

**HERANÇA IBÉRICA
CIDADANIA E RELAÇÕES DE TRABALHO**

Leandro do Nascimento Rodrigues

Doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB); professor do Curso de Direito do IESB

226

Martin Adamec

Doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Professor do UniCeub

Introdução

O jeito ou *jeitinho* já se tornaram palavras frequentes no cotidiano brasileiro. Mais que isso, seu significado está presente e permeia a realidade brasileira de modo generalizado, seja no dia a dia da população, nas relações interpessoais, seja em estudos acadêmicos diversos.

O *jeitinho* pode ser utilizado desde uma simples requisição de um favor entre amigos até permear a esfera da corrupção e de uma conduta delituosa. Conferir limites ao *jeitinho* fatalmente será uma tarefa subjetiva, uma vez que o mesmo não é uma verdade racional sob a ótica de Hannah Arendt (2005), e está sujeito à opinião. Assim, dependendo do contexto e do interlocutor, o termo pode se referir a ampla gama de atitudes, do favor à corrupção.

O *jeitinho* é um importante elemento cultural da sociedade brasileira, presente, ainda que indiretamente, em várias obras que se propuseram a estudar o Brasil, notadamente aquelas escritas sob um viés cultural, ou ainda, que se baseiam nos costumes, na história social e em questões do cenário cotidiano do povo brasileiro. Desse modo, não pode ser preterido num debate para se definir os conceitos de nação e nacionalismo brasileiros.

Para além de esparsas referências do termo em meados do século XX, vale frisar que um uso mais sistemático de *jeitinho* tem início somente na década de 1970, mais precisamente em 1974 e 1976:

O adorável *jeitinho* bem brasileiro que nenhum povo do mundo teve a felicidade de enquadrar nos seus costumes e práticas atuou de maneira diversa através dos tempos, substituindo, na medida das conveniências e conforme o paladar, as velhas praxes com vantagens para os fins propostos (ROSA, 1974 *apud* BARBOSA, 2006, p. 180).

^{3.} Tais como *Brasil para principiantes: venturas e desventuras de um brasileiro*, de Peter Kellemen, de 1959, ou *Roteiro do Tocantins*, de Lysias Rodrigues, de 1943.

Barbosa (2006, p. 181) aponta que até 1950 foram encontradas três referências do *jeitinho* nos meios de comunicação, enquanto que de 1950 até a realização de sua pesquisa em meados da década de 1980 foram encontradas quarenta e cinco menções a *jeitinho*.

Entretanto, o fato do mesmo não ter sido abordado até então não significa que o *jeito* não existia ou não era uma prática recorrente dos brasileiros. Roberto DaMatta (1984) considera que no primeiro documento sobre o Brasil já existe a presença do *jeito*. Na Carta de Pero Vaz de Caminha a El Rei de Portugal, o autor encerra a mesma com um pedido para transferir seu genro Jorge de Osório da ilha de São Tomé. Para DaMatta, os elogios citados na carta referentes à nova terra na verdade tinham como objetivo primeiro permitir tal pedido. Pero Vaz de Caminha escreveu a elogiosa carta sobre a descoberta e o novo mundo, mas um de seus objetivos, além do relato da descoberta, era conseguir um benefício a um parente.

A partir da colocação de DaMatta é plausível considerar que o *jeitinho* pode ser considerado como uma herança ibérica, ou ainda, fruto do processo de colonização e miscigenação ocorridos no Brasil. Não se trata, pois, de um elemento recente da cultura e comportamento brasileiro, ainda que os primeiros relatos acerca do mesmo datem da segunda metade do século XX.

Antes, contudo, de adentrarmos a discussão sobre as origens históricas do *jeitinho*, mostra-se crucial delimitar o arcabouço teórico dentro e contra o qual esses

desenvolvimentos serão apreendidos. Desse modo, faremos uma breve apresentação dos conceitos de dominação racional-legal e tradicional, elaborados por Max Weber.

Modernidade e tradição em Max Weber

No contexto da obra weberiana, o desenvolvimento da modernidade em geral, e do Estado moderno em particular, tem lugar proeminente. A modernidade seria caracterizada pela gradual ascensão e difusão de um certo tipo de ação social⁷², a ação racional com relação a um objetivo⁷³. O desencantamento do mundo, decorrente da ampliação do escopo desse tipo de ação em detrimento das ações tradicionais⁷⁴, afetivas e racionais em relação a um valor⁷⁵, pode ser também associado a mudanças políticas num sentido de dominação.

