

CIDADANIA: CONSIDERAÇÕES E POSSIBILIDADES

Rita Inês Hofer Bonamigo

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial à obtenção do título de MESTRE EM CIÊNCIAS HUMANAS-ESPECIALIDADE DIREITO

Orientador: Prof. Dr. Antonio Carlos Wolkmer

FLORIANÓPOLIS

1999

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

A dissertação: CIDADANIA: CONSIDERAÇÕES E POSSIBILIDADES

Elaborada por RITA INÊS HOFER BONAMIGO

**foi aprovada por todos os membros da Banca Examinadora, sendo
julgada adequada para a obtenção do título de MESTRE EM DIREITO**

Florianópolis,

BANCA EXAMINADORA:


Prof. Dr. Antonio Carlos Wolkmer – Presidente


Prof. Dr. José Rubens Morato Leite


Prof. Msc. Sidney Francisco Reis dos Santos

Professor Orientador:


Prof. Dr. Antonio Carlos Wolkmer

Coordenador do Curso:

Prof. Dr. Ubaldo César Balthazar



DEDICATÓRIA

Aos meus filhos, André e Leonardo,
com carinho.

AGRADECIMENTOS

Ao Dr. Antonio Carlos Wolkmer, pela
orientação compreensiva e segura

À UNICRUZ, que tornou possível
este trabalho.

RESUMO

Esta dissertação propõe-se a estudar aspectos da cidadania, que, sendo um fenômeno histórico, sofre variações de significado e alcance. Assim, pode-se afirmar que a construção da cidadania envolve avanços e recuos, constituindo-se genericamente e face ao poder, num processo de afirmação da liberdade.

Na Grécia, onde se encontram as matrizes do pensamento político ocidental, a cidadania distinguia o cidadão da *pólis* como sendo participante dos destinos da cidade: “todos os assuntos de que se ocupavam os cidadãos eram assuntos políticos”. No Estado moderno, a expressão “cidadania”, originariamente, diz respeito aos direitos políticos, evoluindo, num momento posterior, para um sentido mais amplo e passando a abranger os direitos econômicos e sociais.

O trabalho compreende três partes: no primeiro capítulo, estuda-se o processo histórico de construção da cidadania; o segundo capítulo analisa a cidadania enquanto resultado de condicionamentos políticos e como conceito jurídico instituído nos limites do Estado; por fim, o terceiro capítulo trata propriamente da democracia participativa, em que os atores são plurais e os institutos, previstos na Constituição Brasileira de 1988, em seu artigo 14, representam importantes possibilidades para a concretização da cidadania.

RESUMEN

Esta disertación se propone estudiar aspectos de la ciudadanía que por ser un fenómeno histórico sufre variaciones de significado y alcance. Se puede afirmar que la construcción de la ciudadanía envuelve avances y retrocesos que la constituyen, genéricamente y frente al poder, en un proceso de afirmación de la libertad.

En Grecia, donde se encuentran las matrices del pensamiento político occidental, la ciudadanía distinguía al ciudadano de la *pólis* como aquel que participaba de los destinos de la ciudad; “todos los asuntos de los que se ocupaban los ciudadanos eran asuntos políticos”. En el Estado moderno, la expresión “ciudadanía”, originariamente, se refiere a los derechos políticos que evolucionan en un momento posterior hacia un sentido más amplio y pasa a abarcar los derechos económicos y sociales.

El trabajo comprende tres partes: en el primer capítulo, se estudia el proceso histórico de construcción de la ciudadanía; el segundo capítulo analiza la ciudadanía en cuanto resultado de condicionamientos políticos y como concepto jurídico instituido en los límites del Estado; finalmente, el tercer capítulo trata propiamente de la democracia participativa, en que los actores son plurales y los institutos previstos en la Constitución Brasileña de 1988, en su artículo 14, representan importantes posibilidades para la concretización de la ciudadanía.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| RESUMO..... | v |
| RESUMEN..... | vi |
| INTRODUÇÃO..... | 01 |
| | |
| CAPÍTULO 1. CONCEITO DE CIDADANIA: NATUREZA E PROBLEMATIZAÇÃO.. | 03 |
| 1.1 A Cidadania Antiga: Grega e Romana..... | 03 |
| 1.2 A Cidadania na Idade Média..... | 08 |
| 1.3 A Cidadania Moderna e a Construção de T. H. Marshall..... | 11 |
| 1.4 A Cidadania e a Democracia..... | 26 |
| | |
| CAPÍTULO 2. CIDADANIA E SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO..... | 33 |
| 2.1 As Raízes Históricas do Sistema Político Brasileiro..... | 33 |
| 2.2 Direito, Constituição e Cidadania..... | 43 |
| 2.3 A Cidadania nas Constituições Brasileiras anteriores a 1988..... | 52 |
| 2.4 A Cidadania na Perspectiva da Constituição de 1988..... | 64 |
| | |
| CAPÍTULO 3. CIDADANIA, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA..... | 77 |
| 3.1 Cidadania e Participação..... | 77 |
| 3.2 A Representação Política..... | 80 |
| 3.3 A Insuficiência da Representação Política..... | 87 |
| 3.4 Os Institutos de Democracia Participativa..... | 91 |
| | |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 107 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 111 |
| ANEXOS..... | 116 |

