

DIREITO GARANTIDO É DIREITO EXERCIDO? A CIDADANIA E A “MARCA DA ORIGEM” NO BRASIL

Felipe Dutra Asensi*

RESUMO

O debate sobre a cidadania no Brasil enseja múltiplas discussões, as quais remetem não somente à nossa formação sociológica como também ao próprio processo de reivindicação de direitos exercido pelos seus titulares no cotidiano das práticas sociais. A temática da cidadania, no Brasil, enseja uma discussão que extrapola seus aspectos contemporâneos, o que implica refletir sobre a própria cultura política e cívica que, a seu modo, se constituiu na sociedade brasileira e pensar de que forma seus limites e possibilidades de exercício de direitos influem diretamente na concepção de Estado, sociedade civil, instituições jurídicas, etc. Neste texto, o que se procura identificar é justamente em que sentido as características presentes em nossa origem se desenvolveram e foram recriadas no cenário contemporâneo, interferindo diretamente na efetivação e compreensão das pessoas sobre seus próprios direitos. Por isso, será realizada uma análise de algumas questões de nosso passado que, direta ou indiretamente, estão presentes no cenário contemporâneo, sob a perspectiva de que nem todo direito objetivamente garantido é efetivamente exercido pelos seus titulares. Assim, a proposta consiste em realizar uma discussão das questões atinentes à nossa origem a fim de subsidiar uma análise sobre o desenvolvimento na prática dos direitos, principalmente tomando como norte a Constituição de 1988 e o debate sobre democracia participativa no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE

DIREITO, CIDADANIA, CENTRALIZAÇÃO, CONSTITUIÇÃO DE 1988, DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

· Cientista social formado pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Concluinte de Direito pela Universidade Federal Fluminense. Pesquisador do Laboratório de Pesquisas sobre Práticas de Integralidade em Saúde (Lappis/Uerj). Mestrando em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Bolsista do CNPq. E-mail: felipedml@yahoo.com.br.

ABSTRACT

The citizenship debate in Brazil tries multiple discussions, which refer not only to our sociological formation but also to the proper process of claiming rights exercised by its owners in the practical life. The citizenship thematic, in Brazil, tries a discussion that surpasses its contemporaries aspects, which implies to reflect on the proper political and civic culture that, in its own way, constituted itself in the Brazilian society, and to think of how the limits and possibilities of exercising rights influence directly in the conception of State, civil society, legal institutions, etc. In this text, the objective is to identify in which sense the characteristics of our origin had developed and had been recreated in the contemporary scene, intervening directly in the people's understanding of their own rights. Therefore, an analysis of some questions of our past that, directly or indirectly, are present in the contemporary scene will be carried through in terms of the exercised rights by its owners. Thus, the proposal consists in carrying through a discussion of the questions of our origin in order to subsidize an analysis of the practical development of rights, mainly taking as paradigm the Constitution of 1988 and the debate on participatory democracy in Brazil.

PALAVRAS-CHAVE

LAW, CITIZENSHIP, CENTRALIZATION, CONSTITUTION OF 1988, PARTICIPATORY DEMOCRACY

I) INTRODUÇÃO: PENSANDO A “MARCA DA ORIGEM” BRASILEIRA

O debate sobre a cidadania no Brasil enseja múltiplas discussões, as quais remetem não somente à nossa formação sociológica e jurídica como também ao próprio processo de reivindicação de direitos exercido pelos seus titulares no cotidiano das práticas sociais. Os avanços jurídico-institucionais que ocorreram no Brasil, principalmente a partir do processo de redemocratização no final do século XX, traduzem esta perspectiva que põe em discussão, de um lado, nossa formação sociológica e jurídica e, de outro, os desafios contemporâneos. De fato, é possível pensar como determinados elementos presentes em nossa “origem”, em alguma medida, permanecem no presente. Porém, deve-se admitir,

desde já, que não se trata de uma postura determinista que admite como invariáveis no tempo e no espaço certos aspectos da vida social, mas sim de considerar certos aspectos que, na origem de nossa formação, se enraizaram de tal modo que, mesmo sendo relidas e recriadas ao longo do tempo, ainda permanecem sob uma nova roupagem no plano das práticas sociais. Para tal, seria útil pensar a questão da origem a partir de Tocqueville, autor que analisou a sociedade americana no sentido que se pretende estudar aqui a sociedade brasileira, o que amplia a capacidade analítica a ser desenvolvida. O centro do argumento do autor, logo nas primeiras páginas de sua reflexão sobre a democracia na América, é o seguinte:

examinemos a criança ainda nos braços de sua mãe; vejamos o mundo exterior a refletir-se pela primeira vez no espelho ainda obscuro de sua inteligência; contemplemos os primeiros exemplos que lhes chamam atenção; ouçamos as primeiras palavras que despertam nele as forças adormecidas do pensamento; assistamos, por fim, às primeiras lutas que terá que enfrentar; e somente então compreenderemos de onde vêm os preconceitos, os hábitos e as paixões que vão dominar a sua vida. O homem acha-se inteiro, por assim dizer, entre as cobertas de seu berço.

No caso das nações, verifica-se algo análogo. Os povos guardam sempre as marcas de sua origem. As circunstâncias que acompanharam o seu nascimento e serviram ao seu desenvolvimento influem sobre todo o resto de sua existência (Tocqueville, 1977:29)

Tocqueville nos indica que os elementos históricos e sociológicos presentes na origem de uma sociedade, de certa forma, estão presentes no seu desenvolvimento, mas não de uma forma mecânica como se costuma atribuir sob uma perspectiva determinista. De fato, o argumento de Tocqueville é que, a partir das práticas sociais que se desenvolvem no espaço e no tempo, as características da origem se realimentam, se recriam e se refazem no cotidiano dos atores, e somente a partir desta prática social é possível pensar a “permanência” dessa origem. Por isso, Tocqueville afirma que, ao ter estudado a história da América, não haveria “*sequer uma opinião, sequer um hábito, sequer uma lei, poderia dizer mesmo sequer um acontecimento, que não possa ser explicado sem dificuldade pela origem do povo*” (Idem, 30). Indo além, ainda ressalta que todos esses “*traços gerais da nação se encontravam, em maior ou menor grau, na fisionomia daqueles filhos seus que tinham ido buscar um novo porvir nas bordas opostas do Oceano*” (Idem, 31). Pensando na perspectiva brasileira, o depoimento de Nabuco em sua autobiografia é paradigmático: “*Pela minha parte acredito não ter nunca transposto o limite das minhas quatro ou cinco*

impressões... Os primeiro oito anos da vida foram assim, em certo sentido, os de minha formação, instintiva ou moral, definitiva” (Nabuco, 2001:179).

