

CONSTRUÇÃO NACIONAL E CIDADANIA  
ESTUDOS DE NOSSA ORDEM SOCIAL EM MUDANÇA

REINHARD BENDIX



*Reitor* Flávio Fava de Moraes  
*Vice-reitora* Myrian Krasilchik



EDITORIA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

*Presidente* Sérgio Miceli Pessoa de Barros  
*Diretor Editorial* Plínio Martins Filho  
*Editor-assistente* Heitor Ferraz

*Comissão Editorial* Sérgio Miceli Pessoa de Barros (Presidente)

Davi Arrigucci Jr.  
José Augusto Penteado Abranches  
Oswaldo Paulo Forattini  
Tupã Gomes Corrêa

Tradução

Mary Amazonas Leite de Barros



Inglaterra serviu aos teóricos sociais durante um século como modelo que os outros países presumivelmente seguem.

A abordagem aqui proposta não é uma mera inversão da teoria marxista. Marx considerava os movimentos sociais do século XIX como protestos contra privações psíquicas e materiais que se acumularam como resultado do processo capitalista; ele vê nas massas um anseio fundamental por satisfações criativas numa boa sociedade. Interpreto esses movimentos de protesto como políticos, e defino seu caráter em termos do contraste entre uma comunidade política pré-moderna e uma comunidade política moderna. Quando se assume esta opinião, o século XVIII aparece como um importante hiato na história da Europa ocidental. Antes dessa época, as massas populares eram inteiramente excluídas do exercício dos direitos públicos; desde então, elas se tornaram cidadãos, e nesse sentido participantes na comunidade política. A "era da revolução democrática" estende-se dessa época ao presente. Durante esse período, algumas sociedades universalizaram pacificamente a cidadania, enquanto outras foram incapazes de fazê-lo e, conseqüentemente, sofreram vários tipos de levantes revolucionários. Assim concebido, o problema das classes interiores num Estado-nação moderno consiste nos processos políticos através dos quais, ao nível da comunidade nacional, a reciprocidade de direitos e deveres é gradualmente estendida e redefinida. É bem verdade que esse processo foi atestado a todo momento por forças que emanavam da estrutura da sociedade. Mas mantenho que a distribuição e redistribuição de direitos e deveres não são meros subprodutos de tais forças, que elas são vitalmente afetadas pela posição internacional do país, pelas concepções sobre o que a distribuição adequada na comunidade nacional deveria ser, e pelo "toma-lá-dá-cá" na luta política<sup>26</sup>.

Minha tese está de acordo com a ênfase dada por Tocqueville à reciprocidade de direitos e obrigações como uma marca da comunidade política. Na Europa, a crescente consciência da classe trabalhadora expressa acima de tudo uma experiência de *alienação política*, isto é, um senso de não ter uma posição reconhecida na

são a classe trabalhadora da Itália, são apenas frações dessa classe. [...] Sua emancipação não pode ter nenhum começo prático até que o Governo Nacional [seja fundado]". Ver Joseph Mazzini, *The Duties of Man and Other Essays*, New York, E. P. Dutton, 1912, pp. 53-54.

26. Esta abordagem difere do marxismo, que trata a política e o governo como variáveis dependentes da mudança da organização de produção, sem enfatizar a relativa autonomia das ações governamentais nem a existência contínua das comunidades políticas nacionais. Ela também difere da abordagem sociológica da política e das instituições formais, que constrói a primeira como meros subprodutos de interações entre indivíduos e as segundas como uma "carapaça superficial", dentro da qual essas interações fornecem a chave para uma compreensão realista da vida social. Ver uma análise crítica desse reducionismo em Wolin, *op. cit.*, caps. 9 e 10. Uma abordagem alternativa que enfatiza a autonomia parcial, bem como a interdependência do governo e da sociedade está contida na obra de Max Weber, como é discutida acima, nas pp. 47-50.

comunidade cívica, ou de não ter uma comunidade cívica na qual participar. Pelo fato de a participação política popular ter-se tornado possível pela primeira vez na história europeia, o protesto da classe baixa contra a ordem social confia (pelo menos no início) em códigos de comportamento prevaletentes e, portanto, reflete uma mentalidade conservadora, mesmo onde conduz à violência contra pessoas e propriedade<sup>27</sup>. Mais do que comprometer-se com uma busca de uma nova ordem social, as massas recentemente politizadas protestam contra sua cidadania de segunda classe, exigindo o direito de participação em termos de igualdade na comunidade política do Estado-nação<sup>28</sup>. Se esta é uma avaliação correta dos mal-articulados impulsos e anseios característicos de muitas agitações populares entre as classes baixas na Europa ocidental, temos então uma chave para o declínio do socialismo. Pois a posição cívica dessas classes não é mais uma questão preeminente em sociedades nas quais a igualdade de cidadania foi institucionalizada com êxito.

A seção seguinte deste capítulo analisa essa institucionalização numa base comparativa.

### A Extensão da Cidadania às Classes Inferiores<sup>29</sup>

#### Elementos de cidadania

No Estado-nação cada cidadão encontra-se numa relação direta com a autoridade soberana do país, em contraste com o Estado medieval, no qual essa relação

27. Ver nessa conexão a expressão de aborrecimento de Engels em relação à arraigada "respeitabilidade" dos trabalhadores ingleses e seus líderes, em sua carta a Sorge, de 7 de dezembro de 1889, em *Ausgewählte Briefe*, p. 495.

28. A perspectiva apresentada acima foi desenvolvida por alguns de meus antigos alunos. O estudo de Guenther Roth do "Isolamento da Classe Trabalhadora e a Integração Nacional" na Alemanha imperial foi citado anteriormente. Ver também Gaston Rimlinger, "The Legitimation of Protest: A Comparative Study in Labor History", *Comparative Studies in Society and History*, II, abril 1960, pp. 329-343, do mesmo autor, "Social Security, Incentives and Controls in the U.S. and the U.S.S.R.", *loc. cit.*, IV, nov. 1961, pp. 104-124, e Samuel Surace, *The Status Evolution of Italian Workers, 1860-1914*, tese de doutorado, Department of Sociology, University of California, Berkeley, 1962.

29. A seção subsequente foi escrita juntamente com o Dr. Stein Rokkan, do Christian Michelsen Institute, Bergen, Noruega. Adapte o ensaio original mantendo-o de acordo com os propósitos deste volume. As formulações subsequentes enfatizam o sentido classificatório no qual o termo "classes inferiores" é usado. A questão de quais setores das "classes inferiores" desenvolvem a capacidade para a ação conjunta e sob que circunstâncias isso ocorre permanece em aberto. Embora, até certo ponto, uma resposta ao protesto ou o resultado do protesto antecipado, a extensão de cidadania ocorreu com referência a grupos ampla e abstratamente definidos, como todos os adultos acima de 21 anos, ou mulheres ou adultos que tivessem posses especificadas, que preenchessem certos requisitos residenciais.

direta é desfrutada apenas pelos grandes homens do reino. Por conseguinte, um elemento essencial da construção da nação é a codificação dos direitos e deveres de todos os adultos que são classificados como cidadãos. A questão é o quão exclusiva ou inclusivamente o cidadão é definido. À parte algumas exceções notáveis, a cidadania a princípio exclui todas as pessoas sociais e economicamente dependentes. Durante o século XIX, essa restrição maciça é gradualmente reduzida até, finalmente, todos os adultos serem classificados como cidadãos. Na Europa ocidental, essa extensão da cidadania nacional é mantida isolada do resto do mundo pelas tradições comuns do *Ständestaat*<sup>30</sup>. A integração gradual da comunidade nacional desde a Revolução Francesa reflete essas tradições sempre que a extensão da cidadania é discutida em termos do "quarto Estado", isto é, em termos de extensão do princípio de *representação funcional* daqueles previamente excluídos da cidadania. Por outro lado, a Revolução Francesa também fez avançar o *princípio plebiscitário*. De acordo com esse princípio, todos os poderes que intervêm entre o indivíduo e o Estado devem ser destruídos (como Estados, corporações etc.), de modo que todos os cidadãos como indivíduos possuem direitos iguais perante o soberano, autoridade nacional<sup>31</sup>.

Cabe acrescentar uma palavra a respeito dos dois adjetivos "funcional" e "plebiscitário". A expressão "representação funcional" deriva da estrutura política medieval, na qual se considerava apropriado, por exemplo, que os anciãos ou o grande mestre de uma guilda representem numa assembleia municipal. Aqui a função refere-se genericamente a todo tipo de atividade considerada apropriada ao Estado. Usado de maneira mais ampla, o termo "função" designa *atividades ou direitos e deveres específicos de grupos*. Como tal, ele abrange ambas as coisas, observações de comportamento e mandatos éticos daquilo que é considerado apropriado. O primeiro, contudo, implica teorias muito diferentes de sociedade. Na sociedade medieval, a posição e as funções apropriadas dos grupos constituintes são fixadas

etc. Tais grupos abrangem muitas pessoas além daquelas que têm poucas posses, renda baixa, pouco prestígio, e que por causa dessas incapacidades são convencionalmente consideradas "pertencentes" às classes inferiores. A referência aqui é ao grupo classificatório maior de todos aqueles (incluindo as "classes baixas") que foram excluídos de qualquer participação direta ou indireta nos processos de tomada de decisão política da comunidade.

30. A tal ponto que o historiador Otto Hintze nega o desenvolvimento nativo do constitucionalismo em qualquer outro lugar. Ver "Weltgeschichtliche Vorbedingungen der Repräsentativverfassung", em *Staat und Verfassung*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1962, pp. 140-185.

31. Esses dois modelos foram analisados em termos da distinção entre o princípio representativo e o plebiscitário por Ernst Fraenkel, *Die repräsentative und die plebisitäre Komponente im demokratischen Verfassungsgesamte*, Cadernos 219-220 de *Recht und Staat*, Tübingen, J. C. B. Mohr, 1958. A ideologia do plebiscitarismo é documentada em J. L. Talmont, *The Origins of Totalitarian Democracy*, New York, Frederick A. Praeger, 1960.

numa ordem hierárquica. Nas sociedades ocidentais modernas, essa visão antiga foi substituída por conceitos de função de grupo que pressupõem o ideal de igualdade, exceto nos casos em que conotações medievais subsistem. O termo "plebiscito" refere-se ao *voto direto numa questão pública importante por todos os eleitores qualificados* de uma comunidade. Quanto maior a comunidade, tanto menores as qualificações estipuladas para os eleitores e, portanto, quanto maior o número de pessoas que se encontram numa relação direta com a autoridade pública, tanto maior será o conflito entre o princípio plebiscitário e o funcional. O sentido específico de ambos os princípios varia naturalmente com as definições de atividades específicas de grupo e a extensão e qualificações de membro da comunidade.

