

A LONGA VIAGEM DA INCOMPLETUDE CIDADÃ NO BRASIL. DO MODELO DE CIDADANIA CORPORATIVA INSPIRADO EM OLIVEIRA VIANNA À CRISE DA CIDADANIA UNIVERSAL

Maria Emilia Prado

Universidade do Estado de Rio de Janeiro, Brazil. E-mail: emiprado@gmail.com

Recibido: 11 Noviembre 2010 / Revisado: 5 Diciembre 2010 / Aceptado: 9 Diciembre 2010 / Publicación Online: 15 Febrero 2011

Resumo: O objetivo deste texto é apresentar algumas considerações acerca das dificuldades estruturais para se estabelecer no Brasil o modelo de cidadania universal para em seguida discutir o tipo de cidadania que passou a vigorar a partir de 1930 e que se caracterizou por ser uma integração corporativista. Por outro lado, Este modelo entrou em declínio na década de 1990, logo após a promulgação da Constituição de 1988- conhecida como Constituição Cidadã-. Esse declínio não se fez acompanhar pelo estabelecimento de uma cidadania universal, mas, ao contrário passou-se ao desmonte dos direitos sociais estabelecidos no distante decênio de 1930 e sua substituição pelo modelo liberal no qual o Estado pouco se interessava por fornecer os meios para inclusão social. Mais recentemente, o governo Lula provocou, porém, uma inflexão neste modelo. Mas, afirmar isto, não significa que se estabeleceram no Brasil os meios indispensáveis para o pleno exercício da cidadania universal.

Palavras-Chave: cidadania, intelectuais, nação, desenvolvimento.

A *inclusão social* tem sido uma constante no debate político e social brasileiro, estando presente de forma inovadora, embora não suficiente, na Constituição de 1988, não por acaso conhecida como *Constituição Cidadã*. O modelo proposto por Marshall¹ a respeito da maneira como foram implantados os direitos de cidadania, tinha a sociedade inglesa como parâmetro e por esta razão tem sido objeto de discussão entre os estudiosos, uma vez que se considera impossível universalizar esta

experiência histórica. A final, existem tipos diferentes de construção da cidadania que pouca semelhança guarda com o modelo inglês: casos da França, Alemanha e os Estados Unidos, sem falar nos países ibéricos e na América Latina. Cidadania construída de baixo para cima, de cima para baixo. Cidadania adquirida no interior da esfera pública ou dentro do espaço privado. Por mais que haja uma pluralidade de modelos, é preciso reter o papel preponderante do Estado-Nacional, espaço de construção de um tipo novo de solidariedade em que o cidadão surge como sujeito político característico desse mundo.

Seja qual for o viés teórico, quando se trabalha com a questão da cidadania tem-se por pressuposto a definição de critérios capazes de integrar e a um só tempo igualar perante a lei a população de um Estado. Essa integração pode ter ocorrido como uma conquista dos cidadãos ou mediante mecanismos viabilizados pelo Estado. Quando se fala em cidadania é preciso ter claro que foi no Ocidente, na Era Moderna² que foi possível a construção de uma ordem caracterizada pela vigência da liberdade e por um pacto político e social que estipulava direitos e deveres entre o Estado e a população.

A nação³ surgia como um novo modo de se organizar a vida dos homens e o Estado Nação passou a ser o espaço privilegiado de ordenação do poder, da economia e da cultura num determinado território. A partir de então, as solidariedades locais foram, progressivamente, suplantadas e a diversidade cultural submetida aos ditames da cultura nacional.

A modernidade necessitou dos Estados Nacionais – essas entidades capazes de soldar os indivíduos e os seus destinos, no contexto de um território específico. Na medida em que os laços que prendiam o camponês à vida aldeã foram quebrados, o Estado Nação e suas instituições passaram a ser o *locus* legítimo onde se estruturaram as novas relações de solidariedade capazes de garantir a liberdade e a igualdade perante as leis.

