

335

7.21

1ª Conferência Nacional de Saúde

17 A 21 DE MARÇO DE 1986.

A Construção Social da
Cidadania

JOSÉ GERALDO DE SOUSA JUNIOR

8ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE

A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA CIDADANIA

JOSÉ GERALDO DE SOUSA JÚNIOR*

* Assessor Jurídico da Fundação Universidade de Brasília

A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA CIDADANIA

José Geraldo de Sousa Junior

Segundo a abordagem clássica de Marshall, o desenvolvimento da cidadania até o fim do século XIX pode ser compreendido numa análise mais histórica do que lógica, por meio de três elementos que lhe seriam constitutivos: o civil, o político e o social.

O elemento civil seria composto, nas palavras de Marshall, dos direitos necessários à liberdade individual - liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça, este último peculiarmente caracterizado pela sua condição de direito assegurador e afirmador dos demais. Por elemento político, prossegue Marshall, pode entender-se o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. E, como elemento social, a referência 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.

Reconhece Marshall, a partir de um esforço de revisão histórica, especialmente da Inglaterra, pano de fundo dessa sua análise, que embora a construção de uma cidadania genuína e igual, decorresse de uma evolução que contrastasse o status como medida de desigualdade com a especificação de direitos e deveres de conteúdo universal, todo esse processo combinou os respectivos elementos num sistema político fundado numa estrutura de desigualdade social, combinando o reconhecimento dos direitos correspondentes e as possibilidades em que podiam ser usufruídos na prática, na forma de uma cidadania regulada.

A cidadania é regulada no sentido de que o espaço público que a atividade política geralmente instaura, na sociedade, circunscreve, por meio de estratégias diversificadas de dominação, o processo de identificação social de setores dentro da comunidade, para limitar-lhes o reconhecimento de direitos ou para simplesmente excluí-los.

Assim, sob a noção de público, da democracia ateniense, equivalente de uma prática coletiva de cidadãos que expressam uma ação política orientada por valores reconhecidamente próprios de todos, é negada a realidade de uma estrutura escravocrata como impossibilidade de acesso à plena cidadania.

Nem faltou a representação fundada em estratégia de dominação, que permitisse a Aristóteles, armado da materialidade de seu mundo, elaborar uma hermenêutica justificadora do lugar e do tempo de sua classe, por meio de uma explicação da divisão dos homens em seres livres e escravos, de modo que o senhor pudesse atribuir ao escravo a sua servidão como utilidade e justiça decorrente da natureza das coisas.

Por isso que João Mangabeira numa extrapolação crítica do esgotamento da fórmula individualista, denuncia a representação formal do enunciado da Justiça, contida na proposição romana do "dar a cada um o que é seu": "Aplicada em toda a sua inteireza - diz ele - a velha norma é o símbolo da descaridade, num mundo de espoliadores e espoliados. Porque se a justiça consiste em dar a cada um o que é seu, dê-se ao pobre a pobreza, ao miserável a miséria e ao desgraçado a desgraça, que isso é que é deles. Nem era senão por isso que ao escravo se dava a escravidão, que era o seu, no sistema de produção em que aquela fórmula se criou".

A recusa à identidade social por meio de mecanismos de destituição de direitos de cidadania ou de discriminação segundo estereótipos de criminalidade segue a mesma lôgica de negação de papel político ou autonomia para grupos sociais no espaço público que a política instaura.

