

Cidadania, estadania, apatia

José Murilo de Carvalho

A primeira palavra do título banalizou-se, mas a coisa persiste e insiste. A cidadania moderna, ou seja, a integração das pessoas no governo via participação política, na sociedade, via garantia de direitos individuais, e no patrimônio coletivo, via justiça social, continua sendo aspiração de quase todos os países, sobretudo dos que se colocam dentro da tradição ocidental. A segunda palavra, inventei, pois creio que a coisa também existe como contraponto, ou contrafação, da primeira em sua versão brasileira. Tem a ver com uma relação clientelista com o Estado. Faço justiça à terceira só falando sobre ela depois e pouco.

Simplificando muito, pode-se dizer que o processo histórico de formação da cidadania no Ocidente seguiu dois caminhos, um de baixo para cima, pela iniciativa dos cidadãos, outro de cima para baixo, por iniciativa do Estado e de grupos dominantes. Exemplos do primeiro caso são as experiências históricas dos países anglo-saxões, marcadas pela luta para arrancar ao Estado absolutista os direitos civis e políticos. Marcos desse percurso foram a Guerra Civil inglesa do século XVII, ao fim da qual decapitaram um rei, e a guerra de Independência dos Estados Unidos, que afirmou os princípios da igualdade (dos brancos) e do autogoverno. A França com sua Revolução do século XVIII é outro exemplo de cidadania de baixo para cima. Nela outro rei perdeu a cabeça, agora na guilhotina. Respeitando as diferenças entre os casos, pode-se dizer que a cidadania de baixo para cima coincidiu com a revolução burguesa em que a sociedade de mercado irrompeu na política e a moldou à sua imagem e semelhança. A ênfase da cidadania nesses casos é posta no cidadão como titular de direitos, sobretudo dos direitos que o garantem contra a opressão (civis) e lhe dão controle sobre o Estado (políticos). É uma cidadania marcada por seu caráter ativo.

Exemplo de cidadania construída de cima para baixo pode ser encontrado na Alemanha. Nesse país, a partir do século XIX, o Estado foi incorporando aos poucos os cidadãos à medida em que abria o guarda-chuva de direitos. Ser cidadão na Alemanha era quase sinônimo de ser leal ao Estado que, por sua vez, era profundamente identificado com a nação. A iniciativa veio do Estado e não do cidadão. O contorno social era o de uma revolução burguesa retardatária, produzida via aliança entre a burocracia estatal, a aristocracia rural e os industriais do aço. O direito que lá se afirmou inicialmente foi o social, fruto não de reivindicação popular mas de

política estatal de inclusão dos cidadãos ao corpo social. A cidadania é aí antes passiva no sentido político, mas com conteúdo ativo de identificação nacional.

O Brasil não se enquadra exatamente em nenhum dos dois casos. Para início de conversa, pode ser alocado entre os países que seguiram o segundo modelo. De fato, a independência se fez sem revolução social e política, o mesmo acontecendo com a proclamação da República e com o movimento de 1930, chamado embora, o último, de revolução. A primeira incorporação em massa de cidadãos se deu, como na Alemanha, via direitos sociais, durante o regime autoritário do Estado Novo. Mas termina aí a semelhança com aquele país. A incorporação à sociedade civil até hoje é precária, apesar de garantida em lei. A ineficiência do judiciário e a inadequação do sistema policial excluem a maior parte da população do gozo dos direitos individuais. Somente após 1945 é que houve admissão em massa dos cidadãos aos direitos políticos. Inexistem entre nós a forte identidade nacional e a tradição de obediência rígida às leis, típicas da Alemanha. Nosso Estado, apesar de incluir em sua ideologia elementos incorporadores da tradição ibérica, não se cola à nação ou a qualquer tradição de vida civil ativa. Não é um poder público garantidor dos direitos de todos, mas uma presa de grupos econômicos e cidadãos que com ele tecem uma complexa rede clientelista de distribuição particularista de bens públicos. A isso chamo de estadania.