INTRODUÇÃO

Neste final de milênio, em meio as mais diversas crises de paradigmas, também o termo cidadania, que resulta de um processo histórico plurissecular, vem sendo retomado, visando-se à reafirmação do ser humano na sociedade contemporânea. Esta, em sua multicomplexidade, provocada em parte pela mundialização da economia, tem redefinido de forma profunda a vida das pessoas. Assim, novos conceitos geopolíticos estão baseados em vetores tecnocientíficos pós-industriais que transcendem os Estados. Subsistem, entretanto, “excluídos da sociedade estabelecida”, fenômeno que leva a refletir e permite compreender o encolhimento do espaço público e sua oposição aos valores e normas que constituem a dimensão ética e democrática do meio social.

Os valores da liberdade e igualdade, enunciados na Declaração de 1789, nasceram imersos em contradições, isto é, imediatamente pareceu a muitos que o projeto fosse incompleto, pois, ao mesmo tempo que contemplava a igualdade formal, nem sequer tangenciava a desigualdade social. Conseqüentemente, o mundo moderno não manteve a promessa de tornar o homem livre e feliz, por isso, tais ideais democráticos possuem extrema atualidade nos países que vivem em condições de dependência e falta de liberdade, mesmo porque, uma sociedade só existe quando os indivíduos têm consciência de seu “pertencimento” a ela. Então, torna-se possível falar de ordem institucional efetiva na medida em que é construída pela cidadania.

Nesse contexto, a cidadania tem despertado grande atenção nos dias de hoje – os indicativos sociais atuais são caracterizados pelo desemprego crescente, a pobreza e o racismo, entre outros fatores – quando as relações sociais se revestem de novos valores e exigem, sobretudo, a afirmação da democracia concebida como um processo concreto e não meramente como um conjunto de regras, e o fortalecimento do papel redistributivo do Estado.

A cidadania, como prática da reivindicação, da apropriação de espaços para fazer valer direitos, não obstante sua visível atomização, é imprescindível como fundamento de uma nova ordem social, encontrando seu aporte na democracia participativa, em cuja essência reside a supremacia da vontade popular. Se o único poder legítimo é o que emana da vontade dos cidadãos, a participação caracteriza a expressão da liberdade.

Em vista dessas colocações, o trabalho presume três etapas. O primeiro capítulo ocupa-se da construção histórica da cidadania, desde a cidadania grega, em que o homem encontrava sua emancipação na cidade-Estado, fundada na ideia da participação política dos cidadãos, passando pela cidadania romana, medieval, até chegar à cidadania moderna, fases em que se operam importantes transformações de sentido e alcance do tema proposto. Este capítulo também integra uma reflexão acerca das relações entre cidadania e democracia, levando em consideração que a garantia de “oportunidades iguais a todos os atores sociais” vem a ser a condição de cidadania.

O segundo capítulo corresponde ao estudo da cidadania e do sistema político brasileiro, no qual a delimitação dos espaços público e privado deixou graves seqüelas. Verifica-se, nessa etapa do trabalho, o significado e a extensão, mais ou menos restritos, adquiridos pelo termo “cidadania” nas mais diversas fases da história do Brasil, procedendo-se também ao exame do tratamento que é concedido à cidadania e aos aspectos atinentes ao tema nas diferentes constituições brasileiras.

O capítulo terceiro desta dissertação versa sobre a democracia participativa, principalmente sobre os institutos preconizados na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 14, que podem vir a ser instrumentos importantes no processo de reconstrução da cidadania e na análise dos fatores intrínsecos à questão.