Várias acomodações entre o princípio funcional e plebiscitário caracterizam a sequência de decretos-leis e codificações por meio dos quais a cidadania se tornou nacional em muitos países da Europa ocidental. A fim de examinar esse desenvolvimento comparativamente, os vários direitos de cidadania devem ser distinguidos e analisados. Em seu estudo *Citizenship and Social Class*, T. H. Marshall formula uma tipologia de direitos tripartite:

- Direitos *civis* como "liberdade pessoal, liberdade de palavra, pensamento e fé, o direito à propriedade e a concluir contratos válidos, e o direito à justiça".
- Direitos *políticos* tais como o direito de voto e o direito ao acesso a cargo público.
- Direitos *sociais* que vão do "direito ao bem-estar econômico e à segurança mínimos ao direito de participar inteiramente na herança social e a viver a vida de um ser civilizado, de acordo com os padrões prevalentes na sociedade"<sup>32</sup>.

Quatro grupos de instituições públicas correspondem a esses três tipos de direitos:

- Os *tribunais*, para a salvaguarda dos direitos civis e, especificamente, para a proteção de todos os direitos extensivos aos membros menos articulados da comunidade nacional.
- Os *corpos representativos* locais e nacionais como vias de acesso à participação na tomada de decisão e na legislação.
- Os *serviços sociais*, para garantir um mínimo de proteção contra a pobreza, a doença, e outros infortúnios; e as *escolas*, para possibilitar a todos os membros da comunidade receberem pelo menos os elementos básicos de uma educação.

32. O ensaio referido foi redigido em T. H. Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*, Garden City, New York, Doubleday & Co., Inc., 1964, pp. 71-72. A discussão que se segue deve muito à análise do professor Marshall.

Inicialmente, tais direitos de cidadania emergem com o estabelecimento de direitos iguais perante a lei. O indivíduo é livre para concluir contratos válidos, adquirir e dispor da propriedade. A igualdade legal avança à custa da proteção legal de privilégios herdados. Cada homem possui agora o direito de agir como uma unidade independente; contudo, a lei apenas define sua capacidade legal, silencia sobre sua habilidade de usá-la. Ademais, os direitos civis são estendidos aos filhos ilegítimos, estrangeiros e judeus; o princípio de igualdade legal ajuda a eliminar a servidão hereditária, iguala a posição de marido e mulher, circunscreve a extensão do direito dos pais, facilita o divórcio e legaliza o casamento civil<sup>33</sup>. Consequentemente, a extensão dos direitos civis beneficia os setores inarticulados da população, dando um significado libertário positivo ao reconhecimento legal da individualidade.

Entretanto, esse ganho de igualdade legal subsiste ao lado da desigualdade social e econômica. Tocqueville e outros apontam que na sociedade medieval muitas pessoas dependentes eram protegidas de alguma maneira contra as dificuldades da vida pelo costume e pela benevolência paternal, embora às custas da subserviência pessoal. A nova liberdade do contrato salarial destruiu rapidamente toda e qualquer proteção desse tipo que existia anteriormente<sup>34</sup>. Pelo menos durante algum tempo, nenhuma nova proteção foi instituída no lugar das antigas; consequentemente, o preconceito de classe e as desigualdades econômicas prontamente excluem a grande maioria da classe baixa do gozo de seus direitos legais. O direito do indivíduo de afirmar e defender suas liberdades civis básicas em termos de igualdade com os outros e pelo devido processo legal é *formal*, no sentido de que os poderes legais estão garantidos, na ausência de qualquer tentativa de assistir o indivíduo em seu uso desses poderes. Como observou Anton Menger, em 1899: "Nossos códigos de lei privada não contêm uma única cláusula que atribua ao indivíduo mesmo aqueles benefícios e serviços que são indispensáveis à manutenção de sua existência"<sup>35</sup>. Nesse sentido, a igualdade da cidadania e as desigualdades de classe social desenvolvem-se juntas.

#### TRANSFORMAÇÕES DAS SOCIEDADES EUROPEIAS OCIDENTAIS DESDE O SÉCULO XVIII

A justaposição da igualdade legal e das desigualdades sociais e econômicas inspiraram os grandes debates políticos que acompanham a construção da nação da Europa no século XIX. Esses debates giram em torno dos tipos e graus de desigualdade ou insegurança que podem ser considerados intoleráveis e os métodos que devem ser usados para aliviá-los. Os porta-vozes de uma posição de *laissez-faire* consistente procuram responder a essa questão dentro da estrutura dos direitos civis formais. Tendo obtido reconhecimento legal para o exercício de direitos individuais, eles insistem que, para permanecer legítimo, o governo deve ser fiel à ordem jurídica. É coerente com essa posição que, na maioria dos países europeus, as primeiras leis de segurança dos operários procuram proteger mulheres e crianças, que na época não são considerados cidadãos no sentido da igualdade legal<sup>36</sup>. Pelo mesmo critério, todos os adultos do sexo masculino são cidadãos porque têm o poder de engajar-se no esforço econômico e cuidar de si mesmos. Consequentemente, são excluídos de qualquer pretensão legítima à proteção. Desse modo, direitos formalmente garantidos beneficiam o afortunado e, mais esporadicamente, aqueles que são definidos legalmente como desiguais, enquanto toda uma carga de rápida mudança econômica cai sobre o "pobre trabalhador", fornecendo, desse modo, uma base para a agitação, muito em breve.

Essa agitação é política desde o início. Um dos primeiros resultados da proteção legislativa da liberdade de contrato é a proibição legislativa dos sindicatos. Porém, onde os recursos legislativos são usados tanto para proteger a liberdade do contrato individual como para negar às classes baixas os direitos de recorrer por sua vez à mesma liberdade (isto é, o direito de associação), os ataques sobre a desigualdade se ampliam necessariamente. A igualdade não é mais procurada por meio da liberdade de contrato apenas, mas pelo estabelecimento dos direitos sociais e políticos igualmente. Os Estados-nações da Europa ocidental podem recordar histórias mais longas ou mais curtas das ações legislativas e decisões administrativas que aumentaram a igualdade dos súditos dos diferentes estratos da população

33. Ver R. H. Graveson, *Status in the Common Law*, London, The Athlone Press, 1953, pp. 14-32. Sobre detalhes desses desenvolvimentos legais na Alemanha, Áustria, Suíça e França, ver J. W. Hedemann, *Die Fortschritte des Zivilrechts im 19. Jahrhundert*, Berlin, Carl Heymanns Verlag, 1910 e 1935, 2 vols. Um breve apanhado do pano de fundo e da extensão desses desenvolvimentos na Europa encontra-se em Hans Thiele, *Das Naturrecht und die europäische Privatrechtsgeschichte*, Basel, Habung & Lichtenhain, 1954. Um tratamento mais abrangente encontra-se em Franz Wieacker, *Privatrechtsgeschichte der Neuzeit*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1952, esp. pp. 197-216 e *passim*.

34. Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, New York, Vintage Books, 1954, II, pp. 187-190.

35. Anton Menger, *The Right to the Whole Product of Labor*, London, Macmillan and Co., 1899, pp. 3-4.

36. O igualitarismo ideológico, bem como um interesse em demolir restrições familiares na liberdade de ação econômica, foram presumivelmente a razão pela qual a proteção foi estendida primeiramente aos setores mais desarticulados da "classe baixa". A respeito de uma análise crítica do Código Civil alemão de 1888 - exclusivamente em termos dos interesses econômicos a que serviram suas disposições, ver Anton Menger, *Das bürgerliche Recht und die bürgerlichen Volksschichten*, Tübingen, H. Laupp'sche Buchhandlung, 1908. O livro foi publicado originalmente em 1890. Essa perspectiva omite o interesse auto-sustentado na legalidade formal que é obra de profissionais legais, e conduz ao prolongado conflito entre o positivismo legal e a doutrina da lei natural. Ver a esse respeito a análise de Max Weber, *Law in Economy and Society*, Cambridge, Harvard University Press, 1954, pp. 284-321. Ver também a esboçada discussão desse ponto em Fr. Darnisaecker, *Die Grenzen der Wirksamkeit des Rechtsstaates*, Heidelberg, Carl Winter Universitätsbuchhandlung, 1930, pp. 52-84.

em termos de sua capacidade legal e de seu *status* legal<sup>37</sup>. Para cada Estado-nação e para cada conjunto de instituições podemos apontar com exatidão cronologias das medidas públicas tomadas e traçar as seqüências de pressões e contrapressões, negociações e manobras, por trás de cada extensão de direitos além dos estratos dos privilegiados tradicionalmente. A extensão de vários direitos às classes baixas constitui um desenvolvimento característico de cada país. Uma consideração detalhada de cada um desses desenvolvimentos notaria o considerável grau com que os decretos-leis são negados ou violados na prática. Ela sublinharia, portanto, como a questão da posição cívica das classes baixas era enfrentada ou burlada em cada país, quais alternativas políticas estavam em estudo, e quais os passos sucessivos que conduziram finalmente à extensão dos direitos de cidadania. Uma análise completa poderia esclarecer cada passo ao longo do caminho, mas também obscureceria o processo global da construção da nação.

Pelo fato de serem considerados em conjunto, os desenvolvimentos dos vários países europeus também constituem a transformação desde as sociedades patrimoniais do século XVIII até o Estado de bem-estar do século XX. Um estudo comparativo dessa transformação do ponto de vista da cidadania nacional parecerá inevitavelmente abstrato se for justaposto à cronologia específica e à análise detalhada dos sucessivos decretos legislativos em cada país. Contudo, esse estudo terá a vantagem de enfatizar a verdade que, considerados cumulativamente e a longo prazo, os decretos legislativos estenderam os direitos de cidadania às classes baixas e, portanto, representam um processo genuinamente comparável na Europa dos séculos XIX e XX.

A discussão que se segue limita-se a um aspecto da construção da nação européia ocidental: a *entrada das classes inferiores na arena da política nacional*. São consideradas apenas as políticas que têm relevância imediata para os movimentos das classes baixas que procuram ingressar na política nacional<sup>38</sup>. As decisões sobre o *direito de formar associações e sobre o direito de receber um mínimo de educação formal* são básicas, pois esses direitos estabelecem a plata-

37. Quando todos os cidadãos adultos são iguais perante a lei e livres para dar seu voto, o exercício desses direitos depende da habilidade e disposição de uma pessoa para usar os poderes legais a que tem direito.

Por outro lado, o *status* legal dos cidadãos envolve direitos e deveres que não podem ser voluntariamente mudados sem a intervenção do Estado. Uma discussão da distinção conceitual entre a capacidade legal, como "o poder legal de fazer" e o *status* como "o estado legal de ser" encontra-se em Graveson, *op. cit.*, pp. 55-57.

38. Consequentemente, apenas uma consideração incidental é dada às fases inicial e final nesse processo de mudança: o colapso das sociedades patrimoniais através da extensão dos direitos civis e a codificação e implementação finais dos direitos ao bem-estar em nossas sociedades "de consumo de massa" modernas.

forma para a entrada das classes baixas e condicionam as estratégias e atividades dos movimentos das classes baixas, uma vez que são formalmente autorizadas a participar na política. Em seguida, os *direitos de participação* reais são analisados em termos da extensão do *direito de voto* e das disposições para o *voto secreto*. No conjunto, a extensão desses direitos é indicativa do que se pode chamar de incorporação cívica das classes baixas.

