

O DESENVOLVIMENTO E AS PERSPECTIVAS DA CIDADANIA NO BRASIL

Darcísio Corrêa
José Carlos Kraemer Bortoloti

A capacidade de prever o futuro é a condição de todo comportamento considerado racional [...] Para conceber um projeto revolucionário, isto é, para ter uma referência a um futuro projetado é necessário um mínimo de controle sobre o presente
(Pierre Bourdieu, 1998).

Resumo:

O presente artigo tem como intuito primordial analisar se a construção da cidadania na experiência brasileira vigora ou debilita o processo de desenvolvimento. Primeiramente, ponderou-se sobre a concepção tradicionalmente aceita de desenvolvimento, centrada unicamente em um viés econômico, privando as esferas sociais e humanas do processo de desenvolvimento. Como alternativa de inserção das esferas sociais e humanas no contexto do desenvolvimento, foram analisadas duas concepções mais abrangentes de desenvolvimento: Desenvolvimento como liberdade, de Amartya Sen, e Conhecimento-regulação e Conhecimento-emancipação, em Boaventura de Sousa Santos. Em um segundo momento, indagou-se sobre as perspectivas da cidadania no Brasil, como mecanismo de promoção do desenvolvimento e da emancipação social. Para tanto, contextualizou-se a cidadania no período contemporâneo, trazendo à edificação teórica o âmbito construído através da história, assim como o vivenciado na atualidade. Por fim, avaliou-se a construção da cidadania no Brasil. Entendeu-se que cidadania e desenvolvimento estão inseridos, mesmo que de forma debilitada, no mesmo contexto, e que liberdade, emancipação social e cidadania, em termos de desenvolvimento, configuram mecanismos de extrema relevância para o progresso da esfera social e humana.

Palavras-chave:

Desenvolvimento. Cidadania. Emancipação.

Abstract:

The present article has as primordial intention to analyze if construction of the citizenship in the Brazilian experience it invigorates or debilitates the development process. First, it was pondered on perception traditionally accepted of development, centered solely in one *viés* economic, depriving the social spheres and human beings of the development process. How alternative of insertion of the social spheres and human beings in the context of the development, analyze more including of development was analyzed two: Development as freedom, of Amartya Sen and Knowledge-regulates and Knowledge-emancipates in Boaventura de Sousa Santos. At as a moment, it was inquired on the perspectives of the citizenship in Brazil, as mechanism of promotion of the development and of it social emancipates. For in such a way, was contextualization it citizenship in the contemporaneous period, bringing theory edifice the scope construction through history, as well as, the lived deeply one in the present time. Finally, it was evaluated on construction of the citizenship in Brazil. One understood that inserting citizenship and development, exactly that of weak form, in the same context, and that Development as freedom, social emancipates and citizenship, configures as relevant extreme mechanisms for the progress of the social sphere and human being.

Keywords:

Development. Citizenship. Emancipates.

Sumário:

Introdução. 1 Crítica à concepção tradicionalmente aceita de desenvolvimento. 1.1 Amartya Sen e sua concepção abrangente de desenvolvimento. 1.2 Desenvolvimento e emancipação em Boaventura de Souza Santos. 2 Desenvolvimento e cidadania no Brasil. 2.1 Aspectos históricos do conceito de cidadania. 2.2 O processo de construção da cidadania no Brasil. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

A temática trazida ao presente artigo busca refletir um contexto vivido e, na maioria das vezes, não entendido pelos participantes dos âmbitos propostos para discussão. Ainda, o que é mais grave, existe uma resistência/desca-so ao se tratar conjuntamente desenvolvimento e cidadania, ignorando a probabilidade de estarem inseridos na mesma construção, na mesma busca.

A presente investigação, no entanto, não se refere unicamente à problemática de se ignorar a relação entre desenvolvimento e cidadania; mais especificamente, buscam-se fundamentos para demonstrar que desenvolvimento e cidadania são entendidos de forma singular e, em muitos momentos, analisados por meio de um objeto fora de seus contextos, provocando uma ruptura em seus processos de construção e continuidade.

A imprecisa classificação que estabelece o desenvolvimento somente como crescimento econômico e alternativa de aumento das reservas de riqueza reflete apenas a influência de um capitalismo criador do mercado de consumo, afastando o desenvolvimento de suas perspectivas mais abrangentes e eficazes.

No tocante à cidadania, a crítica se impõe a fatores educacionais e culturais que determinam um contexto de ignorância em relação ao espaço público e, pior, indica uma cegueira social que não permite à sociedade alcançar o real significado da cidadania. Inclusive, tal cegueira atrasa e até mesmo obstrui a própria construção e o exercício da cidadania.

É esta a razão de se estudarem as problemáticas mencionadas, inserindo-as no contexto brasileiro. Abordar-se-á primeiramente o desenvolvimento dentro de uma construção teórica e prática tradicionalmente aceita, buscando-se posteriormente concepções mais abrangentes, como a de Amartya Sen e Boaventura de Sousa Santos. Em um segundo momento analisar-se-á o contexto da cidadania, em suas referências histórica e atual, ambientando a investigação à realidade brasileira, na expectativa de sua construção e efetivo exercício. O que se almeja com tal edificação teórica é apurar se a construção da cidadania na experiência brasileira reforça ou debilita o processo de desenvolvimento.

I CRÍTICA À CONCEPÇÃO TRADICIONALMENTE ACEITA DE DESENVOLVIMENTO

Para se falar em futuro, ou como aduz Bourdieu (1998, p. 76), “para se ter uma referência de um futuro projetado”, é necessária uma compreensão da dimensão que o presente e, mais especificamente, o passado trazem. Dentro dessa discussão é preciso desvendar a forma como são compreendidos a tradição e o progresso, bem como a forma como são *aceitos* pela sociedade, no intuito de delimitar melhor a concepção de desenvolvimento.

