

## Cidadania e Direito: reflexão sobre a democracia nos Estados constitucionais periféricos

Djason B. Della Cunha

*Professor de Sociologia Jurídica, do Curso de Direito, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte e da Universidade Católica de Pernambuco. Mestre em Antropologia Social pela Université Lyon 2, França, e Doutorando em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco*

### Resumo

Este texto estuda as relações entre cidadania, direito e democracia nos Estados constitucionais. Principiando por explicar o que vem a ser “democracia constitucional” e “Estado periférico”, o autor estuda o conceito de cidadania nos enfoques da Sociologia e do Direito, bem como discorre sobre as definições de Estado à luz de interpretações do liberalismo e do marxismo.

**Palavras-chave:** cidadania, Direito, democracia, governo e Estado.

### Introdução

**P**ara se estabelecer uma relação entre cidadania, direito e democracia nos Estados constitucionais periféricos, é necessário, primeiro, compreender o que seja democracia constitucional e Estado periférico. Apesar de o termo “democracia” ser derivado da expressão grega “demokratia”, cujas raízes são *demos* (povo) e *kratos* (governo), sua utilização na modernidade data do século XVI, quando penetrou no vernáculo inglês vindo da palavra francesa “démocratie”.

Mas, mesmo tomada por empréstimo para dar uma certa adequação e legitimidade à vida

política moderna, a ampla adesão à democracia data de, pelo menos, cem anos de idade. Além disso, embora muitos Estados hoje possam ser considerados democráticos, a história de suas instituições políticas revela a imaturidade e a fragilidade dessas estruturas democráticas. Isso porque a democracia é uma forma de governo de difícil criação e manutenção, principalmente quando se propõe transformar em *praxis* variados aspectos do seu ideário.

De modo geral, a democracia implica um Estado em que existe alguma forma de igualdade política entre os indivíduos cujo governo é exercido pelo povo. Contudo, na expressão “governo pelo povo”, viceja enorme ambigüidade cedendo lugar para concepções conflitantes e para um espaço político de discordâncias, de maneira que, numa breve visão de referência, podemos tomar os termos da expressão “governo pelo povo” como um conceito problemático de enorme significação política.

Daí, por exemplo, quando tentamos identificar esta expressão “governo pelo povo” na definição, surge o questionamento: “quem deve ser considerado ‘o povo’? Que tipo de participação se espera dele? Que condições pressupõem-se para que haja participação? Qual deve ser o campo apropriado da atividade democrática? Se ‘governo’ deve abranger ‘o político’, o que isso quer dizer? Ele abrange a lei e a ordem, as relações entre os estados, a economia, a esfera doméstica ou privada?”<sup>1</sup>.

Esse questionamento colocado por David Held, e a título de exemplificação, já demonstra a diversidade das implicações discordantes contida no bojo do conceito de democracia e evidencia a dificuldade de padronizar aspectos políticos que, por sua própria natureza, exigem um tratamento desigual, diferenciado em sua exigência de pluralidade.

O fato é que a democracia tem sido defendida como uma referência positiva a certos ideais ou valores fundamentais, tais como: igualdade,

liberdade, autodesenvolvimento moral, interesse comum, interesses privados, utilidade social, satisfação de necessidades coletivas e decisões eficientes, porém subsumidos a um ideário de classes sociais que historicamente têm detido em suas mãos o controle do poder estatal através do qual se evidenciam os discursos de efetivação ou concreção desses valores fundamentais.

É importante assinalar que a abrangência da atuação do fenômeno da democracia tem como pauta de referência esses princípios, que emergiram na Europa, a partir do século XVIII, e cuja influência se tornou “mundializada” nos séculos XIX e XX, no seio de um movimento denominado Modernidade, no bojo do qual emergiram as possibilidades de profundas e marcantes transformações no âmbito dos sistemas econômicos, políticos, culturais e jurídicos. Esse movimento, que tem sido comumente identificado ao projeto de uma classe social, consiste num processo de racionalização do mundo que se manifesta de forma dual: quer pela contextualização ético-filosófica, quer pela materialização técnico-produtiva, justificada pela ideologia da burguesia e pela racionalidade de acumulação de riqueza do capitalismo liberal. Nesse sentido, “assiste inteiramente a Marx quando pondera que a nascente burguesia necessitava de uma forte autoridade central que protegesse seus bens, favorecesse seu progresso material e resguardasse sua sobrevivência como classe dominante, bem como reconhecia o caráter impiedoso dessa autoridade”<sup>2</sup>.

Nesse cenário, o projeto jurídico da modernidade não somente favorece o paradigma da juridicidade estatal como destaca a globalização de um processo de codificação assente nos seguintes princípios: estatização (centralização da força soberana do Estado moderno), unicidade (instância territorial concentrada, unitária e exclusiva, com forte gestão de poder), positivação (formação do princípio unitário do Direito) e racionalização (organização de um corpo burocrático racional capaz de monopolizar os meios de dominação administrativa).