Vista como exercício legítimo de poder concreto, que vai ser impreterivelmente obedecido, a dominação também transmuta suas bases em direção à racionalidade. O povo, os dominados, não obedecem mais devido à aptidão de cura pelas mãos dos reis (carisma) ou pela simples inércia da casa reinante há muito estabelecida (tradicional); o que vale é a estrutura de mando racionalmente justificada, associada a preceitos de normas e leis: “toda a história do desenvolvimento do Estado moderno, particularmente, identifica-se com a da moderna burocracia e da empresa burocrática (...). As formas de dominação burocrática estão em ascensão por todas as partes” (WEBER *apud* COHN, 2008, p. 130). No caso, a burocracia moderna, associada intimamente à empresa capitalista, seria exemplo típico da dominação racional-legal. Baliza a obediência aos mandatos políticos em estatutos, normas ou leis formais, corretamente sancionados. O Estado, nesse contexto, detém o monopólio dos meios materiais de gestão – como vimos,

⁷² Ação orientada conforme a conduta de outros, à qual o próprio agente confere sentido. O conceito de sentido aqui se refere à compreensão subjetiva do próprio agente no contexto da ação, em última instância, também à sua própria motivação, não a qualquer racionalização ou objetivização *a posteriori* por ele próprio ou terceiros. (COHN, 2008, p. 29)

⁷³ Ação instrumental, que busca os meios mais eficientes para alcançar dado fim

⁷⁴ Ação calcada na inércia, na obediência a padrões tidos por praticamente eternos

⁷⁵ Ação orientada pela lealdade a valores (religiosos, políticos, artísticos etc) tidos por absolutos e inegociáveis

sua maior expressão é a violência, mas envolve uma série de instrumentos e recursos que conseguem garantir a vontade do governante. De certo modo, a modernidade do Estado pode ser aferida justamente a partir do uso cada vez menor ou, ao menos, mais difuso, da violência física.

A burocracia em si é uma organização heterônoma e heterocéfala, ela mesmo obedecendo às leis que utiliza e aplica no seu dia-a-dia. Alguns funcionários podem ser apontados por razões políticas, mas tipicamente passam por rigorosos processos de seleção, a fim de demonstrar sua especialização. Enquadram-se, por meios contratuais, numa estrutura hierárquica, disciplinada, dotada de planos de carreira específicos, e recebem remuneração fixa por seus serviços. Esses serviços são exercidos com vistas a uma espécie de honra burocrática, que consiste em exercer sua função *sine ira et studio*¹⁰ – a paixão e o envolvimento deveriam ser restritos ao homem político por vocação (WEBER, 1993). Mesmo aqui, contudo, vemos o caráter de tipo ideal do conceito; seria impossível existir uma dominação puramente burocrática – como já notamos, a liderança em si, assim como as chefias do quadro administrativo são formadas por políticos carismáticos ou tradicionais.

Como antítese e, de certo modo, predecessora desse tipo de organização, temos a dominação tradicional, seja na sua vertente patrimonial/patriarcal ou estamental. De uma forma ou de outra, ambas refletem a autoridade do passado eterno, dos costumes santificados pela validade imemorial e pelo hábito enraizado nos homens de respeitá-los. (WEBER, 1993, p. 57)

A obediência ao senhor se deve à tradição, à fidelidade, mas somente até o ponto no qual o próprio senhor as segue. O vínculo de dominação entre ele, seus servidores e súditos, oscila entre a consideração estrita da tradição e um campo relativamente livre, “(...) conforme pontos de vista juridicamente informais e irracionais de equidade e justiça em cada caso particular, e ‘com consideração da pessoa’.

Todas as codificações e leis da dominação patrimonial respiram o espírito do chamado ‘Estado-providência’: predomina uma combinação de princípios ético-sociais e utilitário-sociais que rompe toda a rigidez jurídica formal” (WEBER *apud* COHN, 2008, p. 133).

O quadro maior administrativo, quando presente¹¹, não é organizado ou opera sob bases racionais-legais. Como dito, pode ser compreendido mediante dois padrões distintos: o patrimonial e o estamental. No patrimonial, existe a preponderância unilateral

do senhor, inclusive no que tange à propriedade dos meios materiais de gestão. Os servidores devem sua posição exclusivamente ao seu relacionamento pessoal com ele. Desse modo, é um sistema altamente centralizado, sendo seu extremo o chamado sultanismo. Nesses termos, curiosamente, não deixa de evocar alguns elementos do esquema racional-legal.

Já no padrão estamental, são os servidores que detêm a posse dos meios materiais de gestão. É a “(...) forma de dominação em que determinados poderes de mando e as correspondentes oportunidades econômicas estão apropriados pelo quadro administrativo” (WEBER, 2009, p. 152). Mesmo devendo contínua e fundamental lealdade ao senhor suserano, do qual depende a legitimidade última de seu poder, permanecem relativamente autônomos, desde que não transgridam a tradição. Isso marca uma ampla descentralização, primeiro elemento a ser superado pelos senhores e seus auxiliares e funcionários no âmbito da “expropriação dos meios de gestão”, característica da formação do Estado moderno.

