

Cidadania abstrata no Brasil: a experiência brasileira na constituição de um subgrupo de cidadãos

Abstract Citizenship in Brazil: The Brazilian experience in the establishment of a subgroup of citizens

José Carlos Kraemer Bortoloti¹

Neuro José Zambam²

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo apresentar o debate sobre a construção da democracia brasileira que demanda atenção para a compreensão de uma cidadania apta à efetivação da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais, em específico, os fundamentais sociais. A característica “*abstrata*” da cidadania se refere à ausência de liberdades substantivas dos cidadãos, cujas aptidões reais estão adstritas ao acesso aos grupos sociais, a qual nega à gama considerável de brasileiros oportunidades reais para o exercício da cidadania, fadados ao exercício ao voto e aos recursos financeiros que dispõem. A abordagem tem como referência as liberdades substantivas conforme compreende Amartya Sen como fator de contrapeso à cidadania abstrata. O método de abordagem é o dedutivo, engendrado a partir de consulta bibliográfica e consulta de dados. As conclusões estão alicerçadas na percepção de que a experiência brasileira advinda de 1988 ainda desconsidera as liberdades substantivas dos cidadãos como fator de equidade social, criando espaços de individualismo exacerbado e concorrência, em antagonismo à emergência de direitos de cidadania.

PALAVRAS-CHAVE:

Capacidades reais substantivas. Cidadania abstrata. Estado Democrático de Direito. Dignidade da Pessoa Humana. Brasil.

ABSTRACT

This article discusses with a still incipient peculiarity rooted in the construction of the Brazilian democracy and that demands attention for the comprehension of a citizenship able to the realization of the dignity of the human person and the fundamental rights, in particular, the

¹ Doutor em Direito (UNESA/RJ), com Doutorado Sanduíche junto à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (orientação Prof. Dr. Jorge Miranda) financiado pelo PDSE/CAPES. Mestre em Direito (ULBRA/RS). Advogado. Atualmente faz parte do Corpo Docente da Escola de Direito da Faculdade Meridional - IMED, na Coordenação de Pós-graduação Lato Sensu em Direito e no NDE da Escola. Desenvolve trabalhos e estudos nas áreas de Teoria do Estado, História do Direito, Direitos Fundamentais, Direito à Saúde, Ensino Jurídico e Prática Jurídica, Direitos Humanos e Direito Internacional Público.

² Doutor em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2009). Possui Mestrado em Sistemas Éticos pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2004). Possui graduação em Filosofia pela Universidade de Passo Fundo (1985), graduação em Teologia pelo Instituto de Teologia e Pastoral de Passo Fundo (1989). Atualmente, é docente da Faculdade Meridional, atuando principalmente nos seguintes temas: democracia, justiça, desenvolvimento sustentável, liberdade e direitos.

fundamentals social rights. The “abstract” characteristic of citizenship refers to the absence of substantive freedoms of citizens whose real skills are restricted to access to social groups, which denies the considerable range of Brazilians real opportunities for exercising citizenship, condemned to the exercise of voting and to financial resources they have. The text's dialogue proposal starts with Amartya Sen's substantive freedoms as a counterweight factor to abstract citizenship. The method of approach is the deductive, generated from bibliographic query and data query. The conclusions are based on the perception that the experience from 1988 still disregards the substantive freedoms of citizens as a factor of its realization, creating spaces of exacerbated individualism and competition, in antagonism to the emergence of citizenship rights.

KEYWORDS:

Real substantive capacities. Abstract citizenship. Democratic Rule of Law. Dignity of human person. Brazil.

*“Hoje, seis brasileiros possuem a mesma riqueza que a soma do que possui a metade mais pobre da população, mais de 100 milhões de pessoas”.*³

1. INTRODUÇÃO

A contradição que denuncia o fosso entre a realidade social brasileira e o ideal de garantia de direitos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 está no clamor da jornalista Heloísa Mendonça no jornal *El País*: “*Viver com 413 reais ao mês, a realidade de metade do Brasil*”⁴. A notícia não é uma apologia a período histórico degradante já vivenciado em tempos distantes, onde os princípios fundamentais da Constituição de 1988 – dentre eles a cidadania e a dignidade da pessoa humana – sequer passavam de um devaneio constituinte.

A estatística trazida pela matéria da jornalista é contemporânea – 2019 –, e se soma ao registro da Agência Nacional de Notícias do IBGE, o qual reportou naquele ano que a “*extrema*

³ GEORGES, Rafael; MAIA, Katia (coord.). **Relatório - A distância que nos une**. Um retrato das desigualdades brasileiras. OXFAM Brasil. Brief Comunicação Editoração. Publicado em 25 de setembro de 2017. Disponível em https://oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/a-distancia-que-nos-une/?_ga=2.82349974.1883972752.1578058515-1299703358.1578058515. Acessado em 20 de novembro de 2019, p. 30.

