

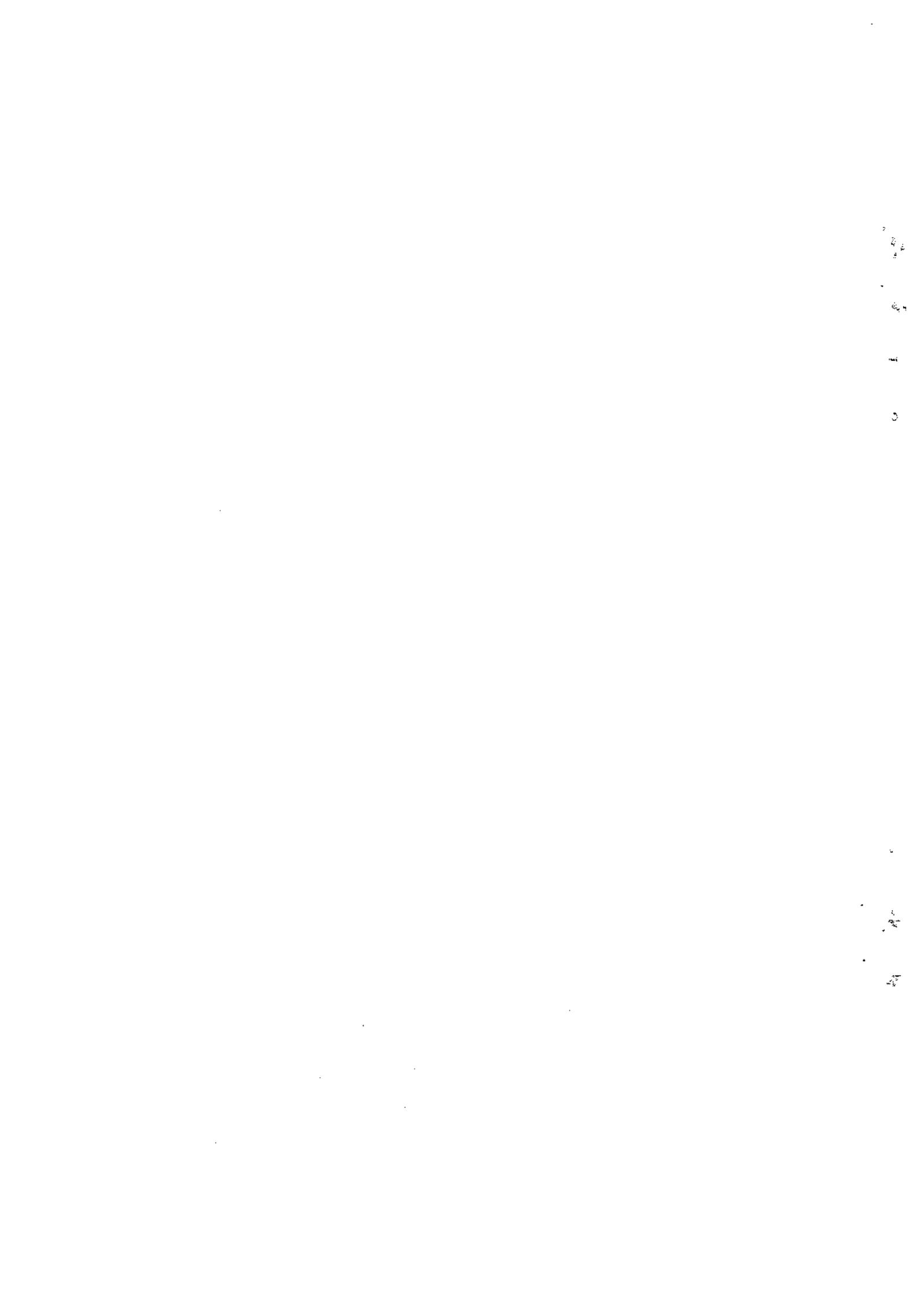
DOCUMENTO E IDENTIDADE SOCIAL

(Algumas reflexões sobre Cidadania no Brasil)

