

Cidadania: Condição de Exercício dos direitos humanos

Eduardo Carlos Bianca Bittar

O que é cidadania? Esta parece ser uma questão de fundamental importância para a construção do Estado Democrático Direito. Decorrência da tradição moderna, a idéia de cidadania trouxe importantes aquisições para a experiência histórica das democracias, mas em parte não se anelou à realização de uma certa fatia das preocupações que hodiernamente incomodam as práticas políticas.[1]

Num conceito mais político-jurídico tradicional, ser parte de um Estado soberano, cuja adesão lhe concede um certo status, bem como votar e poder ser votado, são as únicas condições para a definição de cidadania. Assim, estariam em jogo duas dimensões: pertencer ou não a uma soberania e ser por ela reconhecido como parte de seus cidadãos, o que passa por critérios de aceitação definidos nas esferas político-diplomática e cívico-jurídica (*ius soli*, *ius sanguini*); estar no gozo dos direitos políticos, podendo votar (cidadania ativa) e ser votado (cidadania passiva) nos processos de participação política. É certo que estes conceitos são funcionais, e remontam a uma tradição histórica moderna e, sobretudo, a uma tradição jurídica que procura tratar de modo técnico a problemática da cidadania.

Não assumindo, portanto, esta leitura ou este viés técnico da questão, e procurando conferir-lhe um tratamento diferenciado daquele que se pretende em linhas dogmáticas, verte-se a reflexão para pensar a pragmática da cidadania, seus problemas e suas implicações sócio-econômicas.

Aliás, há um certo uníssono na discussão da idéia de cidadania que permite dizer que suas insuficiências precisam ser revistas:

“Todos os exemplos aferidos, da história recente e atuais, apontam para a insuficiência do critério da cidadania. Ou seja, embora ninguém negue que a implantação e o respeito aos direitos civis seja desejável em si, eles são nem indispensáveis nem suficientes como condição para a paz entre maioria e minoria. Podemos apontar para algumas deficiências graves embutidas no próprio conceito de cidadão, e que parecem decorrer da definição abstrata do cidadão:

- 1) Esta definição não deixa espaço entre a demanda da assimilação e a ameaça da exclusão; ela é cega às diferenças concretas entre os cidadãos, elimina a possibilidade de transformar essas diferenças – que em outras sociedades impossibilitam a convivência – em um inocente estilo de vida.
 - 2) A teoria da cidadania não pode dar conta das oposições dentro da sociedade à integração de novos candidatos à cidadania, porque não entende o nacionalismo do mainstream. Daí a vulnerabilidade de sociedades modernas e superficialmente civilizadas ao racismo, anti-semitismo etc.” (Jaime Pinsky, Carla Bassanezi Pinsky, História da cidadania, 2003, p. 343-373).
- Quando se insere a perspectiva de análise na dimensão do que é o social, deve-se pensar o quanto as implicações entre as estruturas formais das promessas do jurídico e do político se traduzem em eficazes atendimentos a mandamentos de direitos humanos. Pensar estas questões reclama que se

tome uma outra atitude diante da conceituação tradicional, no sentido de alargar sua significação, para abranger uma dimensão mais ampla de abordagem e reflexão.

A ampliação dos horizontes conceituais da idéia de cidadania faz com que se postule, sob este envólucro, a definição de uma realidade de efetivo alcance de direitos materializados no plano do exercício de diversos aspectos da participação na justiça social, de reais práticas de igualdade, no envolvimento com os processos de construção do espaço político, do direito de ter voz e de ser ouvido, da satisfação de condições necessárias ao desenvolvimento humano, do atendimento a prioridades e exigências de direitos humanos, etc.[2]

Deve-se, portanto superar a dimensão acrisolada do tradicionalismo que marca a concepção conceitual de cidadania, no sentido da superação de suas limitações e deficiências.[3]

No lugar da clausura conceitual tradicional, alargando-se a experiência e o sentido histórico-genético que possuía o termo em seu princípio,[4] o que se propõe é a expansão do sentido em direção às fronteiras das grandes querências sociais, dos grandes dilemas da política contemporânea, dos grandes desafios histórico-realizativos dos direitos humanos.