Ao se mencionar uma *concepção tradicionalmente aceita de desenvolvimento*, argúi-se, primeiramente, que esta tem âmbito desenvolvido por uma tradição, a qual, mediante uma consciência histórica, é determinante para as compreensões almejadas. A problemática centrada neste contexto reside no fato de que tais compreensões, desenvolvidas sob o ponto de vista da tradição, são muitas vezes alcançadas por meio de *pré-concepções* e *pré-juízos* orientados pela esfera política e, principalmente, econômica.

No que se refere à noção de progresso, desenvolvida em uma esfera de *pré-concepções* e *pré-juízos* orientados e, por que não, manipulados pelas esferas política e econômica, tem-se uma singularidade no sentido de que o progresso só deve ou almeja refletir desenvolvimento econômico, como se o desenvolvimento estivesse centrado em um único referencial, ou como se fosse viável uma perspectiva econômica¹ de desenvolvimento ser auto-suficiente com relação à esfera social e humana. Segundo Morin (2005, p. 95),

¹ Maurice Godelier (2001, p. 11) afirma estarmos distantes de Marcel Mauss e de seu *Essai sur le don* (Ensaio sobre a dádiva), no qual se vê um homem, um socialista que acabara de perder a metade de seus amigos na primeira guerra do século, levantar-se ao mesmo tempo contra o bolchevismo, afirmando que é preciso conservar o mercado, e, contra o capitalismo liberal, reivindicando que o Estado intervenha, desejando que os ricos reencontrem a antiga generosidade dos chefes célticos ou germanos para que a sociedade não se aprisione na “fria razão do comerciante, do banqueiro e do capitalista.”

[...] o progresso é noção aparentemente evidente; sendo por natureza cumulativa e linear, traduz-se de forma simultaneamente quantitativa (crescimento) e qualitativa (isto é, por um “melhor”). Vivemos durante dezenas de anos com a *evidência de que o crescimento econômico, por exemplo, traz ao desenvolvimento social e humano aumento da qualidade de vida e de que tudo isso constitui progresso*. Mas começamos a perceber que pode haver dissociação entre quantidade de bens, de produtos, por exemplo, e qualidade de vida; vemos, igualmente, que, a partir de certo limiar, o crescimento pode produzir mais prejuízos do que bem-estar e que os subprodutos tendem a tornar-se os produtos principais. Portanto, *a palavra progresso não é tão clara quanto parece* (grifo nosso).

É com base nessa forma reducionista de compreensão do termo *progresso*, própria de uma tradição manipulada pelo sistema político-econômico, que o desenvolvimento sofre limitações em seu processo de atuação e, o que é mais grave, toma proporções contrárias ao que *deveria* ser seu principal projeto. Essa pré-compreensão ou forma preconcebida da noção de progresso trouxe a ilusão de que “[...] se deixássemos a *economia de mercado agir* e se o Estado se desligasse o máximo do maior número de domínios, deixando os indivíduos, os grupos, as empresas se arranjam entre eles, as coisas e as sociedades ficariam cada vez melhores (Godelier, 2001, p. 11. grifo nosso).

Essa ilusão vem de muito tempo, estendendo-se ao período contemporâneo. Sem a pretensão de um inventário sobre a (*des*)construção econômica das sociedades no século 20, é possível aduzir que a quimera do desenvolvimento econômico teve como preleção política “a necessidade de conduzir aquelas entidades consideradas atrasadas à modernidade” (Silva, 2006, p. 192). Segundo a mesma autora (p. 193),

pode-se afirmar que, até o final dos anos 1960, viveu-se numa época em que a concepção de desenvolvimento estava atrelada à idéia de crescimento econômico. Para os economistas daquela época, chamados por Méier de velha geração, o objetivo do desenvolvimento era o aumento do ingresso *per capita* (ou um índice equitativo de poder aquisitivo do ingres-

so *per capita*), que se lograria com o crescimento do PNB. Para que esse objetivo fosse alcançado, em termos gerais, eram necessários o fomento da acumulação de capital e, mais especificamente, a industrialização, a proteção do mercado interno e a intervenção do Estado.

Partiu-se, assim, para uma “*condução à modernidade*” fixada em um fundamentalismo de mercado² como perspectiva de desenvolvimento, mais especificamente, limitando-se o desenvolvimento à esfera econômica, tendo como resultado a problemática do acúmulo de capital, a reserva de riquezas e a centralização dessas riquezas em um grupo muito restrito da sociedade. Vai nessa linha a crítica de Sachs (2004, p. 27): “O desenvolvimento econômico tem sido uma exceção histórica e não a regra. Não acontece espontaneamente como consequência do jogo livre das forças de mercado. *Os mercados são apenas uma das muitas instituições que participam do processo de desenvolvimento*” (grifo nosso).

Somente após a década de 60, mais especificamente a partir da década de 70, é que se iniciou – *de forma lenta, quase tardia* – uma interpretação de desenvolvimento³ para além da esfera econômica, dando-se ênfase no restante do contexto envolvido, especialmente na condição humana, reconhecida como parte nuclear da sociedade, esquecida e marcada de forma drástica com

² Para Sachs (2004, p. 27), os fundamentalistas de mercado implicitamente consideram o desenvolvimento como um conceito redundante. O desenvolvimento virá como resultado natural do crescimento econômico, graças ao “efeito cascata” (*trickle down effect*). Não há necessidade de uma teoria do desenvolvimento. Basta aplicar a economia moderna, uma disciplina a-histórica e universalmente válida. Num mundo de desigualdades abismais, é um absurdo pretender que os ricos devam ficar mais ricos ainda, para que os destituídos possam ser um pouco menos destituídos.

