

*Cidadania: Dilemas e Perspectivas na República Brasileira**

*Lucília de Almeida Neves***

Apresentação

A análise dos dilemas constitutivos da evolução da cidadania no Brasil pode ser desenvolvida através de ângulos e perspectivas diversas. No presente texto, a abordagem da questão da cidadania é realizada tendo como eixo central de orientação a problemática dos direitos que a constituem na sua dimensão clássica. Dessa forma, ênfase especial é dada à práxis (ou à ausência), no cotidiano da história brasileira, dos direitos civis, políticos e sociais definidos por autores como Marshall¹ e Bobbio² como essenciais ao exercício da cidadania em sua dimensão mais plena.

À seqüência evolutiva da conquista ou perda de direitos acrescentam-se análises sobre projetos alternativos de cidadania (liberal, liberal-democrático e social-democrático) e sua implementação ou não na moderna história republicana do país.

Tais análises estão inscritas em uma dinâmica temporal, através da qual a evolução histórica é apresentada de acordo com os marcos cronológicos clássicos adotados pela maioria das obras sobre historiografia republicana.

* Texto originalmente apresentado como conferência no XIX Simpósio da ANPUH.

** Doutora em Ciência Política pela USP, Professora do Departamento de História da PUC Minas e do Curso de Mestrado em História da UFMG.

¹. T.H. Marshall, *Citizenship and social class*, London, Cambridge University Press, 1950.

². Norberto Bobbio, *A era dos direitos*, Rio de Janeiro, Campus, 1992.

Introdução

Uma característica recorrente da República, ao longo de sua história, é o permanente desafio referente à consolidação da democracia. Na verdade, a democracia no Brasil e a plena realização da cidadania apresentam-se como um enigma histórico a ser decifrado, pois a tradição do país tem sido marcada por dois tipos de movimento: o primeiro refere-se à facilidade com que experiências democráticas instituídas foram interrompidas no decorrer do período republicano; o segundo relaciona-se à permanência residual e paradoxal de práticas políticas autoritárias em fases de regimes democráticos.

Esse dilema histórico, que marca como tatuagem a República brasileira, constitui uma das heranças mais dramáticas do passado colonial/patrimonial do país. Desta forma, retrocedendo-se às origens do Estado nacional brasileiro, são identificados uma série de obstáculos à plena realização da cidadania. Naquele período era particularmente difícil constituírem-se formas de participação política e social ampliadas e extensivas ao mais amplo espectro da população que compunha a primitiva sociedade civil brasileira. Tais dificuldades relacionavam-se, exclusivamente, à situação de dependência (ausência de autonomia) política e econômica do país.

Neste sentido, nos primórdios da luta pela constituição da nacionalidade brasileira, os esforços para conquista e estabelecimento dos direitos da cidadania confundiram-se com movimentos em prol da independência nacional. Tal fato repetiu-se nas diferentes conjurações reivindicativas da liberdade para o país. Todavia, tornou-se paradigmático com a Inconfidência Mineira, marcada pela rebeldia dos inconfidentes, que difundiram a idéia de república representativa, aliada à proposta de independência política da nação.

Naquela conjuntura, alcançar o estatuto da cidadania significava, simultaneamente, constituir um Estado Nacional independente, cujos habitantes não fossem simplesmente súditos, mas sim cidadãos livres. Dessa forma, no Brasil, bem como nos demais países latino-americanos, a formação da cidadania relacionou-se a um objetivo que se tornou permanente, a própria formação da nacionalidade. Cidadania e identidade nacional, desde então, passaram a constituir dois lados de uma mesma moeda, pois como afirma Carvalho:

Cidadania é também a sensação de pertencer a uma comunidade, de participar de valores comuns, de uma história comum, de experiências comuns. Sem esse sentimento de identidade coletiva — que conferem a língua, a religião, a história — não seria possível a existência de nações democráti-

cas. A identidade nacional quase sempre está estreitamente vinculada aos direitos, sobretudo os civis.³

Quanto à questão da liberdade afirmativa da cidadania, a perspectiva que então se projetava era a de que os cidadãos brasileiros se tornassem participantes da construção do destino de seu país através dos mecanismos clássicos da república representativa. Dessa forma, entendia-se que a dimensão da cidadania poderia ser definida por dois aspectos de interação necessária: o referente à independência nacional e o relativo à idéia de uma constituição da nova nação vir a ser elaborada por representantes eleitos pela população do país. Em outras palavras, a dimensão de cidadania seria estabelecida pelo conjunto de leis que regeriam os direitos e deveres da população e de um governo soberano.

Todavia, não se tendo realizado a utopia inconfidente no século XVIII, e tendo sido a independência nacional promulgada mantendo-se o regime monárquico, as dificuldades para a ampliação dos direitos da cidadania permaneceram. Mesmo porque monarquia e escravidão (que é a expressão máxima da anticidadania) conviveram até às vésperas da proclamação da República.

Estas realidades restritivas ao fortalecimento da sociedade civil e aos direitos do homem e do cidadão, mesmo tendo sido superadas pelo movimento da história, reproduziram-se sob novas roupagens e sob renovadas formas de exclusão no período republicano. Transmudaram-se em indelévels realidades, ora de dominação patrimonial, ora de experiências ditatoriais. Multiplicaram-se em práticas restritivas da autonomia cidadã tais como: preconceitos raciais, mandonismos locais, restrições à liberdade de expressão, violências contra os direitos civis e diferentes formas de coerção política, amalgamadas a mecanismos de cooptação e manipulação.

Sempre houve, entretanto, resistências às práticas restritivas da cidadania. Muitas vezes com resultados que alteraram a secular lógica autoritária. Inúmeras conquistas inclusivas feriram a lógica da exclusão. Os movimentos democráticos, de forma recorrente, têm insistido em ser protagonistas efetivos da história brasileira. Foi assim, por exemplo, na Primeira República com o movimento operário; foi assim também com os democratas que resistiram à ditadura do Estado Novo e com a sociedade civil orga-

³. José Murilo Carvalho, *Desenvolvimiento de la ciudadanía en Brasil*, México, Fondo da Cultura Econômica, 1995, p. 11.

nizada que se fez presente no cenário político nacional nas décadas de 1950 e 1960. Foi assim também quando da resistência às limitações de direitos implementada pela ditadura do período pós 64. Foi assim com a campanha por eleições diretas para a presidência da República.

