

REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 31 • n.º 122

abril/junho — 1994

Editor:

João Batista Soares de Sousa, Diretor



SENADO FEDERAL
SECRETARIA DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO
SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

Direitos políticos, cidadania e a teoria das necessidades

ANTÔNIO CARLOS WOLKMER

SUMÁRIO

1. Aspectos preliminares: novos sujeitos sociais. 2. As "necessidades": expressão de valores e desejos. 3. Cidadania e as necessidades históricas. 4. Direitos como conquista e afirmação de necessidades. 5. Ordenação dos "novos" direitos enquanto "necessidades" da comunidade.

1. Aspectos preliminares: novos sujeitos sociais

Levando em conta que as novas fontes de produção jurídica são encontradas na própria sociedade, nada mais preciso que realçar o processo de formação da normatividade em função das contradições, interesses e necessidades de sujeitos sociais emergentes. Este direcionamento ressalta a relevância de se buscarem formas plurais de fundamentação para a instância da juridicidade, contemplando uma construção comunitária solidificada na realização existencial, material e cultural dos atores sociais. Trata-se, principalmente, daqueles agentes que, na prática cotidiana de uma cultura político-institucional e um modelo sócio-econômico particular, são atingidos na sua dignidade pelo efeito perverso e injusto das condições de vida impostas, pelo alijamento do processo de participação social e pela repressão da satisfação das mínimas necessidades. Na singularidade da crise que atravessa o imaginário instituído e que degenera as relações da vida cotidiana, a resposta para transcender a exclusão e as privações provém da força contingente de novos sujeitos coletivos que, por vontade própria e pela consciência de seus reais interesses, são capazes de criar e instituir novos direitos. Assim, as contradições de vida experimentadas pelos diversos grupos volun-

Antonio Carlos Wolkmer é Professor Titular de História das Instituições Jurídicas dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação da UFSC, Doutor em Filosofia do Direito e da Política, Membro do Instituto dos Advogados Brasileiros (RJ) e sócio efetivo do IARGS. Autor do livro: "Pluralismo Jurídico — Fundamentos de uma Nova Cultura no Direito" (SP, Alfa-Omega, 1993).

tários e movimentos associativos, basicamente aquelas condições negadoras da satisfação das necessidades identificadas com a sobrevivência e a subsistência, acabam produzindo reivindicações que exigem e afirmam direitos. Não há dúvida de que a situação de privação, carência e exclusão constituem a razão motivadora e a condição de possibilidade do aparecimento de direitos. Os direitos objetivados pelos sujeitos coletivos expressam a intermediação entre necessidades, conflitos e demandas.

2. As "necessidades": expressão de valores e desejos

Aprofundando a discussão, há que se constatar, na lógica de desenvolvimento e reprodução da vida material em sociedades periféricas (Brasil e países latino-americanos), como se representa a estrutura das necessidades essenciais. Obviamente, para um maior rigor conceitual, importa aclarar que a estrutura do que se chama "necessidades humanas fundamentais" não se reduz meramente às necessidades sociais ou materiais, mas compreende necessidades existenciais (de vida), materiais (subsistência) e culturais. Ora, na real atribuição do que possa significar "necessidade", "carência" e "reivindicação", há uma propensão natural, quando se examina o desenvolvimento capitalista das sociedades latino-americanas, de se enfatizar uma leitura "economicista" dessas categorias, ou seja, priorizar-se as necessidades essenciais como resultantes do sistema de produção. Entretanto, ainda que se venha inserir grande parte da discussão das "necessidades" ou "carências" nas condições de qualidade, bem-estar e materialidade social de vida, não se pode desconsiderar as variáveis culturais, políticas, filosóficas, religiosas e biológicas. A dinâmica das necessidades e das carências que permeia o indivíduo e a coletividade refere-se, tanto a um processo de subjetividade, modos de vida, desejos e valores quanto a constante "ausência" ou "vazio" de algo almejado e nem sempre realizável¹. Por serem inesgotáveis e ilimitadas no tempo e no espaço, as necessidades humanas estão em permanente redefinição e recriação. Entende-se, as-

sim, a razão de novas motivações, interesses e situações históricas impulsionem o surgimento de novas necessidades. Igualmente, por vezes, a validade da satisfação das necessidades humanas fundamentais resulta na implementação obrigatória daqueles "bens ou meios que durante muito tempo foram considerados como indispensáveis (...), como alimentação, saúde, moradia etc."².

