

nos interessante, com vistas a futuros trabalhos, estudar um importante campo de recrutamento destas elites funcionais, os estudantes, para estabelecer seu potencial político. Na realidade, a extensão dos exames de qualificação tem feito com que as elites funcionais de nossa sociedade tendam em medida cada vez maior a basear-se na formação acadêmica; além disso, a formação acadêmica não continuará sendo privilégio social na medida em que o era, quando as elites que hoje estão em funções adquiriram a sua. Estas mudanças permitem esperar que se forme uma consciência política diferente que seja, talvez, um sólido potencial democrático nas novas gerações.

A AMPLIAÇÃO DA CIDADANIA

REINHARD BENDIX (*)

Elementos de cidadania

Em um Estado-nação cada cidadão se coloca em uma relação direta com a autoridade soberana do país, em contraste com a organização medieval, em que essa relação direta só é desfrutada pelos grandes homens do reino. Por isso, um dos elementos centrais da construção de uma nação é a codificação dos direitos e deveres de todos os adultos classificados como cidadãos. A questão é o quanto inclui, ou quanto exclui, a definição de cidadania. Pondo-se de lado algumas exceções notáveis, a cidadania a princípio exclui todas as pessoas social e economicamente dependentes. No decorrer do século dezenove essa restrição maciça é reduzida gradativamente, até que afinal todos os adultos são classificados como cidadãos. Na Europa ocidental essa extensão da cidadania nacional situa-se à parte do resto do mundo pelas tradições comuns do *Ständestaat*. A integração gradativa da comunidade nacional, desde a Revolução Francesa, reflete essas tradições onde quer que seja discutida a cidadania em termos do "quarto estado", isto é, em termos da extensão do princípio da *representação funcional* àqueles que estavam anteriormente excluídos da cidadania. De outra parte, a Revolução Francesa estabeleceu também o *princípio plebiscitário*. De acordo com tal princípio, todos os poderes que se situam entre o indivíduo e o Estado devem ser destruídos (por exemplo, os estamentos, as corporações, etc.), de tal forma que, como indivíduos, todos os cidadãos possuam direitos iguais perante a autoridade nacional soberana.

(*) Reproduzido de "The Extension of Citizenship to the Lower Classes". In: *Nation-building and Citizenship*. Nova York, John Wiley & Sons, 1964, pp. 74-79 e 93-104. Com permissão do Autor.

Devemos acrescentar uma palavra com relação aos dois adjetivos "funcional" e "plebiscitário". A expressão "representação funcional" deriva da estrutura política medieval, em que se considerava normal, por exemplo, que os mais velhos ou o grão-mestre de uma guilda a representem em uma assembleia municipal. A palavra "função" se refere aqui genericamente a qualquer tipo de atividade considerada própria de um estamento. Em emprego mais amplo, o termo "função" designa *atividade ou direitos e deveres específicos de grupo*. Assim sendo, abrange as duas coisas: observações do comportamento e preceitos éticos daquilo que é julgado apropriado. Estes últimos, todavia, importam em teorias muito diferentes da sociedade.

Na sociedade medieval, a posição e funções próprias dos grupos constituintes são fixadas em uma ordem hierárquica. Nas sociedades ocidentais modernas, esse ponto de vista antigo foi substituído por conceitos de função de grupo, que pressupõem o ideal da igualdade, exceto onde ainda se encontram resquícios de conotações medievais.

O termo "plebiscito" se refere ao *voto direto, sobre uma questão pública importante, exercido por todos os eleitores qualificados* de uma comunidade. Quanto mais ampla a comunidade, menor o número de qualificações estipuladas para os eleitores, e daí, quanto maior o número de pessoas em relação direta com a autoridade pública, mais o princípio plebiscitário entrará em conflito com o funcional. O significado específico de ambos os princípios varia naturalmente com as definições de atividades específicas de grupo e a extensão e qualificações dos membros da comunidade.