³ Segundo Gadamer (2006, p. 18), o senso histórico significa superar de modo consequente a ingenuidade natural que nos leva a julgar o passado pelas medidas supostamente evidentes de nossa vida atual, adotando a perspectiva de nossas instituições, de nossos valores e verdades adquiridos. Ter senso histórico significa pensar expressamente o horizonte histórico coextensivo à vida que vivemos e seguimos vivendo. [...] Em conformidade com esse método, a vida moderna começa a se recusar a seguir ingenuamente uma tradição ou um conjunto de verdades aceitas tradicionalmente. A consciência moderna assume – precisamente como “consciência histórica” – uma posição reflexiva com relação a tudo o que lhe é transmitido pela tradição.

desigualdades e retrocessos ainda hoje presentes. Essa concepção mais abrangente de desenvolvimento passa a se confrontar com a noção tradicional de progresso, que preserva ainda fortemente a herança da ilusão de um desenvolvimento exclusivamente firmado no processo econômico.

1.1 Amartya Sen e sua concepção abrangente de desenvolvimento

Por mais que a tradição e a noção de progresso constatem dificuldades na possibilidade de alteração do contexto atual, já se observa uma nova percepção sobre a realidade, especialmente no âmbito da literatura referente à questão do desenvolvimento, com destaque para a obra de Amartya Sen. Na observação de Barral (2005, p. 9),

uma obra hoje bastante popular na literatura sobre o processo de desenvolvimento, é *Desenvolvimento como liberdade*, de Amartya Sen. Por todo o livro, o autor busca identificar o conceito de desenvolvimento com a idéia de liberdade. Nesta visão, o desenvolvimento é um processo, um processo de expansão das liberdades reais. O conceito de liberdade passa a ser tanto instrumental quanto finalístico. A liberdade é tanto um meio de garantias quanto é um fim em si mesmo, através da fruição dessas outras liberdades.

A concepção mais abrangente de desenvolvimento construída por Amartya Sen permite quebrar a tradição e a noção de progresso vinculadas unicamente ao domínio econômico. A compreensão de Sen acompanha – *de forma inovadora* – a tendência surgida no início dos anos 70, voltada não somente para o capital físico e humano, mas também para a condição humana. Nas palavras de Silva (2006, p. 197), “[...] os seres humanos passam de instrumentos para aumentar as possibilidades de produção a sujeitos ativos de liberdade”. É esta a tese defendida por Sen (2000, p. 17-18):

[...] o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. O enfoque nas liberdades humanas contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento, como

as que identificam desenvolvimento com crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumento de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. O crescimento do PNB ou das rendas individuais obviamente pode ser muito importante como um *meio* de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade. Mas as liberdades dependem também de outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas (por exemplo, os serviços de educação e saúde) e os direitos civis (por exemplo, a liberdade de participar de discussões e averiguações públicas). [...] *Ver o desenvolvimento como expansão de liberdades substantivas dirige a atenção para os fins que a tornam importante, em vez de restringi-la a alguns dos meios que, inter alia, desempenham um papel relevante no processo* (grifo nosso).

O autor (p. 18) justifica a idéia de liberdade na construção do desenvolvimento arguindo a “razão avaliatória e a razão da eficácia”. A primeira se faz necessária para a verificação do aumento das liberdades dos indivíduos, enquanto a razão da eficácia infere que o desenvolvimento tem ligação direta com a “livre condição de agente das pessoas”. A partir desse princípio desenvolve sua construção teórica envolvendo as características, bem como a divisão das liberdades inerentes ao processo de desenvolvimento:

A ligação entre liberdade individual e realização de desenvolvimento social vai muito além da relação constitutiva – por mais importante que ela seja. O que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas (p. 19).

Sen (p. 25) fundamenta cinco tipos de *liberdades de caráter instrumental*,⁴ que buscam aumentar a capacidade geral de uma pessoa: “liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de trans-

⁴ Conforme Barral (2005, p. 10), liberdades instrumentais são aquelas que são fundamentais, inclusive para garantir que as demais sejam usufruídas.

parência e segurança protetora.” Aduz ainda que as liberdades se completam mutuamente,⁵ construindo uma rede de interligações que reforçam o desenvolvimento humano em geral.

A idéia de desenvolvimento construída a partir do aumento das liberdades humanas centra-se na “eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente” (p. 10), relacionando a educação do agente para o exercício das liberdades e a eliminação das privações como duas condições indispensáveis para um desenvolvimento pleno e abrangente. É isso que leva Barral (2005, p. 10) a afirmar que

o grande mérito do livro de Amartya Sen é que ninguém consegue ser contra ele. O autor convence, de uma forma bastante didática, quanto à validade de seus enunciados. Ao mesmo tempo, ele *identifica validade econômica a valores sociais e jurídicos* que são hoje bastante respeitados, como a questão dos direitos humanos, da tolerância, do respeito às minorias.

No tocante à importância das *liberdades instrumentais*, faz-se necessária uma breve contextualização de seus âmbitos. As *liberdades políticas*⁶ dizem respeito às opções e oportunidades que os indivíduos detêm para escolher seus governantes e exercer vigilância sobre suas atividades e mandatos, além “de ter liberdade de expressão política e uma imprensa sem censura, de ter a liberdade de escolher entre os diferentes partidos políticos, etc.” (Sen, 2000, p. 55). Já as *facilidades econômicas* são “as oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca” (p. 55).