⁴ MENDONÇA, Heloísa. Viver com 413 reais ao mês, a realidade de metade do Brasil. *El País*, São Paulo, 04 de novembro de 2019. Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2019/10/30/economia/1572454880_959970.html, acessado em 12 de novembro de 2019.

pobreza atinge 13,5 milhões de pessoas e chega ao maior nível em 7 anos”⁵. Lamentavelmente, a pobreza extrema é vivenciada por praticamente 6,5% da população brasileira, desprezando, assim, qualquer possibilidade de exercício de cidadania e proteção da dignidade da pessoa humana como legítimos princípios fundamentais trazidos pela Constituição de 1988.

O presente texto tem por finalidade instigar a deliberação da existência de uma abstração da cidadania e da conseqüente mitigação da proteção da dignidade da pessoa humana para parcela significativa da população brasileira, relatando a contínua experiência brasileira na constituição de um subgrupo de cidadãos esquecidos e abstraídos dos auspícios da Constituição de 1988.

Este debate está exposto em dois momentos: o primeiro ínsita a persistência do paradigma temporal “*pré-1988*” que impede a feição democrática transformadora no Brasil, conseqüentemente o avanço nas esferas de proteção dos direitos fundamentais sociais previstos no estatuto jurídico; o segundo momento, como forma de análise disruptiva da abstração da cidadania, a abordagem adota como referência a concepção de liberdades substantivas, herdada de Amartya Sen.

A metodologia de análise está ancorada na percepção da contradição da realidade que subjuga parte expressiva da população à condição de não-agente por meio de diversas exclusões: trabalho, renda, formas de participação e outras, com análise das categoria de Sen, especialmente a liberdade substantiva, que integra, promove e emancipa a população em vista da equidade social.

As desigualdades em questão têm entre suas causas o individualismo moral e os interesses corporativos de ordem econômica e política, assim como, conseqüências devastadoras para gerações futuras. Nota-se que as garantias legais e institucionais são insuficientes para avaliar a justiça. A contribuição de Sen está em ampliar as referências para a superação das exclusões, além das métricas econômicas, do bem-estar e legais para as condições de escolha pessoal e social visando o exercício concreto das liberdades substantivas.

⁵ NERY, Carmen. Extrema pobreza atinge 13,5 milhões de pessoas e chega ao maior nível em 7 anos. Agência IBGE Notícias. Estatísticas Sociais Editorias, 06 de novembro de 2019. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25882-extrema-pobreza-atinge-13-5-milhoes-de-pessoas-e-chega-ao-maior-nivel-em-7-anos> Acessado em 12 de novembro de 2019.

Distante de justificar ou acomodar desigualdades, apresenta indicativos e experiências não dependentes de referências utilitaristas ou que justificam exclusões, mas de instrumentos, políticas públicas, instituições e garantias legais capazes de resgatar a dignidade humana, o equilíbrio social e as relações com o ambiente visando a correção das injustiças evitáveis.

Este é um caminho seguro, estável e legítimo para diminuir substancialmente o fosso que desagrega a sociedade brasileira em múltiplos ambientes, regiões e espaço de convivência. Dessa equação depende o vigor da Constituição e seus institutos.

2. O PERSISTENTE BRASIL “PRÉ-1988”: O PARADIGMA TEMPORAL DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Paradigma(s), conforme Thomas Kuhn, pode(m) ser compreendido(s) como “as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência”⁶. As revoluções trazidas pela inclusão de formas de Estado, como o Estado de Direito, o Estado Social e o Estado Democrático de Direito, aduzem, cada um em sua modelagem, paradigmas para o desenvolvimento do Estado, da sociedade, e, particularmente, indicam o constituir da Constituição empenhada distintamente em cada uma destas conjunturas.

Kuhn adverte que na “ausência de um paradigma ou de algum candidato a paradigma”, a totalidade de fatos *a priori* “pertinentes ao desenvolvimento de determinada ciência tem a probabilidade de parecerem igualmente relevantes”⁷. A consequência da ausência de um paradigma leva a compreensão da reunião de fatos ao acaso, desvinculando-se ao incremento dos problemas e soluções modelares da comunidade, não abarcando “as realizações científicas universalmente reconhecidas”⁸. A ausência de um paradigma, a partir da abordagem de Kuhn, além do acaso, não permite, como elucida o autor, a “resolução de quebra-cabeças”⁹,

⁶ KUHN, Thomas S. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1998, p. 13.

⁷ KUHN, 1998, p. 35.

⁸ KUHN, 1998, p. 35.

⁹ KUHN, 1998, p. 223.

compreendendo-se, para isso, a prática de relação entre os problemas e soluções pertinentes ao paradigma posto.

Ao que interessa ao paradigma temporal arraigado à Constituição brasileira de 1988, é a especificidade da transição de paradigmas à maturidade democrática, não importando somente a existência de um paradigma, mas a partir da passagem entre paradigmas, o aspecto elementar é a compreensão de sua natureza¹⁰. Somado a isso, somente após a passagem (ou transição) de paradigmas será possível “a pesquisa normal orientada para a resolução de quebra-cabeças”¹¹.