Várias adaptações entre o princípio funcional e o plebiscitário caracterizam a seqüência de atos legislativos e codificações, através dos quais a cidadania se tornou nacional em muitos países da Europa ocidental. A fim de examinar comparativamente esse desenvolvimento, devemos distinguir e analisar os vários direitos de cidadania. Em seu estudo sobre a *Cidadania e a classe social (Citizenship and Social Class)*, T. H. Marshall estabelece três tipos de direitos:

- direitos *civis*, tais como "liberdade pessoal, liberdade de expressão, pensamento e crença, o direito de propriedade e de firmar contratos válidos, e o direito à justiça";
- direitos *políticos*, tais como o do voto e do acesso ao cargo público;
- direitos *sociais*, que vão desde "o direito a um mínimo de segurança e bem-estar econômico, até o direito de participar plenamente da herança social e de viver a vida de um ser civilizado, de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade".

A esses três tipos de direitos correspondem quatro conjuntos de instituições públicas:

os *tribunais*, para a salvaguarda dos direitos civis e, de modo geral, para a proteção dos membros da comunidade nacional;

as *assembleias representativas*, locais e nacionais, como vias de acesso à participação na legislação e tomada de decisões públicas;

os *serviços sociais*, para garantir um mínimo de proteção contra a pobreza, a doença e outros males, e as *escolas*, para tornar possível a todos os membros da comunidade receberem pelo menos os elementos básicos de uma educação.

Inicialmente, tais direitos de cidadania surgem com o estabelecimento de direitos iguais perante a lei. O indivíduo é livre para firmar contratos válidos, para adquirir propriedades e delas dispor. A igualdade perante a lei avança às custas da proteção legal dos privilégios herdados. Todo homem possui agora o direito de agir como uma unidade independente; entretanto, a lei apenas define sua capacidade legal, mas silencia sobre suas condições para agir. Além disso, estendem-se os direitos civis aos filhos ilegítimos, aos estrangeiros e judeus; o princípio da igualdade perante a lei ajuda a eliminar a servidão hereditária, a igualar o *status* de marido e esposa, a circunscrever a extensão do poder paterno, a facilitar o divórcio e a legalizar o casamento civil. Conseqüentemente, a extensão dos direitos civis beneficia camadas não-articuladas da população, trazendo um significado positivo de liberdade ao reconhecimento legal da individualidade.

Ainda assim, a obtenção dessa igualdade perante a lei se situa lado a lado com o fenômeno da desigualdade social e econômica. Tocqueville e outros indicam que, na sociedade medieval, muitas pessoas dependentes eram até certo ponto protegidas contra as intempéries da vida pelo costume e pela benevolência paternal, embora à custa da subserviência pessoal. A nova liberdade trazida pelo contrato salarial destruiu rapidamente qualquer proteção desse tipo que havia existido. Pelo menos por algum tempo, nenhum tipo novo de proteção é instituído no lugar do antigo; o preconceito de classe e a desigualdade econômica excluem a vasta maioria das classes inferiores do gozo de seus direitos legais. O direito do indivíduo de afirmar e defender suas liberdades civis básicas, em termos de igualdade com outros e segundo o devido processo da lei, é *formal* no sentido de que os poderes legais são garantidos na ausência de qualquer tentativa de assistir o indivíduo no uso desses poderes. Conforme observou Anton Menger em 1899: "Nossos códigos de direito privado não contêm uma única cláusula que destine ao indivíduo nem mesmo aqueles bens e serviços que

são indispensáveis à manutenção de sua existência". Neste sentido, a igualdade da cidadania e as desigualdades de classe social desenvolvem-se paralelamente.

A justaposição da igualdade legal e desigualdade social e econômica inspirou os grandes debates políticos que acompanham o fenômeno da construção da nação na Europa do século dezanove. Tais debates se voltam para os tipos e graus de desigualdade ou insegurança a serem considerados intoleráveis e para os métodos a serem usados para minorá-los. Os defensores do *laissez-faire* procuram a solução para essa questão dentro do quadro dos direitos civis formais. Tendo conseguido reconhecimento legal para o exercício dos direitos individuais, insistem em que o governo deve ater-se aos ditames da lei para permanecer legítimo. É em consonância com essa posição que, na maioria dos países europeus, as primeiras leis trabalhistas procuram proteger as mulheres e as crianças, que na época não são consideradas cidadãos no sentido da igualdade legal. Pelo mesmo critério, todos os adultos do sexo masculino são considerados cidadãos por terem a capacidade de entrar na luta econômica e cuidar de si mesmos. Conseqüentemente, estão impedidos de reclamar legitimamente qualquer proteção. Dessa forma, os direitos formalmente garantidos beneficiam aqueles que são legalmente definidos como desiguais, enquanto que toda a carga da rápida mudança econômica recai sobre o "pobre trabalhador" e, assim, fornece a base para a agitação daqueles tempos.