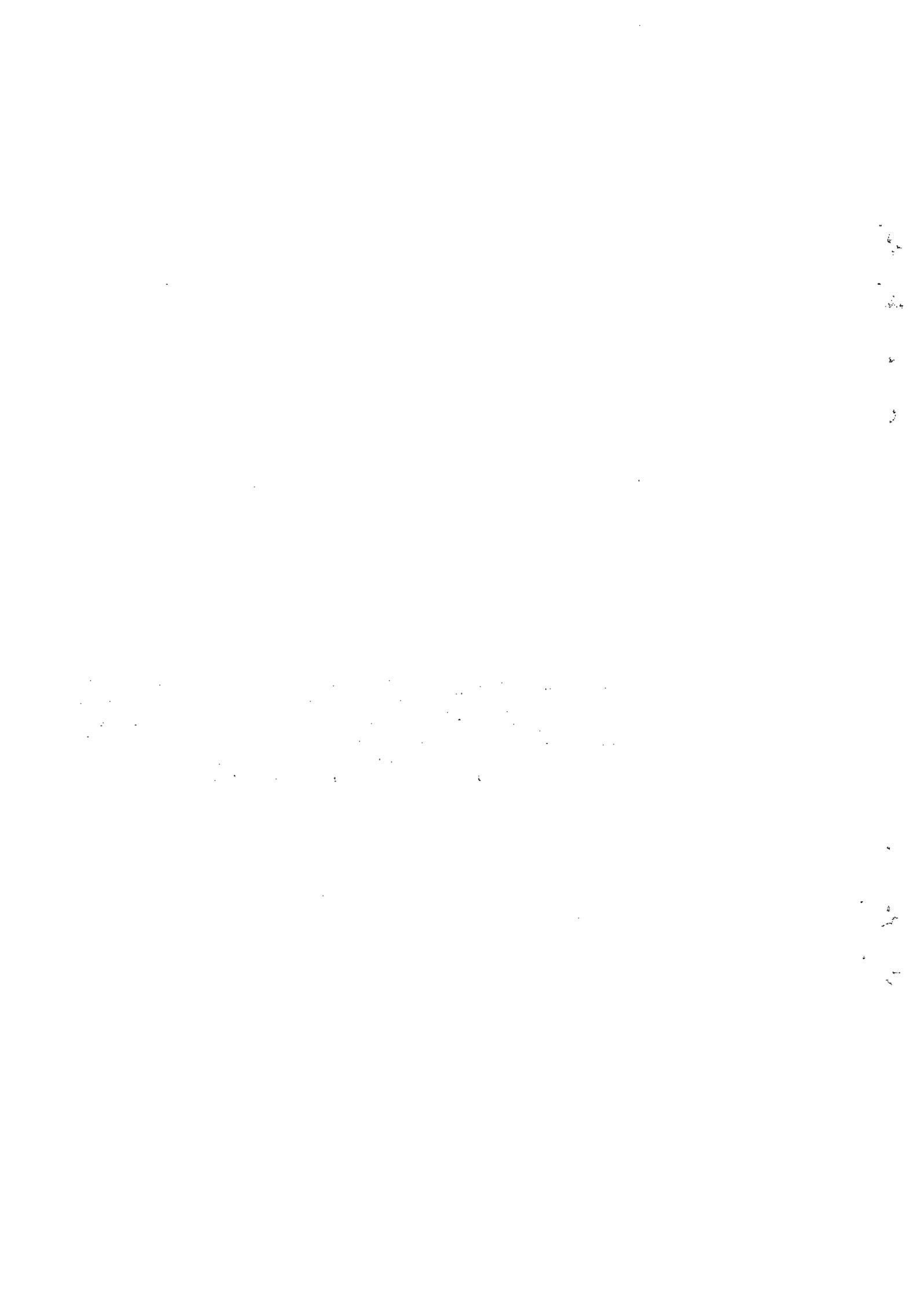
Mariza G. S. Peirano

Série Antropológica nº 30

Brasília, 1982

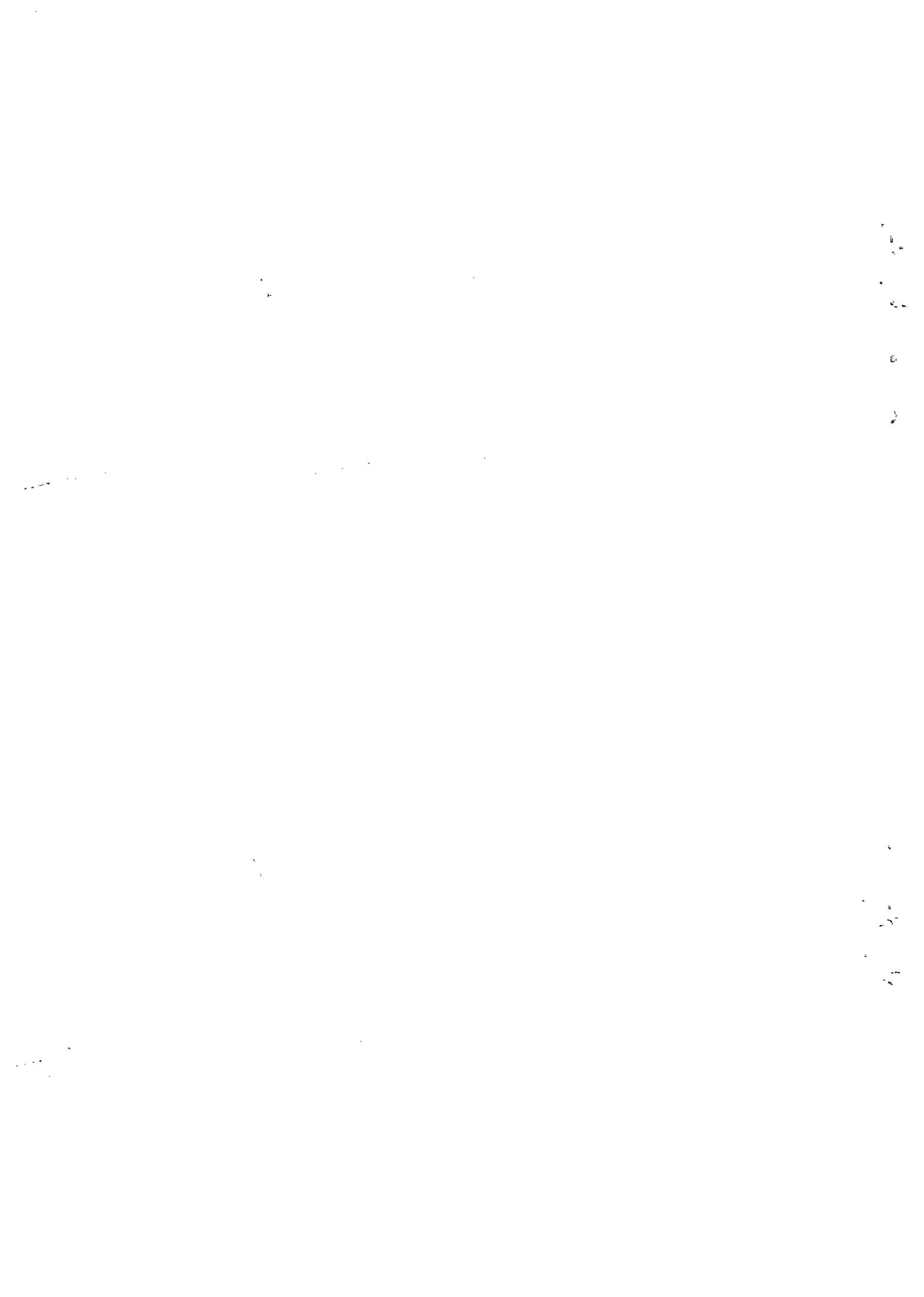


Agradeço a Elisa Pereira Reis as críticas e o incentivo para levar estas idéias adiante. Peter Silverwood-Cope, Simon Schwartzman e João Batista Araújo e Oliveira fizeram valiosas sugestões, a maioria das quais será utilizada em etapas futuras deste estudo. Rosa Cordeiro gentilmente datilografou os originais.