A unificação nacional exigiu, também, a unificação lingüística com o conseqüente fim dos dialetos locais. Exigiu, ainda, a unificação dos sistemas escolar, de comunicações, bem como a definição de um sistema simbólico reconhecido por todos os cidadãos e perfeitamente capaz de representar a nação. O esquema de Marshall pode ajudar a visualizar o modo como, pouco a pouco, o Estado Nação foi incorporando, num processo complexo e contraditório, novas funções, na proporção em que os cidadãos exigiam maior parcela de interferência neste Estado. Aos direitos civis nascidos nos Setecentos, seguiram-se os direitos políticos, consolidados ao longo de Oitocentos. Já o século XX seria o cenário de concretização e crise dos direitos sociais e do Estado de Bem Estar Social.

A questão dos direitos, apesar dos avanços e recuos, foi sem dúvida uma das mais significativas do século XIX. Pouco a pouco foram se consolidando as idéias dos que defendiam o direito à liberdade, levando ao fim tanto a servidão na Europa Oriental, quanto a escravidão no continente americano. Da mesma forma os direitos políticos foram-se impondo.

O mesmo processo que levou à construção das nações na Europa possibilitou o fim do sistema de colonização inaugurado no século XVI, com a transformação das antigas áreas coloniais em Estados independentes, os quais tinham como parâmetro a modernidade européia – caso do Brasil e dos demais países da América Latina, que, desde o século XIX, inspiram-se nas experiências de alguns países europeus ou norte-americanos para se constituírem como Estados Nacionais modernos.

Os Estados que emergiram dos movimentos de emancipação colonial tinham características que os tornavam, no entanto, incompatíveis com o receituário da modernidade. No caso do Brasil, por exemplo, o princípio da liberdade de iniciativa entrava em choque com a escravidão. Além disso, sendo a economia de natureza

agrária, e prioritariamente voltada para a produção de gêneros destinados ao mercado externo, mesmo o homem livre encontrava dificuldades para o exercício do seu direito de empreendimento. Ainda que o direito ao voto estivesse ao alcance de mais de 80% da população livre, (mesmo havendo a exigência de renda mínima para o exercício do voto, esta era de reduzido valor, o que possibilitava a existência de um número muito grande de eleitores), as dificuldades para exercê-los tornavam os direitos políticos *tabula rasa*.

Dessa maneira, ao longo do século XIX quando a Europa vivenciava o processo de consolidação do Estado Nação como expressão da modernidade, o Brasil procurava dar forma a uma estrutura política inspirada nos moldes ditados pela modernidade, mas tendo como suporte uma organização social, econômica e cultural presa a padrões tradicionais. Apesar de o império brasileiro ter sido considerado centralizador tanto pelos analistas coevos quanto posteriores, ele se mostrou incapaz de neutralizar o peso dos poderes locais, aquelas as tiranias privadas que submetia os cidadãos pobres ou inteiramente despossuídos do Império, o que na prática tornava sem valor os direitos civis e políticos⁴.

Nos anos que antecederam a independência, encontramos as primeiras reflexões acerca das dificuldades para se construir no Brasil um país nos moldes modernos. Assim, garantir a unidade territorial e construir uma identidade nacional capaz de unificar os diversos setores da sociedade apareciam como os principais desafios para os homens que se articulavam em torno de D. Pedro. Construir a nação pressupunha integrar a população. José Bonifácio de Andrada e Silva, integrante da elite política ligada ao rei de Portugal, D. João VI foi político e intelectual preocupado com essas questões. Ainda no reinado de D. João VI, advertia sobre a necessidade do Estado em efetuar reformas radicais, capazes de viabilizar a construção de uma sociedade moderna. Identificava como condição essencial, ainda que não suficiente, o fim da escravidão e a integração dos índios.

Essas medidas se constituiriam no passo inicial visando eliminar as profundas diferenças que caracterizavam a sociedade brasileira. Conferir o mesmo estatuto civil e político para todos era o meio mais eficaz de construir a nação e esta devia ser definida pela sua condição de mestiça.

