANES).

2 SINOPSE

O livro se divide em quatro partes. Na primeira, denominada *La intervención*, são descritas as principais características do programa social. Na segunda parte, *Las atividades realizadas por la Udelar: algunas experiências*, explica o trabalho de pesquisa da Udelar para ajudar na implementação da política pública, como o desenvolvimento de uma metodologia de seleção das pessoas que poderiam ser beneficiadas pelo programa; o trabalho de análise do impacto e efeito do PANES sobre a população beneficiária do programa; e a assistência na construção de um sistema de informação das prestações sociais fornecidas pelo Estado. Na terceira parte, *Evaluación de la experiencia*, relata como foi realizado o processo de cooperação em si mesmo, demonstrando como se deu a atuação dos atores envolvidos. Por fim, na quarta parte, *Más allá de esta experiencia: la articulación entre investigación y políticas*, traz uma reflexão sobre a natureza e características das relações entre a pesquisa acadêmica e o planejamento e implementação de políticas públicas, baseada na experiência de um pesquisador que participou do processo.

A primeira parte do livro contém o capítulo um escrito por Verónica Amarante e Andrea Vigorito. Nesta parte inicial, introduz o leitor à situação social da população do Uruguai no tocante aos índices de pobreza, ao estabelecer como marco de observação a recessão econômica principiada em 1999 e o período de concepção e implementação do PANES, iniciado em 2005 e finalizado em 2007, quando foi proposto um novo programa social, denominado Plano de Equidade.

Destaca que em março de 2005, 29,4% da população se situavam abaixo da linha de pobreza,³ enquanto 3,5% viviam em estado de indigência,⁴ conforme gráfico apresentado.

Nesse contexto, o plano anunciado como plataforma eleitoral do grupo de esquerda e centro-esquerda que assumia governo, compreendia um conjunto de intervenção estatal que consistia em transferência mensal de renda destinada a 20% da população mais carente dentro do grupo de famílias pobres (aproximadamente 8% da população total).

Já de início são apresentadas as principais ações que embasaram o PANES: o *Ingreso Ciudadano*⁵ (IC), que consistia no pagamento mensal, pelo Estado, da quantia fixo de \$ 1.360 (um mil e trezentos e sessenta pesos uruguaios), equivalente em 2005 a US\$ 56 (cinquenta e seis dólares americanos), para cada família, independentemente de sua composição; *Rutas de salida*,⁶ formado por atividades de capacitação e integração de duração semestral, embora repetível, que algum integrante adulto da família beneficiária deveria, obrigatoriamente, participar; *Trabajo por Uruguay*⁷ (TxU), programa transitório e de caráter voluntário, selecionado por sorteio entre as pessoas inscritas, em que um integrante da família beneficiária se comprometia a trabalhar, numa jornada de seis horas por um período de tempo determinado, em troca de um salário cujo montante duplicava o *Ingreso Ciudadano*; *Tarjeta Alimentaria*⁸ (AA), que compreendia um cartão para utilizar no pagamento de compras de alimentos, produtos de limpeza e de higiene, destinado às famílias beneficiárias com mulheres grávidas ou com filhos entre zero a 18 anos de idade.

Também traz notas introdutórias sobre o modo utilizado para a seleção e inscrição das pessoas postulantes aos benefícios do PANES, realizada por meio de diversas informações socioeconômicas, as quais

³ A Renda familiar não é suficiente para o consumo básico de alimentos, vestuário, saúde e transporte (NR).

⁴ A Renda familiar não é suficiente para o consumo básico de alimentos (NR).

⁵ "Receita Cidadã", em tradução livre (NR).

⁶ "Rotas de saída", em tradução livre (NR).

⁷ "Trabalho por Uruguai", em tradução livre (NR).

⁸ "Cartão de alimentação", em tradução livre (NR).

formaram as fontes da base de dados para formulação de outras intervenções governamentais com a finalização do PANES.

A segunda parte da obra é composta pelos capítulos dois, três e quatro, tem-se, no capítulo dois, a seleção dos beneficiários do PANES e foi escrito por Verónica Amarante, Rodrigo Arim e Andrea Vigorito. À vista da delimitação do grupo de famílias que seria atendido pelo PANES, a primeira atividade de cooperação da Udelar com o Mides, por meio do Instituto de Economia, foi a prestação de auxílio técnico para desenvolver uma metodologia de seleção das famílias postulantes dos benefícios do PANES.

Assim, demonstra-se que o modelo de seleção engendrado é diferente das adotadas em outros países que utilizam unicamente o critério geográfico e de renda. É explicado que para determinar os beneficiários dos programas de transferência de renda, o PANES se utilizou de uma metodologia baseada em um teste de verificação que envolveu análise ponderada de diversas variáveis que estão descritas nos quadros demonstrativos expostos.

Com a aplicação da metodologia escolhida, foi possível identificar as famílias chefiadas por mulheres, por jovens, e a presença de filhos menores de 18 anos etc., o que revela o intenso trabalho de coleta e tratamento de dados e informações, a fim de contrastá-los com a realidade. Este fato implicou revisar a versão inicial para adequar os pesos das variáveis na metodologia de seleção.

No capítulo três, as autoras Verónica Amarante e Andrea Vigorito examinam o trabalho de cooperação da Udelar, com enfoque nos efeitos do PANES sobre a pobreza, indigência e desigualdade social, bem como avaliam o impacto quantitativo do programa.

A avaliação dos efeitos e impactos do PANES foi uma tarefa de grande importância, porquanto inédita no Uruguai. Permitiu aferir a expansão da rede de proteção social baseada em um sistema de informação conectado com outros registros de benefícios sociais, o que possibilitou mensurar a condição social das famílias e os respectivos efeitos dos eventuais benefícios recebidos.

