

Evolução do conceito de cidadania

Antonio Paim

No Brasil sedimentou-se uma visão errada da cidadania. De um modo geral, essa condição é invocada para reclamar direitos. É certo que, no período contemporâneo, na Europa Ocidental --no que, aliás, não foi seguida pelos Estados Unidos--, os direitos acabaram sendo dissociados dos deveres. Contudo, não me parece que se possa invocar esse fato para explicar a nossa distorção. Basicamente, ao contrário do que ocorre nos outros países, o nosso sistema de ensino não leva em conta a exigência constitucional de que, além da formação profissional, incumbe-lhe preparar para o exercício da cidadania, com o que ficar-se-ia sabendo que não há direitos sem deveres. A escola brasileira não cogita do tema, do mesmo modo que abdicou de proporcionar cultura geral, outra atribuição mencionada na Constituição, igualmente ignorada. Assim, o conceito distorcido de cidadania no qual ancoramos advém sobretudo da circunstância do tema não constar da pauta obrigatória de debate no seio da Academia.

Nessa suposição, disponho-me a recordar aqui que o conceito de cidadania experimentou uma longa evolução histórica, cumprindo-nos levá-la em conta. Notadamente o fato de que, na Europa, contemporaneamente, registra-se uma reação contra a mencionada dissociação. A singularidade desse fato advém de que corresponde a uma iniciativa dos socialistas.

Começo por assinalar que o conceito moderno de cidadania acha-se muito distanciado da conceituação provinda da Grécia Antiga. A par disto, as *Declarações* elaboradas no curso da Revolução Francesa --que expressam esse novo entendimento-- pressupõem os antecedentes que desde logo enumero.

1. Antecedentes mais destacados

Dever-se-ia levar em conta que, embora provenha de Aristóteles a atenção à condição de cidadão, nesse primeiro momento difere radicalmente do sentido moderno que lhe foi atribuído. No que se denominou de livro I da *Política*¹, diz que a cidade faz parte das coisas da natureza, que o homem está

¹ Considera-se que haja sido preservada uma parcela mínima da obra que Aristóteles teria dedicado ao tema. Por exemplo: teria colecionado e comentado 158 Constituições, havendo sobrevivido um único desses textos (dedicado à Constituição de Atenas). A par disto, a ordenação atribuída ao que foi preservado tem suscitado certa celeuma. Esse tema veio a ser considerado por Werner Jaeger (1888/1961), no livro *Aristóteles --bases para a história de seu desenvolvimento intelectual* (tradução espanhola, México, Fondo de Cultura, 1946)

destinado a viver em sociedade, sendo um animal político e somente os seres vis ou muito superiores se excluem da cidade.

Na Grécia Antiga, essa conceituação não foi precedida pela investigação do que seria comum a todos os homens². De sorte que se trata de uma categoria excludente. Basicamente, serviria para distinguir os titulares de direitos políticos, na Cidade-estado correspondente, dos estrangeiros, denominados de *bárbaros*, por não possuírem alma.

Essa função distintiva seria claramente estabelecida pelos romanos, aos quais se atribui a autoria da primeira definição. Corresponderia ao filho do cidadão de quem não tivessem sido retirados os direitos e fossem chamados pelos três nomes³. A isto acrescentou-se o conceito jurídico, que exigiu fosse a mencionada condição reconhecida pela lei.

Na Idade Média a prevalência é do tema da pessoa, na forma peculiar como são tratados os assuntos no mencionado ciclo histórico, isto é, como um pretexto para ocupar-se da idéia de Deus⁴. Esse desfecho e mais o fato de se haja estratificado acepção negativa do homem irá determinar que o tema venha a ocupar lugar de destaque na meditação do Renascimento⁵.

De sorte que a retomada da questão da cidadania somente se dará no período moderno. Pode-se dizer que a mais nítida expressão do amadurecimento da questão dos direitos corresponde ao documento que passou à história com a denominação de *Petição de direito* (*Petition of Right*), aprovada pelo Parlamento inglês a 7 de junho de 1827, submetida ao Rei (Carlos I) que a assinou no ano seguinte, sem entretanto se dispor a cumpri-la.