A origem, nesta linha, se irradia em todas as dimensões da sociedade, constituindo-se como uma “rede” que serve como referencial e, simultaneamente, como patamar ético-político de exercício de direitos pela via da cidadania. Por isso, é importante pensar quais são as características de nossa origem, e em que medida podemos pensar o Brasil de hoje a partir de nossa formação sociológica e jurídica originária. Podemos, então, apontar duas características da origem que, em virtude de sua relevância social, se desenvolveram e estão presentes na sociedade atual: a precedência da idéia sobre os fatos e a cultura da transação.

A precedência da idéia sobre os fatos indica que há uma certa “insensibilidade” às peculiaridades de nossa sociedade, o que implica em uma visão hermética dela calcada na perspectiva do todo, desconsiderando as especificidades regionais, locais, etc. Isso se manifesta principalmente no plano sócio-político, uma vez que, aqui, *“o ideal precedeu o material; o signo, as coisas; o traçado geométrico do plano, as nossas cidades; e a vontade política de explorar, o sistema produtivo”* (Werneck Vianna, 1997:126). Diversos autores apontam este traço característico em nossa sociedade ao enfatizarem que, primeiro, germinaram-se as idéias e, somente depois, surgiram os fatos e realidades (Faoro, 1994:45). A própria crítica que Nestor Duarte (1939) realiza é no sentido de que, na sociedade brasileira, sempre se procura adaptar os fatos às leis, e não o inverso. Uruguai (2002), Euclides da Cunha (2006) e Alberto Torres (1982), refletindo sobre o plano político e compartilhando desta perspectiva, também sustentam que, antes de sermos “filhos” de nossa sociedade, somos “filhos” de uma teoria política, o que corrobora com a idéia de que a nossa formação sociológica é construída a partir de exterioridades, e não a partir de práticas sociais desenvolvidas em seu interior de forma endógena, conforme a sociedade americana analisada por Tocqueville. Seríamos uma sociedade construída a partir de caracteres que nos são externos, tipicamente europeus, o que promoveu uma desconsideração de nossas especificidades, principalmente na dimensão político-social.

Uma outra característica que podemos atribuir à origem de nossa sociedade é a cultura de transação. A literatura sobre o tema é considerável e tem como argumento central a idéia de que, no Brasil, os acontecimentos ocorrem muito mais por meio de

políticas conciliatórias do que efetivamente por rupturas. Trata-se de uma perspectiva que enfatiza o compromisso realizado por seguimentos dominantes em nossa sociedade que, em certa medida, permite a sua permanência na dominação. Talvez o que descreveu de forma mais explícita esta cultura de transação tenha sido Justiniano José da Rocha, ao pensar a trajetória da sociedade brasileira a partir de três momentos: ação, reação e transação. Por sua vez, a própria ênfase que Euclides da Cunha nos oferece sobre o processo de independência nos indica também o caráter conciliatório. Segundo o autor, a independência foi uma revolução, mas uma revolução sintética. A república seria, em sua análise, o próprio coroamento da obra da monarquia (Cunha, 2006), o que não implica, de forma alguma, ruptura. Nesta mesma linha, Carvalho, ao analisar a passagem do Império para a República, a compara a um “teatro de sombras”, sustentando que o melhor gênero teatral a se enquadrar o sistema imperial seria a comédia, pois esta “*admite o conflito, gira em torno dele, mas permite a reconciliação final [...] reconciliação feita em geral em clima festivo*” (Carvalho, 1996). Assim ocorreu no final do Império, segundo o autor, em um baile a menos de um mês da Proclamação da República, que representaria a conciliação entre monarquia e proprietários rurais. A festa, realizada em uma ilha, já denota o caráter segregador entre as diferentes realidades sociais: uma, dos dominantes, e outra, dos dominados. E a idéia de conciliação consiste justamente na possibilidade de promover mudanças sem ensejar rupturas, a exemplo da Proclamação da República. Tal perspectiva, inclusive, é analisada pelo próprio Mercadante (1965) ao enfatizar que, na sociedade brasileira, há uma “constante” da conciliação nos acontecimentos.

Neste texto, o que se procura identificar é justamente em que sentido as características presentes em nossa origem se desenvolveram e foram recriadas no cenário contemporâneo, interferindo diretamente na efetivação e compreensão das pessoas sobre seus próprios direitos. Por isso, será realizada uma análise de algumas questões de nosso passado que, direta ou indiretamente, estão presentes no cenário contemporâneo, sob a perspectiva de que “*nem todo ‘direito’ (objetivo) é direito ‘garantido’*” (Weber, 1980:119). Assim, a proposta consiste em realizar uma discussão das questões atinentes à nossa origem a fim de subsidiar uma análise sobre o desenvolvimento na prática dos direitos,

principalmente tomando como norte a Constituição de 1988 e o debate sobre democracia participativa no Brasil.

