ARTIGO

CIDADANIA: EXCLUSÃO E INCLUSÃO CONSTITUIVAS DE DIREITOS

JOZELY TOSTES DE LIMA

RESUMO

O objetivo deste artigo é articular algumas interpretações sobre as relações entre história e cidadania na perspectiva inclusão *versus* exclusão. A abordagem partiu de teorias sobre cidadania e de experiências históricas e culturais constitutivas de direitos e deveres, na tradição ocidental e no Brasil. Foram estabelecidos dois caminhos convergentes: inicialmente se revisita condições históricas e práticas sociais que são expressão de conquistas de direitos de cidadania. Em seguida cuida-se de pontuar os avanços e recuos de nossa constante luta pela conquista de direitos de cidadania. Enquanto fenômeno histórico inscrito na amplitude das lutas políticas e sociais e enquanto objeto de estudo interdisciplinar a cidadania tem múltiplas faces e possibilidades de interrogações que interessam à Pesquisa e a Ciência Jurídica, diante das demandas contemporâneas por cidadania.

Palavras-chave: Cidadania. História. Direitos. Estado. Inclusão.

1. INTRODUÇÃO

Na perspectiva atual, a noção de cidadania constitui-se por um conjunto de direitos e deveres políticos, sociais e civis atribuídos aos indivíduos em seu pertencimento a um Estado. Por cidadão, entende-se um indivíduo vinculado à ordem jurídica de um Estado. Observa-se, muitas vezes, que o conceito é confundido com democracia e participação política configurados no direito de votar e ser votado, dando a idéia de inclusão com base em igualdade de direitos. Entretanto, historicamente, a cidadania esteve ligada à exclusão e às lutas pela inclusão, além, de comportar a clássica idéia da natureza associativa do ser humano.

Predomina entre os estudos sobre cidadania a referência ao conjunto de direitos e deveres que se dividem em: direitos civis, políticos e sociais. Os direitos civis são os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei. Os direitos políticos referem-se à participação no governo da sociedade. Por último, temos os direitos sociais fundados na idéia de justiça social e são relativos à participação do cidadão na riqueza coletiva. Inclui-se no rol dos direitos sociais o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria. Assim, com o objetivo de dimensionar a historicidade desse processo, foram estabelecidos dois caminhos convergentes: inicialmente se revisita as condições históricas e as práticas sociais instituidoras de direitos de cidadania. Em seguida cuida-se, no período republicano brasileiro, de pontuar os avanços e recuos de nossa constante luta pela conquista de direitos e deveres de cidadania.

2. EXCLUSÃO E INCLUSÃO: DIMENSÕES HISTÓRICAS DA CIDADANIA

Cidadania é um conceito e um fazer histórico cuja dinâmica é marcada pelo par inclusão/exclusão. É um processo de lutas, de avanços e de retrocessos cuja complexidade não combina com a noção de linearidade histórica. Na Grécia Clássica, por exemplo, mulheres, crianças e escravos não eram alçados à condição de cidadãos. A concepção atual de cidadania é proveniente das chamadas revoluções burguesas: Independência dos EUA e Revolução Francesa, no século XVIII e também da Revolução Industrial. Predominava, então, o sentido político de cidadania, vinculado ao princípio da igualdade de todos, com a clássica exceção: na França, as mulheres eram excluídas do voto; nos Estados Unidos a exclusão alcançava mulheres, brancos pobres e escravos. No curso das revoluções burguesas a herança maior é que os sujeitos deste processo passam de súditos com deveres a cidadãos com direitos inscritos nos documentos fundadores da cidadania

moderna: as Constituições norte-americana e francesa. Tais marcos históricos nos servem também para visualizarmos os horizontes sociais de exclusão nos quais e dos quais emergem princípios liberais de cidadania:

> No século XVIII havia a contradição da coexistência de cidadania e exclusão. Inicialmente, a burguesia revolucionária acenava com a idéia de cidadania ampla e universal, incluindo os demais membros do chamado Terceiro Estado (camponeses, artesãos e trabalhadores em geral). Mas após se assentar no poder, a concepção burguesa do Estado de Direito concedeu direitos plenos apenas ao cidadão proprietário, abrindo espaço à dominação do capital [...]. A liberdade, formalmente garantida pela lei, surgiu como um engodo. (SILVA, 2006, p.49)

