

SOCIEDADE E ESTADO

Revista Semestral do Departamento de Sociologia da UnB

Volume 1 – Campus Universitário – 70.910. – DF – Junho de 1986

ESTADO, CIDADANIA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Coordenação geral: Maria Lúcia Maciel

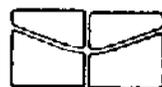
Coordenação do Volume 1:

João Gabriel L. C. Teixeira

Vilma de Mendonça Figueiredo

Benício Viero Schmidt

Programa Nacional de Desburocratização



Editora Universidade de Brasília

Impresso no Brasil
Sob responsabilidade do Departamento de Sociologia da
Universidade de Brasília
Campus Universitário – Asa Norte
70.910 Brasília – Distrito Federal

Copyright © 1986 by Editora Universidade de Brasília

É permitida a reprodução de artigos com a menção da fonte

Equipe Técnica:

Capa:

Magno Ernesto Cavalcanti

Revisão e Coordenação Gráfica:

Esmeraldino Henrique da Silva

ISSN: 0102-6992

Ficha Catalográfica

elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília

S678e Sociedade e Estado: revista semestral do Departamento de
Sociologia da UnB. Vol. 1 – jun. 1986 – Brasília, Editora
Universidade de Brasília.
semestral.

1. Estado – Política. 2. Sociedade. II. Universidade de
Brasília. II. Título.

“SEM LENÇO, SEM DOCUMENTO”: REFLEXÕES SOBRE CIDADANIA NO BRASIL *

Mariza G. S. Peirano

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 alternativa ¹.

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 ².

* Esta é uma nova versão, revisada e atualizada, de “Documentos e Identidade Social, artigo escrito em 1982 e divulgado nos Cadernos de Ciências Sociais, Série Antropologia n. 30, Universidade de Brasília. O trabalho é resultado de uma pesquisa realizada, na sua primeira etapa, em conjunto com Elisa Pereira Reis e João Batista Araújo e Oliveira na cidade de Rio Paranaíba, Minas Gerais, e no Ministério da Desburocratização, Brasília. Ver Reis, 1981. Uma pesquisa sobre as cartas endereçadas ao Ministério foi realizada por Inês Zatz na mesma época. Ver Zatz, 1983.

1. Ver Dumont, 1970: 112-133 para uma crítica ao conceito de “comunidade”.

2. Ver Peirano, 1983 para uma reflexão sobre o conceito de “sociedade complexa”.

A possível contribuição da antropologia para o estudo de um tema que tem sido o objeto por excelência da sociologia e ciência política talvez seja o caráter comparativo, universalista e relativizador da sua perspectiva. Assim, por exemplo, o ponto de partida de Wanderley Guilherme dos 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 ser 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 formam.

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 representações que tendem a ver as nações como eternas, imutáveis e integradas. Se separarmos os dois níveis, constatamos que países industrializados contemporâneos, conquanto se considerem nações acabadas, podem ainda estar nas fases iniciais de *nation-building*.³

Por definição, os membros de uma nação-estado são considerados cidadãos, e a cidadania implica em direitos e deveres no reconhecimento da

3. Ver Weber, 1976 para um estudo sobre a França.

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 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 referindo-se à nação-estado, e não apenas à nação (Grillo, 1980: 6). Naturalmente, ao antropólogo não cabe discutir um conceito que é reconhecidamente controvertido mesmo no léxico da ciência política (Tilly, 1975: 6). Pode-se, no entanto, para efeito de análise, enfatizar-se 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 *individuum* 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 entre 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 indicada no estudo de W. G. Santos (Santos, 1979), e o título de eleitor, através de observações de uma pesquisa realizada em um município rural em Minas Gerais ⁴. 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 em vigor desde 1979 no Brasil. No caso dos documentos, portanto, trata-se de ver como os grupos sociais concebem "espontaneamente" 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 através das sugestões de W. G. Santos, por ter se tornado a "certidão de nascimento cívico" no Brasil 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.

Wanderley Guilherme 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 simplesmente uma categorização das profissões.

