

NOTA CRÍTICA SOBRE CIDADANIA NO BRASIL

Para Jorge, meu neto

*Josué Pereira da Silva*¹

Introdução

Vivenciamos nas últimas décadas um interessante debate sobre cidadania no Brasil. Embora o debate recente sobre cidadania não se restrinja ao Brasil,² este artigo pretende concentrar-se no caso brasileiro. A emergência de tal debate entre nós coincide com a luta por democratização nos últimos anos do regime militar e nos primeiros do novo regime democrático, inaugurado com a eleição (indireta, é verdade!) de um civil para a presidência da República; apesar de os eventos mais importantes da transição democrática serem, sem dúvida, a Constituição de 1988 – conhecida como constituição cidadã – e a Constituinte que lhe deu origem.

Essa coincidência das lutas por cidadania e por democracia sugere, pelo menos à primeira vista, uma primazia da dimensão política em relação às demais. Ou seja, partindo do modelo tripartite de cidadania de T. H. Marshall, formado por direitos civis, políticos e sociais, tem-se a impressão de que no debate brasileiro recente sobre cidadania a questão dos direitos políticos emergiu com mais força que as outras.³ Considerando o contexto

¹ Professor do Departamento de Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas.

² Ver a respeito do debate mais amplo sobre cidadania, Silva, 2008.

³ Ver, por exemplo, Durham (1984), Dagnino (1994), Saes (2001), e Souza (2003), entre outros.

histórico marcado pela saída recente de um regime político que cerceava as liberdades democráticas, não é surpreendente que a questão dos direitos políticos tenha se tornado prioridade nos debates; e a despeito da diversidade em suas pautas de reivindicações, o mesmo pode ser dito em relação às ações dos movimentos sociais, cujas atividades de organização, manifestação e participação estão intrinsecamente ligadas ao exercício das liberdades democráticas.⁴

Mas essa primazia da dimensão política sugere, a meu ver, a existência de uma tensão no conceito de cidadania, principalmente se este é concebido como sendo formado por diferentes conjuntos de direitos como o fez Marshall. Para este último, no entanto, a cidadania plena devia contemplar os três conjuntos de direitos; e se tensão havia, não era entre os elementos da cidadania, mas sim entre uma lógica da cidadania e uma lógica da economia de mercado, pois enquanto a primeira promove a igualdade social, a segunda estimula a desigualdade.⁵ Em tal concepção, portanto, a suposta tensão entre as partes do conceito de cidadania é *falsa*; mas a tensão entre as lógicas da cidadania e da economia de mercado é *real*. Ambas as tensões estão presentes no debate brasileiro sobre cidadania; e é com elas em mente que pretendo, neste texto, fazer minha incursão nesse debate. Ou seja, pretendo discutir, de um lado, a relação ambivalente que grande parte da bibliografia brasileira mantém com a teoria de T. H. Marshall e, de outro, abordar o tema da especificidade da cidadania brasileira, também bastante contemplado por essa bibliografia.

⁴ Na verdade, a prioridade geralmente dada à dimensão política da cidadania baseia-se na idéia de que os direitos políticos, diferentemente dos civis e dos sociais, são os únicos que não podem ser outorgados ou concedidos, pois sua outorga contraria a própria noção de democracia. Ver a respeito, Habermas, 1996.

⁵ Ver Marshall, 1967; Silva, 2008.

Cidadania no Brasil: crítica de um debate recente

Por isso, a partir destas considerações preliminares, formulo duas hipóteses de trabalho que me servirão de guia na análise subsequente. A primeira hipótese sugere que uma leitura atenta, ainda que seletiva, da bibliografia sobre cidadania no Brasil permite vislumbrar, primeiro, uma preferência de parte de alguns estudiosos pelo que T. H. Marshall denominou elemento político da cidadania e, segundo, o desconforto que alguns autores demonstram ao lidar com o modelo de cidadania de Marshall. As duas coisas, acredito, estão relacionadas. Talvez isso decorra da idéia, partilhada por muitos autores, de que uma concepção de cidadania adequada à realidade brasileira deveria priorizar na construção da cidadania mais seu momento processual, procedimental, do que propriamente a implementação dos direitos. Daí a precedência que dão à dimensão política ao mesmo tempo que reservam à dimensão social (quicá também à civil) da cidadania uma posição subordinada. Embora essa visão pareça mais evidente nos textos publicados nos primeiros anos do regime democrático do que nos de agora, creio que ela ainda predomina.⁶ A segunda hipótese é mais especulativa; por isto, apresento-a na forma de uma indagação, que emerge da primeira hipótese: será que esse suposto lugar subordinado atribuído à dimensão social da cidadania não dificulta, em vez de ajudar, a elaboração de uma concepção crítica de cidadania? Em outras palavras, será que uma noção de cidadania social, reelaborada e adequada às condições atuais, não seria também um instrumento eficiente para se abordar de forma mais efetiva as iniquidades sociais existentes no Brasil?⁷

A bibliografia brasileira sobre cidadania é bastante ampla e bem distribuída ao longo de todo o período pós-ditadura militar. Além disso, nela o tema é discutido a partir de chaves as mais

⁶ Ver, a respeito, a nota de rodapé número 2.

⁷ Ver, a respeito, Silva, 2008.

diversas.⁸ Minha intenção, porém, não é fazer um balanço bibliográfico sobre o tema nem tampouco contar a história das lutas por cidadania. Por isso, ainda que corra o risco de cometer injustiça por omissão, resolvi escolher alguns textos que melhor se prestam à discussão que pretendo empreender aqui. Mas a escolha não é arbitrária; além da qualidade dos textos escolhidos, ela leva em conta também o momento de publicação dos mesmos.