A Udelar participou desta avaliação por meio do *Instituto de Economía* (Iecon), que projetou e efetuou o exame dos impactos

quantitativos do PANES, e o Instituto de Estatística que cuidou dos aspectos de amostragem dos dados apurados. Para tanto, foi empreendido um trabalho de coordenação entre diversos organismos do Estado com o objetivo de utilizar todas as informações possíveis, envolvendo os registros de seguridade social, registros de nascimento do Ministério da Saúde Pública, dentre outros órgãos, e de registros de estudantes do ensino médio do Ministério da Educação e Cultura. Também convidados a participar da empreitada os especialistas da Universidade de Londres e da Universidade de Berkeley, na Califórnia, que contou com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Para avaliar o resultado do impacto do PANES, os pesquisadores analisaram dados que abarcaram aspectos variados como as alterações do nível de renda das famílias e a inserção dos seus membros no mercado de trabalho; aumento da escolarização das crianças e adolescentes; saúde e fertilidade; alteração da distribuição de recursos no interior da família, no nível de empoderamento da autonomia de seus beneficiários; e vínculos e confiança. Utilizaram a metodologia do projeto descontinuo, que se baseia na comparação das famílias que foram e as que não foram incluídas no PANES.

No tópico, são apresentados as explicações e os respectivos quadros com as dimensões e variáveis consideradas nas avaliações efetuadas, assim como as explicações e quadros com as pontuações das famílias que ficam no entorno da pontuação de corte para a seleção de ingresso no programa; as fórmulas utilizadas e os esclarecimentos que revelam os resultados da avaliação do impacto, conforme os quadros expostos.

Carmen Midaglia escreve o capítulo quatro, intitulado *La apuesta a la información pública actualizada: el Repertorio de políticas sociales*,⁹ no qual é apresentado outro projeto do trabalho de cooperação entre a Udelar e o Mides: o Repertório de Políticas Sociais.

O dito Repertório consistiu na edificação de um sistema de informação sobre o conjunto de prestações sociais fornecidas pelo Estado uruguaio,

⁹ “A aposta na informação pública atualizada: o Repertório de políticas públicas”, em tradução livre (NR).

e tinha por objetivo (I) unificar, metodologicamente, os diagnósticos das demandas sociais, e assim gerar um fluxo de informação permanente e renovável à articulação e coordenação das políticas sociais; e (II) utilizar a base de dados para realização de pesquisa acadêmica sobre a situação, o alcance e a evolução dos esquemas de proteção e bem-estar social nacional.

A metodologia utilizada consistiu no envio de um formulário com perguntas aos diversos organismos responsáveis pela articulação e implementação das políticas sociais. Com as informações, foi possível identificar e agrupar os diversos benefícios ofertados e compará-los entre si.

A equipe de pesquisadores encontrou algumas dificuldades na execução do trabalho, notadamente na compilação das informações que não tinham base empírica. Ademais, as prestações sociais fornecidas pela administração central e por órgãos descentralizados eram em maior número do se imaginava; cada entidade pública tinha uma cultura organizacional e um ritmo de trabalho singular, ao qual a equipe de pesquisadores teve que se ajustar; as informações solicitadas não se encontravam no formato necessitado pelo Repertório; e ainda, era a primeira vez que se fazia um trabalho tão abrangente do conjunto de proteção social público.

O Repertório foi realizado em três etapas, auxiliando no desenvolvimento do portal eletrônico do Observatório social do Mides, mantendo vivo o *Repertório de políticas sociales*, já que é necessária a atualização e compatibilização dos dados, na forma concebida em colaboração com a equipe da Udelar.

A terceira parte do livro, a *Evaluación de la experiencia*,¹⁰ contém os capítulos cinco e seis. A perspectiva do Mides, título do capítulo cinco escrito por Juan Pablo Labat, expõe o processo de implementação do PANES sob o ponto de vista da coexistência do fator técnico e político, cujo propósito é descrever a criação do Mides, em 2005, com a finalidade de dirigir a política social em nível nacional, tendo como a mais importante atividade naquele momento, o desenvolvimento e implementação do PANES.

¹⁰ "Avaliação da experiência", em tradução livre (NR).

A avaliação do autor centra-se no programa *Ingreso Ciudadano*, que foi o primeiro a ser implementado e no qual se definiu quais seriam as famílias beneficiárias do PANES. Isso porque, os critérios de avaliação das pessoas que seriam beneficiadas foram construídos a partir de conteúdo de natureza técnica e política.

Nessa senda, explana acerca do trabalho executado pelos técnicos e dirigentes políticos para eleger os critérios de seleção das famílias. Em primeiro, a implementação do plano requereu que as famílias que viviam abaixo da linha de pobreza fossem visitadas, com o fito de se obter as informações necessárias baseadas no questionário formulado pela equipe que concebeu as PANES.

O trabalho de visitas às famílias para aplicação do questionário, inicialmente sob a responsabilidade da *Duelar*, passou a ser desenvolvido sob a coordenação do Mídís e contou com vários contratempos acerca do tempo despendido e a qualidade dos serviços executados.

São relatadas as soluções, com a utilização de profissionais na área social, para a colheita e crítica das informações. Após catalogar as informações e incluir das pessoas potencialmente beneficiárias do programa de transferência de renda (IC), foi verificado um número superior de famílias ao inicialmente previsto, o que exigiu o aprofundamento do estudo da base de dados socioeconômico coletados, que resultou na necessidade de visitar grupos de famílias.

Houve inúmeras inconsistências na avaliação das famílias que requereram a revisita como: (I) famílias que ingressaram no programa de forma condicional, cuja confirmação dependia de averiguações posteriores; (II) houve famílias que ingressaram no plano em razão da flexibilização dos critérios sobre a qualidade e completude das informações; (III) famílias que foram identificadas a partir de trabalho com registro incorreto de benefícios por declaração incorreta da composição familiar; (IV) existência de alguns critérios definidos como incompatíveis, como a presença de máquina de lavar roupas, automóveis, registro de atividade empresarial etc.