Nesta concepção, exercitar cidadania não significa, em momento algum, delegar ao Estado a tarefa de gerenciar políticas públicas, ações estratégicas ou investimentos adequados em justiça social. Isto, sem dúvida, é a condição sine qua non para que a política se exerça de modo salutar em prol de uma sociedade. No entanto, na linha de raciocínio que se está desenvolvendo, não se pode considerar a cidadania uma atitude passiva, e muito menos representativa, que se delega a representantes políticos investidos de poder para mandato eletivo que se escolhem por voto periódico.

Se isto é ser cidadão, então a definição de cidadania encontra-se um tanto quanto restrita e apegada à tradição.

Mais do que isto, esta linha de pensamento está ainda eivada por um profundo assistencialismo e por concepções paternalistas de Estado.

O que se pensa é que a questão da cidadania é uma problemática inerente a um povo.

É este povo que bem conhece suas carências, deficiências, necessidades, etc. É também este povo que possui as condições para a transformação de sua condição, o que, no entanto, não se consegue sem a organização da sociedade civil, sem a mobilização das comunidades, sem a conscientização dos grupos minoritários, sem a adesão das mentalidades ao projeto social que pode transformar seu cotidiano.

Isto se torna ainda mais importante de ser destacado, grifado e impresso na mentalidade de um povo, na medida em que se vive um momento peculiar, um

período de transição, em que se instalou nas mentalidades coletivas uma certa decepção com os paradigmas e promessas modernas que gerou apatia e abdicação do compromisso com os ideais sociais básicos de estruturação de nosso meio.

Leia-se, a respeito:

"O discurso pós-moderno levanta questões importantes para problemas graves das sociedades "pós-industriais" serve para a crítica do homem parido pela sociedade de massas, massificado, tão bem descrito pelo Le MondeO Moderno e o Pós-Moderno no Direito: Reflexões Sobre um Neocolonialismo Jurisdicista, in Cláudio Souto e Joaquim Falcão, Sociologia e Direito - Textos Básicos para a Disciplina de Sociologia Jurídica, p. 252).

É de acordo com esta concepção, e dentro desta experiência prática e histórica de abertura da concepção de cidadania,[5] que o chamado terceiro setor surgiu para se alinhar ao Estado na construção da cidadania e da efetividade de direitos fundamentais:

"Por ora, vamos nos ater a uma definição mais genérica: compreendem o terceiro setor todas as entidades que não fazem parte da máquina estatal, não visam lucro e não se afirmam com discurso ideológico, mas sim sobre questões específicas da organização social. Se o aspecto negativo da definição é claro – sabemos que não é História da cidadania, 2003, p. 565).

A narrativa da eclosão de uma nova categoria para o pensamento político, além de Estado e sociedade civil, além de povo e soberano, bem como a discussão sobre a efervescência causada por estes novos atores no cenário de composição de interesses públicos, é questão que se transformou em temário fundamental da reflexão sociológica dos últimos anos, a partir das próprias experiências das décadas de 70, 80 e 90, num paulatino processo de agigantamento e aperfeiçoamento das estruturas que dão suporte e estruturação aos grupos organizados.[6]

Assim é que o grande agente do processo de construção e re-construção da cidadania passa a ser o agente coletivo de direito, na concepção de José Geraldo de Souza Júnior.[7]

Ainda problemática, esta discussão começa a se instalar, sobretudo em países periféricos, onde as ausências do Estado se fazem sentir mais fortemente: "Às vésperas do século XXI a América Latina está ainda longe de permitir o exercício de uma plena cidadania em relação a todos os indivíduos, pois as camadas desfavorecidas das sociedades latino-americanas sempre estiveram à margem dos direitos civis, sem acesso ao direito e à justiça. Nesse continente, em consequência da marginalização social, econômica e política, as alternativas ao direito e à justiça se traduzem por uma luta em favor de uma nova ordem social e jurídica em oposição ao sistema jurídico do Estado. Aqui, o termo "alternativo" adquiriu, em suas diversas concepções, sentidos distintos daqueles que foram consagrados pelos movimentos alternativos dos países centrais. As experiências alternativas nos campos da justiça – se bem que submetidas atualmente a críticas cada vez mais vigorosas – traduzem uma tendência à descentralização e à informalização da justiça com o objetivo de

reduzir a esfera de ação do Estado. Nos países pós-industrializados, a sociedade civil é capaz de assumir a gestão dos conflitos sociais.