De uma forma ou de outra, o quadro administrativo é composto por servidores pessoais do senhor. Não existem estatutos ou normas que condicionam o comportamento ou as atribuições desses servidores – tudo se desenrola com vistas à honra e fidelidade devidas ao governante. Os princípios de competência fixa, hierarquia, remuneração etc, são, em grande parte, ignorados. Como disposto, só entrariam em pauta com a ascensão do Estado moderno *per se*.

Origens ibéricas do *jeitinho*

O desenvolvimento histórico do Brasil tem sido deveras complexo e multifacetado, o que não nos impede, porém, de traçar alguns padrões compatíveis com a perspectiva weberiana acima delineada. É nesse sentido que se torna essencial retomar também a história de Portugal, tendo em vista que as instituições e cultura primeiras do Brasil não podiam ter origem diferente – eis, inclusive, as já referidas raízes ibéricas.

Em primeiro lugar é essencial frisar algumas peculiaridades da formação estatal e nacional portuguesa, que dizem respeito justamente às premissas weberianas, notadamente as da dominação tradicional e seus dois tipos administrativos. No caso, a administração estamental nos remete diretamente ao sistema feudal da Europa Ocidental, calcado em relações de vassalagem, pessoalidade e homenagem (COMPARATO, 2003).

Assim, trata-se de um sistema de direitos recíprocos, dotado de certo equilíbrio de poderes, onde inexistia o poder absoluto de um senhor sobre seus vassallos ou servos – o abuso arbitrário de poder seria, inclusive, razão suficiente para a quebra das relações feudais. Essa, entretanto, não teria sido a forma de organização presente no contexto português (e, em seguida, brasileiro), muito mais próximo da noção patriarcal/patrimonial. É o que Comparato (2003) taxa de senhorio, isto é, uma estrutura calcada em relações diretas de dependência e dominação entre o senhor e seus subordinados. Do mesmo modo, segundo Weffort, “enquanto o feudalismo envolvia relações pessoais de tipo contratual entre senhor e vassallo, o regime senhorial vinculava os habitantes da terra aos senhores que garantiam ‘justiça’ aos que nela viviam” (WEFFORT, 2012, p.78).

A origem militar do reino português conferiu ao rei uma precoce (frente ao restante da Europa, ao menos) preponderância e soberania frente aos nobres e à Igreja, transformando-o no maior proprietário de terras e comerciante de escravos do país. A concentração de poderes nesses termos formou uma sociedade verticalizada, calcada em ordens vindas de cima, em sujeição e obediência cegas ao superior. Isso, por sua vez, levou à falta de coesão e solidariedade, à ausência de uma dimensão de reciprocidade horizontal nas bases da sociedade (COMPARATO, 2003).

Desde os primórdios da colonização, essas características foram transplantadas ao contexto brasileiro. Não apenas isso, mas no Brasil o regime senhorial teria tido desenvolvimento e penetração muito mais amplos, tendo em vista a total ausência de elementos feudais que ainda existiam em Portugal (ao menos *pro forma*, entre o rei e os principais nobres da terra). Essa realidade pode ser apreendida ao voltarmos os olhos para a distribuição das terras como doações a capitães hereditários (sesmarias) e seu gradual uso no âmbito de uma monocultura latifundiária escravocrata.

O clientelismo e o patrimonialismo aportaram a estas plagas nas caravelas lusas. Eram parte integral do Estado metropolitano. Aqui não sofreram qualquer desafio. Pelo contrário. A colonização foi empreendimento estatal, o rei se apossou das terras e as distribuía aos vassallos, assim como distribuía capitânias e delegava funções de governo” (CAMPANTE, 2003, p. 168).

Desse modo, visando promover a agricultura e o povoamento, o território da colônia passa a ser dividido entre vários senhores, dotados de poderes absolutos. Com a necessidade de relações de troca, proteção, assim como de laços de compadrio e amizade, logo formam-se efetivos clãs ao seu redor. Originalmente restrita às regiões litorâneas do Norte e Nordeste, essa estrutura passou, gradualmente, a se difundir pelo continente. Novas descobertas, cidades e divisões geopolíticas continuaram seguindo, em última instância, os padrões assim estabelecidos. É, inclusive, em função deles, de contínuos embates entre os senhores e o centro metropolitano que a colônia portuguesa se ampliou. Pará, Maranhão, São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso e Goiás todos seguiram esse padrão. (QUEIROZ, 1969, p. 21).

Curiosamente, as clientelas que se formaram sob a égide dos grandes senhores, desde cedo, passaram a contar com funcionários enviados pela Coroa portuguesa. Nesse contexto, é essencial frisar a tensão entre o esforço centralizador da metrópole e a autonomia dos capitães hereditários. Afinal, trata-se de conflito de interesses entre senhores – de um lado, o rei, senhor de todos, com a expectativa de obediência absoluta dentro de todos os seus territórios; de outro, os senhores locais brasileiros, *a priori* subordinados ao rei, mas na prática quase que totalmente independentes, autônomos e autárquicos. Desse modo, começa a surgir um abismo entre as normas legais e a prática social.