II) OS DILEMAS DO PASSADO

2.1. Centralização e descentralização

A temática da centralização e da descentralização é uma constante no desenvolvimento histórico do Brasil, ganhando relevo nos debates do século XIX - ou século IV, como denomina Oliveira Vianna (1987) -, que reflete uma série de acontecimentos de grande relevo em nossa sociedade, tais como a Independência, a Regência, e a própria Proclamação da República. De fato, o Brasil tem, em sua raiz, uma presença fortemente centralizadora, com certos espaços de tempo em que se vivenciou a descentralização. Não somente os pensadores da época como os posteriores nos demonstram que a presença do Estado como centro organizador da sociedade é seu elemento característico, o que reforça a tese da prevalência do público sobre o privado e do centro sobre a federação. Talvez, o maior exemplo desta centralização tenha sido a figura do poder Moderador exercido pelo Imperador, que se constitui não somente visando a maior presença do Executivo nas outras esferas de poder, mas também a própria centralização das decisões e redução dos efeitos de um eventual *self-government*. A presença de determinados pensadores foi fundamental na solidificação deste poder, ganhando relevo a obra de Visconde de Uruguai. O autor parte de uma perspectiva que admite o poder Moderador como essencial a qualquer organização política, salientando que *“uma Constituição que não encerrasse em si atribuições moderadoras seria uma máquina incapaz de funcionar algum tempo sem estalar e desorganizar-se”* (Uruguai, 2002:341). A presença do poder Moderador, nesta linha, seria antes de tudo um princípio de organização do Estado para que, a partir dele, se irradiasse a vida social, o que amplia a centralização das decisões sobre os rumos do país, uma vez que se trata de um *“poder não de movimento, mas essencialmente conservador”* (Idem, 345).

No tocante ao poder Executivo, Uruguai promove uma reflexão que segue no sentido da centralização. A tese principal do autor é inovadora não porque trata da centralização política no âmbito do Executivo, mas porque estabelece uma certa

centralização no processo de resolução de conflitos e garantia de direitos. Mais propriamente, Uruguai realiza uma distinção entre a atribuição pertencente ao poder judicial e a atribuição pertencente ao poder administrativo. O argumento é que o “*poder judicial tem por missão punir os crimes e regular os direitos privados, por meio da aplicação especial das leis da ordem penal e civil*”, ao passo que o administrativo “*aplica as leis de ordem pública e de interesse mais ou menos geral*”, procedendo por meio de “*execução geral e providências gerais, salvo quando decide sobre dificuldades especiais tais que opõem o direito dos particulares à execução de medidas de interesse geral, o que dá lugar ao contencioso administrativo*” (Idem, 100). Temos, então, um poder que se destina a dirimir conflitos privados - o judicial - e um outro poder que se destina a efetivar e garantir direitos públicos - o administrativo -, o que reduz as possibilidades de atuação da esfera judicial na efetivação de direitos, já que seria, na visão de Uruguai, de competência do poder Executivo, ora autoritário.

Seguramente se trata de uma divisão cuja centralização “*aplica-se e conserva-se pela fiscalização ou tutela que exerce a autoridade central a respeito de cada província ou município*”, de modo que tal fiscalização e tutela sejam indispensáveis “*não só para resguardar os direitos e interesses da associação em geral, como também para assegurar o cumprimento das leis, e o respeito aos direitos de cada um*” (Idem, 440). O chamado contencioso administrativo, então, seria a forma pela qual o centro se faria presente em todas as esferas políticas, do local ao Estado, perpassando de forma burocrática a vida social. Trata-se de um modelo que recebeu críticas de alguns autores, tais como o Senador Nabuco, uma vez que são “*numerosos os pareceres em que Nabuco sustenta a inconstitucionalidade do contencioso administrativo*” (Nabuco, 1998:1026), e, principalmente, de Tavares Bastos, segundo o qual querer aplicar “*o mesmo sistema a todas as pendências entre a administração e os particulares, originadas nas províncias, não é aliviar, é oprimir os cidadãos*” (Bastos, 1975:105).

Na linha inversa à de Uruguai, e propondo uma perspectiva descentralizadora que considere as especificidades do “local”, encontra-se como principal expoente Tavares Bastos. Se em Uruguai temos a idéia de que a centralização é essencial à organização política, Bastos sustenta que a descentralização significa “*reduzir o poder ao seu legítimo*

papel, emancipar as nações da tutela dos governos, obra duradoura do século presente”, não se constituindo somente como uma questão administrativa, mas principalmente como *“o fundamento e a condição de êxito de quaisquer reformas políticas”* (Idem, 1975:pref.). Inclusive, Bastos associa a centralização à inevitabilidade do próprio despotismo, tendo em vista que centralizar implicaria a formação de uma hierarquia fortemente desigual entre povo e governo. Para o autor, *“não pode coexistir com a república uma semelhante organização do poder. Assim, absolutismo, centralização, império são, neste sentido, expressões sinônimas”* (Idem, 8). Pelo contrário, *“povo e governo que o preside devem de ter, sob o ponto de vista moral, o mesmo valor”* (Idem, 32), de modo que os *“os interesses municipais não podem ser previstos por lei nacional simétrica, só às legislaturas das províncias deve caber a faculdade de regulá-los”* (Idem, 147). A aposta de Bastos é decisivamente na federação, com caracteres descentralizadores, razão pela qual o autor acredita que *“a variedade sob o sistema federativo leva decidida vantagem à uniformidade administrativa, que da monarquia centralizada, quer da república una e indivisível”* (Idem, 145), o que permite, a partir de uma perspectiva descentralizada, pensar na construção de direitos na dimensão local, nas práticas sociais, e não a partir de uma normatividade estatal homogênea e abstrata.

Indo além, Werneck Vianna, ao analisar a obra de Bastos, ainda aponta que um dos aspectos da centralização por este autor criticado é o fato desta efetivamente impedir *“o indivíduo de se elevar à cidadania, como é ele quem, através de suas ações, inibe a iniciativa e enfraquece o espírito público”* (Werneck Vianna, 1997:139). Na medida em que a centralização enfraquece o espírito público, reduz cada vez mais as possibilidades de exercício de cidadania e reivindicação de direitos, de modo a produzir *“seres dependentes do Estado, com sua burocracia – esta outra marca do Oriente entre nós – atuante como exército permanente do despotismo; a descentralização faria deles cidadãos”* (Idem, 143-144).

2.2. Estadania

De fato, Tavares Bastos admite ser preciso um incremento da própria cultura cívica e política dos cidadãos, algo que, segundo sua análise, é um desafio. Nesta linha, Werneck

Vianna, em sua análise sobre Bastos, sustenta que seu pensamento leva “*ao reconhecimento de que sobre a base da sociedade civil herdada da colônia não há obra de americanização possível, que deve ser concebida como fruto da ação iluminada do Estado em nome da busca da boa sociedade e das exigências civilizatórias*” (Werneck Vianna, 1997:141). Mais propriamente, o *homo economicus* americano não teria lugar entre nós, em virtude da tradição ruralista em que estamos inseridos, e Bastos, sensível a isso, “*reconhece, como seus críticos, que o terreno lhe é adverso*” (Idem, 144).