#### *Um direito civil básico: o direito de associação e de reunião*

Os direitos civis são essenciais a uma economia de mercado competitiva, porque "dão a cada homem, como parte de seu *status individual*, o poder de se engajar como uma unidade *independente* no esforço econômico"<sup>39</sup>. Mas, tomando conhecimento apenas de pessoas que possuem os meios de proteger-se a si mesmas, a lei efetivamente concede direitos civis àquelas que possuem propriedade ou que asseguraram fontes de renda. Todas as outras permanecem condenadas por seu fracasso no esforço econômico, de acordo com as opiniões prevalentes do início do século XIX. O princípio abstrato de igualdade, que fundamenta o reconhecimento legal e ideológico do indivíduo *independente*, é muitas vezes a causa direta das acentuadas desigualdades. No presente contexto, a ilustração mais relevante dessa consequência é a insistência da lei de que o contrato salarial é um contrato entre iguais, que o empregador e o trabalhador são igualmente capazes de salvaguardar seus interesses. Com base nessa igualdade legal formal, em muitos países europeus negou-se aos trabalhadores o *direito de reunião*, por causa da negociação com seus empregadores.

Contudo, a negação do direito de reunião deu origem a dificuldades conceituais e políticas desde o início. Os direitos civis referem-se não só aos direitos de propriedade e contrato, mas também à liberdade de palavra, pensamento, e confissão, que incluem a liberdade de juntar-se a outras pessoas na busca de legítimos objetivos privados. Tais liberdades baseiam-se no *direito de associação* — um princípio legal aceito em vários países europeus (França, Inglaterra, Bélgica, Holanda), que resolveram, no entanto, proibir aos trabalhadores o *direito de reunião*. Sustentava-se que as condições de trabalho devem ser fixadas por acordos alcançados livremente entre um indivíduo e outro<sup>40</sup>. Essas proibições legais distin-

39. Marshall, *op. cit.*, p. 87. Itálicos acrescentados por mim.

40. Ver a declaração de Le Chapelier, autor da lei francesa que proibia os sindicatos, de julho de 1791, como é citada no International Labour Office, *Freedom of Associations*, ILO Studies and Reports, Series A., n. 28, London, P. S. King & Son, 1928, p. 11. Outras referências a essa obra de 5 volumes serão dadas no formulário ILO Report, com o número e páginas citadas.

guiam-se, entretanto, do direito de formar associações religiosas ou políticas na medida em que as associações não especificamente proibidas por lei eram legais. Consequentemente, os decretos particularizavam trabalhadores de várias condições, mediante regulamentos especiais a fim de "preservar" o princípio de igualdade formal perante a lei.

A distinção entre associação e reunião não era feita, contudo, em todos os países. Para entender esse contraste, devemos recordar a abordagem tradicional do relacionamento amo-servo, que era semelhante em muitos países europeus. Decretos estatutários foram usados para regulamentar as relações entre amos e servos e para controlar a tendência dos amos e artífices a se reunirem, no interesse dos preços ou salários crescentes. Tal regulamentação ganhou importância à medida que as organizações corporativas declinaram, embora as regulamentações governamentais tivessem se tornado muitas vezes ineficazes pelos novos problemas que se originaram no acelerado desenvolvimento econômico. Os esforços para enfrentar esses novos problemas podiam tomar várias formas.

O governo podia tentar usar uma extensão dos dispositivos tradicionais. Essa abordagem funcionou temporariamente na Inglaterra, mas diminuiu a distinção entre associações, que eram permitidas, e reuniões de trabalhadores, que eram proibidas. Nos países escandinavos e na Suíça, as políticas tradicionais tiveram mais êxito. Esses países permaneceram predominantemente agrícolas até tarde no século XIX. Eles experimentaram uma notável proliferação de associações religiosas, culturais, econômicas e políticas que acompanharam o declínio da sociedade de Estado. Excetuando-se alguns casos de conflitos violentos, seus governos pouco ou nada fizeram para restringir nem para legalizar essas atividades. Havia diferenças ali também nos vários esforços para enfrentar o crescente desgoverno dos artífices e trabalhadores agrícolas. Mas nenhum desses países foi tão longe quanto a Inglaterra na decretação de uma legislação proibitiva especial destinada a aniquilar mais do que a moderar as reuniões dos trabalhadores. Nesse cenário tradicional, com sua ideologia patrimonial, tal proibição teria violado o amplamente aceito direito de associação.

Tais reservas não prevaleceram na Prússia e na Áustria, onde, no final do século XVIII, os controles absolutistas tradicionais sobre as associações de artífices foram estendidas a uma proibição geral de todas as "assembleias secretas", como no Código Civil prussiano de 1794. Essa proibição era dirigida principalmente contra os maçons livres e outras formas primitivas de organizações quase políticas, que estavam florescendo em resposta às idéias e acontecimentos da Revolução Francesa (tal legislação era usada contra as reuniões de trabalhadores igualmente). Uma proibição específica da última ocorreu na Prússia apenas nos anos de 1840,

embora na Áustria já tivesse ocorrido em 1803. Essa abordagem absolutista pode ser considerada junto com políticas análogas em outros lugares, que tiveram em grande parte o mesmo efeito geral sobre as reuniões dos trabalhadores. Na Itália e na Espanha, as restrições da atividade associativa eram tradicionais e locais, e dificilmente requeriam dispositivos legislativos específicos para assegurar sua implementação. Na França, por outro lado, a tradição plebiscitária de relações diretas entre Estado e cidadão levaram à promulgação da famosa *Loi Le Chapelier* em 1791, e essa tendência a restringir todas as associações foi fortalecida ainda mais na época de Napoleão. Havia ali ampla evidência de que o governo absolutista e o governo plebiscitário eram compatíveis entre si.

Finalmente, na Inglaterra, a manutenção a longo prazo da distinção hostil entre associações e reuniões mostrou-se difícil. O direito de associação permitia a agitação política, por meio da qual se podia resistir à proibição dos sindicatos. Embora a Lei de 1824 que repelia as leis anti-reuniões não fosse efetiva, sua antiga passagem é uma prova de oposição à desagradável continuação das reuniões de trabalhadores. Vimos que essas medidas repressivas precisam ser comparadas com aquelas outras nas quais as violações ficaram impunes, porque os empregadores não apresentavam queixas e os magistrados não agiam na ausência de uma queixa.

Quando o declínio do sistema de guilda e o crescente progresso do desenvolvimento econômico sugeriram a necessidade de novas regulamentações das relações patrão-empregado e das associações de artífices, os vários países da Europa ocidental responderam com três tipos de políticas muito distintas. O tipo escandinavo e suíço continuou a tradicional organização dos ofícios no período moderno, preservando o direito de associação, e ao mesmo tempo estendendo o regulamento estatutário das relações entre patrão e empregado e das associações de artífices a fim de enfrentar os novos problemas. Numa forma modificada, essa variante representa o conceito medieval de liberdade como um privilégio, um conceito que certamente contribui para um reforço estatutário dos arranjos existentes. O segundo tipo, o absolutista, é exemplificado pela proibição prussiana primeiro das associações de trabalhadores, depois de todas as assembleias secretas, e finalmente das reuniões de trabalhadores – mantendo a política do absolutismo esclarecido que procura regular todas as fases da vida social e econômica. Esse tipo representa uma importante ruptura com a tradição de liberdade como um privilégio jurídico, na medida em que o rei destrói todos os poderes que se interpoem entre ele mesmo e seus súditos, embora essa destruição pudesse ser igualmente radical sob o patrocínio plebiscitário. Finalmente, a política liberal exemplificada pela Inglaterra passou da antiga regulamentação das guildas e do relacionamento patrão-empregado para uma política que combinava a proibição específica das reuniões dos trabalhadores com a preservação

do direito de associação em outros aspectos. Assim, o liberalismo, com sua hostil distinção entre associação e reunião, representa um limite na metade do caminho entre a preservação do direito de associação (como era compreendido na estrutura pré-moderna da Europa) e a negação completa do direito de associação, que era uma excecência do absolutismo e uma oposição plebiscitária aos poderes independentes dos Estados e corporações.

Países do primeiro tipo caracterizavam-se por histórias de repressão relativamente insignificantes, enquanto os países dos outros dois tipos suprimiram as reuniões dos trabalhadores por proibição expressa ou por severas regulamentações estatutárias por períodos que vão de 75 a 120 anos. Podemos comparar os países em termos desse intervalo entre as primeiras medidas decisivas, tomadas para reprimir tendências às reuniões dos trabalhadores, e a decisão final de aceitar os sindicatos. Na Dinamarca, por exemplo, esse intervalo compreendeu 49 anos, na Inglaterra, 76 anos, e na Prússia/Alemanha, 105 ou 124 anos, conforme consideremos 1899 ou 1918 como a data mais apropriada para o reconhecimento legal dos sindicatos. Mas a datação desses intervalos é problemática. Os primeiros atos de repressão obscureceram inevitavelmente a distinção entre uma mera extensão de regulamentos tradicionais e uma nova e mais severa proibição que individualizava a classe trabalhadora recentemente emergente. É também difícil datar precisamente a legislação final dos sindicatos, pois, na maioria dos casos, tal legislação ocorreu gradualmente. Todavia, essas dificuldades de datação não invalidam a aproximada tipologia tripartite das políticas que guiaram a extensão do direito de associação às classes inferiores na Europa ocidental.

O direito legal de formar associações combina o princípio plebiscitário com o funcional. Sempre que *teódos* os cidadãos possuem esse direito, temos um exemplo de plebiscitarianismo no sentido formal de que todos gozam da mesma capacidade legal para agir. Contudo, na prática, apenas alguns grupos de cidadãos usufruem essa vantagem, enquanto uma grande maioria permanece “desorganizada”. Portanto, nos Estados-nações em desenvolvimento da Europa ocidental, as associações privadas exemplificam o princípio funcional de representação com base nos interesses comuns, em contraste com os Estados medievais, que gozavam coletivamente do privilégio de exercer certos direitos públicos em troca de uma responsabilidade legal comum. Logo foi reconhecido que as organizações baseadas em interesses econômicos comuns perpetuariam ou restabeleceriam princípios corporativos análogos àqueles do período medieval<sup>41</sup>. Em seu argumento contra as

TRANSFORMAÇÕES DAS SOCIEDADES EUROPEIAS OCIDENTAIS DESDE O SÉCULO XVIII

sociedades de benefício mútuo, Le Chapelier expressa essa opinião em seu discurso de 1791 perante a Assembleia Constituinte, ao qual se fez referência anteriormente:

As corporações em questão têm o objetivo confesso de obter assistência para os trabalhadores na mesma ocupação onde adoecem ou ficam desempregados. Mas que não haja erro nessa questão. É do interesse da nação e dos funcionários públicos fornecer trabalho aos que dele necessitam para seu sustento e socorrer os doentes [...]. Não se deve permitir que os cidadãos em certas ocupações se reúnam na defesa de seus pretensos interesses comuns. Não deve mais haver guildas no Estado, mas apenas o interesse individual de cada cidadão e o interesse geral. Não se permitirá a ninguém despertar em nenhum cidadão nenhuma espécie de interesse intermediário, nem apartá-lo do bem-estar público por intermédio de interesses corporativos<sup>42</sup>.