[...] o governo e a sociedade no Brasil colonial estruturavam-se em torno de dois sistemas de organização interligados. Num nível, uma administração controlada e dirigida pela metrópole, caracterizada por normas burocráticas e relações impessoais, vinculava indivíduos e grupos às instituições políticas do governo formal. Em paralelo, havia, havia uma rede de relações primárias interpessoais, baseada em interesses, parentescos e objetivos comuns, a qual, embora não menos formal em certo sentido, não contava com reconhecimento oficial (SCHWARTZ, 2011, p. 68).

Mesmo com o aparente e oficioso comprometimento legal, a extensão de laços de casamento, compadrio, amizade e afins era notável, repercutiam numa fronteira bastante flexível entre a norma legal e a prática efetiva. A “corrupção” nesses termos pode ser explicada pela falta de efetiva influência dos grupos locais na produção legislativa. Ou seja, tratava-se da forma por eles encontrada de buscar seus interesses.

Naturalmente, essa não deixa de ser apenas a ponta do proverbial *iceberg*, tendo em vista inestimável importância das relações primárias e familiares no Brasil colonial, permeando tanto os referidos contextos administrativos, como o dia-a-dia da sociedade.

É chocante ver quão pouca subordinação à hierarquia é conhecida neste país: a França, no auge de sua revolução e estado de cidadania, jamais chegou a esse ponto, nesse aspecto. Aqui pode-se ver o criado branco conversando com seu senhor de igual para igual e, de forma amigável, discutir suas ordens, e tergiversar no cumprimento delas, se forem contrárias à sua opinião – o que é bem aceito pelo senhor, que frequentemente consente. O sistema não fica nisso, mas essa atitude se estende aos mulatos e até aos negros (...) (SCHWARTZ, pp. 118-119).

Curiosamente, esse tipo de relação parece ter se perpetuado ao longo do desenvolvimento histórico brasileiro, passando da Colônia ao Império e à República. Afinal, não se afasta, por exemplo, da lógica apontada por Carvalho (2011) ao descrever os “bilontras” cariocas em finais do século XIX. Frente à contínua desmoralização de normas legais e hierarquias, foi se construindo um mundo alternativo de relacionamentos e valores.

Mesmo que a autoridade o desejasse, seria impossível a aplicação estrita da lei. Daí que da parte do próprio poder e seus representantes desenvolveram-se táticas de convivência com a desordem, ou com uma ordem distinta da prevista. A lei era então desmoralizada de todos os lados, em todos os domínios. [...]. Havia consciência clara de que o real se escondia sob o formal. Neste caso, os que se guiavam pelas aparências do formal estavam fora da realidade, eram ingênuos. Só podiam ser objeto de ironia e gozação. [...] O povo sabia que o formal não era sério (CARVALHO, 2011, pp. 159-160)

Lógica semelhante reproduzida por Sérgio Buarque de Holanda, em *Raízes do Brasil*. Por influência portuguesa, segundo o autor, construiu-se no Brasil uma sociedade tradicional, patriarcal, com amplo predomínio da família rural. Sentimentos próprios às comunidades domésticas e familiares, às casas-grandes, sentimentos particularistas e antipolíticos, forneceram os moldes das estruturas sociais e políticas, condicionando assim as relações entre governantes e governados⁷⁶. Ao mesmo tempo, dominaram

⁷⁶ Isso ocorre mesmo onde as instituições democráticas, fundadas em princípios neutros e abstratos, pretendem assentar a sociedade em normas antiparticularistas” (HOLANDA, 2008, p. 146).

também o incipiente (e em grande parte, ao menos até o século XIX, irrelevante) meio urbano, conquistando todos os ofícios e profissões (HOLANDA, 2008, pp. 82-88).

O principal e mais característico resultado da transposição das relações patriarcais e familiares às estruturas sociais, políticas e econômicas foi o “homem cordial”. Em oposição à polidez⁷⁷ característica de sociedades modernas e impessoais, a cordialidade implica uma aversão ao ritualismo social, um “viver nos outros”, uma fuga de si mesmo pela transposição das relações familiares e intimistas à sociedade como um todo (HOLANDA, 2008, pp. 147-148). O brasileiro, de fato, seria mestre em dispensar ritualismos – a reação à sociedade que integra não é de defesa, muito pelo contrário. Nesse sentido, “(...) é livre, pois, para se abandonar a todo o repertório de ideias, gestos e formas que encontre em seu caminho, assimilando-os frequentemente sem maiores dificuldades” (HOLANDA, 2008, p. 151).

O meio moderno, seja nos termos econômicos de um mercado capitalista, seja nos políticos, de um Estado democrático liberal, surge necessariamente mediante uma organização abstrata, impessoal, calcada em leis gerais, alcançável apenas mediante transposição do meio familiar e suas relações particulares, diretas, afetuosas, humanas. “Com efeito, onde quer que prospere e assente em bases muito sólidas a ideia de família – e principalmente onde predomina a família de tipo patriarcal – tende a ser precária e a lutar contra fortes restrições a formação e evolução da sociedade segundo conceitos atuais” (HOLANDA, 2008, p. 141-144).