O autor relata os motivos pelos quais se decidiu, politicamente, ampliar o acesso dessas famílias naquele momento inicial, para

posteriormente depurar os problemas nos mecanismos de seleção. Com os ajustes, foi aprimorada a metodologia de seleção com a melhoria da base de dados. Isso possibilitou que outros órgãos governamentais pudessem incrementar e melhorar os seus serviços, utilizando-se da intercomunicação dos dados, como a previdência social.

No capítulo seis, em texto escrito por Carmem Midaglia, foi demonstrada a perspectiva da Udelar no processo de implementação do PANES. A autora cuida de explicar sobre o intercâmbio entre a Udelar e o Mides.

Inicialmente, situa a condição da Udelar, como colaboradora esporádica da administração pública sem a formação de vínculos permanentes, haja vista as diferenças na forma de atuação, fontes de financiamento incompatíveis – a Udelar recebe recursos públicos –, e também porque os formatos de contratação privilegiavam os consultores individuais e não a instituição.

Por essa razão, explica que a experiência Udelar-Mides tratada no livro tem significado singular, seja pelo ineditismo do trabalho como, e especialmente, pelo envolvimento dos pesquisadores acadêmicos e estudantes que colaboraram na promoção de formatos de implementação de políticas públicas de programas sociais. Detalha, em alguns tópicos, as atividades desempenhadas pela Udelar-Mides, destacando o início da relação de cooperação e as diferentes características institucionais.

A primeira fase do relacionamento institucional foi marcada pela urgência no desenvolvimento e implementação do PANES, conjugada pela inexperiência das partes na execução de uma parceria nas condições propostas, porquanto, embora o objetivo fosse o mesmo, as pautas de ações de modo de agir eram bastante diferentes.

A base do principal programa do PANES, fundada na transferência de renda (*Ingreso Ciudadano – IC*), exigiu informação consistente e atualizada sobre os estratos sociais mais pobres e sua localização territorial. Sendo o principal programa social do governo, então recém empossado, e a Udelar dispondo de equipe técnica e acadêmica especializada em diversos problemas sociais, com possibilidade de trabalhar com distintas bases de dados, e

ainda, com instrumentos metodológicos para identificar os beneficiários do programa social, vislumbrou-se uma promissora cooperação.

Contudo, para o desenvolvimento do trabalho em conjunto, dadas as diferenças institucionais, requereram um processo de aprendizado para ajustar o modo de agir de ambos os organismos.

Num segundo momento do trabalho de cooperação, ultrapassada a urgência inicial, no projeto de trabalho foi viabilizado o desenvolvimento de uma nova política social, denominado Plano de Equidade. Este programa, de proteção de longo prazo, foi elaborado a partir da experiência do PANES, com o objetivo de ampliar a cobertura social para outros estratos da sociedade, de modo a incorporar uma série de prestações que forma o programa de bem-estar social uruguaio.

Na perspectiva da Udelar, houve enriquecimento das pessoas vinculadas à Universidade – pesquisadores e universitários –, que puderam conhecer de um lugar privilegiado, a implantação de um plano social sob o aspecto teórico e prático. A experiência permitiu, ainda, manejar informações públicas que alimentaram os estudos acadêmicos, e a familiarizar-se com as rotinas do serviço estatal, compreendendo a dinâmica de funcionamento.

A quarta parte do livro denominada *Más allá de esta experiencia: la articulación entre investigación y políticas*, traz o capítulo sete escrito por Andrés Rius, cujo assunto é o uso da investigação baseada na evidencia, nos programas contra a pobreza no Uruguai, no período de 2005-2009.

O autor busca demonstrar as qualidades do trabalho realizado pela Udelar-Mides, sob o enfoque acadêmico, a partir da concessão do prêmio de melhores práticas de cooperação entre pesquisadores acadêmicos à efetivação de políticas sociais, concedido pela *Poverty Reduction, Equity and Growth Network* – PEGnet; ressalta, ainda, o autor que na execução do projeto houveram muitos acertos e dificuldades, todavia, a experiência revelou características não usuais e auspiciosas, e assim fornece um valioso material para rediscutir a colaboração acadêmica no planejamento e execução de políticas públicas.

A seguir, o autor passa a discorrer sobre a pesquisa e evidência nas políticas públicas, e usa o termo “articulação”, em semelhança ao termo

bridging utilizado pela literatura inglesa, para se referir à ligação entre a pesquisa acadêmica e as políticas públicas, citando os estudos internacionais e expõe, sucintamente, os motivos do incremento de estudos sobre o vínculo da investigação acadêmica e as políticas públicas de desenvolvimento.

Ao avaliara “articulação” entre Udelar-Mides, destaca as peculiaridades sobre a escassa informação dos pesquisadores acerca dos déficits do setor público uruguaio. Saliencia que, se de um lado os pesquisadores não tinham experiência na dinâmica das atividades políticas, o Mides havia sido recém-criado e não estava capacitado para compilar, de forma consistente, as informações básicas sobre os diversos programas sociais preexistentes. Estes obstáculos transformam-se em oportunidade para se estabelecer um diálogo horizontal entre as instituições, o que contribuiu ao entendimento entre as equipes da Udelar e do Mides.

Outra perspectiva analisada da “articulação” é o conteúdo político e ideológico que permeia a relação institucional, porquanto o programa de assistência social se insere no programa de governo submetido ao escrutínio popular. O trabalho de cooperação surgiu de uma necessidade técnica do Mides em desenvolver uma metodologia mais complexa de seleção das famílias beneficiárias. Contudo, o apoio técnico a um programa social dessa envergadura, definido por um grupo de coalizão política que pela primeira vez havia alcançado o poder, exigiu que o parceiro técnico se legitimasse, também, no tocante à visão política do projeto.