É desse modo que se elaboram artifícios de tutela, no sentido que o Direito Romano dava ao conceito de plebe: aqueles desprovidos de cidadania e que se fazem representar por meio de outros (cidadãos), encarregados de apresentar e defender direitos na cena pública, ou no sentido da desclassificação sugerida por Benjamin Constant, em passagem que Marilena Chauí anotou a propósito deste tema: "Os direitos dos cidadãos são a liberdade individual, a liberdade religiosa, a liberdade de opinião, o usufruto da propriedade, a garantia contra toda arbitrariedade (...). Em nossas sociedades atuais, o nascimento no país e a maturidade da idade não são suficientes para conferir a todos os homens as qualidades próprias ao exercício da cidadania. Aqueles que a pobreza retém numa eterna dependência e que condena a trabalhos cotidianos não são pessoas esclarecidas, conhecem os negócios públicos tanto quanto uma criança. Não sabem pensar. E têm tanto interesse na prosperidade nacional quanto os estrangeiros, pois não conhecem os elementos fundamentais da economia nacional e só indiretamente participam de suas vantagens. Não quero ser injusto com as classes laboriosas. Não são menos patriotas do que as outras. São capazes de atos de heroísmo e de devotamento tanto mais quando se sabe que não são recompensadas nem pela fortuna nem pela glória. Mas, o patriotismo, que dá coragem para morrer pelo seu país, é uma coisa, e coisa bem diferente é ser capaz de conhecer os seus próprios interesses. Assim, a condição para ser um cidadão politicamente reconhecido é o lazer, indispensável para a aquisição das Luzes e a retidão do julgamento. Somente a propriedade assegura o lazer e, portanto, somente a propriedade torna os homens capazes de direitos políticos".

A compreensão das relações atuais entre a sociedade civil e o Estado, tem acentuado a contradição reelaborada entre o homem, membro imaginário da sociedade política e o homem imerso no plano da realidade, onde se concretiza a sua vida material, em exercício de cidadania. O Estado, como pretensão mediadora "entre o homem e sua liberdade", permanece ainda o "subterfúgio" regulador dos conflitos oriundos da diversificação de grupos de interesses e da heterogeneidade de situa

ções que a sociedade em expansão faz eclodir. A prática consti
tuinte tem sido a arena da agudização dos vínculos entre o ho
mem e a sua cidadania e o espaço relevante para a experiência
da sua regulação.

Se o caso brasileiro pode prestar-se à ilustra
ção, as quatro constituintes que tivemos dão uma amostra da de
finição da cidadania, utilizando-se o critério da representa
ção. Na prática, diz Marília Garcia, "era cidadão quem tinha
o direito de votar nos seus deputados `a Constituinte. E o sis
tema eleitoral adotado para isso, copiado do sistema português,
restringia bastante esse direito".

Referindo-se à Constituinte de 1823, diz ela: "A
eleição era indireta, feita através de quatro escrutínios: as
freguesias elegiam os seus eleitores compromissários; os com
promissários escolhiam os eleitos paroquiais; os eleitos paro
quiais escolhiam os eleitores da comarca que finalmente compa
reciam à capital da província para escolher os seus deputados. Acontece
que nos dois primeiros escrutínios o voto não era secreto e, a
partir do segundo, que escolhia os eleitos paroquiais, o voto
era censitário. Isso significa que, para ser eleito paroquial
- o eleitor de comarca e deputado - era necessário dispor de
uma renda acima de certa faixa. O Brasil já começou excluindo
a participação popular. Não desfrutavam das liberdades políti
cas os brancos pobres e a massa da população negra, escrava, cu
ja participação não era admitida nem em hipótese. A escravidão
era um dos pilares da economia brasileira da época e os libe
rais que fizeram a independência não eram tão liberais assim...
Por esse sistema, foi escolhida uma constituinte composta de
cem cidadãos "instruídos e capazes" - parecidos com aqueles "de
talento" da revolução francesa - em sua maioria, proprietários
e comerciantes".

Da República Velha à nova que aí está, ampliou-se
o limite regulado da cidadania, pelo critério que está sen
do considerado, mantendo-se, em 1891, a vedação ao voto de me
nores de 21 anos, até 1946, às mulheres, até 1934, aos mendi
gos, aos analfabetos, até 1986, aos soldados, ainda agora.

Eliminou-se o sistema censitário. Já não se exige, como o fazia a Constituição de 1891, para ser senador "rendimento anual por bens, indústria, comércio, ou empregos, a soma de oitocentos mil réis". Entretanto, se se crê nos jornais, que renda será necessária hoje, para suportar os custos de uma campanha? A regulação da cidadania que não se concretiza formalmente pela lei, opera-se, na realidade, pelas determinações efetivas das relações econômicas.