Afirmava suas convicções, advertindo sobre a necessidade de se promover os meios necessários à educação dos índios e dos negros, sem a qual a integração não ocorreria a contento. A emancipação dos escravos era condição *sine qua non* de construção da nacionalidade e de tornar viável o projeto civilizador. Afinal, a escravidão corrompia o país, pois impedia a civilização, na medida em que ao manter os negros em estado de barbárie os senhores acabavam se deixando impregnar dessa barbárie. José Bonifácio externou esse posicionamento na Introdução do seu projeto enviado à Assembléia Geral Constituinte para extinção do tráfico negreiro e abolição gradual da escravidão⁵. O projeto de Bonifácio não chegou a ser discutido, e a própria Constituinte foi dissolvida pelo imperador Pedro I ficando, dessa forma, a questão escravista postergada. Joaquim Nabuco⁶, uma das principais lideranças da campanha abolicionista no Brasil, retomou essa questão por ocasião da campanha eleitoral de 1884.

A temática da integração seria objeto constante nas reflexões dos pensadores desde o início do estabelecimento da república (1889), uma vez que a abolição da escravidão não se fez acompanhar por medidas como: reforma agrária, política educacional e créditos a integração dos ex-escravos não pode se efetivar. Com a proximidade do fim da escravidão, as áreas mais desenvolvidas economicamente- caso da produção cafeeira de São Paulo- perceberam nos imigrantes europeus um substituto ideal para o escravo. Nessas circunstâncias, a política imigrantista trouxe para o Brasil europeus expulsos do campo pelo processo de capitalização das terras. Ocorre, porém, que o Estado não cuidou dos meios indispensáveis à integração desses imigrantes na condição de cidadãos brasileiros.

A questão da cidadania continuava sem ser resolvida, embora uma parcela significativa da intelectualidade brasileira já expressasse preocupações com essa cidadania inacabada. A liberdade que chegara em 1888 não se fez acompanhar pelos meios indispensáveis para a integração da população. O processo educacional, por sua vez, era ainda muito elementar, a população desconhecia os seus direitos e deveres, enquanto o mercado, que na tradição liberal era o *locus* apropriado ao empreendimento, era restrito, num país onde as terras permaneciam fechadas, o crédito reduzido e a indústria incapaz de absorver a demanda por

trabalho. O Estado brasileiro se mostrava incapaz de construir a nação. Oliveira Vianna escrevendo na década de 1920, apontava para a fragilidade do Estado brasileiro diante dos poderes locais. Recorrendo ao modo como se construiu no Brasil a sociedade colonial, revelava ser esta uma sociedade extremamente elitista, controlada pelos detentores das terras. A presença desse elitismo levou a que houvesse uma “despreocupação do interesse coletivo, ausência de espírito do bem comum, de sentimento de solidariedade comunal e coletiva, carência de instituições corporativas em prol do interesse do ‘lugar’, da ‘vila’, da ‘cidade’”.⁷ Esse poder do clã era, portanto, a característica mais marcante dessa sociedade.

Estabelecida a independência, essa forma de organização não perdeu influência. Ao contrário, estava presente, inclusive nas cidades que se manifestavam como clã eleitoral. No clã rural era onde havia a única possibilidade de existência de laços de solidariedade dessa nobreza territorial que englobando o povo, (percebido por Oliveira Vianna como “povo - massa”) e outros integrantes do clã era caracterizada por ser um misto de dominação e proteção levando à solidariedade eleitoral, gênese da organização partidária do país.

Diante da singularidade da organização social brasileira, não era possível, para Oliveira Vianna, conceber um modo de integração igual ao ocorrido na Europa Ocidental ou nos Estados Unidos. O povo-massa, que ao longo do século XIX participava do sistema eleitoral, só o fizera na condição de agregado de um grande senhor, constituindo-se em sua força eleitoral.

Para romper com essa tradição era preciso que o Estado interviesse de modo a ser o agente aglutinador desse povo-massa. Era imprescindível colocar o povo sob a proteção de um só senhor (o Estado), que por sua vez se responsabilizaria pela integração social do povo. Não se tratava, porém, de uma simples transferência do poder dos clãs para o Estado. Embora crítico em relação ao comportamento das elites, por não se comprometerem com o país, não negou a importância delas. O Estado seria um mediador dos interesses diversos dessas elites. O poder executivo seria fortalecido e dotado de instrumentos que lhe permitissem exercer o poder de decisão. Quanto ao povo-massa, seria integrado ao corpo social como trabalhador.