Assim, à luz destes dois critérios, escolhi alguns textos que englobam o período de 1984 a 2009, com destaque para o ano de 1994, que testemunhou a publicação de diversos textos importantes, três dos quais eu discuto aqui⁹. Os textos publicados em 1994, seis anos depois de promulgada a Constituição, já podiam contemplar pelo menos em parte o impacto da nova carta constitucional. Cabe salientar ainda que, além de ter sido um ano de eleições para a presidência da república, 1994 foi também marcante por assinalar, com o plano real, a transição para uma economia com relativa estabilidade monetária, contrastando com a conturbada situação inflacionária anterior.¹⁰

A relação entre cidadania e movimentos sociais é, conforme afirmei, um dos temas caros ao debate brasileiro sobre cidadania. Em 1984, Eunice Ribeiro Durham publica um artigo intitulado

⁸ Ver Scherer-Warren, 2004, para a diversidade dos assuntos que aparecem nos debates em conexão com o tema da cidadania.

⁹ Refiro-me aqui aos textos de Teresa Sales, de Marcelo Neves e de Evelina Dagnino.

¹⁰ No mesmo sentido, vale salientar o importante conjunto de textos sobre cidadania publicados entre 2001 e 2004. Como os textos de 1994, eles foram publicados em um momento de eleições gerais e de uma mudança de governo com importante significado simbólico; mas, além disso, eles também puderam tirar proveito de um mais longo período de estabilidade monetária e dos experimentos de transferência direta de renda iniciados em 1995. Mas, respeitado o período da democratização, minha escolha dos textos analisados fundou-se mais nas teses provocativas dos textos escolhidos do que propriamente no momento de publicação dos mesmos (Saes, 2001; Telles, 2001; Carvalho, 2001; Suplicy, 2002; Souza, 2003; Cohn, 2003; Scherer-Warren, 2004).

“Movimentos sociais: a construção da cidadania”, no qual já coloca em pauta, a partir da discussão sobre movimentos sociais, os principais temas que dez anos depois catalisam o debate sobre cidadania no Brasil. Ao lidar com a multiplicidade de movimentos sociais, Durham chama a atenção para sua “indubitável importância política” e também para a dificuldade de interpretação do fenômeno, decorrente, segundo a autora, da heterogênea base de classe dos movimentos e do “fato de se constituírem como formas de mobilização que ocorrem fora do espaço dos partidos políticos e dos sindicatos” (Durham, 1984:24).¹¹

Para Durham, a despeito da eventual frustração de estudiosos e de militantes políticos pelo fato desses movimentos não se enquadrarem nos esquemas tradicionais de transformação política – partidos e sindicatos – e de navegarem em espaço próprio, eles não são formas inferiores de mobilização. Daí ela sugerir que esses movimentos, a exemplo do feminista e do ecológico, sejam analisados não como decorrência da crescente pauperização das classes trabalhadoras, mas sim como a expressão de novas necessidades. Com suas raízes não no processo produtivo, mas na esfera do consumo e da cultura, essas novas necessidades ou carências comuns são o que define, pelo menos no plano interno dos movimentos, as coletividades ou comunidades, das quais emerge uma noção mítica de igualdade, que se contrapõe à heterogeneidade e à desigualdade urbanas.

A noção de carência coletiva é, portanto, o articulador da heterogeneidade: “A igualdade da carência recobre a heterogeneidade das positivities” de forma que “no movimento, face à mesma carência, todos se tornam iguais”:

Essa vivência da comunidade, isto é, da *coletividade* de iguais criada pela ação conjunta de *todos*, se dá numa

¹¹ É preciso não perder de vista aqui, no entanto, que tanto a heterogênea base de classe quanto o aspecto extra-sindical e extra-partidário das mobilizações são características típicas daquilo que se convencionou chamar de novos movimentos sociais (Offe, 1985; Gohn, 1997; Fraser, 1995).

dimensão própria que implica uma novidade muito importante: o reconhecimento da pessoa num plano público e não privado (Durham, 1984:28).¹²

Mas o reconhecimento mútuo apenas no plano interno dos movimentos tem, segundo a autora, suas limitações, exigindo, como complemento necessário, “o reconhecimento do movimento pela sociedade e pelo Estado” (Durham, 1984:29). Segundo Durham, para que o reconhecimento seja completo é necessário então que o movimento coloque suas reivindicações perante o Estado. Com isso, as “reivindicações passam a ser consideradas como instrumentos da mobilização, em vez da mobilização ser o instrumento da reivindicação” (Durham, 1984:28-9). É na resposta (mesmo negativa) dada pelo Estado, que o reconhecimento do movimento se completa, adicionando-se à dimensão interna uma dimensão externa que lhe faltava; e nesse mesmo processo, o Estado é também legitimado. Mas, acrescenta a autora, “a passagem do reconhecimento da carência para a formulação da reivindicação é mediada pela afirmação de um direito” (Durham, 1984:29). E essa “transformação de necessidade e carência em direitos... pode ser vista como um amplo processo de revisão e redefinição do espaço da cidadania”; de “uma nova forma de cidadania” (Durham, 1984:29).

A conclusão dela de que se trata de uma nova forma de cidadania sugere, a meu ver, duas indagações. A primeira é querer saber em que consiste precisamente essa nova forma de cidadania. A resposta a esta primeira indagação pode ser encontrada na própria análise da autora, principalmente quando ela fala das novas necessidades, quiçá de natureza político-culturais, e também das novas formas de mobilização, em contraposição às antigas demandas sindicais, que tinham como referencial o processo produtivo; neste último caso, talvez se possa falar em necessidades sócio-econômicas. Já o emprego da palavra

¹² Itálico no original

reconhecimento aqui é sintomático, pois indica a passagem de uma política voltada para questões de igualdade para uma política centrada em demandas por identidade, guardando semelhança com o diagnóstico que Nancy Fraser faria anos mais tarde para outro contexto.¹³ Neste aspecto, o texto de Durham continua bastante atual. A segunda indagação vem do fato de que a suposição de uma nova forma de cidadania implica reconhecer que antes havia outra forma de cidadania, antiga. Mas esta última indagação não encontra resposta clara no texto de Durham.