A questão central diz respeito à decretação de tributos sem a anuência do Parlamento. A par disto, são mencionadas as prerrogativas que, mais tarde, seriam denominadas de garantias individuais, que iriam servir de base para a conceituação dos direitos políticos (ou coletivos) e que, alguns estudiosos batizaram de “primeira geração”, para distingui-los dos direitos sociais. São apresentados, em geral, como tendo sido firmados pela tradição e

² O conceito de pessoa humana é uma conquista da meditação advinda do cristianismo, notadamente a partir de Santo Agostinho (354/430), notadamente da obra *O Livre Arbítrio*.

³ Em latim: *tria nomina: praenomen, nomen et cognomen*. Dessa tríade preservamos *nome e pré-nome*.

⁴ No *Tratado do homem* constante da *Suma teológica* de São Tomás (1225/1274), que corresponde à Questão XCII (93), artigos 1 a 9, o tema é abordado deste modo: 1) se no homem está a imagem de Deus; 2) se a imagem de Deus está nas criaturas irracionais; 3) se a imagem de Deus está mais no anjo que no homem; 4) se a imagem de Deus está em todo homem; e assim por diante.

⁵ Cf a obra básica *Figuras e idéias da Filosofia da Renascença*, de Rodolfo Mondolfo (1877/1976).

estabelecidos precedentemente por alguma autoridade habilitada, em especial o Parlamento.

A *Petição de Direito* reafirma “que nenhum homem livre podia ser detido ou preso ou privado de seus bens, de suas liberdades e franquias, ou posto fora da lei e exilado ou de qualquer modo molestado, a não ser por virtude de sentença legal dos seus pares ou da lei do país.”

Registra que também havia sido decretado “que ninguém, fosse qual fosse a sua categoria ou condição, podia ser expulso de suas terras ou de sua morada, nem detido, preso, deserdado ou morto sem que lhe fosse dada a possibilidade de se defender em processo jurídico regular.”

E, mais: “que ninguém podia ser condenado à morte ou à mutilação sem observância das formas da Magna Carta e do direito do país.”. Denuncia-se como ilegalidade ter a Coroa investido certos comissários de poder e autoridade para, no interior do país aplicarem a lei marcial.

Num parágrafo final tenta-se inclusive formular uma síntese dos enunciados antes enumerados.

Segundo se referiu, Carlos I aquiesceu em firmar a *Petição de Direito*, a propósito do que David Hume (1711/1776) escreveria o seguinte: “Pode-se afirmar, sem exagero, que a concordância do rei com a *Petição de Direito* representa mudança de governo de tal ordem que equivale a uma Revolução”.⁶

Com efeito, sem que o processo de constituição do Estado Moderno se haja concluído na Europa, emergem os primeiros esboços de uma de suas configurações que seria determinante: o governo representativo, no seio do qual o conceito de cidadania será formulado de modo integral.

O fato de que Carlos I não haja cumprido o referido juramento levaria o país à guerra civil. Derrotado, Carlos I é guilhotinado em 1649, abolida a monarquia. Começa a experiência de governo do Parlamento, que não chega a vingar, restaurando-se o sistema monárquico em 1660.

Na seqüência da *Petição de direito*, temos o livro *De Cive* (*The Citizen*, publicado em 1642), de Thomas Hobbes (1588/1679), que se tornaria uma figura central da filosofia moderna. Do ângulo

⁶ *History of England*. New Edition with the author's last corrections. Vol IV, 1848, pág. 427

que nos interessa, é arrolado entre os autores que muito contribuíram para a estruturação do Estado Moderno em bases autoritárias. Vivenciou diretamente as disputas em prol da autonomia do Parlamento, engajando-se francamente do lado da monarquia absoluta. Caiu em desgraça no período em que seus líderes seriam derrotados mas viveu o bastante para presenciar a volta de seus aliados ao poder. Quando da guerra civil, exilou-se em Paris. Mais tarde, veio a ser preceptor de Carlos II, cuja ascensão ao poder marca a restauração da monarquia (1660). Presenciou grande parte do reinado de seu discípulo.