Todo esse processo nos conduz a pensar que somente a partir do centro se organizaria a sociedade brasileira, tendo em vista tanto a (in)cultura cívica e política de sua população quanto a própria correlação de forças em torno da corte imperial e, posteriormente, da república. O Estado passa a ser o *locus* de movimento e a sociedade passa a ser o *locus* da passividade, ou, mais especificamente, o governo passa a ser visto pelos indivíduos mais como um “pai” do que como uma negatividade tal qual a perspectiva liberal-clássica concebeu. Exemplo disso é a análise de Justiniano José da Rocha a respeito do período de reação (momento posterior à ação e anterior à transação), para o qual a influência da localidade desapareceu: “*tudo partiu do governo, tudo ao governo se ligou, o governo foi tudo, e tanto que hoje não há Brasileiro que mil vezes por dia não manifeste a convicção de que a sociedade está inerte e morta, de que só o governo vive*” (Rocha, 1956:212). Também Alberto Torres assume tal perspectiva, ao enfatizar que as democracias modernas, em verdade, “*são negações da autoridade dinástica: não são organizações da sociedade livre*” (Torres, 1982:XII). Talvez, seja nos momentos em que mais o Estado interveio que a sociedade mais se movimentou, não porque houve um processo social endógeno de mobilização, mas sim porque o movimento foi desencadeado a partir do próprio Estado ou tendo como referencial o Estado “*numa nação inerte e passiva*” (Faoro, 1994:30). Euclides da Cunha, em certo sentido, traz o relato dessa mobilização a partir do Estado ao analisar a chegada da família real ao Brasil, possibilitando que, pelos mais diversos pontos do país, se irradiasse “*a influência governamental com uma intensidade que nunca mais se desenvolveu em toda a nossa existência*” (Cunha, 2006:157).

Neste contexto, é ampla a literatura que discute a influência do Estado no cotidiano das práticas sociais, seja administrativamente, seja culturalmente. A tese de Faoro sobre a

influência do pensamento político português ganha relevo, pois o autor ressalta que o Estado português que se transplantou para o contexto brasileiro promove uma valorização da figura do rei em detrimento da figura do povo, produzindo efeitos sociológicos consideráveis no exercício da cidadania nos séculos seguintes. O argumento gira em torno da constatação de que o *“ator da história seria o rei, não o povo, como já insinuava a inteligência européia, por intermédio da soberania popular nascente e dentro da tese do poder transmitido por Deus através da mediação do povo”* (Faoro, 1994:25). Além disso, na medida em que o súdito seria *“o membro obediente da monarquia, sem resistência, passivamente obediente”* (Idem, 25), temos a perspectiva de que qualquer incremento na dimensão dos direitos ou na cultura cívica seria realizada a partir do Estado, e não da sociedade; a *mudança social* seria operada pela *mudança estatal*, pois seria somente por via do Estado que se desenvolveria a sociedade. Em parte, o que se desenvolve no contexto brasileiro é a idéia de *“um só rebanho, um só pastor. Uma só cabeça, um único cetro e um único diadema. A imagem teológica do poder político se afirma porque encontra no tempo profano sua manifestação: a monarquia absoluta por direito divino dos reis”* (Chauí, 2006:79). Porém, é preciso salientar que, em nosso caso, a defesa de um “direito divino do rei” não foi tão presente, uma vez que o rei aqui se instaurou menos como um preposto de Deus que tem o direito de representá-lo, e mais como a própria figura de Deus, um Deus civil, de certa forma “desencantado”, mas ainda assim figurando como algo exterior e superior à sociedade. Um exemplo é a análise de Nabuco sobre o Imperador, na medida em que este não governaria *“diretamente e por si mesmo [...] mas como ele só é árbitro da vez de cada partido e de cada estadista, e como está em suas mãos o fazer e desfazer os ministérios, o poder é praticamente dele”* (Nabuco, 1998:1086).

A organização política-administrativa que se desenvolveu nos séculos posteriores nos mostra que os *“os vários grupos que buscavam em modelos republicanos uma saída para a monarquia acabavam dando ênfase ao Estado, mesmo os que partiam de premissas liberais. Levava a isto, em parte, a longa tradição estatista do País”* (Carvalho, 1998:96). Temas como “vontade geral”, “participação e espaços públicos”, “democracia” só fariam sentido se inseridos numa lógica que tomasse o Estado como, não somente o centro, mas também o principal organizador do exercício da cidadania. De fato, a inserção dos

indivíduos “na política se dava mais pela porta do Estado do que pela afirmação dos direitos do cidadão. Era uma inserção que se chamaria com maior precisão de *estadania*” (Idem, 96-97). O termo *estadania*, inaugurado por Carvalho, tem considerável potencial semântico e explicativo deste traço característico da cultura cívica brasileira, que é marcada muito mais pela passividade da sociedade civil do que pela sua forte atuação na efetivação, construção e garantia de direitos. *Direitos*, então, são vistos como *favores* concedidos pelo Estado: é a *cidadania* dando lugar à *estadania*. Ao analisar o Estado Novo, Francisco Campos enfatiza a presença desta perspectiva ao sustentar que “*não há hoje um povo que não clame por um César*” (Campos, 1940:24), o que denota que, mesmo anos após a Proclamação da República, ainda não havia uma sociedade civil emancipada e efetivamente ativa na construção de direitos, o que, na análise de Souza (2006), seria a chave para se pensar a constituição de um “*habitus precário*” característico de sociedades periféricas, como veremos.