Todavia, a lógica da restrição e da exclusão, como se fosse ela mesma um sujeito histórico, conseguiu inúmeras vezes, após recuos impostos pelos movimentos da cidadania, articular-se sob novas bases e formas, reproduzindo-se a si própria e ferindo gravemente as práticas democráticas inclusivas. Nesse processo dialético de avanços e recuos e de enfrentamento de desafios, a história da cidadania no Brasil tem construído sua trajetória. As perspectivas e horizontes futuros de sua consolidação e ampliação são dilemas do passado e do presente que nesse texto pretendemos analisar.

Cidadania e direitos

A análise sobre cidadania incorpora pelo menos duas dimensões. Uma teórica, essencial à conceituação dos diferentes direitos que a constituem, e uma histórica, que proporciona uma melhor compreensão do processo constitutivo desses próprios direitos. Como processo em movimento permanente, a cidadania contém dimensão utópica que tem na ampliação dos direitos incluídos do cidadão seu horizonte sempre atualizado. Dessa forma, como afirma Margarida Vieira, a cidadania,

como vivência histórica, como resultado de lutas, como processo, contém em si mesma a idéia de expansão (...) Mais que um ponto de deslocamento talvez pudéssemos usar a imagem de um horizonte que se amplia, abarcando novos desejos ou carecimentos, e que se contrai frente a obstáculos.⁴

A definição e a constituição dos direitos da cidadania, portanto, relacionam-se a processos históricos não-lineares. Ou seja, através de um movimento dialético de avanços e recuos, de expansão e compressão, mas de dimensão histórica visionária de um futuro alternativo, têm sido definidos e consolidados os direitos básicos da cidadania. Por analogia à proposição de Lefort, a cidadania, tal qual a democracia, é um processo, uma criação ininterrupta de novos direitos.⁵

⁴. Margarida Vieira, *Semeando democracia. O projeto de cidadania do PSB (1945-1964)*, Niterói, UFF, 1994.

⁵. Claude Lefort, *A Invenção democrática. Os limites do totalitarismo*, São Paulo, Brasiliense, 1987.

De fato, a conquista progressiva dos direitos da cidadania vincula-se a um movimentar ativo dos sujeitos históricos atuantes nas diferentes conjunturas e tempos que constituem o processo civilizatório. Processo que, apesar de inúmeros percalços, tende a ser inclusivo e não exclusivo.

Nesta linha de raciocínio, T. H. Marshall foi autor pioneiro na conceituação da cidadania. Em 1950, publicou um livro, *Citizenship and Social Class*, que se tornou referência clássica obrigatória para tantos quantos se dedicam a estudar a cidadania como elemento integrante de um processo histórico.

Para Marshall, os direitos da cidadania são de três tipos: civis, sociais e políticos. Os direitos civis são aqueles fundamentais à liberdade, à vida, à igualdade formal de oportunidades e à propriedade. Os direitos políticos relacionam-se à participação política, à liberdade de expressão, ao direito de votar e ser votado, à liberdade de organização dos cidadãos. Já os direitos sociais vinculam-se à idéia de justiça social e de redução das desigualdades. Dentre estes destacam-se o direito à educação, à saúde, ao trabalho, à proteção aos trabalhadores.

Os direitos civis relacionam-se às lutas do liberalismo clássico ainda nos séculos XVII e XVIII. As obras de pensadores como John Locke, Stuart Mill, Benjamin Constant e Tocqueville são exemplares no que se refere ao tratamento dessa questão. A conquista e legitimação de tais direitos processaram-se concomitantemente à expansão da economia de mercado e, portanto, à efetiva implantação da ordem capitalista.

Já a conquista dos direitos políticos, se considerada mediante uma perspectiva de evolução histórica basicamente linear, como faz Marshall, pode ser identificada como sucedânea temporal da conquista dos direitos civis. Seu apogeu acompanha os desdobramentos de longo prazo da Revolução Francesa, aprofunda-se com a liberal-democracia e consolida-se com a expansão do direito ao voto nos séculos XIX e XX.

Os direitos sociais, por sua vez, têm nas contradições da ordem capitalista o primeiro patamar de luta por sua conquista. Ao longo do século XIX, na Inglaterra e em outros países da Europa ocidental, trabalhadores, bem como pensadores socialistas, lutaram, cada um a seu modo, objetivando a conquista de direitos sociais. Os reformistas, sem alterar a ordem estabelecida, pretendendo “aperfeiçoar” o sistema. Os socialistas dos mais diferentes matizes, dentre os quais se destacaram os anarquistas e marxistas, pretendendo superá-la e substituí-la por uma nova ordem econômica e social.

As lutas por direitos sociais desdobraram-se ao longo da segunda metade do século XX e culminaram com a implantação do Estado de Bem Estar Social (*Welfare State*) em vários países centrais. Essas experiências vigoraram até a década de 1980, quando importantes países da Europa voltaram a adotar como orientação governamental predominante o modelo de mercado, mais restritivo aos direitos sociais.

Norberto Bobbio, que mais recentemente tem se dedicado ao estudo da democracia e dos direitos que a constituem, também compreende os direitos dos homens como sendo

históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizados por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes e nascidos de modo gradual, nem todos de uma vez e nem de uma vez por todas.⁶

Bobbio classifica os direitos civis e políticos como sendo de primeira geração e os sociais como sendo de segunda. A eles acrescenta um elenco de novos direitos, os ecológicos, que considera como de terceira geração. Todos nascidos “quando devem e podem nascer”.⁷

Já Wanderley G. dos Santos atenta para outra questão, também pertinente à abordagem histórica dos direitos da cidadania. A de que nenhum dos patamares de conquistas alcançados deva se petrificar e se tornar impermeável a novas conquistas e à ampliação dos próprios direitos. Dessa forma o autor afirma que

Se é verdade que diversos direitos podem e devem ser explicitamente resguardados constitucionalmente, é indispensável que o catálogo daí resultante não se converta em poderoso obstáculo constitucional à incorporação de novos direitos.⁸

A relação que se estabelece é direta. Cidadania e processo histórico de conquista e ampliação dos direitos têm um caráter dinâmico. Os direitos clássicos são um patamar, jamais um fim. Nesse sentido, a referência à realização da cidadania é simultaneamente uma recusa a concepções conservadoras que pretendem estabelecer mecanismos de controle da potencial extensão dos direitos já consolidados. Bem como a concepções regres-

⁶. Norberto Bobbio, *A era dos direitos*, op. cit., p. 5.