De Cive antecipa muitas das teses que iriam ser plenamente desenvolvidas na sua obra fundamental: *Leviatã* (1651). A hipótese central de ambas consiste na tese de que a sociedade constituída pelos homens difere radicalmente da que seria a sociedade natural. Esta viveria em estado de guerra. A superação de tal quadro resultaria de pacto firmado com o monarca. Vem daí a denominação de sociedade civil, conceito através do qual a meditação emergente (moderna) associa-se ao antigo, que, na matéria, suscitou as noções de *polis* e *civitas*.

O pacto político instaura a paz, a liberdade, a propriedade e a segurança, qualificados como direitos naturais. A lei natural, insiste, não é um consenso dos homens mas ditame da razão. De início estabeleceu que as faculdades da natureza humana são a força corporal, a experiência, a razão e a paixão. Escreve: "... a verdadeira razão é uma lei certa, que (já que faz parte da natureza humana, tanto quanto qualquer outra faculdade ou afecção da mente) também é denominada natural. Por conseguinte assim defino a lei da natureza: é o ditame da reta razão no tocante àquelas coisas que, na medida de nossa capacidade, devemos fazer, ou omitir, a fim de assegurar a conservação da vida e das partes do nosso corpo."⁷

Como se constitui o poder --eis o problema teórico que Hobbes se coloca. De modo que suas afirmativas relacionadas à pessoa humana acham-se subordinadas ao objetivo maior. Assim, a tese de que "todos os homens são iguais", como a de que "todos têm, por natureza, igual direito a todas as coisas" desemboca na conclusão de que "esse direito de todos a tudo é inútil". Inútil enquanto não se observa esta que seria a primeira lei especial da natureza: *não devemos conservar nosso direito a todas as coisas*. Impõe-se a constituição de sociedade civil apta a proceder à transferência desse direito.

Escreve a esse propósito: "Uma cidade ...assim como a definimos é uma pessoa cuja vontade, pelo pacto de muitos homens,

⁷ *Do Cidadão*, São Paulo, Martins Fontes, 2002, pág. 38 (Cap. II- Da Lei da natureza acerca dos contratos. 1. A lei da natureza não é um consenso dos homens, porém o ditame da razão)

há de ser concebida como sendo a vontade de todos eles; de modo que ela possa utilizar todo o poder e a faculdade de cada pessoa particular, para a preservação da paz e a defesa comum.”⁸

No desdobramento dessas teses centrais sua análise recairá sobre a determinação dos direitos e deveres do governante e, em seguida, das três formas de governo tradicionalmente consideradas (democracia; aristocracia e monarquia). Avaliando as conveniências e inconvenientes que nascem em cada uma delas, trata de fundamentar a hipótese originária e inspiradora: a proeminência da monarquia.

Do que precede evidencia-se que, ao tempo em que propicia categorias teóricas fundamentais da teoria política moderna, Hobbes na verdade não chega ao estabelecimento de novo conceito de cidadania. Este iria resultar da universalização --se assim se pode dizer-- daqueles que correspondiam a direitos e deveres firmados pelos ingleses numa prolongada luta por torná-los reconhecidos.

No período que se seguiu à restauração monárquica, na Inglaterra, tiveram lugar dois reinados. O primeiro (Carlos II; reinou de 1660 a 1685), embora católico, procurou não ressuscitar as questões que haviam levado à guerra civil. Seu substituto, (Jaime II) contudo, resolveu afrontar a maioria e ignorar o Parlamento. Em fins de 1688 tem lugar a chamada Revolução Gloriosa que põe fim ao mencionado tipo de disputa --ao depor Jaime II e proibir a ascensão de reis católicos-- e dá início ao normal funcionamento do governo representativo.