Importa referir, que a transição de paradigmas e a complexa emergência do Estado Democrático de Direito no Brasil, se inserem na advertência de Kuhn de que “um paradigma governa, em primeiro lugar, não um objeto de estudo, mas um grupo de praticantes da ciência”¹². Não basta analisar o paradigma posto, como o caso da Constituição brasileira de 1988 e a opção pelo Estado Democrático de Direito, mas as celeumas (matrizes contrárias) mantidas pelo paradigma anterior a 1988 e seus praticantes, conduzindo a um imaginário corrompido desse Estado Democrático de Direito chancelado constitucionalmente.

Enquanto o Estado Democrático de Direito é claramente trazido pela Constituição de 1988, estipulando a inclusão de parâmetros de resgate de um Estado Social não vivido pela experiência brasileira, o paradigma “*pré-1988*” de cunho liberal-individualista não permite a transição de maturidade anteriormente relatada por Kuhn¹³, criando um paradigma de compreensão do modelo de Estado trazido por 1988 e o seu deslocamento no tempo das transformações necessárias para sua efetivação.

A Constituição de 1988, como bem alude Streck, trouxe a necessidade de novos paradigmas interpretativos, sendo que “uma Constituição nova exige, portanto, novos modos de análise: no mínimo uma nova teoria das fontes, uma nova teoria da norma, uma nova teoria hermenêutica”¹⁴. Portanto, o paradigma hermenêutico-temporal se insere justamente na

¹⁰ KUHN, 1998, p. 223.

¹¹ KUHN, 1998, p. 223-224.

¹² KUHN, 1998, p. 224.

¹³ KUHN, 1998, p. 223-224.

¹⁴ STRECK, Lenio Luiz. Os Direitos Fundamentais-Sociais e o Problema do Ativismo Judicial. In. MORAIS, Fausto Santos de; BORTOLOTTI, José Carlos Kraemer (orgs.). **A Jurisdição Constitucional e os Desafios à**

elucidação de Streck, quer dizer, com o advento da Constituição brasileira de 1988 o “novo” necessita ser olhado com uma nova visão, e sendo novo, o centro de partida de compreensão deve ser a própria disposição constitucional, e “sendo a Constituição o fundamento de validade de todo o sistema jurídico – e essa é a especificidade maior da ciência jurídica –, de sua interpretação/aplicação (adequada ou não) é que exsurgirá a sua (in)efetividade”¹⁵.

Nessa conjuntura, com Warat, ao afirmar o quão dependente do paradigma dominante e de uma racionalidade que constrói heteronomamente e subjetivamente a sociedade. Nas palavras insubstituíveis de Warat: “sinto a angústia de uma espécie (o homem) que teme desaparecer [...] vivemos dependentes de um esquema de racionalidade que nos determina heteronomamente”¹⁶.

A questão da liberdade individual pode ensejar o alargamento da impotência coletiva¹⁷ (corrupção de sentidos do Estado Democrático de Direito), na medida em que as ligações entre o público e o privado não são ponderáveis, ou pela evidência de constante transformação e novas invenções das criações modernas, o que não permite que seja construída a interação entre o público e o privado. Com efeito, as instituições, os organismos sociais, as construções coletivas “não podem mais manter sua forma por muito tempo, pois se decompõem e se

Concretização dos Direitos Fundamentais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, pp. 255-289. Assim, como Streck, ao afirmar que “a Constituição é o elo contencioso que liga a política e o direito, de onde se pode dizer que o grande salto paradigmático nesta quadra da história está exatamente no fato de que o direito deve servir como garantia da democracia”. STRECK, 2016, p. 279.

¹⁵ STRECK, 2004, p. 287.

¹⁶ WARAT, Luis Alberto. **Introdução geral ao direito.** O direito não estudado pela teoria jurídica moderna. Vol. III. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997. p. 12. “De modo geral estou falando do caráter fantasmático das dimensões que vão configurando a complexidade simbólica de uma forma de sociedade opressora [...] O Sentido democrático de uma forma de sociedade depende da dissolução de toda referência à certeza. A racionalidade democrática realiza-se em disjunção com as certezas. As práticas políticas democráticas precisam de uma mobilidade discursiva que saiba jogar dialeticamente com a paixão e com a razão, que saiba dar passagem a uma e a outra. Estamos perante uma forma de razão que se abre diante do sentimento: A razão ardente, criativa, sonhadora, plenamente seduzida diante do novo. A versão cartesiana dos processos educacionais facilita a reprodução e a conservação de uma forma totalitária de sociedade, não levando em conta a relação desejo-saber e o caráter lúdico das verdades. Enfim, parece-me interessante não perder de vista a necessidade de procurar uma relação mais rica com a razão, uma razão que seja capaz de denunciar o substrato de desumanização que acompanha a razão instrumental”. WARAT, 1997, p. 12-13.

¹⁷ BAUMAN, Zygmunt. **Em busca da política.** Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000. p. 10.

dissolvem mais rápido que o tempo que leva para moldá-las e, uma vez reorganizadas, para que se estabeleçam”¹⁸.