Por isso, passo a outro texto, publicado dez anos mais tarde, e que também fala em uma nova noção de cidadania. Trata-se do texto “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania”, de Evelina Dagnino. Por considerar que a palavra cidadania vinha sendo empregada nos debates “com sentidos e intenções diferentes”, Dagnino fala, já no início de seu texto, da “necessidade de precisar e delimitar o seu significado”, deixando claro seu objetivo de precisão conceitual:

“Minha apresentação será uma tentativa nessa direção, um esforço de marcar o terreno, de indicar alguns parâmetros do campo teórico e político onde essa noção emerge, especialmente a partir da década de 1980” (Dagnino, 1994:103).

Daí ela se propõe à dupla tarefa de precisar o significado original da noção contemporânea de cidadania e também a indicar o que há de inovador no debate que justifique falar-se “de uma nova cidadania”.

Diferentemente de Durham no texto anterior, Dagnino anuncia de forma explícita a existência de uma idéia precedente de cidadania à qual ela contrapõe a nova concepção emergente. Porém, ela só analisa a noção precedente ou original de cidadania de forma indireta, como uma espécie de outro da nova cidadania. A partir da noção de estratégia política¹⁴, que considera como marcador dos dois sentidos de cidadania, ela destaca então os

¹³ Fraser, 1995

¹⁴ Estratégia política, segundo a autora, porque “ela expressa e responde (...) a um conjunto de interesses, desejos e aspirações de uma parte sem

elementos da nova noção de cidadania: o vínculo com a experiência concreta dos movimentos sociais em sua luta por direitos e a ênfase na construção da democracia. E a partir destes dois elementos, ela extrai um terceiro elemento ou característica da nova noção de cidadania: “o fato de que ela organiza uma estratégia de construção democrática, de transformação social, que afirma um *nexo constitutivo* entre as dimensões da cultura e da política” (Dagnino, 1994:104).¹⁵ Mas as três características da nova cidadania elencadas por Dagnino – o vínculo com os movimentos sociais, a luta pela construção da democracia e sua articulação com cultura e política – já estavam presentes, como vimos, na definição de Durham.

Resta então como novidade em Dagnino a noção de estratégia política, como marcador de sua concepção da nova cidadania, cuja definição eu cito a seguir:

Afirmar a cidadania como estratégia significa enfatizar o seu caráter de construção histórica, definida portanto por interesses concretos de luta e pela sua contínua transformação. Significa dizer que não há uma essência única imanente aos conceitos de cidadania, que o seu conteúdo e seu significado não são universais, não estão definidos e delimitados previamente, mas respondem à dinâmica dos conflitos reais, tais como vividos pela sociedade num determinado momento histórico. Esse conteúdo e significado, portanto, serão sempre definidos pela luta política (Dagnino, 1994:107).

Com base nesta definição, ela sustenta “a necessidade de distinguir a nova cidadania dos anos 90 da visão liberal que (...) acabou por essencializar a noção de cidadania” (Dagnino, 1994:107).

dúvida significativa da sociedade, mas que certamente não se confunde com toda a sociedade” (Dagnino, 1994:103).

¹⁵ Itálicos no original.

Após se referir às questões da democracia e dos direitos, ambas comuns às duas noções de cidadania, ela passa a falar de cada um dos itens ou pontos que lhe permitem fazer uma distinção teórica e política entre elas, sem perder de vista que há um claro vínculo entre diferenças políticas e diferenças conceituais.

O primeiro deles é a noção de direitos. Embora considere que a noção de direitos seja comum às duas acepções de cidadania, Dagnino sustenta que a nova cidadania redefine a noção de direitos ao tomar como seu ponto de partida a idéia arendtiana de “direito a ter direitos”. Com isso, ela afirma que essa concepção de direitos extrapola os limites da conquista legal, do acesso e da implementação dos direitos formais abstratos definidos previamente, incluindo ainda na nova noção de cidadania as dimensões da invenção e de criação de novos direitos; estes últimos, por sua vez, contemplam tanto o direito à igualdade quanto o direito à diferença. Em relação a este ponto, cabe perguntar se conquista legal, acesso e implementação de direitos predefinidos significam a inexistência de uma luta que lhes precedeu. Creio que não, a não ser que se esteja pensando em direitos meramente outorgados, cuja real existência é outro problema a se discutir, coisa que não farei neste artigo.

O segundo item diz que “a nova cidadania, ao contrário da concepção liberal, não se vincula a uma estratégia das classes dominantes e do Estado para incorporação progressiva dos setores excluídos” (Dagnino, 1994:108). Ao contrário, ela “requer (...) a constituição de sujeitos sociais ativos”, ou seja, “é uma estratégia dos não-cidadãos, dos excluídos, uma cidadania ‘de baixo para cima’” (Dagnino, 1994:108).¹⁶ Neste item, Dagnino faz também uma velada restrição ao conceito de integração social, dando a entender que este conceito não contempla estratégias de baixo para cima; isto seria, a meu ver, um equívoco.

¹⁶ Será, por exemplo, que a legislação social e trabalhista, implementada por Vargas a partir de 1930, pode ser desvinculada das lutas dos movimentos sociais, principalmente o movimento operário, durante as décadas anteriores? Ver a respeito Silva, 1996.

O “alargamento do âmbito da cidadania” obtido no processo de constituição dos sujeitos referido acima é o terceiro elemento a diferenciar a nova concepção de cidadania da concepção liberal que a precede:

Esse alargamento do âmbito da cidadania no Brasil de hoje pode também ser pensado em termos de uma simultaneidade da conquista dos direitos civis, políticos e sociais, a que se refere Marshall, uma situação bastante distinta da que o próprio Marshall considera ter sido aquela dos países avançados, onde essas conquistas se deram em momentos distintos (Dagnino, 1994:108).