Por sua vez, o positivismo jurídico “conota a episteme característica da concepção dogmática que, coerentemente com a noção positiva de ciência, busca assegurar certo grau de controle de seus enunciados, ao mesmo tempo em que busca assegurar as condições de legitimidade do monopólio da violência pelo Estado”<sup>3</sup>. Nesse sentido, a dogmática jurídica “não se limita somente a um enfoque determinado das questões fundamentais da Ciência do Direito  $\frac{3}{4}$  ela também representa uma atitude ideológica que lhe serve de base e um *ethos* cultural específico. A dogmática se constitui, assim, como convergência de um amplo conjunto de processos parciais e conseqüentes, dos quais os mais importantes são:

- a) a consolidação de um conceito moderno de ciência, basicamente voltada não tanto ao problema da verdade ou da falsidade das conclusões do raciocínio científico, porém ao seu caráter sistemático e à sua coerência lógico-formal;
- b) a identificação entre os conceitos de direito e lei positiva, num primeiro momento, e entre direito e sistema conceitual de ciência, num segundo momento;
- c) a separação entre teoria e *praxis*, e a conseqüente afirmação de um modelo de saber jurídico como atividade prioritariamente teórica, avaliativa e descritiva;
- d) a superação das antigas doutrinas de direito natural;
- e) a ênfase à segurança jurídica como a certeza de uma razão abstrata e geral, resultante de um Estado Soberano, com a subsequente transposição da problemática científica aos temas das coerências e completude da lei em si mesma”<sup>4</sup>.

De modo que, no bojo dessa realidade jurídica, se constrói, ao longo dos últimos dois séculos, o conteúdo democrático das Constituições de países ocidentais, tributários da teoria geopolítica de um poder soberano e da standardização de um conceito de cidadania modulado pela ética da disciplina, da conformação à ordem legal e por um autoritário regime de controle social. A



influência desse corpo de idéias findou por migrar para as sociedades do Terceiro Mundo, que construíram, ao longo destes cem anos, uma história política de nuances democráticas, ora modulada por regimes ditatoriais, de extrema repressão e esvaziamento do conceito de cidadania, ora vacilantes em movimentos libertários, com relativa abertura para regimes democratizantes, com a retomada da discussão sobre os direitos e as garantias fundamentais. Mesmo assim, algumas dessas sociedades que conheceram uma certa distensão política, organizando-se em Estados constitucionais, não chegaram a atingir o estágio de uma ordem política e jurídica nos moldes das matrizes ocidentais, permanecendo numa realidade periférica, caricatural, sem conseguir erradicar os graves vícios institucionais do poder.

Por isso, o termo “Estado constitucional periférico” é aqui tomado na acepção de uma sociedade politicamente organizada de tal forma, que, apesar de conceitualmente fazer-se nominar de democracia constitucional, permanece vinculada a uma rígida ordem econômica e institucional confirmada pela organização estatal do poder, concentração no monopólio da soberania, centralização, secularização e burocracia administrativa.

### 1. O Conceito Sociológico e Jurídico de Cidadania

A cidadania, na forma como hoje a conhecemos, é um conceito da Modernidade. Nasceu sob os auspícios da racionalidade do contrato social, que teve em Locke, Rousseau e Montesquieu a sua fundamentação clássica. Legatária do Estado Moderno, a cidadania se converteu numa definição de pertença a um Estado, amparada por estatuto jurídico. Ser cidadão significa ter um *status* jurídico, ao qual se vinculam direitos e deveres particulares, cujo reconhecimento se dá ao nível de dependência das leis próprias de cada Estado, variando a sua tipologia em função da diversidade de organização estatal.

Porém, o problema da cidadania não se restringe a um problema de ordem jurídica ou constitucional. Sua validade cívica é muito mais definida em razão da questão de como o indivíduo se insere em sua comunidade e de como se relaciona com o poder político do que em função de um mero atributo jurídico. Por isso, é que a cidadania provoca debates apaixonados, discussões conflituosas e polêmicas com alto teor de reivindicações políticas e sociais.

Atualmente, podemos referenciar duas concepções dominantes que veiculam determinada representação da cidadania: a) a primeira opção a sociedade ao Estado: enfatiza a liberdade individual ou comunitária, rejeita a interferência do Estado, considerado um poder externo à sociedade e que pela força a ela se impõe; b) a segunda privilegia a tradição, a identidade cultural de um povo, a continuidade histórica da nação.

Para os defensores da primeira concepção, a sociedade é a “comunidade dos indivíduos ligados entre si por relações cotidianas de trabalho e de troca. (...) Sua estrutura específica é a organização do trabalho da comunidade, a rede das funções sociais”<sup>5</sup>.

No esteio dessa concepção, o destaque é dado à valorização do homem e de suas relações na comunidade – relações de proximidade na mesma cidade ou no local de trabalho – e à solidariedade da reciprocidade das funções sociais exercidas pelos indivíduos. O Estado é, desse modo, apreendido enquanto poder coercitivo, ideologicamente constituído, que se sobrepõe à sociedade, exercendo sobre ela um poder de organização e, em certos casos, de transformação.

