

**REVISTA N.º 3****Ano 2 - 1.º semestre de 1981 - p. 39-46**

## **Restrições à vigência da cidadania no Estado Autoritário Brasileiro**

Rosa Maria Cardoso da Cunha  
Professora do CPGD - UFSC.

I - Sobre o conceito de cidadania

Não realizaremos uma revisão histórica do conceito de cidadania. Isto significa abandonar a discussão do que teria sido o cidadão na tradição greco-romana, no pensamento político clássico (notadamente na obra de Rousseau), em marcos históricos exemplares como a Revolução Francesa e a "Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão". Antes, procuraremos ver, nos limites de uma sociedade específica - a sociedade capitalista - o significado teórico e pragmático do conceito de cidadania.

Na sociedade qualificada por relações sociais capitalistas a cidadania existe como a titularidade de direitos (civis, políticos, sociais) estabelecidos pelo Estado. Esta titularidade, atributo dos nacionais, é posta em cena a partir da emergência de instituições estatais especializadas que redefinem a relação entre governantes e governados e transformam a legitimidade dos poderes públicos numa reivindicação social. Ora, tal legitimidade demandará o exercício de um poder fundado no direito e no interesse geral. Em outras palavras, na sociedade capitalista a separação entre a coerção econômica e extra-econômica, a perda do controle dos instrumentos de coerção pelo capitalista, e dos meios de produção pelo produtor direto, fazem emergir em seu aspecto fenomenal o estado e o direito: mais exatamente, as instituições estatais e as normas jurídicas codificadas. A isto se tem chamado de autonomização do estado ou do político em relação ao econômico. Mas como assinala O'Donnel, esta separação existe apenas na perspectiva dos aparelhos e do direito. Porque primordialmente o estado capitalista é o articulador contraditório da sociedade civil, um "aspecto analítico" das relações sociais de dominação, as quais respalda e organiza mediante a capacidade de pôr em movimento (para fazer viger tais relações) as instituições que detêm a primazia da coerção num determinado território e que são reconhecidas como justas em sua pretensão de respaldar e garantir tais relações. Por isso a dimensão fundante do estado capitalista é a de "estado-aspecto analítico", em relação a qual o "estado-instituição e direito" não é mais que uma objetivação. <sup>(1)</sup>

Dizíamos, então, que a materialização social do estado e do direito fizeram emergir a questão da cidadania em seu significado moderno. Esta emprestará aos nacionais o caráter de sujeitos de direito, formalmente livres e iguais perante a lei, construída em termos genéricos e impessoais. Contudo, é importante notar que a lei é genérica somente em relação a classes de indivíduos que ocupam um mesmo lugar social, ou possuem idênticos atributos que ela própria assinala. Assim, nem mesmo em relação aos direitos civis os indivíduos são por igual sujeitos de direito - há restrições em função de idade, sexo, condições biológicas e psicológicas, situação profissional etc. As mulheres, por exemplo, durante muito tempo não puderam contratar e exercer os direitos políticos; na legislação nacional, ainda agora os analfabetos não podem votar.

Por isso mesmo a cidadania, pensada como titularidade de direitos civis, Políticos e sociais jamais pôde aparecer como um estatuto socialmente homogêneo. Enlaçada a uma ordem jurídica, que em si mesma estabelece desiguais capacidades e, pois, direitos assimétricos, ela reproduz visivelmente a divisão social do trabalho e a

articulação contraditória das classes sociais garantidas pelo estado capitalista. Diferentemente do conceito de nação que projeta a imagem de uma integração social não conflitiva e, portanto, obscurece as clivagens estruturais do estado, o conceito de cidadania expõe a assimetria social em sua dimensão político-jurídica.

Na justificação do estado capitalista a doxa jurídica e política produziu uma série de conceitos extremamente ambíguos, de alta carga emotiva, que funcionam como seu fundamento e referente, ou como seus "elementos constitutivos". É nesta perspectiva que surgem as noções de cidadania, nação, povo, território, soberania, todas elas sem um status teórico definido e prestando-se a diferentes definições. <sup>(2)</sup> Entretanto, apesar dos sentidos diversificados, é somente em relação ao conceito de nação que encontramos nos distintos autores a referência a uma comunidade solidária, integrada por laços históricos e culturais, que exercita a convivência pela via de consenso. Esta nação integrada por distintos elementos (raça, religião, idioma, costumes, tradição etc.) legitimará o estado porque ele constitui seu mais direto intérprete. E se o estado utiliza, a coerção apenas põe em movimento a força, o sentimento da nação. Não é de forma alguma casual que em regimes onde se subestima a função de consenso, e sempre nos períodos revolucionários, a nação funcione como referente privilegiado do estado capitalista, marginalizando-se os conceitos de cidadania e povo.