Sobre os princípios liberais de cidadania cabe ressaltar o fato de que as liberdades foram associadas ao critério excludente da propriedade, ou seja , uma prerrogativa atrelada à posse de bens materiais. A possibilidade de representação era vedada aos não-proprietários:

> A cidadania liberal, no entanto, foi um primeiro – e grande – passo para romper com a figura do súdito que tinha apenas e tão somente deveres a prestar. Porém, seus fundamentos universais ("todos são iguais perante a lei") traziam em si a necessidade histórica de um complemento fundamental: a inclusão dos despossuídos e o tratamento dos "iguais com igualdade" e dos desiguais com desigualdade". Para tal fim, por uma "liberdade positiva", é que virá à tona nos séculos vindouros a luta por igualdade política e social, tarefa árdua a ser conquistada não mais por liberais, mas regularmente contra eles, pelas forças democráticas e socialistas. Uma luta contínua que não cessa até o tempo presente. (MONDAINI, 2003,p.131)

Sobre a relação liberalismo e cidadania cabe ressaltar que o liberalismo, oriundo do Iluminismo do século XVIII, vigorou principalmente na Europa ocidental e na América Latina até o entre guerras, foi assimilado e praticado como o regime que garantia ao indivíduo a liberdade inalienável de possuir propriedade privada. Configurava-se, no aspecto econômico, na defesa da livre-iniciativa e da não-interferência do Estado no mercado:

> Nesse sentido, os princípios que nortearam a luta norte-americana contra a sujeição ao governo britânico eram, de fato, liberais: considerando a sujeição ilegítima, os norte-americanos ansiavam pela igualdade natural, pela liberdade de empresa, pelo direito de usufruir livremente de suas propriedades e dos frutos do seu trabalho, pelo direito de escolher as instituições e os magistrados que os representariam. Mas o cidadão norte-americano, branco e proprietário, não estava inclinado a considerar os negros, os índios e as mulheres partícipes desse pacto político em torno do novo Estado que surgia. . (SILVA, 2006, p.259)

Por este viés, são os excluídos da história que farão avançar os preceitos contidos nos documentos instituidores da cidadania moderna. A Declaração de Independência dos EUA e a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão são documentos cujos potenciais revolucionários foram referências para a busca pela inclusão. Os trabalhadores se valerão dos princípios burgueses liberais instituídos em lei. Assim, os princípios de liberdade, igualdade, entre outros, expressos na Declaração e na Constituição serão invocados pelos que não se sentiram beneficiados, na prática, para reivindicar melhoria de *status* e vida:

> Esses excluídos tiveram que empreender longas lutas antes de serem contemplados pelos direitos básicos definidos pelas revoluções burguesas. [..] foi assim que mulheres e negros alcançaram direitos civis nos EUA, já no século XX, usando a mesma linguagem do século XVIII. (SILVA, 2006, p.48)

Outro ponto importante aspecto, refere-se à necessária compreensão de que, como objeto de estudo e como prática social, a cidadania é uma história que não terminou e não se esgota num conjunto formal de direitos e deveres. A cidadania está envolvida num contexto de valores e

práticas políticas que abrem possibilidades para que as minorias suscitem distintas questões, alcancem direitos e sejam considerados cidadãos:

> Nesse sentido, negros, mulheres, imigrantes, minorias étnicas e nacionais, índios, homossexuais e excluídos de modo geral são atores que vivem fazendo a cidadania acontecer a cada embate, em seus Estados nacionais específicos. O direito ao casamento entre homossexuais, por exemplo, que recentemente virou realidade em alguns países, é uma conquista de cidadania: a conquista do direito de estabelecer uma família assentada em bases jurídicas. (SILVA, 2006, p.47)

Por essa perspectiva cabe ressaltar que as formas concretas das representações e práticas sociais que envolvem problemas ou aspectos de cidadania tais como "individualismo, solidariedade, espaço público e espaço privado, comunidade e sociedade, liberdades, democracia, representação e participação, direitos" têm suscitado diferentes debates e busca por inclusão. São diferentes modalidades de minorias e sujeitos que almejam implantação de direitos que reconheçam as diferenças e avancem no sentido civilizacional de aperfeiçoar a coexistência, quando se olha a história a partir do século XXI e a cidadania a partir do reconhecimento de sua historicidade.

