

COLEÇÃO AGENDA BRASILEIRA

CIDADANIA, UM PROJETO EM CONSTRUÇÃO

MINORIAS, JUSTIÇA
E DIREITOS

André Botelho
Lilia Moritz Schwarcz
[ORGANIZADORES]

claroenigma

UMA EDITORA DO GRUPO COMPANHIA DAS LETRAS

Copyright © 2012 by os autores
Copyright © 2012 by os organizadores

*Grafia atualizada segundo o Acordo
Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990,
que entrou em vigor no Brasil em 2009.*

CAPA E PROJETO GRÁFICO
warrakloureiro

FOTO DE CAPA
Richard Kalvar/ Magnum Photos/ Latinstock

PREPARAÇÃO
Jacob Lebensztayn

REVISÃO
Adriana Cristina Bairrada
Viviane T. Mendes

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Cidadania, um projeto em construção : minorias, justiça
e direitos / André Botelho, Lília Moritz Schwarcz,
[organizadores]. — 1ª ed. — São Paulo : Claro Enigma, 2012.

Vários autores.
ISBN 978-85-8166-020-2

1. Cidadania I. Botelho, André. II. Schwarcz, Lília Moritz.

12-11745

CDD-302

Índice para catálogo sistemático:

1. Cidadania: Sociologia 302

[2012]

Todos os direitos desta edição reservados à

EDITORA CLARO ENIGMA

Rua São Lázaro, 233

01103-020 – São Paulo – SP

Telefone: (11) 3707-3531

www.companhiadasletras.com.br

www.blogdacompanhia.com.br

SUMÁRIO

Introdução — Cidadania e direitos: aproximações e relações 6

André Botelho e Lília Moritz Schwarcz

Justiça e direitos: a construção da igualdade 28

Maria Tereza Aina Sadek

Desigualdade e diversidade: os sentidos contrários da ação 38

Antonio Sérgio Alfredo Guimarães

Público e privado no pensamento social brasileiro 48

André Botelho

Religiões no Brasil 60

Antônio Flávio Pierucci

Violência e crime: sob o domínio do medo na sociedade brasileira 70

Sergio Adorno

Segurança pública: dimensão essencial do Estado Democrático de Direito 82

Luiz Eduardo Soares

Racismo no Brasil: quando inclusão combina com exclusão 94

Lília Moritz Schwarcz

Gênero, ou a pulseira de Joaquim Nabuco 108

Mariza Correa

Homossexualidade e movimento LGBT: estigma, diversidade, cidadania 118

Júlio Assis Simões

Amazônia: povos tradicionais e luta por direitos 130

Neide Esterci

OS AUTORES 143

CRÉDITOS DAS IMAGENS 147

CIDADANIA E DIREITOS: APROXIMAÇÕES E RELAÇÕES^{*}

André Botelho e Lilia Moritz Schwarcz

^{*} Com exceção desta introdução, todos os ensaios deste livro foram publicados originalmente em *Agenda brasileira*, Companhia das Letras, 2011.

Apesar de o conceito de cidadania ser central na agenda intelectual e política das sociedades contemporâneas, e de cruzar a cada dia novas fronteiras, ganhando mais espaço nas democracias representativas, não existe uma definição consensual ou mesmo análises definitivas da sua história. Uma história de longuíssima duração, é verdade, uma vez que, se a palavra *cidadão* vem do latim *civitas*, o conceito remonta à Antiguidade, e na civilização grega adquiriu os significados de liberdade, igualdade e virtudes republicanas, ainda hoje a ele associados. O ponto inicial dessa história do conceito de cidadania pode ser localizado nas primeiras páginas do livro III da *Política* de Aristóteles. Logo a princípio, o filósofo divide o problema em dois: quem é o cidadão; quem ou qual pessoa deve ser chamado de cidadão. À primeira pergunta, Aristóteles responde que “ser cidadão” significa ser titular de um poder público não limitado e participar de modo estável do poder de decisão coletiva. Já para a segunda questão, os critérios parecem mais restritos, limitando-se a um pequeno número de homens, excluindo aqueles que viviam do próprio trabalho, as mulheres, os escravos e os estrangeiros.

