

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 34 • nº 135

julho/setembro – 1997

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

A cidadania

Sua complexidade teórica e o Direito

JOSÉ RIBAS VIEIRA

SUMÁRIO

1. *Introdução.* 2. *Discussões sobre a cidadania.* 3. *Constituição, democracia e cidadania.* 4. *Conclusão.*

1. Introdução

O debate sobre a categoria cidadania é estratégico para uma sociedade como a brasileira marcada nos dias atuais por um agudo processo de desigualdade social e, por consequência, de exclusão social. Dessa forma, tal categoria abre margem para enquadrar, por exemplo, a importância de atores políticos do nível dos movimentos sociais com o objetivo de operar as mudanças necessárias na estrutura de nossa sociedade.

Não podemos esquecer, também, o fato de que a categoria cidadania está, hoje, incluída dentro dos mecanismos de proteção constitucional¹.

Esses dois aspectos demonstram a necessidade de que a importância da concepção teórica da cidadania para a presente realidade social, em particular a brasileira, cresce, ainda mais, se pudermos perceber a sua interface com a ordem jurídica no sentido de efetivar as institucionalizações das reformas político-econômicas tão necessárias entre nós.

José Ribas Vieira é Professor titular de Teoria do Direito e Direito Constitucional da “Universidade Federal Fluminense” (UFF), Professor Associado da “Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro” (PUC-RIO) – e Professor Adjunto de Teoria do Estado da “Universidade Federal do Rio de Janeiro” (UFRJ).

Trabalho apresentado no “Seminário sobre o Espaço Público” promovido pelo Departamento de Direito da PUC-RIO, em 29 de agosto de 1997.

¹ Vide o artigo de Peter Häberle, la jurisdicción constitucional en iberoamericana. Dykinson, [s. l.] : 1997 : *El receso de amparo en el sistema germano-federal*. Na página 256, Häberle acentua como o Tribunal Constitucional alemão atua como uma “corte cidadã” ao decidir recurso constitucional previsto no artigo 93. 4a da Lei Fundamental de 1949 ao facultar a qualquer cidadão, esgotados outros meios judiciais, a proteção de direitos fundamentais.

Sobressalta-nos, ainda, uma inquietação tendo como perspectiva qual o quadro teórico a respeito de cidadania que poderia ser adotado. Há, desse modo, o trabalho referencial sobre essa noção elaborada por T. H. Marshall². Esse autor traça os pontos clássicos para a compreensão do universo da cidadania por meio de uma trajetória histórica lastreada no contexto anglo-saxônico. Percebem-se, dessa forma, as transformações operadas principalmente no campo dos direitos civis e como seu impulso tornou possível a construção de uma sociedade com maior igualdade jurídica.

Concebido nesses parâmetros, o perfil teórico da cidadania, não pode ser esquecida a noção de que a categoria estudada por nós apresenta, também, uma sinonímia com a participação política. Tal tradução ganhou bastante espaço, notadamente na literatura social brasileira. Assim, encontramos os trabalhos seminais de Wanderley Guilherme dos Santos³. Sua contribuição culmina com o conceito de cidadania regulada para contextualizar o processo social brasileiro ao apontar que sua definição está norteada, não em um código de valores políticos, e sim num sistema de estratificação ocupacional.

É fácil constatar que esses encaminhamentos teóricos não mais balizam as exigências da sociedade contemporânea cortada por uma profunda dinâmica de democratização e da necessidade de nuclear uma idéia de ação política direcionada. Em consequência, depara-se, hoje, a vinculação orgânica de cidadania com as categorias de espaço público e de virtude cívica.

2. Discussões sobre a cidadania

Visualizamos, no debate presente, sobre a categoria cidadania dois conjuntos de reflexão teórica, a saber: um articulado mais no campo do indivíduo; e outro modelado mais explicitamente ao conceito de democracia.

Em relação ao indivíduo, é no quadro do conflito entre liberais e comunitários (republicanos) que podemos adensar alguns traços mais recentes sobre os fundamentos da cidadania.

² Vide MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro : Zahar, 1967. cap. 3.

³ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Ordem burguesa e liberalismo político*. São Paulo : Duas Cidades, 1978 e, também, MOISÉS, José Álvaro. *Cidadania e Participação* : ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição. São Paulo : Marca Zero, 1990.

Trata-se o embate entre uma concepção mais de “*status legal*” (direitos) contra uma perspectiva de um ideal normativo de deveres cívicos⁴. Por meio da análise de Michael Walzer⁵, é possível apreender outros aspectos importantes desses contrastes das leituras liberais e comunitárias acerca da cidadania. Walzer indica, nesse raciocínio, os legados greco-romanos para uma concepção de dever cívico para a cidadania. Em contrapartida esse filósofo norte-americano vê a compreensão liberal na fonte situada na Roma ulterior do tempo do Império e nas reflexões modernas de Direito Romano. O autor da obra clássica *Spheres of Justice* delinea, ainda, como a visão rousseauiana e o período jacobino da Revolução Francesa consolidaram para os teóricos comunitários (os republicanos cívicos) a idéia da maior felicidade na proporção do envolvimento na atividade pública. Em síntese, para Walzer, a cidadania comunitária é uma responsabilidade e, por consequência, um encargo orgulhosamente assumido. Em relação à visão liberal, a cidadania é um conjunto de direitos da qual se integra de forma passiva. Numa, demanda a nossa concepção de vida, e noutra está localizada numa esfera exterior. Pressupõe-se, assim, duas distinções: uma da homogeneidade social e outra simboliza um processo mais difuso. Apesar dessas diferenciações, Walzer opta por uma postura socialista em detrimento desse conflito entre liberais e comunitários.

Dentro desse conjunto mais vinculado à ação política do indivíduo, não pode ser omitida a contribuição de Hannah Arendt. A presença de Arendt para o debate da cidadania é, atualmente, redeseenhada devido à temática da identidade cultural. Desse modo, a cidadania significa um “pertencer” a uma comunidade. A leitura dessa arguta pensadora deste século traz importantes pontos de contraste no debate contemporâneo da construção da identidade cultural. Há, desse modo, para autora, em realidade, uma permanente contradição das duas ordens de existência diferentes, nas quais o indivíduo integra, a saber: numa que lhe é

⁴ Vide o verbete citizenship in : HONDERICH, Ted (org.). *The Oxford : companion to philosophy* Oxford : Oxford University Press, 1995. p. 135-136 e BERTEN, André et al. *Libéraux et communautariens*. Paris : PUF, 1996.

⁵ O resumo exposto por nós sustentou-se no artigo elaborado por Michael Walzer sobre título *Communauté, citoyenneté et jouissance des droits*. *Esprit*, n. 122, p. 121, maio/abr. 1997.

própria, e noutra que é comum aos seus pares. Nessa direção, o “bem público”, da qual se inquietam os cidadãos, é, realmente, o “bem comum” no sentido de estar no mundo sem ele (o indivíduo) possuir⁶. Registre-se, o que qualifica o espaço público da cidadania é uma ação política própria e consertada.

Cabe agora examinar o universo da cidadania sob a perspectiva de um processo democrático em que encontramos as contribuições de Chantal Mouffe e de Habermas. A de Chantal Mouffe vem com a marca de uma busca de uma democracia radical. Essa estudiosa francesa procura estabelecer um diálogo que consiga superar a dicotomia entre a modernidade e pós-modernidade. Assim, a sua concepção de modernidade opõe-se a uma perspectiva de firmar, por exemplo, exclusivamente valores que a integram, fruto do Iluminismo do final do século XVIII. Chantal Mouffe reconhece como grande parâmetro da modernidade a revolução democrática antevista por Claude Lefort. Por meio do seguinte trecho, de autoria de Chantal Mouffe, podemos sintetizar o seu pensamento:

“Em efeito, vê-se a revolução democrática, tal qual ela é apresentada por Lefort, como sendo o que caracteriza a modernidade; ele é claro no que se designa, hoje, como a pós-modernidade em filosofia é, de fato, somente o reconhecimento dessa impossibilidade de achar um fundamento último e uma legitimação por trás que é constitutivo de acontecimento mesmo da forma democrática da sociedade e, daí, pela modernidade”⁷.