Quanto ao conceito de povo, está ele fortemente conotado como um dos pólos da contradição povo/bloco de poder. Conforme analisa Laclau a oposição massas (povo) Estado (bloco de poder) não é em si mesma uma contradição classista mas existe articulada a contradição de classe. O povo enquanto portador de ideologias populares - as quais existem na forma de elementos dissociáveis que podem ser articulados ao discurso de classes antagônicas - apresenta-se numa tensão dialética com as classes referidas. As classes dominantes tentarão neutralizar as demandas populares assimilando-as a seu discurso e articulando-as com outros elementos ideológicos de forma a diluir a contradição povo/bloco de poder. As classes dominadas forjarão uma articulação que desenvolva aquele antagonismo, <sup>(3)</sup> Assim, o conceito de povo no saber e nas práticas políticas conota, prevalentemente, exigências de justiça frente ao Estado, construindo em relação ao mesmo um espaço de confrontação. Quando o Estado capitalista funciona de forma democrática, e dissimula a coerção sob o consenso, ele recorre ao popular buscando substituir o confronto pelo compromisso.

Ora, a ambigüidade de relação entre o conceito de povo e o Estado capitalista expressa-se nas teorias jurídicas por uma indeterminação significativa que o identifica tanto ao conceito de população, como ao de nação ou ao de soberania. <sup>(4)</sup>

Dissemos, pois, até agora, que o discurso do-estado capitalista deve justificar as relações de dominação que ele garante e organiza de forma última pela coerção, ou em sentido amplo, as relações entre governantes e governados, recorrendo a argumentos que demonstrem a legitimidade de seu poder. Vimos, então, que as noções mais significativas para este processo de legitimação são os de nação, povo e cidadania. Mediante o conceito de nação, afirmamos, alude-se a uma sociedade solidária, integrada pela comunhão de costumes ou tradições. Exatamente porque o estado se arma sobre ela, interpretando-a. ouvindo seus reclamos, agindo em seu nome, inclusive pela força, intitula-se legítimo. Quanto ao conceito de povo, quando não surge naturalizado por uma conotação de raça, demográfica ou numérica, quando é concebido como o popular, trata-se de uma mediação legitimadora a que somente o estado capitalista em sua versão democrática pode recorrer. O povo são os governados no sentido mais estrito, os despossuados que demandam por justiça, equidade, redistribuição dos bens sociais. A dificuldade em assimilar suas reivindicações, redefini-las, e mesmo assim provocar o efeito de legitimação pretendido, afasta geralmente esta noção do discurso dos estados autoritários. Afinal, o conceito de cidadania não aponta a um todo sem clivagens (nação), nem à redistribuição de valores entre os despossuados (povo). Nele, o efeito de legitimação é produzido por indivíduos atomizados, que convertidos em sujeitos de direitos, transformam relações de dominação em relações jurídicas. Pela promoção da cidadania o estado capitalista se faz estado de direito. Assim. mesmo sendo assimétricas as relações jurídicas e a titularidade

dos direitos que a cidadania promove ela releva, igualmente, a existência de uma ordem jurídica previsível, certa e segura.

A cidadania implica em que as relações sociais não serão reguladas pelo arbítrio e que a titularidade de direitos socialmente escalonada é garantida pelo estado.

O caráter estratificado da cidadania, apesar da alegação de sua universalidade nos Códigos e Declarações de Direito, é significativamente ilustrado pela "ordem da cidadania regulada" vigente no Brasil a partir da década de 30. Desde então os direitos do cidadão decorrem dos direitos das profissões que são regulamentadas pelo Estado. Como analisa largamente Wanderley Guilherme, neste caso a "cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece".<sup>(5)</sup> Apesar da regulamentação contemporânea de ocupações e categorias profissionais que constituíam o mercado informal de trabalho àquela época (e não possuíam pois, cidadania), continua disseminado na cultura cívica do país o conceito subliminar de cidadania regulada.