As experiências cotidianas dos indivíduos e dos movimentos coletivos, quer por suas próprias relações sociais relativamente autônomas, quer pelos influxos ordenadores das instituições, acabam direcionando as escolhas dos valores, interesses e carências. Pode-se consignar, no lastro de Edson Nunes, que o conjunto das carências enquanto formalização de intentos individuais ou coletivos, "em sociedades modernas, marcadas pela industrialização, capitalização e pela presença de valores democráticos, ao menos como idéia regulativa, (...) apresenta um aspecto pluralista. Vale dizer: cada indivíduo deve optar entre determinadas carências em detrimento de outras, dado que existem inclusive contradições entre carências, bem como a criação de novas carências é uma possibilidade real. Essa escolha, por sua vez, é guiada pela opção entre valores, cuja somatória numa sociedade pluralista também apresenta inúmeras incongruências e contradições"³.

A interação de fatores que permitem práticas reivindicatórias, numa lógica distinta de organização social, está estreitamente conectada com as formas de consciência assumidas por atores coletivos. Tais movimentos sociais passam por um processo preliminar de vivência objetiva na negação das necessidades e da insatisfação de carências, acabando, tanto por adquirir consciência de seu estado de marginalidade concreta, quanto por constituir uma identidade autônoma capaz de se autodirigir por uma escolha emancipada que se efetiva a nível de mobilização, organização e socialização. No exame atento das condições, verifica-se a relevância do elemento "conscientização" que está imbricado na contextualização de múltiplas identidades participantes, inter-relacionadas com as bases comunitárias. Não se

¹ Cf. NUNES, Edson. Carências urbanas, reivindicações sociais e valores democráticos. *Lua Nova*. S. Paulo, n.º 17, jun. 1989. p. 68; FALEIROS, Vicente de Paulo. *A Política social do Estado Capitalista*. 4.ª ed. S. Paulo: Cortez, 1985. pp. 25-35.

² JACQUES, Manuel. Una concepción metodológica del uso alternativo del derecho. *El Otro Derecho*. Bogotá, Ilsa, n.º 1, ago. 1988. p.24.

³ NUNES, Edson et al. *A saúde como direito e como serviço*. São Paulo: Cortez, 1991. p. 133.

trata de mobilizações marcadas por relações mecânicas entre necessidades e demandas, carências e reivindicações, mas por uma prática humana que necessariamente expressa a "conscientização" de sua condição de historicidade presente⁴. Nessa perspectiva, é perfeitamente possível entender que os elementos que atingem a mobilização dos segmentos sociais marginalizados e oprimidos não estão apenas vinculados à percepção de necessidades comuns, mas, sobretudo, à noção essencial da "ausência" de direitos. O direito aparece aqui como um fator articulador que internaliza a passagem da necessidade à reivindicação. Isso projecta o que Eunice Durham caracteriza como um amplo processo de alargamento dos horizontes da cidadania, espaço que propicia uma conceituação do jurídico, assentado numa nova legitimidade que é "medida por sua capacidade de respeitar e promover os direitos que a população está se atribuindo"⁵.

3. Cidadania e as necessidades históricas

Uma constatação histórica de conflitos, lutas e conquistas, que evidenciam necessidades individuais, políticas e sociais e que revelam a "ausência" e a "negação" da noção básica de direitos, pode ser demonstrada na própria formação da cidadania. Em largo panorama que se estende sobre diferentes épocas históricas, T. H. Marshall concebe, em seu clássico trabalho *Cidadania e Classe Social*, o avanço lento e gradual da conquista de direitos. De um período que abrange do século XVIII ao século XX, a evolução da cidadania englobará três momentos jurídicos diferenciados que corresponderão aos valores, interesses e concepções de necessidades desejadas em cada época: liberdade individual, participação política e igualdade sócio-econômica. Assim, a cidadania como *status*, que identifica e integra, em direitos, garantias e obrigações, sujeitos de uma mesma comunidade, emergiu, no século XVIII, como proposta da burguesia triunfante por "novos" direitos necessários à liberdade individual. Na sua luta contra a arbitrariedade do poder aristocrático, as necessidades históricas da burguesia se cingiam aos direitos civis individualizados, como o direito a ser reconhecido como pessoa, o direito de liberdade, de loco-

moção, de pensamento e o direito de propriedade. Diante das transformações ocorridas na sociedade burguesa, ao longo do século XIX, tais direitos civis tornaram-se insuficientes e limitados frente ao "preconceito de classe e à falta de oportunidade econômica" para parcelas emergentes e significativas da população. Daí que diante de "novas" necessidades, histórico-políticas, seguiu-se a ampliação dos direitos civis através dos direitos políticos. O reconhecimento dos direitos políticos se efetivou mediante lutas reivindicatórias diante das necessidades por direitos relativos à democratização do sufrágio e à participação dos cidadãos no exercício do poder político. Segundo Marshall, foi graças ao "aumento da participação nas comunidades locais" e ao "interesse crescente pela igualdade como princípio de justiça social" que se criaram as condições iniciais para a revelação de direitos sociais mínimos⁶. No entanto, somente no século XX, com o desenvolvimento da educação primária pública e as tentativas de superação das desigualdades do sistema de classe é que se implantam os direitos sociais, complementando o ciclo formador dos direitos de cidadania.