⁷. Id., *ibid.*, p. 6.

⁸. Wanderley G. Santos, *Cidadania e justiça*. A política social na ordem política brasileira, Rio de Janeiro, Campus, 1979, p. 78.

sivas, tão comuns nos tempos de globalização, que pretendem reduzir aqueles direitos.

A concepção mais adequada de evolução dos direitos dos homens é aquela que compreende o dinamismo como uma categoria intrínseca ao processo histórico e que identifica os direitos da cidadania como não sendo estanques na sua conceituação e aplicabilidade. Isto é, jamais podem ser obstáculos à ampliação da própria cidadania.

Outra interessante concepção sobre direitos da cidadania é apresentada por Sérgio Abranches. Para o autor, existem duas matrizes políticas clássicas inspiradoras dos modelos de cidadania da modernidade: uma coletiva (*polis* grega) e outra privatista ou individualista (*civitas* romana).⁹

Autores como Rousseau, Marx e os socialistas em geral vinculam-se à tradição coletivista grega. Acentuam idéias que priorizam os direitos coletivos e sociais, valores da solidariedade e da igualdade. Já a tradição privatista vincula-se à corrente de pensamento liberal, representada por pensadores como Adam Smith, Locke, Voltaire e Tocqueville, que acentuam os direitos civis como sendo os direitos prioritários do homem. Alguns desses autores, como Locke, chegam inclusive a considerá-los como direitos inatos.

Entretanto, qualquer que seja a concepção predominante, os direitos da cidadania são inscritos no seu tempo e consolidam-se como resultado da implementação de projetos políticos culturais diferenciados entre si, algumas vezes complementares, outras vezes alternativos, contraditórios.

Na roda da história: os projetos alternativos de cidadania

A cidadania, portanto, é um produto histórico que desabrochou gradativamente, através de uma rede complexa de relações e interações entre doutrinas, correntes de pensamento, cultura, Estado e sociedade civil. Portanto, não pode ser entendida isoladamente. Sua existência está enredada em tempos específicos e nos processos econômicos, sociais e políticos peculiares à evolução da civilização humana.

A cidadania também se caracteriza por possuir um atributo teleológico, pois busca um horizonte alternativo ao presente dado. A construção da cidadania inscreve-se numa força motriz transformadora que faz do cidadão um sujeito da história na busca de ampliação da própria cidadania.

⁹. Sérgio Abranches, "Nem cidadão, nem homens livres: o dilema político do indivíduo na ordem liberal democrática", *Dados*, vol. 28, nº 1, Rio de Janeiro, 1985, pp. 5-25.

Como processo histórico, a construção, transformação e ampliação da cidadania têm-se orientado por projetos diferentes e algumas vezes contraditórios de conquista e consolidação de direitos. Na verdade, a história da humanidade revela o embate de projetos de cidadania que se distinguem pela ênfase maior ou à liberdade ou à igualdade.

A perspectiva desta análise é de, através de uma seqüência aparentemente linear, apresentar os diferentes projetos de cidadania que orientaram historicamente a sua própria construção e ampliação. Ou seja, identificar os horizontes, os fins que motivaram as ações dos sujeitos históricos. Além disso, parafraseando Bobbio, ir além da história narrativa, buscando compreender o sentido dessas ações e de seus resultados.¹⁰

Orientando-nos pela proposição de Abranches, segundo a qual existem duas matrizes de cidadania — a coletiva (grega) e a privatista (romana) —, consideramos serem os seguintes modelos seqüenciais os que melhor representam a dinâmica evolutiva da cidadania ao longo do moderno processo civilizatório: o modelo liberal, o liberal-democrático e o social-democrático. Eles serão descritos a partir de agora.

O modelo liberal

O modelo liberal caracteriza-se, prioritariamente, pela sobrevalorização dos direitos civis ou individuais. Dessa forma, a soberania pública apresenta-se limitada pela soberania individual. Em outras palavras, em primeiro lugar situa-se o indivíduo e, em segundo, o Estado — que se deve submeter aos interesses individuais. Inserido na tradição jusnaturalista, esse modelo identifica os direitos civis à vida, à liberdade e à propriedade, como sendo inatos ou naturais e, conseqüentemente, prioritários, fundamentais.

O respeito aos mesmos insere-se na priorização da liberdade humana, que não deve encontrar quaisquer obstáculos à sua efetivação cotidiana; o Estado deve restringir ao máximo o âmbito de sua atuação, pois qualquer centralização de poder atinge a essência da liberdade e tende a ferir os seus direitos fundamentais.

A conseqüência natural de tal concepção é a de que o Estado mínimo é a forma ideal para a preservação dos direitos civis. Liberdade ampla e Estado limitado em sua competência são pressupostos para o funcionamento ideal dos mercados econômicos e político, que *naturalmente regulariam* a vida em sociedade.

¹⁰. Norberto Bobbio, *A era dos direitos*, op. cit., p. 50.

A política, dessa forma, é o espaço prioritário da representação e da garantia da livre organização dos indivíduos que constituem a sociedade civil. Toda e qualquer participação vincula-se à dinâmica da representatividade constituída por garantias ao pluralismo, à rotatividade no poder, à renovação periódica dos mandatos eleitorais. Trata-se, efetivamente, de uma ordem instituída por um contrato político-social, de tempos em tempos reavaliado e renovado. A definição da legitimidade do poder político situa-se no consentimento dos homens, por natureza livres. Em outras palavras, o poder político é criado pela sociedade.

Para garantir a limitação da competência estatal e, portanto, a liberdade, institui-se a tripartição de poderes na ordem política. Trata-se de evitar possíveis arroubos centralizadores por parte do Estado, garantindo-se uma regulação natural da vida em sociedade.

O modelo liberal, historicamente (pensando-se nos países centrais), sucedeu à centralização monárquica e objetivou preservar a sociedade dos excessos da autoridade estatal. Abriu caminho com dificuldades, pois aos seus fundamentos individualistas contrapôs-se a concepção organicista de que no Estado centralizado e fortalecido situa-se a base da paz social.