É difícil manter de modo coerente essa posição radicalmente plebiscitária que não tolera a organização de nenhum “interesse intermediário”. Pois as tendências individualistas da esfera econômica, que são parcialmente responsáveis por essa posição, são igualmente responsáveis pelos desenvolvimentos legais que a solapam. Uma crescente economia de câmbio, com sua rápida diversificação de transações, dá origem à questão de como o significado legal de cada transação pode ser determinado inequivocamente. Essa questão é parcialmente respondida atribuindo-se “personalidade jurídica” a organizações como firmas comerciais e, portanto, separando as esferas legais dos acionistas e funcionários da esfera legal da própria organização<sup>43</sup>. A incorporação estabelece a responsabilidade legal separada da organização, limitando assim a responsabilidade de seus membros ou agentes individuais. Embora a “responsabilidade limitada” tenha sido denunciada a certa altura como uma infração da responsabilidade individual, interesses maci-

42. Citado em *ILQ Report*, n. 29, p. 89. A declaração de Le Chapelier reflete o princípio enunciado por Rousseau: “Se, ao deliberar, as pessoas, suficientemente informadas, não tiverem mantido nenhuma comunicação entre elas, a partir do grande total de diferenças superficiais, o [total] geral sempre dará bom resultado, e suas resoluções serão sempre boas. Mas quando contínuos e associações parciais são formados às expensas da grande associação, a vontade de cada uma dessas associações, embora geral em relação a seus membros, é privada em relação ao Estado: não se pode mais dizer que há tantos eleitores quantos forem os homens, mas apenas tantas quantas forem as associações. Desse modo, sendo as diferenças menos numerosas, elas produzem um resultado menos geral. Finalmente, quando uma dessas associações se torna tão grande que prevalece sobre todo o resto, não se tem mais a soma de muitas opiniões que diferem até certo ponto umas das outras, mas um grande dissidente autoritário, a partir desse momento, não há mais uma vontade geral, e a opinião predominante é apenas individual. É, portanto, da maior importância, para obter a expressão da vontade geral, que nenhuma sociedade parcial seja formada no Estado, e que cada cidadão expresse sua opinião inteiramente por si mesmo [...]”. Ver Jean-Jacques Rousseau, *The Social Contract*, New York, Hafner Publishing Company, 1957, pp. 26-27.

43. Weber, *Law in Economy and Society*, pp. 156-157 e ss. Os editores acrescentaram referências à extensa literatura nesse campo.

41. Não aprofundaremos a questão da continuidade ou descontinuidade entre corporações medievais e modernas, um problema tratado extensamente nos escritos de Figgis, Gierke, Maillard e outros.

gos eram atendidos por esse novo artifício, e as objeções baseadas no conceito de obrigação foram rapidamente superadas. A incorporação é a mais importante brecha na posição estritamente plebiscitária. Ela representa uma primeira limitação daquele individualismo radical que apóia a igualdade estritamente formal perante a lei e se opõe à formação de “interesses intermediários”.

Marshall afirma que no campo dos direitos civis “o movimento foi [...] não da representação de comunidades para a dos indivíduos [como na história do Parlamento], mas da representação de indivíduos para a de comunidades”<sup>44</sup>. O dispositivo da incorporação e o princípio afirm da responsabilidade limitada possibilitaram a uma empresa econômica assumir riscos e maximizar ativos econômicos em nome e em benefício de acionistas individuais. Por intermédio de seus funcionários, a empresa desempenha uma função representativa, no sentido de que toma decisões e assume responsabilidades para a coletividade de seus investidores, que é frequentemente composta por outros grupos incorporados bem como por indivíduos. Durante a maior parte do século XIX, essa função representativa da corporação limitava-se a objetivos econômicos. Contudo, conceitos como “curadoria incorporada”, o desenvolvimento das relações públicas e a participação política direta de muitas corporações grandes sugerem que, nas últimas décadas, essa antiga restrição foi abandonada – um desenvolvimento cujo significado para a cidadania ainda precisa ser explorado.

Essas considerações fornecem um fundamento útil para a compreensão da posição especial dos sindicatos. Como Marshall observa, os sindicatos:

[...] não procuraram nem obtiveram a incorporação. Podem, portanto, exercer os direitos civis vitais coletivamente em nome de seus membros, sem responsabilidade coletiva formal, enquanto a responsabilidade individual dos trabalhadores em relação ao contrato é em larga medida inexecutável [...]”<sup>45</sup>

Se tomarmos como ponto de partida a proibição ou a severa restrição de reuniões, o desenvolvimento dos sindicatos também exemplifica o movimento dos direitos civis que vai da representação de indivíduos para a de comunidades. Essa representação coletiva dos interesses econômicos dos membros surge da inabilidade dos trabalhadores de salvaguardar seus interesses individualmente. Os sindicatos procuram levantar a posição econômica de seus membros. Os trabalhadores organizam-se a fim de atingir o nível de recompensa econômica ao qual sentem ter

direito – um nível que na prática depende da capacidade de organizar e de negociar “o que sustentará a negociação”. Esses resultados práticos dos sindicatos têm um efeito de longo alcance na posição dos trabalhadores como cidadãos. Pois, através dos sindicatos e da negociação coletiva, o direito de reunião é usado para afirmar “pretensões básicas aos elementos de justiça social”<sup>46</sup>. Desse modo, a extensão da cidadania às classes baixas adquire o sentido especial de que, como cidadãos, os membros dessas classes têm “direito” a certo padrão de bem-estar, em retribuição ao qual são obrigados apenas a cumprir os deveres comuns de cidadania.

A legalização dos sindicatos é um exemplo da legislação habilitadora. Ela *permite* aos membros das classes baixas se organizarem e, portanto, obterem uma igualdade de poder de barganha que uma igualdade legal formal previamente imposta lhes negara. Mas, para alcançar esse objetivo, torna-se necessário, como vimos, arbitrar em favor de “reuniões”, permitindo-lhes isenções legais sem as quais os grupos em desvantagem são incapazes de se organizar efetivamente. Em outras palavras, os direitos civis são aqui usados para habilitar as classes baixas a participar mais efetivamente do que de outro modo aconteceria na luta econômica e política sobre a distribuição da renda nacional.

Contudo, muitos membros das classes baixas ou não se valem das oportunidades que lhes são concedidas pela lei, ou são impedidos de fazê-lo pelos expedientes exclusivistas ou neocorporativistas dos sindicatos estabelecidos. Por conseguinte, *com efeito*, as oportunidades legais transformaram-se em privilégios disponíveis aos trabalhadores que querem ou têm capacidade para organizar-se a fim de aumentar seus interesses econômicos. Tais privilégios são, por sua vez, fortalecidos por expedientes legais, extralegis e ilegais para tornar a participação no sindicato obrigatória ou a não-participação muito custosa. Assim, o direito de reunião transforma-se num “privilégio daqueles organizados em sindicatos”. Num certo sentido, esta é uma medida da fraqueza das tendências corporativistas nas sociedades ocidentais modernas, uma vez que o mesmo direito aplicado genericamente significaria que cada adulto pertence a uma organização representativa de sua ocupação. Em vez disso, o direito de reunião deu origem a um “enclave corporativista”. A própria eficácia de práticas exclusivas pelos sindicatos torna a filiação quase obrigatória, por mais vantajosa e involuntariamente ela esteja muitas vezes relacionada com o fracasso de esforços para novos membros. Desse modo, o direito de reunião pode ser usado para reforçar as pretensões a uma participação na renda e nos benefícios às expensas do não-filiado e dos consumidores. Essa posição excepcional de *alguns* sindicatos não alterou o *princípio* de que os direitos

44. Marshall, *op. cit.*, p. 94.

45. *Idem*, p. 93. A discussão seguinte baseia-se na análise de Marshall nas pp. 93-94, mas sua tônica difere ligeiramente.

46. *Idem*, p. 94.



civis são facultativos mais do que obrigatórios, embora se possa dizer que ela o violou. Essa facultatividade dos direitos civis precisa de uma ênfase especial no presente contexto, por causa do contraste com o segundo elemento da cidadania, os direitos *sociais*, aos quais nos voltaremos agora.

*Um direito social básico: o direito à educação básica*

O direito à educação básica é semelhante ao “direito de reunião”. Enquanto um grande contingente da população é desprovido de educação básica, o acesso às facilidades educacionais aparece como uma precondição sem a qual outros direitos legais permanecem inacessíveis ao analfabeto. Fornecer os rudimentos de educação aos analfabetos aparece como um ato de liberação. Todavia, os direitos sociais são distintivos pelo fato de, comumente, não permitirem ao indivíduo decidir se deve ou não tirar proveito de suas vantagens. Como a regulamentação legislativa das condições de trabalho para mulheres e crianças, o seguro compulsório contra acidentes na indústria, e medidas de bem-estar semelhantes, o direito a uma educação básica não se distingue do dever de frequentar a escola. Em todas as sociedades ocidentais, a educação básica tornou-se um dever de cidadania, talvez o mais antigo exemplo de um mínimo prescrito, reforçado por todos os poderes do Estado moderno. Dois atributos da educação básica transformaram-na num elemento da cidadania: o governo tem autoridade sobre ela, e os pais de todas as crianças de um certo grupo etário (geralmente dos 6 aos 10 ou 12 anos) são obrigados por lei a providenciar para que os filhos frequentem a escola.

Os direitos sociais como um atributo da cidadania podem ser considerados benefícios que compensam o indivíduo por seu consentimento em ser governado pelas leis e pelos agentes de sua comunidade política nacional<sup>47</sup>. É importante notar o elemento de acordo ou consenso que está na raiz da *relação direta entre os órgãos centrais do Estado-nação e cada membro da comunidade*. Mas voltando agora à consideração dos direitos sociais, descobrimos que esse princípio de igualdade plebiscitário antes do Estado-nação soberano envolve deveres, bem como direitos. Cada indivíduo elegível é *obrigado* a participar nos serviços fornecidos pelo Estado. É um tanto inadequado igualmente usar o termo “plebiscitário” para esse aspecto obrigatório da cidadania. Todavia, há uma semelhança familiar entre o direito de todos os cidadãos de participar (através do direito do voto) nos processos decisórios do governo e o dever de todos os pais de providenciarem para que seus

filhos na faixa etária estabelecida frequentem a escola. Num Estado de bem-estar completamente desenvolvido, os cidadãos como eleitores, decidem fornecer os serviços nos quais os cidadãos como os pais das crianças em idade escolar são então obrigados a participar. O direito a voto é facultativo, enquanto os benefícios da frequência à escola são obrigatórios. Mas ambos são princípios de igualdade que estabelecem uma relação direta entre os órgãos centrais do Estado-nação e cada membro da comunidade, e essa relação direta é o sentido específico da cidadania nacional.