De outra parte, como demonstra Wanderley, esta primeira estratificação legal da cidadania implicará em outras hierarquizações também juridicamente respaldadas. Porque sendo "os benefícios previdenciários devidos aos cidadãos por via da regulação profissional, e sendo a contribuição de cada um função de seu nível de renda, a regulação da cidadania implicou, na prática, em uma discriminação na distribuição dos benefícios previdenciários na medida em que quem mais podia contribuir, maiores e melhores benefícios podia demandar"<sup>6</sup>.

Analisamos, assim, até agora, a cidadania como um dos conceitos utilizados no processo de legitimação do estado capitalista, vimos que apesar de declarada universal é o próprio direito quem estabelece sua forma estratificada. E se a ordem jurídica é um sistema que merece uma interpretação estrutural não há como negar que a regulamentação hierarquizada da cidadania empresta à declaração constitucional de universalidade o caráter de uma norma programática ou de um ideal regulador. Não se trata, pois, de afirmar existe direitos de cidadania formalmente iguais para indivíduos concretamente desiguais. Existe direitos formalmente desiguais para indivíduos desiguais.

Examinando o surgimento e a evolução dos modernos direitos de cidadania, particularmente na Inglaterra, Marshall distingue direitos civis, políticos e sociais. No primeiro grupo erigido em torno da liberdade individual situa a liberdade de ir e vir; a liberdade de imprensa, pensamento e fé; o direito à propriedade; a estabelecer contratos válidos, e o direito à justiça. Na esfera dos direitos políticos, concebidos como participação no exercício do poder político, o direito ao sufrágio e a exercer cargos públicos. Afinal, compreende como direitos sociais o direito a um mínimo de bem estar econômico e a participação na herança social de modo a se alcançar uma renda real que não seja proporcional ao valor de mercado do reivindicador. Para o exercício e salvaguarda destes direitos funcionariam quatro grupos de instituições públicas: os tribunais, os organismos representativos, locais e nacionais, os serviços sociais e as escolas. Entende, ainda, Marshall que no plano dos direitos civis já no século XIX a cidadania havia se universalizado na Inglaterra, o mesmo acontecendo com a cidadania política e social no século XX. Contudo, as duas primeiras, apesar de limitadas por desigualdades econômicas concretas, restringiram em seu desenvolvimento o sistema de desigualdades sociais. A cidadania social, paradoxalmente, operou como um instrumento de estratificação social.<sup>7</sup> O que Marshall não vê, entretanto, a despeito das evidências que utiliza, é que a própria cidadania apresentou-se sempre de forma estratificada e não universal. No campo dos direitos civis não só as mulheres estiveram excluídas da cidadania plena- os trabalhadores, por exemplo, como assinala Bendix,<sup>8</sup> não puderam na Europa Ocidental exercer por longo tempo o direito civil de associação quando a lei já permitia a associação dos proprietários (em sociedades anônimas ou de responsabilidade limitada) e também associações políticas e religiosas. Quanto à hierarquização da cidadania

política, ela é por demais ilustrada nas análises dos autores e a social os mesmos a reconhecem implicitamente quando aludem aos problemas gerados pelos status profissionais e pela dispersão salarial.

Ora, realizado este enquadramento teórico da cidadania, convém examinar seu valor pragmático no processo de interação social. Neste sentido é possível imaginar um "padrão mínimo de cidadania democrática" cujo desrespeito por qualquer estado importaria em atribuir-lhe a supressão dos direitos de cidadania. Tal padrão pode ser reconhecido nas seguintes regras enunciadas por Norberto Bobbio:

a) todos os cidadãos que tenham alcançado a maioria, sem distinção de raça, religião, condição econômica, sexo, etc., devem gozar dos direitos políticos, isto é, do direito de expressar através do voto a própria opinião e/ou eleger quem se expresse por ele;

b) o voto de todos os cidadãos deve ser de peso igual (isto é, deve valer por um);

c) todos os cidadãos que gozam dos direitos políticos devem ser livres para votar, conforme opinião própria formada, quanto mais livremente possível, isto é, numa competição entre grupos políticos organizados que disputam entre si para agregar os anseios e transformá-los em deliberações coletivas;