A efetivação desse modelo não proporcionou, entretanto, a ampliação dos direitos civis para todos os segmentos da sociedade. A representação política também se limitou a setores sociais específicos. Todavia, apesar de sua aplicabilidade limitada, correspondeu a um avanço no processo civilizatório includente.

O modelo liberal-democrático

O modelo liberal-democrático nasce das críticas às limitações do modelo liberal. Este é caracterizado por restrições à cidadania plena, pois se em sua aplicação à cidadania civil, teoricamente, é válido para todos, a cidadania política limita-se aos possuidores de determinada renda, a segmentos específicos da sociedade.

A proposta liberal-democrática apresenta-se não como alternativa ao regime representativo individualista, mas como seu possível e desejado aperfeiçoamento. Trata-se de ampliar os direitos da cidadania política ao conjunto da sociedade civil, reconhecendo o cidadão como um ser político atuante (postura ativa) e não como mero consumidor de bens e direitos (postura passiva).

De acordo com Norberto Bobbio, a linha de desenvolvimento da democracia nos governos representativos pode configurar-se em duas direções: no alargamento gradual do direito de voto e na multiplicação de órgãos representativos da sociedade civil. Em um ou em outro direcionamento, o processo de democratização “consiste numa transformação mais quantitativa do que qualitativa do regime representativo”,¹¹ objetivando afirmá-lo através de seu aperfeiçoamento.

Dessa forma, no regime liberal-democrático, a democracia representativa tende a se aprofundar e a se ampliar através de maior extensão e, em última instância, da universalização do direito de voto. Por sua vez, a representatividade também tende a ultrapassar os limites das instâncias políticas institucionais e a contaminar a sociedade civil. Várias instâncias eleitorais se fazem presentes na vida comunitária: escolas, universidades, condomínios, sindicatos, associações e organizações da juventude, todos contaminados “pela febre eleitoral democrática”.

O conflito é institucionalizado através da via eleitoral. Torna-se efetiva a dinâmica através da qual o dissenso, essencial à vida democrática, passa a ser elemento natural na vida política.

Dissenso e pluralismo constituem suportes básicos da ampliação democrática que se processa com a liberal-democracia. Para sua expressão são formados inúmeros canais institucionais, dentre os quais os partidos, instrumentos privilegiados de participação política, especialmente no jogo eleitoral.

Em outras palavras, a ampliação dos direitos políticos e das garantias civis inscreve-se na dinâmica evolutiva do processo histórico, do devir sempre renovado. Liberdade e ampliação de direitos são ideais diuturnamente perseguidos na construção histórica da cidadania. Os primeiros direitos, ainda restritos, próprios ao liberalismo, foram tão-somente pontos de partida. A eles acoplaram-se novos direitos civis e políticos e, finalmente, os direitos sociais tornados efetivos na era da Social- Democracia.

O modelo social-democrático

Os direitos do homem são, de fato, um fenômeno histórico-social. À medida que a vida em sociedade tornou-se mais complexa e os processos produtivos mais socializados, novas demandas por direitos se constituíram. Ou seja, ocorreu, como bem acentua Bobbio, a passagem dos direitos da liberdade para os direitos políticos e, em seguida, para os sociais.

¹¹. Norberto Bobbio, “Democracia”, in *Dicionário de Política*, Brasília, Ed. UNB, 1986.

Os direitos sociais são por essência multiplicativos e diversificados; abrangem desde os direitos de proteção ao trabalho até os de garantia à saúde e à educação. A luta por eles começou no século passado, estendendo-se para o século XX.

Entretanto, mais do que pela sua abrangência, uma nova característica os torna diferenciados. Com sua adoção, uma inovada concepção de precedência foi constituída: na Social-Democracia, estado por excelência de sobrevalorização dos direitos sociais da cidadania, estes últimos prevalecem sobre os direitos individuais. Torna-se mais desejável a proteção social do que a liberdade individual. Como conseqüência, a intervenção ativa do Estado se amplia e suas funções se multiplicam. Ou seja, o Estado passa a ser tanto protetor da sociedade como gerenciador de políticas públicas.

As mais contundentes críticas dos liberais à Social-Democracia concentram-se exatamente na hipertrofia da máquina e das funções estatais que ocorre nesse regime. De acordo com os defensores da prevalência das liberdades individuais, tal distorção restringe automaticamente as liberdades civis, por eles consideradas como direitos inatos da cidadania. Além disso, potencialmente, estimulam soluções autoritárias e paternalistas. Outra questão que, segundo os liberais, também fica em aberto na Social-Democracia, é a da governabilidade. Isto é, as pressões sociais podem tornar-se inadministráveis numa ordem que combine democracia social com democracia política.

O primado da igualdade de oportunidades sobre a liberdade é outra característica da Social-Democracia, regime no qual os direitos da cidadania referem-se, prioritariamente, aos critérios da justiça distributiva — vale dizer, à equidade na distribuição dos benefícios públicos —, provocando uma ampliação das demandas da sociedade civil e sua maior organização. Em decorrência, quando a Social-Democracia apresenta-se como sucedânea da liberal-democracia, a democracia política torna-se fluxo para democracia social. Nesse caso, seguindo a dinâmica já iniciada de extensão da participação, são ainda mais ampliadas as instâncias de decisão — antes quase exclusivas do espaço institucional da grande política (Estado) — para o campo da sociedade civil (empresas, bairros, fábricas, escolas).

Finalmente, cabe ressaltar que a conexão entre a teoria dos direitos (idéias que orientam sua formulação) e a prática (transformações históricas que os efetivam) sempre existiu. Todavia, a evolução linear, apresentada tão-somente como mero recurso didático por este texto, nem sempre tem

correspondido à realidade (especialmente nos países terceiro-mundistas). Mesmo nos países centrais ocorrem idas e vindas que demonstram não ser a história simples seqüência lógica de processos e temporalidades.

Somente para efeito de ilustração, o superdimensionamento do Estado nas experiências social-democráticas provocou uma forte reação liberal na Europa, em tempos atuais. Em decorrência deste fato, na década de 1980, muitos países europeus abandonaram práticas “socializantes” em prol da implementação das tradicionais regras liberais do mercado político e econômico.