Introduzia assim a idéia de um corporativismo mais afinado com aqueles já existentes em outros países. Ele era composto por segmentos sócio-profissionais organizados, ou seja, por Câmaras ligadas ao mundo do trabalho – a partir dos sindicatos – ou por câmaras ligadas ao mundo do patronato. Esta estrutura corporativa teria, também, a função de evitar o conflito entre o capital e o trabalho.

A chamada “cidadania regulada”, implantada a partir do governo Vargas, especialmente no período conhecido como Estado Novo possibilitou a transferência das lealdades antes depositadas nos poderes locais para o poder central. Alguns direitos sociais foram fixados sob a direção do Estado e mediante preenchimento de certos requisitos. Liberdade e igualdade perante as leis não se efetivaram de modo global, a cidadania permanecia incompleta. Por sua vez o Estado não foi capaz de construir os instrumentos necessários para viabilizar a integração; escolas, rede de comunicação etc. A cidadania era, então, um atributo concedido pelo Estado e a posse dos direitos estava sujeita a determinados requisitos, ou seja: não era universal.

Nos últimos decênios desse “breve século XX”⁸ quando o processo de mundialização põe em xeque os princípios da cidadania universal, assistimos no Brasil à revisão daquela forma de integração construída no governo Vargas. A questão adquire, no entanto, outra coloração: não se trata de rever o modelo da cidadania regulada para implantar a cidadania universal (já que o tempo de construção desse modelo de cidadania não é o atual, que se caracteriza, como já dito, pela contestação desses valores), mas sim de rever o modelo existente para tornar o Estado livre de ser receptáculo das lealdades, corporativistas ou não.

A retirada das responsabilidades do Estado para com os cidadãos (apresentada como a face moderna da política) coloca-nos, paradoxalmente, “*pari-passu*” com o mundo da pós-modernidade. Suprema ironia, porque enquanto ser moderno significou a construção de um Estado Nação, caracterizado pela difusão dos direitos de cidadania no espaço territorial da nação, o Brasil esteve longe de alcançá-la. Hoje, quando o processo de mundialização redefine a modernidade acentuando seu caráter excludente, parece fácil ao Estado brasileiro conduzir o país em direção a essa modernidade.

Em 2006 foi realizada pelo *Centro de Cidadania Barbosa Lima Sobrinho* da UERJ⁹ uma pesquisa que permite visualizar muitas das questões acima referidas. Seus resultados são expressivos – ainda que ela se limite à cidade do Rio de Janeiro – permitem refletir sobre o incompletude da cidadania no Brasil. Essa pesquisa foi realizada com 400 pessoas com idade entre 17 e 70 anos em diferentes bairros da cidade do Rio de Janeiro que possuíam renda mensal entre 4 salários mínimos (algo em torno de 900 euros em valores de 2010) até 25 salários mínimos (algo em torno de 6000 euros em valores de 2010).

Um dos dados que mais sobressaem é o fato de que apenas 33,3% dos entrevistados terem respondido afirmativamente à questão de que já haviam participado de alguma associação para defesa de uma causa ou idéia. Ora, uma das características centrais de uma sociedade cujos cidadãos se encontram na posse e no exercício de seus direitos e deveres é, exatamente, o fato de que esses cidadãos se organizam para a defesa de idéias e causas, especialmente, daquelas de interesse nacional.

A pesquisa revela que não há ainda na cultura cívica do universo dos entrevistados uma junção entre cidadania e democracia. É bem verdade que 57,1% dos entrevistados consideraram a democracia como melhor do que a ditadura, mas é muito alto, 34,8% o número dos que consideram que a ditadura pode, em certas circunstâncias, ser melhor do que a democracia. Ora, após a recente experiência política brasileira proveniente da revolução de 1964, esse grau de aceitação da ditadura pode e deve ser considerado, extremamente, elevado.