Até aqui tracei um quadro em que a cidadania, no dizer de Marshall, se expressa por um elemento, ou seja "o impacto de uma noção em rápido desenvolvimento, o dos direitos da cidadania sobre a estrutura da desigualdade social", especificando os seus limites de regulação.

Essa aproximação, entretanto, não obscurece a abordagem que permite conceber as perspectivas de manifestação de identidade social, por meio de mecanismos de auto-reconhecimento de grupos sociais subalternos ou de classes dotados de capacidade de autonomia e de organização ativa no campo das lutas políticas.

A possibilidade de reconhecimento da própria força como força social não separada de si e concretizável sob a forma de poder político, repõe a noção de cidadania, revigora a por um significado libertário, originado das lutas históricas pela emancipação social do homem, "como direito à igualdade de expressão de interesses na esfera pública, como direito à expressão da identidade, como promessa de representação no poder, e, sobretudo, como exclusão do privilégio", conforme observa Maria Celia Paoli.

"A ação coletiva - acrescenta esta autora - tem o desafio de fazer emergir um sujeito coletivo atuante na história e capaz de ser projetado na sociedade global, ao lado de outros. E isto é questão de formulação ideológica e de luta autônoma, o que quer dizer: o direito a contestar as regras normativas do Estado que incide sobre pessoas e grupos sociais diversos; o direito à transformação da esfera pública controlada pelo poder central de modo a permitir a crítica e a formulação

de um projeto alternativo para si e para a sociedade; e também o direito à garantia de diversidade por uma ordem jurídica democrática".

Procede desse contexto a formulação alternativa que João Mangabeira localiza contemporaneamente ao enunciado do "dar a cada um o que é seu", a objeção, inclusive ideológica, organizadora de uma prática de mundo que já se desenvolvia numa formulação antagônica como conteúdo de máximas de Justiça: "a regra da justiça deve ser: a cada qual segundo o seu trabalho", como resulta da sentença de São Paulo na carta aos Tessalonicenses, enquanto não se atinge o princípio de "a cada um segundo a sua necessidade" (Atos 4, 35).

Há necessidade, portanto, de atualizar a noção de cidadania para a configuração do quadro jurídico que lhe conforme o trânsito conceitual no plano de sua relevância político-jurídica. Trata-se de verificar o "lugar" que cada classe ou grupo ocupa na estrutura econômico-social para definir a dimensão relevante de suas reivindicações por novos direitos e por espaços de efetiva participação.

É esse sentido histórico o que caracteriza toda emancipação humana, como processo de organização das forças sociais sob forma de força política. Na verdade, de acordo com o que acentua Roberto Lyra Filho, um processo de articulação dos princípios básicos da Justiça Social atualizada, segundo padrões de reorganização da liberdade e que se desenvolvem nas lutas sociais do homem, como modelo atualizado de organização social da liberdade.

A cidadania expressa nestes termos, é a condição constitutiva do que Maria Célia Paoli, chama de "espaço civil": algo que "se situa a meio caminho do domínio compreendido pela noção de cidadania no sentido estrito - a igualdade jurídica de cada indivíduo perante a lei na defesa de seus direitos e no cumprimento de suas obrigações - e a ação política propriamente dita, enquanto estratégias organizadas de reivindicações coletivas. Situa-se no terreno do reconhecimento da legitimidade das experiências coletivas, ou seja: que o conjunto de experiências comuns a grupos sociais diversos, vividas no seio