Cidadania

A cidadania, por origem etimológica, faz referência ao pertencer a uma cidade e, por conseguinte, a todos os direitos e deveres vinculados a esse pertencimento. No Ocidente, em termos históricos, essa ideia tem sido objeto de ponderação desde a Antiguidade Clássica. Afinal, as próprias ideias de democracia e política, intimamente

⁷⁷ Organização de defesa ante a sociedade, implicando na supremacia e soberania do indivíduo. “Equivale a um disfarce que permitirá a cada qual preservar intatas sua sensibilidade e suas emoções” (HOLANDA, 2008, p. 147).

relacionadas à noção de cidadania, surgem no âmbito de uma “cidade” específica, a *polis* grega.

Os cidadãos, os membros efetivos da comunidade política helênica, tinham uma série de direitos (acesso aos tribunais e às assembleias, ou seja, direitos vinculados à prestação de justiça e à deliberação em termos legislativos), mas também obrigações (serviço militar, por exemplo). Naturalmente, a tenência e exercício desses direitos e deveres era, por si só, um direito atribuído apenas a uma parcela restrita da população, excluindo mulheres, escravos e estrangeiros.

De qualquer forma, por mais restritiva que fosse, a noção de cidadania nesses termos passou a servir de base para os desenvolvimentos posteriores, notadamente em Roma (onde é perceptível um movimento de diluição da efetividade política desses direitos, ao passo que foram universalizados pelo Édito de Caracala no ano de 212 d.c.) e nos burgos europeus medievais (cidades com forais concedidos por suseranos feudais, concedendo autonomia e direitos/liberdades econômicos – daí, inclusive, surge o próprio conceito de burguesia).

Desse modo, é possível asseverar o caráter histórico e multifacetado do desenvolvimento da cidadania ocidental, ao mesmo tempo que se admite a sua ligação intrínseca com a posse e exercício de uma gama de direitos. É justamente por ter esse caráter histórico que se mostra impossível afirmar apenas um ou outro direito como essencial à cidadania, ou que o desenvolvimento de um tipo de direito leva, necessária e obrigatoriamente, à posse de outros. Novamente, trata-se de algo contextual, pertinente a conjunturas históricas, culturais e geográficas por vezes muito diversas.

Cidadania não é uma definição estanque, mas um conceito histórico, o que significa que seu sentido varia no tempo e no espaço. É muito diferente ser cidadão na Alemanha, nos Estados Unidos ou no Brasil (para não falar dos países em que a palavra é tabu), não apenas pelas regras que definem quem é ou não titular da cidadania (por direito territorial ou de sangue), mas também pelos direitos e deveres distintos que caracterizam o cidadão em cada um dos Estados-nacionais contemporâneos. Mesmo dentro de cada Estado-nacional o conceito e a prática da cidadania vêm se alterando ao longo dos últimos duzentos ou trezentos anos. Isso ocorre tanto em relação a uma abertura maior ou menor do estatuto de cidadão para sua população (por exemplo, pela maior ou menor incorporação dos imigrantes à cidadania), ao grau de participação política de diferentes grupos (o voto da mulher, do analfabeto), quanto aos direitos sociais, à proteção social oferecida pelos Estados aos que dela necessitam. (PINSKY; PINSKY, 2008 *apud* CAVALCANTE, 2011, pp. 4-5).

O desenvolvimento dos direitos segue, assim, as expectativas e necessidades sociais, refletindo não apenas um contexto histórico genérico, mas as relações de poder, ideologias, cultura, economia, preceitos morais e ponderações éticas da sociedade ou de seus grupos dominantes.

É nesses termos que se deve compreender a contribuição de uma das principais (e também mais criticadas) interpretações sobre a cidadania ocidental contemporânea, do sociólogo britânico Thomas Humphrey Marshall. Para ele, a cidadania seria integrada por três elementos interrelacionados: o cívico, político e social. No contexto inglês, esses elementos teriam se desenvolvido seguindo uma sequência lógica e cronológica, começando pelos direitos civis, passando aos políticos e, por fim, aos sociais.

Os direitos civis se referem às liberdades liberais clássicas como descritas ainda por John Locke. No contexto inglês podem ser vinculadas a reivindicações desde a Magna Carta, de 1215, até a Revolução Gloriosa, de 1688. Trata-se, assim, de garantias privadas, ligadas à vida, liberdade e propriedade, com todas as suas possíveis emanções no que diz respeito às garantias pessoais na atualidade (ir e vir, *habeas corpus*, liberdade de expressão, imprensa etc). Para que esses direitos se efetivem, seria necessário um poder judiciário autônomo, independente, e imparcial, com vistas à resolução de conflitos entre indivíduos e entre estes e o Estado, de maneira eficiente e transparente, nos termos da legalidade vigente. Na Inglaterra, ter-se-iam consolidado justamente com a Revolução Gloriosa e o *Bill of Rights* de 1689.