Í N D I C E

Introdução	1
Cidadania, Nação, Estado	2
A carteira profissional	5
O título de eleitor	7
O "não-documento"	12
Observações finais	17



O antropólogo que decide fazer das sociedades modernas seu objeto de estudo enfrenta um desafio e corre um perigo. O desafio consiste em fazer com que a tradição antropológica, desenvolvida principalmente no estudo de sociedades tribais, não se perca nem seja abandonada como ultrapassada. Faz parte deste desafio, portanto, uma visão da perspectiva antropológica que ultrapasse os limites estreitos impostos pela definição de um objeto de estudo concreto. O perigo que o antropólogo corre é, ao contrário, o de reificar os procedimentos através dos quais estudou sociedades "primitivas" e aplicá-los indiscriminadamente às sociedades modernas. Criticados e rejeitados, os "estudos de comunidade" ainda esperam por uma alternativa¹.

Qualquer forma que tome, a alternativa deverá implicar no reconhecimento do que é específico ao objeto de estudo investigado; do que o torna sui-generis e do que o torna comparável e universal. Se houve um momento no desenvolvimento da antropologia em que era preciso advertir os etnólogos dos perigos do etnocentrismo, o momento atual parece indicar o oposto: o antropólogo que "estranha" a sua própria sociedade não deve se deixar levar por uma atitude simplista que considera as chamadas "sociedades complexas" como sociedades "simples, apenas complexificadas". Perder-se-ia, assim, o caráter histórico do fenômeno sociológico único que foi o aparecimento das sociedades nacionais modernas. O que os antropólogos chamam de "sociedades complexas" são, na maioria dos casos, nações-estados.

A possível contribuição da antropologia para o estudo de um tema que tem sido o objeto por excelência da sociologia

1 - Ver Dumont, 1971:112-133 para uma crítica ao conceito de "comunidade".

e ciência política talvez seja o caráter comparativo, universalista e relativizador da sua perspectiva. Assim, por exemplo, o ponto de partida de W.G.Santos, de que "a igualdade de todos os seres humanos como pessoas morais só pode significar o direito igual de ser diferente" (W.G.Santos, 1981:175) não se coloca para o antropólogo como um valor em relação à sociedade que estuda, mas, sim, como ponto de partida da sua antropologia. Isto significa que, para o antropólogo, são as sociedades que têm o direito igual de serem diferentes e seu ponto de partida serão sempre as categorias com que os membros de qualquer sociedade ordenam sua experiência, ou as teias de significado que elas feram.

É desta perspectiva que este trabalho pretende sugerir algumas idéias para um futuro projeto sobre a formação da cidadania no Brasil. Para cientistas políticos, o tema sugere imediatamente questões de justiça, participação política, direitos sociais. O antropólogo propõe-se, em relação ao mesmo tema, perguntas aparentemente mais simples: qual a concepção que diversos grupos têm de cidadania? O que é um "cidadão"? através de que símbolos é possível detectar concepções de cidadania?

Cidadania, Nação, Estado

Para o antropólogo, o Estado e a Nação são peculiares principalmente na medida em que são formações sociais recentes, agindo como atores privilegiados na arena internacional. Estes atributos lhes conferem um aspecto de universalidade. Uma observação mais detalhada mostra, no entanto, a diversidade do fenômeno e então pode-se observar que, mais que algo acabado e

pronto, trata-se de um processo ou uma tendência. Esta perspectiva não é nova e recebe reconhecimento através de conceitos como "state-formation" e "nation-building", por exemplo (Elias, 1972). O reconhecimento da historicidade das nações-estados também nos permite constatar que, lado a lado aos processos de formação e construção deste tipo de organização social, surgem as auto-imagens das nações. No primeiro nível, predomina o aspecto de interdependência funcional entre os estratos sociais e as regiões das nações, e aí a historicidade é admitida; no que diz respeito à auto-imagem, aqui se encontram suas representações como eternas, imutáveis e integradas. Se separamos os dois níveis, constatamos que países industrializados contemporâneos, conquanto se considerem nações acabadas, podem ainda estar nas fases iniciais de nation-building².

Por definição, os membros de uma nação-estado são considerados cidadãos, e a cidadania implica em direitos e deveres no reconhecimento da igualdade humana básica e sua participação integral na comunidade (Marshall, 1964:64). No entanto, se estados e nações estão sempre em processo de serem constituídos e solidificados, o mesmo pode ser dito da cidadania. Como cada estado usa critérios diferentes de seleção e de exclusão no status de cidadão, as variações também podem ser vistas contextual e historicamente.

Como um modelo, o conceito de cidadania carrega fortes conotações de individualidade e universalismo. Este modelo se coaduna com a definição de nação enunciada por Marcel Mauss, para quem a nação é

"uma sociedade material e moralmente integrada, com

2 - Ver Eugene Weber para um estudo sobre a França (Weber, 1976).

fronteiras fixas, e onde há uma relativa unidade moral, mental e cultural entre seus habitantes, que conscientemente aderem ao Estado e suas leis" (Mauss, 1953-4:20).

Recentemente tal definição foi contestada como sendo de nação-estado, e não de nação (Grillo, 1980:6). Naturalmente, ao antropólogo não cabe discutir um conceito que é reconhecivelmente controverso mesmo no léxico da ciência política (Tilly, 1975:6). Pode-se, no entanto, para efeito de análise, enfatizar que o conceito de nação inclui sempre valores ideológicos. Como diz Louis Dumont, acima de tudo a nação é "a sociedade que se vê como constituída de indivíduos" (Dumont, 1970:93).

Dumont vê a sociedade moderna como uma formação social que se diferencia das sociedades tradicionais em geral por uma revolução ideológica que coloca especial ênfase no indivíduo. Nas sociedades tradicionais a ênfase valorativa principal está na ordem, na tradição, e na orientação de cada ser humano na direção dos fins prescritos pela sociedade. Na sociedade moderna, a referência principal recai nos atributos, reivindicações e bem-estar de cada ser individual, independentemente de seu lugar na sociedade (Dumont, 1971). No primeiro caso, o ser humano é considerado essencialmente um ser social, derivando sua própria humanidade da sociedade da qual ele faz parte (caso de ideologia "holista"); no segundo, cada ser é um indivíduo da espécie, é uma essência existindo independentemente, e observa-se uma tendência a reduzir, obscurecer, ou suprimir o aspecto social da sua natureza. Neste sentido, quando Dumont diz que a nação é a sociedade que se vê como constituída de indivíduos, o autor não se refere à presença empírica de seres humanos, mas ao valor ideológico colocado no indivíduo. Mesmo assim, adverte Dumont, as variações permanecem, e ele nos mostra as diferenças en

tre os conceitos de "nação" no pensamento francês e no pensamento germânico (Dumont, 1971).