da dimensão privada, possa se expressar na esfera pública de modo autônomo e organizado. A existência de um espaço civil implica a legitimação das regras culturais que organizam a reprodução da vida cotidiana, aquilo que os antropólogos chamaram de 'cultura popular'; implica a apropriação, pelas pessoas a eles sujeitas, dos discursos normativos que Foucault chamou de 'microfísica do poder', o que traria a possibilidade de sua contestação; implica pessoas com uma condição subjetiva comum se apropriarem da esfera pública controlada normativamente pela autoridade e a transformarem, pelo debate, em crítica que se exerce contra o poder do Estado, aquilo que Habermas chamou de 'espaço público': a formação de uma opinião pública crítica. E implica finalmente a sua garantia pela ordem jurídica, de alguma forma tornando lícita a reivindicação coletiva da diversidade. A falta de um espaço civil constituído, que pudesse efetivamente mediar as relações entre Estado e sociedade, parece ter tido como efeito político mais importante que os conflitos cotidianos encontrem apenas duas saídas: a privatização e a repressão. Entre elas, as formas de violência se instalam: a violência das relações pessoais contidas na determinação histórica da sociedade encontra disciplinamento na violência legal da repressão política do Estado. Esta não é, certamente, uma situação apenas própria ao Brasil contemporâneo. Mas, nele, o importante é que passa por uma reavaliação estratégica: a diversidade passa a ser reivindicação enquanto domínios coletivos e se luta pelo seu reconhecimento no plano civil. Aí estão o debate, a publicidade, os movimentos sociais, a coletivizar espaços escondidos".

Numa abordagem que relaciona estes mesmos elementos e que identifica os componentes de conformismo e resistência, no âmbito da cultura popular no Brasil, Marilena Chauí situa três níveis simultâneos e diferentes de lutas para conquista da cidadania:

"Em primeiro lugar, como exigência do estabelecimento de uma ordem legal de tipo democrático na qual os cidadãos participam da vida política através dos partidos políticos, da voz e do voto, implicando uma diminuição do raio de ação do Poder Executivo em benefício do Poder Legislativo ou dos parlamen

tares. Nesse nível, a cidadania está referida ao direito de re apresentação política, tanto como direito a ser representado co mo direito a ser representante.

Em segundo lugar, como exigência do estabeleci mento de garantias individuais, sociais, econômicas, políticas e culturais cujas linhas gerais definem o estado de direito on de vigorem pactos a serem conservados e respeitados e o direito à oposição. Neste nível, a ênfase recai sobretudo na defesa da independência e liberdade do Poder Judiciário, a cidadania es tando referida aos direitos e liberdades civis.

Em terceiro lugar, como exigência do estabeleci mento de um novo modelo econômico destinado à redistribuição mais justa da renda nacional, de tal modo que não só se desfaça a ex cessiva concentração da riqueza e seja modificada a política so cial do Estado, mas sobretudo na exigência de que as classes tra balhadoras possam defender seus interesses e direitos tanto a través dos movimentos sociais, sindicais e de opinião pública, quanto pela participação direta nas decisões concernentes às con dições de vida e de trabalho. Neste nível, a cidadania surge co mo emergência sócio-política dos trabalhadores (desde sempre ex cluídos de todas as práticas decisórias no Brasil) e como ques tão de justiça social e econômica.

Assim, representação, liberdade e participação têm sido a tônica das reivindicações democráticas que ampliaram a questão da cidadania, fazendo-a passar do plano político ins titucional ao da sociedade como um todo. Quando se examina o largo espectro das lutas populares, nos últimos anos, pode-se ob servar que a novidade dessas lutas se localiza em dois regis tros principais. Por um lado, no registro político, a luta não é pela tomada do poder identificado com o poder do Estado, mas é luta pelo direito de se organizar politicamente e de partici par das decisões, rompendo a verticalidade hierárquica do poder autoritário. Por outro lado, no registro social, observa-se que as lutas não se concentram apenas na defesa de certos direitos ou na sua conservação, mas são lutas para conquistar o próprio direito à cidadania e constituir-se como sujeito social, o que é particularmente visível nos movimentos populares e dos traba

lhadores".

É interessante observar como esta autora repõe o esquema de Marshall, fixando o sentido libertário da cidadania na perspectiva da identificação social de um sujeito histórico emergente - o trabalhador - emancipado e consciente de suas próprias forças.