Os direitos políticos, por sua vez, implicam na influência direta ou indireta do cidadão nas decisões governamentais e estatais. Trata-se, assim, de participação política, desde o século XIX vinculada à liberdade eleitoral, ou seja, votar e ser votado. Desse modo, para que se efetivem, seria necessária a existência de um sistema representativo funcional, calcado no sufrágio universal. Novamente, na Inglaterra, esse teria se desenvolvido já desde o referido século XVII, mas alcançaria o sufrágio universal apenas em 1928.

Na sequência, segundo Marshall (1963, p. 63-64, *apud* ARAÚJO, 2013, p.5), “o elemento social se refere 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”.

O desenvolvimento dos direitos sociais na Inglaterra teria sido mais tortuoso, tendo eles praticamente desaparecido entre os séculos XVIII e XIX¹⁴. “Começaram a ressurgir com o desenvolvimento da educação primária pública, quando se começou a compreender que a educação fundamental é um pré-requisito para o efetivo exercício das liberdades civis (MARSHALL, 1963, p. 73, *apud* ARAÚJO, 2013, p.19). Em termos práticos, novamente na Inglaterra, só teriam se concretizado ao longo do século XX, mediante a intervenção direta da administração estatal, notadamente do poder executivo.

Antes de prosseguir a uma análise mais pormenorizada dos direitos sociais e seu desenvolvimento no Brasil, objeto do presente artigo, é essencial fazer duas observações. Em primeiro lugar, o desenvolvimento da sequência de direitos nos termos postos segue, de perto, a formação do Estado-nacional moderno ou, em outras palavras, do Estado democrático de direito (que continua sendo o principal ator político detentor da soberania a níveis nacional internacional nos dias de hoje). Assim, a construção específica desse Estado, em cada contexto, vai trazer repercussões diretas à consagração e funcionamento dos respectivos direitos – assim como à sua ordem de desenvolvimento em si.

Desse modo, e em segundo lugar, o desenvolvimento da cidadania inglesa, como brevemente descrito acima, não deve ser interpretado como um manual de ação passível de ser repetido e imitado a qualquer custo, ou contra o qual se deve fazer comparações sobre o desenvolvimento, modernidade ou civilização de tal ou qual país. Trata-se, mais, de uma descrição específica dos caminhos tomados no âmbito do desenvolvimento do Estado britânico desde o século XVII, vinculado a certos tipos de comportamento social e certos direitos. Desse modo, trata-se de contribuição que nos permite comparar, contextualizar e explicar os caminhos que a cidadania tomou e pode tomar em diversos e diferentes lugares.

Direitos Sociais em perspectiva

Em termos gerais, no âmbito de uma cidadania vinculada à ideia de Estado democrático de direito, “os direitos civis e políticos não asseguram a democracia sem os direitos sociais, aqueles que garantem a participação do indivíduo na riqueza coletiva: O direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, a uma velhice tranqüila. Exercer

a cidadania plena é ter direitos civis, políticos e sociais” (PINSKY, 1983, p.9, *apud* CAVALCANTE, 2011, p. 6)

Em outras palavras, trata-se também dos direitos fundamentais de “segunda geração”, vinculados a um papel diferenciado do Estado, se comparados com os direitos de “primeira geração”. As garantias desses últimos são vistas, com frequência, em relação íntima com um Estado de tipo liberal com intervenção mínima na vida coletiva. Ou seja, os direitos civis e, em parte, políticos, estariam garantidos justamente graças a um papel negativo por parte do aparato estatal, por sua prática ausência das relações sociais privadas⁷⁸.

Por sua vez, “a observância dos direitos sociais é, incontestavelmente, mais complexa do que a dos demais direitos, já que exigem, para sua realização, não só um *facere* do Estado, mas também a reversão de determinados paradigmas sociais com o propósito de atingir-se a justiça social” (ARAÚJO, 2013, p.7, nota). Ou seja, a efetivação dos direitos sociais está diretamente vinculada a um papel ativo e interventor do Estado, potencialmente muito distante do ideal liberal do parágrafo anterior.

Conforme disposto acima, é possível constatar que, de fato, na ausência de uma intervenção estatal nesses termos, principalmente em contextos de imensa desigualdade estrutural como o brasileiro, os direitos civis e políticos não teriam condições de se efetivar na prática, uma vez que necessitam de um mínimo de condições sociais, econômicas e culturais para funcionarem. Afinal, já aferimos o papel da educação no contexto inglês justamente nesses termos.