O texto citado no terceiro item suscita algumas indagações. Se no item anterior a autora se refere à noção precedente de cidadania como liberal, neste a nova cidadania é equiparada ao modelo de Marshall, desde que os direitos civis, políticos e sociais se realizem simultaneamente. A cidadania de Marshall é ou não liberal? Ou só é liberal pela não simultaneidade na implementação dos três conjuntos de direitos? O texto citado acima deixa entrever que a autora daria uma resposta positiva à segunda questão. Por outro lado, para Dagnino, uma das principais características da nova cidadania reside no fato de ser uma construção histórica, mas a descrição da evolução dos direitos de cidadania na Inglaterra mostrada por Marshall também é um processo histórico e não exclui as lutas sociais, inclusive e principalmente classistas, de baixo para cima.¹⁷

O quarto elemento distintivo da nova concepção se refere à intenção de “transcender o foco privilegiado da relação com o Estado, ou entre o Estado e o indivíduo, para incluir fortemente a relação com a sociedade civil”, enquanto o quinto diz respeito

¹⁷ Isto vale também para o texto de Saes (2001), que em sua reconstrução da evolução da cidadania política no Brasil propõe-se a desenvolver uma abordagem classista.

ao objetivo de ir além da cidadania como mero pertencimento, reivindicando o direito de participar da definição do sistema onde serão incluídos, ou seja, o direito de inventar uma nova sociedade (Dagnino, 1994:109). Por fim, em sexto lugar, a “nova cidadania pode constituir um quadro de referência complexo e aberto”, que, segundo ela afirma, seria “capaz de incorporar tanto a noção de igualdade como a da diferença” (Dagnino, 1994:112).

Até que ponto essa noção de cidadania como estratégia política de Dagnino seria estranha à visão de Durham vista anteriormente? Para esta última, conforme se pode ver no texto a seguir, já citado antes, as “reivindicações passam a ser consideradas como instrumentos da mobilização, em vez da mobilização ser o instrumento da reivindicação” (Durham, 1984:28-9). Este texto sugere que, em relação à nova estratégia de luta dos movimentos sociais, há proximidade entre as duas formulações, com Durham e Dagnino partilhando posições semelhantes. É bem evidente, por exemplo, a importância que, no processo de construção da chamada nova cidadania, as duas autoras dão ao fato de ele ser caracterizado por demandas político-culturais e, principalmente, por sua natureza agônico-procedimentalista. Por fim, cabe também indagar se essa nova cidadania é ou não uma especificidade brasileira.

Cultura e política também estão na base da argumentação de Teresa Sales em seu artigo “Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira”, de 1994, no qual ela define a cidadania brasileira como “concedida”. É claro que, conforme indica o título desse texto, seu objeto não é propriamente aquilo que Durham e Dagnino denominam nova cidadania, mas também não se trata da concepção liberal de cidadania, à qual Dagnino se refere. O que a investigação de Sales procura revelar é, na verdade, o que ela considera uma especificidade brasileira na questão da cidadania. Em suas palavras:

O conceito de cidadania concedida tem (...) o propósito de realçar características importantes da nossa cidadania pretérita e atual, e que são, ao mesmo tempo, parte

constitutiva da construção de nossa cidadania. Pois aqui, como alhures, a cidadania não é alguma coisa que nasce acabada, mas é construída pela adição progressiva de novos direitos àqueles já existentes. A cidadania concedida está na gênese da construção de nossa cidadania (Sales, 1994:29-30).

Dá para ver no texto acima citado que para Sales, assim como para Dagnino, a cidadania não pode ser concebida como algo acabado, mas sim como um processo. Mas também há diferenças entre as concepções dessas duas autoras. Neste sentido, além do fato de Dagnino defender uma concepção mais afim com a teoria política e Sales ter uma perspectiva mais sociológica, pode-se dizer também que a primeira defende uma concepção de nova cidadania em contraposição à concepção precedente que ela denomina liberal, ao mesmo tempo que aproxima sua visão de uma nova cidadania a uma espécie de realização simultânea da tipologia marshalliana. Sales, por sua vez, concentra a atenção mais na gênese do caso brasileiro do que nos desenvolvimentos recentes, além de não criticar abertamente a chamada visão liberal e de tampouco fazer qualquer restrição à descrição de Marshall sobre a adição progressiva de novos direitos.

A noção de cidadania concedida de Sales é, na verdade, um dos três pilares de sua tese a respeito das raízes da desigualdade brasileira; tendo, por isso, de ser completada por outras duas noções, que articuladas com a primeira completam o tripé. As duas outras pernas desse tripé são a cultura da dádiva¹⁸, entendida como favor, e o fetiche da igualdade¹⁹, que dá “uma aparência de encurtamento nas distâncias sociais”. É só em sua relação com

¹⁸ Para Sales, a cultura da dádiva “é a expressão política de nossa desigualdade social”; baseada, segundo a autora, nas relações de mando/subserviência, “a dádiva chega a nossa *res publica* substituindo os direitos básicos de cidadania” (Sales, 1994:26). (Itálicos no original)

¹⁹ “O fetiche da igualdade é um mediador nas relações de classe que em muito contribui para que situações conflituosas frequentemente não,

essas duas últimas noções, portanto, que a idéia de cidadania concedida se torna inteligível.²⁰ Ou seja, ela se articula como uma cultura política na qual “ou bem se manda ou bem se pede”. Assim, conclui Sales, “a cidadania concedida, que está na gênese da construção de nossa cidadania, está vinculada, contraditoriamente, a não-cidadania do homem livre e pobre” (Sales, 1994:27).