Esse percurso teve conseqüências para nossa política e nossa cultura. Uma delas é a excessiva valorização do poder Executivo. Os direitos sociais foram implantados em períodos ditatoriais, em que o Legislativo ou estava fechado ou era apenas decorativo, criando-se a imagem, para o grosso da população, da eficácia do Executivo. A orientação para o Executivo dá continuidade à longa tradição portuguesa, ou ibérica, de patrimonialismo. O Executivo é visto como todo-poderoso, como o grande dispensador paternalista de empregos e favores. A ação política nessa visão é sobretudo orientada para a negociação direta com o governo, sem passar pela mediação da representação.

Além da cultura política governista, nossa tradição favoreceu também uma visão corporativista dos interesses coletivos. Não se pode dizer que a culpa foi toda do Estado Novo. O êxito da política social e trabalhista de Vargas se deve ao fato de ter ela tocado num ponto sensível da cultura nacional. A distribuição dos benefícios sociais por cooptação sucessiva de categorias de trabalhadores para dentro do sindicalismo corporativo achou terreno fértil em que se enraizar. A força do corporativismo manifestou-se mesmo durante a Constituinte de 1988. Apesar das críticas à

CLT, o imposto sindical e a unicidade sindical, dois esteios do corporativismo de Vargas, foram mantidos. Cada categoria social, funcionários públicos civis e militares, professores, aposentados, sindicalistas, profissionais liberais, procurou defender e aumentar seus privilégios.

Ligada à preferência pelo Executivo está a tendência à busca de um messias político, de um salvador da pátria. Como as experiências de governo democrático têm sido curtas e os problemas sociais têm persistido, ou se agravado, cresce também a impaciência popular com a lentidão e baixa eficácia do sistema representativo. Daí a busca de soluções mais rápidas por meio de lideranças carismáticas e messiânicas. Pelo menos três dos cinco presidentes eleitos pelo voto popular após 1945, Getúlio Vargas, Jânio Quadros e Fernando Collor, possuíam traços messiânicos. Sintomaticamente, nenhum deles terminou o mandato, em boa parte por não se conformarem com as regras do governo representativo, sobretudo com o papel do Congresso.

A contrapartida da valorização do Executivo é a desvalorização do Legislativo e de seus titulares, vereadores, deputados e senadores. As eleições legislativas sempre despertam menor interesse do que as do Executivo. A campanha pelas eleições diretas referia-se à escolha do presidente da República, chefe do Executivo. Dificilmente haveria movimento semelhante para defender eleições legislativas. Nunca houve no Brasil reação popular contra fechamento do Congresso. Há uma convicção abstrata da importância dos partidos e do Congresso como mecanismos de representação que não se traduz em avaliação positiva de sua atuação. O desprestígio generalizado dos políticos perante a população é mais acentuado quando se trata de vereadores, deputados e senadores. Em parte, a má fama é culpa deles próprios, mas em parte também se deve à posição subordinada que ocupa o Legislativo em relação ao Executivo.

Os melhores pensadores nacionais não se cansaram de apontar a ausência de cidadania em nossa tradição. Quando vêem virtude entre nós, eles a localizam ou na vida privada (Sérgio Buarque, Gilberto Freyre, Roberto da Matta, e os positivistas), ou num Estado demiurgo da nação, posição defendida em geral por partidários do Estado, à direita ou à esquerda. Tal virtude não é cívica por não se colocar na confluência do Estado e da sociedade, por não estabelecer a estrada de mão dupla entre os dois, essência da sociedade democrática. A virtude doméstica não se transfere para a sociedade civil nem para o Estado e a eventual virtude do Estado não se desloca para a sociedade civil. Não há, em outras palavras, uma construção social do político. Quando a virtude privada estabelece contato com o Estado, gera o aborto da fisiologismo e do clientelismo, quando a virtude do Estado se comunica com a sociedade, gera o aborto do paternalismo e do corporativismo.

