

ASPECTOS HISTÓRICOS DA CONSTRUÇÃO  
DA SUB(CIDADANIA) NO BRASIL: O TORTUOSO  
PERCURSO DO ESTADO SOCIAL E OS DESAFIOS  
DO (JOVEM) CONSTITUCIONALISMO  
DIRIGENTE EM “TERRAE BRASILIS”

*HISTORICAL ASPECTS OF (SUB)CITIZENSHIP IN  
BRAZIL: THE ARDUOUS WAY OF THE WELFARE  
STATE AND THE CHALLENGES OF (THE YOUNG)  
DIRECTIVE CONSTITUCIONALISM  
IN “TERRAE BRASILIS”*

*Nelson Camatta Moreira\**

**Resumo:** Este artigo traz uma abordagem histórica da modernidade brasileira, com enfoque na questão da deficiência de um efetivo Estado social capaz de implementar as suas promessas e, conseqüentemente, de contribuir para a transformação da sofrível condição de vida de seus cidadãos. Neste percurso, com um suporte sociológico, discute-se como se desenrola um processo de naturalização da desigualdade a partir de exclusões proporcionadas pelo próprio Estado. Além disso, aborda-se a maneira como se desenvolveu o “processo civilizatório” brasileiro juntamente com a ausência de uma tradição republicana. Neste difícil contexto, exsurge o ideal de um constitucionalismo dirigente, com objetivos bem delinea-

---

\* Doutor e Mestre em Direito pela Unisinos (RS). Professor da Programa de Pós Graduação Stricto Sensu (Mestrado e Doutorado) e da Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Vitória - FDV(ES). Advogado. Endereço eletrônico: <nelsoncmoreira@hotmail.com>.

dos para a tentativa de se contornar o que se pode denominar um “sofrimento político” para um enorme contingente de subcidadãos brasileiros.

**Palavras-chave:** Modernidade Diferenciada; Constitucionalismo Dirigente; História da (Sub)Cidadania no Brasil.

**Abstract:** This article brings a historical approach of the Brazilian modernity, focusing on the lack of an effective Welfare State able to implement its promises and, consequently, to improve the poor life conditions of its citizens. Thus, with a sociological support, this work discusses how a process of naturalization of inequality from exclusions promoted by the State itself is developed. Moreover, it brings up the way the Brazilian “civilizatory process” has been developed, as well as the lack of a republican tradition. In this difficult scenario, an ideal of a directive constitutionalism arises, with well designed objectives aiming at correcting what may be called a “political suffering” for a huge number of Brazilian subcitizens.

**Keywords:** Differentiated Modernity; Directive Constitutionalism; The History of (Sub)Citizenship in Brazil.

## Introdução

Caso seja possível olhar retrospectivamente para o *processo civilizatório brasileiro* e se estabelecer um momento inaugural da modernidade (diferenciada), um marco inicial poderia ser datado de 1808, com a transferência da família real portuguesa, quando se nota, então, a presença das duas práticas fundamentais mais importantes do mundo (ocidental) moderno: *Estado e mercado* (WEBER, 2006). A partir disso, Souza (2003), com aporte nas obras de autores como Florestan Fernandes e Gilberto Freire, constata a

mudança lenta, mas radical, de um modelo de sociedade pré-moderna bastante diferente do modelo feudal pré-moderno europeu. E a principal consequência da importação de um modelo moderno-liberal central, imposta, foi a destruição de um sistema social cujas principais personagens eram senhores escravocratas, escravos e dependentes ou agregados, que, por sua vez, “eram os indivíduos livres e de qualquer cor, cuja situação social estava marcada pela posição intermediária entre o senhor proprietário e o escravo obrigado a trabalhos forçados” (SOUZA, 2003).

Ademais, percebe-se que a noção jurídica de cidadania engendrada nas sociedades modernas centrais, apreendida enquanto componente existencial prévio da constituição da comunidade jurídico política, ergueu novos pressupostos de legitimação para o exercício do poder estatal e de seu respectivo discurso. De outra parte, nas sociedades periféricas nota-se a completa ausência desse expressivo alicerce valorativo prévio, calcado justamente na generalização da igualdade e da dignidade humana como pressupostos simbólicos do convívio intersubjetivos e das instituições modernas.

De fato, inexistiam no cenário da modernidade periférica os mesmos ingredientes com os quais se fundaram e se difundiram as instituições e práticas modernas (centrais), o que afetou sobremaneira a sua adequada recepção, originando no campo jurídico das sociedades marginais uma forte limitação da incidência dos princípios da *dignidade da pessoa humana* e da *igualdade*.

A modernidade no Brasil formou-se a partir de uma “esquemática”<sup>1</sup> capaz de comportar peculiaridades sociais, políticas, econômicas e jurídicas diferenciadoras das “nações centrais”, onde projetos sociais interventivos foram, em alguma medida ou efetivamente, implementados pelos Estados. As transformações estatais

---

1 No sentido empregado por Jessé Souza, numa perspectiva Kantiana do termo, ou seja, a teoria ou visão de mundo adaptada às condições específicas de tempo e espaço e, ao mesmo tempo, imbricada com o imaginário social anterior (SOUZA, 2003, p. 95).

que ocorreram nas nações europeias e, também, nos Estados Unidos não se deram nas mesmas medidas no Brasil e estas distinções, além de serem importantes para se compreender o *status quo* sócio-político-econômico, acabam por forjar, também, uma “pré-compreensão inautêntica” (no sentido gadameriano) diferenciada nos respectivos campos jurídicos. Daí, mostrar-se-á a importância de se defender a manutenção do projeto dirigente inaugurado no Brasil, com a constituição de 1988, para que os objetivos traçados pelo seu texto não sejam jogados no limbo da história.

## 1. A modernidade brasileira: o desenvolvimento de uma “cidadania precária” e a naturalização da desigualdade

Especificamente em relação à ideia de igualdade, para a compreensão da sua (precária) incidência nas relações entre os indivíduos e destes com o Estado brasileiro, propõe-se, neste momento, um breve paralelo com a obra de Alexis de Tocqueville (1998), para quem a modernidade foi vista como um ininterrupto processo de afirmação da democracia e da universalização da igualdade. Sob esse viés, a distinção, realizada neste estudo, entre modernidade central e periférica (diferenciada) pretende essencialmente destacar que, enquanto nas sociedades centrais este percurso desenvolveu-se com êxito e logrou estender-se gradualmente a todos os estratos sociais, nas sociedades ditas periféricas, ao contrário, este caminho foi explorado de forma deficiente, incompleta, inacabada, ou nem sequer chegou a ser trilhado.

Na análise do autor supracitado, a “igualdade de condições” aparece como uma marca distintiva da moderna sociedade americana, “o fato essencial, do qual parecia descender cada fato particular”, transmitindo, pois, a “influência prodigiosa que essa realidade

primária exerce sobre a marcha da sociedade; ela dá à opinião pública uma direção definida, uma tendência certa às leis, máximas novas aos governos e hábitos peculiares aos governados.” Ainda segundo o autor, o fato essencial da igualdade “estende a sua influência para muito além dos costumes políticos e das leis e que não tem menos domínio sobre a sociedade civil que sobre o governo; cria opiniões, faz nascer sentimentos, sugere práticas e modifica tudo aquilo que ele mesmo não produz” (TOCQUEVILLE, 1998, p. 11).

Dito de outra maneira, a igualdade aparece, nas sociedades modernas avançadas, como o imaginário simbólico sobre o qual se edifica a ordem social, política e jurídica. Todas as práticas e instituições orientam-se por esse horizonte simbólico, o qual institui os elos sociais possíveis. Sem os sentimentos criados pela “realidade primária” da igualdade, sem as opiniões e as práticas por ela agitadas ou sugeridas, não há qualquer possibilidade de constituição da comunidade.