Na outra ponta do conjunto democrático a respeito da cidadania está a contribuição habermasiana. O objetivo de Jürgen Habermas é viabilizar, também, essa concepção de democracia radical por meio de uma noção bem

⁶ Vide TASSIN, Étienne. Qu'est-ce qu'un sujet politique? : remarques sur les notions d'identité et d'action. *Esprit*, op. cit., especialmente, p. 144. E, também, é importante, a leitura de Seyla Benhabib, *Models y public space : Hannah Arendt, the liberal tradition, and Jürgen Habermas*. CALLOUM, Craig. (Org.). In: *Habermas and the public Sphere*. Cambridge : The Mit Press, 1993. p. 73, 98.

⁷ MOUFFE, Chantal. *Le politique et ses enjeux : Pour une démocratie plurielle*. Mauss : Paris Éditions la Dé ceuverte, 1994. p. 30 e a obra organizada pela mencionada autora, *Dimensions of Radical Democracy : pluralism, citizenship, community*. Londres : Verso, 1992. Recherches.

definida de espaço público como mecanismo procedimental para a construção dessa forma política. Habermas é, nesse nível, um crítico pertinaz da colonização do mundo da vida pelas políticas administrativo-sociais de Estado de Bem-Estar Social. No seu importante artigo Soberania popular como procedimento⁸, ao questionar o esvaziamento do processo democrático-representativo, defende não uma volta ao passado, mas, sim, a materialização de uma nova dinâmica por meio de um discurso comunicativo. Com esse objetivo, Habermas rediscute os legados do liberalismo e do socialismo. Quanto ao liberalismo, acentua a possibilidade por meio de um contexto discursivo de garantir as diferenças. Em relação ao socialismo, visualiza a riqueza do anarquismo ao defender a relevância para o processo político das associações. Habermas rejeita, também, que o procedimento democrático permita a existência de um saber intelectual condutor. O filósofo alemão abre o caminho para a trajetória de duas formas de democracia nas quais podemos distinguir a presença da cidadania, a saber:

modelo de sitiamento – implica que a “fortificação política” é sitiada à medida que os cidadãos, por intermédio de discursos públicos, tentam influenciar, sem intenções de conquista, os processos de julgamento e de decisão;

modelo de eclusa – para que os cidadãos possam exercer influência sobre o centro, isto é, parlamento, tribunais e administração; os influxos comunicativos vindos da periferia têm que ultrapassar as eclusas dos procedimentos democráticos e do Estado constitucional⁹.

Vale registrar que Habermas opta pelo modelo por eclusa na medida em que reconhece a sua perspectiva como sitiamento bastante derrotista pela seguinte razão:

“Uma dose de formação democrática da vontade tem então de migrar para dentro da própria administração; o Judiciário, por sua vez, que implementa o direito, tem que se justificar diante de foros ampliados da crítica jurídica. Nesse sentido, o modelo das eclusas conta com

⁸ HABERMAS, Jürgen. Soberania popular como procedimento. *Novos Estudos Cebrap*, n. 26, p. 100-113, mar. 1990.

⁹ Uma conversa sobre questões da Teoria Política : entrevista com Jürgen Habermas a Mikael Carlekedem e René Gabriels. *Novos Estudos Cebrap*, n. 47, p. 85-102, mar. 1997. Os modelos citados constam da p. 87.

uma democratização mais abrangente que o modelo do sitiamento”¹⁰.

Fixamos, então, que o quadro teórico mais questionador e completo para enfrentar os desafios da cidadania nos dias atuais é essa elaboração habermasiana de espaço público. E mais ainda. Por meio do autor da *Teoria da Ação Comunicativa* acreditamos que é possível estabelecer um profundo diálogo com a ordem jurídica. Foi no campo do Direito Constitucional que mais avançou um debate pertinente a essa articulação de democracia e cidadania.