Tal agitação é, desde o início, de cunho político. Um dos primeiros resultados da proteção legislativa para a liberdade de contrato é a proibição legislativa dos sindicatos. Mas onde os meios legislativos são usados tanto para proteger a liberdade individual de contrato, como para negar às classes inferiores os direitos necessários para se valerem da mesma liberdade (isto é, o direito de associação), necessariamente recrudescem os ataques à desigualdade. Busca-se a igualdade não mais através da liberdade de contrato simplesmente, mas através do estabelecimento concomitante de direitos sociais e políticos. Os Estados-nações da Europa ocidental possuem em seus anais histórias mais longas ou mais breves de atos legislativos e decisões administrativas que fortaleceram a igualdade dos cidadãos de diferentes camadas da população, em termos de sua capacidade legal e de seus *status* legais. Para cada Estado-nação e para cada conjunto de instituições, podemos demarcar a cronologia das medidas públicas tomadas e traçar a seqüência das pressões e contrapressões, negociações e manobras situadas por trás de cada extensão de direitos além das camadas dos tradicionalmente privilegiados. A extensão de

diversos direitos às classes inferiores constitui um desenvolvimento característico em cada país. (...)

O estudo da problemática da cidadania deve levar em consideração os seguintes aspectos. Em primeiro lugar, o ingresso das classes inferiores na arena política nacional; em segundo lugar, as decisões relativas ao direito de formar associações, assim como aquelas que se referem ao direito de receber um mínimo de educação formal, uma vez que ambos esses direitos não só propiciam a participação das classes inferiores, como condicionam as estratégias e as atividades dos movimentos populares, depois de terem sido formalmente autorizados a participar da vida política; finalmente, cabe analisar os direitos de participação em termos da extensão do voto e das provisões relativas ao voto secreto. Considerados em seu conjunto, esses direitos são indicativos daquilo que se poderia denominar o processo de incorporação cívica das classes inferiores.

Nas páginas seguintes, nos limitaremos a tratar da problemática dos direitos políticos.

Direitos políticos: o direito ao voto e o voto secreto

A tensão entre a orientação estatal e a orientação nacional na determinação de diretrizes políticas é evidente nos debates e atos legais referentes aos *direitos de participação política*: o direito de servir como representante, o direito de votar para representantes e o direito de uma livre escolha entre alternativas.

A condição básica do desenvolvimento rumo aos direitos universais de participação foi a *unificação do sistema nacional de representação*. No período final da Idade Média, o princípio da representação territorial cedera lugar, gradativamente, na Europa continental, a um sistema de representação por estamentos: cada estamento enviava separadamente seus representantes para deliberações no centro da autoridade territorial e cada qual tinha sua assembleia em separado. Apenas na Inglaterra manteve-se o sistema original de representação territorial: a Câmara dos Comuns não era uma assembleia dos diferentes estamentos, mas um corpo de legisladores que representavam as localidades constituintes do reino, os condados e burgos. O fato de ser a sociedade inglesa mais aberta tornou possível manter os canais de representação territorial, e isso, por sua vez, preparou o terreno para uma transição muito mais suave até o regime unificado da democracia igualitária.

Fosse qual fosse o princípio de representação nos *anciens régimes*, apenas os chefes de família economicamente independentes podiam tomar parte na vida pública. Essa participação era um direito que obtinham não de sua condição de membros de qualquer comunidade nacional, mas por serem proprietários de terra e capital, ou por seu *status* dentro de corporações funcionais legalmente definidas, tais como a nobreza, a Igreja, ou as guildas de comerciantes ou artesãos. Não havia representação de indivíduos: os membros das assembleias representavam interesses reconhecidos pelo sistema, seja na forma de propriedades, seja na forma de privilégios profissionais.