No entanto, a construção e a elaboração jurídica da categoria *cidadania* têm uma origem mais propriamente romana. Há quem sustente que o termo latino *civis* — no seu significado primeiro de cidadão — não teria equivalentes fáceis em outras línguas indo-europeias e garantiria os direitos dos *indigenatos* (dos nativos) diante dos estrangeiros. E quais seriam os direitos que denotam a *civis* e portanto distinguem o cidadão? Constituir família, ter servos e libertá-los (conferindo-lhes, assim, cidadania), contrair obrigações, votar decidindo sobre a paz, sobre a guerra e sobre a criação de magistrados, ser eleito nas magistraturas.¹ É importante notar que, a princípio, em Roma, os direitos cabiam ao *gentil*, e os termos *gentilis*, *patricius* e *civis* correspondiam a três lados de uma mesma figura social e conferiam igualmente cidadania. É igualmente sabido, porém, como a história de Roma é

acompanhada pela extensão nos critérios de cidadania e de *civitas romana*, até porque os direitos seriam conferidos, com o tempo, a todos os habitantes do Império. O importante é que aos poucos caía a distinção que ligava cidadania ao *indigenato* em sentido estrito, à origem, e se abria mão igualmente da referência a elementos naturais como sangue, solo. Com isso, também a atribuição perde seu sentido natural para ganhar significados mais amplos e cada vez mais agenciados por motivos de ordem política. Tais direitos de cidadão podiam, assim, ser adquiridos, mas na mesma medida serem perdidos. O grau máximo era a redução à escravidão de um homem livre, e em seguida a condenação penal, que correspondia à morte da personalidade jurídica do indivíduo. Famosa é a citação de Aristóteles, que afirma: “Um homem sem cidade, sem cidadania, não é propriamente um homem, mas um deus ou um animal, ou uma ‘coisa animada’, tal como é o escravo”. Para os escravos não há, portanto, *polis*, ou seja, cidadão pode ser apenas o homem livre, e esse só é cidadão participando de uma comunidade.

A despeito de tantas limitações, o conceito ganhou relevância política na *polis* grega, mas mais do que isso: foi identificado com o surgimento do burguês no mundo medieval, sendo que, nas passagens para a modernidade, a ideia de cidadania adquire fundamentos filosóficos modernos, especialmente na tradição conhecida como contratualista, destacando-se nela as obras do inglês John Locke (1632-1704) e do suíço Jean-Jacques Rousseau (1712-78). É com eles que a ideia de um “contrato” firmado pelos cidadãos com o Estado ganha importância.

Mas essa concepção seria desafiada na modernidade, mais exatamente com a noção de “direitos dos homens”. O nascimento do mundo moderno é por muitos considerado como a manjedoura desta ideia que encontrou sua primeira expressão na invenção do conceito de *jusnaturalismo*. O Estado de Natureza aparece então como condição da liberdade

individual dos homens; uma condição de certa maneira precedente à formação da comunidade política. Tomando as palavras de Locke: “Não há nada de mais evidente do que isso, que criaturas da mesma espécie, do mesmo nível, nascidas sem distinção e com as mesmas vantagens da natureza e com o uso das mesmas faculdades, devem ser iguais entre si, sem subordinação ou sujeição”. Ou seja, era o final da divisão entre servos e senhores, livres e escravos. Outro documento icônico de época, e fortemente influenciado pelos teóricos da Ilustração, dentre eles Rousseau, é a *Declaração francesa* de 1789, que estabelece “que os homens nascem e permanecem livres e iguais em seus direitos”. A liberdade individual, no mundo moderno, não dependia mais da “pertença” a uma comunidade, e, ao contrário, a precedia e condicionava.² A modernidade consiste, portanto, no aparecimento do “indivíduo”, como categoria jurídica e existencial (como bem mostra Michel Foucault), e da sobreposição da identidade individual por sobre a coletiva.

Assim, com o avançar da modernidade, tão marcada pelo capitalismo e pelo Estado-nação (cujo surgimento e desdobramentos ainda estavam em curso), o conceito e a prática social da cidadania ganharam desenvolvimentos decisivos, e foram incorporados definitivamente ao vocabulário e à experiência política cotidiana. Por outro lado, diante do fortalecimento da urbanização e do espetáculo das ruas e da multidão a circular nelas, a luta pela cidadania juntou-se à dos direitos civis e foi embalada pelos movimentos sociais que estouravam pelo mundo afora, a partir dos anos 1970. A ideia de cidadania parecia, então, associar-se ao exercício pleno num Estado de direitos, e ao exercício do convívio entre iguais e em sociedade, mas também a um exercício de diferenças, e de diferenças entre iguais. É nessa época que surgem os movimentos de minorias e uma compreensão diferente da ideia de igualdade, com diversidade.

Mas se essa história é longa, já as teorias em torno do conceito não encontram a mesma proporção. Ainda que tenhamos uma considerável tradição de pensamento a respeito dela, conceitos de cidadania não são estáveis; eles antes convivem e disputam significados e sentidos não só práticos como simbólicos, até porque respondem a uma variedade de tipologias resultantes das mais diversas experiências históricas. Mesmo assim, algumas aproximações razoáveis são possíveis (e desejáveis), até porque nos ajudam a qualificar cidadania como, fundamentalmente, uma “identidade social politizada”.³ Isso significa dizer que cidadania envolve modos de identificação intersubjetiva entre as pessoas e sentimentos de pertencimento criados coletivamente em inúmeras mobilizações, confrontos e negociações cotidianas, práticas e simbólicas.