A fim de atingir o objetivo a que se propõe – o de identificar as falhas e avanços relacionados à conquista da cidadania por parte dos indivíduos – esta dissertação emprega preponderantemente o método indutivo, através da técnica de pesquisa bibliográfica, integrada por uma pesquisa de campo. A hipótese a ser testada mediante a aplicação de tal metodologia é a de que a cidadania, transformadora, solidária e concreta encontra sua viabilidade na democracia participativa. A abordagem do tema, obedecendo às etapas mencionadas e pautando-se na metodologia acima descrita, propiciará uma visão abrangente da cidadania, permitindo avaliar a trajetória percorrida pela sociedade brasileira no que se refere à sua efetivação. Além disso, pretende-se a partir do estudo realizado, apontar as lacunas que deixaram de ser preenchidas neste percurso, indicando alguns mecanismos a serem adotados e a direção a ser seguida pela sociedade no sentido de alargar o significado e o alcance do termo “cidadania”, visando à sua concretização.

CAPÍTULO 1

CONCEITO DE CIDADANIA: NATUREZA E PROBLEMATIZAÇÃO

Falar em cidadania significa enfatizar o seu caráter de construção histórica, pois, como projeção da liberdade, constitui-se de significados e condicionantes plurais, os quais sugerem que não há uma essência única imanente ao conceito de cidadania. O que observa-se como inerente à idéia de cidadania é a participação, o agir para construir o seu próprio destino. Todavia, se historicamente, encontramos alguma confluência em seu significado, no sentido de prerrogativa dos cidadãos para a instituição e administração das coisas comuns, as variadas *práxis* humanas permitem identificar substanciais diferenças entre a cidadania moderna e a cidadania que antecede a positivação do direito.

1.1 A Cidadania Antiga: Grega e Romana

O termo cidadania nos remete à sua gênese, à cidadania grega. Embora, de acordo com vários autores, não se possa falar de um regime verdadeiramente democrático, há que se fazer referência aos exercícios democráticos dos cidadãos atenienses, os quais, reunidos em praça pública - *ágora*¹ -, decidiam diretamente acerca das leis e elegiam os administradores. Na *ágora*, - onde estão centralizados e acontecem os debates sobre os problemas de interesse comum - reside a originalidade da cidade grega. O nascimento da *pólis*² é um fato que provocou grandes alterações na vida social e nas relações entre os homens, porque a *pólis* faz-se pela autonomia da palavra humana, através da discussão, da argumentação, afastando a “palavra mágica dos mitos”, até então dominante.

A instauração da ordem humana dá origem ao cidadão da *pólis*, condição inexistente na comunidade tribal. O cidadão da *pólis* participava dos destinos da cidade por meio

¹ *Ágora*, além de mercado é, a princípio, a praça pública, onde os cidadãos entram em contato com os interesses da comunidade, sendo que em cidades mais importantes como Atenas e Esparta, nas quais o número de cidadãos é maior, as assembleias populares recebem o nome de *EKKLĒSIA*.

² BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de Política*. 8.ed. Brasília: UNB, 1995. v. 2. p. 949. Por *pólis* se entende uma cidade autônoma e soberana, cujo quadro institucional é caracterizado por uma ou várias magistraturas, por um conselho e por uma assembleia de cidadãos (*politai*). A origem da *pólis* constitui-se num dos “momentos mais obscuros da história”, sendo que alguns autores fixam o seu surgimento em torno do ano 500 a.C., enquanto outros a situam na fase monárquica. BOBBIO observa que essas divergências são fruto dos variados ângulos a partir dos quais os estudiosos analisam o assunto.

do uso da palavra em praça pública. Porém, não eram todos os indivíduos residentes na comunidade que detinham o poder de influir nos desígnios da coletividade, pois o *status* da cidadania³ constituía-se num privilégio de poucos: “apenas 6 ou 7% dos habitantes da *pólis* eram cidadãos. Quase 60% eram escravos. Mulheres, crianças e estrangeiros também não eram cidadãos”.⁴ Isso significa que um número pequeno de pessoas, consideradas cidadãos propriamente ditos, estavam capacitadas para decidir por todos.

A democracia, portanto, “era privilégio de ínfima minoria social de homens livres apoiados sobre esmagadora maioria de homens escravos”.⁵ Por isso, quando falamos em democracia ateniense, convém lembrar que a maior parte da população não participava do processo político. Nesse sentido, quanto mais evoluía a idéia de cidadão, com a consolidação da democracia, mais a escravidão surgia como seu indispensável contraponto, pois os escravos sustentavam esse modelo, na medida em que a eles eram reservadas todas as tarefas consideradas “menores”.