Essa questão é trabalhada pelo autor ao fazer referência sobre a necessidade de construir uma relação de confiança, sem a perda da independência técnica. Nessa quadra, explanou como se deu a relação Udelar-Mides sob esse aspecto.

Em continuação ao tema tratado, como a estabelecer outros ganhos com a “articulação”, o texto ingressa na análise científica da pesquisa acadêmica em um contexto social. Desde logo é afirmado que os cientistas sociais são atores políticos, em maior ou menor grau, porém atuam politicamente. Por essa razão, a utilização da pesquisa acadêmica, baseada na realidade para elaboração de políticas sociais, possibilita a ampliação

do debate e a maximização de um projeto político construído por meio de diversos atores.

A interação do conhecimento científico com a política passa por três enfoques: (I) sistemas exitosos de inovação; (II) epistemologia e estudo social da ciência; e (III) a inteligência da democracia. O caminho para a inovação se dá pela competência de ideias, que resulta, também, na competência política. Nessa senda, a nova organização das ciências sociais tem exigido mais que a base do conhecimento sustentado unicamente na metodologia científica. Os estudos revelam que as investigações para os problemas modernos têm recorrido a critérios recheados de valores, sem olvidar da cientificidade dos resultados. A “articulação”, nesse sentido, viabiliza decisões inteligentes, porque produz políticas públicas veiculadas à ideologia do governo que está no exercício do poder, corroborada pela qualidade das investigações acadêmicas, proporcionando regimes democráticos melhor equipados na busca de soluções de problemas complexos.

Por fim, esclarece que o êxito da associação Udelar-Mides reside na combinação de fortes fundamentos técnicos e no desejo de obter respostas úteis, críveis e legítimas na concepção e implementação da política social.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para muito além de uma simples compilação de artigos, a obra organizada pelas pesquisadoras Verónica Amarante e Andrea Vigorito, constitui em um verdadeiro retrato da rica experiência vivenciada pela Universidade da República do Uruguai. De forma coesa e consistente, os capítulos revelam a intensidade do desenvolvimento do trabalho acadêmico em um projeto de nível nacional, que transformou o modo de planejar e implementar políticas públicas no Uruguai.

Lograram, as organizadoras do livro, alcançar a justa medida entre os textos com relatos de uma experiência prática, e as opiniões sobre uma nova dinâmica de fazer ciência vivenciada pelos articulistas.

Nessa perspectiva, é possível extrair dados informativos sobre a situação social, especificamente da população destinatária do Plano de Atenção Nacional de Emergência Social (PANES), e vislumbrar os desafios enfrentados pelas equipes que planejaram e desenvolveram a metodologia de seleção, como primeiro passo para a implementação do programa social.

A necessidade de ajustes na forma de realizar o trabalho, a legitimação dos critérios técnicos adotados sem que, de alguma forma, pudesse contrariar a opção política, são relatos que contribuem, sobremaneira, com um novo pensamento acerca da metodologia de empreender pesquisa científica.

Sem dúvida, pelo ineditismo do projeto executado, o livro em comento é de leitura obrigatória para aqueles que pretendem compreender como a investigação acadêmica pode contribuir na implementação de política pública e impactar na vida de um país.

VOMERO CABANO, Fabricio; RIAL FERREYRA, Virginia;
RODRIGUEZ LUSSICH, Eloisa. *Procesos de selección social y vulnerabilidad: varones jóvenes viviendo en la calle*. Montevideo: Universidad de la República, 2011.

Resenha Crítica por Nilson Feliciano de Araújo¹

1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A obra *Procesos de selección social e vulnerabilidade: jovens rapazes vivendo nas ruas* se enquadra na área de antropologia social e tem por autores: Virginia Rial, doutora e mestre em Ciências Humanas, antropóloga social, educadora sexual e assistente interina do Departamento de Antropologia Social; Eloisa Rodríguez, mestre em Antropologia Social, pós-graduada em Psicologia Junguiana e Fabricio Vomero, doutor, licenciado em Psicologia.

O estudo foi desenvolvido no âmbito do Programa de Antropologia e Saúde, do Instituto de Antropologia da Faculdade de Ciências Humanas e da Educação da Universidade da República do Uruguai, em Montevideo, concentradamente em sua área costeira, nas regiões de Carretas, Parque Rodo, Cabo e Cidade Velha Central, que são locais conhecidamente atrativos aos jovens que vivem em situação de rua.

A obra se reparte em sete capítulos e se propõe a abordar as causas que levam jovens na idade entre 14 (quatorze) e 29 (vinte e nove) anos a abandonar seus lares e irem viver na rua. Seus autores verificam e analisam os aspectos econômicos, sociais e culturais que motivaram essas pessoas a abandonar suas casas e se submeterem a condições subumanas de vida nas periferias da cidade de Montevideo, capital do Uruguai.

¹ Mestrando em Direitos Fundamentais pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC). Especialista em Direito Material e Processual do Trabalho, Direito Material e Processual Civil e Direito Público, com ênfase em Direito Constitucional e Direito, pela UNOESC. Professor nos cursos de Direito e Pós-Graduação em Direito do Trabalho e Previdenciário na mesma universidade, nos campi de Videira e Joaçaba. É servidor público do Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região.

2 SINOPSE

A obra inicialmente trata dos procedimentos metodológicos utilizados para a realização da pesquisa, indicando os parâmetros técnicos utilizados na coleta e análise dos dados, para depois desenvolver o tema sob a forma de uma narrativa da vida dos moradores de rua na cidade de Montevidéu e, a partir de entrevistas com jovens de rua, é feita uma análise das razões que levaram estas pessoas a abandonar seus lares, bem como a vivência e sobrevivência nas ruas e a tentativa de buscarem melhores condições de vida e retorno às suas famílias.

No sexto capítulo são analisadas as perspectivas existentes para que estes moradores de rua possam alcançar seus maiores objetivos e uma condição de vida mais digna, sendo abordados os sonhos e desejos dessas pessoas para o futuro.