O reconhecimento da própria força, como força social não separada de si, vale insistir, concretiza-se sob a forma de poder político e como projeto de organização popular de base.

Num momento constituinte, que se instaura no Brasil, sob a perspectiva de estabelecimento de novos paradigmas sociais, apresenta-se, pois, a oportunidade de abertura de novos espaços, inclusive ideológicos, a possibilidade de associação livre que assegure a ação de outras esferas políticas - não apenas institucionais - e de novos instrumentos políticos de participação.

O repensar das condições de estruturação da sociedade na perspectiva de um desenvolvimento econômico e seus reflexos nas questões da política e do poder, podem conduzir à direção de cotidiano mais rico e menos opressivo nas instituições que lhe são correspondentes e para a reivenção da cidadania.

Vive-se, no Brasil, efetivamente, uma transição. Transição de onde para onde e por que meios, definirão as atitudes dos diferentes sujeitos sociais e os espaços civis que logrem abrir na sociedade para organizar a sua intervenção.

A armação, num documento constitucional, de uma estrutura de organização de poder e de direitos, resultará apenas num arcabouço formal, se as forças sociais deixarem de responder consciente e mobilizadamente às indicações e referências de seu respectivo projeto histórico emergente, âmbito em que se localiza a possibilidade concreta de organização de um efetivo poder popular.

A esfera de poder das chamadas organizações populares de base, em arranjo constituinte, não materializa apenas uma experiência recente de organização dos movimentos so-

ciais na direção de um papel determinante, ativo e soberano de seu próprio destino. No processo de busca de reconhecimento de suas formações contrainstitucionais e contraculturais, as classes e grupos emergentes, por meio de novas formas organizativas, estabelecem novas quotas de libertação no conjunto da sociedade.

"A devolução e principalmente a recuperação da legitimidade - de que trata Faoro -, que é concomitante ao processo de um caminho em favor da soberania popular, não se desenvolve no plano das abstrações, as matemáticas e as jurídicas. O valor que orienta esse trânsito está dentro da sociedade, com imediata e fundamental expressão política, vinculado a classes, camadas e demais forças".

"O valor inscrito na luta democrática - ele a crescenta - assume um papel universal, capaz de prevalecer a despeito das diferentes hegemonias políticas, sem obedecer ao aparelhamento ideológico de um grupo privilegiado. A pluralidade dos atores que conquistam o status de sujeitos políticos, vale para a velha origem liberal, mas só encontra sua plena expressão na democracia. (Entende-se, sem entrar em maiores demonstrações, que liberalismo e democracia não significam a mesma coisa, podendo até ser contrapostos). A democracia assenta sobre conquistas liberais e, para se afirmar e desenvolver, expande instituições que o liberalismo manteve atrofiadas, bem como cria novos direitos, particularmente os que reconhecem a voz de camadas excluídas e subordinadas. Partidos, sindicatos, órgãos de manifestação e representação supõem o alargamento das bases da sociedade, em termos reais e concretos. A luta pela legitimidade é, em consequência, uma luta social, que se coordena ao Poder Constituinte".

É dele, ainda, a conclusão pertinente:

"O que está em causa não são conquistas isoláveis e controláveis, mas o reordenamento das oportunidades, com a incorporação de novas classes nas esferas representativas da política. Para realizar essa transformação é necessário ir além do poder constituído e buscar na legitimidade constituinte

uma redistribuição de papéis e de forças. Para a escamoteação já é muito tarde, por mais que se cogite de canalizar institucionalmente o dissídio, falsificando-o com regras eleitorais que, mediante malabarismos geográficos, assegurem o simulacro da maioria dos votos. O problema está na raiz do próprio sistema eleitoral, na sua autenticidade a ser aferida de acordo com regras que só o povo, na sua soberania, definirá. O remédio que se aplique unicamente ao sintoma eleitoral e estritamente político agravará o mal em lugar de curá-lo. O movimento parte da sociedade no seu conjunto e não da sociedade no restrito quadro da classe política, com sua esclerosada habilidade".