Ausência de cidadania e ambigüidade em seu significado também são temas do artigo de Marcelo Neves, “Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente”, publicado no mesmo ano dos de Sales e de Dagnino. Em relação à polissemia ou ambigüidade no emprego da palavra cidadania, tema tratado também por Dagnino, Neves escreve as seguintes palavras já no primeiro parágrafo de seu texto:

A cidadania vem se constituindo em um dos temas mais freqüentes da retórica política e do discurso das Ciências Sociais no Brasil. A ampliação do debate não implica, porém, univocidade do termo. Ao contrário, quanto mais se fala de cidadania, mais ambígua se torna a expressão” (Neves, 1994:253).

Mas diferentemente de Dagnino ou mesmo de Durham, seu objetivo não é propor uma nova definição de cidadania, mas analisar suas imbricações no sistema jurídico, a partir das relações

resultem em conflitos de fato, mas em conciliação. E onde as distâncias sociais são mais pronunciadas, quase gritantes às vezes, é onde vamos encontrar mais presente esse fetiche da igualdade” (Sales, 1994:37).

²⁰ A cidadania concedida de Sales parece bem próxima da noção de “cidadania regulada” de Wanderley Guilherme dos Santos, que aparece em seu livro *Cidadania e Justiça*, de 1977, reeditado em 1994. Essa idéia de cidadania regulada é aceita também por José Murilo de Carvalho (2001), para quem a implementação dos três conjuntos de direitos (civis, políticos e sociais), propostos por Marshall, ocorreu no Brasil de forma invertida, iniciando-se com os direitos sociais e completando-se com os direitos civis. Ver, a respeito, Silva, 2008, pp.118-125.

de subintegração e de sobreintegração. Da mesma forma, o tema da ausência, ou melhor, da inexistência de cidadania, que aparece no subtítulo de seu artigo, não é analisado por ele em termos de cultura política como faz Teresa Sales; embora ele também, como ela, trate do problema da desigualdade embutida na chamada cidadania brasileira.

O objetivo central de Neves é, conforme suas palavras, abordar “a ausência de cidadania, a partir das relações de subintegração e sobreintegração dos indivíduos, especialmente no sistema jurídico-constitucional” (Neves, 1994:253). E nisto sua análise também difere da de Dagnino, que prefere enfatizar a idéia de estratégia política na luta por direitos, em sua discussão sobre a emergência da chamada nova cidadania.

Na verdade, Marcelo Neves visa diretamente o processo de juridificação. Por isso, antes mesmo de discutir o caso brasileiro, ele dá bastante atenção à seqüência de implementação dos direitos estabelecida por Marshall, segundo a qual “a igualdade inerente à cidadania só seria alcançada (...) caso se estendesse simultaneamente à liberdade (civil), à participação (política) e às necessidades (sociais)”. Para Neves, no entanto, “a cidadania, orientada pelo princípio da igualdade, não esgota seu ciclo evolutivo nas três fases estudadas por Marshall, nas quais se conquistaram e ampliaram direitos cuja titularidade, em última análise, era individual”. Daí ele lembrar o fato de que “nas últimas décadas, a cidadania tem-se desenvolvido no sentido da conquista e ampliação dos direitos referentes a interesses coletivos e difusos, os chamados direitos de ‘terceira geração’” (Neves, 1994:254).²¹

Estes dois aspectos da análise de Neves – a simultaneidade na implementação dos três conjuntos de direitos e a menção a novas formas de direitos – aproximam-na da concepção de Dagnino, já que ambos também estão na base da concepção de nova cidadania dessa última.

Mas, como se viu antes, enquanto Dagnino enfatiza mais o momento pré-jurídico de luta dos movimentos sociais na

²¹ Todas as citações deste parágrafo são da página 254.

construção da nova cidadania, Neves sustenta, em vez disso, que “a cidadania exige (...) a concretização das normas constitucionais referentes aos direitos fundamentais” (Neves, 1994:260). É aí que se baseia sua tese sobre a ausência de cidadania no Brasil:

Definida a cidadania como integração jurídica igualitária na sociedade, pode-se afirmar que ela está ausente quando se generalizam relações de subintegração e sobreintegração no sistema constitucional, tal como ocorre nos países periféricos, destacadamente no Brasil (Neves, 1994:260-1).

Para Neves, ainda que as normas jurídicas sejam formalmente iguais para todos, há uma assimetria de fato dos grupos sociais perante a lei, que ele interpreta como ausência de cidadania.

Essa relação assimétrica com o sistema jurídico produz uma estratificação entre os grupos sociais, que se relacionam de forma distinta com o sistema jurídico, com a subintegração de um grupo social e a sobreintegração de outro. Em relação ao primeiro grupo, ele escreve o seguinte:

Do lado dos subintegrados, generalizam-se as relações concretas em que não têm acesso aos benefícios do ordenamento jurídico, embora eles permaneçam dependentes de suas prescrições impositivas. Portanto, os subcidadãos não estão excluídos. Embora lhes faltem as condições reais de exercer os direitos fundamentais constitucionalmente declarados, não estão liberados dos deveres e responsabilidades impostos pelo aparelho coercitivo estatal, submetendo-se radicalmente às suas estruturas punitivas (Neves, 1994:261).

Assim, o sistema jurídico aparece para esses subcidadãos apenas pelo seu lado negativo, os direitos fundamentais mostrando-se distantes de seus horizontes e os dispositivos constitucionais se lhes apresentando “quase exclusivamente em seus efeitos restritivos da liberdade” (Neves, 1994:261).

Por outro lado, afirma Neves, essa “subintegração das massas é inseparável da sobreintegração dos grupos privilegiados”. Estes últimos, que são os sobrecidadãos, acrescenta ele, funcionam como bloqueadores da lei, que só utilizam o texto constitucional quando este é favorável aos seus interesses. Dessa forma, revela-se a outra face da perversa assimetria: “a garantia de impunidade é um dos traços mais marcantes da sobrecidadania” (Neves, 1994:261).