Por isso, a distinção aqui trabalhada parece tão fundamental e oportuna. Isto porque, no contexto das sociedades modernas centrais, o valor conferido à igualdade aparece, indubitavelmente, como o de um elemento fundante de instituições e práticas associadas às emergências do capitalismo e do individualismo liberal. É precisamente do fato da igualdade que deriva as visões do poder como expressão da soberania popular, a ideia elevada dos direitos políticos, o respeito pela lei e ainda o importante espírito público presente nas sociedades democráticas, em especial na sociedade americana, objeto de sua análise sociológica. Em suas palavras, o autor assinala que esses valores essenciais, ao derivarem da igualdade como fonte primária, permitem aos indivíduos sentirem-se membros efetivos da comunidade política, cidadãos dignos porque iguais na construção da vontade soberana. Afinal, afirma ele que

nos Estados Unidos, cada qual tem uma espécie de interesse pessoal em que todos obedeçam às leis, pois aquele que hoje não faz parte da maio-

ria talvez esteja amanhã em suas fileiras; e esse respeito, que professa agora pelas vontades do legislador, em breve teria ocasião de exigi-lo para as suas. Ainda que a lei seja malsã, o habitante dos Estados Unidos submete-se a ela, por isso mesmo, sem dificuldade, não somente por ser obra da maioria, mas ainda por ser obra também sua; considera-a do ponto de vista de um contrato do qual é uma das partes (TOCQUEVILLE, 1998, p. 186).

Por outro lado, nas sociedades periféricas o fato da igualdade nunca efetivamente existiu como fonte (imaginária) da Constituição da comunidade. Jamais atuou como elemento capaz de gerar sentimentos, de sugerir práticas, de fundamentar a origem das instituições, e muito menos de modificar tudo aquilo que fosse contrário ao seu reconhecimento universal. De maneira oposta, o que há de fato nestas sociedades é a prevalência das hierarquias, das relações personalistas e de parentesco, da apropriação privada do público, da lei como expressão de privilégios, afinal da “naturalização da desigualdade” e da “construção social da subcidadania” (SOUZA, 2003).

Isso porque, Tocqueville (1998, p. 44) nota, claramente, que “as leis da democracia, em geral, tendem para o bem da maioria, pois emanam da maioria de todos os cidadãos, a qual pode enganar-se, mas não poderia ter um interesse contrário a si mesma. As da aristocracia tendem, ao revés, a monopolizar nas mãos de pequeno número a riqueza e o poder, porque a aristocracia sempre constitui, por sua natureza, uma minoria”. E desta crença enraizada na sociedade deriva a credibilidade do sistema democrático e do regime de direitos, posto que “reinava uma igualdade muito grande entre os emigrantes que se foram estabelecer nas praias da Nova Inglaterra. A própria semente da aristocracia jamais foi levado àquela parte da União”, e, portanto, “na América, o homem do povo concebeu uma idéia elevada dos direitos políticos, porque tem direitos políticos; não ataca os de outrem para que não se violem os seus” (TOCQUEVILLE, 1998, p. 179-184).

Na vida política e social da América, “o princípio da soberania popular jamais fica escondido ou estéril, como em certas nações; é reconhecido pelos costumes, proclamado nas leis; estende-se com toda liberdade e sem obstáculos atinge as suas últimas conseqüências” (TOCQUEVILLE, 1998, p. 50).

Esse aporte teórico na obra de Tocqueville não tem a pretensão de estabelecer um profundo paralelo entre sociedades que enfrentaram processos modernizadores distintos, todavia, conforme se pôde (e se poderá) perceber, a breve abordagem da obra deste autor servirá para aclarar algumas aproximações teóricas que se depreende no deslinde do presente texto.

Assim, retornando-se à realidade pátria, a especificidade do processo de modernização de sociedade da *nova periferia*, como a brasileira, tem a ver antes com a *ausência* do que com a *presença* de uma organização social de uma tradição moral ou religiosa que pudessem, efetivamente, “esquematizar” o impacto modernizante das práticas institucionais transplantadas como “artefatos prontos”.

Sobre o caráter diferenciado do processo modernizador brasileiro, é válido mencionar o seu perfil anacrônico e heterogêneo sintetizado, a partir do pensamento de Gilberto Freire, por Souza (2003, p. 145):

(...) vale lembrar que o processo modernizador não se dá, obviamente, do dia para a noite, nem de forma homogênea em todas as regiões. Se do Rio de Janeiro, cidade que recebeu maior impacto modernizador na primeira metade do século XIX, Freyre afirma (...) que, em 1840, tudo que era burguesamente europeu já era percebido como “absolutamente bom”, enquanto tudo que era português e colonial já era tido “como absolutamente de mau gosto”, nas regiões do interior esse impacto foi, inicialmente, bem menor. Na verdade, o processo de modernização instaura uma dualidade marcada precisamente pelo impacto diferencial, nas diversas regiões, do influxo modernizante. A vitória definitiva do processo de modernização periférico brasileiro vai exigir não mais apenas o influxo exógeno, de “fora para dentro”, mas também, como resultado de lento processo de conscientização e luta política, um influxo

endógeno “de dentro para fora”, ou seja, a formulação consciente e refletida de um projeto modernizador autônomo e nacional.

Os princípios liberais na sociedade brasileira pré-independência, despojados de suas raízes anticlericais e distantes do universo social e intelectual que fez do liberalismo europeu a ideologia negadora dos reais fundamentos da submissão do trabalho ao capital, adquiriram sentido predominantemente antimetropolitano, significando, quando muito, a luta contra os monopólios e privilégios instituídos pela coroa portuguesa (ADORNO, 1998, p. 33-4).

Na verdade, o liberalismo se constituiu no Brasil como uma “linguagem comum” que permitia, no contexto intra-elites em que se deu a expansão negociada da ordem burguesa pátria, uma legitimação – ainda que de curto prazo e reduzido às parcelas privilegiadas da população – das demandas por respeito a contratos, instituição de uma ordem legal autônoma, uma estrutura representativa, ainda que extremamente restritiva (SOUZA, 2003, p. 146).

Nesse diapasão, todas as reformas jurídicas ocorridas no Brasil buscavam, a todo custo, manter a integralidade e a unidade do país, acomodando os interesses conflitantes das minorias dominantes, sem, contudo, pelo menos, minimizar os problemas econômicos e sociais que afligiam a maior parte da população brasileira, pobre, desprovida da propriedade e alijada do poder (ADORNO, 1998, p. 51): uma massa de *subcidadãos*.

Em sua pesquisa Souza (2003) busca embasamento filosófico-político na obra de Charles Taylor, com interesse especial na questão do reconhecimento social cujo fundamento estaria na sedimentação da cidadania política e jurídica. Taylor (2000), em sua *Política do Reconhecimento*, chama a atenção para a temática das condições sociais para o respeito e a autoestima, que são pontos centrais para a construção da *solidariedade*. Esta também chamada por Honneth



(2003, p. 200) de *estima social*<sup>2</sup>, fundamental, por sua vez, para a constituição de uma comunidade de valores mediante a orientação por concepções de objetivos comuns. Essas matrizes teóricas servem para Souza (2003) propor a reflexão sobre como uma sociedade periférica, como a brasileira, é capaz de apresentar, num contexto formalmente democrático, aberto e pluralista, a formação de cidadãos de segunda e terceira classes.

Além disso, para se alcançar a noção de subcidadania, é preciso colher ainda subsídios teóricos na obra de Bourdieu (2002, capítulo I) - que desmascara a “ideologia da igualdade de oportunidades” ao identificar que todas as sociedades produzem formas de travestir a dominação e esse fenômeno é encoberto pelo que ele denomina de capital simbólico -, a partir especificamente do conceito de *habitus*, interpretado por Souza (2003, p. 41-44) como “um sistema de estruturas cognitivas e motivadoras, ou seja, um sistema de disposições duráveis inculcadas desde a mais tenra infância que pré-molda possibilidades e impossibilidades, oportunidades e proibições, liberdades e limites de acordo com as condições objetivas”. Dessa forma, as disposições do *habitus* são pré-adaptadas às suas demandas, de maneira a pré-moldar e determinar a condição de *ser-no-mundo* do sujeito.