A partir daí, duas posições teóricas podem ser consideradas para efeito de análise. A primeira consiste em representar o Estado como um aparelho a serviço das classes sociais dominantes. O exército, a polícia, a justiça, o sistema educacional têm, nessa perspectiva, a função de consolidar e de perpetuar o poder de tais classes, garantindo a esse poder um aspecto de

legitimidade. O Estado, que, em princípio, é a encarnação do direito e o defensor do interesse geral, constitui de fato um instrumento a serviço de interesses particulares: essa é a concepção que se inspira nos trabalhos de Marx. A segunda concepção consiste em considerar o Estado como instrumento de 'regulação do social'. Em princípio, a sociedade é capaz de organizar-se sozinha de modo satisfatório, sem que um poder externo tenha de interferir continuamente. O equilíbrio das relações sociais deveria resultar da liberdade total da atividade, juntamente com a consciência clara que cada um tem do próprio interesse. O princípio da concorrência, por exemplo, indica que a liberdade de troca, assim como a situação de competição na qual os produtores têm consciência de estar, deve estabilizar os preços no nível mais baixo possível. O Estado deve simplesmente fixar as 'regras do jogo', isto é, garantir, por meio da legislação, a propriedade e a concorrência. Essa é a concepção do liberalismo <sup>6</sup>.

Entretanto, apesar dessas duas posições teóricas inspirarem projetos políticos antagônicos entre si, conservam uma certa simetria na hierarquia de suas concepções. Em ambas, o Estado aparece como um instrumento ideológico visivelmente aglutinador, propenso a interferir no jogo espontâneo das relações sociais. O esquema abaixo apresenta alguns pontos dessa simetria:

#### a) O Estado na visão Marxista

- ⓐ É um aparelho opressivo e repressivo de regulação do social.
- ⓐ Uma sociedade livre seria uma sociedade sem Estado.
- ⓐ É um poder que divide a sociedade em luta de classes.
- ⓐ Serve à exploração de uns pelos outros e garante legitimidade à dominação.
- ⓐ É um mal provisório.

#### b) O Estado na visão Liberal

- ⓐ É um instrumento garantidor da dominação das elites.
- ⓐ Uma sociedade livre seria uma sociedade de mínima intervenção estatal.
- ⓐ É um poder inibidor da organização social e espontânea da liberdade.
- ⓐ Cria obstáculos à produtividade dos indivíduos.
- ⓐ É um mal necessário.

O importante a assinalar é que essas duas tendências reservam um lugar comum para os valores que caracterizam a sociedade moderna enquanto tal, ou seja, o progresso técnico-científico e a produtividade do mercado concentrada no trabalho e na eficácia. Por isso, o princípio valorativo que norteia a atribuição do *status* fundamental de cidadania ao indivíduo repousa sobre as categorias de trabalhador, produtor e consumidor. Fora desses atributos, não há cidadania, pois o reconhecimento de cidadão que o Estado faz do indivíduo, na sociedade de mercado e de consumo, passa necessariamente pelo exercício do papel de trabalhador, de produtor e de consumidor.

Nessa perspectiva, quando se define o Estado em oposição à sociedade, a noção de cidadania sofre uma enorme restrição, torna-se uma noção marginal, pois não confere ao indivíduo nenhum valor ou dignidade suplementar; apenas declara uma condição factual: os indivíduos herdaram sua cidadania por nascerem em um território politicamente organizado. Essa nacionalidade compulsória, ou seja, originária da normatização legal, confere direitos e deveres específicos ao indivíduo, geralmente declarados em uma carta constitucional, mas de pouca eficácia no âmbito da vida cotidiana. Daí, as representações sociais da cidadania serem sempre identificadas pelo vínculo que ela necessariamente traduz ao nível



da rede de produção e de trocas.

No esteio da segunda concepção, a cidadania aparece atrelada à idéia de uma herança de tradições fundamentais, cuja identidade repousa na unidade nacional. Em tais condições, não se é cidadão pela qualidade de trabalhador, mas sim pela adesão à determinada cultura, compreendida, ao mesmo tempo, como modo de viver e modo de pensar. Quanto ao Estado, deve defender essa identidade, isto é, a independência e a continuidade da comunidade <sup>7</sup>.

É preciso também esclarecer que essa concepção se refere apenas a um aspecto essencial do Estado. De certa forma, ela contém uma dificuldade concreta: o problema da unicidade dessa cultura e da definição real de sua identidade. O fato é que, dentro de uma mesma nação, os indivíduos têm costumes e hábitos culturalmente diversos, com graus variados de significados. Por conseguinte, a comunidade política aparece culturalmente diversificada, reunindo indivíduos com formas diferentes de pensar, sentir e agir, do que se depreende ao menos um fato: toda comunidade política é essencialmente plural.

Ora, é precisamente por ser plural que toda comunidade política é legatária da história. Reúne indivíduos que se congregam pelo poder instituído cujo exercício se dá na forma da tirania, monarquia ou república. O exemplo mais típico “é o da tirania na Grécia antiga. São os tiranos que põem fim ao poder das grandes famílias aristocráticas, impondo-se a todos pela violência. Eles realizam assim uma igualdade relativa – de modo perfeitamente negativo. Depois da queda dos tiranos, instala-se uma ordem legal que substitui o poder de um só senhor pela autoridade de um princípio impessoal, que é a lei comum a todos: foi, em Atenas, a obra de Clístenes (508-507 a.C.) que efetua a isonomia, a igualdade jurídica dos cidadãos. Foi então que nasceu o Estado em sentido estrito, o Estado sendo a forma que a lei oferece à comunidade política, isto é, as instituições que a organizam e lhe dão feição. Portanto, é em definitivo a lei, e em particular a Constituição e os valores que

nela se expressam, que define o terreno absolutamente comum aos diferentes componentes da comunidade” <sup>8</sup>.