Refletindo na perspectiva de Marshall, verificar-se-á que as condições históricas da sociedade burguesa liberal-capitalista desencadearam necessidades conjunturais de época que se afirmaram através do direito à liberdade individual (expressa nos direitos civis, do século XVIII), do direito de participação política (direitos políticos, do século XIX) e do direito à igualdade econômica (direitos sociais, do século XX)⁷. A necessidade e reivindicação em torno de direitos civis (direitos por liberdade) denotam uma participação dos atores sociais hegemônicos que constituem limites à ação e ao poder do Estado. Já os direitos políticos e sociais surgem não mais como contenção ao Estado, mas como expressão positiva de necessidades que clamam por participação

⁶ MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. pp. 63-70. Sobre a questão dos direitos de cidadania no Brasil, observar: WEFFORT, Francisco C. A cidadania dos trabalhadores. In: LAMOUNIER, B., WEFFORT, F., BENEVIDES, M. (Orgs.). *Direito, cidadania e participação*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981; SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e justiça. A política social na ordem brasileira*. 2.^a ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

⁷ Cf. MARSHALL, T. H., op. cit., pp. 75, pp. 75, 83, 87-88.

dos cidadãos. Na verdade, ainda que se reconheça o grau de avanço representado pelos direitos civis e políticos, não se pode deixar de ressaltar que muitas necessidades sociais básicas não estavam aí contempladas. Daí ter-se desenvolvido nos horizontes de lutas, conflitos e demandas, a dimensão imperativa por "novos" direitos do homem, não mais expressão única de individualidades, mas reflexos de relações e necessidades sociais, envolvendo sujeitos coletivos concretamente engajados. A afirmação desses "novos" direitos de cunho social é proclamada, não mais para restringir radicalmente o poder estatal, mas para exigir uma certa ação positiva do Estado, objetivando assegurar e garantir a efetivação de direitos nascidos no âmbito da própria sociedade. Esses direitos introjetados a partir de carências vitais e sociais, obtidos por confrontos e reivindicações permanentes, vão exigir, quase sempre, a presença dos poderes públicos para implementar as condições necessárias à sua realização. Explicita-se, ademais, que o fundamento da eclosão dos direitos sociais contemporâneos deve ser encontrado na permanente insatisfação de um corpo social cada vez maior que não consegue saciar as necessidades materiais e culturais, geradas pela sociedade industrial de massa e pelo paradigma centralizador de cultura política instituída. Neste quadro, tem razão Ivo Lesbaupin, que, reforçando o presente argumento, assinala que é somente em função das necessidades humanas fundamentais "que o conteúdo dos direitos são estabelecidos. Por essa razão, os direitos sociais não são uma lista completa e acabada, pois novas situações históricas permitem aparecer novas necessidades, novos direitos enfim"⁸.

4. Direitos como conquista e afirmação de necessidades

Concretamente, o que se pode afirmar é que toda essa tradição linear de afirmação e conquistas de direitos a partir de necessidades por liberdade individual, participação política e maior igualdade econômica se processou na maioria das democracias representativas das nações centrais industrializadas do Ocidente capitalista. Sob os influxos de um legado progressivo, advindo dos princípios da modernidade iluminista, dos ideais de racionalidade formal e da plena cidadania democrática, os

países do Primeiro Mundo em grande parte já conseguiram o reconhecimento e a garantia dos direitos civis, políticos e sociais básicos. Tais conquistas dos direitos de primeira, segunda e terceira gerações permitem que, hoje, as democracias burguesas avançadas caminhem para a materialização dos chamados direitos de quarta geração. A prioridade das nações pós-industrializadas não são mais os direitos políticos e sociais mínimos, mas a materialização normativa de suas necessidades por segurança. Daí a razão de suas lutas e reivindicações por direitos difusos, direitos das minorias e direitos relativos à proteção ecológica, ao desarmamento etc.