E, por fim, considerando que o discurso simbólico da cidadania tem servido para encobrir os problemas estruturais da subintegração e da sobreintegração, ele argumenta então que o “*topos* simbólico e ideológico ‘cidadania’ pode servir mais à manutenção do *status quo* do que à integração jurídica generalizada e igualitária na sociedade, isto é, atuar contra a própria realização da cidadania” (Neves, 1994:268). Tudo isso lhe permite a seguinte conclusão:

A conquista da cidadania, no caso brasileiro, passa pela construção de um espaço público da legalidade que, de um lado promova a identidade do Estado perante os interesses privados e, de outro, possibilite a integração jurídica igualitária de toda a população na sociedade (Neves, 1994:268).

A ausência de uma igualdade jurídica real na sociedade brasileira, traduzida nas expressões subintegração e sobreintegração, é, pois, para Neves, um indicador de que não há cidadania entre nós.

Seja na forma de fetiche da igualdade – Teresa Sales – ou na forma de uma desigualdade jurídica de fato que não integra – Marcelo Neves – a questão da desigualdade, está na base das concepções de cidadania concedida da primeira e de subcidadania do segundo. O mesmo dá para dizer em relação à abordagem de Jessé Souza, que partilha diversos pontos comuns com Sales e com Neves. Em 2003 ele publicou um livro intitulado *A construção social da subcidadania*, no qual apresenta sua versão da cidadania

brasileira, concebida, a exemplo de Neves, como subcidadania (Souza, 2003). Esta última vincula-se, por sua vez, à noção de invisibilidade da desigualdade, que seria a forma de naturalização da desigualdade em países da chamada modernidade periférica como o Brasil. Mas, além de procurar realçar, como os outros dois, uma singularidade ou especificidade da cidadania brasileira, Souza aproxima-se de ambos principalmente no que diz respeito a investigar as raízes das assimetrias que bloqueiam o desenvolvimento da cidadania na sociedade brasileira.

Embora, para tanto, ele também recorra, a exemplo de Sales, aos clássicos da sociologia brasileira – Gilberto Freyre e Florestan Fernandes – para interpretar a realidade brasileira, suas principais inspirações teóricas são Charles Taylor e Pierre Bourdieu. Assim, Souza se apóia, de um lado, no comunitarismo crítico e na teoria do reconhecimento de Taylor para discutir as peculiaridades de países periféricos e, de outro, na teoria do *habitus* de Bourdieu, donde desenvolve a noção de *habitus* precário, que aplica à realidade brasileira.²²

Souza argumenta, então, que os países do centro do capitalismo foram capazes de generalizar para o conjunto da população uma igualdade básica, traduzida pela noção de *habitus* primário que constitui a base da cidadania, enquanto reserva ao chamado *habitus* secundário o problema da estratificação dos estilos de vida. Os países da periferia, a exemplo do Brasil, não teriam sido capazes de generalizar para o conjunto da população aquele *habitus* primário que seria a base da cidadania; em vez disso, generalizou-se entre nós um *habitus* precário, que ajuda a reproduzir uma estrutura social que nega a grande parte da população os direitos de cidadania garantidores de uma igualdade básica.

²² Souza desdobra a noção bidimensional de *habitus* de Bourdieu, formada por *habitus* primário e secundário, em uma noção tridimensional, adicionando-lhe um *habitus* precário, que seria característico de países periféricos como o Brasil.

Com isso, ele afirma, em linha com o argumento de Marcelo Neves, que a igualdade formal dos códigos legais acaba contribuindo para tornar invisível a desigualdade real perante a lei,²³ concluindo, por fim, que no lugar da cidadania temos, na verdade, uma ralé estrutural constituída por subcidadãos.

Diferentemente de Souza, Sergio Tavolaro, autor de outra interessante contribuição ao debate, não parece partilhar a idéia de que temos uma peculiaridade na questão da cidadania. Em seu artigo intitulado “Para além de uma ‘cidadania à brasileira’”, Tavolaro comenta a produção nacional sobre cidadania e propõe uma concepção alternativa – “agonística e contingente” – de cidadania. Como sugere o título de seu artigo, portanto, ele se posiciona criticamente em relação à idéia de peculiaridade ou excepcionalidade da experiência brasileira de cidadania, escrevendo a propósito as seguintes palavras:

O presente artigo pretende adentrar o campo de investigação a respeito das *condições de possibilidade das transformações da cidadania no Brasil*, a fim de abordar criticamente essa tese da excepcionalidade que me parece permear parte significativa do tratamento acerca da institucionalização de direitos e deveres na moderna sociedade brasileira” (Tavolaro, 2009:95-6).²⁴

Assim, além de se posicionar criticamente em relação à tese da excepcionalidade brasileira na institucionalização de direitos e deveres, sua concepção “agonística e contingente” de cidadania, pela ênfase que dá à noção de processo, aproxima-se mais das

²³ Argumento semelhante é utilizado também por José Reinaldo de Lima Lopes e, seu artigo “Direitos humanos e tratamento igualitário: questões de impunidade, dignidade e liberdade”, publicado em 2000, na *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Ver Lopes, 2000.

²⁴ Itálicos no original.

abordagens de Dagnino e de Durham do que das dos outros autores aqui discutidos.