O fato de morar em uma mesma cidade não torna os seus habitantes igualmente cidadãos.⁶ Os escravos não eram cidadãos, pois a necessidade de trabalho condenava-os à condição de meros instrumentos inanimados, assim como também os negociantes e artesãos que, dedicando-se à atividade de comércio, não podiam dispor de seu tempo para desenvolver o pensamento, conforme explicava Aristóteles.⁷ As crianças e mulheres também eram privadas da condição de cidadãos, as primeiras por serem incapazes de usar a própria razão e as segundas por sua “natureza”, que justificava a não participação na vida pública. Aos estrangeiros (*metecos* = estrangeiros residentes), justificava-se a exclusão, pois uma das características do cidadão antigo era sua crença religiosa em sintonia com a religião da cidade - cada localidade tinha sua divindade -, e o estrangeiro não era da cidade.

Para ser cidadão, na concepção de Aristóteles, não basta ser um homem livre; é ne-

³ Etimologicamente, cidadania vem de “cidade”. Cidade vem de *civitas*, para os antigos romanos, significando a sociedade política. A cidadania é a ação pela qual alguém se torna civil, habitante de uma cidade, e passa a fazer parte de uma civilização. No início da civilização grega, o conceito de cidadania ligava-se intimamente ao de cidade. As cidades gregas formavam uma organização de pessoas “cidadãos”, unidos por uma mesma história em torno do culto ao deus específico de cada localidade.

⁴ MACHADO, José Nelson. O brasileiro como cidadão. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 30 nov. 1998. p.1-3.

⁵ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 1977. p. 268.

⁶ Cidadão deriva de *civis*, palavra latina de dois gêneros que designa os habitantes das cidades, porém não qualquer habitante, mas somente aqueles que tiveram direitos, os que participavam das atividades políticas. *Civitas*, *civitatis* referia-se à condição de cidadão. Similarmente, a palavra político advém da palavra grega *pólis*, que também significava cidade. Na Grécia antiga, os habitantes das cidades dividiam-se em políticos e idiotas; os primeiros participavam da vida da *pólis* e os segundos não, sendo que o sentido de idiota, na época, traduzia o oposto da palavra político. MACHADO, José Nelson. op. cit. p. 1-3.

⁷ Aristóteles. *Política*. In: Os Pensadores. *Aristóteles—Vida e Obra*. São Paulo: Nova Cultural, 1999. p.141-

cessário também ter qualidades que variam conforme as exigências previstas na Constituição da cidade. Aristóteles concorda que o bom governante deve ter a virtude da prudência prática (*phronesis*), através da qual atinge o bem de todos. Tal exigência é difícil de ser encontrada no homem comum, por isso priva da cidadania a classe dos artesãos, comerciantes e trabalhadores em geral.⁸ Àqueles que possuem essas ocupações não resta o tempo do ócio para participar do governo. A idéia expressa pelo filósofo grego denota o desprezo pelo trabalho manual, que “embruteceria a alma”, tornando o indivíduo incapaz de deliberações.

A cidade antiga absorvia totalmente a vida do cidadão, no sentido de que a vocação do cidadão era a cidade, pois nessa época desconhecia-se a vida civil. A liberdade existia apenas para a *pólis*, e o que dotava o ser de subjetividade e titularidade de direitos não era sua condição humana, mas o fato de pertencer à coletividade. Os atenienses gozavam apenas da liberdade que o Estado lhes deixava, sendo que não havia, praticamente, vida privada: o *privus* era o espaço da relação em família, espaço da sujeição e do poder absoluto, onde vigoravam interdições de natureza diversa. Segundo Comparato, muitas cidades gregas proibiram o celibato, outras, o trabalho manual ou, contraditoriamente, a ociosidade. Até a moda era objeto de regulação pública: a legislação espartana determinava o penteado das mulheres e a de Atenas proibia que elas levassem em viagem mais do que três vestidos. Em Rodes, a lei impedia os homens de se barbearem e, em Esparta, eles eram obrigados a raspar o bigode. Tanto a religião quanto a educação eram assuntos de exclusiva competência dos Poderes Públicos, pois tratava-se de moldar o caráter dos cidadãos a serviço da *pólis*.⁹

A *pólis* constituía-se num organismo verdadeiramente político, em particular durante os séculos V e VI a.C. Desse microcosmo que formava a cidade, advinha a superioridade do povo grego.¹⁰ A participação solidária, militante, nos destinos da cidade era o dado condicionante de toda a existência, através do qual o orador ateniense confessava a sua

251.