O documento que estabelece os seus fundamentos --*Bill of Rights*, promulgado a 13 de fevereiro de 1689-- reafirma os direitos individuais antes citados e os associa aos direitos políticos, ao fixar em lei que as eleições dos membros do Parlamento serão livres, e, ainda, “que a liberdade de palavra e os debates ou processos parlamentares não devem ser submetidos à acusação ou à apreciação de nenhum tribunal ou em qualquer lugar que não seja o próprio Parlamento”.

Num dos textos com que colabora para o *Dicionário de Política*, geralmente citado com o nome de um de seus coordenadores, Norberto Bobbio, Nicola Matteucci chama a atenção para o fato de que o *Bill of Rights* não está referido aos direitos do homem, como se dará adiante, mas “aos direitos tradicionais e consuetudinários do cidadão inglês, fundados na *common law*”.

Por fim, antes das *Declarations* provenientes da Revolução Francesa, o último autor citado refere os *Bills of Rights* das colônias inglesas na América, que dariam surgimento aos Estados Unidos. Segundo esse autor, do ponto de vista conceitual não existem diferenças substanciais entre a *Declaration* francesa e os

⁸ Obra citada, trad. cit. pág. 97

Bills americanos, dado que todos amadureceram no mesmo clima cultural dominado pelo jusnaturalismo e pelo contratualismo: os homens têm direitos naturais anteriores à formação da sociedade, direitos que o Estado deve reconhecer e garantir como direitos do cidadão.”⁹

Com efeito, pode-se citar a *Declaração de Direitos da Virgínia*, aprovada a 16 de junho de 1776, cuja Seção I reza o seguinte: “Todos os homens são por natureza igualmente livres e independentes e têm certos direitos inatos de que, quando entram no estado de sociedade não podem por nenhuma forma privar ou despojar a sua posteridade, nomeadamente o gozo da vida e da liberdade, como os meios de adquirir e possuir a propriedade e procurar obter felicidade e segurança”. Essa *Declaração* originou-se na Convenção destinada à escolha do delegado que representaria a Virgínia em Filadélfia, no encontro de que resultaria a aprovação da Constituição dos Estados Unidos, naquele mesmo mês de junho.

2. As Declarações provenientes da Revolução Francesa

As *Declarações dos Direitos do Homem e do Cidadão* aprovadas no curso da Revolução Francesa constituem marco histórico dos novos tempos, quando começa, na Europa continental, a adesão à disposição inglesa de assumir feição constitucional -- proclamada pela Revolução Gloriosa de 1688-- e, ao mesmo tempo, demonstração dos percalços a serem enfrentados na luta por sua aplicação.

Com efeito, pode-se dizer que os direitos proclamados na *Declaration des droits del’homme et du citoyen*, aprovada logo no início da Revolução Francesa, custaram muito a ser reconhecidos no país que vinha de proclamá-los.

Para nos atermos ao curso histórico da própria Revolução, tenha-se presente que o período compreendido na época de sua aprovação viria a corresponder apenas ao seu primeiro ciclo. Abrangeria de maio de 1789 a setembro de 1791. Neste, as Cortes (Estados Gerais) convocadas pelo Rei transformam-se em Assembléia Nacional Constituinte, ocorrem revoltas populares em Paris (a denominada “Queda da Bastilha”, de 14 de julho) e no campo (em agosto, quando tem lugar a abolição do regime feudal). A Constituição é proclamada em setembro de 1791, iniciando-se a monarquia constitucional.

O regime recém inaugurado durou quase um ano, extinguindo-se em agosto de 1792 quando se proclama a República. Na fase inicial desta, que se estendeu até junho de 1793, teve lugar a

⁹ *Dicionário de Política*. Vol. I, Brasília: Editora UnB, 13ª edição, 2007, pág.353.

execução do Rei sem contudo abolir-se o Estado de direito, como viria a ser denominado o novo sistema. Em 1793, aprovou-se uma *Segunda Declaração*, como uma espécie de compromisso do novo regime republicano com os princípios no idêntico documento aprovado em 89. Contudo, essa precaução não adiantou grande coisa na medida em que viria a ser abertamente violada, no ciclo subsequente, que passaria à história com o nome de *Terror*, na medida em que a guilhotina foi acionada com intensidade freqüente (junho de 1793 a julho de 1794). Nos dois últimos meses dessa fase, apenas em Paris foram guilhotinadas 1.300 pessoas.