Por outro lado, em países de passado colonial, a evolução da conquista dos direitos da cidadania não foi de forma alguma retilínea. A transição, na maioria desses países, não ocorreu de forma clássica — ampliação dos direitos civis sucedida pelo crescimento dos direitos políticos e, por fim, pela conquista dos direitos sociais. A história de cada um deles é específica. O caso brasileiro, foco da análise deste texto, confirma essa afirmação. No Brasil, tal evolução não aconteceu. Paradoxalmente, como demonstraremos a seguir, a conquista de direitos sociais deu-se em uma conjuntura — no primeiro governo Vargas — na qual havia restrição efetiva dos direitos civis e políticos.¹²

Desafios e perspectivas da construção da cidadania no Brasil

No Brasil, a construção efetiva da cidadania apresenta-se como desafio recorrente e permanente. Algumas características estruturais da realidade sociopolítica brasileira podem ser consideradas fundamentos de tal situação. De fato, a realidade brasileira é marcada por profunda cisão entre o país legal e o país real. Tal cisão pode ser inferida, a título de exemplo, do ditado popular que diz: “a lei existe para não ser cumprida”.

Outro problema estrutural diz respeito à permanente primazia do Estado sobre a sociedade civil. No Brasil, como ocorre em geral em países de passado colonial e de tradição ibérica, revela-se, constantemente, no decorrer de sua história, uma tendência à hipertrofia do Estado. Ora, sabe-se que um dos elementos fundantes da cidadania plena é a sociedade civil. Ou seja, sem uma sociedade civil forte e atuante, a cidadania, na abrangência dos direitos que a constituem, vê-se ameaçada.

¹². Lucília de Almeida Neves, “Democracia, república e cidadania hoje”, *Análise e conjuntura*, vol. 2 e 3, Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 1989, pp. 341, 342.

Outra situação paradoxal refere-se à convivência, também recorrente, entre liberalismo e autoritarismo. Tal convivência tem-se manifestado em situações e conjunturas diferentes e é, no mínimo, um sério obstáculo à solidificação de direitos. Assim ocorreu, por exemplo, na República Velha, quando, durante a vigência de uma ordem liberal, reproduzia-se o autoritarismo oligárquico. Outra situação — contemporânea — relaciona-se ao fato de que, para implementar reformas de inspiração liberal, os governantes não se têm furtado à utilização de métodos tipicamente autoritários.

As análises sobre a cidadania na República brasileira reforçam tal assertiva. Margarida Vieira apresenta-as como se enquadrando nas quatro linhas de abordagem descritas a seguir.¹³

A primeira é a afirmativa da ausência da cidadania no Brasil. Destaca o precário espírito associativo do povo brasileiro e a incapacidade das elites de se deixarem enredar por uma concepção e por uma prática democráticas. José Murilo de Carvalho, em seu livro *Os Bestializados*, segundo a autora, é quem traduz melhor tal orientação, com sua imagem do povo bestializado, assistindo às transformações conduzidas pela elite, na Primeira República.

A segunda linha é desenvolvida por Roberto da Matta no livro *A casa e a rua* (espaço, cidadania, mulher e morte). Para este autor, a chave explicativa da precariedade da cidadania no Brasil relaciona-se ao fato de que na sociedade brasileira convivem dois tipos de orientações: a primeira, marcada por uma forte tradição tomista e centralizadora e a segunda, individualista, herdeira da tradição liberal.

Uma terceira abordagem ressalta a questão da cidadania regulada implementada, especialmente, após 1930. Sua principal característica é ambígua, pois a participação dos cidadãos na política e na vida em sociedade se dá sob o controle do Estado. Para a autora, o principal representante dessa concepção é Wanderley G. dos Santos, que elaborou o conceito de “cidadania regulada”, apresentado no livro *Cidadania e justiça. A política social na ordem Brasileira*.

Uma quarta abordagem, à qual Margarida Vieira se vincula, demonstra que a construção da cidadania é um processo histórico, marcado por lutas sociais e políticas. Por avanços e recuos na conquista de direitos civis, polí-

¹³. Margarida Vieira, “Dimensões definidoras do projeto de cidadania do PSB”, in Barbosa Gustin & Margarida M. Vieira, *Semeando democracia. A trajetória do socialismo democrático no Brasil*, Contagem, Palesa, 1995, pp. 247-252.

ticos e sociais e por “vivências diferenciadas de direitos, maiores para uns, menores para outros”.¹⁴

De acordo com a autora, portanto, a cidadania, no caso brasileiro, é uma permanente combinação de afirmação e negação de direitos, de conquistas e derrotas. Dessa forma, é um horizonte que se amplia em fases de avanço da democracia e que se comprime quando do predomínio do autoritarismo, em fases de sedução por governos centralizadores.

A análise da evolução e recuo das conquistas da cidadania na República Brasileira, que buscaremos reconstituir a seguir, orientar-se-á pelo objetivo de demonstrar que a ambigüidade (permanência de práticas autoritárias em períodos democráticos) e a ausência de linearidade no processo de avanço das conquistas da cidadania são características recorrentes de nossa história.

República Velha: cidadania restrita e excludente

Do ponto de vista do exercício dos direitos, a primeira fase dos governos republicanos no Brasil apresentou como características expressivas a exclusão e a restrição. Dessa forma, os direitos civis não se encontravam consolidados e nem eram afeitos à maioria do povo brasileiro. Os direitos políticos eram restritos, uma vez que segmentos expressivos da população brasileira não exerciam o direito político de poder votar e ser votado. Os direitos sociais, por sua vez, inexistiam, e a população trabalhadora ficava submetida à selvageria da lei de mercado.

A República brasileira, em seus primeiros anos, foi marcada pelo predomínio de uma concepção federalista, que durante algum tempo conviveu com o ideário positivista predominante nos anos imediatamente subsequentes à Proclamação da República. Esse ideário posteriormente se reproduziu, sob novas bases, no período autoritário pós 30.

O federalismo liberal era restritivo. Predominava o preceito individualista, que reprimia qualquer forma de articulação de sujeitos políticos coletivos e que, portanto, excluía o povo do espaço público. Por outro lado, como já constatado, o direito individual ao voto também era limitado. As mulheres, os analfabetos e os militares de baixa patente não votavam. Tais restrições reduziam enormemente a população eleitoralmente ativa do país, uma vez que as mulheres conformavam expressivo segmento da população e os trabalhadores ou eram imigrantes e, portanto, estrangeiros, ou eram,

¹⁴ Id., *ibid.*, p. 251.

na sua maioria, descendentes de escravos e majoritariamente analfabetos. Essas restrições políticas eram tão-somente um retrato ampliado da exclusão pela raça, pelo gênero e pelas condições sociais que grassava nos primeiros tempos republicanos.