d) devem ser livres, também, no sentido de que devem ser colocados na condição de possuírem alternativas reais, isto é, de poderem escolher entre várias soluções:

e) seja por deliberações coletivas, seja por eleições de representantes,

vaie o princípio da maioria numérica, mesmo que possam se estabelecer

diversas formas de maioria (relativa, absoluta, qualificada) em determinadas circunstâncias estabelecidas;

f) nenhuma decisão tomada pela maioria deve limitar os direitos da minoria. em particular o direito de tornar-se maioria em igualdade de condições" <sup>(9)</sup>. Certamente este padrão define apenas as exigências mínimas para o reconhecimento da vigência da cidadania. Por isso mesmo a caminhada mais árdua em relação à participação efetiva nas decisões sobre os padrões de acumulação e distribuição da riqueza social, deve ainda incorporar (para depois redefinir no leque de reivindicações mais amplas) a crença generalizada sobre o caráter necessariamente expansivo da cidadania - esta seria outra utilização pragmática do conceito.

*Assim as decisões não são legítimas e justas porque derivam de normas legítimas e justas, mas porque obedecem regras técnicas das quais não se exige que sejam justas mas apenas válidas. Ao identificar Direito como norma, elimina-se a própria interpretação da lei, amputando uma dimensão da existência transformadora do homem para substituí-la por sua submissão política.*

## NOTAS

(1) Cf. O Donnell, Guillermo - "Apuntes para una teoria del estado", CEDES, GE - CLACSO, n.º 9, 1977 e "Tensiones en el estado Burocrático-autoritário y la cuestión de la democracia", CEDES, GE-CLACSO, n.º 11, 1978

(2) Embora as teorias jurídicas utilizem todas estas noções como "elementos constitutivos" do estado, as mais significativas no discurso político para a justificação do estado capitalista são as três primeiras.

(3) Cf. Laclau, Ernesto - *Política e Ideologia na teoria Marxista: capitalismo, fascismo e populismo*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1978, pp. 166-204.

(4) Vide Dallari, Dalmo de Abreu - "Elementos de Teoria Geral do Estado". São Paulo: Saraiva, 1977, pp. 84-90

(5) Dos Santos, Wanderley Guilherme - "Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira". Rio de Janeiro: Campus, 1979, p. 75. É invenção do autor o expressivo conceito de cidadania regulada.

(6) Dos Santos, Wanderley Guilherme - *Op. cit.*, p. 77.

(7) Cf. Marshall. T.H. - *Cidadania, Classe Social e Status*, Rio: Zahar Editores, 1967, pp. 57-107. 1975, pp. 83-66.

(8) Cf. Bendix, Reinhard - *Estado Nacional y Ciudadanía*. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1975, pp. 83-86.

(9) Bobbio, Norberto - "quais as alternativas para a democracia representativa?" in *O Marxismo e o Estado*, Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979, p. 34.

#### *BIBLIOGRAFIA*

BÓBBIO, Norberto - *El problema do positivismo* Bs.As.-EUDEBA 1965. *Filosofia del Derecho y "Teoria general del Derecho*, México. Fondo de Cultura Econômica. 1964.

KELSEN. *Hans-Teoria Pura do Direito*, Coimbra - Armênio Amado Editor 1976.

*Teoria General del Derecho y del Estado*, México. UNAM 1969.

MELO. Osvaldo Ferreira - "*Sobre a Política jurídica*", in *Seqüência* nº 1 e nº 2.

Rev. da UFSC.

ROSA, Felipe Augusto de Miranda - *Direito, justiça e ideologia* - Rio de Janeiro - Achiamé - 1980.

ROSS, Alf - *Sobre el Derecho y la justicia* - Bs. As. Editora Universitária. 1977 *El concepto de validez y otros ensayos*. Bs. As. Centro editor América latina. 1969.

VERNENGO, Roberto J. - *Teoria Pura del Derecho* - México - 1979. Traducción del original en alemán.

WARAT, Luis Alberto - *Considerações epistemológicas sobre o princípio da pureza metódica*. Tese submetida à banca examinadora do concurso para professor titular da disciplina de Introdução ao estudo do Direito - 1980. *Sobre a Dogmática jurídica* - in Sequência nº 2 Rev. da UFSC.

*Mitos e Teorias na interpretação da lei*. Porto Alegre Síntese - 1979.