3. CIDADANIA NO BRASIL: O PÚBLICO E O PRIVADO NA CONSTITUIÇÃO DE DIREITOS

Historicamente, não se pode falar em um único caminho para a cidadania. Tratando-se de percursos históricos distintos, como foi a nossa caminhada? De acordo com o historiador José Murilo de Carvalho, comparativamente com o caso inglês, temos uma trajetória histórica onde a sequência de direitos civis, políticos e sociais assumem outra lógica. Entre nós, diferente do modelo inglês, ocorrerá mais ênfase nos direitos sociais. Na Inglaterra, enfatiza-se, uma lógica que reforçava a convicção democrática, donde as liberdades civis - vieram primeiro. A base de tudo eram as liberdades civis, sobre a qual expandiram os direitos políticos. Lá, pela ação dos partidos e do Congresso, votaram-se os direitos sociais. Entre os ingleses, a proteção do Estado a certas pessoas parecia uma quebra da igualdade de todos perante a lei. Aqui, nossa caminhada foi diferente:

> [...] aqui não se aplica o modelo inglês. Ele nos serve apenas para comparar por contraste. Para dizer logo, houve no Brasil pelo menos duas diferenças importantes. A primeira refere-se à maior ênfase em um dos direitos, o social, em relação aos outros. A segunda refere- se à alteração na sequência em que os direitos foram adquiridos: entre nós o social precedeu os outros. (CARVALHO, 2006, p.11)

Nesse aspecto, o estudo de José Murilo de Carvalho, sobre os caminhos constitutivos dos direitos de cidadania no Brasil, indica que até 1930, a reação popular ao arbítrio das autoridades constituía uma forma de cidadania negativa, ou seja, "o povo tinha com o governo uma relação de distância, de suspeita, quando não de aberto antagonismo".

> O avanço do Estado oitocentista na direção de cooptar e regular a sociedade provocava também reações negativas. Limito-me aqui às reações a iniciativas do governo que buscavam racionalizar, burocratizar e secularizar as relações sociais, deixando de lado movimentos populares justificados em outras bases. Três iniciativas despertaram de modo especial a ira da população: o alistamento militar, o registro civil e a introdução do sistema métrico. (CARVALHO, 1996, p.12)

Assim, na avaliação do autor, (2006, p.24) durante o período compreendido entre a independência, em 1822, até o fim da Primeira República em 1930, o único progresso foi à abolição da escravidão. Ressalta ainda que a escravidão foi a herança colonial mais nefasta para o avanço da cidadania. E, relativamente ao período colonial o quadro era o seguinte: "os direitos civis

beneficiavam a poucos, os direitos políticos a pouquíssimos, dos direitos sociais ainda não se fala, pois a assistência social estava a cargo da Igreja e de particulares."

Na dinâmica da história política e social a instituição de direitos definidores de cidadania é permeada pelas especificidades oriundas da feição que assume o Estado em função do papel que lhe é atribuído pelos setores que se apropriam dele, assim como, pela capacidade ou incapacidade de pressão daqueles que estão à margem deste processo. Entre nós, primeiro vieram os direitos sociais implantados num contexto de negação ou supressão dos direitos políticos:

> A herança colonial pesou mais na área dos direitos civis. O novo país herdou a escravidão, que negava a condição humana do escravo, herdou a grande propriedade rural, fechada à ação da lei, e herdou um Estado comprometido com o poder privado. Esses três empecilhos ao exercício da cidadania civil revelaram-se persistentes. A escravidão só foi abolida em 1888, a grande propriedade ainda exerce seu poder em algumas áreas do país e a desprivatização do poder público é tema da agenda atual de reformas. (CARVALHO, 2006, p.45)

Assim, a herança colonial materializada na escravidão e nas suas consequências e a grande propriedade combinadas ao poder dos coronéis, moldaram a cena política e eleitoral da Primeira República, assim como contribuíram com formação de uma cultura e de uma mentalidade privatista em relação ao Estado. Algumas expressões populares são reveladoras dessa cultura privatista, entre nós: "Para os amigos, tudo; para os inimigos, a lei", ou "Para os amigos, pão; para os inimigos, pau." Nesse sentido, temos o seguinte quadro:

> O coronelismo não era apenas um obstáculo ao livre exercício dos direitos políticos. Ou melhor, ele impedia a participação política porque antes negava os direitos civis. Nas fazendas, imperava a lei do coronel, criada por ele, executada por ele. Seus trabalhadores e dependentes não eram cidadãos do Estado brasileiro, eram súditos dele. [...] O direito de ir e vir, o direito de propriedade, a inviolabilidade do lar, a proteção da honra e da integridade física, o direito de manifestação, ficavam todos dependentes do poder do coronel. (CARVALHO, 2006, p.57)