Por outro lado, esse mesmo dado nos permite, por exemplo, especular sobre as possíveis causas de uma aceitação tão alta da forma ditatorial de governo, especialmente num centro urbano das proporções política e cultural do Rio de Janeiro? Um possível caminho para compreensão da questão acima pode ser obtido se observarmos o papel ocupado pelo Estado. Na percepção dos entrevistados, este é visto como sendo o responsável pela concretização dos direitos de cidadania. Apesar disto, a relação dos cidadãos com o Estado é contraditória e tensa, já que 38,8% dos entrevistados consideram-se prejudicado pelos órgãos públicos que deveriam garantir os direitos de cidadania. Nesse sentido, há críticas à saúde pública, justiça, polícia, previdência social.

A junção desses dados permite-nos perceber como é grande a expectativa em torno do papel do Estado. E isto é facilmente compreensível, basta que nos voltemos para o processo histórico de formação da cidadania no Brasil.

Tendo sido esses direitos outorgados mediante critérios criados e regulados pelo Estado, nem todos a eles tinham acesso. O modelo de cidadania universal não chegou como já dito, a ser implantado no Brasil e dessa forma mesmo os habitantes de um grande centro urbano como o Rio de Janeiro, têm acessos diferenciados aos direitos de cidadania.

É importante observar também que 64,5% dos entrevistados consideram que o fato de terem estudado pouco dificulta a conquista dos direitos de cidadania. A pesquisa revela também que fatores como: pobreza, deficiência física, raça, local de moradia, idade, são percebidos como dificultando ou até mesmo impedindo a conquista do direito de cidadania. A dificultar ainda mais todo esse quadro, temos ainda a implantação retardatária e territorialmente parcial (limitada ao Sudeste) do sistema fabril, o que uma vez mais obstaculizava o empreendimento. Some-se a isto a tradição bacharelesca da sociedade brasileira e a pouca valorização dada ao trabalho manual, manufatureiro ou industrial.

Cabe destacar, ainda, a enorme importância dada à educação como meio de atingir os direitos de cidadania e as dificuldades para o acesso a essa mesma educação. Uma vez mais temos neste particular o reflexo da forma como se implantaram os direitos de cidadania no Brasil. Afinal, com o bloqueio do acesso à terra, em virtude da manutenção dos privilégios da grande propriedade, limitava-se a possibilidade de ascensão social dos despossuídos mediante o trabalho agrícola em terras próprias.

A implantação retardatária e parcial do parque industrial no Brasil também dificultou a constituição de um contingente amplo de operários. A desmedida valorização do diploma de bacharel contribuía também para a desvalorização do trabalho manual. Por outro lado, é preciso ressaltar que o acesso à educação era limitado além de restrito aos maiores centros urbanos. Quando já mais para o final do século XX se expandiu o acesso à escolaridade não havia garantia de gratuidade nem tampouco qualidade no ensino oferecido.

Dessa forma, a educação de fato funcionou como um fator de ascensão social e através dela garantia de conhecimentos dos direitos de cidadania. Nem sempre o conhecimento dos direitos representa garantia de que os mesmos fossem respeitados pelo Estado ou pelas instituições. Assim, nem sempre o acesso formal a educação possibilitou conhecer os direitos de cidadania e principalmente que os mesmos fossem efetivados.

A História tem ensinado que o estatuto da cidadania foi e ainda é uma conquista árdua dos povos. Do direito à liberdade e ao empreendimento ao direito ao voto e a participar no processo das decisões nacionais, um difícil e longo caminho (mais de dois séculos) precisou ser percorrido.

Cabe destacar, porém, que nesta primeira década do século XXI o governo brasileiro tem procurado viabilizar meios capazes de propiciar uma maior integração da população aos direitos de cidadania. Melhor distribuição de renda, ampliação do emprego, aumento da capacidade de consumo foram algumas das medidas tomadas. O investimento em educação tem sido acelerado, mas, este se revela no principal gargalo brasileiro: como recuperar o tempo perdido? No ranking divulgado recentemente pelo Banco Mundial o Brasil¹⁰ aparece como a nação que mais avançou. Ocupa hoje o 73º lugar entre os 169 países. Este desempenho é suficiente para que o Brasil integre o grupo de desenvolvimento humano elevado. Mas, é insuficiente de outro ponto de vista. Se considerarmos o IDH-D, por exemplo, constatamos que o país caiu 15 posições. Entre os motivos encontramos: a desigualdade de renda e a falta de acesso a saúde e saneamento básico. Mas, o maior entrave é, sem dúvida, a educação. A nova metodologia utilizada considera uma espécie de "expectativa de vida" da educação, ou seja o número de anos que um jovem deve permanecer estudando e nesse particular o Brasil retrocedeu de 14,5 para 13,8 o número de anos destinados aos estudos.

