DOSSIÊ

Ainda sobre o problema da cidadania no Brasil: conformação história e desafios presentes¹

Giulia Athayde²

Como citar este artigo: ATHAYDE, Giulia. Ainda sobre o problema da cidadania no Brasil: conformação histórica e desafios. **Revista de Ciências do Estado**. Belo Horizonte: v. 6, n. 1, e32402. ISSN: 2525-8036.

Resumo: O exercício da cidadania no Brasil pode ser identificado mesmo em face dos graves cenários de desigualdade social e pobreza, estando presente nas trajetórias e nas lutas das mais diversas coletividades e grupos. A tarefa consiste em perceber os arranjos institucionais que tendem a impedir que as práticas cidadãs se efetivem de forma satisfatória. Um conceito relevante para este entendimento, quando revisado criticamente, é o de cidadania-regulada, sugerido por Wanderley Guilherme dos Santos no contexto observado após a década de 30. A partir desse conceito, orientando-se através da noção de paradigmas constitucionais na formulação de Jürgen Habermas, busca-se tematizar a questão da cidadania no marco inserido pela Constituição de 1988. Ao final, são percebidas consideráveis mudanças institucionais relativas ao nexos interno que articula trabalho, constituição e democracia. O presente artigo convida a reconstruir os caminhos da cidadania no Brasil para fundamentar, com base na teoria discursiva do direito e da democracia, o seu conceito contemporâneo, segundo o qual a presunção de racionalidade e de legitimidade do Estado (Democrático) de Direito apoia-se, constitutivamente, no exercício comum da cidadania de todos os implicados. Trata-se de uma pesquisa essencialmente bibliográfica, efetuada, sobretudo, com base na leitura das obras referenciadas.

Palavras-chave: Cidadania. Direito. Democracia. Constitucionalismo. Cidadania-regulada.

Recebido em 09.03.2021

Aprovado em 07.06.2021

Publicado em 28.06.2021

¹Esta pesquisa, fomentada pela Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEP) através do Programa Institucional de Auxílio à Pesquisa de Docentes Recém-Contratados (ADRC) da UFMG, está vinculada ao projeto Direito, Modernidade e Capitalismo desenvolvido sob orientação do professor Dr. David F. L. Gomes, a quem sinceramente agradeço pelos ensinamentos, correções e conselhos.

² Acadêmica de Direito na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), cursando o 8º período do curso. Pesquisa temas relacionados às áreas de Teoria da Constituição, Teoria Social e Teoria do Direito. Ingressou no programa de monitoria da disciplina de Hermenêutica Jurídica (2020-2021), foi pesquisadora bolsista, vinculada à Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEP) durante o ano de 2018-2019. Integrante do núcleo de estudos “Direito, Modernidade e Capitalismo” desde 2018 e do Grupo de Pesquisa Constitucionalismo e Aprendizagem Social (CONAPRES) desde 2020. E-mail: giu.athayde@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho estuda as elaborações teóricas que objetivam compreender os desafios que a população brasileira enfrenta na concretização e na efetivação de seus direitos fundamentais. Ocupa-se, portanto, da questão da cidadania e, mais especificamente, das relações estabelecidas entre cidadãos e Estado. Em outras palavras, trata de como entender a possibilidade de um pertencimento à coletividade mais justo e igualitário em um dos países mais desiguais do mundo, marcado pela herança escravista, patriarcal e colonial.

Atualmente, somam-se 13,5 milhões de brasileiros que sobrevivem em extrema pobreza com até R\$ 145 reais mensais, enquanto 52,5 milhões de pessoas vivem em condição de pobreza com menos de R\$ 420 reais per capita por mês. A população preta ou parda representa aproximadamente 73% dos pobres e, por sua vez, as mulheres pretas ou pardas integram a maior parte de pessoas abaixo da linha da pobreza, a compondo em 27,2 milhões (IBGE, 2019)³. Logo, não é preciso muito para se constatar a existência da desigualdade social no Brasil.

No entanto, mesmo em face da situação mais miserável socioeconomicamente, ainda assim é possível se identificar o exercício da cidadania. A tarefa, então, consiste em perceber os arranjos institucionais que tendem a impedir que as mais diversas práticas cidadãs – já em curso, apesar de todas as dificuldades – se efetivem de forma satisfatória.

Um autor relevante que produziu uma das mais robustas obras acerca do tema, influenciando gerações de pesquisadores e pesquisadoras, foi Wanderley Guilherme dos Santos (1935-2019). Através de seu conceito de “cidadania regulada”, o autor analisa as políticas públicas e a legislação social principalmente durante o período compreendido entre o início da década de 30 e meados da década de 70, trazendo contribuições significativas acerca do desenvolvimento das instituições políticas no país.

Ao observar a institucionalização do poder político através de uma perspectiva externa sobre sua organização, Wanderley Guilherme dos Santos descreve a participação do aparelho estatal, através da burocracia, na conformação das forças político-sociais ao longo da formação histórica brasileira. Em geral, suas análises demonstram uma menor dicotomia entre o problema da idealidade e da realidade, constituindo um maior ganho teórico no que se refere ao problema de o que o exercício da cidadania deveria ser em relação ao que ele efetivamente é.

3 A Síntese de Indicadores Sociais (SIS), divulgada no início de novembro de 2019, está disponibilizada no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br>>. Acesso em 19/01/2020.

No entanto, mesmo em seu rico conceito ainda é realizada uma redução empiricista dos aspectos normativos do direito, caracterizando-se uma visão instrumentalista sobre os processos democráticos. Em outros termos, os pressupostos da tese da cidadania regulada, desenvolvida por Santos, talvez ocultem em demasia as tensões da história brasileira e os marcos de aprendizagem que já se encontravam em consolidação no seu curso, operando de forma contrafactual.

A questão da cidadania, sob tal perspectiva, não deixa de denunciar e tematizar as injustiças sociais, mas deixa de bem representar sua condição enquanto processo permanentemente inacabado, referente à própria luta democrática pela conquista de direitos. Isto porque compreensões inadequadas acerca do aspecto constitutivo entre Estado de Direito e Democracia, negam um processo constitucional de aprendizado social capaz de corrigir a si mesmo na dimensão do tempo (CATTONI DE OLIVEIRA, 2006, p. 35).

Diante desse processo de aprendizado, sempre sujeito a tropeços e retrocessos, a questão consiste em saber quais os projetos para o futuro são coerentes às possibilidades existentes, relacionadas ao que se vem constituindo ao longo do tempo, de forma que as expectativas normativas possam conferir orientação e impulsionar à ação política presente. Ou seja, trata-se do “resgate crítico-reflexivo de partes de uma história que, no caso, também nos constitui” (CATTONI DE OLIVEIRA, 2006, p. 42).

Assim, a primeira parte deste trabalho apresenta os principais elementos da tese da cidadania regulada contida em “Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira” de autoria de Wanderley Guilherme dos Santos (1979), realizando, em seguida, um resgate crítico de referida noção como caminho a uma reflexão sobre o contexto atual da cidadania. Com isso, insere-se ao final da presente discussão o marco representado pela Constituição de 1988 no horizonte das cidadãs e dos cidadãos brasileiros.

Cabe dizer que, de um ponto de vista metodológico, esta pesquisa convida a reconstruir os caminhos da cidadania no Brasil desde a perspectiva de um referencial teórico específico. Consiste na reconstrução da narrativa apresentada pelo cientista político Wanderley Guilherme dos Santos, através da teoria discursiva do direito e da democracia de Jürgen Habermas, com a ênfase colocada na necessidade de que os destinatários simultaneamente possam reconhecer-se como os próprios autores de seus direitos (HABERMAS, 1997, p. 157).

Em consequência, pôde-se entender tanto o estreitamento dos limites às práticas políticas autoritárias no Brasil, como a emergência de tendências à ampliação da inclusão

socioeconômica dos brasileiros, enquanto pertencentes a um mesmo horizonte histórico de sentido, no qual se revela um processo de aprendizagem e de articulação da nossa sociedade como um todo. Isto, porque ambas as tendências em marcha carregam em si o todo de significação daquele procedimento de deliberação instaurado em 1988, no qual restou decidido acerca de quem somos e como vivemos, mas, sobretudo, de quem queremos ser e como queremos viver (CARVALHO NETTO, 2006, p. 23).