A herança líquida¹⁹ moderna, que permeia a (im)possibilidade de emergência do Estado Democrático de Direito, fortifica a ideia de direitos fundamentais enquanto direitos exclusivos do indivíduo em sua própria possibilidade de emergência, bloqueando, com isso, a possibilidade dos novos arranjos democráticos, os quais demandam participação e direitos de igualdade (Estado Social e seu “*plus*” interpretativo democrático: Estado Democrático de Direito)²⁰.

E o paradigma temporal à brasileira conserva ligação com aquilo que Guilherme O’Donnel indica como *democracia delegativa*²¹, ou seja, “as democracias delegativas não são democracias consolidadas ou institucionalizadas, mas podem ser *duradouras*”²². Enquanto podem não trazer as ameaças do retorno das mazelas do autoritarismo, também as conquistas pelo avanço da representação democrática não alcançam sucesso²³, quer dizer, “a profunda crise social e econômica que a maioria desses países herdou de seus antecessores autoritários multiplica poderosamente as consequências de certas concepções e práticas que conduzem na direção das democracias delegativas, e não representativa”²⁴.

As características que confirmam o argumento da instauração de uma democracia delegativa ao revés de uma democracia representativa, são expostos por O’Donnel:

- a) A instalação de um governo democraticamente eleito abre caminho para uma “segunda transição”, provavelmente mais demorada e até mesmo mais complexa que a transição do regime autoritário.

¹⁸ BAUMAN, Zygmunt. **Tempos líquidos**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007. p. 07.

¹⁹ “Líquida” é a terminologia utilizada por Zygmunt Bauman para caracterizar as transformações constantes oriundas da modernidade. Vide BAUMAN, 2007. p. 07.

²⁰ “Ao lado do controle do poder, talvez se pudesse afirmar que o objetivo mais essencial da participação é a consolidação daquilo que chamamos cultura democrática. Assumindo o conceito de cultura como processo de identificação comunitária, cristalizando os traços mais característicos dos modos de ser e de produzir, cultura democrática significa democracia como cultura de um povo, ou seja, como marca característica de sua organização e sobrevivência”. DEMO, Pedro. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. São Paulo: Cortez, 1988. p. 79.

²¹ O’DONNEL, Guillermo. **Democracia delegativa?** Disponível em http://novos estudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/65/20080624_democracia_delegativa.pdf. Acessado em 03 de novembro de 2019.

²² O’DONNEL, 2016.

²³ O’DONNEL, 2016.

²⁴ O’DONNEL, 2016.

- b) Espera-se que essa segunda transição seja de um *governo* democraticamente eleito para um *regime* democrático ou, o que é equivalente, para uma democracia institucionalizada consolidada.
- c) Nada garante que essa segunda transição será feita: novas democracias podem regredir para o regime autoritário, ou podem atolar-se em uma situação frágil e incerta. Essa situação pode ser duradoura, pode inclusive não abrir caminhos para a realização de formas mais institucionalizadas de democracia.
- d) O elemento decisivo para determinar o resultado da segunda transição é o sucesso ou fracasso na construção de um conjunto de instituições democráticas que se tornem importantes pontos decisórios no fluxo do poder político.
- e) Tal resultado é fundamentalmente condicionado pelas políticas públicas e pelas estratégias políticas de vários agentes, que incorporem o reconhecimento de um interesse superior comum na tarefa de construção institucional democrática. Os casos contemporâneos bem-sucedidos mostraram grande cuidado, por parte de uma coalização suficientemente poderosa de líderes políticos, em avançar para a criação e o fortalecimento de instituições políticas democráticas e, em menor medida, de representação de interesses. Essas realizações, por sua vez, facilitaram o tratamento com razoável sucesso dos sérios problemas sociais e econômicos herdados dos antecessores autoritários – a Espanha mais claramente, Portugal embora não imediatamente após a instalação democrática, o Uruguai e, de acordo com todas as indicações até agora, o Chile.
- f) Ao contrário, os casos que mencionei no início desta seção nem alcançaram progresso institucional nem eficácia governamental no enfrentamento de suas respectivas crises sociais e econômicas. A maioria desses casos se enquadra na categoria de democracia delegativa.²⁵

Em que pese 1988 ser uma promessa de novo paradigma, sendo a Constituição a vertente de sentidos para a instauração desse paradigma emergente; sua constituinte tendo aprovado “a constituição mais liberal e democrática que o país já teve, merecendo”²⁶ – no que aduz José Murilo de Carvalho – “o nome de Constituição Cidadã”, faz-se sensível à semelhança com a teoria de O’Donnel, referendando que, no caso específico brasileiro, não houve o progresso institucional, muito menos a eficácia dos governos para enfrentar as crises sociais e econômicas²⁷. O próprio Murilo de Carvalho argumenta que embora a amplitude adquirida pelos direitos políticos, nunca vista antes, a “estabilidade democrática não pode ainda ser considerada fora de perigo. A democracia política não resolveu os problemas econômicos sérios, como a desigualdade e o desemprego”²⁸.

Os problemas que transcendiam à esfera meramente individual-liberal não conseguiram entrar no projeto político, necessariamente albergado pela então nova Constituição, continuando “os problemas da área social, sobretudo na educação, nos serviços de saúde e

²⁵ O’DONNEL, 2016.