Seus múltiplos significados gravitam, pois, em torno do universo de valores e práticas dos direitos e do reconhecimento de direitos que, por sua vez, fornecem o conteúdo e os limites da cidadania. Por exemplo, tomemos a acepção talvez mais consensual de cidadania: a de que ser cidadão significa fazer parte de um todo maior, modernamente identificado a uma nação ou comunidade política específica, e ter direitos garantidos pelo Estado, com o qual temos também deveres. Ser detentor legítimo de direitos e obrigações sugere, em primeiro lugar, que cidadania sempre envolve uma dinâmica de inclusão e exclusão, suas reivindicações são sempre reivindicações de inclusão no usufruto de direitos, e se criamos critérios para incluir alguém estamos, necessariamente, também excluindo outros. Isso é importante para que se perceba como o discurso que cria os atributos de um bom cidadão, do “cidadão virtuoso”, ao mesmo tempo o distingue e cria, por contraste, um “outro”, cujas práticas e valores podem ser estigmatizados e identificados como “maus” ou “não” cidadãos. Assim, por exemplo, se o “bom” cidadão

paga impostos pontualmente, já sabemos como identificar aqueles que não o fazem. Em segundo lugar, sendo o status de cidadão o de detentor legítimo de direitos e obrigações, surge um impasse constitutivo da noção de cidadania: é ela uma prerrogativa de gozar de direitos ou de praticar virtudes voltadas para a esfera pública? Ou seja, se o cidadão é um consumidor de direitos, ele não teria então direito à liberdade para inclusive fechar-se na esfera privada e não se envolver com nenhuma questão pública? Nesse sentido, em vez de facultar o convívio comum, o exercício da cidadania geraria um retorno à intimidade ou, pior, o aumento das demandas apenas individuais ou egoísticas. Essa é outra dualidade e contradição incontornável tanto no conceito quanto na prática da cidadania, e remete a tradições distintas de compreender e implementar o tema.⁴

Mas gostaríamos de voltar mais uma vez ao conceito de cidadania como “identidade social politizada”. Cidadania é noção construída coletivamente e ganha sentido nas experiências tanto sociais quanto individuais, e por isso é uma identidade social. Claro que pensamos aqui em identidade como uma construção social relativa, contrastiva e situacional. Ou seja, ela é uma resposta política a determinadas demandas e circunstâncias igualmente políticas, e é volátil como são diversas as situações de conflito ou de agregamento social.⁵ Porque é política, também sua força ou fragilidade depende das inúmeras mobilizações, confrontos e negociações cotidianas, práticas e simbólicas. Confrontos e negociações que, por sua vez, variam enormemente à medida que avançam os processos de construção do Estado-nação, da expansão capitalista, da urbanização e da coerção — e pensamos aqui especialmente na guerra.⁶ “Identidade social politizada” significa, portanto, que a extensão dos direitos da cidadania democrática deve ser pensada como resultados possíveis das contendidas concretas de grupos sociais, e que essas contendidas são, por sua vez, fontes poderosas de identi-

ficação intersubjetiva e reconhecimento entre as pessoas. Nesse sentido, identidade e cidadania não são conceitos essenciais, fixos por natureza. Eles variam conforme a agência que faz deles os homens que os mobilizam. Na verdade, e diferente do que se pensa, a comunidade se une como grupo, e depois dele é que se criam sentidos e políticas identitárias.⁷

Tão dinâmica como as sociedades que a ensinam, a cidadania ganha significados distintos atribuídos pelos atores sociais em suas interações e contendas sociais diversas, expandindo-se seus sentidos. Essa expansão no tempo e no espaço não significa, porém, e necessariamente, que a dinâmica da cidadania se processe numa linha reta por mera sucessão de significados, em que as conquistas mais recentes anulam ou tornam desnecessárias as anteriores. Na verdade, conceitos revelam construções sociais e processos que não seguem uma linha reta e premeditada; ao contrário, permitem avanços e recuos; novas retomadas. Assim, se antes cidadania era ligada a pertença, passou para a égide e para o exercício dos indivíduos, para retornar, modificada, como uma agenda de grupos, que declaram e defendem sua diferença.