Assim, subcidadãos seriam aqueles indivíduos que detêm um *habitus* precário, ou seja, aquele tipo de personalidade e de disposições de comportamento que não atendem às demandas objetivas para que - sejam indivíduos ou grupo social - possam ser consi-

---

2 “A autocompreensão cultural de uma sociedade determina os critérios pelos quais se orienta a estima social das pessoas, já que suas capacidades e realizações são julgadas intersubjetivamente, conforme a medida em que cooperam na implementação de valores culturalmente definidos; nesse sentido, essa forma de reconhecimento recíproco está ligada também à pressuposição de um contexto de vida social cujos membros constituem uma comunidade de valores mediante a orientação por concepções de objetivos comuns. Mas se a estima social é determinada por concepções de objetivos éticos que predominam numa sociedade, as formas que ela pode assumir são uma grandeza não menos variável historicamente do que as do reconhecimento jurídico” (HONNETH, 2003, p. 200).

derados produtivos e úteis em uma sociedade do tipo moderna e competitiva, podendo gozar de reconhecimento social com todas as suas dramáticas consequências *existenciais* e *políticas*. Em síntese, para Jessé Souza, *habitus precário* estaria abaixo do *habitus primário* (precondições sociais, econômicas, e políticas do sujeito útil, “digno” e cidadão) e do chamado *habitus secundário*, que, por sua vez, está acima do *primário* e institui critérios classificatórios de distinção social a partir do que Bourdieu chama de “gosto” (SOUZA, 2003, p. 167).<sup>3</sup>

A ausência desse *ethos* moderno, capaz de cimentar as suas próprias práticas e instituições, constitui o pano de fundo para a explicação acerca do fenômeno da *naturalização da desigualdade* nas sociedades da nova periferia, como a brasileira. Assim como a ordem competitiva dos países centrais apresenta um discurso legitimador da desigualdade, internalizado sob o manto da legalidade e da igualdade formal, a ordem competitiva da sociedade brasileira “também tem a ‘sua hierarquia’, ainda que implícita, opaca e intransparente aos atores, e é com base nela, e não em qualquer ‘resíduo’ de épocas passadas, que tanto negros quanto brancos, sem qualificação adequada, são desclassificados e marginalizados de forma permanente” (BOURDIEU, 2007, p. 162).

A “esquematização” da sociedade brasileira, refletida nos rumos do Estado, estava preparada para favorecer uma determinada

---

3 Para Bourdieu (2007, p. 67): “As diferenças nas maneiras em que se exprimem diferenças no modo de aquisição – ou seja, na antigüidade do acesso à classe dominante – associadas, freqüentemente, a diferenças na estrutura do capital possuído, estão predispostos a marcar *as diferenças no âmago da classe dominante*, assim como as diferenças de capital cultural marcam as diferenças entre as classes. Eis a razão pela qual as maneiras – e, em particular, a modalidade da relação com a cultura legítima – são o pretexto de uma luta permanente, de modo que, nestas matérias, não existe enunciado neutro já que os termos designam as disposições opostas, podendo ser considerados encomiásticos ou pejorativos, conforme se adota a seu respeito o ponto de vista de um dos grupos opostos. Não é por acaso que a oposição entre ‘escolar’ (ou ‘pedante’) e ‘mundano’ encontra-se, em todas as épocas, no centro dos debates sobre o gosto e sobre a cultura: de fato, através de duas maneiras de produzir ou de apreciar as obras culturais, ela designa, com bastante clareza, dois modos de aquisição opostos e, pelo menos, para a época presente, duas relações diferentes com a instituição escolar.”

classe dominante e, no campo jurídico, as escolhas feitas em cada momento, entre interesses, valores, e visões do mundo diferentes ou antagonistas tinham poucas probabilidades de desfavorecer os dominantes, de tal modo o *ethos* dos agentes jurídicos que está na sua origem e a lógica imanente dos textos jurídicos que são invocados tanto para os justificar como para os inspirar estão adequados aos interesses, aos valores e à visão do mundo dominantes (BOURDIEU, 2002, p. 242).<sup>4</sup>

Com efeito, esse processo de institucionalização e legitimação da ordem social por e a partir de um *habitus* peculiar se dá de forma completamente distinta nas sociedades modernas centrais e nas sociedades engendradas sob o influxo da expansão do racionalismo e do capitalismo ocidentais. Especialmente quanto aos valores e princípios da igualdade e da dignidade humana, elementos intrínsecos à própria noção de cidadania, essas marcas distintivas são indelévels. Isto porque, no contexto simbólico das sociedades centrais a “igualdade não é um mero ‘direito’ que pode ser compensado por valores e práticas ‘benignas’ de assimilação e integração. Igualdade é o valor básico da modernidade ocidental, sendo a fonte de dignidade e reconhecimento individual em primeira instância” (SOUZA, 2000, p. 250).

No transcurso histórico da modernidade brasileira, portanto, a disseminação massiva do *habitus* precário constitui o pano de fundo consensual que institucionaliza e legitima as práticas e as instituições modernas na sociedade brasileira, introduzindo uma perversa dinâmica de *invisibilidade pública e humilhação social*, na

---

4 No Brasil, Sérgio Adorno (1998, p. 250) constata que “Desde a criação dos cursos jurídicos, o jus-naturalismo e os princípios básicos do liberalismo econômico e político introduziram-se pelos labirintos da vida acadêmica, expressando, enquanto ideologia capaz de representar os interesses, algo antagonístico, dos homens brancos, livres e proprietários. Carregando em seu bojo o mesmo princípio que norteava a revolução descolonizadora – a liberdade e a luta permanente contra tudo que a contivesse e a cerceasse –, a vida acadêmica não comportou o aprendizado de uma militância política voltada para a democratização da sociedade brasileira”.

medida em que *naturaliza* posições de desigualdade, prevalência de privilégios, indiferenças cortantes em relação a inúmeros sujeitos e grupos sociais, estigmatizações e desumanizações permanentes, desfigurando de forma gritante tanto o sentido quanto a eficácia e incidência dos *princípios constitucionais* da *igualdade* e da *dignidade humana*.

Ainda como um reforço elucidativo concernente aos termos sociológicos abordados acima - *invisibilidade pública* como desaparecimento intersubjetivo de um homem e *humilhação social* como expressão da desigualdade política (COSTA, 2004, p. 63) -, cabem as palavras de Gonçalves Filho (In COSTA, 2004, p. 21-22), para quem a

Invisibilidade pública é expressão que resume diversas manifestações de um sofrimento político: a *humilhação social*, um sofrimento longamente aturado e ruminado por gente das classes pobres. Um sofrimento que, no caso brasileiro e várias gerações atrás, começou por golpes de espoliação e servidão que caíram pesados sobre nativos africanos, depois sobre imigrantes baixo-assalariados: a violação da terra, a perda de bens, a ofensa contra crenças, ritos e festas, o trabalho forçado, a dominação nos engenhos ou depois nas fazendas e nas fábricas.

A violência material e simbólica faz com que, no Brasil, a humilhação social seja um sofrimento ancestral e repetido. Como ilustração dessa afirmação tem-se o relato de Fernando Braga da Costa materializado numa pesquisa empírica, com informações e experiências colhidas no decorrer de dez anos de convívio intenso, acompanhando e desempenhando os serviços diários - uniformizado inclusive - como e com os garis<sup>5</sup> da Prefeitura da Cidade

---

5 “O ofício do gari parece acentuadamente atravessado por um fenômeno de gênese e expressão intersubjetivas: a *invisibilidade pública* – espécie de desaparecimento psicossocial de um homem no meio de outros homens. Bater o ponto, vestir o uniforme, executar trabalhos essencialmente simples (como varrer ruas, cortar mato, retirar o barro que se acumula junto às guias), estar sujeito a repreensões mesmo sem motivo, transportar-se diariamente em cima da caçamba de caminhonetes e caminhões em meio às ferramentas ou ao lixo são tarefas delineadoras do trabalho daqueles homens. Tarefas nas quais pudemos reconhecer ingredientes psicológicos e sociais profunda e

Universitária da Universidade de São Paulo. Conforme fartamente relatado em sua obra, Costa sentiu *na pele* o tratamento dispensado pelos indivíduos abastados, intelectuais, autoridades, etc., aos “outros” que não compartilham qualquer tipo de *status social* positivo para uma sociedade patrimonialista-burguesa. Em suma, o pesquisador/autor foi acometido temporariamente daquele mal que uma enorme parcela dos cidadãos(?) brasileiros sentem: do *sofrimento político*, o sentimento de engrossar a multidão de “subintegrados” no Brasil.

Esses sofrimentos políticos, conforme explica Gonçalves Filho (COSTA, 2004, p. 27), “não são enfrentados apenas psicologicamente, uma vez que são políticos.” Contudo, paradoxalmente, não basta que os sofrimentos políticos sejam politicamente enfrentados porque são sentimentos. O enfrentamento do problema, portanto, deve ser político e psicológico.