3. Constituição, democracia e cidadania

Exemplificando pelo Direito Constitucional alemão após os anos 20 deste século, seu centro de análise foi da concretização das normas constitucionais. Estudaram-se, assim, os mecanismos da efetividade do conteúdo das constituições. Coube à interpretação constitucional (via hermenêutica) um lugar central nesse debate. Não podemos esquecer a presença do intérprete como um filtro nesse procedimento. Devemos agregar as observações críticas, já mencionadas por nós, de Habermas para o perigo de qualquer saber especializado dentro do procedimento democrático. Contra essa postura diferenciada entre os intérpretes constitucionais, insurge, nos últimos vinte anos, a figura de Peter Häberle¹¹. Esse jurista alemão visualiza que há, na verdade, um espectro mais amplo de participantes nessa concretização constitucional (via interpretação). Pois esta resulta de uma sociedade aberta caracterizada pelo pluralismo da participação e, ao mesmo tempo, ocorre um mecanismo dialético ao resultar um elemento formador e constituinte dessa própria sociedade. Desse modo, o processo interpretativo resulta de todas as forças sociais da comunidade política. Häberle aponta, por exemplo, que o cidadão é legítimo para propor um recurso constitucional, como é previsto pela Lei Fundamental de 1949 (art. 93, 4a), após o esgotamento de todas as medidas judiciais protetoras de lesão judicial de Direito Fundamental. Assim, segundo esse jurista, com

¹⁰ Ibidem.

¹¹ HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional*: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1997. As passagens de Häberle contidas no trabalho foram extraídas desse livro. Vide, também, *Retos actuales del estado constitucional*. Oñati: IVAP, 1996.

a presença de vários desses entes legítimos participando da Jurisdição constitucional, traduz um verdadeiro processo público. Ela tem por consequência uma dupla interface: estrutura ao mesmo tempo o Estado, como também a própria esfera pública. Häberle rejeita a possibilidade de tratar as forças sociais como meros objetos. Deve haver uma integração ativa delas como sujeito. Entretanto, Häberle cai no mesmo dilema da concretização constitucional ao privilegiar o saber especializado por meio de uma teoria constitucional:

“É verdade que o processo político é um processo de comunicação de todos para com todos, no qual a teoria constitucional deve tentar ser ouvida, encontrando um espaço próprio e assumindo sua função enquanto instância crítica. Porém, a ausência *ein Zuwening* da *academic self restraint* pode levar a uma perda da autoridade. A teoria constitucional democrática aqui enunciada tem também uma peculiar responsabilidade para a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição”¹².

No Brasil, pela notícia publicada no jornal *Folha de São Paulo* de 9 de abril de 1997, informa-se que o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional projeto de lei disciplinando o processo e julgamento de ação declaratória de constitucionalidade. Nesse referido projeto, é apontada, pela primeira vez entre nós, a possibilidade de uma maior participação da sociedade civil na jurisdição constitucional por meio do artigo 29, § 2º que dispõe:

“Art. 29. Segundo os titulares do direito de propositura referidos no art. 103 da Constituição, poderão manifestar-se, por escrito, sobre a questão constitucional objeto da apreciação pelo órgão especial ou pelo plano do Tribunal, no prazo fixado em Regimento, sendo-lhes assegurado o direito de *apresentar memoriais ou de pedir a juntada de documentos*” (o grifo é nosso).

É na noção de espaço público habermasiano que encontraremos elementos para questionar as categorias de sociedade aberta/constituição propostas por Häberle. Frontalmente, coloca-se o pensador alemão contra o papel a ser desempenhado pelo Tribunal Constitucional como um filtro de todas as forças sociais intérpretes da Constituição, ao afirmar:

“A corte não pode assumir o papel

¹² Ibidem, p. 55.

de um regente que assume o lugar de um sucessor menor ao trono. Sob um olhar crítico de uma robusta esfera pública legal – uma cidadania que tem crescido para tornar-se uma ‘comunidade de intérpretes constitucionais’ – uma corte constitucional pode, na melhor das hipóteses, exercer o papel de tutor¹³”.

Habermas fulmina, ao lembrar a discussão da lei do aborto na Alemanha, o fato de que “O Tribunal Constitucional desempenha um papel infeliz ao exercer funções de legislador paralelo”. Cabe para esse filósofo alemão não uma competência desse órgão de exame da constitucionalidade de arvorar-se num intérprete de ordem concreta de valores da constituição. E sim, apenas esse aspecto, sublinha de forma exata Habermas, seria uma atribuição do Tribunal Constitucional zelar somente pelo surgimento democrático do direito. Isto é, se foram cumpridas todas as exigências normativas do processo democrático de legislar¹⁴. Arremata ainda o autor de *Between Facts and Norms* que a razão não pode estar centrada numa autoridade estranha, residindo em algum lugar além da comunicação política¹⁵.