2 CIDADANIA NO BRASIL: UMA RECONSTRUÇÃO ATRAVÉS DA OBRA DE WANDERLEY GUILHERME DOS SANTOS

Em Cidadania e Justiça, Wanderley Guilherme dos Santos procura entender como a legislação e a administração estatal, em suas diversas formas organizacionais, transformaram-se com a evolução do problema social no Brasil. O autor percebe que, quando as questões sociais são reconhecidas pelo Direito e pelo Estado, as ações institucionais passam a expressar o ideal de se reduzirem os desequilíbrios sociais, com a maximização da equidade, ao mesmo tempo em que procuram aumentar a oferta de bens e serviços no intuito de estimular a acumulação de riquezas (SANTOS, 1987, p. 13).

A primeira Constituição brasileira, outorgada em 1824, desconhecia a existência das problemáticas sociais, quaisquer intervenções políticas no intuito de remediar desigualdades sociais não integravam as funções do Estado, nem eram legitimadas pelo sistema de direitos. Nessa ordem ideológica, o mercado havia sido projetado como o mecanismo eficiente de alocação de recursos, sendo capaz de refletir a distribuição de talentos e capacidades naturalmente diferenciados entre os indivíduos. As atuações concretas de particulares, a exemplo das associações de socorro mútuo ou das instituições de caridade, eram justificadas em razão da inferioridade própria dos pobres e dos desvalidos, nada expressando sobre os problemas estruturais do mercado (SANTOS, 1987, p. 15).

Segundo Santos, tanto a Constituição de 1824, como a Constituição republicana de 1891, consagraram o princípio de não regulamentação das profissões; nada obstante, essa circunstância havia sido alterada pela fissura da ordem liberal (SANTOS, 1987, p. 16). O reconhecimento da problemática social iria institucionalizar o permanente conflito entre detentores do capital e aqueles que possuem apenas a própria força de trabalho. Isto é, com o colapso do liberalismo, a existência de categorias sociais passa a ser gradativamente reconhecida através dos diversos estratos populacionais envolvidos no processo de acumulação de bens e serviços, inaugurando-se então a tarefa de se assegurarem mínimas condições de vida digna a uma crescente massa operária urbana.

As primeiras experiências de proteção social, conhecidas entre os anos de 1888 a 1889, foram organizadas com base em atributos ocupacionais e privilegiavam a burocracia civil e militar do Estado.⁴ No alcance da proteção social para além do âmbito dos profissionais do Estado, passo arrojado considerando-se o cedo ano de 1907,⁵ inicialmente fora reconhecido o direito de organização e de formação de sindicatos a qualquer categoria profissional da população, aceitando-se, portanto, a existência de agrupamentos sociais reunidos na posição de interlocutores do debate social (SANTOS, 1987, p. 18).

Desde o início do século XX, a população urbana verbalizava lutas por direitos indispensáveis à integridade do trabalhador, a exemplo das reivindicações pela regulamentação da jornada de trabalho, da melhoria das condições sanitárias e de segurança, dos direitos das mulheres, do direito ao repouso semanal e às férias, bem como ao cuidado dos menores.⁶ Todavia, foi sobretudo entre 1931 e 1934 que as lutas operárias passaram a ser atendidas de maneira mais eficiente e sob fiscalização estatal (SANTOS, 1987, p. 29).

No período antecedente, seja pela representação parlamentar ou executiva, a legislação social e as políticas públicas mantinham-se inflexíveis quanto à intervenção mais direta do poder estatal no processo de acumulação. Primeiro foram reguladas as compensações sociais devidas àqueles que integravam o processo de acumulação, antes que as condições de trabalho vinculadas às demandas sindicais imediatas (SANTOS, 1987, p. 24). Nesse sentido, apenas a regulamentação dos acidentes de trabalho havia sido obtida no início de uma política de seguridade social brasileira.⁷

A disseminação de um modelo previdenciário, iniciado com a criação da Caixa de Aposentadoria e Pensão dos Ferroviários instituída pela Lei Eloy Chaves de 1923, ocorre

4 Wanderley Guilherme dos Santos refere-se à Lei nº 3.397, de 24 de novembro de 1888, que autorizara a criação de Caixa de Socorro para o pessoal de cada uma das estradas de ferro do Estado, bem como ao Decreto nº 10.269, de 20 de julho de 1889, que instituiu fundo destinado a pensões do pessoal das oficinas da Imprensa Nacional.

5 O autor afirma que embora a tradicional literatura sobre o sindicalismo brasileiro costume menosprezar o impacto desta lei, ainda assim, ela pode ser considerada juridicamente importante. Isto, pois, “se à lei de 1907 não se seguiu, aparentemente nenhuma alteração significativa no comportamento da mão de obra industrial, tal não se deve à letra da lei, mas à dinâmica real dos conflitos sociais”. Cf. SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987, p. 18.

6 Wanderley Guilherme dos Santos afirma que o número de greves operárias na capital de São Paulo aumentou de 12, entre 1888 e 1900, a 81, entre 1901 e 1914, a 107 entre 1917 e 1920. Com efeito, prossegue o autor, “entre 1888 e 1927, é possível relacionar pelo menos cinco leis repressivas da atividade político-sindical do operariado urbano”. Ibid. p 65.

7 Com o Decreto-Lei nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919, dispondo sobre acidentes de trabalho, restou estabelecida uma responsabilidade potencial dos empregadores pelos danos que viessem a ocorrer a seus empregados no trabalho.

rapidamente entre 1923 e 1933 através de associações privadas.⁸ Embora nesse período também tenham surgido medidas jurídicas importantes como o direito às férias, em 1927, e a regulação do trabalho dos menores, em 1928, tais providências apenas foram instituídas após o início de uma legislação social preocupada com a realização da equidade por via compensatória (SANTOS, 1987, p. 25-26).

Entre 1931 e 1934, com a instauração do governo de Getúlio Vargas, foram promulgados e efetivados um conjunto de regulamentos referentes ao processo de acumulação.⁹ O governo de Vargas com o propósito de fomentar o desenvolvimento nacional através do estímulo à industrialização, aliado à tradicional política de proteção ao setor cafeeiro, como resultado tornou a década de 30 ponto de referência fulcral pelo início de uma regulação social acelerada (SANTOS, 1987, p. 64-65).

Para o controle e a regulação das relações desenvolvidas no processo de acumulação, o poder administrativo do Estado começou a atuar mediante a tomada de duas providências estratégicas. Em 1931, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio é formado para a execução e a fiscalização da legislação trabalhista e previdenciária e, no ano seguinte, é criada a carteira profissional obrigatória para os trabalhadores urbanos, precedente da atual Carteira de trabalho e Previdência Social (CTPS).

A Carteira profissional pressupunha para o reconhecimento dos conflitos na esfera da produção o vínculo de trabalho formalizado entre empregador e empregado que precisava ser explícito em todos os seus termos (SANTOS, 1987, p. 27). Com efeito, ambos os Decretos que instituíram o Ministério do Trabalho e a carteira profissional não só carregavam consigo o sentido de controle e de regulação da proteção social, como também continham vantagens evidentes para o empregador.

Nas palavras de Wanderley Guilherme dos Santos:

Evidentemente que todos os conflitos na esfera de produção pressupunham, para serem resolvidos, a evidência de um vínculo de trabalho entre empregado e empregador, e que este fosse explícito quanto aos termos do contrato livremente estabelecido entre ambos. Em sua falta não podia o trabalhador comprovar os termos do contrato, quer quanto aos termos do contrato, quer quanto a salário, ocupação e obrigações, quer quanto a tempo de serviço, para efeitos de férias, repouso semanal e quaisquer outros direitos que lhe fossem juridicamente assegurados. (1987, p. 27)

⁸ Em dados concretos, Santos afirma que até a década de 30, estavam em operação 47 caixas de aposentadoria e pensões atendendo a 8.009 aposentados e 7.013 pensionistas, no que tange aos demais problemas derivados da acumulação industrial. Ibid. p 26.