Em todo caso, essas duas concepções acerca da cidadania consideram o Estado, sobretudo o Estado moderno, de um ponto de vista estritamente particular. Por um lado, o Estado se opõe à sociedade, nega o caráter espontâneo de organização desta e se define em função da racionalidade mercantil caracterizada pela idéia de progresso, de modos de produção e de troca; por outro, enfatiza a tradição e a história, traços fundamentais da comunidade política que o Estado tem obrigação de defender e manter. No primeiro caso, o cidadão é reconhecido em decorrência de ser trabalhador, produtor e consumidor; no segundo, o cidadão é aquele que se integra à comunidade e retoma como padrão político de sociabilidade a história e os valores culturais tradicionais da comunidade em si.

Contudo, há quem afirme que o *locus* fundamental da cidadania é a democracia moderna. Mas, tudo leva a crer que a democracia, tal como a conhecemos no Ocidente, tem-se vinculado a uma dupla orientação ordenativa: de um lado, designa um modo de governo cuja realidade política se acha ordenada em torno de uma estrutura jurídica e constitucional fortemente determinada pela racionalidade utilitária do mercado cujas contradições deságuam no conflito entre classes sociais; de outro lado, designa um Estado ideal formado por indivíduos supostamente virtuosos, congregados em torno da figura de uma comunidade cuja participação na solução dos próprios problemas constitui a base fundamental de sua cidadania.

Mesmo assim, permanece a dificuldade em definir a democracia moderna, pois a sua definição parece escapar às classificações comuns da filosofia política. Na tradição clássica, por exemplo, faz-se uma distinção nítida entre república e democracia. Aristóteles, em sua Política <sup>9</sup>, chega a definir a República como o Estado administrado pelo conjunto dos cidadãos, mas visando ao inte-

resse comum, no qual se inclui o interesse da minoria. Quanto à Democracia, é o Estado governado pelo povo no interesse dos pobres. Rousseau, por sua vez, define a República como o Estado constituído pelo contrato social, o que significa a prevalência da igualdade civil e política bem como da soberania popular. Na República, o povo exerce o poder fundamental – o legislativo – e cada cidadão contribui para a expressão da vontade geral. Na democracia, porém, predomina a forma de governo. Nela o Estado é governado pela maioria do povo, que exerce o poder executivo, mas isso sempre no respeito à legislação adotada por todos<sup>10</sup>.

Como se pode ver, trata-se de um termo realmente polêmico, que enseja dificuldades no plano concreto de sua aplicação. É tanto que “consideramos democracias Estados que são monarquias (como a Espanha ou a Inglaterra), ao passo que, nas democracias em geral, todo mundo sabe que o poder pertence ao que se costuma chamar de *classe política*, que se recruta por meio de canais bem definidos: carreira feita num partido ou na administração pública, em universidades de prestígio etc. De modo que as democracias modernas são de fato *aristocracias*, se considerarmos que são governadas pela elite dos cidadãos mais competentes; ou então *oligarquias*, se forem dirigidas pela minoria dos mais abastados, ou pela dos ‘decisores’ oriundos do mundo dos negócios”<sup>11</sup>. Essa realidade política enseja por parte de Maurice Duverger o conceito de “tecnodemocracia” aplicado às democracias ocidentais contemporâneas fortemente controladas por uma oligarquia econômica. Assim, fica cada vez mais confusa a noção de cidadania quando relacionada ao uso polêmico do termo democracia e quando vinculada à questão da pertença a um Estado.

Entretanto, se quisermos dar sentido à palavra cidadania no âmbito de um regime democrático, convém levar em conta a questão básica: de como o indivíduo se relaciona com o poder político e como se insere em sua comunidade. No que se refere ao primeiro aspecto, as democracias contemporâneas têm primado pela idéia do Estado

constitucional, isto é, o Estado fundado numa Constituição. Nesse tipo de regime democrático, a Constituição, além de definir as regras do exercício do poder centrado na autonomia e continuidade da interdependência entre os poderes judiciário, executivo e legislativo, no estilo da definição proposta por Montesquieu, confere um *status* fundamental ao cidadão em referência a essa interdependência dos poderes. Para tanto, o cidadão “pode recorrer legalmente, diante dos tribunais, das decisões arbitrárias do governo e da administração. A independência dos tribunais significa que o governo, em caso de conflito com um cidadão, não é, ao mesmo tempo juiz e parte. O tribunal pode obrigar o Estado – impropriamente confundido, neste uso do termo, com a máquina administrativa – a reconhecer seu eventual erro e repará-lo. Além disso, o concurso dos cidadãos é obrigatório para a atividade legislativa, seja diretamente (no caso do plebiscito) seja indiretamente (quando se elege uma representação nacional). Tais condições garantem ao indivíduo a proteção contra a arbitrariedade do poder. Em outros termos, garantem-lhe o gozo das liberdades fundamentais”<sup>12</sup>.