Em 1795 é aprovada uma nova Constituição (republicana). Agora a *Declaração* irá figurar como preâmbulo da Carta, com o seguinte título: *Troisième déclaration des droits et devoirs de l'homme et du citoyen. Preamble a la Constitution du 5 Fructidor an III.*¹⁰

A referência em causa implica reconhecimento de que a precedente, por ter sido abertamente violada, teria perdido a validade.

A *Dclaration* de 1789 contém, no intróito a referência a deveres, sem entretanto voltar a referi-los no texto. Ao todo, são dezessete o número de artigos.

O primeiro fixa o princípio geral de que todos são livres e iguais, versando o seguinte sobre o objetivo perseguido pela associação política: conservação dos direitos naturais e imprescindíveis, definidos como correspondentes à liberdade, à propriedade, à segurança e à resistência à opressão. Desde logo estabelece-se (artigo terceiro) que a soberania reside essencialmente na Nação de que decorre nenhum órgão ou indivíduo pode exercer autoridade que dela não provenha de modo expresso.

Os demais artigos definem a natureza dos mencionados direitos. Assim, a liberdade é caracterizada como consistindo em fazer tudo que não seja nocivo aos outros, devendo seus limites ser fixados em lei. São expressos certos princípios relativos ao procedimento judicial (razoabilidade das penas; presunção de inocência, etc.). É relevante que no documento conste referência às liberdades de opinião e religiosa, bem como do que posteriormente se configuraria como liberdade de imprensa.

O artigo XVI fixa a obrigatoriedade de que as Constituições assegurem os direitos e a separação dos poderes.

O último artigo reza o seguinte: “Sendo a propriedade um direito inviolável e sagrado ninguém pode dele ser privado, salvo quando a necessidade pública, legalmente constatada, a exija evidentemente e sob a condição de justa e prévia indenização.”

¹⁰ Como se sabe, a Revolução aboliu o calendário gregoriano e adotou um novo. A data referida equivale a 22 de agosto de 1895.

A *Segunda Declaração* repete praticamente a redação precedente. A *Terceira* contém definições mais precisas e, ainda, insere a enumeração dos *Deveres*.

O artigo primeiro tem esta redação: “Os direitos do homem em sociedade são a liberdade, a igualdade, a segurança e a propriedade.” As definições subseqüentes são diretas, curtas e incisivas, como se pode ver destes exemplos:

Artigo 2. A liberdade consiste em poder fazer o que não atenta contra os direitos de outrem.

Artigo 4. A segurança resulta do concurso de todos para assegurar os direitos de cada um.

Artigo 5. A propriedade é o direito de usufruir e dispor de seus bens, de suas rendas, do fruto de seu trabalho e de sua indústria.

Artigo 15. Todo homem pode comprometer seu tempo e seus serviços mas não pode vender-se nem ser vendido; sua pessoa não é uma propriedade alienável.

Artigo 17. A soberania reside essencialmente na universalidade dos cidadãos.

Artigo 18. Nenhum indivíduo, nenhuma reunião parcial de cidadãos pode atribuir-se a soberania.

Artigo 19. Ninguém pode, sem uma delegação legal, exercer nenhuma autoridade nem ocupar nenhuma função pública.

Artigo 22. A garantia social não pode existir se não se acha estabelecida a divisão de poderes e seus limites não estiverem fixados nem a responsabilidade dos funcionários públicos assegurada.

A parte relativa aos *deveres* mereceria redação autônoma, isto é, obedece a nova numeração. O artigo primeiro refere-se à obrigação dos próprios legisladores, nestes termos: “a manutenção da sociedade exige que aqueles que a compõem conheçam e cumpram igualmente seus deveres.” Vale dizer: incumbe ao Parlamento a tarefa de torná-los conhecidos de todos os cidadãos, bem como de exortá-los à sua observância.