Dessa forma, é possível pensar que, de tão usada, a cidadania como conceito e desejo ganhou, em nosso sistema moral, o mesmo papel antes desempenhado pela religião. Como consenso, imagina-se que o cidadão é o receptáculo de benefícios que somente o Estado pode fornecer.⁸ Talvez por isso o conceito tenha se associado ao liberalismo, ou, na concepção tradicional e sempre acionada de Jean Bodin, o teórico francês do poder soberano no século XVI: “Um cidadão é a pessoa que desfruta (possui) da liberdade comum da proteção de autoridade”. Interessante é que a palavra “desfruta” sugere um uso passivo, justamente aquele que não faz parte da atitude “ativa” que deve corresponder a um cidadão. De toda maneira, é sempre o Estado que aparece como provedor dos direitos do cidadão, ou um instrumento manejado por esses. O grupo de cidadãos pode ser definido, como vimos, por origem, nas-

cimento ou até mesmo por consentimento, mas é o único que passa a receber proteção de algum Estado.

Vale lembrar que, nessa perspectiva, liberdade e proteção tendem a ver-se associadas. Como mostra Montesquieu, outro filósofo francês da Ilustração (1689-1755): “liberdade política consiste na segurança ou [...] na opinião [de] que gozamos de segurança”. De maneira alternativa, supõe-se que o cidadão reconheça a obrigação de respeitar a lei. Mas é claro que há uma insegurança entre quem decide se a proteção é ou não suficiente ou quem decide o que deve ser protegido, por exemplo.

O fato é que a descrição dos cidadãos como receptáculos inativos dos benefícios nada tem a dizer sobre as dimensões políticas e morais da cidadania. Por isso, autores como Walzer nomeiam a existência de diferentes tipos de cidadania: o “cidadão oprimido”, aquele cujas obrigações dependem de como ele decide envolver-se na comunidade maior que o circunda; o “cidadão isolado”, que é protegido pelo Estado mas prefere não participar da vida política; e o “cidadão pluralista”, aquele que recebe proteção e participa do governar e ser governado. Claro que esse é apenas um modelo teórico, e, na realidade, as situações acabam por se intercambiar. No entanto, e de toda maneira, a cidadania vai se transformando, e cada vez mais, numa escolha moral e não apenas num status legal.

Claro, ainda, que esses são só tipos ideais criados pelo analista político, mas sugerem haver também diferenças, não só históricas, como internas, ao exercício da cidadania. Por isso, a expansão do conceito e do seu uso não pode mais ser vista como simplesmente evolucionária ou progressiva, pois diferentes tipos de direitos convivem, dos mais tradicionais (como os relativos aos direitos do trabalhador) aos mais recentes (como os direitos relativos ao meio ambiente, por exemplo). Isso tanto porque a própria percepção e a atribuição de significados sobre direitos e cidadania mudam o tempo todo, quanto porque imensas parcelas da população mundial

permanecem ainda sem acesso ou possibilidades de desfrutar dos direitos mais antigos dessa história da cidadania. Essa é, assim, uma história que se processa combinando mudanças e persistências, criatividade e reposição de problemas, desafios e lutas, modernidade com atraso, inclusão com exclusão.

Portanto, numa primeira aproximação ao tema, reconhecemos que a trajetória da cidadania moderna — ligada historicamente, como os direitos a ela associados, aos estados nacionais que os produzem e também reconhecem — está de fato marcada pelo sinuoso percurso de articulação entre o Estado, como dimensão da autoridade pública e do reconhecimento legal de direitos básicos, e a nação, como dimensão da solidariedade social em que nos reconhecemos como partes de uma comunidade política ou até, e mais atualmente, conforme bem mostra Benedict Anderson, “uma comunidade imaginada”. O cidadão surge historicamente, como processo de lutas no interior das políticas nacionais, e de lutas pelos direitos dentro das fronteiras geográficas e políticas do Estado-nação, daí que a construção da cidadania seja um processo que diz respeito à relação das pessoas e grupos com o Estado e, mais atualmente, com o sentimento de pertença a uma nação. Tal modelo de identificação constrói quase “estruturas de sentimentos”, na feliz expressão de Raymond Williams, em seu belo livro *O campo e a cidade*, que constituem e agregam grupos.

Como a consolidação da autoridade pública representada pelo Estado, com sua racionalização e burocratização, se processa na modernidade contra outras formas tradicionais e locais suas concorrentes — como as formas de autoridade e lealdades privadas ligadas à família, à religião ou à etnia, por exemplo —, durante décadas a cidadania foi pensada como forma de solidariedade que, correspondentemente, também tenderia a se universalizar para além de (e contra) outras formas de identificação intersubjetiva. Quer dizer, ser “brasileiro”, por exemplo, significaria ser menos paulista,

branco e católico, isto é, uma identidade que tenderia a se impor diante de todas as outras de modo unívoco.