Na América Latina, pelo contrário, as formas alternativas de solução de conflitos aparecem como uma consequência da ausência do Estado ou de sua incapacidade de incorporar as camadas desfavorecidas naquilo que é chamado, ali, de “espaço público”, isto é, o espaço onde são repartidos os bens políticos e sociais. Em consequência, o que chamamos de “alternativo” no continente latino-americano diz respeito, prioritariamente, à valorização da própria sociedade civil em si mesma e à implantação de um “outro direito” ou de uma “outra justiça”, que permitiria entrever um “outro Estado”, mais democrático. Assim, nos países centrais, o “alternativo” é um movimento de caráter “centrífugo” – ele parte do estado em direção à sociedade civil -, enquanto na América Latina trata-se de um movimento de caráter “centrípeto” – da sociedade civil em direção ao estado – com o objetivo de propor uma nova ordem jurídica.” (Eliane Botelho Junqueira e Wanda Capeller, *Alternativo (direito; justiça): Algumas Experiências na América Latina*, in (Cláudio Souto e Joaquim Falcão, *Sociologia e Direito - Textos Básicos para a Disciplina de Sociologia Jurídica*), p.161 e 162).

quando o equiparado ao novo egoísta: "Pragmatismo, e cinismo. Preocupações a curto prazo. Vida provada e lazer individual. Sem religião. Apolítico, amoral, naturista, narcisista. Na pós-modernidade, o narcisismo coincide com a deserção do indivíduo cidadão que não mais adere aos mitos e ideais de sua sociedade". Daí estar coberto de razão Felix Guatari quando afirma ser a "pós-modernidade" o "paradigma de todas as submissões". (Edmundo Lima de Arruda Júnior, terceiro setor -, o lado afirmativo deve ser particularizado. Ou seja, uma vez que o terceiro setor engloba um sem números de entidades com origens e finalidades diversas, a compreensão só acontece no âmbito de cada categoria" (Jaime Pinsky, Carla Bassanezi Pinsky,

Ante à falta, se instala uma nova ordem e uma nova concepção de cidadania precisa se modular para restabelecer certa coerência na administração dos conflitos, onde a participação direta nos processos flexíveis de articulação de decisões políticas seja possível.[8] Diante da falência, e mesmo da ineficiência, do Estado no gerenciamento e na distribuição de bens fundamentais da vida organizada em sociedade, as alternativas aos modos tradicionais de se conceberem práticas jurídicas e práticas políticas se instalam para suprir carências.[9]

*Livre-Docente e Doutor, Professor Associado do Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, é autor do livro *“Ética, educação, cidadania e direitos humanos”*, publicado pela Editora Manole.

[1]“A cidadania – quer dizer, a existência de direitos políticos completos e iguais – garante ou ao menos facilita a boa convivência entre maiorias e minorias? Permite uma coexistência regular, se não amistosa, com pouca

violência e com possibilidades mais ou menos iguais para os membros de diferentes comunidades? E se isso não ocorre, que tipo de organização social e/ou política permitiria isso? Direitos civis iguais são imprescindíveis?

Usarei uma definição restritiva do que é a cidadania: direitos civis e políticos, completos e iguais, mas no sentido original, individual. Expandir o conceito até incluir direitos grupais ofuscaria a nossa discussão.

Vamos abordar a tensão a heterogeneidade que caracteriza a maior parte das sociedades e o princípio da sua organização política que, para fins de direitos e deveres, considera seus membros como parceiros iguais e desconsidera quaisquer divisões internas – seja de ordem socioeconômica (classes, grupos profissionais etc.), seja de ordem territorial, identitária ou biológica (grupos regionais, lingüísticos, religiosos, etnias, raças, gêneros etc.).