⁹ Dentre eles, menciona-se a realização de um novo Código de Menores, o estabelecimento de oito horas para a jornada de trabalho diária, a instituição de regras para a proteção da gestante, proibição do trabalho noturno à mulher, bem como a vedação da discriminação de salários em função do sexo. Ibid. p. 26-27.

Como visto, a resposta estatal às demandas do movimento operário havia sido lenta até Vargas, sobretudo quando comparada ao desenvolvimento do modelo compensatório previdenciário inaugurado no início da década de 20. Esse modelo, contudo, consistia em compromissos de natureza privada celebrados entre trabalhadores e detentores do capital, tratava-se simplesmente de associações que deveriam colaborar na reparação dos desequilíbrios gerados pelo desenvolvimento industrial.

O ano de 1933 representa um momento de inflexão no comportamento estatal. De um lado, se o Estado havia começado a reordenar diretamente as relações no processo de acumulação, ele ainda deixava a cargo das associações privadas o asseguramento dos mecanismos compensatórios, de outro. Nesse ano, a criação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM) significa importante mudança organizacional na regulamentação da política social previdenciária (SANTOS, 1987, p. 28).

Isto, pois, sob a competência do Estado foram reunidos de forma definitiva ambos os problemas: zelar por melhor justiça no processo de acumulação e reduzir as desigualdades criadas pelo mesmo processo, configurando-se o início de uma maior alocação dos recursos públicos disponíveis para as instituições de previdência. Para Santos, esse fato, futuramente, geraria consequências ambíguas para o desenvolvimento da atuação sindical no país,

O crescimento dos recursos disponíveis para as instituições de previdência – e que variavam de instituto para instituto, em decorrência do esquema de financiamento, vinculado à massa de salários – tornaria, em breve, a participação na administração dos institutos importante recurso de poder, tanto para a burocracia patronal, quanto para a burocracia sindical, o que se converteria, nas décadas de 50 e 60, em dimensão importante para a caracterização do que se convencionou denominar, na literatura, de peleguismo. (SANTOS, 1987, p. 24)

No que se refere à organização legal dos sindicatos, o Decreto nº 19.770, de 19 de março de 1931, distinguiu entre sindicatos de empregadores e de empregados, passando a exigir o reconhecimento do Ministério do Trabalho para a constituição legal dos sindicatos. O Decreto nº 24.694, de 12 de julho de 1934, instituído já na vigência da Constituição de 1934,¹⁰ por sua vez, procurava vincular os sindicatos enquanto órgãos colaboradores do poder público (SANTOS, 1987, p. 27-28).

A Constituição de 1934 dispôs, pela primeira vez na história constitucional brasileira, de um capítulo sobre a ordem econômica e social, pondo fim a qualquer dúvida quanto à existência de direitos sociais e da legitimidade da intervenção estatal no mercado (SANTOS,

10 Referido decreto, em atenção ao princípio da pluralidade sindical, aclamado pela Constituição de 1934, permitia a criação de mais de um sindicato por categoria profissional na mesma base territorial. Essa disposição foi profundamente alterada pela consolidação do sindicalismo único no Brasil a partir de 1939 (Decreto-lei nº 1.402/39).

1987, p. 29). Ocorre que, nessa nova ordem político-jurídica, a proteção social estava destinada somente aos trabalhadores formais, ou seja, todas as soluções estatais para os distúrbios gerados pela esfera de produção pressupunham o vínculo de trabalho validado por meio do registro na carteira profissional. As pessoas precisavam ocupar lugares no processo de acumulação para serem reconhecidas pelo poder estatal (SANTOS, 1987, p. 68).

Como consequência dessa característica saliente da política social do governo Vargas, criou-se a situação de toda uma série de desassistidos, como os trabalhadores rurais, os profissionais autônomos e as empregadas domésticas, em contraste com aquelas pessoas as quais, com base estrita no lugar profissional ocupado no processo de acumulação, tinham acesso às medidas de política social. O governo de Vargas, portanto, fora marcado por políticas econômicas e sociais não inclusivas, explicadas teoricamente por Wanderley Guilherme dos Santos através do conceito de cidadania regulada. Nos termos do autor,

Sugiro que o conceito-chave que permite entender a política econômico-social pós-30, assim como fazer a passagem da esfera da acumulação para a esfera da equidade, é o conceito de cidadania, implícito na prática política do governo revolucionário, e que tal conceito poderia ser descrito como o de cidadania regulada. Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais tal sistema de estratificação é definido por norma legal. (SANTOS, 1987, p. 68)

Wanderley Guilherme dos Santos critica uma forma de governo que proporcionou, em níveis institucionais, a inflação do conceito de marginalidade e de mercado informal do trabalho. Trata-se de um sistema de estratificação ocupacional no qual a extensão de direitos ocorre via regulamentação das profissões e não pela expansão de valores inerentes ao conceito de membro da comunidade (SANTOS, 1987, p. 68). Nesse sentido, os pré-cidadãos seriam todos aqueles que a lei desconhece, aqueles que não têm acesso a direitos sociais, nem são beneficiados pelas políticas públicas.

O cidadão regulado, por seu turno, tem a Carteira Profissional como comprovante de seu contrato com o Estado. Em torno desse problema desenvolvem-se e articulam-se dois níveis de conflito: o primeiro consistia no ingresso na arena da cidadania via reconhecimento ocupacional e o segundo, para aqueles que conseguiam ingressar, na melhora de posição na escala de distribuição (SANTOS, 1987, p. 69).

Referido Decreto nº 19.770, de 19 de março de 1931, que distinguira entre sindicatos de empregadores e de empregados, fixara a sindicalização por profissões e, com essa lei de sindicalização, o funcionamento dos sindicatos também passou a depender de registro no Ministério do Trabalho. Por outro decreto, as reclamações trabalhistas perante as instâncias

decisórias também foram restritas aos empregados sindicalizados, cuja ocupação estava reconhecida por lei.

O autor explica que tais decretos não foram recepcionados pela Constituição de 1934, mas “ela própria, pelo Decreto 24.694, de 12 de julho de 1934, tornando embora a sindicalização facultativa, deixava os não sindicalizados fora das convenções coletivas de trabalho” (SANTOS, 1987, p. 69). Essa situação, muito agravada pela Carta de 1937, assegurou que apenas os trabalhadores regulamentados pudessem se associar a sindicatos previamente reconhecidos por parte do Estado. Em suas palavras, “o sistema previdenciário estatal permitiu, assim, a consolidação dos laços que amarravam a um mesmo destino a oligarquia política que controlava as instituições do Ministério do Trabalho e a oligarquia sindical que controlava os organismos operários” (SANTOS, 1987, p. 71).

Em virtude de a obtenção de recursos diferenciais demandar, primeiro, um sistema de estratificação dos direitos dos cidadãos, a burocracia sindical teve um comportamento duplo para Santos. As cúpulas sindicais colocavam-se ao lado dos representados no que tange aos ganhos relativos ao processo de acumulação, mas, por outro lado, comportavam-se de maneira reacionária diante da uniformização e da unificação dos serviços previdenciários.

Com o fim do governo Vargas, puderam ser verificados sérios conflitos sociais no país. Os novos e velhos grupos sociais rurais, independentemente de seu reconhecimento cívico-profissional, iniciaram movimentos reivindicatórios. Tanto as Ligas Camponesas do Nordeste, quanto as explosões de violência urbana sinalizavam os limites de uma cidadania regulada dentro de uma ordem democrática, alterando rapidamente a magnitude dos problemas (SANTOS, 1987, p. 73-74).