A leitura do estudo de Wanderley Guilherme nos sugere uma possível "afinidade eletiva" entre a ação do Estado e a assimilação da definição

4. A primeira etapa da pesquisa foi realizada em agosto de 1981 em Rio Paranaíba (região do Alto Paranaíba), Minas Gerais, junto com Elisa Pereira Reis e João Batista Araújo e Oliveira. Pretendeu-se realizar um estudo exploratório da burocracia no meio rural e do possível impacto do Programa de Desburocratização.

estatal pela população urbana em geral. Tal fato é atestado por exemplos oferecidos pelo próprio autor, como a luta desenvolvida nas últimas décadas pelo reconhecimento legal de várias profissões (ex.: sociólogos, processadores de dados) e que visavam em última instância, a inclusão na categoria de cidadãos. Por outro lado, corrobora a sugestão do 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 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 Wanderley Guilherme, em Rio Paranaíba o título de eleitor é o documento mais freqüentemente 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” – ou “não-urbanas” –, 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, como geralmente idealizada pela população urbana em relação ao “interior” em geral. Ao contrário, Rio Paranaíba 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 significativa a migração na década de 60. Rio Paranaíba, apesar de sua reduzida população (aproximadamente 3.000 habitantes na sede e 11.000 no resto do município), goza de recursos razoáveis comparados ao nível da maioria da população rural brasileira. Encontram-se lá, por exemplo, um posto de

saúde, um hospital (quase inoperante) com dois médicos, uma escola pública, um ginásio, cartório, escritório do Sindicato de Trabalhadores Rurais, escritório da Emater, agência do Banco Real, escritório de contadoria, uma igreja católica com padre residente, um templo protestante, um hotel, uma pensão. Moram em Rio Paranaíba o juiz, o procurador, e dois advogados. Nos últimos anos foram inaugurados uma creche, uma estação rodoviária, uma nova sede da Prefeitura e instalada uma agência do Banco do Brasil ⁵.

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 Wanderley Guilherme sugeriu que, com a extensão dos direitos sociais ao trabalhador rural, não só esta população se integraria à sociedade legal, mas também 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 se estenderem 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 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 regional e 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 lacônicos de que “É a política”. A “política” explica eventos históricos – ela explica por que Benedito Valadares, por exemplo, foi nomeado interventor em Minas Gerais por ser casado com uma filha adotiva de Getúlio Vargas, mesmo não estando

⁵. Estes dados foram coletados em uma segunda fase da pesquisa, durante as eleições de 1982.

incluído na lista dos dez candidatos; a “política” explica igualmente a morte de um padre católico pela facção protestante ocorrida há cinquenta anos; a “política” explica a nomeação 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 mantém com os outros membros do mesmo grupo. Este mesmo mecanismo pode ser observado no fato de que, em Rio Paranaíba, praticamente inexitem tabelas fixas de preços, notando-se uma flutuação constante e considerável. O mercado é regulado através de avaliações mútuas de *status* e posição hierárquica, 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 variarão conforme as pessoas que solicitam os serviços. A situação é aceita e não há reivindicações de igualdade de preços, já que pessoas de *status* diferente têm 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 governou até 1983 e que, mesmo não pertencendo a nenhuma das famílias tradicionais locais, foi extremamente bem sucedido quando procurou imprimir um caráter moderno-tecnocrático ao seu governo. Este mesmo prefeito, no entanto, assumia um estilo mais “tradicional” nas suas relações com o governo estadual e federal, que estamos aqui chamando de “político”: sabendo que suas reivindicações para o município só seriam aceitas através de alianças, ele costumava visitar o governador em Belo Horizonte uma vez por semana, e a cada três meses ia a Brasília para manter e/ou conservar contatos com altos escalões federais.

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 em 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 como “filho do município”⁶.

⁶. Inêz Zatz atualmente (1986) desenvolve este tópico com referência à cidade de Planaltina, antiga sede do município goiano do mesmo nome e atualmente cidade-satélite, em tese de mestrado a ser apresentada ao Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília.