A cura da humilhação social pede remédio por dois lados. Exige a *participação* no governo do trabalho e da cidade. E exige um *trabalho interior*, uma espécie de digestão, um trabalho que não é apenas pensar e não é solitário: é pensar sentindo e em companhia de alguém que aceite pensarmos juntos. Isto tende para o que Hannah Arendt descreveu como ato de julgar (GONÇALVES FILHO In COSTA, 2004, p. 27). [...]

Das relações com depoentes e com a filosofia política (especialmente com o pensamento de Hannah Arendt), é possível propor a humilhação como um fenômeno público que acarreta impedimento da ação e da palavra. Ação e palavra superam o âmbito da força, das interações mecânicas ou bem adaptadas e fundam cidadania, a reunião plural e igualitária: situação que põe o cidadão além de sua casa e orienta para a cidade, para outros cidadãos, fazendo superar a idiotia, a concentração em interesses privados.

O fato de que um homem agiu significa que instaurou o inesperado. Abriu um caminho novo. Começou o que ninguém entrevia de coisa alguma que tivesse ocorrido antes. Uma ação salva de existir no que nos foi impingido. Toda iniciativa sai de certas condições, foi prepara-

---

fortemente marcados pela degradação e pelo servilismo. São atividades cronicamente reservadas a uma classe de homens subproletarizados; homens que se tornam historicamente condenados ao rebaixamento social e político” (COSTA, 2004, p. 57).

da. Mas as condições e a preparação que influíram numa iniciativa não dariam por si mesmas em iniciativa sem um iniciador que tivesse proveito delas. Quem age mostra sua originalidade e chama atenção: a ação revela um sujeito (GONÇALVES FILHO In COSTA, 2004, p. 27 e 40).

O *sofrimento político* tem a ver com o desprivilegiamento de todo um setor social, gerando, por igual, uma *pobreza política*.

Na esfera política, que é o *locus* privilegiado pela discussão na pesquisa ora materializada no presente texto, o que faz com que os homens se distingam em sua humanidade, e não apenas sejam diferentes, são o discurso e a ação, entendidos, por sua vez, como “(...) os modos pelos quais os seres humanos se manifestam uns aos outros, não como meros objetos físicos, mas enquanto homens” (ARENDRT, 2001, p. 189). Segundo Arendt (2001, p. 191), a ação corresponde ao fato do nascimento na medida em que traz à tona a possibilidade/capacidade que o homem tem, enquanto igual (se não o diálogo não se estabeleceria), de apresentar as suas peculiaridades: em verdade, trata-se de outro (uma espécie de “segundo”) nascimento no qual se confirma e se assume o fato original e singular do aparecimento físico primeiro. Enquanto a ação se compreende como um *segundo nascimento*, “o discurso corresponde ao fato da distinção e é a efetivação da condição humana da pluralidade, isto é, do viver como ser distinto e singular entre iguais”.

Ao se referenciar a *esfera política*, no início do parágrafo anterior, assume-se aqui um significado amplo da expressão que pode ser melhor delineado pelo próprio objetivo da política que é a garantia da vida em suas diversas perspectivas possibilitando, dessa maneira,

ao indivíduo buscar seus objetivos, em paz e tranqüilidade, ou seja sem ser molestado pela política – sendo antes de mais nada indiferente em quais esferas da vida se situam esses objetivos garantidos pela política, quer se trate, no sentido da Antigüidade, de possibilitar a poucos a ocupação com a filosofia, quer se trate, no sentido moderno, de assegurar a muitos a vida, o ganha-pão e um mínimo de felicidade (ARENDRT, 2004, p. 46).

“Como além disso”, complementa Arendt (2004, p. 46), “conforme Madison observou um dia, trata-se nesse convívio de homens e não de anjos, o provimento da vida só pode realizar-se através de um *Estado*, que possui o monopólio do poder e impede a guerra de todos contra todos”.

## **2. A modernidade sob a ótica da atuação do estado: a histórica desigualdade social e o intervencionismo tendencioso do estado brasileiro**

Respeitando-se os limites espaciais sugeridos a este tipo de texto (artigo jurídico), não será reproduzida aqui a tão difundida teoria das transformações dos modelos de Estado (BONAVIDES, 1995) restando apenas registrada a constatação weberiana (1999, p. 1056-60) de que a teoria política alcança o seu ponto alto recusando a ideia de finalidade da política ou do Estado, contrariando a noção difundida pelo pensamento clássico, na qual a comunidade política tem uma finalidade específica – o bem comum –, que consiste no conjunto de condições materiais e morais que permite a cada um dos seus membros alcançar o seu *telos* (ARISTÓTELES, 1979). A partir disso, diz-se que burocracia e o Estado modernos, como esclarece Weber (1999), advêm do processo de racionalização. A racionalização na administração, no direito e na política significa que os processos e as atividades que ocorrem nessas esferas da vida social foram submetidos à lei.

A partir disso diversos autores (por todos: MORAIS, 2002) enfocam em suas pesquisas as transformações ideológicas, espaciais e políticas do Estado que vão desde uma postura “reduzida” ou “enxuta” de um Estado liberal até uma aproximação promovedora de um Estado social.

No caso do Estado brasileiro, entende-se que a modernidade, além de tardia, foi um simulacro na medida em que se detecta a sua desfuncionalidade enquanto modelo Social, cuja postura intervencionista serviu para aumentar ainda mais as desigualdades<sup>6</sup>; parcela expressiva dos mínimos direitos sociais não vem sendo cumprida; o projeto constitucional tão bem arquitetado em 1988 segue ineficaz em decorrência de uma “baixa constitucionalidade” (STRECK, 2004, p. 189-90); os preceitos fundamentais que apontam para o acesso à justiça continuam ineficazes.

A história do distorcido intervencionismo estatal no Brasil (STRECK, 2001, p. 21-32), nas palavras de Ianni (2004, p. 103),

está permeada de situações nas quais um ou mais aspectos importantes da questão social estão presentes. Durante um século de “república”, compreendendo a oligárquica, a populista, a militar e a nova, essa questão se apresenta como um elo básico da problemática nacional, dos impasses dos regimes políticos ou dilemas dos governantes. Reflete disparidades econômicas, políticas e culturais, envolvendo classes sociais, grupos raciais e formações regionais. Sempre põe em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal.

Por isso, arremata o autor:

Desde o declínio do regime de trabalho escravo, ela passou a ser um ingrediente cotidiano em diferentes lugares da sociedade nacional. A despeito das lutas sociais que envolve, e das medidas que se adotam em diversas ocasiões, para fazer face a ela, continua a desafiar os distintos setores da sociedade. Ao longo das várias repúblicas formadas desde a Abolição da Escravatura e o fim da Monarquia, a questão social passou a ser um elemento essencial das formas e movimentos da sociedade nacional. As várias modalidades de poder estatal, compreendendo o autoritarismo e a democracia, defrontam-se com ela. Está presente nas rupturas políticas ocorridas em 22, 30, 37, 45 e 64, para mencionar al-

---

6 Fala-se aqui em desigualdades, gênero que engloba as “disparidades econômicas, políticas e culturais, envolvendo classes sociais, grupos raciais e formações regionais. Sempre põe em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal” (IANNI, 2004, p. 103).



gumas. Dentre os impasses com os quais se defronta a Nova República iniciada em 1985 destaca-se também a relevância da questão social. As controvérsias sobre o pacto social, a toma de terras, a reforma agrária, as migrações internas, o problema indígena, o movimento negro, a liberdade sindical, o protesto popular, o saque ou a expropriação, a ocupação de habitações, a legalidade ou a ilegalidade dos movimentos sociais, as revoltas populares e outros temas da realidade nacional, essas controvérsias sempre suscitam aspectos mais ou menos urgentes da questão (IANNI, 2004, p. 103-4).

Ante o exposto, para se evoluir no enfrentamento da temática, é preciso estabelecer-se um breve diagnóstico sobre a formação do Estado “republicano” que se desenvolveu no Brasil desde o final do século XIX. Por conseguinte, cabe ressaltar que as propostas liberais trazidas pelas ideias iluministas europeias<sup>7</sup> estavam longe de se desenvolverem como ocorria no “velho continente”, em razão das diferenças (brutais) referentes aos modelos de sociedades, aos interesses predominantes, às crenças religiosas e ideológicas.