Reza o artigo segundo que todos os deveres do homem e do cidadão derivam de dois princípios (“inscritos pela natureza em todos os corações”). Consistem em não fazer aos outros aquilo que não gostariam lhe fizessem e, constantemente, fazer aos outros o bem que gostariam de receber.

A fidelidade à família é considerado um dever (“ninguém é bom cidadão se não é bom filho, bom pai, bom amigo, bom esposo”) do mesmo modo que em relação à sociedade (“ninguém é homem de bem se não é franca e religiosamente observador das leis”). Em relação a esta última, o artigo 6 é ainda mais incisivo: “aquele que viola abertamente as leis declara-se em estado de guerra contra a sociedade” enquanto o seguinte estende a condenação àquele que as infringe por astúcia ou esperteza.

Levando em conta que a agricultura, na época, correspondia à principal fonte de geração de riqueza (e também de status social), o artigo oitavo estabelece como dever a manutenção das propriedades (sobre estas “repousam os plantios, todas as produções, todo o meio de trabalho e toda ordem social”).

Por fim, o artigo nono: “todo cidadão deve seus serviços à pátria e à manutenção da liberdade, da igualdade e da propriedade, todas as vezes que a lei o convoque a defendê-las”.

Como se sabe, em fins de 1799, Napoleão Bonaparte lidera golpe de Estado de que resultaria a restauração da monarquia absoluta e um longo ciclo de sucessivas guerras, com o agravante de que a derrubada de Napoleão (1815) não se traduziria, de imediato, na implantação de regime afeiçoado ao Estado de Direito.

3. A dissociação entre direitos e deveres

Estudiosos da questão dos direitos são unânimes na aceitação da doutrina de que os precedentemente relacionados são parte da *primeira geração*. Esta decorreria da circunstância de que as garantias do indivíduo passaram também a ser exercitadas de modo coletivo. Essa transição, se assim se pode dizer, esteve associada, basicamente, à democratização do sufrágio que --desde logo, na Inglaterra-- acabaria vinculando-se à livre associação dos trabalhadores. Num certo ponto, essa extensão iria entroncar com os chamados *direitos de segunda geração* (sociais ou, segundo Celso Lafer, utilizando feliz designação do prof. Miguel Reale: socialização do progresso).

Torna-se praxe, assim, adotar esta designação: *direitos e deveres, individuais, coletivos e políticos; e direitos sociais*.

Como se vê, na medida em que se universaliza a noção de cidadania, isto é, em que deixa de ser singularidade dos ingleses, não perde, de modo algum, a idéia de acharem-se inelutavelmente associados *direitos e deveres*. No período contemporâneo, contudo, as duas noções se dissociam, ao que tudo indica como decorrência de práticas institucionalizadas pelo Estado Providência.

O Estado de Bem Estar Social viria a ser considerado como o ápice do desenvolvimento do Ocidente. De fato, da adoção do sistema econômico capitalista resultou ampla distribuição de renda. Ainda assim, tal resultado, por si só, não eliminou a indigência, de que decorreria a convicção de que, como diriam os ingleses, “as situações de indigência não podem ficar a cargo exclusivo da caridade voluntária cumprindo atendê-la com recursos públicos”. Experimentaram-se diversas modalidades de observância desse princípio revelando-se como mais apropriados os denominados programas de renda mínima. O certo é que o mundo desenvolvido alcançou a pretendida eliminação da indigência.

A par disto, os níveis de renda considerados como equivalentes à pobreza diferem grandemente dos padrões vigentes nos países subdesenvolvidos e mesmo em emergentes, como o Brasil. A título de exemplo: a renda das famílias pobres, no exercício fiscal 2004/2005, nos Estados Unidos, era da ordem de vinte mil dólares anuais. Em termos arredondados (R\$ 2,00/US\$ dólar), teríamos renda média mensal de 2.500 reais que, em nosso caso, ultrapassa o patamar mínimo. Tenha-se presente que a mencionada definição oficial norte-americana destina-se a identificar famílias que farão jus à complementação de renda (os mencionados programas de renda mínima).