Além disso, o sistema partidário regionalizado (os partidos eram então estaduais) reforçava uma prática política elitizada e oligarquizada. Eram comuns práticas eleitoreiras de “voto de cabresto”, “eleição a bico de pena”, todas controladas pelo coronelismo e mandonismo locais.

Os direitos civis eram privilégio dos segmentos mais abastados, que tinham, com exclusividade, acesso à propriedade e também ao saber. Os procedimentos de aplicação das leis que garantiam o direito à vida (entendido, nesses casos, também como direito à sobrevivência com dignidade) não eram universais. Desde então, já se confirmava uma característica permanente da República Brasileira: a da disjunção entre o país legal e a realidade restritiva aos direitos da cidadania.

A questão social, de relacionamento estrito com a luta pela conquista e ampliação dos direitos sociais, foi definida por políticos ligados à oligarquia detentora do poder como sendo uma questão de polícia. De fato, durante a República Velha, com a implantação das primeiras indústrias e com a entrada no país de um grande contingente de trabalhadores imigrantes, a busca pela realização dos direitos sociais adquiriu uma dimensão conflituosa em relação à ordem estabelecida, que não hesitou em recorrer, de forma permanente, à coerção para reprimir os movimentos sociais.

Não foi sem conflitos que segmentos do proletariado brasileiro tentaram conquistar leis de proteção ao trabalho, salários justos e melhores condições de trabalho. Não foi também sem conflitos que se relacionaram com o mundo do capital. A questão social, através da luta dos trabalhadores que faziam greves e se organizavam em sindicatos, foi posta, de forma contundente, na ordem do dia. Tal fato apresentava-se como um estorvo para uma ordem política na qual a exclusão era marca caracterizadora.

Cidadania controlada (1930 - 1945)

A República brasileira entre 1930 e 1945 apresentou algumas características inovadoras em relação ao período anterior, especialmente no que se refere aos direitos sociais que, confundidos com direitos trabalhistas, se consolidaram nesse período.

Em contraposição ao predomínio das práticas liberais da República Velha, o novo governo implantado no Brasil em 1930 orientou suas ações para a constituição de um Estado orgânico, hipertrofiado, centralizador, modernizador e assistencialista (Estado-providência). Para a consolidação desse Estado máximo, bastante diferente do Estado mínimo próprio ao modelo liberal, foram adotadas medidas intervencionistas e planificadoras.

As funções governativas nesse período adquiriam, portanto, características peculiares ao exercício de um paternalismo autoritário, implementado em consonância com uma concepção tutelar, que se orientava por objetivos simultaneamente modernizantes e conservadores.

Modernização das relações sociais e do processo econômico e conservação da ordem capitalista já estabelecida no país. Essa dinâmica de modernização conservadora foi sustentada por políticas públicas que, especialmente após 1935, passaram a utilizar simultaneamente recursos coercitivos e cooptativos. O período em foco foi efetivamente singular: nele foram ampliados os direitos sociais e restringidos os direitos políticos e civis. Dessa maneira, a evolução linear da cidadania não prevaleceu no Brasil e, de forma aparentemente contraditória, a ausência de liberdade de expressão e de participação política conviveu, durante o período do Estado Novo, com instrumentos legislativos bastante modernos de proteção e assistência ao trabalhador.

O movimento que instituiu um novo governo no Brasil em 1930 foi justificado por uma retórica moralista e liberal que propunha o saneamento da política e a continuidade da ordem representativa. Todavia, os desdobramentos conjunturais que sucederam à chegada de Vargas ao poder republicano foram orientados tanto por um rompimento com os preceitos e práticas liberais como pela inovação das regras de se fazer política.

No período anterior a 1930 governantes e proprietários desconheciam o sujeito coletivo como agente construtor da cidadania mas, após a posse de Vargas, através de uma ação deliberada, o Estado passou a reconhecê-lo, inclusive porque nos primeiros anos da década ele se mantivera muito ativo; ao mesmo tempo o Estado empenhou-se para constituir e implementar mecanismos que limitassem a ação autônoma daquele sujeito coletivo. Nesse sentido, a tática principal adotada pelo governo foi a de, recorrentemente, tentar impedir qualquer ação mais independente por parte da sociedade civil.

Se, antes, a cidadania era excludente, no pós 30, de acordo com o cientista político Wanderley G. dos Santos, foi ela regulada sem se tornar abrangente.¹⁵ Nesse sentido, a nova ordem política constitui-se, simultaneamente, por aspectos de rompimento com a ordem liberal anterior e também por elementos de continuidade. Na República Velha, a coerção era a principal resposta às reivindicações de direitos sociais; após 1930, o processo repressivo será articulado sob novas bases, mais modernas, ancorando-se, inclusive, na legislação ordinária.

Quanto à questão dos direitos civis e políticos, o governo, imediatamente após 1930, adotou uma linha de ação que, gradativamente, acabou não só por limitá-los, mas também por esmagá-los. Não foi, todavia, sem resistência por parte da sociedade civil, dos liberais, dos democratas e dos comunistas que a concepção de unidade orgânica da sociedade e a centralização autoritária acabaram por predominar naqueles anos. Na verdade, se antes da ascensão de Vargas o exercício dos direitos políticos era restrito e conformava a via de exclusão, no decorrer da década de 1930, apesar da resistência de segmentos expressivos da população, tornou-se praticamente inexistente.

Assim, o processo político no qual se negou legitimidade a direitos consagrados pelos princípios da liberal-democracia, foi o mesmo que hipervalorizou os direitos sociais através da utilização, em larga escala, de mecanismos que buscavam a inclusão sob controle.

Uma prática política negadora do pluralismo e da representatividade sucedeu a dispersão do livre jogo de mercado e da concorrência política típica da ordem liberal. Uma prática exaltadora da unidade e da homogeneidade, que passaram a ser identificadas como sinônimos de eficiência e progresso.

O governo apregoava a idéia de que uma sociedade unida pela busca de objetivos comuns não precisava criar canais de representatividade para expressão de interesses conflitantes, pois todos estariam irmanados em torno de um propósito maior — a grandeza da nação —, suficiente por si mesmo para neutralizar qualquer tipo de contradição política, econômica e social. Essa retórica argumentativa foi propalada pelo governo central quando do fechamento de todas as casas legislativas do país — espaço peculiar da representatividade — em 1937.