Em relação à postura do Estado em civilizações que se formaram no rastro do capitalismo central, como foi o caso da brasileira, de suma importância se faz, neste momento, a abordagem da peculiaridade do (não) intervencionismo estatal. E a importância se dá, principalmente, para a caracterização, num momento posterior, da crise do (inexistente para os países periféricos e semi-periféricos) Estado social. É nesse sentido que Mayorga (STRECK; MORAIS, 2001, p. 73), estudioso da “modernidade” latino-americana, afirma que

[...] a América Latina, onde o Estado de Bem-Estar jamais chegou a estabelecer-se e consolidar-se como na Europa social democrática, tem agora menos perspectivas de desenvolvimento do que há décadas atrás e os processos de redemocratização em andamento encontram-se num

---

7 “A historiografia identifica quatro movimentos como responsáveis pela introdução, difusão e absorção cultural do ideário liberal no Brasil. Tratam-se da formação dos intelectuais brasileiros em Coimbra, da participação das sociedades secretas no movimento emancipatório, do envolvimento dos clérigos com a maçonaria e da proliferação dos movimentos separatistas” (ADORNO, 1998, p. 41-2).

contexto de crise econômica generalizada, não havendo capacidade para resolver os problemas da acumulação, a distribuição equitativa dos benefícios econômicos e, simultaneamente, democratizar o Estado.

A modernidade no Brasil formou-se a partir de uma “esquematização” capaz de comportar peculiaridades sociais, políticas, econômicas e jurídicas diferenciadoras das Nações Centrais, onde projetos sociais interventivos foram efetivamente implementados pelos Estados. As transformações estatais que ocorreram nas nações europeias e, também, nos Estados Unidos não se processaram de forma semelhante na periferia do capitalismo.

O projeto de construção de uma nação sob o poder de um Estado soberano (imposto de fora) no Brasil foi marcado, em síntese, pela brutal apropriação do espaço público pelo interesse privado<sup>8</sup> por alguns favorecidos pela esquematização da desigualdade político-jurídico-social. O achatamento dos anseios sociais pela imposição de um modelo estatal de “fora para dentro” contribuiu para a

---

8 Sobre a preponderância do interesse privado de alguns (poucos) em detrimento da real finalidade republicana do Estado na modernidade tardia brasileira do século XX, Faoro - cuja pesquisa remonta à chegada do *Estado português* no Brasil até a era Vargas - resume o período de ascensão e sedimentação do *patrimonialismo* da seguinte forma: “De Dom João I a Getúlio Vargas, numa viagem de seis séculos, uma estrutura político-social resistiu a todas as transformações fundamentais, aos desafios mais profundos, à travessia do oceano largo. O capitalismo politicamente orientado – o capitalismo político, ou pré-capitalismo -, centro da aventura, da conquista e da colonização moldou a realidade estatal, sobrevivendo, e incorporando na sobrevivência do capitalismo moderno, de índole industrial, racional na técnica e fundado na liberdade do indivíduo – liberdade de negociar, de contratar, de gerir a propriedade sob a garantia das instituições. A comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. O súdito, a sociedade, se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiar nos casos extremos. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo – assim é porque sempre foi. (...) Sobre a sociedade, acima das classes, o aparelhamento político – uma camada social, comunitária embora nem sempre articulada, amorfa muitas vezes – impera, rege e governa, em nome próprio, num círculo impermeável de comando. Esta camada muda e se renova, mas não representa a nação, senão que, forçada pela lei do tempo, substitui moços por velhos, aptos por inaptos, num processo que cunha e nobilita os recém-vindos, imprimindo-lhes os seus valores” (FAORO, 2001, p. 819 e 824).

manutenção de uma “consciência moral pré-nacional”, que, por sua vez, pode ser ilustrada pelo seguinte trecho de outra obra de Elias (1994, p. 147-8):

A formação tradicional da consciência moral, a ética tradicional de apego à antiga unidade de sobrevivência, representada pela família ou clã – em suma, o grupo mais estreito ou mais amplo de parentesco –, determina que um membro mais abastado não deverá negar nem mesmo aos parentes distantes uma certa medida de ajuda, caso eles a solicitem. Assim, fica difícil para altas autoridades de uma nação recém-independente recusar apoio a seus parentes quando eles tentam conseguir um dos cobiçados cargos estatais, mesmo subalternos. Considerada em termos da ética e da consciência das nações mais desenvolvidas, essa nomeação de parentes no preenchimento de cargos estatais é uma forma de corrupção. Em termos de consciência moral pré-nacional, ela constitui um dever e, uma vez que todos a praticam na luta tribal tradicional pelo poder e pelo *status*, uma necessidade. Na transição para um nível de integração, portanto, há conflitos de lealdade e consciência que são, ao mesmo tempo, conflitos de identidade pessoal.

Conectando-se à essa ideia, é possível invocar a análise de Sergio Buarque de Holanda (1995, p. 133) que aponta como uma das principais características das sociedades que sofreram a colonização ibérica foi a “repulsa firme a todas as modalidades de racionalização e, por conseguinte, de despersonalização”. As relações intersubjetivas eram firmemente marcadas por laços de amizade, sendo esta prática levada do âmbito privado para o público e daí as consequências danosas que até nos presente dias se pode verificar. O Estado, com isso, passou a ser encarado como uma ampliação do círculo familiar, no qual passaram a preponderar interesses particularistas.<sup>9</sup>

---

9 Como exemplo recente desse ranço cultural que se arrasta até os dias atuais, tem-se a discussão sobre a possibilidade de ocupantes de cargos públicos, que possuem poderes para isto, nomearem parentes para cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo de comissão ou de confiança. Discussão que se acalorou, no âmbito das instituições brasileiras a partir da Resolução nº 7 do Conselho Nacional de Justiça, em 2006, transformada em Súmula Vinculante pelo Supremo Tribunal Federal em 2008 (Súmula nº 13).

Os *indícios* de “atuação”, visando ao *bem comum republicano*<sup>10</sup> por parte do Estado brasileiro, remontam ao modelo (autoritário) reformador de 1930, que lança as bases de profundas transformações na economia – com ênfase na indústria de base e na construção de infra-estrutura para o crescimento capitalista em grande escala – e na política, com alargamento da ínfima participação então existente, alternando períodos de democracia formal plena e autoritarismo. Contudo, com relação à intervenção social por parte do Estado com, pelo menos, a intenção de se transformar a sociedade, percebe-se a ineficiência e, pior, a contribuição para a intensificação do processo de crescimento do abismo social no Brasil (SOUZA, 2003, p. 153-188).

Assim, o Estado interventor-desenvolvimentista-regulador, que deveria contribuir diretamente para o crescimento do Brasil, melhorando seus indicadores sociais, foi pródigo (somente) para com as elites, enfim, para as camadas médio-superiores da sociedade, que se apropriaram/aproveitaram de tudo desse Estado, privatizando-o, dividindo/loteando os monopólios e os oligopólios da economia com o capital internacional (STRECK, 2001, p. 24-32).

Na verdade, partindo-se da afirmação de Vieira (1995) de que “o Estado social no Brasil foi (é) um simulacro”, difundida por Streck (2001), sugerem-se algumas ressalvas importantes para não se confundirem, conforme já afirmado alhures, erroneamente, as transformações/evoluções ocorridas nos Estados Europeus com as (in)ocorridas no cenário nacional brasileiro.

---

10 “(...) o bem comum republicano, no quadro da legitimidade política moderna, aponta sempre para o futuro. A república preserva os bons valores e as boas instituições já existentes na sociedade, mas procura sempre transformá-la em função de certos objetivos considerados fundamentais. O espírito republicano é uma exigência permanente de aperfeiçoamento ético da comunidade. É no sentido desse processo de permanente otimização da vida em sociedade, que deve ser entendida a noção de desenvolvimento nacional e mundial. Ele se orienta, sempre, em função de três objetivos fundamentais: o crescimento econômico sustentável, a equalização das condições básicas de vida para todos e a participação efetiva do povo nas grandes decisões políticas” (COMPARATO, p. 2006, p. 621).