Ao abordar o problema da excepcionalidade brasileira, Tavolaro chama a atenção para o aparente paradoxo de se reivindicar a excepcionalidade e, ao mesmo tempo, apoiar-se nos pressupostos da tipologia marshalliana, apesar desta se referir ao caso inglês. Em sua visão, o paradoxo é apenas aparente porque é justamente a “frequência e intensidade” com que alguns autores recorrem ao modelo marshalliano de institucionalização de direitos e deveres que lhes fornece o contraponto para a chamada excepcionalidade normativa da experiência brasileira; ou seja, é a partir do caso clássico, inglês, que se mede a peculiaridade do caso brasileiro. Por isso, conclui ele:

Há uma forte correspondência entre, de um lado, parte majoritária do tratamento acerca da ‘aventura da cidadania no Brasil’ de atribuir o rótulo de ‘desvio’ à experiência normativa brasileira e, de outro, a considerável resistência de parte importante de nosso pensamento sociológico quanto a colocar em pé de igualdade as linhas mestras da sociabilidade do Brasil contemporâneo e aquelas das chamadas ‘sociedades modernas centrais’ (Tavolaro, 2009:96).

E dessa crítica decorre sua intenção de propor uma leitura alternativa “contingente e situacional” que possa “evitar qualquer armadilha ‘essencializante’” da experiência brasileira de cidadania.

As duas noções-chave às quais ele recorre são oportunidades políticas e práticas situacionais. Com base nestas duas noções, ele lida, respectivamente, “com as condições de possibilidades de transformações normativas” e com o “processo de construção da cidadania, em que atores sociais diversos constroem projetos normativos díspares e embatem-se em torno da reconfiguração da ordem normativa” (Tavolaro, 2009:97). A análise do processo de construção da cidadania com base nessas duas categorias lhe permitiria escapar tanto da imagem de uma cidadania à brasileira quanto de percepções congeladas da

dinâmica social. Daí sua conclusão de que as duas noções mencionadas, com as quais ele pretende dar conta dos âmbitos macro e micro do processo social, “ajudam a compreender algumas das condições de possibilidade da construção da cidadania no Brasil” (Tavolaro, 2009:116). Por fim, embora para construir seus argumentos ele faça referência, como também o fazem Sales e Souza, aos clássicos da sociologia brasileira, sua concepção de cidadania parece mais próxima das posições de Durham e de Dagnino, pois partilha com as duas últimas a mesma abordagem agônico-procedimentalista.

Conclusão

Creio que minha análise dos seis autores permite vislumbrar, de forma simplificada, dois eixos argumentativos principais. Um deles, associado aos nomes de Teresa Sales, Marcelo Neves e Jessé Souza, concentra mais a atenção na relação entre cidadania e igualdade ou desigualdade; o segundo, no qual eu incluo Eunice Durham, Evelina Dagnino e Sergio Tavolaro, prioriza mais os processos de luta pela construção da cidadania. Minha classificação é evidentemente estilizada, porque não dá simplesmente para afirmar que um eixo argumentativo seja cego em relação às questões priorizadas pelo outro e vice-versa. Embora estilizada, a classificação é, no entanto, útil porque me permite realçar eventuais lacunas em cada um deles.

No primeiro caso, por exemplo, os três autores têm o mérito de alertar para o problema bastante real da distância entre a cultivada idéia de igualdade formal nos planos cultural, político e legal, e a dura realidade da acentuada desigualdade de fato que permeia todos os poros da sociedade brasileira. Nessas análises, que chamam a atenção para a especificidade da situação brasileira, a relação com a tipologia da cidadania de Marshall, quando é citada, e com o padrão normativo de cidadania existente nos países centrais do capitalismo não parece ser um problema, servindo ambos de referência mesmo para se avaliar o caso brasileiro. Por

outro lado, também parece evidente nos autores classificados neste eixo a valorização da institucionalização dos direitos de cidadania, cuja universalização é claramente postulada. Mas o diagnóstico que fazem da construção da cidadania no Brasil parece atribuir, ainda que de forma implícita, um enorme grau de passividade à população marginalizada, levando-me a indagar se tal passividade é real ou se é fruto de um imaginário, comum em certa historiografia, acostumado a enxergar ação apenas onde há envolvimento de grupos formalmente organizados.²⁵

O segundo eixo argumentativo, ao contrário, prioriza justamente a dimensão acionalista de construção de sujeitos sociais, pouco presente no outro tipo de abordagem. E ainda que haja preocupação com o problema da igualdade, a ênfase no processo de luta dos movimentos sociais tende a priorizar mais a questão da diversidade ou da diferença, deslocando a questão da igualdade para um segundo plano. Isso faz com que essa segunda vertente se aproxime dos debates sobre reconhecimento, embora um dos autores do eixo analítico anterior, Jessé Souza, também recorra explicitamente a esta última categoria. A mesma ênfase no processo de luta, apontado acima, parece ocorrer em relação à questão dos direitos na constituição da cidadania, pois a preocupação, justa é verdade, em evitar a construção de categorias “congeladas” ou “essencializadas” faz com que esses autores deixem de lado questões substantivas importantes para qualquer conceito de cidadania que se preocupe com as iniquidades de uma sociedade tão assimétrica como a brasileira. Daí também decorre, suponho, a relação tensa e ambivalente com a teoria de Marshall.