A matriz ideológica dessa argumentação repousa sobremaneira no primado de uma autoridade legal cuja legitimidade resulta de uma consciente obediência às leis por parte dos cidadãos. Essa legitimidade, entretanto, pode ser fundamentada de duas maneiras. A primeira corresponde ao que se pode chamar de concepção consumista da cidadania. O cidadão é uma espécie de consumidor e o Estado um prestador de serviços. O indivíduo goza de certos direitos, porque cumpre certos deveres. A obediência às regras coletivas tem em contrapartida os serviços prestados ao indivíduo pela comunidade, e o indivíduo ‘compra’ assim um certo número de direitos ao se conformar com os deveres. O defeito dessa teoria, cujas fórmulas voltam sempre nos debates sobre a cidadania, é, porém, evidente. De fato, se a relação direito-deveres é comparável a um mercado concluído entre o Estado e o indivíduo, nada implica que esse mercado seja concluído entre o Estado e todos os indivíduos. Os direitos de que eu gozo podem ser



privilégios, a partir do momento em que eu pago o seu preço. Logo, de acordo com essa concepção, seria possível criar várias categorias de cidadãos, com direitos e deveres desiguais<sup>13</sup>. Com relação ao segundo aspecto, ou seja, o modo de o indivíduo se inserir em sua comunidade, o argumento ideológico é de que o indivíduo goza da prerrogativa do exercício da ação política. O Estado constitucional, ao garantir certos direitos ao indivíduo, assegura-lhe, de um lado, o gozo de uma vida pessoal privada marcada pelo trabalho e, de outro, uma vida politicamente ativa, podendo votar e ser votado e participar nos assuntos públicos.

Essa formulação de cidadania tem sido a lógica da relação do indivíduo com o poder político nas democracias ocidentais e, particularmente, o tipo de realidade política aplicada e vivenciada nos Estados periféricos abaixo da linha do equador, o que vem corroborar aquela condição de “cidadania marginal” analisada anteriormente, porque o gozo dos privilégios é que distingue um cidadão dos outros.

Essa lógica formal de igualdade praticada pela democracia contemporânea camufla, na verdade, uma máscara social, pois os privilégios de uns em detrimento de outros depõem contra a própria democracia. Os argumentos podem ser facilmente rebatidos na medida em que se constata que a maior parte dos cidadãos tem uma vida politicamente passiva, em que os indivíduos não somente são privados de qualquer influência política mas também de qualquer influência no destino da comunidade.

Essa é, exatamente, a questão colocada por Aristóteles em sua *Política*. Para ser cidadão, diz ele, “não basta habitar o território e poder pleitear seu direito diante dos tribunais. (...) O cidadão autêntico (em oposição às mulheres, às crianças e aos que são atingidos por atimia — degradação cívica total ou parcial por faltas graves) é quem exerce uma *função pública*, que ele governe, ou que tenha função no tribunal, ou que participe das assembléias do povo. A cidadania é, pois, a participação ativa nos assuntos da Cidade. É o fato de

não ser meramente governado mas também governante. Nesse sentido, a liberdade não consiste apenas em gozar de certos direitos; consiste essencialmente no fato de ser, como diz Hannah Arendt, ‘co-participante no governo’<sup>14</sup>.

Por isso, é que se pode afirmar que, devido à impossibilidade de concretizar o que declara, a democracia contemporânea é, essencialmente, uma aristocracia, pois o princípio de eleições implica a escolha, a seleção daqueles que detêm o controle do poder econômico – considerados os melhores – para exercer uma participação ativa nos assuntos públicos.

Essa racionalidade extremamente utilitária da democracia contemporânea é incapaz de gerar uma concepção fecunda de cidadania. Nela, o cidadão é apenas um termo, uma palavra, um sinônimo, um discurso, uma metáfora jurídica.

É evidente que, quando o Estado é o único a elaborar o projeto político, a democracia sofre uma forte restrição de legitimidade, e a consequência é a imposição de uma gestão autocrática e perniciosa ao surgimento de uma cidadania efetiva. Quanto mais houver a participação da discussão coletiva acerca dos problemas em sua complexidade e em função do interesse geral, mais se aperfeiçoa a sensibilidade política e a cidadania emerge como uma condição natural de valorização de diferentes projetos possíveis, capazes de dar conta da organização global da sociedade.

Por isso, o “exercício do juízo político supõe evidentemente um mínimo de conhecimentos. Primeiro, exige um conhecimento do conjunto das instituições, de sua estrutura e funcionamento. É preciso que o cidadão saiba o que é um Parlamento, um governo, quais são os mecanismos eleitorais, como funciona um Partido, etc. (...) Além dessas evidências, é indispensável perceber o vínculo entre essa cultura e o sentimento de pertencer ao Estado. Porque esse sentimento está ligado à capacidade de chegar à compreensão dos problemas tais como se apre-

sentam a quem governa. E a aptidão para imaginar as dificuldades de toda a comunidade e para encontrar as possíveis soluções que permitam ao indivíduo sair do círculo estreito de seus interesses categoriais ou privados, a fim de chegar a um ponto de vista propriamente político”<sup>15</sup>.