A questão da relação entre a maioria e a(s) minoria(s) vem complicando a coexistência há muito tempo. Porém, quando emergiu a idéia da cidadania na Europa Ocidental do século XVIII, a questão das identidades coletivas heterogêneas ficou inicialmente fora do olhar dos pensadores e políticos. Por um lado, essa idealização do conceito de cidadão evoluiu em sociedades que eram (excepcionalmente, do ponto de vista comparativo) relativamente homogêneas, tanto racial quanto religiosa e etnicamente; por outro, e mais importante, a heterogeneidade não foi vivida como problema a agendar. As guerras religiosas tinham terminado há muito, revoltas regionais haviam sido reprimidas, o Iluminismo enfatizava e valorizava o que seres humanos tinham em comum, e o despertar das nações estava ainda no futuro. O cidadão então “inventado” tinha um discurso abrangente contra os monarcas absolutistas, as aristocracias com seus privilégios inúteis, os sacerdotes obscurantistas; mas tinha pouco a dizer sobre como lidar com diferenças de cor da pele, língua, fé. Tudo isso iria mudar no século XIX, sob o impacto das revoluções política, industrial e demográfica, que uniram massas humanas numa busca incessante e turbulenta frente à modernidade. A confrontação entre as diferenças surgidas tornou urgente achar soluções para possibilitar a convivência. O conceito de “cidadão”, expandido para incluir a democracia, foi então utilizado como método para permitir e legitimar a coexistência de tantos homens diferentes. Só que isso, dentro do ideário de cidadania, podia ser feito unicamente por meio da negação de diferenças grupais: a aplicação de princípios genéricos solucionaria, acreditou-se, as desigualdades particulares. O ideal se chocou com a dura realidade social de discriminação, preconceitos, perseguição, alienação. Veremos que o método teve resultados importantes, mas apenas parciais e relativos” (Jaime Pinsky, Carla Bassanezi Pinsky, *História da cidadania*, 2003, p. 343-344).

[2] É neste sentido que a sociologia e as práticas de ciências política vêm postulando a ampliação conceitual do termo. Para a visualização de um estudo empírico sobre este perfil de cidadania, *vide* Haddad, *Justiça e segurança na periferia de São Paulo: os centros de integração da cidadania*, 2003.

[3]“Daí a segunda dimensão do paradoxo endêmico à idéia de tradição. A tradição só pode entrar na consciência humana introduzida pelo tradicionalismo. Recomendação da escolha a ser feita e implicando pois a escolha e a necessidade humana de escolher, o tradicionalismo está portanto organicamente ligado à sociedade autônoma; sua presença, de fato, é prova da

autonomia da sociedade em que ocorre. Mas o tradicionalismo é um sintoma da sociedade envergonhada da própria autonomia, que não sente à vontade com isso e sonha em escapar dessa liberdade. Assim como a hipocrisia é um tributo indireto pago à verdade pela mentira, da mesma forma o tradicionalismo é um tributo enviesado, embaraçado e envergonhado pago à autonomia pela heteronomia” (Bauman, *Em busca da política*, 2000, p. 143).

[4]O surgimento histórico do termo nega a experiência social das grandes problemáticas que incomodam as práticas políticas hodiernas: “Assim a evolução da cidadania começou na sociedade europeia, branca e cristã, sem divisões internas insuperáveis além das contradições de classe, e com poucas minorias raciais, nacionais ou religiosas” (Jaime Pinsky, Carla Bassanezi Pinsky, *História da cidadania*, 2003, p. 345).

[5]Esta historicidade se revelou no Brasil a partir da década de 80: “Na passagem dos anos 80 à década seguinte, surgiu, no Brasil, um tipo de organização inexistente até então: entidades voltadas para questões de interesse público, capazes de formular projetos, monitorar sua execução e prestar contas de sua finanças: as organizações não-governamentais. No Brasil, as ONGs nasceram calcadas no modelo norte-americano e dentro de circuitos de cooperação global.

Enquanto muitos movimentos sociais das décadas de 1970 e 1980 não dispunham de apoio financeiro, as ONGs dos anos 90 vão encontrar na cooperação internacional o veículo adequado para financiar o apoio à luta pela cidadania. Relação que os organismos internacionais não podiam estabelecer com os movimentos sociais, que não tinham enfoque empresarial. Como observa Rubens César Fernandes” (Jaime Pinsky, Carla Bassanezi Pinsky, *História da cidadania*, 2003, p. 570).