As tensões imprimidas pelo Estado-nação sobre a dinâmica da vida social, portanto sobre a vida de grupos e pessoas, integram centralmente hoje a agenda de debates e confrontos. Críticas se voltam, sobretudo, contra os aspectos normativos e teleológicos das visões que pressupunham que a construção do Estado-nação — e, por conseguinte, da cidadania — configuraria um modelo universal definido a priori a partir de certas experiências europeias, elas mesmas, na realidade, historicamente muito diversificadas e contingentes; ou que a construção do Estado-nação pudesse, de fato, engendrar laços puramente civis que superariam formas mais primordiais de solidariedade na sociedade contemporânea.⁹

Para voltar ao exemplo dado acima, os atributos “paulista”, “branco” ou “católico” podem ser vistos agora como modos de qualificar a identidade “brasileiro”, e não mais como identidades sociais concorrentes e empecilho a sua consolidação. Assim, se antes ser cidadão brasileiro parecia significar apenas que, independente da região, etnia, religião ou gênero de cada um de nós, seríamos todos igualmente sujeitos dos mesmos direitos e também deveres garantidos pelo Estado, hoje essa é uma acepção que não abrange mais o fenômeno em toda a sua complexidade. Pertencer a um Estado garantidor de direitos é, sem dúvida, um aspecto central da cidadania. Porém, muitos acentuam que não existem condições para se atingirem exclusivamente formas civis de sentimentos de pertencimento; e que a diversidade cultural é não apenas uma componente inalienável dos estados nacionais, como ainda potente o suficiente para a conquista de novos direitos da cidadania. No Brasil, a chegada dos anos 1970 traz todo um movimento de contestação aos valores vigentes, e aos modelos de cidadania imperantes e totalmente vinculados ao Estado e ao jogo partidário, os quais são, a partir de então, questionados, juntamente com a política oficial. Há

todo um novo modelo alternativo, que se afirma a partir de uma agenda renovada, expressa agora pelos movimentos sociais feminista, ambiental, o LBGTs, bem como o movimento negro. Data dessa época, por exemplo, o surgimento do Movimento Negro Unificado, que, ao lado de outras organizações paralelas, passava a discutir as formas tradicionais de poder. Importa destacar que, num país de larga vigência da escravidão como sistema arraigado e legitimado nacionalmente — afinal, fomos a última nação a abolir a escravidão no Ocidente —, o tema ganha especial relevância. Em primeiro lugar, pois, como vimos, na teoria política clássica, o escravo era, por definição, o não cidadão. Aquele sujeito social destituído de direitos. Ora, como entender a afirmação desse debate em tal contexto, que ainda carrega do passado expressões, vocábulos e práticas discriminatórios de séculos atrás? Por outro lado, como a abolição oficial divulgou e levou a ideia de que se conseguiu o término da escravidão sem um processo de lutas sociais, o resultado foi um retardamento do processo de luta por direitos civis, e por isso também uma eclosão paralela — singular, pois inscrita na própria história do país — de um movimento de luta por cidadania, porém que apela não tanto para o Estado como para a própria sociedade, defendendo não a universalidade, mas a particularidade dos direitos. O mesmo pode ser dito do movimento feminista, que se forja em um contexto de claro domínio do modelo paternalista de poder, muito difundido e interiorizado entre nós.

Uma segunda aproximação ao tema incide, portanto, sobre o reconhecimento da variedade de percursos do Estado-nação e, por isso, da cidadania. Um dos clássicos das ciências sociais sobre o tema, T. H. Marshall, numa conferência de 1949, intitulada “Cidadania, classe social e status”, tratou o desenvolvimento da cidadania como uma sequência evolutiva ao mesmo tempo histórica e lógica de direitos civis, políticos e sociais. Fundada na experiência inglesa, essa visão da cida-

dania sugere que foi o exercício dos direitos civis — direitos que são fundamentais à proteção da liberdade e da igualdade — que ensejou a conquista dos direitos políticos — aqueles que garantem a participação no governo — e que o exercício destes, por fim, permitiu os direitos sociais — que remetem à ideia central da justiça social, como, por exemplo, o direito ao trabalho, à saúde, à educação. Um dos efeitos dessa visão influente foi a naturalização do conceito de cidadão como aquele que concentra plenamente a titularidade dos três direitos — um ideal normativo que, mesmo sendo, talvez, inatingível historicamente, tem se mostrado potente o suficiente para favorecer a mobilização pela cidadania.

Embora tenha sido muito influente, essa visão vem recebendo muitas críticas. Recusam-se, sobretudo, o equacionamento do desenvolvimento social em termos de uma diferenciação do simples para o mais complexo nela sugerido e a própria ideia de que a mudança social opere com fatores independentes do percurso histórico de cada sociedade. Assim, outras versões mais sensíveis à dimensão histórica da cidadania vêm ganhando espaço, mostrando que, assim como a construção do Estado-nação não segue um padrão único definido *a priori* — isto é, o que todas as experiências históricas concretas devam repetir —, também não existiria apenas um só caminho para a cidadania e para a conquista de direitos. É isso que se pode aprender, por exemplo, noutro texto clássico moderno das ciências sociais: *Construção nacional e cidadania* (1964), de Reinhard Bendix, judeu alemão radicado nos Estados Unidos.