III) AS APOSTAS DO PRESENTE

3.1. Constituição de 1988

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é fruto de exaustivos debates entre diversos atores. Esta Constituição representa o resultado de lutas de anos, e que culminam na garantia de direitos sociais e coletivos. Alguns fatores concorrem para o teor social desta Constituição. Em primeiro lugar, a Constituição representa a tentativa de correção dos excessos e descaminhos provocados pelo regime militar, garantindo um amplo catálogo de direitos sociais e coletivos intangíveis pelo Estado. Estes direitos estão vinculados ao princípio da dignidade humana e, portanto, devem ser plenamente garantidos. A dignidade da pessoa humana consiste, ao mesmo tempo, em um limite e tarefa dos poderes estatais, e é através dela que as ações públicas devem se pautar. Um outro fator refere-se à própria intenção de formular uma Constituição que atue como redutora de diferenças sociais. A nova Constituição deveria ser um instrumento de emancipação social, com o intuito de buscar a igualdade concreta entre as pessoas através do princípio da

isonomia¹. Justifica-se, assim, o fato de Ulysses Guimarães tê-la apelidado de *Constituição Cidadã*. Um terceiro elemento refere-se à própria participação da sociedade civil, dos grupos sociais e institucionais e dos diversos grupos de pressão. Em virtude do fato da democracia ter advindo antes da própria Constituição, foi possível a expressiva participação de todos os atores no processo de sua formulação.

Neste sentido, é possível afirmar que uma característica deste momento histórico é o pluralismo. A idéia de pluralismo já foi tratada por mim em outras oportunidades (Asensi, 2005a, 2005b). Na ocasião, foi realizada uma diferenciação entre a noção de *pluralismo jurídico*, consagrada no campo da sociologia jurídica, e o que é chamado de *pluralismo no processo político-decisório*, que se insere no campo da ciência política. Segundo Santos “*existe uma situação de pluralismo jurídico sempre que no mesmo espaço geopolítico vigoram (oficialmente ou não) mais de uma ordem jurídica*” (Santos, 1980:109). Por outro lado, pude evidenciar que a noção de *pluralismo no processo político-decisório* traz consigo três elementos: a) são os fatores sociais que incidem na produção jurídica através de relações de poder; b) o campo da produção jurídica envolve o embate e o conflito, o que pode levar a contradições dentro de um mesmo ordenamento; c) a função partidária consiste em realizar uma composição de interesses (tanto de intelectuais orgânicos quanto de grupos de pressão) para que os conflitos sejam minimizados e seja estabelecido um consenso. Deste modo,

o pluralismo no processo político-decisório representa a forma através da qual as relações de poder se manifestam tendo em vista a minimização de conflitos e a conseqüente satisfação de interesses por vezes contraditórios. Assim, ao passo que o *pluralismo jurídico* significa a emergência de outros centros de poder que realizam a sua própria produção de direito [fora do Estado], o *pluralismo no processo político-decisório* representa um passo adiante: a forma que estes centros procuram, através do embate e do conflito de idéias, inserir na norma estatal a sua norma particular (Asensi, 2005a)

Por essa razão, a produção de direitos realizada fora do Estado retorna ao seu âmbito, na medida em que tem a pretensão universalizante. Este *retorno ao Estado* pode

¹ O princípio da isonomia preconiza que todos são iguais perante a lei. Traduz, assim, uma igualdade formal. Segundo Marx (2003), a idéia de igualdade perante a lei não basta para promover a igualdade concreta. O Estado não reconhece e não intervém no conflito, já que todos são iguais perante a lei; assim, o formalismo da lei por si só não garante a igualdade entre os homens. Esta questão será desenvolvida em capítulos posteriores.

ocorrer diretamente (através de um legislador, por exemplo) ou indiretamente (através de grupos de pressão ou intelectuais orgânicos). Neste sentido, a Constituição de 1988 adotou em seu texto consensos que são fruto de embates e conflitos entre os diversos atores sociais não-estatais. Com efeito, nota-se que as condições de aprovabilidade de uma lei estão diretamente ligadas à capacidade desta lei de dar conta dos diversos interesses, principalmente dos parlamentares e dos grupos de pressão. Ou seja, para esta lei passar por todos os processos de sua formulação e ser aprovada de maneira efetiva, deve necessariamente conter elementos que tragam para si a aprovação dos que a fazem, o que implica reconhecer que

o alargamento da abrangência da lei é um elemento estruturante da democracia pluralista, justamente porque esta lei só poderá dar conta dos interesses se for através da abrangência semântica. A pluralidade traz consigo a incapacidade de formar homogeneias legais, propiciando leis e artigos com redação cada vez mais imprecisa e heterogênea (Asensi, 2005b)

Neste sentido, o fato de haver direitos assegurados na Constituição não significa que ainda não faltem instâncias, espaços, leis, regulamentos e diretrizes que otimizem e operacionalizem a sua concretização. Os direitos e seus princípios correlatos consistem em verdadeiras *clausulas abertas* que ainda necessitam de regulamentação. Em virtude desta abrangência semântica do conteúdo dos direitos, o processo de concretização da Constituição “*envolve necessariamente um alargamento do círculo de intérpretes [...], na medida em que devem tomar parte do processo hermenêutico todas as forças políticas da comunidade*” (Cittadino, 2003:23). Em outras palavras, a ampliação da comunidade de intérpretes da Constituição está intimamente relacionada ao processo de democratização da hermenêutica constitucional “*e, nesta perspectiva, exige uma cidadania ativa que, por esta via, concretiza ou realiza a Constituição*” (Idem, 24). Por essa razão, faz-se necessária a participação de atores não-estatais tanto na produção quanto na interpretação do direito. Com efeito, a “*plasticidade das formas jurídicas é, ao contrário, um elemento benéfico, quando o espírito político é plástico e pode adaptar a lei às formas sociais*” (Torres, 1982:41). O que temos, então, é o debate sobre os limites e possibilidades de extrapolação da norma jurídica para, a partir das práticas sociais, conferir algum sentido aos direitos. Mais propriamente, como, diante do amplo catálogo de direitos formalmente garantidos,

podemos pensá-los na prática ou torná-los cotidiano? Como as pessoas efetivamente vêm os direitos como *direitos*?