Elucida Wanderley Guilherme dos Santos que os problemas gerados pelas expectativas de consumo de bens disponíveis culminaram na mobilização de diversos grupos sociais organizados em associações civis às margens da legislação sindical para reivindicar o aumento na participação do fluxo de bens. Em 1960, a promulgação da Lei Orgânica de Previdência Social (LOPS), bem como a criação do salário-família em 1963, havia significado uma expansão do sistema previdenciário e uma derrota para a oligarquia sindical (SANTOS, 1987, p. 74).

Embora a LOPS tenha diminuído a estratificação social com a uniformização dos serviços e benefícios sociais prestados pelo sistema previdenciário, em nada alterava a base da cidadania regulada. Assim, após Vargas, não houve alteração significativa da ordem de cidadania regulada, isto é, deste sistema que “foi rapidamente montado nos primeiros quatro

anos da década de 30 e solidamente institucionalizado. É ele que condiciona a estrutura do conflito social desde o fim do Estado Novo até o movimento de 1964” (SANTOS, 1987, p. 71-72).

Mesmo em face dessas circunstâncias, a figura de Getúlio Vargas contou com a lealdade da grande massa operária urbana. Santos afirma que os motivos que justificam o significativo apoio popular que recebeu Vargas, transmitido de geração para geração, não podem ser explicados por supostos desvios ideológicos que acometeriam a classe trabalhadora brasileira, sempre guiada pela imagem política de um líder messiânico. Para o autor, o suporte dos trabalhadores a Vargas encontra “sólidas raízes históricas na atenção governamental para os problemas criados no processo de acumulação, antes e depois de 1930” (SANTOS, 1987, p. 27).

2.1 ORGANIZAÇÃO E AUTO-ORGANIZAÇÃO DA COMUNIDADE JURÍDICA NO MARCO DO CONSTITUCIONALISMO SOCIAL

Conforme apresentado acima, Wanderley Guilherme dos Santos sugere que o conceito-chave para entender a política econômico-social após a década de 30 é o de cidadania regulada, descrevendo um sistema de estratificação ocupacional definido por norma legal. Muito embora esse autor reconheça a impossibilidade de uma sociedade moderna e complexa ser integrada através de um sistema paternalista, ele ainda não havia encontrado, em sua obra “Cidadania e Justiça”, uma resposta adequada para explicar a organização e a auto-organização da comunidade jurídica no marco do constitucionalismo social que se sabe ser mais complexa, plural e dinâmica.¹¹

Santos define a cidadania com base em três parâmetros: a regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato institucionalizado. Em suas palavras, “os direitos dos cidadãos são decorrência dos direitos das profissões e as profissões só existem via regulamentação estatal” (SANTOS, 1987, p. 69). A partir de suas contribuições, de início é possível refletir como, no Brasil, as políticas negociadas em termos corporativistas pelo Estado entraram em conflito com os grupos de população da sociedade que se encontram

¹¹ Não há como deixar de se mencionar outros trabalhos empíricos que, liderados pelos estudos de Angela de Castro Gomes, que acrescentam à interpretação da cidadania regulada a pluralidade de vivências do operariado urbano no rico período histórico compreendido entre a década de 1930 e o golpe militar de 1964. Nesses trabalhos, a partir das experiências vivenciadas pela classe trabalhadora, demonstra-se como os próprios trabalhadores estabeleciam constante diálogo com o Estado, definindo, com isso, a sofisticada premissa do “pacto trabalhista” para se pensarem as interlocuções constituídas entre Estado e classe trabalhadora. Cf. GOMES, Angela de Castro. **A invenção do trabalhismo**. 3.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1988.

fracamente organizados e estão protegidos apenas através de direitos fundamentais (HABERMAS, 1997, p. 82).

Estabelecida tal premissa, a noção de cidadania regulada carrega consigo significações outras que reclamam maiores considerações. No Estado de Direito, o sistema político possui suas próprias perspectivas de ação inseridas na diversidade de coletividades, associações e organizações que, por sua vez, são estruturadas a partir de uma totalidade de relações interpessoais. Ocorre que tais domínios impulsionam a política sendo constitutivamente independentes do núcleo institucional, central, de poder emanado do complexo administrativo do Estado (HABERMAS, 1997, p. 86).

Traduzida pela teoria do discurso em termos sociológicos, a ideia de democracia revela que os fluxos comunicacionais, partindo dessa rede de comunicação pública não institucionalizada, formada pela pluralidade de grupos e organizações integradas socialmente, legitimam a ordem jurídica em procedimentos próprios do Estado de Direito. A linguagem do direito, por seu turno, reveste as comunicações oriundas de uma esfera pública e de uma esfera privada da sociedade e, com isso, permite que fluxos comunicacionais permeiem o poder administrativo do Estado, conferindo-lhe orientação de ação (HABERMAS, 1997, p. 86).

Na realidade fática, é possível constatar que existem Estados carentes de legitimidade, organizados de maneira a afastar o poder concebido democraticamente da imposição soberana das decisões realizadas administrativamente (HABERMAS, 2018, p. 420). Nesse contexto, tanto a democracia como o direito estão sendo solapados por processos deslinguistificados, autoritários e invasivos que tendem a dificultar que indivíduos e coletividades possam projetar conscientemente suas vidas de acordo com os princípios morais da justiça e de uma solidariedade universal (HABERMAS, 2016, p. 425-458).

A questão consiste em compreender que mesmo diante da autonomização ilegítima do poder administrativo em relação a um poder comunicativo, a identificação dos problemas sociais e as lutas por formas de vida melhores e menos ameaçadas não é originada nas instâncias decisórias. Melhor dizendo, a identificação, a tematização e a inclusão dos problemas latentes de integração social no sistema político (no qual são mediados institucionalmente – passando pelas comportas do complexo parlamentar ou dos tribunais) continua a ocorrer através da iniciativa própria de uma sociedade civil capaz de organizar, por si mesma, sua vida em comum (HABERMAS, 1997, p. 90).

Os sistemas burocrático e do dinheiro são incapazes de pensar problemas sociais, mostrando equivocado assumir como processos sobrepostos o distanciamento do aparelho administrativo do Estado de suas bases democráticas e o processo de conquista por direitos dos cidadãos (HABERMAS, 2010, p. 636-690). A imposição inapropriada de justificativas normativas na tentativa de se legitimar a legalidade de um sistema administrativo autocrático renuncia à tensão imanente entre política e direito para reinterpretar, de maneira empiricista, os processos democráticos e a constituição dos direitos fundamentais.¹²

Um ponto fulcral, então, para a compreensão da conformação histórica e dos desafios presentes da cidadania no Brasil apoia-se na noção elementar de que ambos os processos descritos não são lineares, nem se pressupõem mutuamente e, embora se relacionem de outras formas, um tende a atuar na contramão do outro. Vistos esses aspectos, a construção de uma “cidadania regulada”, no Brasil, ora pode ser melhor entendida como a consolidação de uma forma de governo que, instrumentalizando medidas jurídicas de proteção social, proporcionara a inflação do conceito de marginalidade e mercado informal do trabalho.

Quando a pluralidade, a complexidade e a dinamicidade são recuperadas na história do povo brasileiro é possível evidenciar-se, com auxílio da teoria discursiva de Jürgen Habermas, como já se fazem presentes os ideais de democracia e de justiça nas práticas cotidianas que integram nossas experiências enquanto sociedade. Em outros termos, isso significa que o vínculo normativo entre democracia e direito está profundamente ancorado nas pré-suposições da nossa prática jurídica cotidiana (HABERMAS, 2018, p. 421), sendo que a tematização de um processo constitucional de aprendizado social, capaz de corrigir a si mesmo na dimensão do tempo, perpassa a compreensão adequada acerca desse vínculo que constitui o Estado Democrático de Direito em sua significação mais singela.