⁵ Na visão do desenvolvimento como liberdade, as liberdades instrumentais ligam-se umas às outras e contribuem com o aumento da liberdade humana geral (Sen, 2000, p. 25).

⁶ Para Sen (2000, p. 55) as liberdades ou direitos políticos, no sentido mais abrangente de democracia, incluem também oportunidades de diálogo político, dissensão e crítica, bem como direito de voto e seleção participativa de legisladores e executivos.

As *oportunidades sociais*, enfatizadas no presente estudo, são as alternativas alcançáveis nas áreas de saúde, educação, cultura, “[...] as quais influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor” (p. 56). Nesse viés, as oportunidades sociais devem ser disponibilizadas de forma concreta, contemplando os interesses sociais, conforme fundamenta Sachs (2004, p. 14):

Igualdade, equidade e solidariedade estão, por assim dizer, embutidas no conceito de desenvolvimento. [...] Em vez de maximizar o crescimento do PIB, o objetivo maior se torna promover a igualdade e maximizar a vantagem daqueles que vivem nas piores condições, de forma a reduzir a pobreza, fenômeno vergonhoso, porquanto desnecessário, no nosso mundo de abundância.

Em continuidade, têm-se as *garantias de transparência*⁷ e a *segurança protetora*, esta última com a função de impedir que a população sem recursos e privada de suas liberdades seja conduzida à miséria ou à morte. Como exemplos de *segurança protetora* pode-se citar benefícios aos desempregados, auxílio aos indigentes, “[...] medidas *ad hoc*, como distribuição de alimentos em crises de fome coletiva ou empregos públicos de emergência para gerar renda para os necessitados” (p. 57).

Enfim, o que a construção de Amartya Sen traz como contribuição à análise da problemática do desenvolvimento é uma luz, um cronograma a ser seguido, para que em um futuro projetado se possa colher frutos que privilegiem a condição humana. Sua obra *Desenvolvimento como liberdade* serve de referência ético-política na busca de alternativas viáveis, por parte da sociedade e dos próprios indivíduos, para um desenvolvimento voltado à concretização da dignidade humana.

⁷ Conforme Sen, as garantias de transparência referem-se às necessidades de sinceridade que as pessoas podem esperar: a liberdade de lidar uns com os outros sob garantias de dessegredo e clareza.

1.2 Desenvolvimento e emancipação em Boaventura de Sousa Santos

Como continuidade à indagação sobre o sentido dos processos de desenvolvimento, nos quais se inclui a construção da cidadania na experiência brasileira, abordar-se-á o ponto de vista de Boaventura de Sousa Santos (2007), que une a problemática do desenvolvimento à questão da emancipação social. Ao analisar a transição paradigmática, o autor diferencia *paradigma dominante* e *paradigma emergente*, esclarecendo que o primeiro diz respeito ao conhecimento tradicionalmente aceito/criado como resultado das representações inacabadas e problemáticas da modernidade na dialética da regulação/emancipação:

[...] as representações que a modernidade deixou até agora mais inacabadas e abertas são, no domínio da regulação, o princípio da comunidade e, no domínio da emancipação, a racionalidade estético-expressiva. Dos três *princípios da regulação (mercado, Estado e comunidade)*, o *princípio da comunidade* foi, nos últimos duzentos anos, o mais *negligenciado*. E tanto assim foi que acabou por ser quase totalmente absorvido pelos princípios do Estado e do mercado. Mas, também por isso, é o princípio menos obstruído por determinações e, portanto, o mais bem colocado para instaurar uma dialética positiva com o *pilar da emancipação* (Santos, 2007, p. 75. Grifo nosso).

É justamente o viés da emancipação que liga a *transição paradigmática* à questão do desenvolvimento, dando continuidade às reflexões anteriormente expostas por Amartya Sen em *Desenvolvimento como liberdade*, levando o sentido do desenvolvimento para além da esfera meramente econômica.

Ao se justificar o desenvolvimento como liberdade, ou seja, como a expansão das liberdades reais das pessoas, constata-se que, para tanto, não bastam somente mecanismos públicos, o que leva à (re)construção da esfera social como um todo, de forma a ampliar também o conhecimento e a educação dos agentes diante das liberdades em expansão. Daí a importância de se enfatizar e fomentar a emancipação como parte do processo de desenvolvimento rumo à expansão das liberdades reais.

O paradigma da modernidade fundamenta-se em dois conhecimentos: o conhecimento-emancipação e o conhecimento-regulação. Segundo Santos (p. 78), o primeiro se desenvolve entre “[...] um estado de ignorância que desigmo por *colonialismo* e um estado de saber que desigmo de *solidariedade*”, enquanto o segundo, “[...] é uma trajetória entre um estado de ignorância que desigmo por *caos* e um estado de saber que desigmo por *ordem*”. Para o mesmo autor (p. 79),

nos termos do paradigma da modernidade, a vinculação recíproca entre o pilar da regulação e o pilar da emancipação implica que estes dois modelos de conhecimento se articulem em *equilíbrio dinâmico*. Isto significa que o poder cognitivo da ordem alimenta o poder cognitivo da solidariedade, e vice-versa. [...] O conhecimento-regulação conquistou a primazia sobre o conhecimento-emancipação: a ordem transformou-se na forma hegemônica de saber e o caos na forma hegemônica de ignorância. [...] Assim, o estado de saber no conhecimento-emancipação passou a estado de ignorância no conhecimento-regulação (a solidariedade foi recodificada como caos), e, inversamente, a ignorância no conhecimento-emancipação passou a estado de saber no conhecimento-regulação (o colonialismo foi recodificado como ordem). *É esta a situação em que nos encontramos e é dela que urge sair* (grifo nosso).