BIBLIOGRAFIA

- ANDERSON, Benedict. *Nação e Consciência Nacional*. Trad., São Paulo, Ática, 1989.
- ANDRADA E SILVA, José Bonifácio. "Representação à Assembléia Geral Constituinte e Legislativa no Império do Brasil sobre a escravatura". In FALCAO, Edgard de C. (org) *Obras científicas, políticas e sociais de José*

Bonifácio de A. e Silva. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1965, v. 2, 136.

GELNNER, E. *Naciones y Nacionalismo*. Trad., México, Alianza Editorial.

HOBBSAWM, Eric. *A Era das Revoluções. 1789-1848*. Trad., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

MARSHALL. T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Trad., Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

MAUSS, Marcel. *La Nation. Ouevres*, Paris, Les Editions de Minuit, 1969, v.1, 537-639.

OLIVEIRA VIANNA, Francisco de. *Instituições Políticas Brasileiras*. Belo Horizonte, Itatiaia, 1987.

PRADO, Maria Emilia. *Memorial das Desigualdades. Os impasses da cidadania no Brasil - 1870-1902*, Rio de Janeiro, Revan/Faperj, 2005.

_____. *Joaquim Nabuco. A Política como Moral e como História*. Rio de Janeiro, Ed. Museu da República, 2005.

RELATÓRIOS da Pesquisa Dimensões da Cidadania. *Fala: cadernos de cidadania*. n.2, 2006. Rio de Janeiro, UERJ, 11-31.

RELATÓRIOS. Banco Mundial. <http://go.worldbank.org/v2AUPIK7AO> e <http://hdr.undp.org/en/> Acessados no dia 05 de novembro de 2010.

WEBER, Max. “A Nação”, Trad. *Ensaios de Sociologia*, Rio de Janeiro, ed. Guanabara, 1982, 201-210.

NOTAS

¹ - Cf. Marshall. T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Trad., Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

² Cf. Hobsbawm, Eric. *A Era das Revoluções. 1789-1848*. Trad., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

³ - A esse respeito ver por exemplo: Mauss, Marcel. *La Nation. Ouevres*, Paris, Les Editions de Minuit, 1969, v.1, 537-639, Gelnner, E. *Naciones y Nacionalismo*. Trad., México, Alianza Editorial, Weber, Max. “A Nação”, Trad. *Ensaios de Sociologia*, Rio de Janeiro, ed. Guanabara, 1982, 201-210 e Anderson, Benedict. *Nação e Consciência Nacional*. Trad., São Paulo, Ática, 1989.

⁴ Cf. Prado, Maria Emilia. *Memorial das Desigualdades. Os impasses da cidadania no Brasil - 1870-1902*, Rio de Janeiro, Revan/Faperj, 2005.

⁵ Representação à Assembléia Geral Constituinte e Legislativa no Império do Brasil sobre a escravatura. In Falcão, Edgard de C. (org) *Obras científicas, políticas e sociais de*

José Bonifácio de A. e Silva. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1965, v. 2, 136.

⁶ A esse respeito ver: Prado, Maria Emilia. Joaquim Nabuco. *A Política como Moral e como História*. Rio de Janeiro, Ed. Museu da República, 2005.

⁷ Cf. Oliveira Vianna, Francisco de. *Instituições políticas brasileiras*. Belo Horizonte, Itatiaia, 1987, 110.

⁸ - Cf. Hobsbawm, Eric. *A era dos extremos. O breve século XX. 1914-1991*. São Paulo, Cia das Letras, 1995.

⁹ Cf. Relatório da pesquisa dimensões da cidadania. *Fala: cadernos de cidadania*. n.2, 2006. Rio de Janeiro, UERJ, 11-31.