Tais idéias serão testadas, de forma tentativa, através da observação do caráter simbólico que os documentos assumem no Brasil como símbolos de identidade cívica. Documentos são fornecidos por órgãos públicos apenas para aqueles que preenchem determinados requisitos estipulados por lei. Eles preenchem, portanto, a função de distinguir o cidadão do "marginal". Empiricamente, trataremos de dois tipos de documento: a carteira profissional, com base na sugestão presente no estudo de W.G.Santos (W.G.Santos, 1979), e o título de eleitor, através de observações de uma pesquisa preliminar realizada em um município predominantemente rural em Minas Gerais³. A seguir, mostraremos como o conceito de cidadania pode ser introduzido de outras maneiras, ou mesmo integrado em termos nacionais, através de algumas reflexões sobre o programa de desburocratização iniciado recentemente pelo governo. No caso dos documentos, trata-se de ver como os grupos sociais concebem a cidadania; no último, de como o conceito é disseminado pelo Estado sob a perspectiva do "não-documento".

Os documentos: a carteira profissional

A carteira profissional é importante para este estudo

3 - A pesquisa foi realizada em agosto de 1981 em Rio Paranaíba, na região do Alto Paranaíba, junto com Elisa Pereira Reis e João Batista Araújo e Oliveira. Pretendia-se fazer um estudo exploratório da burocracia no meio rural e do possível impacto do Programa de Desburocratização. Ver Reis, 1981.

através das sugestões de W.G.Santos, de que ela se tornou a "certidão de nascimento cívico" após os anos trinta. A implicação é de que, de todos os documentos a que a população urbana tinha direito, a carteira de trabalho passou a ser o documento comprobatório de cidadania.

W.G.Santos justifica seu ponto de vista mostrando como, ao invés de ser definida através de direitos civis, políticos e sociais, a cidadania no Brasil desenvolveu-se pelo reconhecimento e definição por lei das profissões vigentes, através de um sistema de estratificação ocupacional. A cidadania no Brasil foi "regulada" pelo Estado, imposta pela inclusão na legislação de novas profissões e/ou ocupações, e pela ampliação dos direitos associados a estas profissões. Passaram, assim, ao status de cidadão todos aqueles que tinham sua profissão reconhecida por lei, conseqüentemente sendo considerados pré-cidadãos todos os trabalhadores urbanos não regulamentados e todos os trabalhadores da área rural. Em outras palavras, o conceito de "cidadania regulada" partia do Estado: "Se era certo que o Estado devia satisfação aos cidadãos, era este mesmo Estado quem definia quem era e quem não era cidadão, via profissão" (W.G.Santos, 1979:77). Assim, não foram os valores inerentes ao conceito de membro da comunidade, nem tampouco as aspirações da população em comungar um ideal nacional que serviram de base para esta concepção, mas tão simplesmente uma categorização das profissões.

A leitura do estudo de W.G.Santos nos sugere uma possível "afinidade eletiva" entre a ação do Estado e a assimilação da definição estatal pela população urbana em geral. Tal fato é atestado por exemplos que podem ser retirados de seu próprio estudo, como a luta desenvolvida nas últimas décadas pelo reconhecimento legal de várias profissões (ex: sociólogos, processado

res de dados) e que visavam, em última instância, a inclusão na categoria de cidadãos. Por outro lado, corrobora a sugestão de autor o fato de que associações profissionais passaram a expedir carteiras de identidade, como o caso das expedidas pelos CREAs. As associações de classe assumiram, portanto, funções próprias de Secretarias de Segurança Pública. Finalmente, é interessante notar que, dado que a carteira profissional passou a ser símbolo de cidadania, ela não trouxe implícita os pressupostos geralmente atribuídos a tal concepção, i.e., o reconhecimento da igualdade de humana e a participação integral na comunidade. A carteira profissional, sendo privilégio de uma parcela específica da população, aponta para uma concepção de cidadania que mostra a face da distinção e a marca do status. Os cidadãos da nação constituem uma minoria privilegiada. A nação existe como categoria ideológica, mas é uma nação composta de indivíduos hierarquizados que se diferenciam por sua profissão e pelo lugar que ocupam no todo da sociedade.

O título de eleitor

O título de eleitor nos leva para outros caminhos, e nos foi sugerido na pesquisa de campo em Rio Paranaíba, mencionada anteriormente. Diferentemente da situação urbana descrita por W. G. Santos, em Rio Paranaíba o título de eleitor é o documento mais frequentemente requisitado no cartório da cidade. Tudo faz crer que se trata, para a população rural, do equivalente da carteira de trabalho, devido à tradição do empregador providenciar o título para seus novos empregados, inclusive arcando com as despesas necessárias. No entanto, se este tipo de documento preenche a mesma função da carteira profissional, ele sugere outras

dimensões que são particularmente "rurais", entre elas a personalização das relações sociais e a importância do domínio da "política" como esfera de atuação e como categoria ideológica.

Rio Paranaíba não é uma comunidade isolada, no sentido de dificuldade de comunicação com outros centros. Ao contrário, ela forma com outros municípios vizinhos — São Gotardo, Carmo do Paranaíba, Patos de Minas, Ibiá, por exemplo — uma espécie de rede na qual se estabelecem relações comerciais e de serviços. Dependendo do tipo de relação envolvida, ela pode se estender a Belo Horizonte ou mesmo Brasília, para onde, inclusive, foi bastante grande a migração na década de 60. Rio Paranaíba, apesar de sua reduzida população (aproximadamente 3.000 habitantes na sede e 11.000 no município), goza de recursos razoáveis comparados ao nível da maioria da população rural brasileira. Encontram-se lá, por exemplo, um posto de saúde, um recém-inaugurado hospital com dois médicos, uma escola pública, um ginásio, cartório, escritório do Sindicato de Trabalhadores Rurais, escritório da Emater, agência do Banco Real, escritório de contabilidade, uma igreja católica com padre residente, um templo protestante, um hotel, uma pensão. Moram em Rio Paranaíba o juiz, o procurador, e dois advogados.