Isso significa que pensar uma cidadania ativa exige o desenvolvimento de uma pedagogia do “sentimento nacional e cívico ligada ao planejamento do espaço e do tempo, aos hábitos e às impregnações que nascem do convívio regular dos lugares”, onde os homens desempenham um papel inegável na formação do sentido de comunidade.

Nesse *locus* público, a cidadania se efetiva na medida em que Estado e Sociedade permitem e ensinam o indivíduo:

- a) a enfatizar a condição de trabalhador, produtor e consumidor no processo de integração à comunidade;
- b) a desenvolver a compreensão ética do exercício da liberdade e da democracia;
- c) a organizar-se em grupos, associações políticas etc.;
- d) a engajar-se no processo de construção de uma identidade local, como forma de participar do seu próprio destino e da história dos outros;
- e) a exercitar a cidadania como um *modus vivendi* cotidiano;
- f) a recorrer sempre à discussão pública como meio de resolver os conflitos, chegando a decisões comuns;
- g) a recorrer legalmente aos tribunais, a fim de que o seu direito declarado possa ser respeitado e alcançado.

É nesse contexto que começa para o indivíduo – enquanto cidadão – a aptidão de uma existência fecunda e produtiva, integrada no drama do convívio dos homens, onde a atividade do espírito inclui o clima da solidariedade, da tolerância, do respeito, da liberdade e da justiça, como valores que engendram a *praxis* humana com seu sentido vivencial e histórico, num movimento vital e con-

tínuo para efetuar a síntese do tempo. E, assim, a cidadania, como um processo histórico, surge da vontade deliberada dos homens quando juntos se propõem realizar uma comunidade de destinos.

## 2. O Pluralismo Jurídico e a Ética da Alteridade

Do ponto de vista do Direito, essa realidade macroestrutural desperta profundo interesse, principalmente porque, no bojo das contradições do próprio capitalismo, o fenômeno da democratização toma corpo e suas práticas transnacionais ofuscam o papel tradicional do Estado-Providência. Com outras palavras, o sistema plural, conceituado como um sistema que opera através de estruturas coesas de práticas organizadas e integrativas e que só podem ser entendidas propriamente em termos de seus efeitos transnacionais, reafirma o fosso entre o Estado e a sociedade civil, introduzindo um novo raciocínio jurídico cuja aplicabilidade não mais gira em torno da idéia de que o direito deve obrigatoriamente identificar-se com o direito estatal.

Na esteira da exigência dessa nova mentalidade jurídica que toma forma, salienta-se o fenômeno da “reemergência da sociedade civil”, a qual se fortalece por um processo contínuo de maior organização e mais autonomia política, nela sendo possível destacar pelos menos três lógicas distintas:

- a) o fortalecimento de movimentos sociais e políticos democratizantes vinculados a condições de autonomia, autogestão, independência, participação, *empowerment*, direitos humanos e cidadania;
- b) construção de um espaço público não-estatal enquanto esfera de participação social e política dos cidadãos agrupados em entidades e movimentos não-governamentais, não-mercantis, não-corporativos e não-partidários, privados por sua origem, mas públicos por sua finalidade, sendo capazes de promover a articulação entre esfera pública e âmbito privado como nova forma de representação, na tentativa de criar alternativas de desenvolvimento democrático para a sociedade;



- c) consolidação de uma nova ordem jurídico-constitucional com um perfil de política judiciária capaz de garantir: 1) o acesso à justiça, 2) o aspecto da administração da justiça enquanto instituição de caráter político e de organização profissional, voltada para a produção e realização de serviços especializados, 3) a litigiosidade social e os mecanismos da sua resolução disponíveis dentro da própria sociedade.

Com relação ao tema do acesso à justiça, parece ser esse o mecanismo que mais diretamente equaciona as relações entre o processo civil e a justiça social, entre igualdade jurídico-formal e desigualdade socioeconômica. Em suma, trata-se de uma nova política judiciária verdadeiramente comprometida com o processo de democratização do direito e da sociedade.

Não se trata mais de um sinônimo de sociedade, mas de uma maneira de pensá-la, de uma perspectiva ligada à noção de igualdade de direitos, autonomia, participação, enfim, os direitos civis, políticos e sociais da cidadania. Em virtude disso, a sociedade civil tem que ser “reorganizada”. O que era um estado natural nos filósofos contratualistas, ou uma condição da política moderna em Hegel e Marx, torna-se agora um objetivo para os ativistas sociais do Segundo e Terceiro Mundos: a sociedade civil tem que ser construída, reforçada, consolidada. Trata-se de meio e fim da democracia política.

Segundo Alberto Melucci<sup>6</sup>, a existência de espaços públicos independentes das instituições do governo, do sistema partidário e das estruturas do Estado é condição necessária da democracia contemporânea.