No caso brasileiro, autores como José Murilo de Carvalho mostraram como houve historicamente, ao contrário do caso inglês estudado por Marshall, maior ênfase nos direitos sociais em relação aos direitos políticos e civis, e a precedência dos direitos sociais em relação aos outros. Assim, se em tese é possível haver direitos civis sem direitos políticos, ou existirem direitos sociais sem direitos civis, ou ainda haver direi-

tos sociais sem direitos políticos, em tese também parece legítimo pensar que, na ausência de direitos civis e políticos, o conteúdo e o alcance dos direitos sociais tendem a ser arbitrários e autoritários. Em suma, e essa é uma terceira aproximação importante ao tema, a garantia e o exercício de certos direitos não significam o gozo de outros. Mas sem a garantia dos direitos civis — do preceito da liberdade, e a liberdade de associação é pedra angular na configuração de uma sociedade mobilizada coletivamente, isto é, na configuração de uma sociedade civil organizada politicamente —, os direitos políticos ficam formalmente “esvaziados de conteúdo e servem antes para justificar governos do que para representar cidadãos”.¹⁰ É com base no exercício dos direitos civis — nas liberdades individuais, sobretudo a liberdade de associação e opinião — que os direitos políticos — de participação no governo, o que vai além do direito ao voto — podem ser alcançados, e é com base nessa articulação entre os direitos que a noção de cidadania toma uma forma mais acabada e renovada.

O percurso da cidadania no Brasil, como não poderia deixar de ser, seguiu os rumos da história do país. Um país que se tornou independente com a maior parte da população excluída dos direitos civis e políticos e sequer mobilizada por um sentido de nacionalidade. Uma monarquia, cercada de repúblicas por todos os lados, significou um desafio à experiência nacional, no sentido de reverem-se conceitos como ser “súdito” ou ser “soberano”. Estava (e está) em questão, pois, o status deste cidadão, e que repassa a própria identidade do indivíduo moderno, e é por ele reivindicada, uma vez que não se quer mais ser apenas “súdito”, ou seja, simples sujeito de deveres e destinatário passivo de comandos. Por outro lado, a longa experiência social da escravidão, que modelou a sociedade e, na prática, negava os direitos mais básicos de liberdade e igualdade, e seu legado persistente na sociedade brasileira representam sem dúvida limites cruciais à cidadania. A sorte

dos homens livres pobres, a maioria da população, também não foi muito diferente a esse respeito: imersos em estruturas de dominação tradicional, como o mandonismo, o coronelismo e outros, dependiam das relações de favor com os poderosos para sobreviverem — e o favor, segundo se sabe, é pessoal, representando por isso a mais clara negação dos direitos cuja universalização fica comprometida.¹¹ Uma relação problemática com o Estado é fortalecida ainda mais, uma vez que a concepção geral, e disseminada, é que se deve mais aos poderes pessoais e privados do que à esfera oficial e pública, como bem mostrou Sérgio Buarque de Holanda, ainda em 1936, em seu clássico *Raízes do Brasil*. Coube à República, proclamada em 1889, dar início ao longo processo de incutir e cultivar sentimentos de pertencimento e de identidade nacionais entre os brasileiros, que deixavam de ser súditos do imperador e se tornavam formalmente cidadãos. Processo marcado por paradoxos fortes, a Primeira República Brasileira colocou na mesma cena nacionais e imigrantes estrangeiros; políticas de inclusão social e de exclusão; liberalismo combinado com racismo científico; campo e cidade; cidadania e barbárie; uma urbanidade veloz com os distantes sertões, modernidade e atraso. Diferentes lados da mesma moeda, a Primeira República nada teve de “Velha”, visto que gestou projetos incipientes de cidadania, modelos de institucionalização e uma agenda carregada de mobilizações sociais de todo tipo.¹² Com o Estado Novo (1937-45), o Brasil entra na gramática moderna da cidadania, porém de um modo que também cobraria seu preço. Afinal, se tratava de uma ditadura que não reconhecia, ou reconhecia limitadamente, direitos civis e políticos. Assim, o reconhecimento dos direitos sociais por meio da legislação trabalhista então implantada se dava em detrimento do reconhecimento e exercício de outros direitos básicos. Os anos de Juscelino Kubitschek, nosso “Presidente Bossa Nova”, se trouxeram a miríade de uma nova era, da integração sem limites, também não trataram de alterar os imensos gaps sociais que marcam