²⁶ CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil**. O longo caminho. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 199.

²⁷ O’DONNEL, 2006.

²⁸ CARVALHO, 2006, p. 199.

saneamento, e houve agravamento da situação dos direitos civis no que se refere à segurança individual”²⁹. Leia-se que Murilo de Carvalho está falando de um período recente à promulgação da Constituição de 1988, mesmo assim, a contemporaneidade resultante de mais de trinta anos de Constituição não foge do agravamento específico de tais problemas. Saúde, educação, saneamento, endividamento em massa, segurança pública levando a população à descrença democrática.

Em seu art. 3º, III, a Constituição de 1988 assumiu caráter de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, claramente esquadrinhando resgatar o Estado Social não vivenciado. Ao revés, a Constituição ainda permanece como projeto, fadada ao individualismo que não permite que as instituições democráticas consigam resolver a grande problemática que determina a registrar que as “maiores dificuldades na área social tem a ver com a persistência das grandes desigualdades sociais que caracterizam o país desde a independência, para não mencionar o período colonial”³⁰. E o paradoxo que se sustenta é a “escandalosa desigualdade que concentra nas mãos de poucos a riqueza nacional tem como consequência níveis dolorosos de pobreza e miséria”³¹.

Vive-se uma celeuma temporal naquilo que Ost refere em que “a memória contemporânea é uma memória ‘em migalhas’: em oposição à memória viva, evolutiva, integrada – ‘memória total’”³² fazendo referência, com isso, às sociedades passadas, “a memória contemporânea assume formas de museu, parciais e documentárias, como se o laço que a unisse com uma tradição portadora de sentido e de futuro, tivesse se distendido a ponto de se romper”³³.

O princípio democrático e a sociabilidade do Estado devem garantir este campo de compreensão em aberto no Brasil, e o núcleo essencial de cobrimento desse limbo veio justamente com a Constituição de 1988, daí a necessidade do seu constituir e a longa espera de sua efetivação.

²⁹ CARVALHO, 2006, p. 199.

³⁰ CARVALHO, 2006, p. 207.

³¹ CARVALHO, 2006, p. 208.

³² OST, François. **O tempo do direito**. Tradução Élcio Fernandes. Revisão Carlos Aurélio Mota de Souza. Bauru: Edusc, 2005, p. 54.

³³ OST, 2005, p. 54.

Se com o advento do Estado Democrático de Direito por meio da Constituição de 1988, a produção de sentidos deve ser concretizada a partir da recepção e efetivação de direitos fundamentais que transcendem o indivíduo como mesmo-de-si em sua subjetividade (individualismo), tanto a limitação do exercício do Poder por meio de instrumentos de produção e garantia do exercício de cidadania³⁴, como a igualdade, devem ser consubstanciados a partir da intersubjetividade que o princípio democrático e a sociabilidade do Estado auferem à engrenagem do constitucionalismo “*pós-1988*”.

3. LIBERDADES SUBSTANTIVAS: A POSSIBILIDADE TANGÍVEL AO CASO BRASILEIRO

As garantias sociais para o exercício das liberdades são a referência de Sen para a inclusão dos direitos de cidadania, ou seja, para dar condições reais de exercício das liberdades, conseqüentemente da condição de agente do cidadão, quebrando a noção de progresso vinculado unicamente com o domínio econômico, cujas estatísticas centram cada vez mais a condição de agente a 5% de ricos que se apoderam da mesma quantia que a soma dos demais 95% dos pobres.³⁵

Sen³⁶ acompanha a tendência surgida no início dos anos 1970, a qual se volta para um contexto não somente focado para o capital econômico, mas também na condição humana e nas condições de desenvolvimento da capacidade de escolha. Dessa forma, “os seres humanos passam de instrumentos para aumentar as possibilidades de produção a sujeitos ativos de

³⁴ STRECK, 2012, p. 37.

³⁵ “No Brasil, a situação é pior: apenas seis pessoas possuem riqueza equivalente ao patrimônio dos 100 milhões de brasileiros mais pobres. E mais: os 5% mais ricos detêm a mesma fatia de renda que os demais 95%. Por aqui, uma trabalhadora que ganha um salário mínimo por mês levará 19 anos para receber o equivalente aos rendimentos de um super-rico em um único mês”. Veja-se, para isso, GEORGES, Rafael; MAIA, Katia (coord.). **Relatório - A distância que nos une**. Um retrato das desigualdades brasileiras. OXFAM Brasil. Brief Comunicação Editoração. Publicado em 25 de setembro de 2017. Disponível em https://oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/a-distancia-que-nos-une/?_ga=2.82349974.1883972752.1578058515-1299703358.1578058515. Acessado em 20 de novembro de 2019.