É importante assinalar que a abrangência da atuação do fenômeno da democratização implica necessariamente a inversão da relação tradicional de direitos dos governantes e deveres dos súditos: agora o indivíduo tem direitos, e o governo obriga-se a garanti-los. A concepção jusnaturalista dos direitos do homem consubstanciada na Declara-

ção de Virgínia (1776) e na Declaração Francesa (1789) terminou por se incorporar, no século XX, ao artigo primeiro da Declaração Universal dos Direitos do Homem da ONU, de 1948: “Todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos” e serve de preâmbulo às constituições ditas democráticas do pós-guerra. Mas, como observa Hanna Arendt, os homens não nascem iguais, tornam-se iguais como membros de uma coletividade em virtude de uma decisão conjunta que garante a todos direitos iguais. A igualdade não é um dado, é um construído, elaborado convencionalmente pela ação dos homens, enquanto cidadãos, na comunidade política.

De modo que, sendo o fenômeno da constitucionalidade uma experiência política das democracias liberais, não se compreende mais um projeto constitucional sob os moldes tradicionais desse tipo de ideologia, que propugna pela preservação de uma separação estanque entre instituições privadas e públicas e que confere unicamente ao Estado o privilégio de ordenar a sociedade civil.

O fenômeno da democratização arrasta consigo um novo ordenamento de mundo, no qual a sociedade reordenada por uma política de ordenação descentralizada e participativa experimenta novos procedimentos de racionalidade que visam a reconhecer e a efetivar a emergência de novos atores sociais cuja ação individual ou coletiva repercute na construção de uma pedagogia concreta dos valores éticos, designada como “ética da solidariedade”, imbuída da sustentação do projeto de alteridade do sistema social.

É importante acrescentar que não é simplesmente pelo fato de conter um ou outro princípio de caráter social ou democrático que um texto constitucional se apresenta ético perante à sociedade, mas porque seus princípios são expostos num conjunto, vinculando sujeitos, consolidando uma “ética de responsabilidade solidária da humanidade”, a qual trará efeitos nas atividades e conflitos humanos e será apta a conduzir à materialização de ideais sociais e democráticos.

Asseguradas a cidadania e a dignidade da pessoa humana, lançam-se as bases gerais para a igualdade entre os cidadãos, nas suas mais diversas atividades. Esse nivelamento dos homens é ponto de partida de toda comunicação social que se desenrolará com base no ordenamento jurídico.

Assim o Direito não pode ser redutível a uma noção de lei. Quanto a essa similitude, alerta Eros Grau: “O direito, assim, é concebido estritamente como o conjunto de normas sancionadas e cada norma que o integra retira a sua ‘essência’ da circunstância de ser sancionada. Do direito não cogitam os juristas  $\frac{3}{4}$  seu objeto de indagação é a norma jurídica que se caracteriza como jurídica porque juridicamente sancionada. A norma jurídica, assim, na instância jurídica, se transforma em fetiche, tal qual a mercadoria é fetichizada na instância econômica”<sup>17</sup>. Daí a exigência de se considerar uma constituição, na categoria de norma fundamental, como um instrumento para compor fatos da realidade. A força de sua presença na sociedade e seu efeito modificador, organizador, mantenedor das relações sociais resultam do sentido e valor que os sujeitos em sua prática diária lhe atribuem. A má compreensão da norma jurídica fundamental a mero conceito lógico-hipotético, ou unicamente a um texto imperativo, levanta de forma aguda a questão sobre o modo apropriado da relação entre direito e realidade, exatamente no que diz respeito ao momento da concretização do direito.

O direito como texto é experimento, apresenta um potencial, delimita um campo de ação sobre o qual a sociedade se baseia para o estabelecimento de seus relacionamentos, na requisição de validade e prevalência de interesses. Ele surge como articulador social e as normas de organização coletiva estão na sua origem e na base moderna do contratualismo privado, que tributa sua concreção ao desenvolvimento da organização da sociedade.

Enfim, uma constituição possui uma dupla fase, ao mesmo tempo em que é um mandamento impositivo é também uma afirmação de liberdades.

Segundo Habermas, o valor social da norma jurídica  $\frac{3}{4}$  e aqui se coloca a norma jurídica fundamental  $\frac{3}{4}$  é determinado pelo grau de sua “impregnação na sociedade”, ou seja, pela extensão de sua legitimidade.

No que concerne mais propriamente ao pluralismo jurídico, enquanto fenômeno de superação da sociedade massificada, pode ser apreendido como uma forma plúrima de normatividade instada a emergir do desajuste institucional, da saturação do modelo de representação política e do esvaziamento do instrumental jurídico estatal das sociedades periféricas de massa.

Percebe-se, assim, que o pluralismo jurídico pressupõe a existência de dois níveis de atuação:

- a) por um lado, a adequação de propostas “prático-teóricas”, no âmbito da cultura jurídica, que levem em conta as reais condições materiais existenciais vividas pela globalidade da sociedade nacional;
- b) e de outro, a adoção de um processo de “auto-regulação” concebido no contexto de uma nova racionalidade jurídica e ética que vise à reordenação da sociedade civil e à descentralização normativa do próprio poder estatal para a sociedade, de um aparato legal enrijecido para uma prática jurídica dinâmica, interativa, que privilegie os acordos, as negociações e as conciliações dos conflitos.