É diante dessa perspectiva, em que a noção de democracia se conjuga a de cidadania, que se esclarece o seu sentido de criação permanente, como ampliação de espaços de emergência de novas liberdades e de novos direitos. O processo que assim se dinamiza, é mediador das transformações reais das relações de produção e instaura uma ordem econômica ajustada às prioridades sociais, possibilitando a definição de certos princípios fundamentais e meios para garantir, num momento constituinte, a participação organizada do povo, a concretização de seus direitos historicamente atualizados, a liberdade e o pluralismo de expressão e de organização democráticas.

A cidadania nessas condições, perde a condição de regulação escamoteadora e se torna plena.

A experiência recente da luta pela conquista dos direitos de cidadania, na perspectiva dos três níveis de atualização de seu princípio, traduz com efetiva clareza reivindicações específicas, que podem incorporar-se no texto de uma nova Constituição, articuladamente, com seus princípios fundamentais, na estruturação dos direitos e liberdades básicos, como instrumentos afluentes de organização, participação na estrutura econômico-social e política da sociedade.

A par de direitos e liberdades básicos que já se tornaram patrimônio enraizado da humanidade e indissociáveis da compreensão geral de cidadania, que devem ser preservados e revestidos de garantia ativa para sua concretização:

- direito de auto-defesa democrática e da cidadania contra abusos e violações das liberdades, da vontade da maioria e das instituições da democracia.

- aplicabilidade direta e vinculativa dos preceitos constitucionais sobre direitos, liberdades e garantias.

- controle de constitucionalidade por omissão de iniciativa regulamentar.

- proibição de leis restritivas de direitos, liberdades e garantias relativamente ao alcance do conteúdo constitutivo dos preceitos constitucionais.

- adoção da iniciativa popular e do referendo em matéria constitucional e de legislação ordinária.

- adoção do mandato imperativo e revogável no sistema eleitoral de representação.

- fortalecimento e ampliação dos mecanismos de proteção aos direitos: acesso coletivo aos tribunais, direitos de petição, representação, ações populares e de mandato de segurança; direito de fiscalização: procuradores do povo.

- definição e reconhecimento de organizações populares de base, sindical, de moradores, com acesso a informações e integrantes da estrutura de poder local.

- definição de instrumentos de participação de organizações populares na fixação de diretrizes de planificação.

- participação popular na administração da justiça: ampliação do sistema de juri para matérias civis e administrativas; criação de juízos, conselhos, tribunais populares e assessoria técnica para julgamento de questões determinadas (moradia, meio-ambiente, consumo etc).

- controle social da administração e da burocracia: extensão do princípio eletivo para provimento e destituição de cargos públicos.

Bibliografia

- Chauí, Marilena, Conformismo e Resistência, ed. Brasiliense, SP, 1986
- Faoro, Raymundo, Assembléia Constituinte - A Legitimidade Recuperada, Ed. Brasiliense, SP, 1981
- Garcia, Marília, O Que é Constituinte, Ed. Brasiliense, SP, 1985
- Marshall, T.H., Cidadania, Classe Social e Status, Zahar Editores, RJ, 1967
- Paoli, Mária Célia et alii, O Sentido Histórico da Noção de Cidadania no Brasil: Onde Ficam os Índios?, in O Índio e a Cidadania, Ed. Brasiliense, SP, 1983
- Violência e Espaço Civil, in A Violência Brasileira, Ed. Brasiliense, SP, 1982
- Lyra Filho, Roberto, O Que é Direito, Ed. Brasiliense, SP, 1982
- Rosenfield, Denis L., A Questão da Democracia, Ed. Brasiliense, SP, 1984
- Sousa Junior, José Geraldo, Para uma Crítica da Eficácia do Direito, Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 1984
- Weffort, Francisco C., Por Que Democracia?, Ed. Brasiliense, SP, 1984
- Zaluar, Alba, A Máquina e a Revolta - As Organizações Populares e o Significado da Pobreza, Ed. Brasiliense, SP, 1985