³⁶ SEN, 2000, p. 15.

liberdade”.³⁷ A vertente de superação das exclusões está centralizada no valor da pessoa como sujeito prioritário e nas suas condições de vida. A concepção de desenvolvimento está relacionada com isso, do que também depende o exercício da liberdade substantiva, conforme sublinha,

[...] o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. O enfoque nas liberdades humanas contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento, como as que identificam desenvolvimento com crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumento de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. O crescimento do PNB ou das rendas individuais obviamente pode ser muito importante como um *meio* de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade. Mas as liberdades dependem também de outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas (por exemplo, os serviços de educação e saúde) e os direitos civis (por exemplo, a liberdade de participar de discussões e averiguações públicas) [...] ver o desenvolvimento como expansão de liberdades substantivas dirige a atenção para os fins que tornam importante, em vez de restringi-la a alguns dos meios que, *inter alia*, desempenham um papel relevante no processo.³⁸

Sen afiança a ideia de liberdade na edificação do desenvolvimento arguindo a “razão avaliatória e a razão da eficácia”³⁹. A razão avaliatória se torna imprescindível para a verificação do aumento das liberdades dos indivíduos, ao passo que a razão da eficácia colige que o desenvolvimento se relaciona diretamente com a “livre condição de agente das pessoas”⁴⁰. Com base nesse princípio, Sen desenvolve sua proposta teórica envolvendo as características, assim como a divisão das liberdades inerentes ao processo de desenvolvimento.

A ligação entre liberdade individual e realização de desenvolvimento social vai muito além da relação constitutiva – por mais importante que ela seja. O que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas.⁴¹

Sen estrutura cinco “liberdades de caráter instrumental”⁴², as quais almejam majorar a capacidade geral de uma pessoa. São elas: “liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora”⁴³. Do mesmo modo,

³⁷ SILVA, Adriana dos Santos. A arbitragem como instrumento de desenvolvimento. In: BARRAL, Welber; PIMENTEL, Luiz O. (orgs.). **Teoria jurídica e desenvolvimento**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p. 197.

³⁸ SEN, 2000, p. 17-18.

³⁹ SEN, 2000, p. 18.

⁴⁰ SEN, 2000, p. 18.

⁴¹ SEN, 2000, p. 19.

⁴² Conforme Barral, liberdades instrumentais são aquelas que são fundamentais, inclusive para garantir que as demais sejam usufruídas. BARRAL, 2005, p. 10.

⁴³ SEN, 2000, p. 25.

Sen aduz que as liberdades se completam mutuamente⁴⁴, arquitetando uma rede de interligações que avigoram o desenvolvimento humano.

Assim, com Sen, a ideia de desenvolvimento construída a partir do aumento das liberdades humanas do cidadão partem da “eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente”⁴⁵. Evidencia-se, dessa maneira, sobre a educação do cidadão para o exercício das liberdades, assim como, a eliminação das privações, que projeta a coletividade titular das liberdades ao desenvolvimento pleno e abrangente.⁴⁶

As oportunidades reais sociais são aquelas que nas áreas da saúde, da educação, da cultura, “influenciam a liberdade substantiva do indivíduo viver melhor”⁴⁷. As oportunidades sociais devem ser possibilitadas de forma concreta, contemplando os interesses sociais, ou seja, “igualdade, equidade e solidariedade estão, por assim dizer, embutidas no conceito de desenvolvimento [...] em vez de maximizar o crescimento do PIB, o objetivo maior se tornar promover a igualdade e maximizar a vantagem daqueles que vivem nas piores condições”.⁴⁸

As garantias de transparência⁴⁹, conforme Sen, e a segurança protetora, cuja importância é determinada pelo atributo de aprovisionar segurança social, previne que a população sem recursos e privada de suas liberdades, alcance a miséria ou à morte. Com os exemplos de segurança protetora é possível citar benefícios aos desempregados, auxílio aos indigentes, “medidas *ad hoc*, como distribuição de alimentos em crises de fome coletiva ou empregos públicos de emergência para gerar renda para os necessitados”⁵⁰.

⁴⁴ Na visão do desenvolvimento como liberdade, as liberdades instrumentais ligam-se umas às outras e contribuem com o aumento da liberdade humana geral. (SEN, 2000, p. 25)

⁴⁵ SEN, 2000, p. 10.

⁴⁶ “O grande mérito do livro de Amartya Sen é que ninguém consegue ser contra ele. O autor convence, de uma forma bastante didática, quanto à validade de seus enunciados. Ao mesmo tempo, ele **identifica validade econômica a valores sociais e jurídicos** que são hoje bastante respeitados, como a questão dos direitos humanos, da tolerância, do respeito às minorias”. BARRAL, 2005, p. 10.

⁴⁷ SEN, 2000, p. 56.

⁴⁸ SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento**: incluyente, sustentável, sustentado. Prefácio de Celso Furtado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004, p. 14.

⁴⁹ Conforme Sen, as garantias de transparência referem-se às necessidades de sinceridade que as pessoas podem esperar: a liberdade de lidar uns com os outros sob garantias de dessegredo e clareza. SEN, 2000, p. 57.

⁵⁰ SEN, 2000, p. 57.