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, mesmo aqueles não mais reconhecidos oficialmente: “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 lembra 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 vêem como iguais, mas que, ideologicamente hierarquizado 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 a partidos políticos. Mas é necessário distinguir aqui, como faz Dumont em relação a “indivíduo”, o território como presença empírica e o lugar do território como tal na consciência que o grupo tem de si ⁷.

O “NÃO-DOCUMENTO”

É bastante claro que a carteira profissional e o título de leitor 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 civil e religiosa. Da mesma forma, existem instâncias em que não é a nação, mas o Estado (ex. Ceará) a unidade de referência ⁸. Existem, mesmo, populações rurais que há vinte anos atrás ainda supunham o Brasil ligado a Portugal como colônia ⁹.

Dado este cenário variado, a discussão em linhas gerais do impacto do programa de desburocratização iniciado pelo governo em 1979 se torna interessante. A desburocratização se definiria, frente aos documentos men-

7. Ver Dumont, 1970: 107 para a noção política de território.

8. Tal fato foi constatado em pesquisa de campo realizada em 1974 entre pescadores no litoral do Ceará, para quem “alemães” ou “sulistas” poderiam vir a desempenhar igual papel (no caso, de potenciais inimigos).

9. Relato pessoal de Roque de Barros Laraia.

cionados anteriormente, como a instância do “não-documento”. O pressuposto é que a palavra do cidadão vale por um documento, e a tentativa 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 ministério. Mais recentemente, o programa procurou avançar na desburocratização: desta vez, através do telefone, o projeto “Fala Cidadão”, implantado em 1985, eliminava inclusive a intermediação da carta 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 estado mais puro – os cidadãos da nação, iguais perante o Estado, teriam acesso direto não só a um ministério, mas ao próprio ministro (no caso das cartas). Vale aqui lembrar que o programa de desburocratização iniciou-se através de um ministério “extraordinário”, ele próprio se concebendo como desburocratizado.

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. Aparentemente este esforço parece ser objetivo não só deste ministério (ou programa), mas também de outros órgãos governamentais que se propõem 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”¹⁰, representariam em seu sentido mais puro uma experiência 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, ao mesmo tempo e/ou secundariamente, a efetiva concretização de medidas desburocratizantes. Tal sugestão parece se confirmar em medidas que nitidamente procuravam mobilização popular. Em dezembro de 1981, por exemplo, 1 milhão e 200 mil funcionários públicos federais

10. Uma entrevista de Aloísio Magalhães à revista *Isto É* (13.1.82) corrobora esta interpretação.

receberam formulários do ministério junto a seus contracheques para serem preenchidos com sugestões visando simplificar a burocracia no país. Em 1985, entre os nove principais projetos do programa o item “desburocratização” propriamente dito figurava em quinto lugar, sendo antecipado pelo “Projeto Cidadão”, pela Política Nacional de Defesa do Consumidor, pelo projeto de apoio à microempresa, e pelo plano de descentralização e municipalização (cf. Programa Nacional de Desburocratização, Plano Nacional de Desenvolvimento, Presidência da República, 1985).

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 acreditavam na sua utilidade, já que lá “todo mundo conhece todo mundo”. A solução local era, inclusive, vista como mais favorável e mesmo superior à governamental na tentativa de se eliminar injustiças sociais. Como todos se conhecem, “muitas vezes pobre não paga”. A maioria de Rio Paranaíba se vê como já desburocratizada; contudo uma visão como pré-burocratizada talvez fosse mais realista. A exceção é composta pelos funcionários do Judiciário e despachantes, que viam na desburocratização a solução para se romper o esquema de satelitização em que Rio Paranaíba estava envolvido, no qual a cidade fica em situação de dependência de São Gotardo, Carmo 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 do município, preservando as relações sociais existentes dentro do município. Em 1981 duas pessoas tinham escrito para o então ministro Hélio Beltrão, ambos pertencentes ao sistema judiciário: um advogado e um escrivão.