Cabe, aqui, remeter ao sociólogo Ehrlich, que propõe uma distinção entre o *direito positivo*, presente na norma jurídica, e o *direito vivo*, fruto da dinâmica social. Este autor sustenta que “*querer encerrar todo o direito de um tempo ou de um povo nos parágrafos de um código é tão razoável quanto querer prender uma correnteza numa lagoa*” (Ehrlich, 1980:110). O direito, portanto, é maior do que a norma, e é através da sua prática no cotidiano que se pode observá-lo como dinâmica social. O estudo do *direito vivo* permite extrapolar o raciocínio calcado na lei e nos livros, pois assume o direito como um fenômeno social. Ehrlich sustenta que o *direito vivo* representa a idéia de que o direito é construído mediante a experiência concreta dos sujeitos. Por isso, na investigação do direito vivo “*não se tornam supérfluos nem o método histórico, nem o etnológico*” (Idem, 114); o direito está, portanto, intrinsecamente ligado à cultura e a seus processos históricos constitutivos, e, desta forma, profundamente relacionado às transformações sociais. Ao se adotar a perspectiva do *direito vivo*, é possível pensar em construção de direitos na dinâmica do espaço público. A atividade de criação de direitos sustenta-se sob o pressuposto de que o “*direito é maior que as fontes formais do direito*” (Carbonnier, 1980:45), pois engloba aspectos culturais, políticos e sociais.

Tal crítica se assemelha à idéia de “retradução” analisada por Bourdieu (2000) no século XX. De acordo com este autor, a “retradução” seria a explicação dos fatos sociais sob o prisma de categorias pré-determinadas pela lógica jurídica, fazendo com que estes fatos percam a sua especificidade e originalidade. Ao tentar *encaixar* fenômenos complexos em molduras rígidas, o direito desconsidera as peculiaridades das experiências sociais. Mas, de fato, por que essa ênfase na realidade social? Em que sentido os avanços jurídico-políticos são vistos como conquistas por parte da sociedade brasileira? O debate sobre a democracia participativa ganha relevo.

3.2. Democracia participativa

Em virtude do debate sobre direitos formalmente garantidos na Constituição, de um lado, e as práticas sociais, de outro, suscita-se a discussão sobre dois modelos de

democracia. Trata-se de modelos de democracia que visam justificar *quem* formula as políticas públicas e *porque* as formula ou, mais precisamente, são modelos que buscam explicitar como se desenvolvem os mecanismos de poder presentes entre *quem representa* e *quem é representado*.

Primeiramente, deve-se dizer que a idéia de democracia representativa remete à noção de que temos, de um lado, representantes eleitos e, de outro, representados eleitores. O seu conceito está intimamente relacionado ao conceito de cidadania, na medida em que pressupõe que todos os membros de uma comunidade – os cidadãos – têm o direito de escolher os destinos de seu país. Em virtude da complexidade das relações modernas e do alargamento do conceito de cidadão a milhares de pessoas, seriam necessárias instâncias de representação da sociedade que decidam em nome de todo o corpo social. Nesta perspectiva, o problema de institucionalizar práticas democráticas “*deve ser pensado nos termos de duas lógicas políticas: a lógica societária, representada pelos movimentos sociais e associações voluntárias; e a lógica estatal, representada pela tentativa de institucionalizar a delegação do poder*”² (Avritzer, 2002:35). Nesta perspectiva, é importante salientar a análise de Pitkin sobre o tema, a qual realiza uma reflexão histórica e semântica do conceito de representação. Segundo a autora, “representação” tem sua origem na palavra latina *representare*, que significa “*tornar presente ou manifestou; ou apresentar novamente*” (Pitkin, 2006:17). Por outro lado, em virtude da complexidade da representação, surgem desafios sobre como *tornar presente o que não está efetivamente presente*. A ausência do representado é amenizada por meio de mecanismos em que a atuação do representante seja publicizada e, de certa forma, passível de controle, o que não quer dizer que este controle seja absoluto e que não haja uma margem de autonomia nas ações do representante (Manin, 1995).

Em contrapartida, podemos observar o debate a respeito de uma outra perspectiva de democracia, ancorada na idéia de participação dos então eleitores no processo decisório, passando estes a atuar como atores efetivos no processo de formulação e execução de políticas. Trata-se de uma perspectiva que “*relaciona a emergência da democracia política à formação de espaços públicos nos quais os cidadãos podem participar como iguais e,*

² Todas as citações em idioma estrangeiro foram traduzidas pelo próprio autor

através da discussão sobre projetos coletivos para a sociedade, formular e guiar decisões políticas” (Avritzer, 2002:5). Podemos dizer que a democracia participativa não se reduz à representação, pois toma como pressuposto essencial a idéia de que a democracia não deve se encerrar no voto ou no processo eleitoral. A democracia se faz no cotidiano das práticas dos atores; ou seja, a democracia participativa pressupõe a existência de *espaços públicos de participação* nos quais estejam presentes representantes e representados com igualdade de voz e voto. Em decorrência disto, a sua legitimidade advém do próprio corpo social, já que as decisões realizadas nesses espaços públicos contam com a deliberação daqueles que vivem e conhecem as mazelas e avanços de um serviço público. A discussão no âmbito participativo remete ao “mundo da vida” em seu aspecto mais cotidiano, concentrando-se os debates políticos “sobre o que fazer [,,]. Isso é definido pelo seu propósito prático” (Elster, 1997:257). Por isso, pensar em termos práticos requer que os participantes estejam inseridos no contexto político, econômico e social em que vivem, emergindo “em continuidade ou animados por uma conexão genuína com o tecido social – ou mundo da vida, como se queira” (Lavalle, Houtzager e Castello, 2006:46). A representação, no contexto participativo, é “identitária e supõe, por mediação da identidade, a abolição da distância entre representado e representante” (Idem, 51). Nesta perspectiva, pode-se observar que em ambos os modelos de democracia há esferas representativas, as quais se compõem de representante, representado e *locus*. Mais precisamente,

Na elaboração da tipologia, a representação conjuga três elementos: o *representado*, sempre pessoas cuja vontade se consubstancia de maneira em maior ou menor grau direta e concreta (voto, reclamo, petição), ou de maneira necessariamente indireta e abstrata (nação, tradição, bem comum); o *representante*, intermediário e guardião dos interesses do representado, cujo papel descansa em graus diversos de institucionalização, de autorização e de obrigatoriedade para com os representados; o *locus*, a um só tempo instancia onde a representação é exercida e interlocutores perante os quais se exerce – notadamente o poder público, mas não só.