A Revolução Francesa introduziu uma mudança fundamental na concepção da representação: a unidade básica era não mais a família, a propriedade ou a corporação, mas o *cidadão individual*; e a representação não mais era canalizada através de corpos funcionais separados, mas através de uma *assemblée nationale unificada* de legisladores. A lei de 11 de agosto de 1792 chegou ao ponto de conceder o direito de voto a todos os cidadãos franceses do sexo masculino acima de 21 anos que não fossem servos, indígenas ou *vagabonds*, e a Constituição de 1793 nem mesmo excluía os indigentes, se residissem há mais de seis meses no *canton*. A Restauração não trouxe de volta a representação por estamentos: em vez disso, o regime censitário introduziu um critério monetário abstrato que cortava transversalmente os antigos critérios de *status* adscrito.

Uma nova fase desse processo começou com a Revolução de 1848 e com a rápida propagação dos movimentos em prol da democracia representativa na maior parte da Europa. Napoleão III demonstrou as possibilidades do governo plebiscitário e os líderes das elites estabelecidas tornavam-se cada vez mais indecisos entre o temor das conseqüências da rápida extensão do sufrágio às classes inferiores e o fascínio ante as possibilidades de reforçar os poderes do Estado-nação através da mobilização da classe operária a seu serviço. Esses conflitos de estratégia produziram uma grande variedade de acordos de transição nos diferentes países. Os pontos de partida para essas transformações foram as disposições do *Ständestaat* e o regime censitário pós-revolucionário; o ponto final foi a promulgação do sufrágio universal adulto. Mas os passos empreendidos e os caminhos escolhidos, desde o ponto inicial até o final, variaram acentuadamente de um país para outro e refletem diferenças básicas nos valores dominantes e no caráter de cada uma das estruturas sociais.

Podemos distinguir cinco conjuntos principais de critérios usados para a limitação do direito de voto durante esse período

de transição: (1) critérios estamentais tradicionais: limitação do direito de voto aos chefes de família enquadrados nos grupos de *status*, definidos por lei; (2) regime censitário restrições baseadas no valor da terra ou do capital, ou sobre as quantias de impostos anuais sobre a propriedade e/ou renda; (3) *régime capacitaire*: restrições impostas com base na alfabetização, educação formal ou nomeação para cargos públicos; (4) critérios de *responsabilité familiale*: limitação do voto aos chefes de família que ocupavam moradia própria de determinado volume mínimo ou alojados em propriedades de um determinado aluguel mínimo; (5) critérios de *residência*: restrições a cidadãos registrados como residentes ou na comunidade local, no distrito eleitoral ou no território nacional, por um determinado número mínimo de meses ou anos.

A Constituição norueguesa de 1814 oferece um bom exemplo de conciliação entre os critérios estamentais, regime censitário e o *princípio capacitaire*. O direito de voto era concedido a quatro categorias de cidadãos: duas destas correspondiam aos antigos estamentos: os *burgueses* das cidades incorporadas e os *camponeses* (proprietários e arrendatários); uma terceira, aplicável apenas nas cidades e vilas, era definida pela posse de imóveis de um determinado valor mínimo; e a quarta era simplesmente constituída por todos os ocupantes de cargo no governo nacional. Tal sistema dava maioria numérica evidente aos lavradores, mas como precaução política os interesses dos burgueses e funcionários eram protegidos pelas desigualdades na distribuição de mandatos entre os distritos eleitorais urbanos e rurais. A simplicidade da estrutura social converteu o arranjo norueguês num compromisso viável: a velha divisão entre estamentos camponeses e estamentos burgueses correspondia à tradicional divisão administrativa em distritos rurais e cidades autônomas, e a única classe de votantes claramente situada acima dessa divisão territorial-funcional era constituída pelos funcionários do rei, os verdadeiros governantes da nação por várias décadas futuras.

Compromissos muito mais complexos tiveram de ser idealizados em países multinacionais, tais como a Áustria. Nos antigos territórios dos Habsburg, o *Landtag* típico era constituído de quatro *curiae*: os nobres, os cavaleiros, os prelados e os representantes das cidades e mercados. A *Februarpatrient* de 1861 manteve a divisão em quatro *curiae*, mas transformou os critérios estamentais em critérios de *representação de interesses*. Os nobres e cavaleiros foram substituídos por uma *curia* constituída pelos maiores proprietários de terras. O estamento eclesiástico foi ampliado.