O exemplo de Rio Paranaíba mostra o quanto é possível andarem juntos a descrença no programa de desburocratização, de um lado, e de outro, a assimilação do seu apelo ideológico. Ele mostra, igualmente, o paradoxo de ver chegar a desburocratização a lugares pré-burocratizados. O apelo ideológico permanece – a Prefeitura de Rio Paranaíba exibia um cartaz do programa logo na sala de entrada. Por outro lado, durante algum tempo países como Colômbia, Argentina, Venezuela, Portugal e Espanha procuraram o governo brasileiro para iniciar convênios para consultas e trocas de experiências. Há cinquenta anos atrás Lévi-Strauss, o antropólogo francês, mostrou que São Paulo podia estarrecer um intelectual europeu pela sua modernidade, e ele fala da surpresa de encontrar, em um país que fundava suas primeiras universidades, estudantes que estavam sempre a par das últimas teorias européias que, neste contexto, tinham o fascínio da úl-

tima 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 desburocratização 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 de 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 arremedo de participação, porque enquanto do ponto de vista do governo ele está proporcionando canais de comunicação para todos os seus cidadãos, para os cidadãos a 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 algo anormal...” (Mauss, 1953-4: 24).

Na medida em que a burocracia faz as 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 inversa.

Uma última observação se refere ao *timing* do programa de desburocratização. Wanderley Guilherme mostrou que foi 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 vinda “de cima” – em que pesem os indícios de abertura da época da sua implantação – de um modelo democrático. Este modelo não brota de aspirações populares específicas, pois é iniciativa particular do governo. A rigor, as reivindicações populares ficaram por longo tempo à margem (como reivindicações salariais e outras) e propunha-se, como substitutivo, a desburocratização. Além disso, é preciso salientar que se trata 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 “políticas”, o programa produz uma possível integração ideológica, mas desprovida de eficácia concreta.

11. As ambigüidades existentes entre os propósitos “técnicos” de desburocratização e o apelo “político” de descentralização a nível do Estado merecem maior esforço de pesquisa.

Passados cinco anos desde a sua implantação, a mudança de governo em 1985 não parece ter mudado substancialmente as diretrizes gerais do projeto. Nota-se, inclusive, a perpetuação dos paradoxos quando vemos o Programa de Desburocratização propondo um projeto de “Documentação para a Cidadania”, em que pequenos postos municipais provisórios ofereceriam título de eleitor, certidão de nascimento, certidão de casamento, certidão de óbito, carteira de identidade ou carteira de trabalho e certificado militar para a população desprovida de tais documentos. Observa-se aí a tentativa de se habilitar a população na direção de uma sociedade civil, na crença de que somente uma sociedade civil pode alterar a correlação de forças localizadas nos escalões intermediários – mais burocratizados – do governo. Em que pese o paradoxo de “documentar para desburocratizar”, há um toque de realismo na medida. Esquece-se, no entanto, o significado cultural de tais documentos em contextos diversos e, especialmente, do papel político dos documentos. Esquece-se, mais ainda, que a cidadania no Brasil passa pelo domínio do “político” e não se limita a aspectos especificamente civis e sociais¹². A questão é, então, saber-se se a construção de uma sociedade civil tem na desburocratização o seu caminho mais eficaz.

OBSERVAÇÕES FINAIS

Chegamos, portanto, à conclusão que o ideal de se viver “sem lenço, sem documento”¹³ é fundamentalmente urbano. No meio rural, “cidadão” é um 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 estranho. 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 ao definir cidadania, na medida em que, mesmo reconhecendo o fenômeno como resultado de um processo histórico, existe uma inevitável tendência a se falar sobre uma tipologia dos direitos do cidadão. Classicamente, esta tipologia originou-se 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:

12. A recente (1986) mobilização popular de apoio às medidas econômicas do governo no seu plano antiinflacionário parecem confirmar os pressupostos acima.