Neste caso, em que as figuras da representação política tradicional resultam inadequadas, o representado tende a coincidir com os beneficiários, por vezes delimitados em termos bastante amplos – “excluídos”, “pobres”, “comunidade”, “cidadãos” –; o representante corresponde à organização civil investida de tal status por autodefinição; e o locus, especificado apenas de maneira implícita na maior parte dos argumentos, via de regra se concentra no poder público e, com menor freqüência, em outras instancias e perante outros interlocutores societários (Idem)

O que difere, em verdade, é a forma através da qual as decisões são tomadas. Em um nível sociológico, a democracia representativa é embasada na lei, cujos pressupostos

são advindos da legalidade e da representação. A democracia participativa, por outro lado, é embasada no corpo social, naqueles que vivem o cotidiano das instituições. Seus pressupostos, então, advêm da sociedade e da participação perene. Indo além, tratam-se de modelos complementares, e não antagônicos; pois quanto maior o nível de representação, menor a capilaridade da ação, necessitando-se, assim, de representantes *cada vez mais locais* para consolidar e concretizar garantias *cada vez mais gerais*. Por essa razão, preconiza-se que os direitos sejam definidos em um nível local.

O desafio atual no Brasil tem sido não somente trazer o debate da construção da democracia participativa, mas também a própria criação de condições por meio das quais os indivíduos possam efetivamente reconhecer seus direitos como *direitos* e, assim, exercê-los. A idéia, então, é reduzir a passividade e a apatia política da sociedade, marca historicamente constituída, de forma a inaugurar uma perspectiva de cidadania ativa, construída a partir das práticas sociais internas, e não de exterioridades. Deve-se fazer com que os direitos sejam efetivamente exercidos, lutados e implementados, não pelo Estado, mas pelos seus próprios titulares. No caso brasileiro, a análise de Nestor Duarte nos oferece alguns subsídios para pensar a nossa constituição sociológica. O autor parte do princípio de que uma das heranças trazidas à nossa cultura pelos portugueses é o particularismo, ou seja, a não-aptidão para as coisas públicas. O argumento central consiste no seguinte: a história de Portugal apontaria que “*o português era e continuará a sê-lo, o que é mais mencionável, um povo eminentemente particularista, comunal, impregnado e convicto do espírito de fração*” (Duarte, 1939:3), constituindo-se mais como “*um homem privado do que político*” (Idem, 4). Nabuco, em certo sentido, também enfatiza o caráter particularista da sociedade brasileira, ao afirmar que a República seria um “levante de interesses”. De fato, Nabuco sustenta que há uma difícil articulação entre moralidade e interesse, principalmente nas relações entre público e privado (Nabuco, 1977). Como, então, pensar a possibilidade de institucionalização de uma democracia na sociedade brasileira?

Uruguai já indicava que um dos aspectos fundamentais no tocante ao auto-governo – que, indiretamente, pode nos servir para pensar a democracia participativa – é a cultura cívica. O chamado *self-government* não seria apenas um atributo originário da lei, uma vez que deveria estar presente no “*hábito, a educação, o costume. Está na tradição, na raça, e*

*quando faltam essas condições, não pode ser estabelecido pelas leis” (Uruguai, 2002:218). Quando se trata de uma sociedade desigual e hierarquizada – característica, inclusive, compartilhada nas sociedades periféricas – temos a constituição de um certo “habitus precário” (Souza, 2006) que, em virtude de sua incompletude, restringe as potencialidades do processo de exercício de cidadania e reivindicação de direitos, na medida em que “*que constrange esses grupos a uma vida marginal e humilhante à margem da sociedade incluída*” (Idem, 160) e opera negativamente na institucionalização da democracia participativa. Nesta linha, “*caminhando do regime de privilégios para o regime de igualdade, o progresso do direito [do Brasil império para o Brasil república] se veio processando de alto para abaixo, por incorporação sucessiva de indivíduos e classes à camada dominante*” (Torres, 1982:92-93).*

IV) CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível afirmar que o caminho para a efetivação de direitos no Brasil deve ocorrer por meio da própria participação dos atores com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais, de modo a incrementar a cultura cívica dos cidadãos. Deve-se, então, eliminar ou, ao menos, reduzir o paradoxo evidenciado por Macpherson, segundo o qual não seria possível conseguir mais participação democrática sem uma mudança prévia na desigualdade social e, simultaneamente, não seria possível conseguir “*as mudanças da desigualdade social e na consciência sem um aumento antes da participação democrática*” (Macpherson, 1977:103). O problema esboçado reside justamente no impasse entre desigualdades sociais, de um lado, e consciência participativa, de outro. Neste sentido, não basta mais reconhecer o caráter cidadão dos direitos. A sua efetivação não se dá mais na forma da lei ou nos limites da legalidade; ela extrapola o mundo jurídico para, no mundo social, adquirir o seu sentido. Por essa razão, o esforço para a garantia de direitos no Brasil remete ao próprio processo de *cidadanização*, ou seja, o processo de tornar garantias formais efetivamente exercidas pelos atores sociais em seu cotidiano. Não se trata mais de se *ter* o direito, mas de saber *exercê-lo*, não pelo Estado, mas pelos seus próprios titulares.