Em suma, contrariando a proposta (oficial) de transformação da sociedade, o intervencionismo estatal, a partir do século XX, mais especificamente em sua primeira metade<sup>11</sup>, contribuiu, de fato, para a sedimentação da *subcidadania*, ampliando-a e transformando-a num *fenômeno de massa* no Brasil. No período que compreendeu o início da “proposta oficial” de crescimento retro-citado e o fim da ditadura militar no Brasil, Ianni (2004) demonstra com dados estatístico que o “boom” econômico realmente aconteceu, todavia a desigualdade, manifestada na má distribuição de renda manteve-se lamentavelmente presente na história desse período:

Vejamos o que se diz em um documento governamental. Desde os anos 30, e mais ainda a partir dos 50, o poder público investiu largamente na expansão e diversificação da economia. Mobilizou recursos para transportes geração e fornecimento de energia, comunicações, serviços de infra-estrutura urbana. ‘Investiu diretamente na produção de insumos considerados estratégicos para a produção do desenvolvimento industrial’, como no caso da siderurgia e do petróleo, da mineração e dos transportes. Em geral, ‘através de empresas estatais ou de associações destas com o capital nacional e estrangeiro’. Cresceram a urbanização, a industrialização e as exportações de manufaturados, além das exportações de matérias-primas e gêneros. ‘As dimensões da economia brasileira cresceram catorze vezes, entre 1940 e 1980’. Tanto assim que ‘a economia brasileira hoje é industrializada, moderna, diversificada’. E a renda per capita passa de 160 para 2.100 dólares (IANNI, 2004, 105).

---

11 “Um viajante norte-americano da década de 20, irritado e furioso, caricaturou, forçando as linhas e as cores, o quadro que supusera ver. ‘Existe no Brasil’ – clama o profeta puritano – ‘uma massa desarticulada a que chamarei *povo*. É completamente analfabeta. Por isso, não tem padrão próprio de agricultura, zootecnia ou arquitetura. (...) Tem uma idéia muito vaga do resto do mundo a que alguns chamam englobadamente de *Paris*. Não toma parte na administração pública. Desprovida de terras; em sua maioria, trabalhando por conta de outrem: o patrão ou chefe político. Existe porém’ – continua cada vez mais irado – ‘outra classe altamente articulada a que chamarei *traidores do povo*. São letrados, capazes de compor frases sonoras. (...) Conhecem o conforto das moradias arejadas. Sabem muito mais a respeito do resto do mundo que de seu próprio país. O governo é a missão para a qual julgam ter nascido.’ No exagero das cores, filtra-se uma conseqüência: o povo quer a proteção do Estado, parasitando-o, enquanto o Estado mantém a menoridade popular, sobre ela imperando. No plano psicológico, a dualidade oscila entre a decepção e o engodo” (FAORO, 2001, p. 832).

Todavia, complementa Ianni (2004, p. 105), valendo-se de dados publicados pelo Jornal **Folha de São Paulo**, no início da redemocratização do Estado brasileiro (1985):

a distribuição permaneceu marcadamente desigual. Das pessoas que recebiam renda, os 40% mais pobres detinham 9,7% da renda total, enquanto os 10% mais ricos detinham 47,9% - esse é o problema da pobreza no Brasil. Mesmo após 45 anos de progresso e desenvolvimento acelerado, cerca de 50 milhões de brasileiros sofrem as dificuldades agudas da fome, desnutrição, falta de habitação condigna e de mínimas condições de saúde.

Nesse diapasão, àquela altura, o discurso da expansão econômica já era difundido, como hoje ainda o é, mascarando para “baixo do tapete” a sujeira da desproporção da distribuição de renda. Era desta forma que alertava Jaguaribe (1986, p. 187):

A sociedade brasileira caracteriza-se pela maior discrepância existente no mundo entre seus indicadores econômicos sociais. Aqueles, situando o Brasil como oitava potência econômica no mundo ocidental, se aproxima dos níveis dos países industrializados na Europa, enquanto indicadores sociais se aproximam do nível dos países menos desenvolvidos do mundo afro-asiático.

Como conclusão, o cenário desafiador encontrado, desde meados da década de oitenta do século passado, pelo constitucionalismo dirigente, que, por sua vez, intenta traduzir os anseios de transformação social ou ao menos de amenização de tamanha desproporção na distribuição dos bens constitucionalmente assegurados, é o de uma sociedade em movimento que se apresentava

como uma vasta fábrica das desigualdades e antagonismos que constituem a questão social. Isto é, a situação social de amplos contingentes de trabalhadores fabrica-se precisamente com os negócios, a reprodução do capital. As dificuldades agudas da fome e da desnutrição, a falta de habitação condigna e as precárias condições gerais de saúde são produtos e condições dos mesmos processos estruturais que criam a ilusão

de que a economia brasileira é moderna, ou de que o Brasil já é a oitava potência econômica do mundo ocidental e cristão (IANNI, 2004, p. 107).

O cenário de abismo social que se agravou no decorrer do século XX, chega à última década deste e no início do século XXI com alguns indicadores de diminuição dessa diferença. Todavia, o precipício que surgiu entre a minoria detentora da riqueza e uma maioria assolada pela pobreza é tão profundo que, mesmo com alguns indicadores favoráveis à boa distribuição de renda e à melhoria das condições de vida dos (sub)cidadãos brasileiros, ainda sim o quadro social brasileiro hodierno no quesito distribuição de renda (desigualdade social) segue desolador e pode ser constatado quase cotidianamente em publicações dos mais variados órgãos de pesquisa.

Esse panorama de “dualismo moderno” acaba por apresentar um paradoxo da modernidade brasileira no que tange ao crescimento econômico de um lado e ao atraso sócio-político-cultural de outro. Assim:

Na transição do século 20 ao 21, quando se está entrando em um novo ciclo de globalização do capitalismo, a tese de que a história é a história da formação das classes sociais e das lutas de classes está diante do desafio de dar-se conta de como o ‘nacional’ e o ‘mundial’ se mesclam e determinam. Ressurgem as pesquisas e os debates sobre imperialismo e globalismo, buscando repensar o nacionalismo e o internacionalismo, compreendendo que o novo ciclo de globalização do capitalismo institui um outro palco da história, de lutas sociais (IANNI, 2004, p. 57).

É indubitável a diferença no processo de modernização em nações periféricas como a brasileira, onde há uma diferença brutal que afasta a sociedade da epistemologia econômica central, numa espécie de anacronismo entre a realidade factual do povo brasileiro e os ditames de um modelo hegemônico de globalização neoliberal, isso tudo, tendo em vista, principalmente que

[...] no Brasil a sociedade de classes emerge de uma sociedade de castas, enraizada em quase quatro séculos de escravismo, ou de diferentes formas de trabalho compulsório. No século 20, a sociedade brasileira combina a estrutura e dinâmica de classes sociais com os remanescentes de castas. Há formas de sociabilidade, etiquetas de relações raciais, padrões de organização da família, trabalho, associações, vizinhanças, escolas, igrejas clubes e outras instituições nas quais se manifestam traços remanescentes de castas mesclados com as práticas das relações de classes. Note-se que essa realidade social complexa, intrincada e contraditória é bastante diversificada, quando se comparam cidade e campo, indústria e agricultura, regiões de tradições indígenas, afro-brasileiras, e de imigrantes europeus chegados nos séculos 19 e 20. Na transição do século 20 ao 21, o Brasil ainda tem algo de uma cartografia de províncias e regiões, compondo um singular arquipélago sociocultural e político-econômico em processo de integração simultaneamente nacional e transnacional (IANNI, 2004, p. 57).

As diferenças sociais e regionais já apontadas alhures, objeto de preocupação do artigo 3º da Constituição de 1988, coloca o Estado e a sociedade brasileiros diante de desafios ainda mais complexos em tempos de globalização neoliberal.

Diante disso, advém a questão: como ser (se transformar efetivamente em) um Estado social-intervencionista na periferia do capitalismo globalizado em pleno século XXI? Indagando-se de outra forma: o Estado ainda é possível como fiel guardião e executor das promessas da modernidade, a fim de se construir um padrão social mínimo capaz de efetivamente inserir todo um contingente de *outsiders* sociais no Brasil contemporâneo?