Diante dessa perspectiva, o aprendizado da cidadania entre nós, topou com obstáculos que retardaram determinados avanços:

> A lei, que devia ser a garantia da igualdade de todos, acima do arbítrio do governo e do poder privado, algo a ser valorizado, respeitado, mesmo venerado, tornava-se apenas instrumento de castigo, arma contra os inimigos, algo a ser usado em benefício próprio. Não havia justiça, não havia poder verdadeiramente público, não havia cidadãos civis. Nessas circunstâncias, não poderia haver cidadãos políticos. Mesmo que lhes fosse permitido votar, eles não teriam as condições necessárias para o exercício independente do direito político. .(CARVALHO, 2006, p.57)

Por outro lado, Carvalho indica mudanças, ainda que lentas, nos horizontes históricos da cidadania, quando afirma: "se os obstáculos à cidadania. sobretudo civil, eram a escravidão e a grande propriedade rural, o surgimento de uma classe operária urbana deveria significar a possibilidade da formação de cidadãos mais ativos." (CARVALHO, 2006, p.57)

A primeira Constituição Republicana, de 1891, sinalizava para avanços e permanências em termos de adequação do ordenamento jurídico às exigências sociais de cidadania, em face às demandas sociais em curso. Constitutivo de um lento e conflituoso processo de tensões e lutas sociais - a existência formal e o reconhecimento de garantias e direitos fundamentais - desenrola-se na Primeira República lentamente.

Diante da cultura e mentalidade privatista já apontada, como respondem os donos poder do Estado ao processo de lutas por melhores condições de vida e de trabalho? Qual a relação entre direitos sociais e as reivindicações trabalhistas? A questão envolve complexidades históricas e

analíticas decorrentes do fato de que a chamada *questão social* e a cidadania se aproximam e se distanciam conforme o Estado ou a filantropia atuam.

> É a partir de então que se cristaliza no país a concepção de a "questão social", da ótica da responsabilidade pública por um patamar mínimo de bem-estar dos cidadãos, é algo que passa a ser estreitamente associado ao trabalho. Cidadão, portanto, distingue-se agora dos pobres: questão social dos trabalhadores, ou das classes assalariadas urbanas, passa-se a constituir a partir de 30, como questão de cidadania; enquanto a questão da pobreza, dos desvalidos e miseráveis – exatamente por não estarem inseridos no mercado de trabalho – continua sendo uma questão social de responsabilidade da esfera privada, da filantropia. (COHEN, 2000, p.388)

Assim, paralelamente aos limites formais da Constituição de 1891, a partir década de 1920 estabelece-se um conjunto de demandas e lutas sociais reivindicatórias, principalmente, de legislação que regulasse a relação trabalho e capital, ou seja, por melhores condições de vida e de trabalho. Cabe ressaltar que é a partir de 1930, com Getúlio, "o pai dos pobres", que se estabelece um conjunto de medidas e legislação relativas a direitos sociais:

> Apesar de tudo, porém não se pode negar que o período de 1930 a 1945 foi a era dos direitos sociais. Nele foi implantado o grosso da legislação trabalhista e previdenciária. O que veio depois foi aperfeiçoamento, racionalização e extensão da legislação a um número maior de trabalhadores. Foi também a era da organização sindical, só modificada em parte após a segunda democratização, em 1985. Para os beneficiados e para o avanço da cidadania, o que significou toda essa legislação? (CARVALHO, 2006, p.124)

A resposta apresentada pelo historiador aponta para um quadro em que os direitos sociais são introduzidos pelo governo, via legislação trabalhista. O resultado é que se configurou uma inversão da ordem do surgimento dos direitos, ou seja, antes da expansão dos direitos políticos introduz os direitos sociais. Assim, temos mais uma peculiaridade: "os trabalhadores foram incorporados à sociedade por virtude das leis sociais e não de sua ação sindical e política independente. Não por acaso, as leis de 1939 e 1943 proibiam as greves." (CARVALHO, 2006, p.124). Portanto, historicamente, a introdução de direitos sociais ocorre no contexto do populismo e do Estado Novo. O populismo implicava uma relação ambígua entre os cidadãos e o governo. Por um lado, trazia as massas para a política, por outro, fomentava, entre os cidadãos relações dependência perante os líderes políticos. Nesse sentido:

> A antecipação dos direitos sociais fazia com que os direitos não fossem vistos como tais, como independentes da ação do governo, mas como um favor em troca do qual se deviam gratidão e lealdade. A cidadania que daí resultava era passiva e receptora antes que ativa e reivindicadora. (CARVALHO, 2006, p.126)

Cabe lembrar que as estratégias getulistas resultaram em ganhos eleitorais. Após a deposição, Getúlio Vargas foi eleito senador pelo Rio Grande do Sul. Era exaltado como o estadista que tinha se aproximado do povo "que lutava pelo povo", que se "identificava com o povo". Em 1950, retorna ao governo com 49% dos votos válidos contra 30% do oponente mais próximo.