Nos dois casos não há interesse bem compreendido, no sentido em que Tocqueville usou a expressão, não há virtude, não há cidadania participante. Há estadia.

O esforço tem sido grande, desde a Independência, de nos aproximarmos do modelo liberal de cidadania, com toda a parafernália institucional que o acompanha de eleições, partidos, parlamento, e coisas mais fundamentais como a liberdade de imprensa e de associação. Salvo interrupções bastante longas, como as de 1937-45 e 1964-1985, o esforço tem sido persistente. Há mérito nisso e não se podem desprezar os progressos já feitos. Talvez o que haja de mais errado em nossa prática democrática seja sua imaturidade pelo pouco tempo de exercício. É sabido que o bom funcionamento de um sistema representativo em geral exige longo período de maturação e requer ajustes permanentes. Nosso problema surge quando se olha para as estatísticas, registradas em milhões, de analfabetismo, baixa escolaridade, doença, desemprego, pobreza, violência. Elas revelam problemas vindos dos porões de nossa história mas para os quais a própria democracia leva a exigir solução de curto prazo. Fica, então, patente o fato de que a democracia como a temos praticado continua muito lenta em produzir frutos sociais. Se ela fracassa nesse ponto central, sua saúde também estará comprometida. A pergunta que se pode fazer é se apenas reformas políticas que aperfeiçoem a representação poderão garantir a necessária eficácia na redução da exclusão social.

Vem agravar a situação o fato de que a base em que se sustenta nossa tradição, o estado-nação, sofre hoje desafios poderosos originados no processo de globalização. O poder do Estado reduz-se em virtude de restrições impostas por acordos e agências internacionais. O ajuste fiscal desmonta políticas de bem-estar e reduz empregos. Nova onda de liberalismo saúda o surgimento da apatia política, inclusive nos Estados Unidos, como sintoma positivo. A apatia, nessa visão, refletiria simplesmente a percepção dos cidadãos de que o papel do Estado é cada vez menos relevante. Após o parêntese estatizante verificado entre a crise de 1929 e a queda do muro de Berlim em 1989, teria sido retomada a tendência histórica iniciada no século XVIII da minimização do Estado numa sociedade de mercado auto-regulada. O novo cidadão que desponta seria apenas um consumidor. Nesse mundo novo, pouco admirável, não haveria lugar para o cidadão participante nem para Estado atuante. A apatia vira virtude.

Entre nós, vários campos decisórios já se acham afetados por limitações externas. As restrições referem-se sobretudo à área macroeconômica, incluindo as políticas fiscal e tarifária, a política industrial e mesmo a política social. Exigências de agências de financiamento e da

competição internacional forçam decisões sobre políticas de juros, de câmbio, de tarifas, de funcionalismo público, de empresas estatais. O próprio Mercosul se tornou um fator a mais de constrangimento. O Estado brasileiro, como todos os outros, retira-se de vários domínios em que costumava atuar, sobretudo da produção industrial e dos serviços públicos, com conseqüências potencialmente desastrosas, como a que estamos vivendo na área da energia. A persistência de deficits públicos indica que o recuo ainda continuará e tanto a capacidade decisória como o âmbito das decisões do Estado continuarão a encolher. No Brasil isso é muito mais grave do que na Europa porque nosso estado-nação, agora sob ataque, não cumpriu a tarefa histórica de generalizar os direitos e reduzir a desigualdade a níveis toleráveis.