A questão central pode, portanto, ser assim posta: como rearranjar o equilíbrio dinâmico entre regulação e emancipação, sem que o processo regulador da modernidade colonize os espaços da solidariedade? Ou seja, até que ponto o conhecimento-regulação, que fundamentou as promessas da modernidade com base na racionalidade e no progresso, não gerou um processo hegemônico de dominação que passou a absorver, de forma autoritária, os espaços do social, em que se constrói um sentido de comunidade, tendo como referência ético-política as solidariedades coletivas?

A emancipação deve ser entendida de forma abrangente, representando a construção de um processo pleno de desenvolvimento da capacidade humana, sendo que, no dizer de Sen (2000, p. 332), “a perspectiva da capaci-

dade humana se concentra no potencial – a liberdade substantiva – das pessoas para levar a vida que elas têm razão para valorizar e para melhorar as escolhas reais que elas possuem.”⁸

Se a transição paradigmática (teorizada por Boaventura de Sousa Santos) aponta para a necessidade de uma estruturação harmônica entre a regulação e a emancipação, que pode ser referenciada ao desenvolvimento da capacidade/condição humana (proposta por Amartya Sen), torna-se oportuno focar a questão do desenvolvimento sob o prisma da cidadania, especialmente no contexto brasileiro.

2. DESENVOLVIMENTO E CIDADANIA NO BRASIL

2.1 Aspectos históricos do conceito de cidadania

Observe-se inicialmente que, em razão dos mais variados fatores educacionais e culturais, noções relevantes como cidadania, espaço público, democracia e emancipação social muitas vezes são abordadas de forma reducionista e simplista, o que influencia, com certeza, na concepção de desenvolvimento como mero crescimento econômico.

Tomando-se o caso da cidadania, formou-se ao longo das civilizações um conjunto de tradições teóricas que se ressentem profundamente de seu contexto histórico, nem sempre devidamente explicitado, levando a generalizações que comprometem seu sentido mais abrangente. Há, por exemplo, um consenso teórico de que as raízes da cidadania estão plantadas nas sociedades da Antiguidade greco-romana, o que não deixa de ter seu fundamento, pois, como esclarece Reis (1999, p. 12), “com os gregos, já são incorporados os ideais que remetem à noção de liberdade, de valores republicanos, constituindo o germe do conceito de cidadania”.

⁸ A importância de se mencionar a co-relação entre “emancipação” e “capacidade humana” caracteriza etapa abrangente do desenvolvimento, o que leva a diferenciar igualmente “capital humano” e “capacidade humana”, sendo esta última enfocada por Amartya Sen (p. 330) como “uma expressão da liberdade”.

Embora não se possa deixar de evidenciar a importância dessas civilizações,⁹ de suas formulações teórico-filosóficas que marcaram o modo de pensar do mundo ocidental, faz-se necessário contextualizar seu discurso sobre cidadania e política, desnudando o viés ideológico de tal discurso no modo de produção escravista da época. Sem essa contextualização a abordagem da cidadania na Antiguidade reduz-se a uma generalização indevida, uma vez que o *status* escravista reduzia o acesso à *polis* ou à *civitas* a um número extremamente reduzido de pessoas, pelo fato de excluir extensas camadas da população, como mulheres, escravos e estrangeiros. Embora seja louvável o sentido político da liberdade dos antigos como acesso ao espaço público, sua elitização não deixa de representar uma dimensão excludente e não-emancipatória.

Esse caráter ambíguo do conceito de cidadania também se faz presente na tradição teórica moderna. Sua reconceituação acompanhou os movimentos iluministas e revolucionários dos séculos 17 e 18, quando tanto o *status* escravista da Antiguidade quanto o *status* servil da Idade Média, atribuídos à noção de cidadania, foram substituídos pelo *status* da igualdade jurídica dos modernos, num contexto de emergência da burguesia como nova classe dominante. Esse novo consenso, de cunho liberal-burguês, não consegue esconder “[...] a perpétua tensão entre cidadania como repositório de virtudes cívicas – a noção republicana de cidadania – e cidadania vista como um contrato fixando direitos e deveres” (Reis, 1999, p. 13).

A cidadania moderna caracteriza, nos termos de Marshall (1967, p. 62), “[...] uma espécie de igualdade humana básica associada com o conceito de participação integral na comunidade.” Todos passam a ser considerados formalmente iguais enquanto portadores de direitos de cidadania, quando, em épocas anteriores, tais direitos não eram juridicamente formalizados, restando aos súditos do monarca a mera imposição de deveres (Bedin, 2002, p. 126).

⁹ Essa crítica refere-se à ambigüidade de se falar em liberdade e igualdade em uma sociedade escravagista, sem a pretensão de se negar importantes contribuições das civilizações grega e romana, em especial sua construção filosófica, na qual está incluída a reflexão sobre os fundamentos da democracia e da cidadania.

O que importa destacar é justamente essa ambivalência presente na cidadania moderna, uma vez que as grandes promessas da modernidade surgiram no contexto de um modelo individualista de sociedade, próprio de um sistema de produção centrado no capital e no mercado. A ambivalência reside no fato de, no campo jurídico-político, todos serem considerados livres e iguais, enquanto no campo econômico predominava uma profunda desigualdade material numa nova estratificação social.