Nos avanços e retrocessos relativos à constituição dos direitos de cidadania temos ainda um período conturbado antes de alcançarmos a redemocratização e a Constituição de 1988. Trata-se do regime militar (1964-1985) período em que os direitos civis e políticos foram restringidos pela violência e toda sorte de arbitrariedades. Era a combinação da violência com desenvolvimento econômico. Cabe lembrar a suspensão do *habeas corpus* para crimes políticos, deixando o cidadão desprotegido e exposto as intempéries da ideologia de segurança nacional.

Na análise de José Murilo de Carvalho, a partir de 1985 temos um processo de recuperação dos direitos civis estabelecidos antes do regime militar, tais como: a liberdade de expressão, de imprensa e de organização. Ocorrem também muitas inovações a partir da Constituição de 1988,

por exemplo, o *habeas data* e o mandado de injunção. Em outro âmbito, foi criado, em 1996, o Programa Nacional dos Direitos Humanos. É também relevante para o avanço da cidadania a criação dos Juizados Especiais. Embora se reconheça os progressos feitos, fica evidenciado também que foram lentos e apontam para um longo caminho a percorrer.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em resumo, dimensionar a historicidade das práticas sociais que produziram a cidadania significa apreender os processos históricos e sociais constitutivos de direitos e deveres. Estes, não surgem todos ao mesmo tempo, tampouco, da mesma forma. Cada sociedade, cada geração constrói muito lentamente seu arcabouço jurídico regulador de direitos e deveres constitutivos de cidadania, cujos significados ligam-se à pluralidades de sujeitos e experiências históricas concretas de tempo e lugar.

O caminho aqui percorrido contempla fragmentos de uma totalidade histórica complexa e ainda em curso. Em linhas gerais, buscou-se apresentar um quadro explicativo das peculiaridades históricas definidoras do modo como nos constituímos cidadãos e cidadãs na tradição ocidental e no Brasil. Nesse processo foram apontadas a colonização, a escravidão e a grande propriedade como heranças nefastas que retardaram e influenciaram o modo como nos constituímos historicamente cidadãos e cidadãs. Ainda foram evidenciadas outras peculiaridades, ou seja, a inversão da sequência dos direitos; primeiro vieram os direitos sociais implantados num contexto de negação ou supressão dos direitos políticos e redução dos direitos civis - por um ditador que se tornou popular. Reforçou-se a tese de que nossa caminhada é herdeira e transformadora da cultura ocidental do homem branco cristão colonizador com os ônus e os bônus que a acompanham, como por exemplo, a idéia de que há valores universais que devem ser reconhecidos e respeitados como base para avanços de direitos e deveres de cidadania.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho, apresentação de Celso Lafer. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 8ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

_____**Cidadania: tipos e percursos.** Rio de Janeiro, FGV, n. 18, 1996. (Coleção Estudos Históricos)

COHN, Amélia. **A questão social no Brasil**: a difícil construção da cidadania. In: MOTA, Carlos Guilherme. (org.) **Viagem incompleta**. A experiência brasileira (1500-2000): a grande transação. 2ed. São Paulo: Editora SENAC, 2000.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Sociedade, Estado e Direito**: caminhada brasileira rumo ao século XXI. In: MOTA, Carlos Guilherme. (org.) **Viagem incompleta**. A experiência brasileira (1500-2000): a grande transação. 2ed. São Paulo: Editora SENAC, 2000.

MONDAINI, Marco. Revolução Inglesa: o respeito aos direitos dos indivíduos. In: PINSKY, Jaime & PINSKY, Carla Bassanezi. (Orgs.) **História da Cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

PINSKY, Jaime & PINSKY, Carla Bassanezi. (Orgs.) **História da Cidadania**.2ed São Paulo: Contexto, 2003.

SILVA, K. Vanderlei. SILVA, Maciel Henrique. **Dicionário de Conceitos Históricos**. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2006.