É nesse sentido que Dinaura Godinho Pimentel Gomes (2005, p. 41) afirma que os direitos sociais constituem a “condição de existência do paradigma de Estado Democrático de Direito, instituído com a Carta de 1988”. [...] Se, no contexto da Constituição do Brasil, os direitos sociais parecem adquirir a dimensão de um “sobrevivor”, isso ocorre pelo histórico de subdesenvolvimento de nosso país que, como é de conhecimento geral, apresenta um nível alarmante de desigualdade social. Nossa condição histórica, portanto, acaba por insuflar o inconsciente social a atribuir uma maior proeminência a esses direitos. (ARAÚJO, 2013, p. 8)

⁷⁸ O que por si só não deixa de transparecer uma certa falácia teórica, uma vez que mesmo um Estado liberal se mostra interventor, na medida em que é obrigado a regular os limites das relações privadas e responder, de modo legal e representativo, às vontades da população.

Esse subdesenvolvimento em termos socio-econômicos e a proeminência dos direitos sociais na visão da sociedade brasileira estão, assim, diretamente vinculados ao nosso desenvolvimento histórico, à construção do Estado nacional brasileiro desde o período colonial.

No que tange à nossa história, apresentamos, segundo Carvalho (2014, p. 17) pelo menos duas peculiaridades quando comparados ao modelo inglês descrito por Marshall. “A primeira refere-se à maior ênfase em um dos direitos, o social, em relação aos outros. A segunda refere-se à alteração na sequência em que os direitos foram adquiridos: entre nós, o social precedeu os outros”. De fato, em termos de abrangência e eficácia, os direitos sociais teriam vindo ao longo da década de 1930, com Getúlio Vargas, enquanto os civis e políticos, por mais que consagrados em Cartas Constitucionais desde 1824 até 1988, ainda continuam claudicantes.

Conforme relata Carvalho (2013), a pirâmide dos direitos, no Brasil, foi posta de cabeça para baixo. A sequência inglesa, a princípio, reforçou a relação entre preceitos liberais e democráticos, permitindo a formação e solidificação do referido Estado democrático de direito. Os direitos sociais, assim, surgiram como uma consequência desse sistema representativo, e não, como no Brasil, como uma forma de legitimar um regime autoritário. Antes, contudo, de entrar no contexto varguista mostra-se interessante relatar as razões históricas que nos legaram essa sequência distinta da inglesa.

O Brasil tem reproduzido fórmulas políticas paternalistas desde o período colonial. Herdado de Portugal, o sistema senhorial aqui implementado nunca permitiu o funcionamento de relações recíprocas no que tange aos direitos de cidadania. Esse relacionamento recíproco, de garantias entre as partes, era típico do sistema feudal. No caso, firmavam-se relações entre senhor feudal, seus vassallos e os respectivos servos, de modo a não estabelecer laços exclusivamente verticais, mas mantendo certa horizontalidade, principalmente no que diz respeito à tenência reconhecida de certos direitos e garantias por cada uma das partes.

Não era o que acontecia em Portugal e, por conseguinte, no Brasil, onde as relações de senhorio eram estritamente verticais, calcadas no domínio e arbítrio de um

senhor (seja de engenho, seja o próprio rei português). Nesse sistema, não havia garantia e posse de direitos por parte dos particulares, mas apenas seu reconhecimento enquanto o senhor permitia. Enquanto na Inglaterra, as relações formais permitiram, gradualmente, a defesa de direitos naturais pertinentes ao ser humano, defensáveis frente ao Estado, que apenas os tutelava, no Brasil esses direitos eram objetos de concessão arbitrária por parte desse mesmo Estado, que os concedia com vistas a uma lógica tradicional, familiar, de fidelidade. Essa lógica se perpetuou ao longo do período colonial, no âmbito da monocultura da cana de açúcar, passou incólumne pelo período imperial, inclusive reforçada pela figura do Imperador, chegando à década de 1930 vinculada à política do café com leite.

Desse modo, mesmo existindo desde a Constituição de 1824 (que contava com uma carta de direitos e um sistema eleitoral representativo, por mais exclusivo que fosse), os direitos civis e políticos não tinham, entre nós, substância para serem exercidos. Não eram algo “natural”, pertencente à população livre, a ser reivindicado e protegido frente ao Estado.

Eram benesses seletivas conferidas a alguns membros da população apenas. Desse modo, de fato, os primeiros direitos estendidos à massa da população, e que puderam ser factualmente usufruídos por ela, foram os sociais, no âmbito do período varguista. Essa longa tradição de origem portuguesa é reforçada, ainda hoje, pela preponderância do poder executivo em nosso meio. Conforme coloca Carvalho:

Se os direitos sociais foram implantados em períodos ditatoriais, em que o Legislativo ou estava fechado ou era apenas decorativo, cria-se a imagem, para o grosso da população, da centralidade do Executivo. O governo aparece como o ramo mais importante do poder, aquele do qual vale a pena aproximar-se. A fascinação com um Executivo forte está sempre presente [...]. O Estado é sempre visto como todo-poderoso, na pior hipótese como repressor e cobrador de impostos; na melhor, como um distribuidor paternalista de empregos e favores. A ação política nessa visão é sobretudo orientada para a negociação direta com o governo, sem passar pela mediação da representação (CARVALHO, 2013, p. 221).