Com efeito, quando o direito toma o papel de compatibilizar e, portanto, de assegurar as pretensões dos diversos atores sociais, sua legitimidade para tanto advém do princípio da soberania popular que estrutura o procedimento legislativo (HABERMAS, 2020, p. 129). Nesse momento, a suposta dualidade entre ideal constitucional e realidade sociopolítica

¹² Acerca da tensão imanente entre política e direito, nas palavras de Menelick de Carvalho Netto, “Em outros termos, é por intermédio da Constituição que o sistema da política ganha legitimidade operacional e é também por meio dela que a observância ao Direito Positivo pode ser politicamente posta de forma coercitiva. Situação também paradoxal em que os próprios órgãos legitimados pela Constituição voltam-se contra a sua base de legitimidade para devorá-la, revelando a face brutal da privatização do público, do poder estatal instrumentalizado, reduzido a mero prêmio do eleito, visto como “as batatas” a que faz jus o vencedor, no dizer de Machado. É o sentimento de anomia que passa a campear solto, vigoroso, alimentando-se a fartar das dificuldades que encontramos em recuperar as sementes de liberdade, mergulhadas em nossas tradições” Cf. CARVALHO NETTO, Menelick. Prefácio. In: CATTONI DE OLIVEIRA, M. A. **Tutela jurisdicional e Estado Democrático de Direito: por uma compreensão constitucionalmente adequada do mandado de injunção**. Belo Horizonte/MG: Del Rey, 1998, p. 12-13.

recalcitrante, revela-se como tensão entre as pretensões normativas do Estado Democrático de Direito e a facticidade de seus contextos sociais.

A relação propriamente de tensão entre norma e realidade perpassa todo o sistema de direitos, razão pela qual a tensão entre facticidade e validade se mostra característica imanente do próprio modo ambivalente de obtenção da validade jurídica moderna (HABERMAS, 2020, p. 127). Em outros termos, no contexto factual da coercitividade do direito, o direito que pode ser validamente imposto pelo Estado é aquele que obtém sua força fundamentadora, ou seja, sua legitimidade, de um procedimento de positivação que se pretende racional porque é baseado na liberdade (HABERMAS, 2018, p. 421).

Trata-se do paradoxo de se gerar legitimidade para as leis a partir da legalidade de um procedimento democrático, fazendo consistir a explicação da validade da norma jurídica em uma dupla dimensão baseada, fundamentalmente, em um problema de cidadania. Isto é, na questão de se exercer, em um único tempo, tanto uma autonomia pública para a identificação e a tematização dos problemas de integração social, como de uma autonomia privada apoiada na liberdade para a realização de tais operações de entendimento (HABERMAS, 2020, p. 129).

Os direitos subjetivos referem-se, simultaneamente, a realização de uma autonomia pública e uma autonomia privada, pois “são os direitos que os cidadãos têm de reconhecer entre si caso pretendam regular legitimamente sua convivência com os meios do direito positivo” (HABERMAS, 2020, p. 127). Esse processo de reconhecimento recíproco de direitos, através do procedimento legislativo, pode ser reconstruído a partir da autocompreensão das ordens jurídicas modernas.

No cenário do Estado de Bem-Estar social, em que pese o maior grau de realização de justiça social alcançado, a ausência de reservas quanto ao meio pelo qual os programas sociais se concretizam – o meio do poder – trouxe à tona novos problemas. As questões atuais ainda giram em torno dos distúrbios gerados pelo capitalismo, mas, acrescentam-se e entrelaçam-se à contenção do próprio Estado intervencionista cuja malha de normas burocráticas recobre seus clientes potenciais e efetivos. Ocorre que os instrumentos do poder burocrático promovem uma práxis de singularização dos fatos, da normatização, da vigilância e da violência, cujas deformações produzidas são exteriorizadas em conflitos sociais (HABERMAS, 1987).

Acontecendo de o poder público central deixar de afirmar sua posição assimétrica em relação aos seus parceiros de negociação, o seu dever legal de representar a vontade das

pessoas privadas não envolvidas é negligenciado. Tal constatação, inserida em um contexto mais amplo, sustenta a afirmação segundo a qual “nas atuais sociedades fragmentadas do mundo, o bem-estar e a segurança social de uma maioria da população vêm acompanhadas de segmentação de uma subclasse impotente e devastada, prejudicada em quase todos os aspectos” (HABERMAS, 1997, p. 82).

Esse cenário é consequência de uma distribuição desigual de ressarcimentos individuais, conduzida seja pelo mercado, seja pelo Estado, junto ao fato de que a privação de bens coletivos atinge de modo seletivo as diferentes classes sociais. Sob tal premissa, a tematização da cidadania das brasileiras e dos brasileiros, ligada à sua questão mais contemporânea envolve dedicar-se justamente sobre essa subclasse que, mesmo prejudicada em quase todos os aspectos, ainda permite apontar para um processo histórico de aprendizagem social em torno dos problemas da sociedade como um todo.

A tarefa consiste em identificar os limites que, compartilhados intersubjetivamente na prática de uma cidadania viva e atuante, puderam estabelecer-se e impor novos contornos à atuação estatal, conferindo-lhe novas perspectivas de ação (CARVALHO NETTO, 2003). A conformação histórica e os desafios presentes da sociedade brasileira em face dos nossos velhos problemas de desigualdade e injustiça social, contudo, não se faz bem retratada por narrativas peculiares sobre os fracassos de um povo singular que nunca cumpriu suas promessas. Afinal, como um povo que nunca participou enquanto sujeito ativo de sua própria história, que nunca teve protagonismo nos avanços sociais, estava presente para decidir, no momento constituinte de 1988, sobre como gostaria de viver.

Nesse contexto, o estampido de um estreitamento de limites à ingerência do Estado na vida civil ressoa em uma nova dinâmica das relações trabalhistas, no desmantelamento, em muito, daquela estrutura corporativa de intermediação de interesses, marcada pelo caráter ambíguo e contraditório tão bem ressaltado por Wanderley Guilherme dos Santos. Ao mesmo tempo, os feixes dessa nova orientação de ação também lançam luz a problemas sociais que, conquanto não sejam novos, permaneceram aquém do progresso social experimentado na década de 30.

3 TRABALHO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: DESAFIOS PRESENTES

Na ordem político-jurídica inaugurada na década de 30, com o início do governo Vargas, destinou-se a proteção social tão somente aos trabalhadores formais. Todas as soluções formalizadas pelo Estado pressupunham o vínculo de trabalho validado por meio do registro em documento público, a carteira profissional. A centralidade da carteira de trabalho

revela como a proteção social estava imbricada ao trabalho formal, isto é, ao processo nacional de acumulação, e, ainda, aponta para a constituição de uma burocracia sindical dúbia e para a criação de evidentes vantagens para empregadores. É em vista desse quadro que a lógica do trabalho se revela como um caminho pelo qual se pode adentrar ao tema da efetivação da cidadania.

A um só tempo, a abordagem sobre a inclusão socioeconômica dos cidadãos brasileiros, ligada à questão mais contemporânea, também traz à tona as consideráveis mudanças sofridas pela lógica do trabalho. Melhor dizendo, as mudanças ocorridas ao longo do tempo na ordem social, observadas na ótica do trabalho, indicam, além de uma mudança formal na legislação, para o nexo interno que articula as relações entre Trabalho, Constituição e Cidadania (CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2016, p. 57).

Tais relações, desenvolvidas entre a esfera pública pluralista e o Estado, construídas no transcurso do tempo moderno, são bem descritas pela noção de paradigmas constitucionais, ou seja, por modelos que nos permitem situar adequadamente as ideias e os acontecimentos na história. Ao longo da modernidade, puderam ser identificados três modelos paradigmáticos cujos pressupostos condicionaram não só a resolução dos problemas sociais, mas sobretudo a sua própria identificação.

