

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

SUGESTÃO Nº 26, DE 2007

Estabelece critérios básicos para definição do conceito de cidadania e de cidadão, além de outras providências.

Autor: Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul - CONDESESUL

Relator: Deputado FERNANDO FERRO

I - RELATÓRIO

O Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul sugere à Câmara dos Deputados, por intermédio da Comissão de Legislação Participativa, que dê início à tramitação de projeto de lei destinado a definir os conceitos de cidadão e de cidadania, nos seguintes termos: 1) “Considera-se cidadão brasileiro todo aquele que de forma nata ou naturalizada assim seja reconhecido pela legislação em vigor”; 2) “A cidadania consiste na manifestação ativa do cidadão em requerer seus direitos e cumprir os seus deveres de forma participativa, visando sempre o bem comum”.

Na Sugestão se propõe, ainda, a criação do dia da cidadania participativa, ocasião em que “os Municípios farão mutirões para acesso da população a serviços básicos, bem como documentação, além de permitir que o cidadão participe efetivamente do gerenciamento desses serviços”, cabendo aos Estados e à União apoiar essas iniciativas.

A eminente entidade autora da Sugestão justifica-a chamando a atenção para o fato de que se encontra regulamentado o conceito de consumidor, mas não o de cidadão; no entanto, afirma, “nem todo cidadão é

efetivamente consumidor por falta de renda suficiente. Ademais, o conceito de consumidor tem uma visão patrimonialista enquanto o de cidadão é mais social e participativa”.

A iniciativa do Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul é motivada, também, pela preocupação com visões distorcidas do que seria o cidadão, por vezes reduzido àquele que detém o título de eleitor, outras vezes sufocado dentro de um conceito clientelista de cidadania, “em que apenas se mantém passivo, aguardando ou requerendo medidas ao Estado”, esquecido de seus deveres para com a comunidade.

Por determinação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em seu art. 254, §§ 1º, 2º e 3º, cumpre a esta Comissão manifestar-se sobre a viabilidade de transformar a Sugestão em proposição legislativa de sua iniciativa.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Registre-se, preliminarmente, que foram atendidos os requisitos formais previstos no art. 2º do Regulamento Interno da Comissão de Legislação Participativa, encontrando-se a documentação referente ao Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul devidamente regularizada e arquivada, conforme declarado à folha inicial.

Observe-se, ainda, que, à primeira vista, o conteúdo do projeto de lei sugerido situa-se no interior da área de atuação legislativa da União, dada sua competência privativa para legislar sobre “nacionalidade, cidadania e naturalização” (Constituição Federal, art. 22, XIII).

No que toca ao mérito, a Sugestão nº 26, de 2007, apresentada pelo Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul, atinge em cheio um dos temas fundamentais de nosso tempo: o do relativo ocultamento da dimensão fundamental da sociabilidade democrática, que é a participação cidadã na definição dos rumos a serem tomados pela comunidade, em contraposição à visibilidade conferida a aspectos mais restritos e específicos da convivência social, como, por exemplo, as relações de consumo.

A preocupação com esse tema, que nos chega da cidade mineira de Estrela do Sul, demonstra, primeiro, a sensibilidade de cidadãs e cidadãos, ao longo de todo o país, para as questões essenciais da contemporaneidade, e, segundo, a importância desta Comissão de Legislação Participativa, que estabelece o vínculo entre essa sensibilidade difusa e os processos deliberativos na Casa de representação de todos os brasileiros. Ao estabelecer esse vínculo, a Comissão estimula a reflexão política de alto nível no plano local e, ao mesmo tempo, permite ao Parlamento constatar o interesse da população por questões estruturantes do Estado democrático de direito, afastando, de vez, o preconceito contra o cidadão comum, supostamente interessado, tão-somente, por temas paroquiais.

Para bem compreender o que está em questão quando se contrapõe a cidadania a outras dimensões da sociabilidade, é preciso ter em conta o salto de qualidade que separa o indivíduo do cidadão. Cidadãs e cidadãos constituem aquele conjunto de pessoas que participam efetivamente da formação da vontade nacional – conjunto que, no Estado democrático, deve incluir a totalidade dos indivíduos sob sua jurisdição. Mas é perfeitamente possível imaginar a existência de indivíduos desprovidos de cidadania. Esses indivíduos, inclusive, podem ter garantido o respeito a suas prerrogativas em uma série de relações sociais (desde as relações de consumo às relações familiares) sem que, com isso, se tornem cidadãos.