Por um lado, como lembra Lafer (1988, p. 123), “[...] a idéia de que os homens podem organizar o Estado e a sociedade de acordo com a sua vontade e a sua razão, pondo de lado a tradição e os costumes, foi a grande novidade da ilustração.” Por outro, essa função social do Estado moderno como responsável pela construção política das solidariedades coletivas acabou por ser direcionada, muitas vezes de forma autoritária, em favor das classes economicamente dominantes, numa espécie de apropriação privada dos direitos de cidadania por parte da burguesia da época.

O que não se pode negar é que a conformação do *status* moderno da cidadania revelou-se um significativo avanço histórico, ao estender a todos os indivíduos, sem estratificações juridicamente institucionalizadas, os direitos de cidadania. Valores como igualdade humana básica e liberdade devem sempre ser preservados e efetivados. Essa valorização, contudo, também precisa ser devidamente contextualizada, para que possam ser esclarecidos os aspectos ideológicos que a acompanham.

Para tal elucidação pode-se tomar como exemplo o discurso e a prática de um dos expoentes da Revolução Francesa, que era ao mesmo tempo abade, jurista e revolucionário: Emmanuel J. Sieyès (1986) e sua obra *A Constituinte burguesa*: que é o Terceiro Estado? Este teórico do século 18, que justificava o movimento revolucionário francês em nome da igualdade, da liberdade e da fraternidade, atribuídas a ricos e pobres enquanto agentes da queda da nobreza e do clero, após a tomada do poder político pela então nova classe dominante da burguesia, defendeu o voto censitário pela ardilosa divisão entre cidadania civil-passiva e cidadania política-ativa. Ou seja, todos são

igualmente cidadãos enquanto integrantes da comunidade política (cidadania civil), mas apenas os possuidores de riquezas materiais e rendas seriam aptos a votar e governar em nome da nação. Todos são juridicamente cidadãos, mas politicamente apenas as classes economicamente poderosas podem votar e governar.

É essa a razão central de se buscar nos dias atuais uma concepção mais abrangente de cidadania, que não se reduza à mera dimensão jurídica. Sua dimensão política vem assim traduzida por Corrêa (2002, p. 217):

A cidadania, pois, significa a *realização democrática* de uma sociedade, compartilhada por todos os indivíduos a ponto de garantir a todos o *acesso ao espaço público e condições de sobrevivência digna*, tendo como valor fonte a plenitude da vida. Isso exige organização e articulação política da população voltada para a superação da exclusão existente (grifo nosso).

Em outros termos, “a cidadania é fundamentalmente o processo de construção de um espaço público que propicie os espaços necessários de vivência e de realização de cada ser humano, em efetiva igualdade de condições, mas respeitadas as diferenças próprias de cada um.” (p. 221). Significa dizer que é preciso (re)construir os valores ético-políticos caracterizados como direitos de cidadania. Para tal urge uma nova tomada de consciência numa sociedade pós-moderna que perdeu em boa parte suas referências éticas, levadas por um consumismo mercantilizador das relações humanas.

O grande problema da sociedade contemporânea é que ela parou de se questionar, numa aceitação passiva, embora frustrante, do *status quo*. Como esclarece Bauman

“o aumento da liberdade individual pode coincidir com o aumento da impotência coletiva na medida em que as pontes entre a vida pública e privada são destruídas ou, para começar, nem foram construídas; [...] não há uma maneira óbvia e fácil de traduzir preocupações pessoais em questões públicas e, inversamente, de discernir e apontar o que é público nos problemas privados” (2000, p. 10).

Dessa constatação concluiu Bauman que “uma sociedade verdadeiramente autônoma só pode existir segundo o seu próprio projeto, isto é, como uma sociedade que admite uma liberdade de autocrítica, questionamento e reforma cada vez maior, mais do que um dado padrão de felicidade, com seu único propósito e razão de ser” (p. 88).

É, portanto, esse esforço conjunto de reconstrução das solidariedades coletivas numa sociedade profundamente desigual que deve estar presente numa dimensão mais abrangente do conceito de cidadania.

2.2 O processo de construção da cidadania no Brasil

Ao se transpor a análise da cidadania para o âmbito brasileiro, percebe-se de imediato a grande dificuldade de sua efetivação em termos de condições dignas de vida. Além de outros fatores, tal problemática constitui-se também numa questão de educação e de cultura, como mostram dados de pesquisa a seguir explicitados, quando se procurou averiguar o grau de consciência popular a respeito dos direitos de cidadania. É sintomático que 56,7% das pessoas entrevistadas não sabem ou tiveram dificuldades em responder sobre a percepção e tipo de direitos.

Percepção e tipo de direitos	
Direitos	%
Cívica	11,7
Políticas	1,6
Sociais	25,8
Outros	4,2
NS/NR (Não sabe ou Não respondeu)	56,7
Total	100,0

Fonte: CPDOC-FGV/Iser, pesquisa “Lei, justiça e cidadania”. Nota: Neste caso, como a pergunta pedia para citar três dos mais importantes direitos dos brasileiros, os números da tabela correspondem à soma das três respostas.

No que se refere à educação, Carvalho (2006, p. 11) esclarece:

Nos países em que a cidadania se desenvolveu com mais rapidez, inclusive na Inglaterra, por uma razão ou outra a *educação popular foi introduzida*. Foi ela que permitiu às pessoas tomarem conhecimento de seus direitos e se organizarem para lutar por eles. *A ausência de uma população educada tem sido sempre um dos principais obstáculos à construção da cidadania civil e política* (grifo nosso).