transformando-se numa *curia* de *Virilsimmen* que representava não só as dioceses, como também as universidades. O estamento burguês não mais era representado exclusivamente por delegados das cidades e dos mercados, mas também por meio das câmaras de comércio e das profissões: foi esse o primeiro reconhecimento do princípio corporativista, que adquiriria importância capital nos debates ideológicos na Áustria do século vinte. A esses três foi acrescentado um setor *campônês*, o que era uma novidade no sistema nacional: representação camponesa direta do tipo tão conhecido nos países nórdicos existira apenas no Tirol e em Vorarlberg. O aspecto mais interessante da seqüência de compromissos na Áustria foi o tratamento dispensado às classes inferiores, até então excluídas da participação na política nacional. Firmes em sua tradição de representação funcional, os estadistas austríacos não admitiram esses novos cidadãos em *pé de igualdade* com os que já tinham o direito do voto, mas os colocaram em uma nova *curia*, a quinta, *die allgemeine Wählerklasse*. Todavia, essa foi apenas uma medida de transição: onze anos mais tarde, a *Abgeordnetenhaus* austríaca aderiu à tendência ao igualitarismo da democracia de massas e se transformou em uma assembleia nacional unificada, baseada no sufrágio universal masculino.

A ascensão do capitalismo comercial e industrial favoreceu a disseminação do regime censitário. Sua base ideológica era dada pelo argumento de Benjamin Constant: os assuntos de uma comunidade nacional devem ser entregues àqueles que nela possuem "reais interesses", seja pela posse da terra, seja por investimentos em negócios. O *príncipe capataize* era basicamente uma extensão desse critério: o direito de voto era concedido não só àqueles que possuíam a terra ou haviam investido em negócios, mas também àqueles que haviam adquirido um interesse direto na manutenção da comunidade nacional, através de seus investimentos em capacitação profissional ou sua nomeação para cargos públicos. A idéia implícita é a de que somente tais cidadãos podem formar juízos racionais sobre a política a ser seguida pelo governo. Uma autoridade norueguesa sobre leis constitucionais relaciona esses dois elementos, ao declarar: "O sufrágio deve ser reservado aos cidadãos que possuem suficiente *juízo* para saber quem seriam os melhores representantes, e suficiente *independência* para se manterem firmes em suas convicções".

A questão dos critérios de independência intelectual foi o centro das lutas entre liberais e conservadores com respeito à organização do sufrágio. Os liberais eram a favor do regime censitário e temiam a possibilidade da manipulação eleitoral inerente à extensão do sufrágio aos economicamente dependentes.

Os conservadores, uma vez tendo reconhecido a importância do voto como base do poder local, tendiam a favorecer a concessão do direito de voto às "ordens inferiores": tinham boas razões para esperar que, pelo menos nas propriedades patriarcais do interior do país, os que se encontravam em posição de dependência naturalmente votariam nos notáveis locais. Esse conflito atingiu o seu auge nas discussões travadas na Assembleia Nacional Alemã em Frankfurt nos anos de 1848-49. A Comissão Constitucional recomendara que o direito de voto fosse restrito a todos os cidadãos *independentes*, e esse termo foi, a princípio, interpretado no sentido da exclusão de todos os empregados domésticos e trabalhadores assalariados. Tal interpretação foi recebida com violentos protestos na Assembleia. Todos estavam de acordo em que as pessoas que recebiam auxílio público, ou estavam em falência, não eram independentes e deveriam ser excluídas do eleitorado, mas havia grande desacordo quanto aos direitos dos empregados domésticos e dos trabalhadores. A esquerda reclamava direitos totais para as classes inferiores e sofreu uma oposição apenas moderada por parte dos conservadores. O resultado foi a promulgação do sufrágio universal masculino. Acontece, porém, que tal lei não pôde ser cumprida na época: foram precisos mais dezessete anos até que Bismarck pudesse torná-la a base de organização do *Reichstag* da Federação Alemã do Norte. O chanceler da Prússia já tivera a experiência de um sistema de sufrágio universal, se bem que extremamente desigual — o sistema prussiano de sufrágio de três classes, introduzido por decreto real em 1849. Sob a vigência de tal sistema, as "ordens inferiores" haviam obtido o direito ao voto, mas o peso de seus votos era infinitesimal, comparado aos das classes médias e proprietárias de terras. Esse sistema servira evidentemente para reforçar o poder dos *Grafsbesitzer*, em particular a leste do Elba: a lei simplesmente multiplicava por *n* o número de votos à disposição deles, pois contavam com a certeza de poder controlar, sem muita dificuldade, o comportamento de seus dependentes e trabalhadores frente às urnas. Bismarck (...) estava convencido de que uma mudança para a igualdade de sufrágio para todos os homens adultos não afetaria a estrutura do poder no interior do país: pelo contrário, reforçaria ainda mais os interesses dos proprietários de terras em prejuízo dos interesses financeiros. De modo geral, no interior, as extensões do sufrágio tendiam a fortalecer as forças conservadoras.