Neste contexto, em que os habitantes estão familiarizados com símbolos urbanos, o título de eleitor não é uma "sobrevivência" de um passado clientelista, mas uma realidade atual que convive com a introdução de medidas modernizantes tais como a criação do Estatuto do Trabalhador Rural e, mais recentemente, do Funrural. É importante salientar este fato, porque W.G. Santos sugeriu que com a extensão dos direitos sociais ao trabalhador rural, não só esta população se integraria à sociedade legal, mas que o Funrural representaria uma inovação de tal ordem nos

valores políticos e sociais que romperia a noção de "cidadania regulada". Estes novos direitos, segundo o autor, trariam como inovação o fato de que se estendem a todos os membros da coletividade agrária, independentemente de ocupação (W.G. Santos, 1979). No entanto, o fato de que o título de eleitor serve como símbolo de identidade cívica em Rio Paranaíba, se não contradiz, pelo menos sugere que se deve ver com cautela a relação entre a extensão de direitos pelo Estado e as concepções de cidadania vivenciadas pela população rural. Neste contexto, o título de eleitor vincula, em primeiro lugar, o cidadão ao empregador, e só secundariamente, aos outros eleitores. Ele simboliza não o direito de voto, mas uma filiação política.

A esse respeito, dois aspectos devem ser salientados para futuras pesquisas: um diz respeito ao que se concebe localmente como "política"; o outro, ligado ao primeiro, refere-se à concepção de "filho do município". Estes dois aspectos mostram que, apesar do caráter de integração de Rio Paranaíba no cenário nacional, as informações vindas dos grandes centros e mesmo as medidas concretas de inclusão da população na categoria de cidadão recebem interpretações locais específicas.

Como exemplo da importância da "política", basta mencionar que é ela que explica grande parte dos eventos locais, como a forma de se conseguir um emprego, a causa de uma demissão, a razão última de problemas aparentemente religiosos. Explicações para este tipo de eventos são geralmente feitas em termos técnicos de que "é a política". A "política" explica porque Benedito Valadares, por exemplo, foi nomeado interventor em Minas Gerais por ser casado com uma filha adotiva de Getúlio Vargas, mesmo não estando incluído na lista de dez candidatos; a "política"

explica igualmente a morte de um padre católico pela facção pr^otestante ocorrida há cinquenta anos; a "política" explica a no^omeação atual de procuradores, inspetores escolares, professores.

A "política" está, portanto, vinculada à dominação das relações personalizadas e hierárquicas, em contraste com o modelo individual e universalista da ideologia "moderna". Não são as características individuais e peculiares de cada pessoa, nem tampouco sua qualificação ou mérito que determinam sua escolha para um emprego mas, sim, sua posição social dentro de um grupo e a rede de relações que mantêm com os outros membros do mesmo grupo. Este mesmo mecanismo pode ser observado no fato que, em Rio Paranaíba praticamente inexitem tabelas fixas de preços, notando-se uma flutuação constante. O mercado é regulado através de avaliações mútuas do status e hierarquia, e então chega-se a um consenso. Assim, o preço para obtenção de um documento no cartório local ou o salário de uma empregada doméstica varia não conforme as pessoas que solicitem os serviços. A situação é aceita e não há reivindicações de igualdade de preços, já que pessoas de status diferente tem obrigações e deveres que variam com o lugar que ocupam na sociedade. Tudo isso convive, em Rio Paranaíba, com situações extremamente modernizantes, como o jovem prefeito que, não pertencendo a nenhuma das famílias tradicionais locais, procura imprimir um caráter moderno-tecnocrático ao seu governo. Este mesmo prefeito, no entanto, assume um estilo tradicionalista nas suas relações com o governo estadual e federal, que estamos aqui chamando de "político": sabendo que suas reivindicações para o município só serão aceitas através de alianças, ele vai a Belo-Horizonte falar com o governador uma vez por semana, e à Brasília, cada três meses.

Ser "filho do município" é, por outro lado, motivo de

orgulho e atestado de identidade social. A hipótese que gostaria de levantar aqui é de que o município serve como mediador entre o nível individual e o nível nacional como entidade política, e não simplesmente territorial e populacional (como define o IBGE, por exemplo). Na medida que a pessoa participa da esfera municipal, ela também participa da vida nacional, via "política". Podemos citar o exemplo de pessoas que, mudando-se de Rio Paranaíba para outros centros, fizeram questão de não transferir o seu título de eleitor, numa clara afirmação de sua identidade de "filho do município".

Em suma, Rio Paranaíba desconfirma a concepção de Louis Dumont, de que uma nação é uma sociedade que se vê como composta de "indivíduos". Para os rioparanaibanos, a imagem de uma nação é clara, mas o modelo de cidadania tal como tradicionalmente concebido, ou a concepção de "indivíduo", é duvidosa. Lá a idéia de nação é mediada pela identidade de "filho do município", identidade essa que tem o título de eleitor como seu símbolo político. A ênfase não recai no indivíduo como valor último, mas no grupo. Dentro do município, os grupos são os partidos políticos ("Aqui é tudo UDN e PSD e vai continuar assim enquanto mundo for mundo"). No nível estadual, a identidade se faz pelo município de origem, e aqui entra a idéia de "filho do município". Finalmente, em termos nacionais, a identidade é de "mineiro" (em contraste com "goiano", "baiano", "paulista", etc.). Este esquema é familiar aos antropólogos, e relembra os estudos de Evans-Pritchard sobre as facções políticas dos Nuer. Contudo, aqui se trata de uma ideologia nacional que, em termos de modelo, deveria ser "individualista" mas que se insinua, ao contrário, como "holista". Tal situação parece indicar uma a-historicidade do modelo de Louis Dumont. O que Rio Paranaíba sugere é a

possibilidade de termos uma nação constituída de indivíduos que não se vêm como iguais, mas que, ideologicamente hierarquizados no nível local, transpõem esta hierarquia para o nível nacional. Aparentemente, esta hierarquia está intimamente ligada à noção de território — especialmente de município —, quando não à par tidos políticos. Mas é necessário distinguir aqui, como faz Du mont em relação à "indivíduo", o território como presença empíri ca e o lugar do território como tal na consciência que o grupo tem de si⁴. Aqui o território é uma categoria política na ideolo gia do grupo.