¹⁵. Wanderley G. Santos, *Cidadania e justiça ...*, op. cit., 1979.

Por outro lado, o livre exercício dos direitos civis, especialmente o da liberdade, foi também abandonado. A concepção governamental era a de que uma ordem política eficiente, pois homogeneizada e hierarquizada, não deveria ficar à mercê da livre ação de contestadores isolados e resistentes ao projeto estatal modernizador.

O movimento que levou Getúlio Vargas ao poder, e que se legitimou em 1930 através da divulgação de um discurso salvacionista-democrático, acabou por não romper com a face autoritária já tradicional na vida brasileira e por reeditá-la sob novos termos, tão excludentes quanto aqueles que subsidiaram a prática liberal do período republicano anterior.

Cidadania e democracia popular

A década de 1940 foi marcada no contexto internacional por uma condenação generalizada dos regimes centralizadores e por um gradativo retorno às idéias liberais. Essa nova onda liberalizante chegou ao Brasil, provocando uma reorientação política que levou à queda de Vargas em 1945. Todavia, tal reorientação não significou uma ruptura completa e imediata com as práticas de controle instituídas ao longo da década de 1930 e início da de 1940. O processo de construção da democracia seria consolidado a médio prazo, já na década de 1950.

Dessa forma, o ano de 1945 teve um significado especial na política brasileira. Isso porque, se por um lado representou um marco de ruptura relevante no processo de desmantelamento da ditadura estadonovista, apontando alternativas de transformação do regime político, por outro, foi, simultaneamente, uma conjuntura na qual os elementos da continuidade rearticularam-se por dentro do próprio processo de transição, representando um marco de continuidade na transformação.¹⁶

A República democrática populista, em seus primeiros anos, segundo Werneck Vianna, ainda era marcada em demasia por práticas corporativistas da década anterior.¹⁷ Houve uma efetiva democratização, porém processada pelo alto e de dentro para fora do regime (não ocorreram manifestações populares de massa contra o governo Vargas). O período é marcado por um novo paradoxo: o implemento da prática política liberal-democráti-

¹⁶. Lucília de Almeida Neves, *PTB do getulismo ao reformismo*, São Paulo, Marco Zero, 1989.

¹⁷. Luiz Werneck Vianna, *Liberalismo e sindicato no Brasil*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.

ca (representatividade, competição e pluralismo partidário) conviveu com o controle corporativista orgânico do mercado de trabalho e das associações sindicais.

Apesar disso, o período que vai de 1945 a 1964 é identificado, por Francisco Wefort, como sendo o melhor ensaio de democracia da história brasileira.¹⁸ De fato, a evolução do período foi caracterizada por avanços significativos das práticas democráticas, por uma consolidação efetiva dos direitos civis e políticos e pela ampliação dos direitos sociais. Data, por exemplo, do início da década de 1960 o Estatuto do Trabalhador Rural, constituído por um conjunto de normas que, pela primeira vez na história do país, regulamentou amplamente o trabalho nas áreas rurais.

Apesar de a ordem social ter mantido um indelével padrão de exclusão, todos os direitos formais da cidadania foram não só reconhecidos como também aprofundados e ampliados. O período caracterizou-se por um avanço da urbanização e por crescente organização da sociedade civil em associações, sindicatos e partidos. Tal dinâmica extrapolou os limites da cidade e chegou também ao campo, onde foram organizados sindicatos e ligas camponesas.

As marcas fundamentais do período foram: crescente aprofundamento da democracia, pluripartidarismo efetivo, respeito aos institutos da prática liberal democrática e movimentação mais autônoma da sociedade civil. Este último fator, em especial, não foi facilmente controlável pelo regime populista. Em decorrência disso, processou-se uma rearticulação das forças políticas conservadoras que, através de uma intervenção golpista na ordem constitucional, provocaram a interrupção da experiência democrática vigente.

De fato, dois dos principais pressupostos de uma ordem democrática se fizeram presentes no período: partidos com identidade política sólida e sociedade civil ativa. Ambos os pressupostos foram desmantelados no período seguinte, provocando um retrocesso no processo de conquista dos direitos da cidadania.

O sistema partidário caracterizava-se por um pluripartidarismo bastante orgânico e competitivo. Além disso, apesar da ausência de programas nítidos, os principais partidos apresentavam um forte vínculo com a população, que fazia opções partidárias razoavelmente definidas.

¹⁸. Francisco Wefort, *O populismo na política brasileira*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.

Quanto à sociedade civil, sua crescente organização em associações coletivas como as Ligas Camponesas, a União Nacional dos Estudantes e as entidades sindicais indicava que o exercício da cidadania tornava-se mais abrangente. A prática da política estendeu-se para além do aparelho de Estado e contaminou a sociedade.

Essa experiência foi, entretanto, interrompida por um golpe de Estado, ao qual sucedeu um regime autoritário. Ambos agrediram mortalmente a política de massa, o populismo democrático, a democracia representativa plena e o pluripartidarismo.

Cidadania restrita e regime autoritário (1964 - 1985)

Com a derrubada do governo constitucional de João Goulart, novamente o exercício da cidadania se viu limitado na República brasileira. De acordo com José Murilo de Carvalho “o incremento da participação política conduziu em 1964 a uma reação defensiva”.¹⁹ Tal reação caracterizou-se por ações interventoras em todas as esferas de organização da sociedade civil e também em instituições como partidos políticos. A participação política ativa e autônoma era identificada, pelos novos detentores do poder, como lesiva aos interesses nacionais, pois inevitavelmente alimentaria o dissenso e, portanto, prejudicaria o desenvolvimento nacional. Uma vez mais, a ênfase do discurso oficial recaía na defesa da ordem e da segurança, com vistas ao desenvolvimento econômico, em detrimento da liberdade.

Dessa forma, duas linhas de ação caracterizam o período: a primeira levou à restrição autoritária de alguns direitos da cidadania; a segunda levou à eliminação de outros. Os direitos políticos, por exemplo, foram restringidos; já alguns dos direitos civis foram praticamente extintos.