O Estado de Bem Estar Social passou igualmente a atender ao desemprego, à aposentadoria e à assistência médico-hospitalar.

Caberia a um social democrata, Pierre Rosanvallon, proclamar que o Estado em questão --que chamou de Estado Providência-- encontrava-se em crise. Sua obra com esse título é de 1981. Nos trinta anos desde então transcorridos muita água passou sob a ponte. Basicamente, na Europa, passou-se a reconhecer que cumpria adotar, progressivamente, o modelo de financiamento existente nos Estados Unidos, onde vigora a modalidade empresa de seguro. Isto é, os recursos provindos dos beneficiários são aplicados, de modo que o atendimento dos compromissos decorrentes é efetivado com base nos rendimentos auferidos nas aplicações. O modelo europeu consiste em fazê-lo, globalmente, valendo-se das contribuições correntes. Na atualidade, na Inglaterra, na Holanda e na Alemanha, as aposentadorias complementares ficaram a cargo de Fundos de Pensões, como se dá nos Estados Unidos. Mas sobrevive um longo caminho a percorrer até ser alcançado o imprescindível ajustamento dos diversos programas.

A reforma do Estado Providência Europeu tem produzido, além das coléricas manifestações mostradas pela televisão, uma extensa bibliografia na qual não caberia determo-nos. Basta referir que o embate teórico tem se concentrado no tema da *solidariedade*. Trata-se certamente de valor associado ao ideal de pessoa humana cultuado no Ocidente. Provém do ideal cristão de “amor do próximo” e de sua tradução laica: a fraternidade. Não obstante, na discussão em apreço estabeleceu-se a premissa de que o mencionado valor, exigente de escolha e adesão livres, não pode ser confundido com *obrigações* assumidas pelo Estado. Parece-me que a solução teórica do problema encontra-se na obra do líder socialista (trabalhista) inglês, Raymond Plant, como procurarei demonstrar no tópico seguinte.

4. A reconstituição da unidade do conceito de cidadania

Raymond Plant ensinou em Oxford e Southampton, sendo presentemente professor do King's College da Universidade de Londres. Autor de extensa bibliografia dedicada à política, tornou-se referência obrigatória a obra em que estuda o pensamento político e jurídico de Hegel (*Hegel*, 2nd Edition, Blackwell, 1981). É autor de compêndio intitulado *Modern Political Thought* (1991). O tema da reforma do Welfare tem sido objeto de sucessivos ensaios, inclusive de um de seus últimos livros (*The Neo Liberal State and the Rule of Law*. Oxford University Press, 2006). Tornou-se, igualmente, figura destacada no núcleo dirigente do trabalhismo inglês, que representa na Câmara dos Lordes.

Vamos seguir aqui o ensaio em que balanceia e fundamenta a opção trabalhista em dar continuidade à reforma do Estado providência iniciada no Governo conservador de Margaret Thatcher, publicado na revista *Nova cidadania*, do Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa..

Raymond Plant parte do reconhecimento de que o Partido Trabalhista inglês expressou claramente sua decepção com o resultado a que chegou o Estado Providência. Deu nascedouro ao que Margaret Thatcher atribuiu esta denominação, que considera apropriada: *a sociedade dos direitos adquiridos*. Nessa sociedade, escreve, “os benefícios eram atribuídos aos requerentes –sobretudo desempregados de quem pouco se poderia esperar em termos de cumprimento da obrigação de procurar trabalho ou formação profissional.” Paralelamente, aduz, generalizaram-se as avaliações, com pouco rigor, de alegada incapacidade para trabalhar.