No sétimo capítulo são feitas algumas considerações finais e conclusões sobre a pesquisa e também fornecido sugestões para resolver a problemática dos moradores de rua em Montevidéu, destacando possíveis políticas públicas que poderiam ser implementadas e os prováveis resultados destas políticas para a melhoria das condições de vida dessas pessoas que vivem na rua.

2.1 O PROCESSO DE INVESTIGAÇÃO

O estudo teve como base e ponto de partida as pesquisas realizadas pelos membros do Programa de Antropologia Saúde, realizados nos anos de 1999 a 2004 em Montevidéu, onde foi detectado como um problema a situação dos homens e particularmente jovens do sexo masculino que viviam nas ruas e periferias da cidade de Montevidéu.

Alguns antecedentes importantes foram utilizados pelos autores na obra, como subsídio. Um deles foi um trabalho multidisciplinar, realizado em 1993, para avaliar a incidência de variáveis sociais e espaciais no desenvolvimento psicomotor em crianças menores de seis anos, sendo que,

a partir destes dados, o diagnóstico foi estabelecido sobre o impacto do espaço impróprio e privação física, cultural no desenvolvimento emocional de crianças. Outro foi o consumo de drogas entre jovens.

A abordagem a partir do discurso dos jovens nos dá uma visão dos fatos, entendida esta como a percepção que eles têm sobre a sua própria vida, seus relacionamentos e sobre possíveis ligações novas que são tecidas no futuro todos os dias.

O trabalho é um estudo das relações humanas, notadamente sobre as relações entre o homem e seu meio ambiente, com seus lugares, com o mundo, espaços sociais e instituições, abordando aspectos profundos e íntimos dos moradores de rua de Montevideu, e as necessidades mais básicas, desde a alimentação, local seguro para dormir, intimidade e o sentimento de pertencer a algo, fazer parte de algum tipo de sistema, coisas estas que não se pode ter quando se está vivendo na rua.

No início da investigação, os autores se propuseram a realizar levantamentos de dados com uma forma de tipo censo, verificando numericamente a quantidade de pessoas que viviam na rua e outras informações disponíveis sobre estas pessoas, para proceder aos primeiros parâmetros da pesquisa e assim dar início ao desenvolvimento do tema.

A partir de agosto de 2007 começaram com as abordagens para a juventude consistente na realização de entrevistas, convocando, para tanto, colaboradores voluntários (alunos da Licenciatura em Antropologia Social) para participar com a equipe de pesquisa no trabalho de campo, seguida por uma análise de dados, casos e histórias contadas pelos moradores de rua. Na sequência, procedeu-se a sistematização destes dados e finalizando com a realização da avaliação qualitativa e interpretação dos resultados.

Verificaram os autores que, no Uruguai o número de jovens que vivem na rua tem aumentado nos últimos anos na mesma proporção do aumento dos níveis de pobreza e dos riscos que estas pessoas estão sujeitas no convívio na rua, seja a vulnerabilidade econômica que exclui estas pessoas do convívio social, seja, principalmente, a exclusão cultural que impede o sentimento de pertencimento à espécie, direito fundamental de qualquer ser humano.

Estes jovens ao abandonarem seus lares e irem para a rua ficam submetidos a uma nova estrutura de vida que se monta em torno da utilização do espaço em que vivem, onde todos buscam segurança e algumas condições mínimas para a sobrevivência, tais como alimentos, produtos de higiene pessoal, vestuário e calçado, ofertas de emprego, formas de linguagem e links com os vizinhos. Muitos destes jovens vêm de famílias pobres e com falta de recursos econômicos e apoio emocional, o que ocasiona fracas relações familiares e o desestímulo da manutenção dos vínculos familiares, levando os jovens a buscar outros caminhos e perspectivas.

Verifica-se que a pesquisa realizada teve como referências a área metropolitana da cidade de Montevidéu, na região central; "Praça de Los Trinta y Tres"; Biblioteca Nacional no bairro de Cordón; no entorno do terminal "Tres Cruces; no Obelisco; na zona do Parque Rodó infantil; e Parque Biarritz, no Bairro Punta Carretas". No ano de 2007 é que começaram as entrevistas com os jovens, sendo elaborada uma grande quantidade de perguntas como forma de se estabelecer um diagnóstico da situação dos jovens que viviam nas ruas naquele espaço geográfico.

Ao longo destas entrevistas, os jovens relataram a motivação pela qual buscam estes lugares para se estabelecerem na vida de rua. Disseram serem lugares que possuem muitos recursos, tais como possibilidade de ganho de dinheiro, sanitários para necessidades, serviços sociais, transporte e outras situações que lhes possibilitam uma sobrevivência e superação destas dificuldades, sejam físicas, sociais econômicas e culturais.

Grande parte destes jovens relata que saiu de suas casas e do convívio com suas famílias em razão da situação de pobreza extrema que vivia, da violência familiar e, também, para fugir do álcool o consumo de álcool. Contudo, o que se verificou, é que mesmo na rua acabaram por ceder a esses vícios e neles encontraram uma das formas de alentar o sofrimento e angústia que experimentam pela vida na rua.

2.2 ENCONTROS E DESENCONTROS DO UNIVERSO RELACIONAL

Neste capítulo os autores analisam dos percalços que ocorrem nos relacionamentos familiares e que culminam com a saída dos jovens de casa com destino às ruas. São várias as situações e conflitos que motivam a saída dos jovens de casa. O modo individualista com que as novas gerações estão sendo submetidas é uma das causas mais importantes dos conflitos familiares, não havendo um sentimento de unidade e pertencimento a um grupo, enfraquecendo os elos afetivos entre os membros de uma família, motivando o abandono do lar.