Ao se tomar como referência a teoria de Marshall de que na Europa, especialmente na Inglaterra, a cidadania se construiu, numa seqüência cronológica, na forma da afirmação de *direitos civis, políticos e econômico-sociais*, correspondendo respectivamente aos séculos 18, 19 e 20, pode-se afirmar que no Brasil houve “[...] pelo menos duas diferenças importantes. A primeira refere-se à maior ênfase em um dos direitos, o social, em relação aos outros, a segunda refere-se à alteração na seqüência em que os direitos foram adquiridos” (Carvalho, 2006, p. 12).

A peculiaridade da construção da cidadania no Brasil se remete ao período de colonização portuguesa. Portugal fundou uma “tradição cívica pouco encorajadora”, com seu perfil colonizador despreocupado com qualquer tipo de necessidades de uma nação em criação. Em três séculos de colonização (1500-1822) deixou “[...] uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia de monocultura e latifundiária, um Estado absolutista. À época da independência, não havia cidadãos brasileiros, nem pátria brasileira” (p. 18). Segundo o mesmo autor (1995, p. 35),

o peso da herança colonial brasileira é notado especialmente no campo dos direitos civis, pois o novo país herdou a escravidão, que negava a condição humana do escravo; os latifúndios, praticamente isentos da ação da lei, bem como um Estado comprometido com interesses privados, de modo que estas três barreiras aos direitos civis tardaram muito a desaparecer, pois teve que esperar até 1888 para que se abolisse a escravidão, mesmo assim somente do ponto de vista formal e não material;

os latifúndios, por sua vez, até hoje fazem sentir a sua força em várias regiões do país, e a privatização é um tema atual da agenda das reformas.

Essa herança negativa da colonização portuguesa persistiu historicamente, alcançando os dias atuais, embora com altos e baixos nas condições da cidadania brasileira. Se o período dos anos 40 representou o início da perspectiva democrática brasileira, caracterizando um significativo avanço quanto à evolução dos direitos de cidadania, poucos anos depois a estrutura ditatorial militar politicamente imposta ao contexto nacional significou novo retrocesso, marcadamente no que se refere aos direitos civis e políticos, afetando drasticamente as condições da dignidade humana. Nessas décadas de autoritarismo elitista, que deixaram feridas abertas até hoje, o desenvolvimento e a luta da cidadania foram confinados a pequenos, mas corajosos grupos organizados em defesa dos que eram criminosamente perseguidos e massacrados, em termos de direitos e liberdades fundamentais, pelos órgãos repressivos que, em nome da segurança nacional, se instalaram nas instituições estatais. Com base nesse histórico, no dizer de Castro Jr. (2002, p. 164),

[...] comparando-se com o modelo clássico adotado por Marshall, poder-se-ia sustentar que, no Brasil, o processo histórico de construção da cidadania, iniciou-se com os direitos políticos, no século XIX, na Constituição Imperial outorgada, e evoluiu com os direitos sociais e civis, de forma que a cidadania brasileira ainda sofre grandes dificuldades para a sua consolidação, tendo em vista os males de origem desse processo histórico atípico, vez que não houve anteriormente o fortalecimento do associativismo e conseqüentemente da sociedade civil.

Após esse conturbado e nefasto período de violação sistemática e institucionalizada dos direitos de cidadania imposto pelos regimes militares, que abrangeu aproximadamente três décadas da recente história brasileira, pode-se falar numa nova fase de afirmação dos direitos humanos, ou numa “cidadania após a redemocratização” (Carvalho, 2006, p. 198), com base na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Segundo este autor

(p. 199), “a constituinte de 1988 redigiu e aprovou a Constituição mais liberal e democrática que o país já teve, merecendo por isso o nome de *Constituição Cidadã*”¹⁰ (grifo nosso). Observa, no entanto, que

a estabilidade democrática não pode ainda ser considerada fora de perigo. A democracia política não resolveu os problemas econômicos mais sérios, como a desigualdade e o desemprego. Continuam os problemas da área social, sobretudo na educação, nos serviços de saúde e saneamento, e houve agravamento da situação dos direitos civis no que se refere à segurança individual (p. 199).

A “Constituição Cidadã” trouxe esperanças, mas a democratização ainda está em curso, se for tomada como referência uma concepção mais abrangente de cidadania, pois, segundo Reis (1999, p. 16), “[...] o conceito de cidadania é, pelo menos culturalmente, um conceito *emancipacionista*.” Nesse sentido a autora indaga:

Por que é que nós, no Brasil, movemos gradualmente a discussão da democratização para a consolidação da cidadania? Porque é esse o conceito que usamos hoje para expressar o nosso ideal *emancipacionista*. [...] Acho que a idéia de que a cidadania é intercambiável com consolidação democrática é precisamente a idéia de que ela é o repositório da competição entre interesses divergentes. Não há por que supor que temos que estar sempre referidos a um interesse comum ao bem geral. Na verdade, o bem geral é que todos nós concordemos, aceitemos a idéia de que nossas percepções de ideais emancipacionistas são variáveis. (p. 17. Grifo nosso).

¹⁰ Segundo José Murilo de Carvalho (2006, p. 200), os direitos políticos adquiriram amplitude nunca antes atingida, além de terem sido significativamente ampliados os direitos sociais. Apesar disso, os cidadãos brasileiros chegam ao final do segundo milênio, 500 anos após a conquista dessas terras pelos portugueses e 178 anos após a independência do país, envolvidos num misto de esperança e de incerteza.

Concluindo, se a cidadania constitui um conflitivo processo de construção do espaço público, entendido este como o espaço das efetivas condições de vivência da dignidade humana, democraticamente partilhado, pode-se argumentar que ainda há muito caminho a percorrer. Como assinala Carvalho (2006, p. 219), “[...] percorremos um longo caminho, 178 anos de história do esforço para construir o cidadão brasileiro e chegamos ao final da jornada com a sensação desconfortável de incompletude.” Trata-se de lutar por uma consciência coletiva em que cada cidadão se sinta um agente emancipatório no processo de desenvolvimento brasileiro.