Um paradigma constitucional, no sentido trabalhado por Jürgen Habermas, pode ser definido como o conjunto de compreensões necessárias para que se reconstrua os critérios normativos intrínsecos à práxis social. Tais critérios são aqueles princípios localizados sob o pano de fundo de um silêncio compartilhado que condicionam a atuação das instituições e do direito em determinado contexto social. Nas palavras do autor,

Os paradigmas do direito permitem diagnosticar a situação e servem de guias para a ação. Eles iluminam o horizonte de determinada sociedade, tendo em vista o sistema de realizações do sistema de direitos. Paradigmas abrem perspectivas de interpretação nas quais é possível referir os princípios do Estado de Direito ao contexto da sociedade como um todo. Eles lançam luz sobre as restrições e as possibilidades para a realização de direitos fundamentais, os quais, enquanto princípios não saturados, necessitam de uma interpretação e de uma estruturação ulterior. (HABERMAS, 1997, p. 181).

A compreensão paradigmática aponta para o conjunto de entendimentos que orientam a teoria implícita na qual aquela sociedade se autocompreende, conferindo “às práticas de fazer e aplicar o Direito uma perspectiva” (CATTONI DE OLIVEIRA, 2012, p. 73). Assim, a análise do conjunto das relações estabelecidas em uma dada conjuntura revela a concepção de vida predominante que a sociedade tem de si, como também do que ela deseja realizar para si.

As realizações do sistema de direito entendidas como “um médium através do qual as estruturas de reconhecimento concretizadas no agir comunicativo passam do nível das simples interações para o nível abstrato das relações organizadas” (HABERMAS, 1997, p. 181), permitem a superação da unilateralidade de um diagnóstico que ou se detém a uma normatividade inalcançável ou a uma versão ontológica das práticas sociais. Com isso, as situações jurídicas concretas e óbvias passam a reivindicar uma dimensão epistemológica, de maneira com que o conteúdo normativo do direito não se descola da realidade social.

Com os paradigmas jurídicos, é possível entender como uma aquisição tão significativa como o Direito do Trabalho pôde carregar consigo uma outra face nada progressista. De modo ou de outro, a criação do Direito do Trabalho no Brasil é um ponto de inflexão no horizonte histórico no qual se revela o processo de aprendizagem social:

De início, impõe-se que se resgate em poucas linhas, de um lado, tanto o processo de aprendizado que deu origem ao Direito do Trabalho, quanto, de outro, também o problema da suposta imaturidade do trabalhador que com esse Direito se fez articular e que, por sua vez, objeto de novo processo social de aprendizado, pode agora ser visto como crença infundada, refutada e superada. (CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2016, p. 57)

O processo de vivência histórica das instituições sociais aponta para as aquisições e para os avanços sociais ao momento em que evidencia a refutação e a ressignificação dos pressupostos que orientavam o mesmo progresso social. Esse processo de aprendizagem social ocorre quando internamente a aquele paradigma não é mais possível solucionar os problemas de integração social percebidos pela sociedade civil, alastrando-se a crise.

A questão constitucional, abstraída ao plexo de ideias e acontecimentos que inauguraram o primeiro grande paradigma jurídico moderno – o Estado de direito, diz respeito à tradição do constitucionalismo clássico. Nessa tradição, ao mesmo tempo em que afirma a igualdade, a liberdade e a propriedade de todos, a materialidade das posições sociais é desconhecida por um Direito omissivo quanto à “efetiva posição de desigualdade econômica no mercado entre o proprietário dos meios de produção e aquele que era proprietário apenas de sua própria força de trabalho” (CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2016, p. 57).

A relação imbricada entre constitucionalismo clássico e trabalho permitiu com que as relações trabalhistas fossem pactuadas enquanto contrato privado de compra e venda, pressupondo a igualdade formal das partes contratantes. Nesse ínterim, os proprietários dos meios de produção adquirem o trabalho daqueles que apenas possuíam sua própria força de trabalho para oferecer. Havia sido, assim, o início de uma das maiores formas de “exploração do homem pelo homem” de que houve notícia na história (CARVALHO NETTO, SCOTTI, 2016, p. 57).

Se, na tradição jurídica atual, o regimento das relações pela legislação civil pressupõe a paridade entre as partes do negócio, é entendimento comum de que contratos de trabalho não estão sujeitos ao seu regulamento. Todavia, essa conjectura começa a se consolidar tão somente após o colapso da chamada mão livre do mercado no final do século XIX, operando a desconstituição da imagem do trabalho projetada pelas teorias liberais.

O segundo grande paradigma constitucional – o Estado de Bem-Estar social – emerge com as tentativas de se materializar de uma igualdade até então meramente formal. Nesse contexto, surge o Direito do Trabalho como o marco da criação de “princípios de ordem pública inderrogáveis pelas partes”. O Direito do Trabalho, emancipado do Direito Civil, representa o início da atuação do Estado figurando de maneira direta nas relações do trabalho (CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2016, p. 58).

Quando o Estado atua diretamente na relação estabelecida entre trabalhadores e empregadores, encontrando-se os trabalhadores no “lado mais fraco a reclamar a proteção legal”, o contrato de trabalho é legitimado para atribuir certa proteção a eles em razão de sua hipossuficiência (CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2016, p. 58). A tutela jurídico-estatal ressignifica a hipossuficiência material do trabalhador, o destituindo moralmente.

Esse é o motivo pelo qual a proteção legal passa a “assumir um sentido perverso, desqualificador da condição do trabalhador enquanto sujeito pleno”. Funda-se, assim, um segundo paradigma constitucional dedicado à crença na incapacidade e na infantilidade do trabalhador que delega sua autonomia moral e jurídica a um Estado hiperpoderoso na tutela de massas (CARVALHO; SCOTTI, 2016, p. 58).

Por um lado, há a aquisição de direitos mínimos indispensáveis à integridade e à dignidade do trabalhador com o estabelecimento de uma jornada máxima de trabalho, de salário-mínimo, de férias, de repouso semanal remunerado... Por outro lado – simultâneo, embora não linear – a própria destituição moral e jurídica fora compreendida como condição imprescindível para a proteção do trabalhador e das organizações sindicais (CARVALHO; SCOTTI, 2016, p. 58).

O processo de aprendizagem histórica decorre da vivência de duras lutas da sociedade e se manifesta quando ela, a sociedade, encontra-se capaz de identificar os problemas sociais e organizar por si mesma sua vida em comum. Com isso, um novo rumo da história pôde negar as crenças, frustrar as expectativas do paradigma do Estado de Bem-Estar social e, a partir disso, identificar problemas que, conquanto não sejam novos, haviam sido negligenciados pela antiga concepção de fundo que permeava as instituições sociais.

Inaugura-se, assim, o terceiro grande paradigma constitucional – o paradigma procedimental do Estado Democrático de Direito.

Nesse novo paradigma, a cidadania passa a ser entendida como o pressuposto necessário para garantir a autonomia jurídica da população, isto é, garantir que cidadãos e cidadãs possam se reconhecer como autores do direito que lhes é destinado. Por conseguinte, refutam-se as práticas paternalistas do Estado nos direitos atrelados ao trabalho, que não mais são entendidos em uma perspectiva corporativista. A questão da proteção social deixa de se basear na suposta incapacidade de seus destinatários, enquanto também os direitos protetivos deixam de representar desqualificadores dos cidadãos, de forma que

(...) se direitos básicos e específicos são reconhecidos ao trabalhador, o são precisamente porque passam a ser vistos agora como imprescindíveis para que ele tenha condições de afirmar e exercer a sua autonomia enquanto sujeito de direitos, a sua cidadania. (CARVALHO; SCOTTI, 2016, p. 58)

A Constituição brasileira de 1988, acolhendo o paradigma do Estado Democrático de Direito no Brasil, garante a possibilidade de que a sociedade civil organizada possa representar o interesse público em desfavor de um Estado privatizado (CARVALHO NETTO, 1998). Aos trabalhadores passou a ser reconhecido ampla capacidade de organização coletiva, conforme registraram Menelick de Carvalho Netto e Guilherme Scotti:

A Constituição da República de 1988 ao dar curso à concepção de que os direitos sociais de proteção não desqualificam seus destinatários como pessoas carentes da tutela permanente do Estado, ao contrário, os afirma como cidadãos, reconhecendo ao trabalhador organizado ampla capacidade de negociação coletiva apta inclusive a derrogar pontualmente e para a categoria normas da CLT, desde que os interessados dela participem, mediante representação sindical. (2016, p. 58)

Se, de um lado, os direitos atrelados ao trabalho perderam dimensões corporativistas, de outro, a nova luz lançada sobre a cidadania fundamenta-se na vitória e na prevalência de uma concepção inclusiva acerca dos direitos fundamentais. Irrompem-se, nesse contexto, as vozes de milhões de brasileiros, pobres e desempregados, com escolaridade praticamente ausente, destituídos de habilitações para “qualquer tipo de emprego que exija, por exemplo, escrita e leitura, assim como a capacidade de obedecer a comandos mais qualificados” (PINZANI; REGO, 2013, p. 167).