Vê-se que a estrutura familiar moderna está fragmentada, com o predomínio da figura materna, sem a autoridade do pai, situação que desestabiliza a relação familiar e deixa seus membros propensos a toda espécie de vulnerabilidade, seja afetiva, ocorrendo a dilaceração dos vínculos familiares e o abandono dos lares pelos jovens em buscas de novas perspectivas.

A dilaceração da família se dá em razão da separação entre pai e mãe, sendo que somente a mãe ainda permanece com a família e ela não consegue sozinha manter a união do grupo familiar. Também tem situações em que a mãe, ao buscar constituir nova relação, traz para casa uma outra pessoa - padrasto -, que não consegue ter um relacionamento com os filhos e aí, deste atrito, gera a saída dos jovens de casa. Seja pela figura de um pai ausente ou agressivo, seja pela incompatibilidade de relacionamento com um padrasto, a tensão nas relações familiares acontece e é a motivação que promove a ruptura completa dos vínculos familiares e a saída dos jovens para a rua.

Nas entrevistas realizadas pelos autores e constante na obra, vê-se testemunhos de jovens que relatam terem saído de casa em razão de um fato grave acontecido na família ou, mesmo por desentendimentos comuns, geralmente com o pai ou padrasto, proveniente de maus tratos e brigas.

Entretanto, alguns desses jovens demonstram sempre uma vontade de voltar para casa e reconstituir seus vínculos de forma a terem novamente uma relação familiar. Percebe-se que sentem falta do convívio familiar e das pessoas que faziam parte da vida antes de abandonarem seus lares.

Contudo, ainda temem se repetir as situações que motivaram a saída de casa e por isso ficam indecisos quanto ao retorno.

Outro fator que dificulta a volta destes jovens a seus lares são as facilidades que encontram na vida da rua e a possibilidade mais atrativa do consumo de drogas. Estas duas coisas associadas são uma espécie de combustível que motivam estes jovens a permanecerem na rua. Na rua, encontram algumas condições de vida que são até melhores daquelas que tinham em suas casas, onde a falta de alimentação e cuidados eram até mais acentuados do que o modo como vivem na rua.

O consumo de droga é um dos fatores mais importantes causadores do afastamento destes jovens de suas casas. Alguns relatos informam que no momento em que a família percebe o uso de droga dos jovens, procuram ajuda e formas de tratamento ou mesmo afastar estes jovens das drogas. Aí surgem os conflitos que motivam o abandono do lar pelos jovens, até para poder continuar usando drogas sem que haja cobranças por parte dos familiares. Na rua cada um é senhor de seu próprio destino e não é necessário dar explicações do que se faz ou deixa-se de fazer. Este sentimento de liberdade é muito buscado por todos os moradores de rua, embora com ele venham muitas outras situações e dificuldades.

O que se percebe no desenvolvimento do tema é que a obra foi desenvolvida com base em entrevistas aos jovens moradores de rua de Montevideú, no Uruguai e, os relatos trazem situações fidedignas dos moradores que, com suas próprias palavras e maneira de se expressarem, trazem a notícia de como vivem, o que fazem, quais são seus medos e angústias e seus planos para o futuro.

Importante destacar que nem sempre estas pessoas realmente vão dizer tudo aquilo que estão sentindo e vivendo. Às vezes, um desses depoimentos pode estar influenciado pelo momento que vive a pessoa no instante em que foi abordada para a entrevista, situação que poderia viciar as informações colhidas e também desvirtuar a análise dos fatos e informações obtidas em uma entrevista.

Exemplo disso é entrevistar algum jovem sob o efeito de drogas ou álcool. Neste momento a tendência deste jovem é traçar uma situação

mais favorável em relação à sua vida, já que nestes momentos, geralmente eufóricos, os medos, inseguranças e angústias são deixados para trás, ficando somente as esperanças e anseio por dias melhores.

Contudo, diante da grande quantidade de relatos colhidos, percebe-se uma certa homogeneidade nos fatos, sendo todos de certa forma conscientes da vulnerabilidade que estão expostos no convívio na rua, onde não se têm amigos, mas sim conhecidos, onde não se pode contar ou confiar em ninguém e que o ambiente onde vivem é cheio de incertezas e dúvidas quanto ao futuro.

Todos têm esperança em dias melhores e também com um possível retorno aos seus lares, mas vivem um dia de cada vez, sempre buscando alimento durante o dia e um lugar seguro para dormir à noite, sendo esta a sua rotina, tentando apenas sobreviver.

2.3 AS ORIGENS

Neste capítulo os autores buscam estudar e analisar as origens desses jovens que vivem nas ruas. De onde eles vêm e de qual ambiente saíram, qual era suas condições sociais e econômicas, bem como de como é o espaço que utilizam nas ruas e quais os motivos que levam eles a determinados pontos e lugares. Enfim, o que determina o ponto da cidade que escolhem para viver, depois de saírem de suas casas.

Nas análises dos autores e nas entrevistas, chegou-se à conclusão que estes jovens são oriundos de famílias muito pobres e sem nenhuma estrutura que possibilitasse as mínimas condições de subsistência, aliado às fracas relações familiares e o uso de drogas e álcool, que dificultava o convívio familiar e aproximou estes jovens das ruas como uma forma de se buscar um espaço onde fossem mais bem aceitos e que não houvesse cobranças em relação as suas atitudes.

Ainda com base nestas entrevistas realizadas, constata-se que a escolha pelo local aonde irão se fixar na rua se dá pela maior possibilidade de se ter acesso aos meios de sobrevivência e que também possam ter

acesso a apoio institucional do estado, objetivando acesso a serviços sociais que contemplem os moradores de rua e que de uma ou outra forma lhes proporcione algum benefício, por menor que seja, já que nenhuma perspectiva essas pessoas podem ter, o que faz com que qualquer forma de ajuda lhes seja sempre bem-vinda e necessária.