Havia mais incerteza quanto às conseqüências da extensão do sufrágio para as áreas urbanas. O aparecimento e crescimento de uma classe de *trabalhadores assalariados fora da economia doméstica* do empregador suscitou novos problemas para a definição da

cidadania política. Segundo a terminologia sócio-econômica vigente, seu *status* era de dependência, mas não havia certeza evidente de que eles seguiriam inevitavelmente as tendências políticas de seus empregadores. As batalhas mais decisivas do desenvolvimento rumo ao sufrágio universal se relacionaram a essas camadas emergentes dentro da comunidade política. Uma grande variedade de acordos de transição foram debatidos e diversos chegaram a ser de fato experimentados. A estratégia básica foi demarcar diferenças estruturais dentro das camadas dos assalariados. Certas variedades no regime censitário, de fato, admitiam os operários de melhor salário, particularmente se possuíam casa própria. A concessão do voto ao proprietário e locatário na Inglaterra serviu, de modo idêntico, para integrar no sistema a classe operária melhor aquinhoad, deixando de fora apenas o "verdadeiro proletariado", os sem residência fixa e os trabalhadores marginais, sem laços estabelecidos com a comunidade local. A manutenção do requisito de residência se prestou a funções semelhantes, mesmo depois que desapareceram todas as qualificações econômicas exigidas para o sufrágio; verifica-se um apego renitente a essas restrições nas disposições referentes às eleições locais.

Outro conjunto de estratégias dessa batalha para controlar o assédio da democracia de massas compreende as instituições do voto *ponderado* e do voto *plural*. Os exemplos mais crus são sem dúvida os *Kurien* austríacos e o sistema prussiano de três classes: é concedido o sufrágio universal, mas o peso dado aos votos das classes inferiores é infinitesimal, comparado ao peso atribuído ao voto da elite financeira ou dos proprietários de terras. O sistema mais inócuo de votação pluralitária é, talvez, a disposição britânica quanto a votos-extra atribuídos aos diplomados por universidades e aos donos de negócios, em diferentes distritos eleitorais. Sociologicamente, o mais interessante é o sistema belga de votação pluralitária inventado em 1893: introduz-se o sufrágio universal masculino, mas são dados votos adicionais, não somente segundo o critério *capacitéaire*, mas também para os *pères de famille* que tivessem atingido a respeitável idade de 35 anos. Evidentemente, o motivo básico é dar realce a diferenças estruturais dentro das camadas inferiores e excluir do sistema os elementos menos comprometidos com a ordem social estabelecida.

A resistência a mudanças na delimitação dos distritos eleitorais relaciona-se intimamente com essas estratégias. A rápida urbanização produz desigualdades berrantes, mesmo sob as condições de um sufrágio universal formalmente igual. As injustiças das disposições prussianas quanto à divisão dos distritos foram objeto de acerbos debates durante décadas. A solução extrema

adotada na República de Weimar — ou seja, a adoção de um sistema unitário de representação proporcional para todo o Reich — sem dúvida dá a todo o eleitor a mesma chance abstrata de influir na distribuição das cadeiras, mas ao mesmo tempo põe em foco as dificuldades inerentes a tal padronização em localidades de estrutura muito diversa. A sobre-representação de áreas rurais nos Estados Unidos é outro exemplo.