É importante lembrar que o próprio Häberle está consciente de outras restrições no tocante à própria legitimidade da Jurisdição Constitucional na Alemanha ao apontar:

“Agora bem, a forte articulação da ética e com a opinião pública burguesa (cidadã) do controle jurisdicional da Constituição (especialmente no que respeita ao recurso constitucional), sua capacidade de identificação na relação cidadão-Constituição e, com isso, sua participação da construção de uma cultura política, ocultam também um aspecto negativo; o Controle Jurisdicional da Constitucional da Lei Fundamental pode induzir também, a uma desconfiança política contra a democracia e a uma confiança desproporcional na Jurisprudência”¹⁶.

¹³ HABERMAS, Jürgen. *Between facts and norms* : contributions to a discourse theory of law and democracy. Cambridge : The Mit Press, 1996. Cap. 6, p. 280.

¹⁴ HABERMAS. *Entrevista*. Op. cit., p. 100.

¹⁵ HABERMAS. *Between Facts and Norms*. p. 285.

¹⁶ HÄBERLE. *El recurso de amparo*. Op. cit., p. 254. Aliás, o artigo escrito por Christine Landfried,

Assim, esse jurista alemão adverte o perigo da atuação da Tribuna Constitucional resvalar para uma situação de abandono de “pluralismo de interesses”.

4. Conclusão

A análise de determinadas leituras demonstrou a complexidade e o aprofundamento do debate sobre a cidadania além dos limites das contribuições (apesar de ainda serem pontos de referências teóricas) delineadas por T. H. Marshall ou a sua redução a um mero núcleo de participação política. Vimos, quer por meio de privilegiar o indivíduo como sujeito político, quer por meio da intersubjetividade esboçada no processo comunicativo, que há, na verdade, nas novas discussões em torno da categoria de cidadania, um interesse na compreensão de uma ação política bem direcionada e explicitamente ativa. Não se pode esquecer, ainda, o que vincula todo esse novo universo teórico é seu profundo compromisso de viabilizar (por meio de uma ação política) uma estrutura democrática. Destacamos, nesse quadro, a presença fundamental dos estudos de Jürgen Habermas por intermédio do espaço público e de uma perspectiva procedimental do campo democrático. Centramos, por consequência, suas reflexões para demarcar as fronteiras da relação da cidadania com o Direito. Apontou-se, dessa forma, que se Häberle abre as portas para a participação necessária da sociedade no desenho constitucional, de outro modo, ele, na verdade, como aponta Habermas, perfila por meio da teoria constitucional/tribunal constitucional uma postura de um certo fechamento de uma participação de uma sociedade aberta no exame das normas da constituição.

Julgamos também relevante que esse todo conjunto teórico seja essencial para a transição das leituras de cidadania no Brasil. De uma sociedade que foi fundamentada por uma cidadania regulada (W. Guilherme dos Santos) sem o “lastro de políticos” passando por uma ruptura, nos dias de hoje, pela atuação dos movimentos sociais, corra um risco. Risco esse que ao enaltecer o discurso do Judiciário como

Germany em *The global expansion of Judicial power*. New York : New York University Press, 1996, examina o perigo da presença da força dos partidos políticos na jurisdição constitucional alemã. Häberle é, também, atento com a injunção dos partidos políticos no Tribunal Constitucional alemão.

elemento e intérprete das garantias dos direitos fundamentais e da própria cidadania, possamos estar, por via do papel atribuído aos juízes, entre nós, substituindo uma forma de cidadania regulada por meio de corporações por outra marcada pela função de tutor como é, hoje,

materializada de modo emblemático pelo Supremo Tribunal Federal. Sem dúvida nenhuma, cremos que essa é a maior conclusão a ser extraída dessas observações esboçadas a partir do atual debate articulado no quadro da cidadania.