2.4 OS RISCOS DA VULNERABILIDADE

O livro dá conta de que a vida na rua é propensa a toda espécie de vulnerabilidade que se possa imaginar, não tendo o ser humano as mínimas condições que são necessárias a uma vida com alguma dosagem de dignidade e segurança. Estes moradores de rua estão excluídos de qualquer política pública e vivem à margem do sistema social, não tendo acesso a nenhum bem de natureza econômica, cultural, social ou, mesmo até o direito básico de qualquer cidadão de ser reconhecido como ser humano, já que uma parte desses moradores de rua nem documento possui.

Na análise dos relatos e depoimentos colhidos pelos autores, estes chegaram à conclusão que em razão da precariedade que se encontram e sem nenhuma segurança, muitos moradores de rua têm seus documentos subtraídos por outros moradores e passam a viver na mais completa marginalidade, contribuindo para perderem sua própria identidade, pelo uso excessivo de álcool e drogas, e rompendo o último elo de possibilidade de inserção social, pois, sem documentos, jamais conseguirão qualquer espécie de trabalho formal, nem mesmo poderão se identificar, para ter acesso à alimentação ou aos albergues fornecidos pelo estado, onde possam passar a noite e receber um prato de comida.

Constatou-se que os moradores de rua não possuem planos de saúde e estão vulneráveis a todas as espécies de doenças, ante a fragilidade que têm pela falta de alimentação adequada, de roupas para vestir e também de local seguro e adequado para dormir, ficando ao relento e propenso às intempéries do tempo, contraindo as mais variadas doenças, sejam das mais simples como as respiratórias e gripes em geral, como também AIDS

e outras relacionadas ao consumo de drogas, que acabam por tornar ainda mais frágeis as vidas desses jovens que vivem nas ruas de Montevideu.

O consumo de drogas é acentuado neste ambiente pelos moradores de rua. São várias as formas como se consegue o entorpecente, seja pelo dinheiro ganho por pequenos trabalhos realizados, seja nas esmolas que ganham, seja também por prostituição. O certo é que grande parte destas pessoas são viciadas em drogas e as utilizam como forma de poder amenizar os sofrimentos físicos e psicológicos causados pela vida difícil que levam nas ruas, sendo que esta dependência das drogas praticamente retira deles qualquer perspectiva de retornarem ao convívio das famílias, conseguirem algum trabalho ou qualquer outras forma de reinclusão social, se tornando praticamente selado o destino de permanecer nas ruas até a morte ou algum outro evento imprevisível que possa fazer cessar a vida na rua.

2.5 SOBRE ADAPTAÇÕES E DOTAÇÕES

Na análise dos dados provenientes das entrevistas realizadas, os autores chegaram à conclusão que os moradores de rua na cidade de Montevideu se adaptam ao ritmo da cidade e das oportunidades de conseguir situações mais favoráveis à satisfação de seus instintos básicos, como alimentação, repouso e segurança. Desta forma, muitas vezes dormem durante o dia para permanecerem acordados durante a noite, também por questões de segurança, já que, como eles próprios informam: “na rua não há amigos, mas somente conhecidos e que sempre deve dormir com um olho aberto”, tal o grau de vulnerabilidade a que ficam expostos, sem nenhuma privacidade, proteção ou segurança, ficando à mercê de todo o tipo de violência, desde um simples furto, até outras situações mais graves, como agressões e até mesmo mortes.

Estes moradores de rua no momento de dormir procuram muito por praças que possibilitam dormir até mais tarde, já que, diferentemente de calçadas e proximidade de lojas, não há movimento intenso e assim dá

maior tempo para descanso, se ter que trocar de lugar nas primeiras horas da manhã, quando o movimento de pessoas se intensifica pela ida ao trabalho.

Outros jovens utilizam as ruas somente durante o dia, onde buscam formas de obter dinheiro e assim poder ter um ganho para sua sobrevivência. São pessoas que tem local para morar, geralmente nas periferias, mas que durante o dia vêm à rua, geralmente em um território já definido e por ele defendido, tornando-se uma área por ele controlada e voltada a alguma atividade que possa lhes proporcionar algum benefício.

A adaptação à rua se dá ao longo do tempo e da vivência nestas condições adversas, sendo um aprendizado diário de todas as dificuldades experimentadas e assim cada um vai estabelecendo padrões de comportamento que são necessários à sobrevivência, seja para conseguir o alimento, seja para ter alguma segurança. Geralmente os que mais conseguem se adaptar à vida na rua são os jovens que desde pequenos estão nela. Assim vão crescendo e se habituando a essas adversidades e melhor suportam estas dificuldades, até porque não tem outro parâmetro que possa comparar em a vida que levam, tendo esta como a única forma de viver.

Grande parte destes jovens não tem nenhuma especialização ou escolaridade, o que impede a conquista de um trabalho formal ou mesmo alguma atividade que possa lhes render um salário mais digno, vivendo assim de trabalhos periódicos e ocasionais que nem sempre estão disponíveis e assim não lhes permite auferir um ganho que lhes possa assegurar ao menos a compra de alimentos.

Estes moradores de rua contam sempre com a hospitalidade e generosidade das pessoas que lhes dão alimentos e, em algumas situações, quando algum outro morador de rua consegue mais alimento, em algumas situações, ajuda aquele que está em situação pior que a sua. Vê-se que toda a vida desses jovens que moram na rua está direcionada a atender as necessidades básicas imediatas, como alimentação e sono, não havendo como pensar no futuro, já que o estado de vulnerabilidade em que se encontram os leva a concentrar todos os seus esforços nas necessidades prementes, sem qualquer possibilidade de pensar ou planejar qualquer outra coisa a médio e longo prazo.