Dentre os “papéis constitutivo e instrumental da liberdade” é importante mensurar que as liberdades substantivas para Sen relacionam os núcleos elementares condicionantes para afastar condições de “fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão etc”⁵¹. Por essa interpretação, é possível relacionar a posição de Sen à necessária reestruturação dos aspectos de efetivação das liberdades ausentes no cotidiano dos brasileiros, tanto dos que vivem em pobreza extrema, como aqueles que têm suas oportunidades sociais limitadas em função da baixa renda.

A inversão do quadro grave de violação da condição humana dos que vivem em pobreza extrema, se dá por meio de oportunidades reais sociais adequadas para que os indivíduos possam efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros. A questão crucial ao debate, é que não há possibilidade de oferta de oportunidades reais sociais aos cidadãos narrados na introdução do presente debate, enquanto não for possibilitada uma inversão do *status* de origem vinculado à extrema pobreza. Na perspectiva de Sen, “não precisam ser vistos sobretudo como beneficiários passivos de engenhosos programas de desenvolvimento. Existe, de fato, uma sólida base racional para reconhecermos o papel positivo da condição de agente livre e sustentável – e até mesmo o papel positivo da paciência construtiva⁵².

Por outro lado, não há como desenvolver a condição de agente livre enquanto a fome e a angústia de prover o mínimo de sustento à família for o embrião cotidiano. Para superação dessa condição, elementar a contribuição de Zambam ao afirmar que “a busca pela superação das graves desigualdades inicia pela constatação das diferenças que caracterizam as pessoas”⁵³.

Constatar as diferenças, em que pese a amplitude de tais diferenças na realidade brasileira tem o condão de atentar às consequências da pobreza extrema. Muito embora Sen não vincule a renda como único condicionante para expansão das liberdades substantivas, baixa renda e pobreza extrema anulam a condição de agente daqueles que amargam tal realidade. Nesse sentido, a pobreza não pode ser um quadro hipotético para superação, mas figurar com uma das principais diferenças caracterizadoras afirmadas anteriormente por Zambam. Somente

⁵¹ SEN, 2000, p. 53.

⁵² SEN, 2000, p. 26.

⁵³ ZAMBAM, Neuro José. **Amartya Sen**: liberdade, justiça e desenvolvimento sustentável. Passo Fundo: IMED, 2012, p. 247.

com a percepção das graves consequências trazidas pela pobreza extrema é que se pode falar em inclusão de políticas públicas de resgate de cidadania e promoção das liberdades.

A constatação da pobreza extrema verificada em 6,5 % da população brasileira abole o exercício da cidadania e cria um subgrupo de pessoas, as quais ficam ao revés da dignidade, lembrando, com Darcísio Corrêa, que a cidadania está inserida no próprio acontecer democrático da sociedade, onde todos os indivíduos têm condições de compartilhar do acesso ao público “e condições de sobrevivência digna, tendo como valor fonte a plenitude da vida. Isso exige organização e articulação política da população voltada para a superação da exclusão existente”⁵⁴.

As liberdades substantivas de Sen se articulam como uma possibilidade tangível ao caso brasileiro na mudança do paradigma *pré* 1988, inserindo interpretação aos objetivos fundamentais do País elencados na Constituição de 1988. Quer dizer, “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, como indicado pelo Artigo 3º, III, da Constituição, obrigatoriamente perpassa o resgate do cidadão em pobreza extrema, dando condições para que esse possa interagir no meio público e ser agente de sua própria transformação.

Nesse sentido, o valor moral substantivo da liberdade, como afirma Zambam, “possibilita às pessoas as condições de escolha dos valores e princípios que são decisivos para a sua realização pessoal e para a sua inserção na sociedade”⁵⁵. O cidadão que emerge da pobreza tem possibilidade de lutar pela proteção de sua dignidade, assim como, dotado de sua condição de agente, resgata e dá sentido ao constituir pretendido pelo paradigma de 1988.

A afirmação pela tese de Zambam vai ao encontro de que o valor moral substantivo da liberdade, em superação da liberdade enquanto autonomia do indivíduo para sua expansão meramente econômica (aqui em um sentido dado pelo Estado de Direito nos primórdios

⁵⁴ CORRÊA, Darcísio. **A construção da cidadania: reflexões histórico-políticas**. 3. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002. p. 217.

⁵⁵ ZAMBAM, 2012, p. 263.

liberais), é a que está atrelada às “condições de justiça nas sociedades caracterizadas por múltiplas diferenças, ao mesmo tempo em que são vítimas de gritantes desigualdades”⁵⁶.

Em decorrência, a necessária superação da cidadania abstrata que contribui para a formação de um subgrupo de cidadãos, manifesta que uma concepção de justiça legítima e agregada ao Estado de Direito está ligada à efetivação da democracia, das garantias constitucionais e à superação gradual da pobreza extrema como referência fundamental de justiça e equidade social. A cidadania não está atrelada a avaliações a partir, somente, de referenciais econômicos, de bem-estar ou mesmo de concepções ideais, mas orientada para os cidadãos como sujeitos transformadores e protagonistas das mudanças da sua realidade, contexto e cultura cuja meta é a garantia das condições de escolha e das capacitações (capabilities).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As relevantes contribuições da Constituição de 1988 são amplamente reconhecidas em diversos espaços, especificamente a sua estrutura comprometida com a democracia, a superação das desigualdades e as garantias dos direitos fundamentais, especificamente os direitos sociais. Da mesma forma, as contribuições de Sen sobre a avaliação das condições de justiça são relevantes, assim como suas pesquisas empíricas em diferentes partes do mundo.