Pode ser útil reiterar as principais distinções nesse ponto. Há primeiramente a distinção entre uma relação *indireta* e uma relação direta entre o Estado-nação e o cidadão. Discutimos a relação indireta no capítulo precedente em conexão com os *direitos de associação* e o *direito de reunião*. Embora esses direitos civis sejam em princípio acessíveis a todos, na prática eles são exigidos por classes de pessoas que partilham certos atributos sociais e econômicos. Portanto, a representação de grupo (ou funcional) é de importância contínua, mesmo depois de o antigo princípio medieval de jurisdições privilegiadas ter sido substituído pela igualdade perante a lei. Voltando agora à relação *direta* entre o Estado-nação e o cidadão, consideremos os direitos *sociais* antes de voltarmos à discussão dos direitos *políticos*. A extensão de direitos sociais com sua ênfase na obrigação pode deixar intacto o privilégio e ampliar os deveres e benefícios do povo, sem encorajar, necessariamente, sua mobilização social, considerando que a extensão do direito de voto destrói inequivocamente o privilégio e aumenta a participação ativa do povo nos negócios públicos.

Há uma clara indicação de que no continente europeu o *princípio* de uma educação básica para as classes baixas emergiu como um subproduto do absolutismo esclarecido. Na Dinamarca, por exemplo, Frederico IV estabeleceu escolas básicas em seus próprios domínios já no ano de 1721, dotando-as com recursos suficientes e um corpo docente fixo. Tentativas de dar seqüência a essa política falharam, porque os proprietários de terras furtaram-se a suas obrigações de empregar e remunerar os professores, impondo encargos como os salários do professor aos camponeses, que dificilmente podiam arcar com eles. Continuando as principais medidas para aliviar as obrigações impostas aos camponeses (1787-89), Frederico VI agiu no sentido de estabelecer uma nova organização de escolas básicas que permaneceu como a base da educação nacional na Dinamarca desde 1814.

Esse desenvolvimento dinamarquês pode ser comparado com o correspondente desenvolvimento na Prússia, onde o programa de um sistema de educação nacional também se desenvolveu cedo. O propósito profundamente conservador desse programa é indubitável. Em 1737, uma lei prusiana de escola básica foi

47. Essa formulação deve-se à perceptiva análise de Joseph Tussman, *Obligation and the Body Politic*, New York, Oxford University Press, 1960, cap. II.

editada com o comentário de que o rei ficara preocupado ao ver jovens vivendo e crescendo nas trevas e, portanto, sofrendo danos tanto temporalmente como em suas almas eternas. Nessa ocasião, o rei doou uma soma para facilitar o emprego de professores capacitados, e, por várias décadas após isso, os reis prussianos e seus funcionários promoveram o esquema com base nessas verbas incidentais. Em 1763, foi publicado um decreto regulamentando os negócios escolares para toda a monarquia e incluindo disposições para medidas disciplinares contra professores que negligenciavam seus deveres, encarando, desse modo, pelo menos uma administração regular das escolas. Ao mesmo tempo, foram feitos esforços para aliviar a carência de professores destinando-se fundos especiais para esse propósito. Essas medidas enfrentaram dificuldades, porque os pais relutavam em enviar os filhos à escola, e corporações locais não assumiam sua parte na responsabilidade financeira. Em 1794, as escolas (junto com as universidades) foram declaradas instituições do Estado, e, nos anos subsequentes, todo o sistema de educação nacional tornou-se parte de um movimento de libertação nacional contra Napoleão. Embora alguns oficiais expressassem publicamente suas dúvidas quanto à utilidade da alfabetização para o homem comum, a derrota militar e o entusiasmo patriótico geralmente removiam tais dúvidas. Declarações oficiais pediam que fosse dado a todos os súditos sem exceção conhecimento útil; a educação nacional levantaria o espírito moral, religioso e patriótico do povo<sup>48</sup>. Com toda probabilidade, a educação nacional tornou-se aceitável para os governantes conservadores da Prússia porque ajudava a instilar a lealdade ao rei e ao país na população. Cabe lembrar, entretanto, que, no campo do recrutamento militar, o mesmo esforço para mobilizar o povo nas guerras de libertação criou grandes contradições e provocou uma reação muito forte entre os ultraconservadores, uma vez passado o perigo imediato<sup>49</sup>. Portanto, o absolutismo esclarecido pode ser considerado o pioneiro relutante ou equívoco na extensão dos direitos sociais ao povo. O governo absolutista endossava o princípio de que nada devia intervir entre o rei e seu povo, e, por conseguinte, de que o rei por sua livre vontade distribuisse benefícios entre ele. Mas o absolutismo naturalmente insiste que o povo são os súditos do rei; ele rejeita a idéia de direitos e deveres derivados da autoridade soberana do Estado-nação e devidos a ela<sup>50</sup>.

48. Os dois parágrafos precedentes baseiam-se na obra de A. Petersilie, *Das öffentliche Unterrichtswesen*, vol. III de *Hand- und Lehrbuch der Staatswissenschaften*, Leipzig, C. L. Hirschfeld, 1897, I, pp. 158-166, 203-204, e *passim*.

49. Sobre detalhes ver o excelente estudo de Gerhard Ritter, *Staatskunst und Kriegshandwerk*, Munich, R. Oldenbourg, 1959, I, caps. 4 e 5.

50. O significado dos regimes absolutistas para a educação básica varia com as crenças religiosas prevalentes do país. Na Áustria, a educação básica era organizada pelo governo já em 1805, com o clero agindo como agente supervisor do Estado. Nos países católicos com menor unidade religiosa que

As idéias de cidadania nacional e de uma autoridade nacional soberana são conceitos básicos do liberalismo. Elas têm relevância especial para a educação, porque na Europa o ensino esteve nas mãos do clero durante séculos. Consequentemente, as escolas estavam mais sob a autoridade clerical do que política, de modo que os alunos, para receber educação, são submetidos a essa jurisdição especial. Esse controle clerical é destruído quando os dirigentes absolutistas ou o Estado-nação adquire autoridade sobre as escolas. Na Prússia luterana, esse controle secular sobre a educação podia ser imposto sem dificuldade. Quando os ministros da Igreja, bem como os professores, são submetidos à autoridade soberana do rei, é fácil recrutar os ministros para a profissão docente. Mas quando, como na França, o clero católico está sob uma autoridade separada da do Estado, o estabelecimento de um sistema nacional de educação e, portanto, de uma relação direta entre cada cidadão e o governo torna-se incompatível com o sistema vigente. Em seu *Essai d'Éducation Nationale*, publicado em 1763, La Chalotais opõe-se ao controle do clero sobre a educação pleiteando que o ensino de letras e ciências devia ficar nas mãos de uma profissão secular. Após observar que eminentes homens de letras são leigos, mais do que clérigos, e que "padres desocupados" infestam as cidades enquanto o país está desprovido de clero, La Chalotais continua:

Para ensinar letras e ciências, devemos ter pessoas que façam delas uma profissão. O clero não pode levar a mal não inclinarmos os eclesiásticos, de um modo geral, nessa classe. Não sou injusto por excluí-los dela. Reconheço com prazer que há vários [...] que são muito instruídos e muito capazes de ensinar [...]. Mas protesto contra a exclusão dos leigos. Reclamamos o direito de exigir para a Nação uma educação que dependa apenas do Estado; porque ela pertence essencialmente a ele, porque cada nação tem um inalienável e imprescritível direito de instituir seus membros, e finalmente porque as crianças do Estado devem ser educadas por membros do Estado<sup>51</sup>.

Essa declaração assemelha-se ao princípio plebiscitário enunciado por Le Chapelier acima citado<sup>52</sup>. Enquanto Le Chapelier argumentava contra as sociedades de benefício mútuo, baseado em que não se deve permitir que nenhum "interesse

a Áustria, essa abordagem não se mostrou possível; na França, por exemplo, a tradicional pretensão católica de supervisionar a educação foi desafiada no ano de 1760 pela supressão dos jesuítas e pelo endosso de um sistema de educação leiga organizado nacionalmente (ver pp. 121 e s.). Ademais, em países com Igrejas estatais protestantes (Prússia, Dinamarca, Noruega e Suécia), pouco ou nenhum conflito foi verificado na medida em que a unidade de Igreja e Estado na pessoa do monarca concedia ao último autoridade de governo sobre a educação básica, com ministros da Igreja agindo nesse campo como agentes do monarca ou (depois) de um ministro da educação e negócios eclesiásticos.

51. Ver La Chalotais, "Essay on National Education", em F. de la Fontaine (ed.), *French Liberalism and Education in the Eighteenth Century*, New York, McGraw-Hill Book Company, 1932, pp. 52-53.

52. *Idem*, p. 115, n. 42.

intermediário" separe nenhum cidadão do "bem-estar público através de interesses corporativos", La Chalotais repete aqui a mesma idéia em seu argumento contra o clero. Deve haver uma profissão de professores que esteja inteiramente à disposição do Estado, a fim de implementar um programa de instrução no qual nada interfira entre as "crianças do Estado" e os professores, que são membros e servidores do Estado.

Posteriormente, o princípio de um sistema nacional de educação básica também se tornou aceitável à emergente força de trabalho industrial. Entre os trabalhadores, o desejo de se educar era forte, em parte para aumentar as chances na vida, em parte por ver que com ela os filhos tinham mais futuro que seus pais, e em parte para dar mais peso às reivindicações políticas feitas em nome da classe trabalhadora. Se esse desejo levou a esforços voluntários para fornecer oportunidades educacionais aos trabalhadores, como ocorreu especialmente na Inglaterra e na Alemanha, tal ação foi em grande parte uma resposta ao fato de oportunidades de outro tipo não lhes serem acessíveis. Uma vez que tais oportunidades se tornaram acessíveis, esforços voluntários no campo da educação dos trabalhadores diminuíram (ainda que não tenham cessado inteiramente), outra indicação da relativa fragilidade das tendências corporativistas.

É provável, portanto, que os sistemas de educação nacional tenham se desenvolvido tanto pelo fato de a demanda por educação básica ter interceptado o espectro das crenças políticas. Ele é sustentado por conservadores que temem o inerente desgoverno do povo, que deve ser refreado pela instrução nos fundamentos de religião e, assim, instilar a lealdade ao rei e ao país. Os liberais afirmam que o Estado-nação requer cidadãos educados por órgãos do Estado. E os oradores populistas protestam que as massas populares que ajudam a criar a riqueza do país devem partilhar das amenidades da civilização.