A entrada das classes inferiores na arena política suscita também uma série de problemas para a *administração das eleições*. Sociologicamente, o ponto mais interessante é a salvaguarda da *independência da decisão eleitoral do indivíduo*. Os defensores das tradições estamentais e do regime censitário argumentam que não se pode esperar que indivíduos economicamente dependentes formem juízos políticos independentes e que, beneficiados com o direito do voto, viriam corromper o sistema através da venda do voto ou com vítimas de intimidações de vários tipos. A prática da corrupção era, sem dúvida, generalizada em muitos países, muito antes da extensão do sufrágio, mas a concessão do direito ao voto a amplas camadas das classes inferiores geralmente traz incentivo a reformas na realização e controle das eleições. O segredo do voto é problema central nesse debate.

A idéia tradicional era de que o voto é um ato público e só devia ser confiado a homens que pudessem sustentar abertamente suas opiniões. O sistema prussiano de votação oral era defendido nesses termos, mas foi mantido por tanto tempo, em grande parte porque mostrava ser um modo fácil de controlar os votos dos trabalhadores rurais.

O voto secreto atrai principalmente a mentalidade liberal urbana: encaixa-se como um elemento a mais na cultura urbana do anonimato e da privacidade, descrita por Georg Simmel. O fator decisivo, entretanto, é o aparecimento do voto das classes inferiores como um elemento da política nacional e a necessidade de neutralizar a ameaça das organizações da classe operária: as disposições quanto ao segredo do voto isolam o operário dependente não só de seus superiores, mas também de seus colegas. Considerando-se o estado das estatísticas eleitorais, é muito difícil determinar com exatidão os efeitos da inviolabilidade sobre o real comportamento dos operários nas eleições. Mas parece muito provável, dada a proporção mínima de comunicações de uma para outra classe, que a inviolabilidade contribui para reduzir a possibilidade da polarização da vida política com base nas classes sociais.

Sob esse aspecto, o voto secreto representa o princípio nacional e plebiscitário da integração cívica, em contraste com as

organizações da classe operária que exemplificam o princípio da representação funcional. Isto é, as reivindicações dos sindicatos e partidos trabalhistas que buscam o reconhecimento para os direitos do quarto estado são contrabalançadas pelas reivindicações da comunidade *nacional* e seus porta-vozes. A votação secreta coloca o indivíduo diante de uma escolha pessoal e torna-o, pelo menos temporariamente, independente de seu ambiente imediato: na cabine de votação ele pode ser um cidadão nacional. As disposições quanto à votação secreta tornam possível ao homem do povo fugir às pressões da política partidária e, ao mesmo tempo, põem o ônus da visibilidade política nos ativistas que operam dentro do movimento operário. Em termos sociológicos, podemos dizer, portanto, que o sistema eleitoral nacional abre canais para a manifestação de lealdades secretas, enquanto que a luta política torna necessário ao ativista do partido tornar públicas suas opiniões, expondo-se ele, dessa forma, à censura quando se desvia da ordem estabelecida.

Conclusões

A extensão da cidadania às classes inferiores da Europa ocidental pode ser encarada de vários pontos de vista complementares. Em termos de comparação entre a estrutura política medieval e a moderna, a discussão exemplifica as tendências simultâneas rumo à igualdade e a uma autoridade governamental de âmbito nacional. A constituição de um Estado-nação moderno é tipicamente a fonte característica dos direitos de cidadania e esses direitos são o símbolo da igualdade em toda a nação. A própria política adquiriu âmbito nacional e as "classes inferiores" têm agora a oportunidade de participação ativa.

A discussão anterior salientou a semelhança verificada na experiência da Europa ocidental, partindo do legado comum do feudalismo europeu. As assembleias estamentais e os parlamentos do século dezoito forneceram o pano de fundo para o desenvolvimento dos parlamentos modernos e para a concepção de um direito à representação que, aos poucos, se estendeu a camadas da população anteriormente sem representação. Essa extensão tem dois elementos mais ou menos discrepantes. De acordo com a ideia do plebiscitarismo, todos os indivíduos adultos devem ter direitos iguais junto a um governo nacional; de acordo com a ideia funcional, a filiação diferencial dos indivíduos é tida como um dado e aceita-se uma forma qualquer de representação de grupo. As duas ideias refletem o hiato existente entre o Estado e a sociedade

em uma era de igualdade. Quando a extensão dos direitos legais, políticos e sociais se torna um princípio da política do Estado, devem usar-se critérios abstratos para implementar esses direitos. Daí, surgem renovadas tentativas de definir sob que aspectos todas as pessoas devem ser consideradas iguais. Entretanto, a sociedade continua marcada por grandes desigualdades. Por isso, todos os adultos que desejam tirar vantagem de seus direitos legais, políticos e sociais associam-se naturalmente uns aos outros, a fim de fazer valer suas reivindicações com a maior eficácia possível, e tais associações refletem (e até mesmo intensificam) as desigualdades da estrutura social. A discussão anterior demonstrou que as relações entre as ideias plebiscitária e funcional são muitas vezes paradoxais.