É isso que o autor chama de estadania, uma relação de dependência direta do Estado, que não é visto como objeto a ser influenciado e cobrado em termos representativos, mas o principal e único sujeito da realidade sócio-política brasileira, ao

qual é necessário se vincular de modo direto e familiar, na expectativa de benesses. Isso porque, “além da cultura política estatista, ou governista, a inversão favoreceu também uma visão corporativista dos interesses coletivos. Não se pode dizer que a culpa foi toda do Estado Novo. O grande êxito de Vargas indica que sua política atingiu um ponto sensível da cultura nacional. A distribuição dos benefícios sociais por cooptação sucessiva de categorias de trabalhadores para dentro do sindicalismo corporativo achou terreno fértil em que se enraizar. Os benefícios sociais não eram tratados como direitos de todos, mas como fruto da negociação de cada categoria com o governo. A sociedade passou a se organizar para garantir os direitos e os privilégios distribuídos pelo Estado. A força do corporativismo manifestou-se mesmo durante a Constituinte de 1988. Cada grupo procurou defender e aumentar seus privilégios (CARVALHO, 2013, pp. 222-223)

É curioso notar que essa lógica não universal de aquisição de direitos sob regimes políticos autoritários, focando apenas partes da sociedade, setores específicos da classe trabalhadora, aconteceu também em diversos países do sul e leste da Europa. Aqui, os direitos sociais foram distribuídos em “[...] meio a um jogo de alianças, cooptações e reconhecimento de novos atores, sem nenhum conteúdo universalista. No espectro dos países europeus, os casos mais próximos do modelo inglês encontram-se em alguns países escandinavos” (SOUKI, 2006, pp. 41-42).

Ou seja, os direitos sociais têm um status bastante peculiar no âmbito do desenvolvimento da cidadania em geral, e no contexto brasileiro em particular. De um lado, alguns desses direitos, como a educação, são essenciais para conferir substância aos direitos anteriores, civis e políticos. Entretanto, podem ser facilmente introduzidos e utilizados em estruturas não-democráticas de tipo tradicional, possibilitando sua legitimação e perpetuação por meio da distribuição arbitrária e seletiva de benesses. Isso, em vez de auxiliar e aprofundar o desenvolvimento de uma cidadania democrática, apenas impede o livre e efetivo exercício dos outros direitos.

Referências:

ADAMEC, Martin. **A formação da identidade nacional brasileira: um projeto ressentido.** Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

ANDRADE, D.M.; CASTRO, C.L.C.; PEREIRA, J.R. “Cidadania ou ‘estadania’ na gestão pública brasileira?” Rap — Rio de Janeiro 46(1):177-90, jan./fev. 2012

ARAÚJO, Mayara de Carvalho. “Do judiciário que temos ao judiciário que queremos: o grande desafio da cidadania no Brasil.” In: CONPEDI; UNICURITIBA. (Org.). **Acesso à justiça I**. Florianópolis: FUNJAB, 2013, p. 7-29.

ARENDDT, Hannah. **Entre o Passado e o Futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2005. 5.ed.

BARBOSA, Lívia. **O jeitinho brasileiro**: a arte de ser mais igual do que os outros. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O Patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira. In: **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol 46, nº 1, 2003.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

CAVALCANTE, Tatiana Maria Náufel. “Cidadania e Acesso à Justiça” Portal E-gov, 2011. Disponível em:
<http://www.jfpr.gov.br/arquivos/office/a48d9d36b2601c7c856951037a224311.pdf>

COMPARATO, Fábio. “Obstáculos históricos à vida democrática em Portugal e no Brasil.” **ESTUDOS AVANÇADOS** 17 (47), 2003.

DAMATTA, Roberto. **A Casa & A Rua**: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

_____. **O que faz o brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.

FREYRE, Gilberto. **Casa Grande & Senzala**. 51. ed. São Paulo: Global, 2008.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

KELLEMEN, Peter. **Brasil para principiantes**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1964.

RODRIGUES, Leandro do Nascimento. **Os caminhos da identidade nacional brasileira**: a perspectiva do etnosimbolismo. 2013. 260 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

SCHWARTZ, Stuart B. **Burocracia e e sociedade no Brasil colonial**: o Tribunal Superior da Bahia e seus desembargadores, 1609-1751. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SOUKI, Léa Guimarães. “A atualidade de T. H. Marshall no estudo da cidadania no Brasil”. **Civitas** – Revista de Ciências Sociais, v. 6, n. 1, jan.-jun. 2006.

Revista de Direito: Trabalho, Sociedade e Cidadania. Brasília, v.1, n.1, jun/dez., 2016.

WEFFORT, Francisco. **Espada, cobiça e fé: as origens do Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.