Já fomos também afetados pela filosofia, que é também uma terrível tentação, do cidadão-consumidor, pregada pelos novos liberais. A invasão de um *shopping center* de classe média do Rio de Janeiro por favelados denunciou de maneira chocante o fosso existente entre o Brasil dos pobres e o dos ricos. Mas revelou também a perversidade do consumismo. Os pobres não exigiam um direito constitucional, reivindicavam o direito de consumir. Na medida em que o direito ao consumo substitui os direitos civis e políticos entre os excluídos urbanos, a perspectiva de sua organização política se vê limitada. Pode-se perder uma oportunidade de avanço democrático, como a que se deu com a organização dos excluídos rurais pelo MST.

Que fazer? Não seria sensato buscar reduzir o tradicional papel do Estado da maneira radical proposta pelo liberalismo. Primeiro, por causa da longa tradição de governismo, difícil de reverter de uma hora para outra. Depois, e sobretudo, pelo fato de que há tarefas essenciais e elementares ainda não cumpridas por nosso Estado. Há, por fim, muito espaço para aperfeiçoamento dos mecanismos institucionais de representação. Mas, seja pela ineficácia com que tem funcionado entre nós esses mecanismos, seja pela urgência na solução da questão social, há necessidade de corrigir a natureza privatizada de nosso Estado pela organização da sociedade, e desenvolver mecanismos alternativos de representação e implementação de políticas. Não poderemos construir uma cidadania, leia-se democracia, sólida sem dar maior embasamento social ao político, isto é, sem democratizar o poder.

Algumas experiências recentes apontam na direção de colaboração entre Estado e sociedade que modifica a tradição num sentido democrático. Trata-se da construção de pontos de encontro entre a virtude privada e a pública, ou, na linguagem de Richard Morse (aproveito a citação para lhe fazer uma homenagem póstuma), de combinar os pontos positivos dos dois

Ocidentes, o ibérico e o anglo-saxão, isto é, a inclusão social e a liberdade. Em meus termos, trata-se transformar a estadania em cidadania. A título de exemplo, menciono duas que atendem aos critérios mencionados. Ambas têm a ver com pontos de encontro. E, sintomaticamente, ambas se originaram, ou se desenvolvem, no âmbito de administrações locais, longe do centro do poder.

A primeira é um fenômeno que tem origem na sociedade. Trata-se do surgimento das organizações não governamentais que, sem serem parte do governo, desenvolvem atividades de interesse público. Essas organizações se multiplicaram desde os anos finais da ditadura. De início hostis ao governo, dele se aproximaram após a democratização. Da colaboração entre elas e os governos municipais, estaduais e federal, têm resultado experiências inovadoras na solução de problemas sociais, sobretudo na área da educação, da segurança, da proteção de minorias. Essa aproximação não tem o vício da “estadania” e as limitações do corporativismo e do clientelismo. A outra experiência teve origem nos governos municipais dirigidos pelo Partido dos Trabalhadores. São experiências de formas alternativas de participação na elaboração do orçamento e na definição e alocação de obras públicas. A parceria em geral se dá com associações de moradores. A experiência é promissora pois ataca o problema da participação no nível local, onde ela sempre foi mais frágil, apesar de ser onde ela é mais relevante para a vida das pessoas.

Dessas experiências, de outras que surgirem, e de aperfeiçoamento no sistema representativo é que pode surgir a esperança de desatar o nó que trava a construção da cidadania entre nós, qual seja, a dificuldade encontrada pelo sistema político de produzir resultados que levem à redução da desigualdade e ao fim da divisão dos brasileiros em castas separadas pela educação, pela renda, pela cor. José Bonifácio dizia, em representação enviada à Assembléia Constituinte de 1823, que a escravidão era um câncer que corroía nossa vida cívica e impedia a construção da nação. A desigualdade é a escravidão de hoje, o novo câncer que impede a finalização do processo de construção da cidadania e da democracia. A escravidão foi abolida 66 anos depois da advertência de José Bonifácio. A democracia brasileira de hoje talvez não sobreviva a espera tão longa. E nem a estadania, nem a apatia nos levarão lá.

(Publicado no *Jornal do Brasil*, 24/06/2001, p. 8).