É que a cidadania não se esgota em qualquer relação particular, seja entre o consumidor e o vendedor, ou entre empregado e empregador, ou pai e filho, ou qualquer outra; a cidadania se manifesta na relação com a comunidade como um todo; ela é – repita-se – a prerrogativa de participar da definição dos rumos da comunidade. E é essa prerrogativa fundamental do cidadão que muitas vezes se encontra sob risco de ser ocultada pela sobrevalorização de alguns direitos parciais, por mais meritória que seja sua regulamentação e garantia.

No entanto, a condição de cidadão encontra-se suficientemente bem traçada na Constituição Federal, quando caracteriza a República Federativa do Brasil como um Estado democrático de direito, em que todo o poder emana do povo (princípio da soberania popular), e quando estabelece a igualdade jurídica e política entre todos os brasileiros (incluindo, até, em aspectos importantes, os estrangeiros residentes no país).

O sério problema identificado – corretamente – pelo Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul não decorre, portanto, da ausência de definição legal dos conceitos de cidadão e cidadania. Nesse sentido, a Sugestão apresentada à Câmara dos Deputados deve ser entendida, prioritariamente, como uma advertência à Casa de que a população brasileira está atenta ao perigo que atinge o próprio elemento central da democracia – e não só no Brasil – quando direitos parciais ameaçam ocupar um espaço maior da agenda social que o destinado às liberdades públicas e aos direitos políticos. A Câmara dos Deputados precisa pensar no fórum adequado para discutir em profundidade essa questão – e a Comissão de Legislação Participativa certamente deve ter um papel decisivo no processo.

Observe-se, ademais, que a tentativa de definir cidadania e cidadão, em legislação infraconstitucional, além de não obedecer a melhor técnica legislativa, que aconselha deixar as definições para a elaboração teórica e doutrinária (conselho freqüentemente desrespeitado, é verdade), carrega o perigo de reduzir o âmbito de aplicação dos conceitos sob análise, em vez de ampliá-los; afinal, tal iniciativa, se concretizada, abrirá espaço para que se argumente, contra os esforços para desenvolver todas as potencialidades do conceito de cidadania, que esses esforços, na verdade, devem ficar contidos dentro dos limites da definição legal estabelecida.

As normas que regulam aspectos específicos do exercício da cidadania se encontram em leis também específicas, como a Lei nº 9.504/1997, que dispõe sobre as eleições de representantes, ou a Lei nº 9.709/1998, que dispõe sobre mecanismos de decisão popular direta (como o plebiscito e o referendo), ou, ainda, a numerosa legislação, de nível federal, estadual e municipal, que dispõe sobre a participação popular nos conselhos gestores de políticas públicas. A partir desse conjunto de leis, e da reflexão mais geral sobre a democracia e seus vários componentes, pode a elaboração teórica construir definições de cidadania adequadas ao desenvolvimento das diversas virtualidades contidas em seu conceito, definições que, dessa maneira, variarão e se estenderão em função da problemática com a qual se confronte o analista ou o grupo social interessado.

De outra parte, a determinação, por lei federal, de que os municípios, em data marcada para a comemoração do dia da cidadania, tomem providências para o acesso da população a serviços básicos viola o princípio federativo, constituindo uma intervenção excessiva da União sobre a

administração municipal. É evidente que o esforço por criar condições cada vez mais favoráveis ao exercício generalizado da cidadania constitui uma obrigação permanente do Estado democrático, em qualquer nível da Federação. Mas isso não deve (nem pode) ser feito a partir de uma determinação homogeneizadora, ditada desde a esfera federal.

Manifesto, para concluir, minha satisfação ao verificar, mais uma vez, o patamar de consciência política alcançado pela população brasileira, que traz à Câmara dos Deputados, pelas mãos do Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul, uma das questões mais relevantes de nosso tempo, à qual esta Casa precisa dar resposta. No entanto, pelas razões expostas, as medidas legislativas concretas propostas pelo Conselho não respondem adequadamente ao problema.

O voto, por isso, é pelo não acolhimento da Sugestão nº 26, de 2007.

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado FERNANDO FERRO
Relator