13. A proposta anticidadão de Caetano Veloso se completa com o verso seguinte: “Nada no bolso ou nas mãos”.

- “– os direitos *civis*, compostos dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fê, 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, por completo, 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 R. Bendix, quando este autor centra seu tema na extensão dos direitos de cidadania às classes baixas. A visão histórica é freqüentemente contaminada por termos como “os elementos da cidadania” (Bendix, 1964: 89 ss) e nas “experiências de transição” (1964: 78, 82, 115).

Marshall reconhece que não há nenhum princípio universal que determine quais os direitos e obrigações da cidadania, “mas as sociedades nas quais a cidadania é um instituição *em desenvolvimento* criam uma imagem de uma cidadania ideal” (Marshall, 1967: 76; meu grifo). O principal problema desta abordagem reside no pressuposto implícito de que algumas nações ultrapassaram 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” (Bendix, 1964: 86), é como se o estado nacional se encontrasse em sua forma definitiva e o conceito de cidadania plena e definitivamente estabelecido. Em primeiro lugar, esta perspectiva é etnocêntrica e a-histórica. Em segundo lugar, ela não distingue os direitos que um Estado oferece aos cidadãos da própria concepção que os cidadãos têm da cidadania. A vinculação entre os dois níveis não é automática, nem necessariamente os dois níveis homólogos. Finalmente, e talvez mais importante, ela não leva em consideração que em diferentes contextos os direitos civis, políticos e sociais de que fala Marshall podem ter valores ideológicos diferenciados – como parece ser o caso brasileiro em relação aos direitos “políticos”.

Criticando a visão estática com que estados nacionais têm sido estudados, como se fossem “sistema” 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 resultado 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 administrativos-burocráticos avaliados. De outro, vinculados mas não necessariamente homólogos, estão as *categorias* de cidadão, Estado, Nação, também sofrendo processos de construção ideológica. O corolário 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 cidadão segundo o modelo clássico. Da mesma forma, seria indesejável e mesmo condenável formar ou forçar esta mesma ideologia de cidadania sem 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, indicam 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

14. Ver Cândido, 1964 para o papel dos intelectuais na construção da nação; ver Peirano, 1985 para reflexões sobre a relação entre o desenvolvimento da antropologia e a ideologia de *nation-building* no Brasil.

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 esse espaço aberto para a disseminação dos direitos de cidadania não venha ser atrelado, necessariamente, à concepção moderna “individualista”. De outro lado, acautelar-se os mesmos administradores para o logro que significa fazer com que a população se sinta participante quando seu poder de ser efetivamente ouvida é mínima ou inexistente. Aqui confrontamo-nos novamente com o valor ideológico privilegiado dos direitos políticos. 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

- BENDIX, R. (1964). *Nation-Building and Citizenship*. Anchor Books.
- BLOK, Anton (1975). *The Mafia of a Sicilian Village: 1860-1960*. NY: Harper Books.
- CÂNDIDO, Antônio (1964). *Formação da Literatura Brasileira*. São Paulo: Martins.
- DUMONT, Louis (1970/71). *Religion, Politics and History in India*. Paris: Mouton.
- 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.
- LÉVI-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*. Serie 3, pp. 7-68.
- PEIRANO, M. G. S. (1983/85). Etnocentrismo às avessas: o conceito de sociedade complexa in *Dados* vol. 26 n. 1, pp. 97-115 – O antropólogo como cidadão in *Dados* vol. 28 n. 1.
- REIS, Elisa P. (1981). Ruralismo e Cidadania. Trabalho apresentado à V Reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS).
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (1985). Programa Nacional de Desburocratização. Plano Nacional de Desenvolvimento.
- SANTOS, Wanderley G. (1979/81). *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Campus – Reflexões sobre a questão do liberalismo in LAMOUNIER, B. et al (eds) *Direito, Cidadania e Participação*. São Paulo: TAQ.
- TILLY, Charles (ed) (1975). *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton.
- WEBER, Eugen (1976). *Peasants into Frenchmen: the Modernization of Rural France*. Stanford University Press.
- ZATZ, Inês (1983). Nação, outra noção. Dissertação de Graduação apresentada ao Departamento de Ciências Sociais, Universidade de Brasília.