No Brasil, a instituição de políticas públicas redistributivas como o Bolsa Família permite a tematização da inclusão social sem precisar de uma contraparte, como o trabalho formal, da pessoa que recebe a prestação. Conquista-se, enfim, a possibilidade de se obter uma renda não vinculada ao trabalho, expressando a ampliação do alcance da proteção social que passa a se acoplar à simples existência do ser humano: a pessoa possui sua dignidade própria.

A negligência com os cidadãos pobres, por parte do poder estatal, deixara indivíduos desassistidos sem a materialização de seus direitos fundamentais mais básicos, como aqueles à vida e à segurança, os submetendo a todo tipo de experiência de humilhação social. A política do Bolsa Família, portanto, revela o desenvolvimento de novos arranjos institucionais que, em relação àqueles estruturados na década de 30, representam uma forma mais ampla de institucionalização dos direitos fundamentais.

O trabalho de Walquiria Leão Rego e Alessandro Pinzani, na obra “Vozes do Bolsa Família”, evidencia os alcances do programa do Bolsa Família sobre a subjetividade de seus participantes, baseada nos sofrimentos e nas visões de mundo dos próprios pobres e desempregados. O programa é uma política minimamente compensatória de assistência social, garantindo a sobrevivência material de famílias miseráveis. Quanto aos seus impactos, foram constatados a redução da mortalidade infantil, das doenças derivadas da desnutrição, bem como a melhora da saúde das famílias alcançadas, mas outros efeitos foram gerados para além da dimensão material.

Os autores Rego e Pinzani buscaram ouvir diretamente os bolsistas, realizando entrevistas com as pessoas das áreas rurais ou das pequenas cidades do interior, exatamente em razão de sua situação diferenciada: o mais difícil acesso a serviços públicos básicos. Segundo os pesquisadores,

Hoje estudamos a pobreza, os destituídos de voz, os “invisíveis”. Descobrimos, por meio de estudos diversos e feitos mais recentemente, que são milhões de brasileiros que estavam, e em muitos casos, ainda estão, completamente fora das heranças básicas da civilização. (PINZANI; REGO, 2013, p.25)

Rego e Pinzani criticam o projeto de governo instaurado entre 1930 e 1970, questionando precisamente a natureza do crescimento econômico ocorrido no Brasil durante tais décadas. Para os autores, a Constituição da República de 1988 trouxe, contudo, novos contornos à luta contra a pobreza.

A importância atribuída pela Constituição no reconhecimento dos deveres do Estado na luta contra a desigualdade social, a favor da erradicação da pobreza, confere sentido inédito para a disputa política em torno da questão social no país. A Constituição criou “o espaço jurídico para o desenvolvimento de políticas de direitos no país”, de maneira que “abriu as portas para políticas públicas com vistas, por exemplo, à efetivação entre nós de uma justiça social mínima” (PINZANI; REGO, 2013, p. 169).

Não se perde de vista que o Bolsa Família é uma política incipiente, direcionada ao mais fundamental direito: o direito à vida. Em sua execução, opera-se a transferência de uma renda ínfima às mulheres pobres, titulares da inscrição. Todavia, acredita-se que se a bolsa for

complementada por um conjunto mais amplo de políticas, ainda poderá se consolidar enquanto uma política consistente para os cidadãos (PINZANI; REGO, 2013, p. 176).

O programa representara a primeira fonte regular de renda em várias famílias, de modo que vem permitindo o desenvolvimento de individualidades mais autônomas para o gozo de direitos civis. O horizonte de expectativas dos bolsistas mostra-se ainda muito restrito às necessidades mais básicas e imediatas, porém, a mera possibilidade de condições de vida mais digna, parece ser capaz de criar lastros de autonomia nas mulheres titulares do Bolsa Família (PINZANI; REGO, 2013). Nesse sentido,

As mulheres, a partir do recebimento da renda monetária, se apoderam de alguma forma de capacidade humana, como a de escolher certas opções, inclusive, como já se falou anteriormente, as de ordem moral. (...) O rompimento de tal círculo (de miséria e privação absoluta) está localizado no futuro, especificamente no futuro dos filhos das mulheres entrevistadas. (PINZANI; REGO, 2013, p. 204)

Ainda hoje, articulam-se concepções na sociedade civil que atribuem à transferência de renda como condição desqualificadora dos pobres, destacando padrões negativos naturais, intrínsecos à conduta desses cidadãos considerados inferiores. Entretanto, não surpreende que após cinco anos de entrevistas e observações nas regiões mais pobres do país, os pesquisadores tenham concluído que o efeito do Bolsa Família é complexo e age de modo diferente em subjetividades diferentes, não podendo ser reduzido a naturalizações.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração de compreensões sobre os direitos fundamentais manifesta a resposta dada pela sociedade aos desafios encontrados na sua realidade social. A questão do direito a ter direitos, no paradigma de um Estado Democrático de Direito, passa a ser formalmente reconhecida enquanto o resultado das lutas, travadas no interior das práticas cotidianas, por formas de vida melhores e menos ameaçadas. Finalmente reconhece-se, na Constituição de 1988, que as experiências de articulação da sociedade civil com a sua própria história decorrem das suas vivências sociais.

A sociedade civil, como um todo, atribui sentido às suas práticas e vivências que são intersubjetivamente compartilhadas na constância e na presença de imperativos sistêmicos do poder e do dinheiro (HABERMAS, 2010, p. 636-690). A maneira de se lidar e de se enfrentar esses desafios conduz o projeto geral de efetivação de uma associação de parceiros do direito, livres e iguais.

Com efeito, o Estado Democrático de Direito, através da institucionalização jurídica da formação discursiva da opinião e da vontade dos cidadãos, funda sua presunção de

racionalidade e de legitimidade na autonomia cidadã de todos os implicados. Os sujeitos jurídicos, portanto, precisam se esclarecer e se colocar de acordo acerca dos critérios e dos aspectos relevantes que conduzem as formas de tratamento social, de modo que eles possam se entender como autores do direito do qual são destinatários.

Este conceito contemporâneo acerca da cidadania, nas palavras de Marcelo Cattoni,

(...) deve ser percebido como sinônimo de titularidade de direitos reciprocamente reconhecidos e que se garantem através de uma institucionalização de procedimentos capaz de possibilitar a formação democrática da vontade coletiva, a formação imparcial de juízos de aplicação jurídico-normativa e a execução de programas e de políticas públicas. (2012, p. 41)

No Brasil, as heranças escravistas, patriarcais e coloniais dão o tom de urgência que permeia a discussão acerca dos direitos fundamentais no país. O primeiro grande desafio quanto a ela é entender que qualquer afirmação de direitos, feita em uma sociedade que distribui arbitrariamente seus recursos materiais, corresponde a uma delimitação. Torna-se necessário saber que se tais direitos promovem a inclusão social, eles produzem exclusões fundamentais (CARVALHO NETTO, 2003, p. 145).

Se as políticas públicas, orientadas pelo paradigma do Estado social, correspondem a uma tentativa de se corrigir o princípio individualista do Estado liberal (HABERMAS, 2020, p. 133), elas também se viram impossibilitadas em sua tarefa. Desde o funcionamento do mercado, o entendimento excessivamente privado acerca dos direitos fundamentais, leva à formulação autocrática dos poderes centrais do Estado, igualmente representando a tomada de decisões descentradas e orientadas ao sucesso e, por isso, somente funcionalmente adequadas às sociedades econômicas (HABERMAS, 2020, p. 128).