CONCLUSÃO

A presente investigação teve como princípio norteador apurar se a construção da cidadania na experiência brasileira reforça ou debilita o processo de desenvolvimento. Viu-se que a concepção tradicionalmente aceita de desenvolvimento está intimamente ligada a uma noção simplista de progresso, segundo a qual o sentido do desenvolvimento se reduz a um mero crescimento econômico, o que dificulta, quando não impede, o pleno desabrochar das capacidades próprias da condição humana no convívio social. Dessa matriz economicista de desenvolvimento é que decorre a profunda desigualdade social, que insiste em se fazer presente no limiar do terceiro milênio, apesar dos fantásticos avanços científico-tecnológicos que o acompanham.

Na tentativa de se buscar alternativas a essa concepção tradicionalmente aceita de desenvolvimento, abordou-se, embora de forma não exaustiva, a construção teórica de Amartya Sen – *Desenvolvimento como liberdade* –, com ênfase nas liberdades humanas reais, as quais, além de constituírem o fim último do desenvolvimento, também são meios fundamentais para o processo.

Outro contraponto teórico à concepção de desenvolvimento como mero crescimento econômico foi buscado em Boaventura de Sousa Santos, para quem desenvolvimento e emancipação devem interagir profundamente. O

autor reforça a necessidade de se harmonizar o conhecimento-regulação e o conhecimento-emancipação, para que se preserve o princípio da comunidade nos processos de desenvolvimento, no intuito de se instaurar uma postura contra-hegemônica, de caráter emancipatório e socialmente inclusivo, no contexto da atual globalização econômica.

Tomando por base essas concepções de desenvolvimento como liberdade e como processo de inclusão social a partir de frentes emancipatórias contra-hegemônicas, pincelou-se sucintamente o processo histórico de construção da cidadania brasileira, desenvolvendo-se antes uma concepção abrangente de cidadania, vista não apenas sob o viés político-eleitoral, mas como uma realização democrática da sociedade, em que todos os cidadãos passam a ser agentes dinâmicos da construção de um espaço público ao qual todos possam ter acesso. Esse espaço público pode ser traduzido como as condições, sejam elas individuais, sociais, econômicas ou culturais, necessárias para que as pessoas possam realizar-se plenamente como seres diferenciados. Note-se que o respeito às diferenças de cada um só pode ser instituído de forma coletiva e solidária.

Por fim, constatou-se que, apesar da pesada herança de dominação imposta à população brasileira pelas elites econômico-sociais que sempre se apropriaram, em seu próprio favor, das instituições público-estatais ao longo da História do Brasil, houve também avanços e conquistas populares, especialmente a partir da Constituição de 1988. Resta, no entanto, um longo caminho a ser trilhado para que os valores de uma cidadania de caráter emancipatório, postos em favor da dignidade da condição humana, constituam o horizonte de sentido do processo de desenvolvimento brasileiro. Para tal, é preciso democratizar ainda mais a democracia, gerando uma nova consciência participativa a partir de um constante processo de reeducação, que inclua a constituição de uma nova cultura política.

Trata-se de dinamizar um desenvolvimento com cidadania, em cujo processo todos os cidadãos se assumam, enquanto sujeitos sociais, como agentes coletivos da solidariedade inclusiva. Isso implica transformar a lógica de

uma espera resignada e conformista, imposta à maioria da população pelos grupos dominantes que historicamente conduziram as instituições públicas brasileiras, em esperança emancipatória, em utopia concreta voltada para a efetiva universalização das condições da cidadania.

REFERÊNCIAS

BARRAL, Welber (Org.). *Direito e desenvolvimento*. São Paulo: Singular, 2005.

BAUMAN, Zygmunt. *Em busca da política*. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000.

BEDIN, Gilmar Antônio. *Os direitos do homem e o neoliberalismo*. 3. ed. rev. e ampl. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002.

BOURDIEU, Pierre. *Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

_____. *Desarrollo de la ciudadanía en Brasil*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1995.

CASTRO JR, Osvaldo Agripino de. Considerações sobre o processo histórico da consolidação da cidadania brasileira. In: GUERRA, Sidney (Coord.). *Direitos humanos: uma abordagem interdisciplinar*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

CORRÊA, Darcísio. *A construção da cidadania: reflexões histórico-políticas*. 3. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002.

GADAMER, Hans-Georg; FRUCHON, Pierre (Orgs.). *O problema da consciência histórica*. Tradução Paulo César Duque Estrada. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

GODELIER, Maurice. *O enigma do dom*. Tradução de Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

MARSHALL, Thomas Humprey. *Cidadania, classe social e status*. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1967.

MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. Tradução de Maria Alexandre e Maria Alice Sampaio Dória. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

REIS, Elisa. Cidadania: história, teoria e utopia. In: PANDOLFI, Dulce Chaves et al. (Orgs.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1999.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado*. Prefácio de Celso Furtado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2007. Vol. 1.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. Revisão de Ricardo Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A Constituinte burguesa: que é o terceiro Estado?* Tradução de Norma Azeredo. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1986.

SILVA, Adriana dos Santos. A arbitragem como instrumento de desenvolvimento. In: BARRAL, Welber; PIMENTEL, Luiz O. (Orgs.). *Teoria jurídica e desenvolvimento*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

Recebido em: 24/4/2008

Aprovado em: 19/9/2008