2.6 A CONSTRUÇÃO DO FUTURO

Os autores, após as entrevistas e dados coletados com os meninos e jovens de rua de Montevideu, buscaram se empenhar em pesquisar junto a essas pessoas quais seriam suas perspectivas quanto ao futuro e o que esperam que aconteça em suas vidas, já que se encontram em situação muito precária. Alguns disseram que tinham sonhos de constituir família algum dia, ter uma casa, filhos e um bom trabalho, ter uma conexão social e poder pertencer a um grupo que possa desfrutar de uma vida normal, como pessoas comuns.

Estes moradores de rua acreditam que em algum momento irá acontecer alguma coisa que resolverá seus problemas e possibilitará uma melhoria em suas condições, traçando alguns projetos, na maioria deles perspectivas que possibilitem ter um lugar seguro para poder viver e também uma família. Ainda, alguns não viam nenhuma saída e procuravam viver o presente, sem pensar no amanhã, deixando a vida andar no seu curso, sentindo-se impotentes para alterar o rumo dos acontecimentos e traçar um caminho para sua vida.

Nos vários testemunhos destes moradores percebe-se que eles têm a rua como uma escola, onde se aprende e adquire experiência e se utiliza destes conhecimentos para estabelecer as melhores estratégias de sobrevivência. Por certo, até mesmo para, em um dado momento, poder utilizar estes conhecimentos como auxílio a "sair da rua" e se reinserir em alguma outra realidade social que se lhes apresente possível.

2.7 CONCLUSÕES DOS AUTORES

Ao final, os autores da obra fazem um retrospecto do estudo e apontam algumas conclusões e perspectivas para as pessoas que moram na rua. Destacam que os jovens que vivem na rua se sentem excluídos e quanto mais tempo permanecem na rua menos possibilidade de reinserção lhes é possível porque paulatinamente vão se adaptando e acostumando viver

nessa situação de vulnerabilidade e, aos poucos, vão perdendo a capacidade e discernimento para poder reagir a esta situação, se tornando impotentes e passivos, aceitando e não mais se insurgindo contra esta situação precária em que estão submetidos.

A desestruturação da família é a principal causa da ida dos jovens para a rua e o primeiro passo para que o jovem se retire de casa e busque novas formas de vida, se afastando daquele ambiente em busca de melhores condições, ante a nocividade que experimentam no ciclo familiar.

Após a vivência e os sofrimentos que passam na vida na rua, estes jovens em sua maioria sonham em retornar aos lares, reestabelecer os laços familiares, conseguir trabalho, constituir família própria e ter filhos, saindo das ruas e se reincluindo socialmente de forma a poder desfrutar das benesses comuns às demais pessoas.

Os autores também criticam as políticas públicas, considerando que as mesmas não têm sido efetivas quanto ao combate à pobreza e à desigualdade social, conduzindo à desestruturação das famílias que vivem em condições de miserabilidade e não desfrutam de estrutura econômica capaz de mantê-los unidos, causando esta ruptura e à exposição à situação de rua. Segundo os autores, urge ser criada uma opção que funcione como local intermediário, de triagem, no qual estes jovens possam ser recebidos, logo após saírem de suas casas, e onde possam ter as condições apropriadas de sobrevivência e vida digna para buscarem reunir, em dado momento, condições de retornarem aos seus lares e se reinserirem nos demais aspectos da vida familiar e social.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O livro *Procesos de selección social y vulnerabilidad: Varones jóvenes viviendo em la calle* dos autores Virginia Rial Ferreyra, Eloisa Rodriguez Lussich e Fabricio Vomero Cabano é fruto de pesquisas realizadas pelos três autores em relação aos jovens que vivem na rua na cidade de Montevideú, capital do Uruguai.

Estes autores basearam sua obra em entrevistas realizadas com os moradores e no desenvolvimento trazem situações reais em que estão submetidos estes moradores, que são narrados pelos próprios autores desta trágica história. A obra vem ilustrada com fotos e trechos de depoimentos que são muito ilustrativos da real situação em que estão expostas estas pessoas que vivem na rua em completa situação de exclusão social e completa vulnerabilidade.

Com linguagem simples e utilizando somente os dados coletados nas entrevistas, os autores brilhantemente traduzem em palavras o drama desses jovens, desde o momento em que decidem abandonar seus lares e os motivos que os levaram a tomar esta decisão, até e também todos os percalços que estas pessoas se submetem na vida na rua, bem como os sonhos e projetos destas pessoas em ver formas de poderem ter dias melhores e assim retornar ao convívio social, seja se aproximando novamente da família de origem, seja para constituir uma nova família.

Apesar de ser um problema comum em muitos países, sejam os economicamente estabilizados seja, principalmente, naqueles onde o nível de pobreza é acentuado, os moradores de rua são excluídos de qualquer política pública que minimamente possa assegurar algumas condições dignas de vida. Em alguns países ainda dispõem de uma estrutura para que possam ter acesso a alguns itens básicos de sobrevivência, como alimentação e abrigo. Contudo, naqueles países onde o estado não dispõe de uma estrutura para atendimento a estas pessoas, o que se vê é uma condição insustentável de vida, um completo abandono do ser humano a sua própria sorte, levando estas pessoas a perderem qualquer referência e padrão de vida digna e o pior, muitos se conformando e aceitando isso como uma verdade sem perspectiva de mudança.

A abordagem do tema foi muito bem tratada pelos autores, com conteúdo rico em informações colhidas diretamente com as pessoas envolvidas, o que dá uma credibilidade maior aos autores e obra, possibilitando uma correta noção da vida e drama pelo qual passam estas pessoas que vivem na rua naquele local.

Fica o desafio aos autores para que este trabalho seja disponibilizado às entidades governamentais daquele país para que a partir destas constatações e conclusões se possam discutir e implementar políticas públicas que possam de uma forma minimizar este problema, dando mais condições para que as famílias possam se manter estruturadas e, nas situações em que ocorrer a saída dos jovens de casa, que se possa dar um acompanhamento e uma mínima estrutura a fim de que possam, em algum momento, retornar a seus lares e que não fazer mais da rua a sua forma de viver.