nosso processo nacional. Uma nova ditadura, dessa vez militar, instaurada com o golpe de 1964 fecharia mais uma vez o exercício dos direitos, debilitando ainda mais a cidadania. Com a transição democrática no final dos anos 1970 é que teria início, enfim, um novo momento da história da cidadania nacional, com o reconhecimento e o exercício pleno de direitos de todas as ordens, garantidos pela Constituição de 1988, não por acaso denominada de “cidadã”. Desde então o país tem apresentado um modelo exemplar de direito à representação. Não só possuímos sistemas eleitorais legais populares e ininterruptos, como apresentamos um modelo de votação eleitoral eficiente e ligeiro, de maneira que no país, no mesmo dia, já se conhece o resultado de quem serão os futuros representantes políticos da nação. No entanto, se as saídas políticas com que se têm enfrentado as diferentes crises mostram a consolidação de um processo democrático, ao mesmo tempo as falhas e fragilidades de um movimento de matriz republicana são igualmente gritantes. Não por coincidência os dados de 2012 apontam o Brasil como a sexta potência mundial no que se refere a índices econômicos, contudo o quarto país a apresentar números de gap social mais elevados na América Latina, demonstrados por diferenças perversas nos dados da educação, do trabalho, da mortalidade e do lazer. De um lado, vemos a consolidação de modelos de inclusão social; de outro, a manifestação de traços de uma cultura política em que faltam virtudes republicanas. Corrupção interna, uso privado da máquina de Estado, violência policial são impasses ainda presentes na moderna tradição brasileira e desafios atuais da cidadania nacional.

A história da cidadania é, assim, uma história de lutas e conquistas relacionadas a diferentes processos nacionais de construção e democratização de Estados de direito, e o caso brasileiro não foge à regra. Ou seja, tendeu a se formalizar com a consolidação da democracia representativa que reconhece a existência de canais institucionais oficiais e públicos

para a resolução de conflitos. Mas, embora se guardem diferenças de um contexto nacional para outro, perspectivas comparadas permitem entrever certas regularidades nessa história que é também uma história comum. E aqui chegamos a uma última aproximação ao tema. Resumidamente, até meados do século XX parecem ter prevalecido lutas por diferentes direitos individuais — corporificadas pelo *jusnaturalismo*, como modelo jurídico que conferia ao sujeito o acesso genuíno e usufruto do corpo da lei —, ao passo que, sobretudo a partir dos anos 1970, novos direitos coletivos passaram a conviver na agenda da cidadania democrática. Eles se relacionam, por sua vez, ao relançamento e difusão de novos modelos no debate teórico-político, e aos desenvolvimentos mais recentes dessa mesma teoria da democracia e dos processos de democratização, que levou à nova reflexão sobre o tema dos direitos sociais e da análise da crise dos sistemas, com base no princípio do *welfare*, ou do Estado de bem-estar social.¹³ Por conta disso, nos últimos anos, a cidadania foi de certa maneira redescoberta ou de alguma maneira retomada igualmente em relação às questões de pertença e de identidades de vocação coletiva, de alguma forma reconfiguradas a partir das dramáticas experiências de migrações em massa, conflitos étnicos, novas tribalizações, emergência de novas culturas da diferença e da alteridade. Destacam-se, nessa nova agenda, os direitos à segurança e à propriedade do indivíduo, bem como à sua integração na comunidade política nacional. As crescentes pressões sociais por justiça material levaram à percepção de novos direitos individuais e, conseqüentemente, à ampliação dos significados e sentidos da cidadania, por meio das lutas por direito à moradia, à saúde e à educação básica, por exemplo. A grande inovação ficou por conta da emergência das lutas por novos direitos, que não mais se referem exclusivamente a indivíduos, abrangendo grupos, etnias, nações e a própria humanidade, por exemplo, em seu direito a um meio ambiente

equilibrado, à paz ou à transmissão do patrimônio ecológico e/ou cultural às gerações futuras.¹⁴