Contudo, a educação básica compulsória torna-se uma importante e controvertida questão quando a autoridade governamental nesse campo entra em conflito com a religião organizada. Tradicionalmente, a Igreja católica encara o ensino como um de seus poderes inerentes, sendo o trabalho de instrução conduzido por ordens religiosos. Segundo essa opinião, o princípio *corporativo* é soberano, na medida em que a Igreja administra o "estado espiritual" do homem e possui, nesse domínio, o direito e o dever de *representação* exclusivos. Esse princípio foi desafiado durante o século XVIII na França, e o conflito sobre o controle clerical ou laico da educação durou até presentemente. Conflitos semelhantes também persistiram nos países protestantes, nos quais a população está acentuadamente dividida sobre as questões religiosas. Isto é, um sistema de educação básica nacional se opõe onde quer que a Igreja ou várias congregações religiosas insisti-

ram em interpor suas próprias oportunidades educacionais entre seus adeptos e o Estado. Assim, países como a Inglaterra, a Bélgica e a Holanda foram cenário de prolongados debates sobre a questão de permitir-se ou não, e em que condições, ao governo nacional dar assistência ou exercer autoridade no campo da educação básica. Na Inglaterra, por exemplo, as contribuições voluntárias à educação perfixiam, em 1858, o dobro da quantia do apoio fornecido pelo governo. Desde 1870, desenvolveu-se um novo sistema de escolas estatais, não como um substituto para as escolas baseadas nas contribuições voluntárias, mas como acréscimo a elas. Desse modo, até bem tarde no período moderno, os esforços locais e voluntários preservam elementos da "representação funcional", apesar do crescimento contínuo de um sistema de educação nacional (plebiscitário)<sup>53</sup>. Talvez o exemplo mais importante do princípio corporativo ou representativo na educação seja o fornecido pela Holanda com seus três sistemas de escolas separadas: uma católica, uma calvinista e uma secular-humanista. O fato significativo aqui é que os três sistemas são financiados pelo governo, e os três baseiam-se no princípio de frequência obrigatória, combinando portanto claramente o princípio plebiscitário nas finanças com o princípio representativo no controle organizacional e substantivo sobre o processo educacional.

#### *Direitos políticos: o direito de voto e o voto secreto*

Essa tensão entre a orientação estatal e a orientação nacional na determinação da política é até mais evidente nos debates e decretos concernentes aos *direitos de participação política*: o direito de servir como um representante, o direito de votar através de representantes, e o direito de escolha independente entre alternativas.

A condição básica para o desenvolvimento rumo aos direitos universais de participação era a *unificação do sistema de representação nacional*. No fim da Idade Média, o princípio de representação territorial foi gradualmente substituído no continente europeu por um sistema de representação por Estados: cada Estado enviava seus representantes em separado para deliberar no centro da autoridade territorial, e cada um possuía sua assembleia em separado<sup>54</sup>. Somente na Inglaterra o sistema original de representação territorial foi mantido: a Câmara dos Comuns

53. Ver o histórico esboço do desenvolvimento educacional inglês em Ernest Barker, *The Development of the Public Services in Western Europe*, New York, Oxford University Press, 1944, pp. 85-93, e a avaliação comparativa de Robert Ulich, *The Education of Nations*, Cambridge, Harvard University Press, 1961, *passim*.

54. A principal autoridade em história dos Estados corporativos e sua representação é ainda Otto von Guericke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, Berlin, Weidmann, 1868, I, pp. 534-581.

não era uma assembleia dos Estados burgueses, mas um corpo de legisladores que representavam as localidades constituintes do reino, os condados e os burgos. A grande abertura da sociedade inglesa possibilitou a manutenção dos canais de representação territorial, e isso, por sua vez, criou condições para uma transição mais suave para um regime unificado de democracia igualitária<sup>55</sup>.

Apesar do princípio de representação nesses *anciens régimes*, apenas os chefes de famílias economicamente independentes podiam participar na vida pública. Essa participação era um direito que lhes advinha não de sua qualidade de membro de alguma comunidade nacional, mas de sua qualidade de proprietários de território ou capital ou de seu *status* no interior de corporações funcionais legalmente definidas como a nobreza, a Igreja, ou as guildas de comerciantes ou artesãos. Não havia representação de indivíduos: os membros das assembleias representavam interesses no sistema, quer na forma de proprietários de terra ou na forma de privilégios profissionais.

A Revolução Francesa realizou uma mudança fundamental na concepção de representação: a unidade básica não era mais a família, a propriedade, ou a corporação, mas o *cidadão individual*, e a representação não era mais canalizada através de corpos funcionais separados, mas através de uma *assembleia nacional unificada* de legisladores. A lei de 11 de agosto de 1792 chegou a conceder direito de voto a todos os franceses do sexo masculino com mais de 21 anos que não fossem servos, indigentes, ou *vagabonds*, e a Constituição de 1793 sequer excluía os indigentes, desde que tivessem residido mais de seis meses no *canton*. A Restauração não trouxe de volta a representação por Estados: em vez do *régime censitaire* introduziu um critério monetário abstrato que interceptava decisivamente o antigo critério do *status* atribuído.

Uma nova fase nesse desenvolvimento inaugurou-se com a Revolução de 1848 e a rápida difusão de movimentos pela democracia representativa através da maior parte da Europa. Napoleão III demonstrou as possibilidades do sistema plebiscitário, e os líderes das elites estabelecidas tornaram-se cada vez mais divididos entre seus medos das consequências das rápidas extensões do sufrágio às classes baixas e seu fascínio pelas possibilidades do fortalecimento dos poderes do Estado-nação pela mobilização da classe trabalhadora a seu servi-

ço<sup>56</sup>. Esses conflitos de estratégia produziram uma grande variedade de compromissos transitórios nos diferentes países. Os pontos de partida para esses desenvolvimentos eram as disposições do *Ständestaat* e o *régime censitaire* pós-revolucionário, e os pontos finais eram as promulgações do sufrágio universal adulto. Mas os passos dados e os caminhos escolhidos de um ponto ao outro variaram marcadamente de país a país e refletiram diferenças básicas nos valores e características dominantes de cada estrutura social<sup>57</sup>.

Podemos distinguir convenientemente cinco principais séries de critérios usados para limitar o direito de voto durante esse período de transição: 1. critérios de *Estado* tradicionais: restrição do direito de voto aos chefes das famílias dentro de cada um dos grupos de *status* estabelecidos como definidos por lei; 2. *régime censitaire*: restrições baseadas no valor da terra ou capital ou das quantias de impostos anuais sobre a propriedade e/ou renda; 3. *régime capacitaire*: restrições por capacidade de ler e escrever, educação formal, ou indicação para o serviço público; 4. critérios de *responsabilidade familiar*: restrições aos chefes de famílias que ocupam residências próprias com um tamanho mínimo determinado ou alojados provisoriamente em propriedades por um aluguel mínimo determinado, e 5. critérios de *residência*: restrições a cidadãos registrados como residentes seja na comunidade local, o distrito eleitoral, seja no território nacional por um mínimo determinado de meses ou anos.

A Constituição norueguesa de 1814 fornece um bom exemplo de um antigo compromisso entre critérios de Estado, o *régime censitaire* e o *principe capacitaire*. O direito de voto era dado para quatro categorias de cidadãos: duas das quais, os *burghers* de cidades incorporadas e os *aldeões* (proprietários de propriedade livre e alodial e arrendatários), correspondiam aos velhos Estados; uma terceira, aplicável apenas nas cidades e vilas, era definida por posse de Estado real de um valor mínimo determinado, e a quarta era simplesmente a reunião de todos os funcionários do governo nacional. Esse sistema dava uma clara maioria numérica aos fazendeiros, mas, por precaução política, os interesses dos burgueses e funcionários eram protegidos através de desigualdade na distribuição de mandatos entre

55. Essa questão de representação territorial *versus* representação funcional é o cerne do debate sobre as razões da sobrevivência do Parlamento na época de absolutismo. Otto Hintze sublinhou as continuidades históricas entre as formas de representação medieval e moderna e argumentou que as formas de governo bicameral além do alcance do Império carolíngio ofereciam base mais adequada ao desenvolvimento do governo pluralista parlamentar. Ver sua "Typologie der ständischen Verfassungen des Abendlandes", em *Staat und Verfassung*, pp. 120-139.

56. Ver H. Gollwitzer, "Der Caesarismus Napoleons III im Widerhall der öffentlichen Meinung Deutschlands", *Historische Zeitschrift*, vol. 152, 1952, 23-79. Em alguns países as pretensões ao sufrágio masculino universal tornaram-se intimamente ligadas à necessidade da *conscrição* universal. Na Suécia, o principal argumento para a dissolução do *Riksdag* de quatro Estados era a necessidade de um fortalecimento da defesa nacional. Nos debates do sufrágio sueco, o *slogan* "um homem, um voto, uma arma" reflete essa ligação entre o direito de voto e o recrutamento militar.

57. Os detalhes desses desenvolvimentos foram expostos em compêndios como o de Georg Meyer, *Das parlamentarische Wahlrecht*, Berlin, Haering, 1901, e o de Karl Brauns, *Das parlamentarische Wahlrecht*, Berlin, de Gruyter, 1932, vol. 2.

distritos eleitorais rurais e urbanos<sup>58</sup>. A simplicidade da estrutura social deu ao compromisso norueguês um caráter direto: a velha divisão entre os Estados rurais e burgueses correspondia a uma divisão administrativa estabelecida em distritos rurais e vilas privilegiadas com cartas patentes, e a única classe de eleitores explicitamente colocados acima dessa divisão território-funcional era a dos funcionários do rei, os efetivos governantes da nação por várias décadas futuras.

Compromissos muito mais complexos tinham de ser projetados em políticas multinacionais como a Áustria. Nos velhos territórios dos Habsburgos, o *Landtag* típico consistia em quatro *curiae*: os nobres, os cavaleiros, os prelados, e os representantes de cidades e mercados. A *Februarpotent* de 1861 manteve a divisão em quatro *curiae*, mas transformou o critério de Estado em critério de *representação de interesse*. Os nobres e os cavaleiros foram sucedidos pela *curia* dos maiores proprietários de terras. O Estado eclesástico era estendido numa *curia de Virilstimmen* que representava as universidades, bem como as dioceses. O Estado burguês não era mais representado exclusivamente por porta-vozes das cidades e mercados, mas também através das *câmaras de comércio e das profissões*: este era o primeiro reconhecimento de um princípio corporativista que viria a adquirir importância central nos debates ideológicos na Áustria no século XX. A essas três acrescentou-se uma divisão *aldeia*: isso era novo no sistema nacional; a representação aldeia direita do tipo tão conhecido nos países nórdicos só existiram no Tirol e em Vorarlberg. A característica mais interessante da sequência de compromissos austríacos era o controle das classes baixas, excluídas por tanto tempo da participação na política da nação. Fiel à sua tradição de representação funcional, os políticos austríacos não admitiam esses novos cidadãos no mesmo nível dos já emancipados, mas colocavam-nos numa nova curia, a quinta, *die allgemeine Wählerklasse*. Isso, contudo, era apenas uma medida transitória: onze anos depois, mesmo a *Abgeordnetenhaus* austríaca conformou-se à tendência à democracia igualitária de massa e foi transformada numa assembleia nacional unificada baseada no sufrágio masculino universal<sup>59</sup>.