É, portanto, dessa dimensão interativa de um espaço societário participativo de caráter estritamente democrático, onde se presencia a minimização do poder legiferante formal do Estado e a priorização de uma produção normativa plúrima de conteúdo derivado, gerada por instâncias organizadas no seio da vida social, de que decorre a relevância da questão da “efetividade formal” do direito, consubstanciada na formulação de uma nova ordem de valores éticos. Essa alternatividade à busca de um novo universo axiológico conduz à descoberta de uma nova ética: a ética da alteridade, que rejeita os raciocínios ontológicos e os juízos *a priori* universais e se assenta numa premissa de



cunho libertário, materializada como instrumento pedagógico de expressão dos “oprimidos” ansiosos por emancipação, autonomia, solidariedade e justiça.

Na visão contemporânea e ao nível do processo (avaliação de prova, interpretação de norma), a prática da equidade  $\frac{3}{4}$  como estratégia da efetividade racional  $\frac{3}{4}$  aponta para a reestruturação de uma atividade judicante capaz de contextualizar as práticas cotidianas de uma realidade fragmentada e rearticular permanentemente novas formas de conciliação entre a aplicabilidade formal da lei e a exigência de uma justiça efetivamente cidadã.

Na realidade, transcendendo o caráter de fonte do direito, a equidade é um procedimento de elaboração jurídica cuja utilidade não é a de formular novas normas, mas sim a de aplicar devidamente as normas existentes ao caso concreto particular, visando à distribuição prática da justiça. Assim, o magistrado, para julgar com equidade, deve estar imbuído do sentido do equânime, ou seja, proceder a uma interpretação da norma na abrangência que lhe permite a ordem jurídica no sentido de atender aos fins sociais da lei. Nessa linha de raciocínio, não se trata mais de aplicar um direito imposto pelo legislador, mas da intencionalidade de estabelecer uma comunicação entre o direito e os valores considerados razoáveis pela sociedade.

Portanto, a justiça como equidade abre o espaço necessário para adequar melhor a norma jurídica à relação entre fato e valor e contribui fortemente para estabelecer uma eficácia real na solução das questões emergenciais da coletividade vinculadas a reivindicações por justiça.

Admitir essa racionalidade do justo e do razoável na forma de aplicabilidade da norma jurídica é, em certo grau, aproximar mais efetivamente o aparato legal-estatal com o cotidiano dos cidadãos; é substituir procedimentos formais, com elevado nível de institucionalização,

por práticas alternativas de juridicidade, com baixo nível de rigor institucional, os quais certamente repercutirão no conseqüente alargamento de uma consciência societária normativa, operando na voluntariedade das necessidades básicas e no consenso das diferenças, sedimentando uma nova *praxis* política de administração da justiça.

## BIBLIOGRÁFICAS

- ARISTÓTELES. *Politique*. Paris: Vrin, 1982.
- CANIVEZ, Patrice. *Educar o Cidadão ?* Campinas/SP: Papirus, 1991.
- COELHO, Luiz Fernando. *Teoria Crítica do Direito*. Curitiba: HDV, 1986.
- FARIA, José Eduardo. *A Crise do Direito numa Sociedade em Mudança*. Brasília: UnB, 1988.
- GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- HELD, David. *Modelos de Democracia*. Belo Horizonte: Paidéia, s/d.
- MELUCCI, Alberto. Um objetivo para os movimentos sociais? *Lua Nova*. São Paulo: Marco Zero, n. 17, jun. 1989.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social*. São Paulo: Martins Fontes, 1990.
- WOLKMER, Antônio Carlos. *Pluralismo Jurídico: Fundamentos de uma nova cultura no Direito*. São Paulo: ALFA-ÔMEGA, 1994.

## NOTAS

<sup>1</sup> HELD, David. *Modelos de Democracia*. Belo Horizonte: Paidéia, s/d. p. 2.

<sup>2</sup> WOLKMER, Antônio Carlos. *Pluralismo Jurídico: Fundamentos de uma nova cultura no Direito*. São Paulo: ALFA-OMEGA, 1994. p. 35.

<sup>3</sup> COELHO, Luiz Fernando. Teoria Crítica do Direito. Curitiba: HDV, 1986. 271.

<sup>4</sup> FARIA, José Eduardo. A Crise do Direito numa Sociedade em Mudança. Brasília: UnB, 1988. p. 17.

<sup>5</sup> CANIVEZ, Patrice. Educar o Cidadão? Campinas/SP: Papyrus, 1991. p. 16.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Ibid., p. 18.

<sup>8</sup> Ibid., p. 20.

<sup>9</sup> ARISTÓTELES. Politique. Paris: Vrin, 1982, p. 198 ss.

<sup>10</sup> Ver ROUSSEAU, Jean-Jacques. O Contrato Social. Livro 3. São Paulo: Martins Fontes, 1990.

<sup>11</sup> CANIVEZ, Patrice. Op. cit., p. 24.

<sup>12</sup> Ibid., p. 26.

<sup>13</sup> Ibid., p. 27.

<sup>14</sup> Ibid., p. 30.

<sup>15</sup> Ibid., p. 118-119.

<sup>16</sup> Ver MELUCCI, Alberto. Um objetivo para os movimentos sociais? *Lua Nova*, São Paulo : Marco Zero, n. 17, jun. 1989.

<sup>17</sup> GRAU, Eros Roberto. A Ordem Econômica na Constituição de 1988: interpretação e críticas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 24.