[6] "O registro feito pela literatura sociológica mostra que o tema dos movimentos sociais é recente. A rigor, datam de 1977 e 1978 os primeiros estudos, atraídos pelo ineditismo de práticas sociais populares, numa conjuntura de despolitização repressiva da sociedade civil brasileira, submetida a uma estratégia autoritária de articulação dos interesses capitalista de acumulação" (José Geraldo de Souza Júnior, *Movimentos Sociais - Emergência de Novos Sujeitos: O Sujeito Coletivo de Direito*, in (Cláudio Souto e Joaquim Falcão, *Sociologia e Direito - Textos Básicos para a Disciplina de Sociologia Jurídica*, p. 255).

[7] "Ora, a análise sociológica pôde precisar que a emergência do sujeito coletivo opera num processo pelo qual a carência social é percebida como negação de um direito que provoca uma luta para conquistá-lo. De acordo com Eder Sader, "a consciência de seus direitos consiste exatamente em encarar as privações da vida privada como injustiças no lugar de repetições naturais do cotidiano. E justamente a revolução de expectativas produzidas esteve na busca de uma valorização da dignidade, não mais no estrito cumprimento de seus papéis tradicionais, mas sim na participação coletiva numa luta contra o que consideraram as injustiças de que eram vítimas. E, ao valorizarem a sua participação na luta por seus direitos, constituíram um movimento social contraposto ao clientelismo característico das relações tradicionais entre os

agentes políticos e as camadas subalternas". (José Geraldo de Souza Júnior, *Movimentos Sociais - Emergência de Novos Sujeitos: O Sujeito Coletivo de Direito*, in Cláudio Souto e Joaquim Falcão, *Sociologia e Direito - Textos Básicos para a Disciplina de Sociologia Jurídica*, p. 259).

[8]A experiência sociológica de Boaventura de Souza Santos, a respeito de Pasárgada, nesta dimensão, parece ser um importante marco teórico sobre este dilema: "Este texto faz parte de um estudo sociológico sobre as estruturas jurídicas internas de uma favela do Rio de Janeiro, a que dou o nome fictício de Pasárgada[8] Este estudo tem por objetivo analisar em profundidade uma situação de pluralismo jurídico com vista à elaboração de uma teoria sobre as relações entre Estado e direito nas sociedades capitalistas. Existe uma situação de pluralismo jurídico sempre que no mesmo espaço geopolítico vigoram (oficialmente ou não) mais de uma ordem jurídica. Esta pluralidade normalmente pode ter uma fundamentação econômica, rárca, profissional ou outra; pode corresponder a um período de ruptura social como, por exemplo, um período de transformação revolucionária; ou pode ainda resultar, como no caso de Pasárgada, da conformação específica do conflito de classes numa área determinada da reprodução social – neste caso, a habitação." (Boaventura de Sousa Santos, *Notas sobre a História Jurídica-Social de Pasárgada*, in (Cláudio Souto e Joaquim Falcão, *Sociologia e Direito - Textos Básicos para a Disciplina de Sociologia Jurídica*, p. 87).

[9]"Malgrado a existência de um denominador comum aos movimentos alternativos latino-americanos, isto é, a exclusão das camadas populares de qualquer processo de decisão, seja ele político, econômico ou social, o termo permanece polissêmico em razão das diferentes estratégias implementadas com o objetivo de uma transformação social, e dos diversos projetos propostos por cada tendência política: 1. o uso alternativo do direito; 2. a prática alternativa (ou exercício alternativo) do direito; 3. jurisdição alternativa; 4. alternativas à justiça." (Eliane Botelho Junqueira e Wanda Capeller, *Alternativo (direito; justiça): Algumas Experiências na América Latina*, (Cláudio Souto e Joaquim Falcão, *Sociologia e Direito - Textos Básicos para a Disciplina de Sociologia Jurídica*), p. 162).



www.dhnet.org.br