A reforma adotada pelos trabalhistas decorre de “modelo coerente do papel do Estado Providência e da cidadania, assentes numa economia moderna globalizada.” A esse propósito afirma o seguinte:

“A chave para compreender esse modelo é a idéia de reciprocidade, que envolve ainda alguns ecos de ideais como os de comunidade e solidariedade, herdados do passado mais socialista do Partido Trabalhista, mas atualizados de tal modo que podiam ser apresentadas sob uma forma progressista e moderna. A idéia crucial da reciprocidade era o equilíbrio entre direitos e obrigações, entre direitos e deveres. Argumentava-se que, no mundo pós-Segunda Guerra Mundial, os direitos adquiridos tinham sido fortalecidos e os deveres enfraquecidos. Foram atribuídos benefícios sem que pouco ou nada se exigisse em troca. Apesar de alguns defensores dos benefícios como direitos acreditarem que eles tornariam os beneficiários

independentes, na década de 1980, sobretudo como resultado de pesquisas norte-americanas, este argumento pareceu não ter fundamento: ao invés de independência, tinha-se criado dependência.”¹¹

Na aplicação do princípio de reciprocidade, adverte Plant, não se deve atribuir-lhe caráter de punição, que pode dar a impressão de que se trata de disciplinar os pobres impondo-lhes um novo regime de obrigações e deveres. Ao contrário disto, a idéia é de que o trabalho constitui, de fato, a melhor forma de sair da pobreza. Em consequência, requer-se grande desenvolvimento da formação profissional, de modo que as pessoas de fato sejam preparadas para o mercado de trabalho. E, mais que isto: “Redes de apoio à infância que proporcionassem um ponto de partida seguro e que fossem muito além de um cuidado com as crianças, antes fornecendo um ambiente sólido e estruturante aos filhos dos beneficiários que passassem a trabalhar.”

Em prosseguimento afirma o renomado autor: “O governo defende que deve haver trabalho para aqueles que podem trabalhar e segurança para aqueles que não podem, Do que se depreende que o trabalho não só é a melhor forma de sair da pobreza mas, também, apresenta outros benefícios: conduz a uma integração e a uma inclusão sociais maiores. Contrariando a imagem de indivíduos muito isolados vivendo de baixos subsídios, em habitações sociais, sentindo-se praticamente incapazes de mudar as suas vidas, o trabalho, a formação profissional, uma boa rede de apoio á infância, bem como outros apoios à entrada no mercado de trabalho, criarão uma sociedade com mais inclusão e integração; e uma rede de apoio à infância de elevada qualidade como ponto de partida seguro criará na próxima geração um nível mais forte de igualdade de oportunidades.”.

Obviamente, destaca, e a inclusão e a integração sociais, bem como a diminuição da pobreza, vêm do trabalho, a criação de emprego deve ser aspecto central da política do governo.

O governo trabalhista partiu da constatação de que o grande aumento registrado no número de pessoas com subsídios de invalidez tem sido utilizado, em muitos países europeus e inclusive no Reino Unido, para mascarar o número de desempregados.

Conclui Plant: “...trata-se do desenvolvimento de uma nova concepção de cidadania, que se afasta dos direitos adquiridos incondicionais –ou relativamente incondicionais—na direção de um melhor equilíbrio entre os direitos e as responsabilidades do

¹¹ “O Partido Trabalhista e a reforma do Estado Providência” in *Nova Cidadania*, Lisboa, Anno VII, n. 28, abril-junho, 2006.

governo. No centro desta idéia está a de reciprocidade, ou, até, a de contrato.”

A meditação de Plant fundamenta, teoricamente, o caminho a seguir na recuperação do conceito unitário de cidadania, em sua versão moderna, baseado na convicção de que *não há direitos sem deveres*.

Bibliografia básica

- Bobbio, Norberto. *A Era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- Espada, João Carlos. *Direitos sociais de cidadania*. Brasília: Instituto Tancredo Neves, 2000
- Lafer, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos*. Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988
- Macedo, Ubiratan (Organizador). *Avaliação crítica da social democracia*. O exemplo francês. Brasília: Instituto Tancredo Neves, 2000
- Plant, Raymond. “O Partido Trabalhista e a reforma do Estado-Providência. in *Nova Cidadania*. Lisboa. Ano VII n. 28, abril-junho, 2006
- Rosanvallon, Pierre. *A crise do Estado Providência*. 2ª ed. Lisboa, Ed. Inquérito, 1984