Ao contrário das condições sociais, materiais e culturais reinantes nos países centrais do Primeiro Mundo, nas sociedades latino-americanas e, fundamentalmente, no Brasil, as reivindicações se dão, sobretudo, a nível de direitos civis, políticos e sociais. Assim, as demandas e as lutas históricas, na América Latina, têm como objetivo a implementação de direitos em função das necessidades de sobrevivência e subsistência da vida. Muitos dos direitos reivindicados, de dimensão formal e material, apresentam-se misturados, pois alguns ainda nem sequer foram consagrados concretamente, outros já foram admitidos oficialmente mas sem efetividade prática. Por conseguinte, a mobilização dos segmentos sociais oprimidos excluídos dos direitos implica tanto a luta para tornar efetivos os direitos proclamados e concebidos formalmente quanto a exigência para impor "novos" direitos que ainda não foram contemplados por órgãos oficiais estatais e pela legislação positiva institucional. Por isso, em países como o Brasil, marcados por um cenário de dominação política, espoliação econômica e desigualdades sociais, nada mais natural que configurar a pluralidade permanente de conflitos, contradições e demandas por direitos. Direitos calcados em necessárias prerrogativas de liberdade e segurança (tradição de governos autoritários, violência urbana, criminalidade, acesso à justiça etc.), de participação política e democratização da vida comunitária (restrições burocráticas, poder econômico dirigente e o papel da mídia na condução dos processos eleitoral-participativos) e, finalmente, de direitos básicos de subsistência e de melhoria de qualidade de vida.

Neste espaço de sociedades divididas em estratos sociais com interesses profundamente antagônicos, instituições político-jurídicas pre-

⁸ LESBAUPIN, Ivo. *As classes populares e os direitos humanos*. Petrópolis: Vozes, 1984. pp. 67-68.

cárias, emperradas no formalismo burocrático e movidas historicamente por avanços e recuos na conquista de direitos, nada mais significativo do que constatar que o pluralismo dessas manifestações por "novos" direitos é uma exigência contínua da própria coletividade frente às novas condições de vida e às crescentes prioridades impostas socialmente. Naturalmente as mudanças e a evolução no modo de viver, produzir, relacionar e consumir de indivíduos, grupos e classes podem perfeitamente determinar anseios, desejos e interesses que transcendem os limites e as possibilidades do sistema, propiciando situações de privação, carência e exclusão.

Tomando em conta a contextualização do cenário periférico brasileiro, há de se convir que a tônica das reivindicações e das demandas, legitimadas pelos movimentos coletivos, pelas múltiplas classes populares e comunidades intermediárias, incidem em direitos à vida, ou seja, direitos básicos de existência e de vivência com dignidade. Tais direitos, sem deixarem de refletir a dimensão personalizada e política, afirmam-se, sobretudo, como direitos materiais e sociais. Isso se deve à percepção de que os oprimidos, pobres e marginalizados socialmente "... encontram-se às voltas com problemas básicos de sobrevivência: desde a dificuldade de encontrar emprego, a exploração no trabalho, os baixos salários, a carestia, até a conservação da saúde, (...)". Trata-se de direitos relacionados às "necessidades sem as quais não é possível 'viver como gente': trabalho, remuneração suficiente, alimentação, roupa, saúde, condições infra-estruturais (água, luz etc.), educação, lazer, repouso, férias etc."⁹. Essa especificidade explica a razão de a maioria das ações coletivas se organizarem e se mobilizarem para a implementação de "novos" direitos, pois, quase sempre, estão em busca de "necessidades não atendidas, com seus direitos desrespeitados, excluída, de fato, a cidadania"¹¹.

Ainda que os chamados direitos "novos" nem sempre sejam inteiramente "novos", na verdade, por vezes, o "novo" é o modo de obtenção de direitos que não passam mais pelas vias tradicionais — legislativa e judicial —, mas provêm de um processo de lutas e conquistas das identidades coletivas para o reconhecimento pelo Estado. Assim, a designação

⁹ LESBAUPIN, Ivo, op. cit., p. 164.

¹⁰ Idem, ibidem.

¹¹ Idem, ibidem, op. cit., p. 165.

de "novos direitos refere-se à afirmação e materialização de necessidades individuais (pessoais) ou coletivas (sociais) que emergem informalmente em toda e qualquer organização social, não estando necessariamente previstas ou contidas na legislação estatal positiva.

O lastro de abrangência dos "novos" direitos, legitimados pela consensualidade de forças sociais emergentes, não está rigidamente estabelecido ou sancionado por procedimentos técnico-formais, porquanto diz respeito a direitos concebidos pelas condições de vida e exigências de um devir, direitos que "só se efetivam, se conquistados"¹².