A ascensão do capitalismo comercial e industrial favoreceu a difusão do *régime censitaire*. A base ideológica era o argumento de Benjamin Constant de

que os negócios da comunidade nacional devem ser deixados àqueles com "interesses reais" neles, mediante a posse de terra ou de investimentos em negócios. O *principe capacitaire* era essencialmente uma extensão desse critério: o direito de voto era concedido não apenas àqueles que possuíam terras ou tinham investido em negócios, mas àqueles que haviam adquirido um interesse direto na manutenção do Estado através de seus investimentos em capacitações profissionais e de seu compromisso com posições de crédito público. A noção implícita é que apenas esses cidadãos podem fazer julgamentos racionais das políticas a serem seguidas pelo governo. Uma autoridade norueguesa em lei constitucional relaciona esses dois elementos em sua afirmação: "O sufrágio [...] deve ser reservado aos cidadãos que possuem *discernimento* suficiente para julgar quais deverão ser os melhores representantes, e *independência* suficiente para apoiar sua convicção nessa questão"<sup>60</sup>.

Essa questão de critérios de independência intelectual era o cerne das disputas entre liberais e conservadores sobre a organização do sufrágio. Os liberais defendiam o *régime censitaire* e tinham as possibilidades da manipulação eleitoral inerente à extensão do sufrágio ao cidadão economicamente dependente. Os conservadores, uma vez que reconheciam a importância do voto como base do poder local, tendiam a defender a emancipação das "ordens mais baixas": tinham bons motivos para esperar que, ao menos nos Estados patriarcais na região rural, aqueles que estivessem em posições de dependência votariam naturalmente nos notáveis locais. Esse conflito alcançou o auge nas discussões na Assembleia Nacional alemã, em Frankfurt em 1848-1849. A Comissão Constitucional recomendara que o direito de voto se restringisse a todos os cidadãos *independentes*, e esse termo foi a princípio interpretado como excludente de todos os servos e os que viviam de salários. Essa interpretação esbarrou em violentos protestos na Assembleia. Havia um acordo geral de que todos os súditos que recebiam assistência pública ou estavam falidos não eram independentes e deviam ser excluídos do direito de voto, mas havia muita dissensão sobre os direitos dos servos e trabalhadores. A esquerda exigia direitos totais para as classes baixas e enfrentava oposição apenas moderada dos conservadores. O resultado foi a promulgação do sufrágio masculino universal. Apesar disso, a lei não pôde ser cumprida na época: passaram-se outros dezesseite anos até que Bismarck conseguisse transformá-la na base da organização do *Reichstag* na Federação da Alemanha do Norte. O chanceler prussiano já tivera a experiência de um sistema de sufrágio universal, mas um sistema marcadamente desigual – o sistema prussiano de sufrágio de três classes

58. Ver Stein Rokkan, "Geography, Region and Social Class: Cross-Cutting Cleavages in Norwegian Politics", em S. M. Lipset e Stein Rokkan (eds.), *Party Systems and Voter Alignments*, New York, The Free Press of Glencoe, no prelo.

59. Uma útil avaliação desses desenvolvimentos na Áustria encontra-se em Ludwig Boyer, *Wahlrecht in Österreich*, Vienna, 1961, pp. 80-85. É interessante comparar a mistura austríaca de ordenação medieval de Estado e o corporativismo moderno com as providências russas para a Duma em 1906; ver a detalhada análise de Max Weber em "Russlands Übergang zum Scheinconstitucionalismus", *Gesammelte politische Schriften*, Tübingen, J. C. B. Mohr, 1958, pp. 66-126.

60. T. H. Aschehoug, *Norges nuverende Statsforfatning*, Christiania, Aschehoug, 1875, vol. I, p. 280.

introduzido pelo decreto real em 1849. Sob esse sistema, as "ordens mais baixas" receberam o direito de voto, mas o peso de seus votos era infinitesimal em comparação com o das classes médias e dos proprietários de terras. Esse sistema servia evidentemente para amortecer o poder do *Gustbesitzer*, especialmente no Leste do Elba: a lei simplesmente multiplicava por *n* o número de votos à sua disposição, pois eles confiavam que seriam capazes de controlar sem muita dificuldade o comportamento de seus dependentes e de seus trabalhadores nas eleições<sup>61</sup>. Bismarck detestou o sistema de três classes, por sua ênfase no critério monetário abstrato e suas inúmeras injustiças, mas estava convencido de que uma mudança para o sufrágio igual para todos os homens não afetaria a estrutura de poder na área rural: ao contrário, ela fortaleceria ainda mais os interesses territoriais contra os financeiros. Geralmente, na área rural, as extensões do sufrágio tendiam a fortalecer as forças conservadoras<sup>62</sup>.

Havia muito mais incerteza sobre as consequências de um sufrágio extensivo à política nas áreas urbanas. A emergência e crescimento de uma classe de *assalariados fora da família imediata* do empregador levantava novos problemas para a definição da cidadania política. Na terminologia socioeconômica estabelecida, seu *status* era de dependência, mas não ficava claro se eles acompanhariam inevitavelmente seus empregadores no campo político. As batalhas cruciais no desenvolvimento para o sufrágio universal referiam-se ao *status* desses estratos emergentes dentro da comunidade política. Uma grande variedade de compromissos transitórios eram debatidos, e vários foram realmente postos à prova. A estratégia básica era sublinhar as diferenças estruturais no interior do estrato de assalariados. Algumas variedades do *régime censitaire* admitiam de fato os trabalhadores mais bem pagos, especialmente se possuísssem casas próprias<sup>63</sup>. O direito de voto do chefe de família e do inquilino na Grã-Bretanha servia igualmente para integrar a classe trabalhadora mais bem situada dentro do sistema e

deixar de fora apenas o "verdadeiro proletariado", migrantes e trabalhadores marginais sem vínculos locais estabelecidos. A manutenção dos requisitos de residência serviu a funções semelhantes, mesmo depois do desaparecimento de todas as qualificações econômicas para o sufrágio: essas restrições são apoiadas mais obstinadamente nas disposições para as eleições locais.

Outra série de estratégias nessa luta para controlar a investida da democracia de massa compreende as instituições do sufrágio *ponderado* e dos *votos plurais*. Os exemplos mais crus são, sem dúvida, o *Kurien* austríaco e o sistema de três classes prussiano: o sufrágio universal é garantido, mas os pesos dos votos dados às classes mais baixas são infinitesimais em comparação com aqueles da elite territorial ou financeira estabelecida. O sistema de voto plural mais inócuo é talvez a disposição inglesa para votos extras para graduados em universidade e para os donos de propriedades comerciais em distritos eleitorais diferentes. Sociologicamente, o mais interessante é o sistema belga de voto plural transmitido em 1893: o sufrágio masculino universal é introduzido, mas os votos extras são dados não só por critérios *capaciares*, mas também a *pères de famille* que atingiram a respeitável idade de 35 anos. O motivo básico é sublinhar claramente as diferenças estruturais dentro dos estratos mais baixos e excluir do sistema os elementos menos comprometidos com a ordem social estabelecida.

Intimamente relacionada a essas estratégias é a obstinada resistência a mudanças na delimitação dos distritos eleitorais. A rápida urbanização produz evidentes desigualdades, mesmo em condições de sufrágio universal formalmente iguais. As injustiças dos dispositivos distritais prussianos foram, durante décadas, objeto de amargos debates. A solução extrema adotada na República de Weimar — o estabelecimento de um sistema unitário de representação proporcional para todo o Reich — sem dúvida concede a cada eleitor a mesma oportunidade abstrata de influenciar na distribuição das cadeiras, mas ao mesmo tempo antecipa as dificuldades inerentes dessa padronização por meio de localidades de estrutura muito diferente. A continuada representação geral das áreas rurais nos Estados Unidos é outro exemplo.

A entrada das classes baixas na arena política também levanta uma série de problemas para a *administração das eleições*. Sociologicamente, a questão mais interessante é a salvaguarda da *independência da decisão eleitoral individual*. Os defensores das tradições estatais e do *régime censitaire* argumentam que os súditos economicamente dependentes não podem esperar formar julgamentos políticos independentes e, se emancipados, corromperiam o sistema pela venda de votos e pela intimidação violenta. Práticas corruptas eram, naturalmente, muito difundidas em muitos países, muito antes da extensão do sufrágio, mas a emancipação de

61. Sobre uma recente e detalhada avaliação, ver Th. Nipperdey, *Die Organisation der deutschen Parteien vor 1918*, Düsseldorf, Droste, 1961, cap. V. Sobre um paralelo com as condições nas áreas rurais de estruturas semelhantes, ver o capítulo de Emilio Willems, em Arnold Rose (ed.), *The Institutions of Advanced Societies*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1958, p. 552. "As principais funções do *sufrágio eram as de preservar a estrutura de poder existente. Dentro do padrão tradicional, o sufrágio acrescentava oportunidades para demonstrar e reforçar a lealdade feudal. Ao mesmo tempo, reforçava e legalizava o status político do proprietário de terra*".

62. Ver D. C. Moore, "The Other Face of Reform", *Victorian Studies*, V, set. 1961, pp. 7-34 e G. Kitson Clark, *The Making of Victorian England*, London, Methuen, 1962, especialmente o cap. VII.

63. Um recenseamento de tributo especial feito na Noruega em 1876 indica que mais de 1/4 dos trabalhadores urbanos que estavam nos registros de imposto foram emancipados sob o sistema adotado em 1814; em contraste, apenas 3% dos trabalhadores nas áreas rurais receberam direito de voto. Ver Statistisk Centralbureau ser. C, n. 14, 1877, pp. 340-341.

grandes setores das classes baixas geralmente fornece um incentivo a reformas na administração e ao controle das eleições. O segredo do voto é o problema central nesse debate<sup>64</sup>.

A noção tradicional era que o voto era um ato público e só podia ser confiado a homens que pudessem defender abertamente suas opiniões. O sistema prussiano de voto oral era defendido nesses termos, mas foi mantido por tanto tempo em grande parte porque provou ser uma maneira fácil de controlar os votos dos trabalhadores agrícolas.

O voto secreto apela essencialmente à mentalidade urbana liberal: ele convém como outro elemento na cultura privatizada anônima da cidade, descrita por Georg Simmel. O fator decisivo, contudo, é a emergência do voto da classe baixa como um fator na política nacional e na necessidade de neutralizar as ameaçadoras organizações operárias: as disposições para o sigilo isolam o trabalhador dependente não só de seus superiores mas também de seus pares. Dado o estado das estatísticas eleitorais, é difícil determinar com alguma exatidão os efeitos do sigilo no comportamento real dos trabalhadores nas eleições. Mas parece inerentemente provável, dada uma quantidade mínima de comunicações interclasses, que o sigilo ajude a reduzir a probabilidade de uma polarização da vida política na base da classe social.

A esse respeito, o voto secreto representa o princípio nacional e plebiscitário de integração cívica, em contraste com as organizações operárias, que exemplificam o princípio de representação funcional. Isto é, as reivindicações de sindicatos e partidos que buscam o reconhecimento para o *quarto Estado* são contrabalançadas pelas pretensões da comunidade *nacional* e seus porta-vozes. A disposição para o voto secreto coloca o indivíduo diante de uma escolha pessoal e o torna pelo menos temporariamente independente de seu ambiente imediato: na cabina de votação, ele pode ser um cidadão nacional. As disposições para a votação secreta possibilitaram à gente comum inarticulada escapar da pressão pela participação política, e ao mesmo tempo colocar o ônus da visibilidade política sobre os ativistas dentro do movimento da classe trabalhadora. Em termos sociológicos, podemos dizer, portanto, que o sistema eleitoral nacional abre canais para a expressão de lealdades secretas, enquanto a luta política torna necessário ao ativista do partido declarar suas opiniões e expor-se à censura quando ele se desvia do *establishment*<sup>65</sup>.