Como num início de uma possível resposta, como um projeto de nação, o constitucionalismo dirigente aparece direcionado para o futuro, para a transformação do *status quo*. Assim, a concepção do sentido normativo da Constituição apresenta-se “(...) prospectivamente orientado, abrindo via ao futuro, sem perfeccionisticamente tentar captar e fechar o processo histórico. Nesta perspectiva se afirma que a lei fundamental é ‘esboço de uma via’”, ou de uma vida digna, poder-se-ia acrescentar, “e algo de ‘desejado’ e não apenas um estatuto ‘confirmante ou garantidor do que existe’” (CANOTILHO, 2001, p. 152-153).



### 3. O constitucionalismo dirigente: em busca das promessas descumpridas

Como uma típica Carta-compromissária, a atual Constituição encarnou a síntese das contradições brasileiras juntamente com o desejo de mudança. Da mescla ideológica do Poder Constituinte (BONAVIDES; PAES DE ANDRADE, 2008), traduz-se o embate entre as diversas forças que compuseram a Assembleia Nacional de 1986 a 1988. Com inspiração em postulados humanistas, em que radicam a efetivação de direitos sociais e a sedimentação da democracia, a Constituição reúne

um magnânime e humanitário projeto de pacificação nacional ao lado de um elenco de direitos à esperança, a serem efetivados segundo a capacidade transformadora da sociedade e da classe política brasileira, do que propriamente uma solução acabada de organização social e política para um país marcado por impenitentes contrastes classistas e regionais (CASTRO, 2005, p. 125-6).

Os compromissos assumidos pela Constituição brasileira de 1988 - especialmente aqueles previstos em seus três primeiros artigos - faz com que esta seja classificada, segundo a sua estruturação como *Constituição Dirigente*, por não se resumir a um mero ordenamento político, mas também como ordenamento econômico e social. A tese do Constitucionalismo Dirigente foi amplamente divulgada no Brasil a partir da obra de J. J. Gomes Canotilho (2001) -inspirada inicialmente em diferentes obras como a de Vezio Crisafulli e Peter Lerche -, que, tendo como enfoque privilegiado a Constituição portuguesa de 1976, buscava a afastar de vez qualquer dúvida em relação à aplicabilidade das normas programáticas. Nesta visão, em síntese, desvaloriza-se a ideia clássica de Constituição como estatuto delimitador do Poder, para que se confira um grande valor às normas programáticas e aos objetivos de mudança econômica e social, que na ótica da Constituição portuguesa visariam a

*transição gradativa para o socialismo* (era o que dispunha o art. 1º, atualmente revogado, da Constituição portuguesa de 1976).

O modelo de Constituição Dirigente inspirou diversos membros da Assembleia Constituinte brasileira. Por isso, a presente Constituição não almeja simplesmente retratar a realidade política vigente, como em modelos ultrapassados do século XX, mas também cuida da inserção de objetivos programáticos que não poderiam ser aplicados no momento da elaboração do texto constitucional. Em simples termos, os agentes do Poder Constituinte originário submetem os futuros governos e a sociedade à realização de princípios constitucionalmente aventados para a transformação da realidade social. Assim, nas palavras de Canotilho, o “*programa constitucional de governo* concebe-se também como programa em conformidade com a Constituição, devendo distinguir-se de outras figuras afins com as quais anda sistematicamente confundido (programa eleitoral e partidário, acordo partidário-governamental e acordo programático-governamental)” (CANOTILHO, 2001, p. 487).

Canotilho, com isso, propõe “a reconstrução da teoria da Constituição por meio de uma Teoria Material da Constituição, concebida também como teoria social. A Constituição Dirigente busca racionalizar a política, incorporando uma dimensão materialmente legitimadora, ao estabelecer um fundamento constitucional para a política” (BERCOVICI, 2006, p. 243).

É interessante registrar que a publicação de um artigo numa revista espanhola em 1995 acerca do *dirigismo constitucional* causou um enorme frisson em todos aqueles que se preocupavam com a efetivação do texto constitucional, tendo em vista que o próprio Canotilho (1995), “pai” de tal teoria, teria decretado a morte da Constituição Dirigente. Todavia, o próprio autor encarregou-se de acalmar os nervos dos *(neo)constucionalistas* brasileiros ao afirmar que “a Constituição dirigente está morta se o dirigismo constitucional for entendido como normativismo constitucional revolucio-

nário capaz de, só por si, operar transformações emancipatórias” (CANOTILHO, 2001, p. XXIX). Assim, após inclusive as discussões entre juristas brasileiros e o próprio autor português no seminário intitulado “Jornadas sobre a Constituição Dirigente em Canotilho”, perceberam-se que a morte apresentada pelo autor era *relativa*, pois tal teoria não teria falecido e sim amadurecido, emancipado e alcançado novos horizontes significativos (GRAU, 2005).

A partir disso, Streck (2004, p. 332) afirma que:

para uma melhor compreensão da problemática relacionada à sobrevivência ou morte da assim denominada Constituição dirigente, é necessário que se entenda a Teoria da Constituição enquanto *uma teoria que resguarde as especificidades histórico-factuais de cada Estado nacional*. Desse modo, a teoria da Constituição deve conter um núcleo (básico) que albergue as conquistas civilizatórias próprias do Estado Democrático (e Social) de Direito, assentado, como já se viu à sociedade, no binômio democracia e direitos-fundamentais-sociais. Esse núcleo derivado do Estado Democrático de Direito faz parte, hoje, de um núcleo básico geral-universal que comporta elementos que poderiam confortar uma teoria geral da Constituição e do constitucionalismo do Ocidente. *Já os demais substratos constitucionais aptos a conformar uma teoria da Constituição derivam das especificidades regionais e da identidade nacional de cada Estado*.

Com essa concepção, alcança-se a convicção que a Constituição não pode ser entendida como entidade normativa independente e autônoma, sem história e temporalidade próprias. Não há uma teoria a Constituição, mas várias teorias da Constituição, adequadas à realidade concreta. A Constituição não deve estar apenas adequada ao tempo, mas também ao espaço. Afora o núcleo universal, capaz de ensinar “a” teoria geral da Constituição, “há um núcleo específico” - que se amolda historicamente e espelha anseios variados em diversos Estados - e se pode chamar de *núcleo de direitos sociais fundamentais plasmados em cada texto que atendam ao cumprimento das promessas da modernidade*. Assim,

O preenchimento do *déficit* resultante do histórico descumprimento das promessas da modernidade pode ser considerado, no plano da Constituição adequada a países periféricos ou, mais especificamente, de uma *Teoria da Constituição Dirigente Adequada aos Países de Modernidade Tardia* (TCDAPMT), como conteúdo compromissário mínimo a constar no texto constitucional, bem como os correspondentes mecanismos de acesso à jurisdição constitucional e de participação democrática.

Uma Teoria da Constituição Dirigente Adequada a Países de Modernidade tardia, que também pode ser entendida como uma *teoria da Constituição dirigente-compromissária adequada a países periféricos*, deve, assim, cuidar da construção das condições de possibilidade para o resgate das *promessas da modernidade incumpridas*, as quais, como se sabe, colocam em xeque os dois pilares que sustentam o próprio Estado Democrático de Direito. (STRECK, 2004, p. 332-3)

Todavia, a implementação das promessas da modernidade por meio de um Estado Democrático de Direito interage com outros fatores complicadores como, conforme dito alhures, o impacto da globalização neoliberal, bem como as próprias dificuldades internas do Estado brasileiro.

## Conclusão

Na pesquisa materializada neste texto, buscou-se discutir, numa perspectiva histórica, a principal ferida constante da realidade social de um país periférico como o Brasil: a questão da naturalização da desigualdade que desemboca numa visão da subcidadania como um fenômeno de massa. Essa temática tão abordada por diversos ramos das ciências sociais ainda não foi devidamente enfrentada pelo Direito Constitucional, talvez, justamente pela falta de empenho na construção de uma Teoria Adequada que, como dito anteriormente, ainda é incipiente no Brasil.

Por meio do Direito, a capacidade transformadora sugerida pela Constituição ainda está longe de atingir a sua plenitude no

que diz respeito a cura da ferida social pela transformação (do *status quo*) da realidade periférica brasileira, haja visto que os juristas ainda seguem atrelados ao formalismo normativista, operando, por consequência, o recalque das potencialidades transformadoras do direito e a efetivação de uma hermenêutica emancipatória, assegurando, por conseguinte, o distanciamento do saber jurídico da realidade social. Nesse diapasão, os operadores jurídicos acabam se transformando em reprodutores de fórmulas antigas e mantenedores de um sistema social que avilta as condições de vida da grande massa oprimida e o direito passa a ser a ferramenta deste mecanismo.