É bom insistir que essa não é uma história evolucionária. Se novas noções de direitos surgiram, isso não significa que outras mais antigas tenham perdido sua eficácia prática e simbólica, ou mesmo tenham deixado de ser necessárias, ou tenham sido resolvidas. E se é uma história que enlaça e envolve diferentes trajetórias nacionais, bem como forma experiências de interação internacionais, vale ainda atentar para as diferenças de sentido que persistem em meio às regularidades nelas observáveis, como as que apontamos acima. Assim, teríamos duas formas básicas de encarar, por exemplo, o legado da cidadania fortemente ligada ao Estado no Brasil para o contexto contemporâneo, marcado pelo ressurgimento da ideia de “sociedade civil” e por sua luta por direitos, bem como a revalorização do debate sobre “esfera pública” como uma arena a ser fortalecida diante do Estado e do mercado. De um lado, posições mais historicistas, baseadas na compreensão segundo a qual as concepções e combinações diversas de direitos e cidadania em cada sociedade constituem opções históricas que, uma vez tomadas, produzem consequências que tendem a limitar as alternativas subsequentes de cada sociedade. De outro lado, posições mais estruturais, que afirmam não importarem muito quais tenham sido suas opções históricas passadas, pois as sociedades tendem a adotar os mesmos padrões universais de coordenação social. Isto é, por uma parte, aqueles que apostam nas singularidades de cada contexto histórico e na maneira como as sociedades “traduzem” modelos externos de maneiras diferentes. De outra, as análises que jogam suas fichas na ideia de que as sociedades são mesmo, e sempre, assemelhadas a si mesmas. O debate está aberto e compreende diferentes posições e não somos nós a desempatar a partida.

Se as definições teóricas sintéticas são frágeis para fazer frente à complexidade dos fenômenos envolvidos, mais importa pensar a categoria de cidadania sempre “em relação”. Assim, parece mais produtivo pensar como a cidadania se constrói socialmente, e, portanto, em relação com outros fenômenos, instituições e atores sociais, do que buscar no conceito a sua própria chave de compreensão essencial. Por isso, além das aproximações mais gerais ao tema propostas nesta introdução, gostaríamos de explicitar a seleção de verbetes que fizemos para este livro. Sem pretender esgotar o tema da cidadania, nosso desafio é pensá-lo em relação a diferentes fatores que, embora gerais, quer dizer, relevantes na história da cidadania, são especialmente importantes na experiência sociocultural e política brasileira e, portanto, na trajetória e nos desafios ainda abertos à cidadania democrática entre nós — e, por que não dizer?, também a partir do Brasil para outros países. Nossa seleção procurou também dar conta das relações fundamentais nas quais se constroem cidadania democrática e direitos em três níveis diferentes, mas totalmente complementares.

Assim, num nível mais geral, Maria Tereza Aina Sadek mostra como justiça e direitos são dois termos intrinsecamente relacionados, uma vez que, sem instituições de justiça, os direitos não passam de quimera; e a ausência de direitos, por sua vez, priva de sentido o trabalho da justiça. Antonio Sérgio Alfredo Guimarães discute as relações entre desigualdades e diversidades, chamando a atenção para o grande desafio que é conciliar a igualdade e a liberdade jurídicas constitucionais das sociedades modernas com as desigualdades sociais e as diversidades culturais. O verbete de André Botelho discute as relações entre público e privado em diferentes interpretações do Brasil de um ponto de vista histórico, e seus impasses para a cidadania democrática e para o enraizamento cotidiano dos direitos.

Num segundo subgrupo de verbetes, intermediário, Antônio Flávio Pierucci apresenta um mapeamento preciso das filiações religiosas dos brasileiros, apontando para um vigoroso movimento de *transição demográfico-religiosa* com consequências muito relevantes para as identidades sociais e suas relações com a cidadania. Sergio Adorno mostra como o aumento do crime e da violência física e simbólica na sociedade brasileira e as diferentes respostas do Estado e da sociedade afetam diretamente a cidadania e o exercício dos diferentes direitos. Outra dimensão fundamental do problema é abordada no verbete de Luiz Eduardo Soares, que discute a relação entre segurança pública e Estado democrático de direito.

Num terceiro subgrupo de relações, por fim, reencontramos essas questões cruciais da cidadania e do exercício de direitos e do reconhecimento tal como vêm sendo vivenciadas diretamente por diferentes grupos e movimentos sociais. Assim, o verbete de Lília Moritz Schwarcz discute o racismo e sua dinâmica toda especial de exclusão e inclusão sociocultural e política na sociedade brasileira. Mariza Correa discute as questões de gênero, cruciais na produção de identidades, no novo desenho dos movimentos sociais e nos jogos de cidadania. Os movimentos LGBTQs e os efeitos de suas demandas para as noções e práticas de gênero, de direitos e de cidadania são tema do verbete de Júlio Assis Simões. Por fim, Neide Esterci discute como os povos e as culturas considerados usualmente “tradicionais”, do ponto de vista dominante nos processos de modernização, vêm subvertendo muito do que então se entendia como pré-condições para a cidadania e, assim, contribuindo para expandir seus significados.

Temos pela frente, pois, um belo panorama de como no Brasil atual tem se construído e experimentado esse conceito jurídico de origens tão antigas como variadas, o qual, na contemporaneidade, vem se apresentando como uma verdadeira doutrina da cidadania; uma gramática da democracia.