O exercício de direitos, no Brasil, mesmo com todo o arcabouço jurídico-institucional existente, ainda enfrenta desafios no plano de sua efetivação. De fato, os

debates sobre sua garantia não se encontram esgotados, abrindo espaço para novas concepções, sentidos, investigações e reflexões sobre a forma através da qual se pode garanti-los eficazmente. No âmbito dos cidadãos, constituem-se desafios a serem superados:

- a) Pensar o direito também sob o ponto de vista da política: considerar o espaço da política como um espaço em que são institucionalizados saberes e práticas que, por vezes, permitem uma maior efetivação do direito à saúde, o que implica numa postura do usuário voltada também para a política pública, de modo a atuar na sua formulação, execução e fiscalização. Com efeito, a participação em espaços públicos é essencial para o incremento desta cultura cívica, que visa voltar-se para o público por meio de formas associativistas;
- b) Se relacionar com o Estado, instituições jurídicas e associações: participar e reivindicar junto a essas esferas temas comuns à efetivação de direitos, de modo a estimular uma construção democrática das decisões;

O caminho para a construção de direitos no Brasil está aberto, o que prima por uma articulação efetiva entre os principais atores envolvidos na sua garantia. Seja o direito visto como *fato* (titularidade de todos), como *norma* (previsão constitucional) ou como *valor* (atributo de cidadania)³, o desafio tem sido justamente em pensar o direito enquanto prática, embebido de formas societárias específicas. Seguramente, o maior desafio consiste em superar a concepção estatal de cidadania para uma concepção societária, calcada na idéia de horizontalidade da relação Estado-Sociedade. A questão é que, mesmo com avanços no sentido dessa cidadania social, ainda é forte a presença da *estadania* como perspectiva predominante. O desafio consiste em tornar os indivíduos em cidadãos, uma vez que no “*império, como na República, o povo brasileiro continuou a ser essa mistura, incongruente e sem alma*” (Torres, 1982:60), tendo como principal uma cultura da mediação com o Estado ocupando centralidade (Chauí, 2006), ao invés de conflitos abertos desencadeados a partir da sociedade civil. O principal, talvez, seja a própria ênfase no que Campos (1940) retomou como *amor fati*, ou seja, a necessidade de que os cidadãos

³ Para compreender a teoria tridimensional do direito (fato, norma e valor), ver Reale (2003)

intervenham sobre o seu destino e possam, de forma efetiva, participativa e cidadã, definir e construir a sociedade brasileira.

V) REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASENSI, F. D. Entre o pluralismo no processo político-decisório e o pluralismo jurídico tradicional: uma análise dos frutos do direito social. *Revista Datavenia*, João Pessoa, vol. 85, 2005a.

_____. Democracia e reforma penal: tensões entre Estado compromissório e formulação de tipos penais. *Revista Âmbito jurídico*, Porto Alegre, vol. 22, 2005b.

AVRITZER, L. *Democracy and the public space in latin america*. Princeton: Princeton University Press, 2002

BASTOS, A. T. *A Província*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1975

BONAVIDES, P. *Do Estado liberal ao Estado social*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1980

BOURDIEU, P. *O poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

CAMPOS, F. *O Estado Nacional*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1940

CARBONNIER, J. As hipóteses fundamentais da sociologia jurídica teórica. In: SOUTO, C. & FALCÃO, J. (orgs.). *Sociologia e Direito*. São Paulo: Editora Pioneira, 1980

CARVALHO, J. M. de. *Teatro de Sombras*. Rio de Janeiro: Relume Dumara, 1996

CARVALHO, J. M. de. Entre a liberdade dos antigos e a dos modernos: a República no Brasil. In: CARVALHO, J. M. de. *Pontos e bordados: escritos de história e política*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998

CHAUÍ, M. *Brasil, Mito Fundador e Sociedade Autoritária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006

CITTADINO, G. Judicialização da política, constitucionalismo democrático e separação de poderes. In: VIANNA, L. W. (org.). *Democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003

CUNHA, E. da. *À Margem da História*. São Paulo: Martin Claret, 2006

DUARTE, N. *A Ordem Privada e a Organização Social*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939

EHRlich, E. O estudo do direito vivo. In: SOUTO, C. & FALCÃO, J. (orgs.). *Sociologia e Direito*. São Paulo: Editora Pioneira, 1980.

ELSTER, J. The market and the forum: three varieties of political theory, In: BOHMAN, J. & REGH, W. (orgs.). *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. Cambridge: MIT Press, 1997

FAORO, R. *Existe um Pensamento Político Brasileiro?*. São Paulo: Ática, 1994

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis: novas instancias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, nº 60, 2006

MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977

MANIN, B. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 29, 1995

- MARX, K. *A questão judaica*. São Paulo: Centauro, 2003
- MERCADANTE, P. *A consciência conservadora no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Saga Ltda, 1965
- NABUCO, J. *Minha formação*. Brasília: Ed. Senado federal, 2001
- _____. *Um Estadista do Império*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1998
- _____. *O Abolicionismo*. Petrópolis, Editora Vozes, 1977
- OLIVEIRA VIANNA, F. J. *Instituições Políticas Brasileiras*. Rio de Janeiro: Record, 1987
- PIKIN, H. F. Representação: palavras, instituições e idéias. *Revista Lua Nova*, vol. 57, 2006
- REALE, M. *Teoria tridimensional do direito*. São Paulo: Saraiva, 2003
- ROCHA, J. J. da. Ação, Reação, Transação. In: MAGALHÃES JR., R. *Três Panfletários do Segundo Reinado*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1956
- SANTOS, B. de S. Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada. In: SOUTO, C. & FALCÃO, J. (orgs.). *Sociologia e Direito*. São Paulo: Editora Pioneira, 1980
- SOUZA, J. *A Construção Social da Subcidadania*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2006
- TOCQUEVILLE, A de. *A democracia na América*. Belo Horizonte/São Paulo: Itatiaia/Edusp, 1977
- _____. *Selected Letters on Politics and Society* (editado por Roger Boesche). Berkeley: University of California Press, 1985
- TORRES, Alberto. *A Organização Nacional*. Brasília: Editora UnB, 1982
- URUGUAI, V. do. Ensaio sobre o Direito Administrativo. In: CARVALHO, J. M. de (org.). *Visconde do Uruguai*. São Paulo: Editora 34, 2002
- WEBER, M. Ordem Jurídica, ordem econômica, direito estatal e extra-estatal. In: SOUTO, C. & FALCÃO, J. (orgs.). *Sociologia e Direito*. São Paulo: Editora Pioneira, 1980
- WERNECK VIANNA, L. J. Americanistas e Iberistas: a polêmica e Oliveira Vianna com Tavares Bastos. In: WERNECK VIANNA, L. J. *A revolução passiva. iberismo e americanismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1997