O "não-documento"

É bastante claro que a carteira profissional e o títu lo de eleitor não esgotam as possibilidades de simbolização de identidade nacional no Brasil. Há situações em que a certidão de batismo preenche a mesma função, misturando-se aí identidade ci vil e religiosa. Da mesma forma, existem instâncias em que não é a nação, mas o estado (ex. Ceará) a unidade de referência⁵. Exis tem, mesmo, populações rurais que há vinte anos atrás ainda su punham o Brasil ligado a Portugal como colônia⁶.

Dado este cenário variado, a discussão em linhas ge rais do impacto do programa de desburocratização iniciado há dois anos pelo governo se torna interessante. A desburocratiza

4 - Ver Dumont, 1971:107 para a noção política de território.

5 - Tal fato foi constatado em pesquisa de campo realizada em 1974 entre pescadores no litoral do Ceará, para quem "alemães" ou "sulistas" pode riam vir a desempenhar igual papel de inimigos potenciais.

6 - Relato pessoal de Roque de Barros Laraia.

ção se definiria, frente aos documentos mencionados anteriormente, como a instância do "não-documento". O pressuposto é que a palavra do cidadão vale por um documento, e a tentativa é de se eliminar ao máximo as dificuldades que enfrentam os usuários dos serviços públicos na obtenção dos seus direitos.

Da mesma forma que os documentos simbolizam um modelo de cidadania, a desburocratização traz também em seu bojo um outro modelo em que o cidadão estaria dispensado do excesso de documentos. Este modelo pressupõe a idéia de que o indivíduo/cidadão tem acesso direto ao governo, bastando para isto escrever, pessoalmente e sem intermediários, ao Ministro. Tratar-se-ia, portanto, da implantação de um modelo de nação da forma como foi definido por Mauss, em que a integração é de tal ordem

...que por assim dizer não existe intermediário entre a nação e o cidadão, que toda espécie de grupo desapareceu... (Mauss, 1953-4:24).

Teríamos, portanto, um modelo de cidadania no seu estilo mais puro — os cidadãos da nação, iguais perante o Estado, teriam acesso direto não só a um Ministério, mas ao próprio Ministro. (Vale aqui lembrar que o programa de desburocratização se faz através de um Ministério Extraordinário, ele próprio desburocratizado). O apelo do Programa tem sua confirmação nas cartas recebidas pelo Ministro, que em média atingem o número de 150 por dia.

A desburocratização se faz num espaço político e ideológico bem definido. Ao contrário das medidas econômicas centralizadoras, a desburocratização propõe uma descentralização administrativa. A proposta descentralizadora traz, no entanto, implicações ideológicas centralizadoras, de integração nacional. Apa

rentemente este esforço parece ser objetivo não só deste Ministério, mas também de outros órgãos governamentais que se dispõem a construir um passado nacional. Estes órgãos, como o SPHAN, a Fundação Pró-Memória, etc., visando modificar a médio e longo prazo "a consciência do Brasil"⁷, representariam em seu sentido mais puro o atual esforço de nation-building sob o comando do Estado. Se tal hipótese é correta, o Ministério da Desburocratização atingiria seus objetivos na medida que produzisse respostas de participação popular e, só secundariamente, na efetivação de medidas concretas de desburocratização. Tal sugestão parece se confirmar em exemplo recente quando, junto aos contracheques de dezembro, 1 milhão 200 mil funcionários públicos federais receberam um formulário do Ministério para a Desburocratização para ser preenchido com sugestões visando simplificar a burocracia no país⁸.

Outras observações são ainda pertinentes a este propósito. Desburocratizar, no seu sentido estrito, significa eliminar a burocracia. Pressupõe, portanto, uma situação altamente burocratizada a ponto de ineficiência, que necessita desburocratização. Se tal fenômeno é claramente visível nos grandes centros urbanos brasileiros, sua aplicabilidade é questionável no meio rural. Assim, em Rio Paranaíba, os habitantes não acreditam na sua utilidade, já que lá "todo mundo se conhece". Esta situação é, inclusive, considerada altamente favorável para se eliminar injustiças sociais, já que se diz que "muitas vezes pobre não paga". A maioria se vê como desburocratizada, contudo uma visão de Rio Paranaíba como pré-burocratizada talvez fosse mais realista.

7 - Cf. entrevista de Aloísio Magalhães a Isto É, 13.01.82.

8 - Cf. Jornal do Brasil, 16.01.1982.

ta. A excessão é composta pelos funcionários do judiciário e des-
 pachantes, que vêm na desburocratização a solução para se romper
 o esquema de satelitização em que Rio Paranaíba está envolvido,
 no qual fica em situação de dependência de São Gotardo, Carne do
 Paranaíba, Patos de Minas, e mesmo Belo-Horizonte ou Brasília.
 A quebra deste sistema acarretaria um maior fortalecimento do
 município. Note-se, no entanto, que as mudanças são desejadas
 no âmbito das relações externas de município. As duas pessoas de
 Rio Paranaíba que tinham escrito para o Ministro Hélio Beltrão
 pertenciam ao sistema judiciário: um advogado e um escrivão.