64. Uma recente análise do desenvolvimento dos padrões para o controle das eleições em uma nação é a de Cornelius O'Leary, *The Elimination of Corrupt Practices in British Elections, 1868-1911*, Oxford, Clarendon Press, 1962.

65. Alguns partidos socialistas tentaram contrabalançar esses efeitos do voto secreto estabelecendo vínculos estreitos com os sindicatos. Notar a esse respeito a discussão da controvérsia sobre a

### Considerações Finais

A extensão da cidadania às classes baixas da Europa ocidental pode ser vista de vários pontos de vista complementares. Em termos da comparação entre a estrutura política medieval e a moderna, a discussão exemplifica as tendências simultâneas à igualdade e a uma autoridade governamental de âmbito nacional. A constituição de um Estado-nação moderno é tipicamente a origem dos direitos de cidadania, e esses direitos são um símbolo da igualdade de âmbito nacional. A própria política tornou-se de âmbito nacional, e as "classes baixas" têm agora a oportunidade de participação ativa.

A discussão precedente sublinhou a similaridade da experiência de toda a Europa ocidental, que teve origem nos legados comuns do feudalismo europeu. As assembleias e parlamentos de Estado do século XVIII forneceram o fundo imediato para o desenvolvimento dos parlamentos modernos e para a concepção de um direito de representação que foi gradualmente estendido a setores da população previamente não representados. Essa extensão tem dois elementos, mais ou menos diversos. De acordo com a ideia plebiscitária, todos os indivíduos adultos devem ter direitos iguais sob um governo nacional; de acordo com a ideia funcional, a associação diferenciada dos indivíduos com outros é tida como certa, e alguma forma de representação de grupo é aceita. As duas ideias refletem o hiato entre o Estado e a sociedade numa era de igualdade. Quando a extensão dos direitos legais, políticos e sociais se transforma num princípio de política estatal, o critério abstrato deve ser usado para implementar esses direitos. Por conseguinte, há tentativas recorrentes para definir em que aspectos todas as pessoas devem daí em diante ser consideradas iguais. Contudo, a sociedade continua a ser marcada por grandes desigualdades. Portanto, todos os adultos que pretendem usufruir de seus direitos legais, políticos e sociais se associarão naturalmente com outros, a fim de apresentar suas reivindicações da forma mais efetiva possível, e tais associações refletem (ou até intensificam) as desigualdades da estrutura social. A discussão precedente mostrou que as relações entre as ideias plebiscitárias e funcionais são freqüentemente paradoxais.

A igualdade formal perante a lei beneficia a princípio apenas aqueles cuja independência social e econômica os habilita a tirar proveito de seus direitos legais.

arrecação paga por membros dos sindicatos ingleses em Martin Harrison, *Trade Unions and the Labour Party since 1945*, London, Allen & Unwin, 1960, cap. 1. Os membros do sindicato que desejam ser isentos do pagamento assinam um formulário de "renúncia" ao secretário de sua seção, mas embora o pagamento seja nominal e o procedimento simples, houve muita controvérsia, em parte porque a "renúncia" é um ato público que indiretamente aneja o sigilo do voto.



Os esforços para corrigir essa desigualdade assumem várias formas, entre as quais as regras que capacitam os membros das classes baixas a se valerem do direito de associação para a representação de seus interesses econômicos. Contudo, essas regras por sua vez não atingem aqueles indivíduos ou grupos que não tiram ou não podem tirar proveito do direito de associação. Consequentemente, a igualdade perante a lei involuntariamente divide uma população de uma nova maneira. Outras disposições legais tentam lidar com as desigualdades remanescentes ou enfrentar as que surgiram recentemente; por exemplo, a instituição do defensor público quando o advogado de defesa não for capaz de usar seu direito de deliberação, ou os esforços para proteger os direitos dos acionistas incapacitados de fazê-lo sob a legislação vigente. Ainda assim, há apenas debates concernentes aos melhores modos de proteger os membros de sindicatos contra possíveis violações de seus direitos individuais pela organização que representa seus interesses econômicos. O princípio de igualdade formal legal pode ser chamada de “plebiscitária” no sentido de que o Estado estabelece diretamente cada “capacidade legal” do indivíduo. Além disso, disposições especiais procuram reduzir de vários modos as desigualdades das oportunidades concedidas aos indivíduos de usarem seus direitos perante a lei. No último caso, as autoridades judiciais “representam” os interesses daqueles que não usam ou não podem usar seus poderes legais.

O direito e o dever de receber uma *educação básica* podem ser considerados outros modos de ignorar a capacidade de todos os cidadãos de se utilizarem dos direitos a que estão habilitados. Embora a educação básica forneça apenas uma vantagem mínima nesse aspecto, ela é talvez a implementação universalmente mais aproximada da cidadania nacional, tendo todos os outros direitos um caráter mais facultativo ou mais seletivo. Como tal, a educação pública exemplifica o componente plebiscitário do Estado-nação, uma vez que a frequência à escola não só é obrigatória a todas as crianças de um certo grupo etário, mas também depende de uma contribuição financeira de todos os contribuintes<sup>66</sup>. Mas, aqui também, as igualdades formalmente instituídas dão origem ou dão azo a novos tipos de desigualdades. Aqueles que se preocupam com o ensino e a organização das escolas reúnem-se por causa de seus interesses profissionais e econômicos comuns. Esses especialistas em educação desenvolvem muitas vezes organizações com sólidas opiniões referentes à educação. Assim, os professores como um grupo enfrentam

66. O número de crianças que frequentam a escola elementar é maior do que o dos contribuintes, uma vez que a frequência não permite isenções do mesmo modo que o sistema tributário. Efectivamente, mesmo os filhos de estrangeiros residentes estão sujeitos a essa exigência, mas isso pode ser considerado uma conveniência administrativa, uma medida de bem-estar, uma preparação de cidadãos potenciais, e assim por diante, mais do que um assunto concernente ao princípio de cidadania nacional.

país como indivíduos, do mesmo modo que enfrentam o Estado com a influência de sua organização em todos os assuntos que afetam seus interesses. Mais indirectamente, a educação pública ajuda a articular, embora inadvertidamente, as divisões residenciais existentes dentro da comunidade, uma vez que as crianças se fixarão em escolas mais próximas a sua área de residência e a população escolar refletirá as características sociais das áreas residenciais. Esforços para contrabalançar essas consequências do princípio funcional como as associações de pais e mestres e a redistribuição das crianças entre as diferentes escolas distritais, como nos Estados Unidos, são exemplos do plebiscitarismo dentro do sistema de educação pública. Além disso, há a prolongada resistência de grupos congregacionais contra a educação pública como tal, aos quais nos referimos anteriormente. O princípio plebiscitário encontra resistência desde que as agências da Igreja ou as congregações, controlando o currículo, procuram representar os interesses religiosos ou culturais específicos dos pais como membros de suas respectivas congregações. Grupos religiosos usam, assim, o direito de associação para implementar suas preocupações especiais no campo da educação, embora difiram grandemente em relação a confiar ou não financeiramente, e em que medida, na manutenção através de impostos ou nos lançamentos de impostos de suas congregações.

Com relação ao *direito de voto*, os conflitos entre os princípios plebiscitário e representativo podem ser divididos nas duas fases de um direito de voto diversamente restrito ou universal. As restrições que revimos são geralmente critérios administrativos aos quais o significado funcional é imputado. Quando o direito de voto depende de um certo nível de renda, pagamento de imposto, posse de propriedade, ou educação, presume-se que aqueles que satisfazem os padrões mínimos nesses aspectos também compartilham opiniões sociais e políticas compatíveis com a ordem social estabelecida. Também se presume que os representantes eleitos a partir desses estratos da população serão notáveis, capazes de pensar e agir em termos de toda a comunidade. Esse reconhecimento legal do princípio representativo é em larga medida abandonado quando o direito de voto se torna universal. Contudo, o princípio plebiscitário do direito à participação direta por todos os adultos como eleitores qualificados é bastante compatível com uma aceitação de diferenças de grupo e várias formas indirectas de representação funcional. O próprio processo eleitoral é grandemente influenciado pela diferenciação social do público votante, e é suplementado em muitos pontos por outras influências sobre a formação política, muitas das quais dependentes de grupos de interesse especiais. A diferenciação social e os grupos de interesse resultam em modificações do princípio plebiscitário e em novas desigualdades, que podem por sua vez



provocar contramedidas a fim de proteger o princípio de igualdade plebiscitária de todos os adultos como eleitores qualificados.

Conseqüentemente, a extensão da cidadania às classes baixas envolve em muitos níveis uma institucionalização do critério de igualdade abstrato que dá origem tanto a novas desigualdades como a novas medidas para lidar com essas conseqüências subordinadas. O sistema de instituições representativas, característico da tradição da Europa ocidental, permanece intacto na medida em que perdura essa tensão entre a idéia plebiscitária e a idéia de representação de grupo, na medida em que a contradição entre critérios abstratos de igualdade e as velhas e as novas desigualdades da condição social é mitigada por compromissos sempre novos e sempre parciais. O sistema é destruído quando, como nos sistemas totalitários da história recente, essas resoluções parciais são abandonadas no interesse de implementar apenas o princípio plebiscitário sob a égide de um Estado de partido único.

## AUTORIDADE ADMINISTRATIVA NO ESTADO-NAÇÃO

A estrutura feudo-patrimonial da vida política medieval, a "grande transformação" da autoridade pública no período pré-moderno imediato, individualista quando contrastado com as relações de autoridade tradicionais, o protesto social no período moderno quando contrastado com o protesto no período medieval, os elementos da cidadania nacional e sua extensão gradual a setores previamente excluídos da população — todos esses são conceitos de aplicabilidade limitada. As estruturas sociais e os padrões de comportamento aos quais elas se referem prevalecem por um tempo que excede o período de vida dos indivíduos envolvidos. Todavia, são de duração limitada, e isso implica um período de emergência e declínio. Os conceitos apropriados a essas estruturas podem apenas designar o conjunto de atributos pelos quais elas podem ser identificadas; tampouco podem abranger o fluxo e refluxo desses atributos através do tempo.

O conceito de "Estado-nação" é outro caso em questão. Refere-se a atributos da autoridade pública que são em sua maioria inequívocos quando contrastados com os atributos da vida política medieval. Na concepção medieval, o rei não apenas impera sobre um território como um domínio privado, mas também possui as funções judiciárias e administrativas do governo e, portanto, dispõe delas como se fossem peças da propriedade. Na teoria, o rei detém a máxima autoridade mesmo sobre as terras, e direitos ao exercício da autoridade, que ele concedeu a um súdito eternamente. A ficção da soberania real é mantida pelo governante através do restabelecimento formal de sucessivos herdeiros nos títulos e direitos de seus