Esse é o sentido perverso pelo qual a proteção legal, assumindo o papel de concretizar direitos individuais com uma introdução aditiva de direitos sociais, pôde representar tanto um desqualificador da autonomia do trabalhador, como um fator de exclusão daqueles que não se enquadravam ao conceito jurídico de cidadão. Ainda assim, o direito materializado do Estado social “faz-nos lembrar do sentido intersubjetivo dos direitos subjetivos ocultado pela leitura individualista”, de que os sujeitos de direito “podem estar ligados por um tipo de união pessoal às pessoas privadas” (HABERMAS, 2020, p. 134-135).

Por isso, quanto à solução dos nossos graves problemas sociais, não se trata do abandono, nem da interrupção do projeto de Estado social, tampouco de sua confirmação. Os argumentos normativos permitem descobrir como uma república democrática deve ser pensada e disputada na política, ao passo que a alternativa proposta oferecida pelo paradigma do Estado Democrático de Direito, compreendido à luz da teoria do discurso, consiste na

elevação do funcionamento deste Estado a um mais alto grau reflexivo a partir de uma compreensão procedimentalista do direito.

A significativa perda do sentido corporativista atribuído às lutas e aos ganhos trabalhistas, bem como o desenvolvimento de uma proteção social de amplo alcance, ainda que incipiente, são indicadores da revisão operada em princípios e conceitos fundamentais do direito objetivo. Isto porque tais mudanças consubstanciam “a colaboração de sujeitos que se reconhecem de forma mútua em seus direitos e deveres, reciprocamente referidos uns aos outros, como sujeitos de direito livres e iguais” (HABERMAS, 2020, p. 135).

Poder tematizar a inclusão dos cidadãos sob outra abordagem demonstra a facticidade do processo no qual a concretização dos direitos fundamentais está envolta, isto é, a possibilidade de se vislumbrar uma nova interpretação acerca da cidadania revela que sua afirmação está em permanente construção. Esse processo consiste, portanto, na declaração sempre mutável e sujeita a retrocessos de quem pode se entender como autor do direito que lhe é destinado.

Diante disso, pode-se notar que a cidadania é o exercício constante dela mesma, ainda que as condições ideais não estejam dadas. A possibilidade ativa de construção de um modo de pertencimento à coletividade mais justo e igualitário já constitui, por si só, um exercício de cidadania. O impedimento oferecido pelos variados arranjos institucionais que atuam na contramão do alcance da cidadania efetiva não autoriza dizer que quem está lutando por isso não é um cidadão. Isto é, as experiências democráticas continuam a ocorrer a todo momento e, mesmo na história mais dura de exclusão que é a brasileira, estão presentes estilhaços de esperança.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARVALHO NETTO, Menelick de. Prefácio. In: OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Tutela jurisdicional e estado democrático de direito: por uma compreensão constitucionalmente adequada do mandado de injunção**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

CARVALHO NETTO, Menelick de. A hermenêutica constitucional e os desafios postos aos direitos fundamentais. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (org.). **Jurisdição constitucional e direitos**

fundamentais. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CARVALHO NETTO, Menelick de. Prefácio. In: OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Poder Constituinte e patriotismo constitucional: o projeto constituinte do Estado Democrático de Direito na teoria discursiva de Jürgen Habermas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

CARVALHO NETTO, Menelick de; SCOTTI, Guilherme. O Direito do Trabalho e o Estado Democrático de Direito: uma reflexão sobre o individual e o coletivo no exercício da autonomia do trabalhador. In: VIANA, Márcio Túlio; ROCHA, Cláudio Jannotti da; BIAVASCHI, Magda Barros. **Como aplicar a CLT à luz da constituição:** alternativas para os que militam no foro trabalhista. São Paulo: LTr, 2016.

CASTRO GOMES, Angela Maria de. **A invenção do trabalhismo.** Rio de Janeiro: IUPERJ; São Paulo: Edições Vertice Editora e Distribuidora de Livros Ltda, 1988.

GOMES, David Francisco Lopes. **A Constituição de 1824 e o problema da Modernidade:** o conceito moderno de Constituição, a história constitucional brasileira e a teoria da Constituição no Brasil. Belo Horizonte: UFMG, 2016.

GOMES, David Francisco Lopes. Sobre nós mesmos: Menelick de Carvalho Netto e o direito constitucional brasileiro pós-1988. **CADERNOS DA ESCOLA DO LEGISLATIVO**, Belo Horizonte, v. 21, p. 112-161, 2019.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **CADERNOS DA ESCOLA DO LEGISLATIVO**, Belo Horizonte, v. 3, n. 3, p. 105-122, 1995.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia:** entre facticidade e validade. Trad. Flávio Beno Siebeneichle. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, vol. II.

HABERMAS, Jürgen. A nova intransparência: a crise do Estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas. Trad. Carlos Alberto Marques Novaes. **NOVOS ESTUDOS – CEBRAP**, São Paulo, n.18, p.103-114, set. 1987.

HABERMAS, Jürgen. **Teoría de la acción comunicativa.** Trad. Manuel Jiménez Redondo. 2 Tomos. Madrid: Trotta, 2010.

HABERMAS, Jürgen. **Para a reconstrução do materialismo histórico.** Trad. Rúrion Melo. São Paulo: Unesp, 2016.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro:** estudos de teoria política. Trad. Denilson Luíz Werle. São Paulo: Unesp, 2018.

HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade:** contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad. Felipe Gonçalves Silva, Rúrion Melo. São Paulo: Unesp, 2020.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Poder Constituinte e Patriotismo Constitucional.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Direito, política e filosofia:** contribuições para uma teoria discursiva da constituição democrática no marco do patriotismo constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Direito, política e filosofia:** contribuições para uma teoria discursiva da constituição democrática no marco do patriotismo constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. Democracia sem espera e processo de constitucionalização - Uma crítica aos discursos oficiais sobre a chamada transição política brasileira. In: Cattoni de Oliveira, Marcelo Andrade; Machado, Felipe Daniel Amorim. (Org.). **Constituição e processo: a resposta do constitucionalismo à banalização do**

terror. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, v. 1.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Teoria da constituição.** Belo Horizonte: Initia Via, 2012.

REGO, Walquiria Domingues Leão;
PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa**

Família: autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: UNESP, 2013.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira.** 2a ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

ABOUT THE PROBLEM OF CITIZENSHIP IN BRAZIL: HISTORICAL CONFORMATION AND PRESENT CHALLENGES

Giulia Athayde

How to cite this article: ATHAYDE, Giulia. Ainda sobre o problema da cidadania no Brasil: conformação histórica e desafios. **Revista de Ciências do Estado.** Belo Horizonte: v. 6, n. 1, e32402. ISSN: 2525-8036.

Abstract: The exercise of citizenship in Brazil can be identified even in the face of serious scenarios of social inequality and poverty, being present in the trajectories of the most diverse collectives and groups. The task is to understand the institutional arrangements that tend to prevent citizen practices from being carried out satisfactorily. A relevant concept to this understanding, when critically reviewed, is that of regulated citizenship, suggested by Wanderley Guilherme dos Santos in the context observed after the 1930s. Based on this concept, orienting himself through the notion of constitutional paradigms in the formulation of Jürgen Habermas, seeks to address the issue of citizenship within the framework inserted by the 1988 Constitution. In the end, considerable institutional changes are perceived regarding the internal nexus that articulates work, constitution and democracy. The present project invites us to reconstruct the paths of citizenship in Brazil to support, based on the discursive theory of law and democracy, its contemporary concept, according to which the presumption of rationality and legitimacy of the (Democratic) State of Law supported by constitutively, in the common exercise of citizenship by all involved. It is an entirely bibliographic research, carried out, above all, based on the reading of the referenced works.[]

Keywords: Citizenship. Law. Democracy. Constitutionalism. Regulated citizenship.