Assim, embora de forma enfática mais num caso do que em outro, a questão da igualdade básica, pressuposta no conceito de cidadania de Marshall, aparece em ambas vertentes mencionadas acima. E numa sociedade marcada por tamanha desigualdade social como nossa, acho difícil fazer uma discussão séria do problema

²⁵ Para uma crítica desse tipo de historiografia, ver, por exemplo, Azevedo, 2004, especialmente introdução e capítulo 3; e para a questão da cidadania no século XIX, Azevedo, 2007.

sem levar em conta a noção de cidadania social, que é, na verdade, o traço distintivo do modelo de cidadania de Marshall. Ou seja, é principalmente na noção de cidadania social que Marshall encontra o ponto de apoio para uma lógica promotora da igualdade capaz de se contrapor à lógica da economia de mercado que favorece a produção de desigualdade. Claro que o contexto histórico no qual Marshall desenvolveu sua noção de cidadania social não é o mesmo do Brasil atual nem do resto do mundo; diferentemente de sua época, não vivemos hoje o auge do pleno emprego keynesiano.²⁶ Além disso, vivenciamos uma proliferação de movimentos sociais e culturais, cujas demandas dificilmente caberiam numa cesta unificada de reivindicações. Por isso mesmo sua teoria está, em muitos aspectos, defasada; mas os problemas que a motivaram continuam existindo, embora talvez com outra aparência. Em relação a isto, creio que, os desenvolvimentos recentes na política social brasileira – em especial as políticas de transferência direta de renda – constituem-se, a propósito, num campo fértil para os debates brasileiros sobre cidadania, conforme alguns autores, aliás, já perceberam.²⁷

Um conceito de cidadania com potencial emancipatório deve, portanto, ser suficientemente dinâmico para contemplar os três conjuntos de direitos a que se refere Marshall, além de estar aberto à inclusão das novas demandas advindas dos movimentos sociais, sobretudo aquelas que possam contribuir para melhorar a vida de todos. Por isso mesmo, a construção da cidadania não deve parar no momento pré-jurídico da luta; deve envolver também a institucionalização das conquistas na forma de direitos. Da mesma forma, é preciso atentar para o vínculo, nem sempre explícito, entre a luta dos cidadãos por direitos e sua posterior institucionalização em leis, para não se correr o risco de ver como outorgados direitos que foram, na verdade, resultado de longas e muitas vezes silenciosas lutas; isto é, ver dádiva onde

²⁶ Ver Silva, 2008, capítulo 4.

²⁷ Ver a respeito, por exemplo, Suplicy (2002), Justo (2007), Rego (2008), Silva (2009).

há conquista. Por fim, a bela expressão arendtiana “direito a ter direitos” supõe também, acredito, o direito a uma vida digna, inclusive materialmente, como base para que as pessoas se tornem sujeitos de nosso destino comum.

Referências:

- AZEVEDO, Celia Maria Marinho de. *Onda Negra, Medo Branco: o negro no imaginário das elites, século XIX*. 2ª. edição, São Paulo, Annablume, 2004.
- AZEVEDO, Celia Maria Marinho de. “Três modelos de nação e o problema do racismo na história do Brasil”, *Interseções*, 9 (1), Rio de Janeiro, UERJ, 2007, pp.41-66.
- Carvalho, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2001.
- COHN, Gabriel. “Civilización, ciudadanía y civismo: la teoría política ante los nuevos desafíos”. In: Atilio A. Borón (org), *Filosofía Política Contemporánea*. Buenos Aires, CLACSO, 2003, – 15-25.
- DAGNINO, Evelina. “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania”, in Evelina Dagnino (org.), *Os anos 90: Política e sociedade no Brasil*. São Paulo, Editora Brasiliense, 1994, pp.103-115.
- DURHAM, Eunice Ribeiro. “Movimentos sociais: a construção da cidadania”. *Novos Estudos*, no. 10, São Paulo, CEBRAP, pp.24-30, 1984.
- FRASER, Nancy. “From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a ‘Post-Socialist’ Age”, *New Left Review*, 212, 1995, pp.68-93.
- GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos movimentos sociais*, São Paulo, Edições Loyola, 1997.

- HABERMAS, Jürgen. *Between Facts and Norms*. Cambridge, Ma., The MIT Press, 1996.
- JUSTO, Carolina R. D. M. "Política de Transferência de Renda e Cidadania no Brasil", Tese de Doutorado em Ciência Política, IFCH, UNICAMP, 2007, 400p.
- LOPES, José Reinaldo Lima. "Direitos Humanos e Tratamento Igualitário? Questões de impunidade, dignidade e liberdade", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.15, no. 42, pp.77-100, 2000.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe e status*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1967.
- NEVES, Marcelo. "Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente", *DADOS*, vol. 37, no. 2, Rio de Janeiro, pp. 253-276, 1994.
- OFFE, Claus. "New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics", *Social Research*, n.52, pp.817-68, 1985.
- REGO, Walquiria Leão. "Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao bolsa família", *Lua Nova*, 73, São Paulo, pp.147-185, 2008.
- SAES, Décio Azevedo Marques. "A questão da evolução da cidadania política no Brasil", *Estudos Avançados*, 15 (42), pp.379-410, 2001.
- SALES, Teresa. "Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, no. 25, ano 9, pp.26-37, 1994.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça*. 3ª. Edição, Rio de Janeiro, Editora Campus, 1994.
- SCHERER-WARREN, Ilse. "As múltiplas faces da exclusão nas lutas por cidadania", *Caderno CRH*, vol.17, n.40, Salvador, pp. 55-60, 2004.

- SILVA, Josué Pereira da. *Três discursos, uma sentença: tempo e trabalho em São Paulo – 1906/1932*. São Paulo, Annablume/Fapesp, 1996.
- SILVA, Josué Pereira da. *Trabalho, Cidadania e Reconhecimento*. São Paulo, Annablume, 2008.
- SILVA, Josué Pereira da. “Reconhecimento, redistribuição e as ambivalências do discurso sobre o Bolsa Família”, *Ciências Sociais Unisinos*. 45 (3), São Leopoldo, pp.196-205, 2009.
- SOUZA, Jessé. *A construção social da subcidadania*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2003.
- SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda de Cidadania: a saída é pela porta*. São Paulo, Cortez Editora, 2002.
- TAVOLARO, Sergio B. F. “Para além de uma ‘cidadania à brasileira’: uma consideração crítica da produção sociológica nacional”, *Revista Sociologia Política*, v.17, n. 32, Curitiba, pp.95-120, 2009.
- TELLES, Vera da Silva. *Cidadania e Pobreza*. São Paulo, Editora 34, 2001.