A partir do Estado Democrático de Direito sugerido pelo texto constitucional, a cidadania no Brasil deve ser reestruturada, principalmente à luz dos ideais transformadores desse modelo de Estado, que sugerem, principalmente, a melhoria das condições sociais no Brasil. Para tanto, a Carta assume uma postura compromissária dirigente, com metas bem definidas, principalmente a favor daqueles que sempre se viram alijados de qualquer possibilidade de participação materialmente democrática no Estado e na sociedade.

Mas para que tudo isso aconteça, é necessário que a máquina estatal efetivamente direcione os seus mais eficazes mecanismo de atuação para o âmbito social e deixe de privilegiar o *dirigismo financeiro voltado para os interesses do mercado e da economia privada*<sup>12</sup> em detrimento de um necessário dirigismo social. É necessário que se combata este sincretismo teórico e político contrário à

---

12 Dessa forma, na chamada *crise do financiamento do setor público*, “(...) o orçamento público deve estar voltado para a garantia do investimento privado, para a garantia do capital privado, em detrimento dos direitos sociais e serviços públicos voltados para a população mais desfavorecida. Assim, nesta etapa, o direito financeiro na organização do espaço político-econômico da acumulação, passa a servir a uma nova função do Estado – a tutela jurídica da renda do capital e da sanção de ganhos financeiros privados, a partir da alocação de garantias estatais ao processo sistêmico de acumulação liderado pelo capital financeiro” (BERCOVICI; MASSONETO, 2006, p. 69). Portanto, a “(...) implementação da ordem econômica e da ordem social da Constituição de 1988 ficaram restritas, assim, às sobras orçamentárias e financeiras do Estado” (BERCOVICI; MASSONETO, 2006, p. 71).

Constituição Dirigente, ou seja, é preciso que se resista às teorias e práticas que, por um lado atacam “(...) os dispositivos constitucionais relativos às políticas públicas e direitos sociais”, sob o pretexto que esses “engessam’ a política retirando a liberdade de atuação do legislador”, e, por outro, defendem as “(...) políticas de estabilização e de supremacia do orçamento monetário sobre as despesas sociais” (BERCOVICI; MASSONETO, 2006, p. 72).

É possível afirmar que a inclusão social e o reconhecimento intersubjetivo - como, constante expressamente nas normas que prevê em o princípio da igualdade (art. 5º, CF/88), a pretensão de erradicação da pobreza, a diminuição das diferenças regionais (art. 3º, CF/88), a garantia dos direitos fundamentais (preâmbulo da CF/88) – além de legitimar o discurso do texto constitucional reforçam a necessidade da presença do Estado atuante como ente capaz de materializar/resgatar as promessas da modernidade olvidadas no transcurso do século XX no Brasil.

Todavia, a proposta de um resgate ético do direito capitaneada pelo direito constitucional ainda está a dever à maioria do povo brasileiro, pois há dificuldades para a materialização da democracia num modelo de sociedade em que boa parte dos “cidadãos” não são *reconhecidos* como integrantes do *jogo democrático*. Como consequência disso, percebe-se que falta no Brasil um *sentimento constitucional* (LUCAS VERDÚ, 1985) que, inevitavelmente, acaba por comprometer a efetivação da própria Constituição dirigente, na medida em que este texto depende diretamente de uma cidadania ativista, capaz de, ao lado da própria Jurisdição constitucional, implementar as promessas descumpridas da modernidade.

Por tudo isso, reforça-se que o problema eficaz do texto constitucional brasileiro, no que tange ao alcance dos objetivos previstos no artigo 3º e à efetivação dos direitos fundamentais sociais, passa, fundamentalmente, pela necessidade de uma *ética do reconhecimento* como uma dimensão “pré” e “ultrajurídica”. O

dirigismo assumido pelo discurso transformador da realidade da Constituição de 1988, além da postura garantidora-efetivadora da Jurisdição Constitucional, depende fundamentalmente do fomento de um *sentimento constitucional* dos cidadãos – e não de subcidadãos – brasileiros.

## Referências

ADORNO, Sérgio. *Os aprendizes do Poder: o Bacharelismo Liberal na Política Brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

ARENDT, Hannah. *A Condição Humana*. 10 ed. Traduzido por Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

\_\_\_\_\_. *O que é política?* 5. ed. Traduzido por Reinaldo Guarany. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Trad. Leonel Vallandro e Gerd Bornheim. São Paulo: Abril Cultural, 1979. (Coleção “Os Pensadores”).

BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Constituição Dirigente. In: BONAVIDES, Paulo; et al. *Constituição e Democracia: Estudos em Homenagem ao Professor J. J. Gomes Canotilho*. São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_; MASSONETO, Luís Fernando. A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica. In: *Boletim de Ciências Econômicas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*. Coimbra (Portugal), vol. XLIX, 2006.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado Social*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

- \_\_\_\_\_. *Teoria do Estado*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. 9.ed. Brasília: OAB Editora, 2008.
- BOURDIEU, Pierre. *Distinção: crítica social do julgamento*. Trad. Daniela Kern; Guilherme J. F. Teixeira. São Paulo: Edusp; Porto Alegre: Zouk, 2007.
- \_\_\_\_\_. *O Poder Simbólico*. Traduzido por Fernando Tomaz. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editores, 2001.
- \_\_\_\_\_. Revisar o Romper con la Constitución Dirigente? Defensa de un constitucionalismo moralmente reflexivo. In: *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 43, 1995.
- CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. *A Constituição Aberta e os Direitos Fundamentais: Ensaio sobre o constitucionalismo pós-moderno e comunitário*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- COMPARATO, Fábio Konder. *Ética: Direito, Moral e Religião no Mundo Moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- COSTA, Fernando Braga da. *Homens Invisíveis: relatos de uma humilhação social*. São Paulo: Globo, 2004.
- ELIAS, Norbert. *A Sociedade dos Indivíduos*. Trad. Michael Schröter. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.
- FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. 3.ed. São Paulo: Globo, 2001.



GONÇALVES FILHO, José Moura. In: COSTA, Fernando Braga da. *Homens Invisíveis: relatos de uma humilhação social*. São Paulo: Globo, 2004.

GRAU, Eros Roberto. Resenha do Prefácio Segunda Edição. In COUTINHO, Jacinto Nelson (org.). *Canotilho e a Constituição Dirigente*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HONNETH, Axel. *Luta pelo reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. Trad. Luiz Repa. São Paulo: Editora 34, 2003.

IANNI, Octávio. *Pensamento Social no Brasil*. Bauru (SP): EDUSC, 2004.

JAGUARIBE, Hélio; *et al.* *Brasil, 2000: para um pacto social*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

LUCAS VERDÚ, Pablo. *El Sentimiento Constitucional: Aproximación al estudio del sentir constitucional como modo de integración política*. Madrid: Reus, 1985.

MAYORGA, René Antonio. Las paradojas e insuficiencias de la modernización y democratización. In: Imágenes desconocidas, Buenos Aires, Clacso. In: STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SOUZA, Jessé. *A Construção Social da Subcidadania: Para uma Sociologia Política da Modernidade Periférica*. Belo Horizonte: Ed UFMG / Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

\_\_\_\_\_. *A modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro*. Brasília: Ed UNB, 2000.

STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica Jurídica e(m) Crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

\_\_\_\_\_. *Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: Uma Nova Crítica do Direito*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

TAYLOR, Charles. A Política do Reconhecimento. In: *Argumentos Filosóficos*. Trad. Adail U. Sobral. São Paulo: Loyola, 2000.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América*. 4. ed. Traduzido por Neil R. da Silva. BeloHorizonte: Itatiaia, 1998.

VIEIRA, José Ribas. *Teoria do Estado*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1995.

WEBER, Max. *A gênese do capitalismo moderno*. Trad. Rainer Domschke. São Paulo: Ática, 2006.

\_\_\_\_\_. El Estado racional como asociación de domínio institucional com el monopolio del poder legítimo, p. 1056-60. In: *Economía y Sociedad*. Trad. José M. Echavarría et al. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.