Especificamente sobre a realidade brasileira onde as desigualdades gritantes denunciam a exclusão de parte expressiva da população das condições de escolha, da condição de agente e do exercício das liberdades substantivas, existe um grave distanciamento entre o conteúdo da legislação e a forma como as pessoas vivem, se relacionam e participam da sociedade. Com maior gravidade se pode inferir essa dicotomia quando consideradas aquelas em situação de miserabilidade e a participação reduzida ao voto para escolha de governantes, destacados estatisticamente nesta abordagem.

⁵⁶ ZAMBAM, 2012, p. 289.

As políticas públicas, antes referenciadas, são mecanismos fundamentais para a superação destas desigualdades em vista das condições de justiça, o que contempla, ações concretas para diminuir o sofrimento real e imediato da população em grave situação de exclusão, a efetivação dos objetivos constitucionais, o fomento à prática da democracia - especialmente o exercício da liberdade, da participação e das escolhas individuais - e ao equilíbrio social por meio do atendimento às diferentes necessidades e demandas da população.

As categorias de Sen estão integradas ao contexto contemporâneo, porque conjuga objetivos de longo prazo, recursos disponíveis, processo de globalização, atualização da democracia, papel das instituições, modelos de desenvolvimento, realização individual e integração social.

O Século XXI, especialmente o Brasil, ou enfrentará essas problemáticas de forma efetiva e pujante ou aprofundará o fosso das exclusões com novas formas de violência e segregação que envergonham a identidade humana e sua capacidade de superação.

REFERÊNCIAS

- BARRAL, Welber (org.). **Direito e desenvolvimento**. São Paulo: Singular, 2005.
- BAUMAN, Zygmunt. **Em busca da política**. Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
- BAUMAN, Zygmunt. **Tempos líquidos**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.
- CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil**. O longo caminho. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006
- DEMO, Pedro. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. São Paulo: Cortez, 1988.
- GEORGES, Rafael; MAIA, Katia (coord.). **Relatório - A distância que nos une**. Um retrato das desigualdades brasileiras. OXFAM Brasil. Brief Comunicação Editoração. Publicado em 25 de setembro de 2017. Disponível em https://oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/a-distancia-que-nos-une/?_ga=2.82349974.1883972752.1578058515-1299703358.1578058515. Acessado em 20 de novembro de 2019.

KUHN, Thomas S. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1998

MÁXIMO, Mário. Desenvolvimento sem liberdade: uma análise crítica do pensamento de Amartya Sen. **Cadernos de Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, v. 8. n. 13. pp. 57-67. Jul.-dez. 2013.

MENDONÇA, Heloísa. Viver com 413 reais ao mês, a realidade de metade do Brasil. **El País**, São Paulo, 04 de novembro de 2019. Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2019/10/30/economia/1572454880_959970.html, acessado em 12 de novembro de 2019.

NERY, Carmen. Extrema pobreza atinge 13,5 milhões de pessoas e chega ao maior nível em 7 anos. Agência IBGE Notícias. Estatísticas Sociais Editoriais, 06 de novembro de 2019. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25882-extrema-pobreza-atinge-13-5-milhoes-de-pessoas-e-chega-ao-maior-nivel-em-7-anos> Acessado em 12 de novembro de 2019.

O'DONNEL, Guilherme. **Democracia delegativa?** Disponível em http://novosestudios.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/65/20080624_democracia_delegativa.pdf. Acessado em 03 de novembro de 2019.

OST, François. **O tempo do direito**. Tradução Élcio Fernandes. Revisão Carlos Aurélio Mota de Souza. Bauru: Edusc, 2005.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Prefácio de Celso Furtado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. Revisão Ricardo Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Adriana dos Santos. A arbitragem como instrumento de desenvolvimento. In: BARRAL, Welber; PIMENTEL, Luiz O. (orgs.). **Teoria jurídica e desenvolvimento**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006

STRECK, Lenio Luiz. Os Direitos Fundamentais-Sociais e o Problema do Ativismo Judicial. In. MORAIS, Fausto Santos de; BORTOLOTTI, José Carlos Kraemer (orgs.). **A Jurisdição Constitucional e os Desafios à Concretização dos Direitos Fundamentais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, pp. 255-289.

WARAT, Luis Alberto. **Introdução geral ao direito**. O direito não estudado pela teoria jurídica moderna. Vol. III. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

ZAMBAM, Neuro José. **Amartya Sen: liberdade, justiça e desenvolvimento sustentável**. Passo Fundo: IMED, 2012.

ZAMBAM, Neuro; KUJAWA, Henrique. As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, vol. 13, n. 1, p. 60-85, Jan.-Abr. 2017

Data de Submissão: 23/01/2020

Data de Aceite: 30/03/2020