O exemplo de Rio Paranaíba mostra o quanto é possí-
 vel andarem juntos a descrença no programa de desburocratização,
 de um lado, e de outro, a assimilação do seu apele ideológico.
 Ele mostra, igualmente, o paradoxo de ver chegar a desburocrati-
 zação a lugares pre-burocratizados. O apele ideológico permanece
 e deve-se levar em conta que não se restringe às fronteiras na-
 cionais. Ele atinge mesmo outros países, como Colômbia, Argenti-
 na, Venezuela, Portugal e Espanha, que se preparam para iniciar
 convênios para consultas e trocas de experiências⁹. Há cinquenta
 anos atrás Lévi-Strauss mostrou que São Paulo podia estarrecer
 um intelectual francês pela sua modernidade, e ele fala da sur-
 presa de encontrar num país que fundava suas primeiras universi-
 dades estudantes que estavam sempre a par das últimas teorias eu-
 ropéias que, neste contexto, tinham o fascínio da última moda
 (Lévi-Strauss, 1977). Resta saber se a desburocratização não se
 desenvolve no mesmo espaço ideológico.

Independentemente deste aspecto, no entanto, fica a
 questão se, junto a um novo modelo de cidadania, a desburocrati-

9 - Cf. *Jornal de Brasília*, 9.10.1981.

zação não traz junto, também, o famoso "paradoxo de Tocqueville" (Bendix, 1964:60). Este paradoxo se refere ao fato de que o individualismo e o poder central podem crescer lado a lado, na medida em que cada indivíduo tem direito a fazer suas reivindicações à assistência governamental de forma independente. Em outras palavras, fica a pergunta se a igualdade de participação que a desburocratização promete não acarreta a perda de identidade social do indivíduo. Tratar-se-ia, então, de um arrependo de participação, porque enquanto do ponto de vista do governo ele está proporcionando canais de comunicação para todos os seus cidadãos, para os cidadãos e representação coletiva fica bloqueada. A inexistência de intermediários entre a nação e o cidadão também chamou a atenção de Marcel Mauss, para quem

"... o poder do indivíduo sobre a sociedade e o da sociedade sobre o indivíduo, exercendo-se sem freios e sem engrenagens, pode resultar em alguma coisa anormal..." (Mauss, 1953-4:24).

Na medida em que a burocracia faz às vezes de grupo intermediário entre o Estado e o cidadão, a questão que se coloca, então, é a de se pensar no problema "burocracia" a partir de novos modelos de organização dos setores intermediários — não necessariamente "de cima para baixo", mas também na direção inversa¹⁰.

Uma última observação se refere ao timing do programa de desburocratização. W.G.Santos mostrou que foram nos períodos autoritários que mais se propuseram modelos de cidadania no Brasil (W.G.Santos, 1979). Se esta tendência se confirma, temos aqui um processo contraditório de uma disseminação autoritária — em que pesem os indícios de abertura — de um modelo democrático. Es

10 - Deve a Simon Schwartzman ter me alertado para estes pontos.

te modelo não brota de aspirações populares específicas, pois é iniciativa particular do governo. A rigor, as reivindicações populares ficam à margem (como reivindicações salariais e outras) e propõe-se, como substitutivo, a desburocratização. Além disso, trata-se de um modelo eminentemente urbano, e parte do pressuposto de que a burocracia é um procedimento técnico¹¹. Já no meio rural, onde as relações sociais são, reconhecidamente, relações de "política", o programa produz uma possível integração ideológica, mas desprovida de eficácia concreta.

Observações finais

Chamamos, portanto, à conclusão preliminar que o ideal de se viver "sem lenço, sem documento"¹² é fundamentalmente urbano. No meio rural, "cidadão" é termo de conotação negativa, que se usa para designar uma pessoa desconhecida, estranha à comunidade -- uma pessoa "sem nome". O termo "cidadão" carrega toda a conotação de impessoalidade que marca o indivíduo como um estrangeiro. Fica claro, portanto, que "cidadania" e "cidadão" são conceitos cujo significado varia para cientistas sociais e para membros de uma comunidade específica, podendo ser, inclusive, um status valorizado para uns e indesejável para outros.

Cientistas sociais sofrem de uma perene dificuldade em definir cidadania, na medida em que, mesmo reconhecendo o fenômeno

11 - As ambiguidades existentes entre os propósitos "técnicos" de desburocratização e o apelo "político" de descentralização a nível do Estado devem ser objeto de mais pesquisa.

12 - A proposta anti-cidadão de Caetano Veloso se completa com o verso seguinte: "Nada no bolso ou nas mãos".

no como resultado de um processo histórico, existe uma inevitável tendência a se falar sobre uma tipologia dos direitos do cidadão. Classicamente, esta tipologia se originou dos trabalhos de T.H. Marshall que, embora afirmando que sua análise é ditada "mais pela história que pela lógica" (Marshall, 1967:63), divide o conceito em três partes:

- os direitos civis, compostos dos direitos necessários à liberdade individual - liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça;
- os direitos políticos, como o direito de participar no exercício do poder político como um membro de um organismo investido de autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo;
- os direitos sociais, que se referem a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, com cotação, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade" (Marshall, 1967:64).

Marshall mostra que os três elementos da cidadania se formaram na Inglaterra no decorrer de três séculos: os direitos civis podem ser atribuídos ao século XVIII, os políticos ao XIX e os sociais ao XX, mesmo aceitando-se uma superposição no seu desenvolvimento. Assim, junto a uma descrição histórica, nota-se uma implícita tendência a conceber os direitos como "um modelo de cidadania". A mesma perspectiva parece surgir nos estudos de E. Bendix, quando este autor centra seu tema na extensão dos direitos de cidadania às classes baixas. A visão histórica é frequentemente contaminada por termos como "os elementos da cidadania" (Bendix, 1964:89ss) e nas "experiências de transição" (Bendix, 1964:78, 82, 115).

Marshall reconhece que não há nenhum princípio univer

sal que determine quais os direitos e obrigações da cidadania, "mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal" (Marshall, 1967:76, ênfase minha). O principal problema desta abordagem reside no pressuposto implícito de que algumas nações ultra passaram o ponto crítico em que ocorrem transformações no conceito de cidadania. Mesmo que se aceite, por exemplo, que a Inglaterra "é a exceção, mais que o modelo" (Mendix, 1964:86), é como se o estado nacional se encontrasse em sua forma definitiva e o conceito de cidadania plena e definitivamente estabelecido. Que tal perspectiva não satisfaz, fica provado com as recentes propostas de descentralização do atual governo francês. Estas não podem ser vistas como levando apenas a uma maior autonomia regional, conforme estabelece sua meta explícita. Apelando para "a criatividade e a responsabilidade social em todos os níveis"¹³, as novas medidas inevitavelmente acarretarão mudanças na concepção do papel de cidadão. Objeção maior, no entanto, é observar que esta perspectiva não distingue os direitos que um Estado oferece aos cidadãos da própria concepção que os cidadãos tem da cidadania. A vinculação entre os dois níveis não é automática, nem necessariamente os dois níveis homólogos.