A igualdade formal perante a lei a princípio, beneficia apenas aqueles cuja independência social e econômica os capacita a tirar proveito de seus direitos legais. Esforços para corrigir *esse tipo* de desigualdade assumem muitas formas, entre elas, disposições que permitem aos membros das classes inferiores valerem-se do direito de associação para a representação de seus interesses econômicos. Contudo, essas disposições, por sua vez, não atingem aqueles indivíduos ou grupos que não desejam ou não podem tirar proveito do direito de associação. Por conseguinte, a igualdade perante a lei involuntariamente divide de nova maneira a população. Novas disposições legais visam resolver as desigualdades que ainda restam ou enfrentar aquelas que surgem, como, por exemplo, a instituição do defensor público nos casos em que o acusado não pode utilizar seu direito à defesa(...). Por enquanto, existem apenas debates sobre a melhor maneira de proteger os membros de sindicatos contra possíveis violações de seus direitos individuais pela organização que representa seus interesses econômicos. O princípio da igualdade legal formal pode ser chamado "plebiscitário", no sentido de que o Estado estabelece diretamente a "capacidade legal" de cada indivíduo. Além disso, disposições especiais procuram de várias formas reduzir as oportunidades desiguais que têm os indivíduos de usar de seus direitos em face da lei. Neste caso, as autoridades que estabelecem as leis "representam" os interesses daqueles que não usam ou não podem usar de seus poderes legais.

O direito e dever de receber uma *educação elementar* pode ser considerado outro modo de igualar a capacidade de todos os cidadãos, no sentido de se valerem dos direitos que possuem. Muito embora a educação elementar proporcione apenas um mínimo de facilidade para tanto, é talvez uma das mais impor-

tantes implementações da cidadania nacional, uma vez que todos os outros direitos têm um caráter mais ou menos permissivo ou seletivo. A educação pública elementar é exemplo do componente plebiscitário do Estado-nação, uma vez que a frequência à escola não só é obrigatória para todas as crianças de determinado grupo de idade, mas também depende da contribuição financeira de todos os pagadores de impostos.

COMPORTAMENTO ELEITORAL

SEYMOUR M. LIPSET (*)

Em toda democracia moderna o conflito entre diferentes grupos se exprime através dos partidos políticos que, basicamente, representam uma "tradução democrática da luta de classes". Muito embora grande número de partidos renuncie ao princípio do conflito entre as classes, uma análise dos apelos que fazem e dos apoios que recebem indica eles, de fato, representam os interesses de diferentes classes. No plano mundial, a principal generalização que se pode fazer é a de que os partidos baseiam-se predominantemente nas classes inferiores, e nas classes média e superior. Tal generalização se mostra verdadeira mesmo no caso dos partidos americanos, que tradicionalmente têm sido considerados como exceções ao padrão classista europeu. Desde o começo de sua história os democratas obtiveram maior apoio das camadas inferiores da sociedade, enquanto que os partidos Federalista, Whig e Republicano contaram com a simpatia dos grupos mais privilegiados.

Naturalmente tem havido importantes exceções a essas generalizações, e o aspecto classe é apenas uma das divisões estruturais da sociedade relacionadas ao apoio partidário. Em todos os países onde há mais de uma religião importante, ou uma diferença nítida entre crentes e ateus, as diferenças religiosas têm implicado no apoio a um ou outro partido. Em alguns países, a crença religiosa tem constituído a base da formação de partidos político-religiosos, dedicados a atender as necessidades de igrejas determinadas. Da mesma forma, divisões étnicas ou de nacionalidade dentro de certos países têm-se refletido na identificação de grupos com determinados partidos ou na formação de partidos com base em etnias ou

(*) Reproduzido de *Political Man*. Londres, Heineman, 1960, pp. 220-232 e 248-252. Com permissão do Autor e de Zahar Editores.