O regime político instituído após 1964, pelo menos em sua primeira fase, pode ser identificado como sendo autoritário híbrido. Ou seja, a uma precária situação dos direitos civis e a uma restrição dos direitos políticos somava-se a manutenção, ainda que bastante restrita, dos processos eleitorais e dos mecanismos de participação oficial na política. Após 1968, o hibridismo atenuou-se, em favor de uma prática mais frontalmente autoritária e excludente.

Aqueles foram anos nos quais as funções estatais hipertrofiaram-se e as sociedades civil e política minimizaram seu âmbito de atuação. A ação

¹⁹. José Murilo Carvalho, *Desenvolvimento de la ciudadanía en Brasil*, op. cit., 1995, p. 115.

coercitiva do Estado interveio nos sindicatos mais atuantes do período pré-1964 e desestruturou organizações e associações que tinham destacada atuação no período anterior. Além disso, o governo militar extinguiu o que talvez tenha sido a experiência partidária mais ativa e sólida da República brasileira, o pluripartidarismo do período de 1946 a 1965.

Ao pluripartidarismo anterior, sucedeu um bipartidarismo criado por lei complementar subsequente a um “ato institucional”. Na dinâmica desse processo, após a cassação de inúmeras lideranças políticas, buscou-se acomodar os políticos remanescentes em dois partidos, através dos quais processou-se a política eleitoral no período. O jogo político eleitoral, dessa feita, não foi extinto, ao contrário do que acontecera no Estado Novo, todavia sua dinâmica tornou-se por demais restrita. Ou seja, o autoritarismo manteve alguns dos institutos da democracia representativa. O fez, contudo, de maneira contida.

No terreno dos direitos civis, aos quais se somam alguns direitos políticos, a violência foi maior. Uma ampla legislação de exceção sobrepujou as leis ordinárias, ampliando tanto o poder do Estado como de seu aparato repressivo. Dessa forma, a liberdade de expressão foi cerceada e os opositores ao regime autoritário ficaram sujeitos a uma forte ação coercitiva por parte do Estado.

No campo dos direitos sociais, também houve uma restrição significativa. Inúmeros sindicalistas foram presos e a ação organizada dos trabalhadores, ativa no período pré-1964, foi desarticulada por longo tempo. Além disso, ao distributivismo populista, generoso em concessões aos trabalhadores, sucedeu um modelo caracterizado por uma ênfase no desenvolvimento econômico em detrimento do desenvolvimento social.

A questão da segurança foi priorizada e, em decorrência dessa orientação, novamente o poder do Estado ampliou-se. A burocracia, a tecnologia estatal e os órgãos de segurança adquiriram poder crescente. Já a sociedade civil teve limitada sua esfera de atuação. O período pode, portanto, ser genericamente identificado como sendo de Estado forte e sociedade civil fraca.

Todavia, paradoxalmente, foi também em decorrência de uma reativação gradual da sociedade civil (movimento sindical, movimentos pela anistia, sociedades de bairros, pastorais, movimentos de mulheres) que o país retornou gradativamente à democracia. Nesse contexto, a partir de 1985, uma nova ordem política se implantou no Brasil.

A cidadania em expansão: o Brasil pós 1985

O retorno à democracia fez-se através de um processo lento. Novamente, como ocorrera à época do Estado Novo, a transição para a ordem democrática foi controlada pelo Estado. Dessa vez, contudo, uma nova qualidade deu um colorido diferente à transição. Ou seja, a emergência dos movimentos organizados da sociedade civil foi um fator expressivo de desestabilização do regime autoritário.

Pode-se afirmar que desde as eleições de 1974, quando o MDB, partido oficial de oposição, tornou-se vitorioso, começou a ser construído um processo de transição no qual dois personagens buscaram dar o tom. De um lado, posicionava-se o próprio Estado autoritário que não queria perder as rédeas do processo; de outro, a sociedade civil, que lentamente se organizava. Nesse embate, que durou aproximadamente dez anos, foi sendo construída uma transição que culminou com a promulgação da Constituição de 1988.

Na dinâmica da transição, o pluripartidarismo foi reeditado sob novas bases e com uma nova face. Em 1980 foram criados novos partidos políticos, que sucederam à Arena e ao MDB. A organização do PT, oriundo do movimento sindical e das amplas greves da segunda metade da década de 1970, criado a partir de organizações sociais como os sindicatos, foi a grande novidade do processo em curso. Pela primeira vez na história do país, um partido efetivamente de massas enraizava-se na sociedade civil.

O avanço da democracia foi lento: reativação do movimento sindical, anistia aos presos e exilados, retorno ao pluripartidarismo, eleições para governadores e prefeitos de capitais, extinção gradativa da legislação de exceção, eleição indireta de um presidente civil, eleição de uma Assembléia Nacional Constituinte, promulgação de uma nova Constituição (denominada Constituição Cidadã), eleições diretas para presidente da República.

Hoje o país vive sob a égide plena da democracia representativa. Os direitos políticos são efetivos e os direitos civis amplos. A Constituição de 1988 também representa um avanço em termos dos direitos sociais, que obtêm, pela primeira vez na história do Brasil, a estatura de direitos fundamentais do ser humano. Além disso, o texto constitucional também consagra os direitos denominados por Bobbio como sendo de “terceira geração”. Ou seja, os direitos ecológicos ou ambientais.

O texto constitucional é generoso no uso do vocábulo cidadão. Tal fato não é fortuito, mas decorrente de crescente valorização dos direitos da cidadania.

Todavia, no Brasil de hoje, entre o mundo real e o legal ainda persiste um hiato significativo. Além disso, projetos governamentais aliados a uma orientação internacional de cunho essencialmente neoliberal têm levado à descaracterização definitiva da Carta Constitucional Brasileira. Dessa forma, o texto constitucional vigente que, de acordo com Maria Vitória Benevides, pode constituir-se estimulador da cidadania ativa²⁰ e, portanto, um efetivo ponto de partida para superação da distância entre o mundo real e o formal, está perdendo substância. O país almejado, no qual a sociedade civil tenha real importância e o Estado tenha efetiva função garantidora e implementadora de direitos sociais, tende a não escapar de ser mero horizonte histórico. Manter-se-á, ainda, como um desafio a ser decifrado.

(Recebido para publicação em setembro de 1997)

²⁰. Maria Vitória Benevides, *A cidadania ativa. Referendo, plebiscito e iniciativa popular*, São Paulo, Ática, 1991.