Criticando a visão estática com que estados nacionais têm sido estudados, como se fossem "sistemas" ou "tipos ideais", Anton Blok mostrou como é inapropriada a idéia de que qualquer desenvolvimento político seja o resultado do esforço de um governo particular sobre as forças da tradição, da corrupção e do particularismo. Neste sentido, Blok mostra que a máfia siciliana, por exemplo, não é o resíduo de um passado sem lei, mas o resul

13 - Cf. artigo de M. Debrun em *Isto É*, 9.9.1981.

tado da forma específica pela qual o processo de state-formation se desenvolveu na Itália (Blok, 1975).

Nossa sugestão é que o próprio desenvolvimento de uma sociedade é apreendido ideologicamente. Nos países ricos e industrializados predomina uma ideologia que os vê como estados prontos e acabados. No Brasil a ideologia de uma nação acabada não existe. Há mais de um século que um aspecto dominante de nossa ideologia é de que estamos construindo uma nação. Nation-building não é, portanto, apenas um processo, mas uma ideologia. Formar um estado nacional foi projeto de imperadores, intelectuais, revolucionários, governos militares e governos eleitos¹⁴. A consciência de construção da nação convive, ao mesmo tempo, com a idealização do que seja uma nação-estado, concebida como uma reificação dos processos históricos europeus.

A proposta contida nestas notas preliminares é de que conceitos como "cidadania", "Estado", "nação", variam histórica e contextualmente. De um lado, temos processos de formação do Estado, de construção da nação, de ampliação dos direitos de cidadania. É nesta esfera que as políticas estatais devem ser analisadas e os aspectos administrativo-burocráticos avaliados. De outro, vinculados mas não necessariamente homólogos, estão as categorias de cidadão, Estado, nação. O correlário é de que a ampliação dos direitos de cidadania, por exemplo, desejável sob o ponto de vista de justiça social, não formará, automaticamente, indivíduos que se conceberão como cidadãos segundo o modelo clássico já mencionado. Da mesma forma, seria indesejável e mesmo condenável formar ou forçar esta mesma ideologia de cidadania sem

14 - Ver Candido, 1964 para o papel dos intelectuais na construção da nação.

que os direitos correspondentes fossem oferecidos. Isto nos leva a postular que a cidadania como classicamente definida é, do ponto de vista do cidadão, apenas uma das formas de identidade nacional.

Os exemplos que vimos, precários que tenham sido, indicaram que o conceito de cidadania lato sensu varia no Brasil em situações urbanas e rurais, em termos regionais, em termos de conceitos impostos ou "regulados" pelo Estado, ou de conceitos "espontâneos". Estamos frente, portanto, não a um conceito de cidadania, mas a um processo de construção de identidade nacional em que a cidadania é uma de suas formas, em que vários "modelos" coexistem, e no qual o Estado e a sociedade civil estão empenhados. Resta saber até que ponto suas visões divergem ou coincidem. Em termos de políticas concretas, é necessário estar atento para que o espaço aberto para a disseminação dos direitos de cidadania não venham atrelados, necessariamente, à concepção moderna "individualista". Devem-se, por outro lado, acautelarem-se os mesmos implementadores da política para evitar o logro que significa fazer com que a população se sinta participante quando seu poder de ser efetivamente ouvida é mínima ou inexistente. Em termos teóricos, o caso brasileiro representa um entre aqueles que mostram variações possíveis da questão de integração nacional — social e territorial —, apontando para possíveis combinações entre os valores modernos, "individualistas", e os valores tradicionais, "holistas". Talvez uma nação possa existir na consciência dos homens, sem que necessariamente estes se vejam como "indivíduos".

Bibliografia citada

BENDIX, R.

1964 - *Nation-Building and Citizenship*. Anchor Books.

BLOK, Anton

1975 - *The Mafia of a Sicilian Village: 1860:1960*. N.Y. Harper Books.

CANDIDO, Antonio

1964 - *Formação da Literatura Brasileira*. SP: Martins.

DUMONT, Louis

1970 - *Religion, Politics and History in India*. Mouton.1971 - Religion, Politics and Society in the Individualistic Universe in *Proceedings of the Royal Anthropological Society*. Londres.

ELIAS, Norbert

1972 - Processes of State-Formation and Nation-Building in *Transactions of the 7th World Congress of Sociology*. vol. III. Genebra.

GRILLO, R.D. (ed)

1980 - "Nation" and "State" in Europe. *Anthropological Perspectives*. Academic Press.

LEVI-STRAUSS, Claude

1977 - *Tristes Tropiques*. NY: Kangaroo

MARSHALL, T.H.

1967 - *Cidadania, Classe Social e Status*. RJ: Zahar.

MAUSS, Marcel

1953-4 - La Nation in *L'Année Sociologique*. Série 3:7-60.

REIS, Eliza P.

1981 - "Puralismo e Cidadania". Trabalho apresentado à V Reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Friburgo.

SANTOS, W.G.

1979 - *Cidadania e Justiça*. RJ: Ed. Campus

1981 - Reflexões sobre a questão do liberalismo in LAMONDIER,
B. et al. (ed) *Direito, Cidadania e Participação*.
SP: TAQ Editor.

TILLY, Charles (ed)

1975 - *The Formation of National States in Western Europe*.
Princeton University Press.

WENER, Eugen

1976 - *Peasants into Frenchmen: the Modernization of Rural
France*. Stanford University Press.

Handwritten text, likely bleed-through from the reverse side of the page. The text is extremely faint and illegible.

Vertical handwritten text on the right margin, possibly a list or index, with some markings.