5. Ordenação dos "novos" direitos enquanto "necessidades" da comunidade

Certamente, pode-se descortinar, a partir de algumas necessidades imperiosas, justas e indispensáveis, a justificativa para a eficácia e a legitimidade dos direitos de novo tipo. Dentre alguns, mencionam-se:

a. direito às necessidades existenciais: alimentação, saúde, água, ar, segurança etc.;

b. direito às necessidades materiais: direito à terra (direito da posse, direito dos sem-terra), direito à habitação (direito ao solo urbano, direito dos sem-teto), direito ao trabalho, ao salário, ao transporte, à creche etc.;

c. direito às necessidades sócio-políticas: direito à cidadania em geral, direito de participar, de reunir-se, de associar-se, de sindicalizar-se, de locomover-se etc.;

d. direito às necessidades culturais: direito à educação, direito à liberdade de crença e religião, direito à diferença cultural, direito ao lazer etc.;

e. direito às necessidades difusas: direito à preservação ecológica, direito de proteção ao consumo etc.;

f. direito às minorias e às diferenças étnicas: direito da mulher, direito do negro, do índio, da criança e do idoso¹³.

¹² DEMO, Pedro. *Participação e conquista*. São Paulo: Cortez, 1988. p. 61. Ver, também: ALDUNATE, José (Coord.). *Direitos humanos, direitos dos pobres*. São Paulo: Vozes, 1991. p. 191.

¹³ Esta tipologia dos direitos como mediação das necessidades reivindicadas foi elaborada a partir das contribuições de DEMO, Pedro. *Participação e conquista*. São Paulo: Cortez. Autores Associados, 1988. p. 63; JACQUES, P., Manuel. Una concepci-

Essa conjunção tipológica, é claro, objetiva dar uma certa singularidade expositiva e uniformizadora, uma vez que tais direitos atravessam um mesmo espaço público em cujo cenário de necessidades e interesses adquirem, ora mais, ora menos prioridade. Na pluralidade de experiências e práticas de acesso para uma determinada espécie de direito, a eficácia do procedimento dependerá do desejo consciente e do grau de carência, calcado numa ação coletiva organizada por segmentos sociais excluídos e marginalizados.

Não se trata, ademais, de avocar o que está na sistematização do legal ou na aprovação normativa do "instituído", mas configurar uma nova ordenação político-jurídica pluralista, duradouramente redefinida na minimização das insatisfações e na plena vivência de "direitos comunitários". Direitos comunitários que se impõem como exigências de uma vida que vai dialeticamente se constituindo. Afinal, neste processo de afirmação de "novos direitos, fundados na legitimidade de ação dos novos sujeitos coletivos, a inscrição plural e cotidiana do "jurídico" alcança uma humanização mais integral. Ademais, nos marcos de configuração da vida associativa, enquanto contingência interativa histórico-social, que se pauta pela finalidade e direção de realizar o "humano" em sua dimensão existencial, material e cultural, a emanação do direito vivo não se revelará como mera atribuição de uma natureza imutável ou de um *a priori* racional-metafísico, mas essencialmente, das exigências reais e concretas de um devir¹⁴.

A imprevisibilidade, a autenticidade e a autonomia que transgride e escapa do "instituído" deve ser redimensionada num pluralismo comunitário-participativo, cuja fonte de direito é o próprio homem projetado a nível de ações coletivas, internalizadoras da historicidade concreta e da liberdade emancipada. Enfim, a formação de sujeitos coletivos e a ampliação de focos de poder social autodeterminados, num espaço de "invenção democrática" se processam, concomitantemente, com a "subversão contínua do estabelecido", com a

"reivindicação permanente do social e do político" e "a criação ininterrupta de novos direitos"¹⁵, direitos que vão se refazendo na circunstancialidade das situações, direitos que vão se definindo a cada momento.

Eis, portanto, que a emergência de uma juridicidade "nova", paralela e informal, passa, presentemente, pela delimitação do conceito de "necessidades".

ón metodológica del uso alternativo del derecho. *El Otro Derecho*. Bogotá, n.º 1, pp. 23-24, ago. 1988; LESBAUPIN, Ivo. *As classes populares e os direitos humanos*. Petrópolis, 1984. pp. 95-158.

¹⁴ Cf. ALDUNATE, José (Coord.), op. cit., pp. 95, 191, 195.

¹⁵ LEFORT, Claude. *A invenção democrática*. São Paulo: Brasiliense, 1983. pp. 11 e 55-69.