⁸ Cf. Aristóteles. **Política**. In: Os Pensadores. **Aristóteles—Vida e Obra**. São Paulo: Nova Cultural. 1999.p.221.

⁹ Cf. COMPARATO. Fábio Konder. A nova cidadania. **Lua Nova**. São Paulo: CEDEC, n. 28/29. p.85. 1993.

¹⁰ “Alguns espíritos eminentes puderam compreender a existência de um povo grego que diferia dos outros povos pela língua, pela poesia, pela arte, pelo culto das grandes divindades; mas mesmo esses, permaneceram por muito tempo sem aspirar à unidade pan-helênica, uma vez que, aos seus olhos, a grande superioridade dos gregos prendia-se precisamente à sua concepção da *pólis*. O mundo bárbaro era constituído de monarquias monstruosas, massas sem vida: só o mundo grego correspondia à definição do homem, que é na plenitude do tempo, um ser político”. GLOTZ, Gustave. **A cidade grega**. São Paulo: Difel. 1980. p. 22.

crença nas vantagens da deliberação (*isegoria*).

As bases da democracia grega são assim resumidas por Gustave Glotz:

“Orgulhosos de serem cidadãos livres, os atenienses talvez ainda sintam mais orgulho de serem cidadãos iguais. A igualdade é mesmo, para eles, a condição da liberdade; é exatamente por serem todos irmãos nascidos de uma mãe comum que não podem ser nem escravos nem senhores uns dos outros. As únicas palavras que, na sua língua, servem para distinguir o regime republicano dos outros regimes são isonomia, igualdade perante a lei, e isegoria, direito igual de falar.”¹¹

Por fim, a experiência histórica da democracia direta dos gregos, não obstante ter sido uma forma atenuada de oligarquia (governo dos *oligoi*, de poucos), visto que apenas os cidadãos - pequena parcela da população - usufruíam dos privilégios da igualdade perante a lei, deixou como legado para a civilização ocidental moderna o princípio do primado da lei e as bases do Direito Público Moderno (a democracia representativa formal), fazendo desta um referencial ao homem contemporâneo.

Em Roma, a instituição de um regime democrático ou popular não se impunha com clareza, cabendo aos reis grande autonomia tanto para decidir como para executar as leis. Cidadão, que o romano traduziu de *pólitás* para *cives*, era aquele que, na esfera romana detinha o *ius civitatis*, o qual distinguia o romano do não romano. Inversamente à Grécia, observa-se uma privatização do espaço público¹² com a nomeação, por parte do Estado, de funcionários para dizerem o Direito e decidirem os rumos da vida pública de Roma. De forma que o Estado romano

“(...) seria um administrador que tutela interesses dos patrícios, impondo objetivos destes aos demais, seja pelos tributos – impostos – seja para aqueles servirem de instrumento de saque, como guerreiros. A atividade Política, além desta dominação exercida pelo Estado, diria respeito à relação entre tutor e pupilos, e seria efetuada mediante um instrumento: o Direito romano. Por este se garantia a não interferência do Estado na propriedade privada, nos interesses patrícios, a não ingerência do público, coletivo, no particular.”¹³

Os reis delegavam a decisão e execução das leis a uma Assembléia, composta por

¹¹ GLOTZ, Gustave. Op. cit. p. 108.

¹² Os nobres romanos tinham um senso agudo da autoridade e da majestade de seu Império. mas o que chamamos de senso de Estado ou serviço público era-lhes estranho. Distinguiam mal funções públicas e dignidade privada, finanças públicas e bolsa pessoal. A grandeza de Roma era propriedade coletiva da classe governante e do grupo senatorial dirigente. do mesmo modo as cidades autônomas que formavam o Império eram coisa dos notáveis locais. As funções públicas eram tratadas como dignidades privadas cujo acesso passava por um elo de fidelidade privada. ARIÈS, Philippe & DUBY, Georges. **História da vida privada**. São Paulo: Companhia das Letras. 1991. p. 103.

¹³ MAAR, Wolfgang Leo. **O que é política**. São Paulo: Brasiliense. 1992. p. 32-33.

todos os cidadãos em idade militar. Havia várias assembleias populares, dentre as quais assume maior relevância o comício centúrial. Deste, participavam, “com efeito, todos os cidadãos, se bem que com diferente peso político, conforme as classes de censo e de idade; cabiam-lhes a eleição dos mais altos magistrados da cidade e a votação das leis, (embora não muito abundante legislação de tipo privado, seja, em grande parte, obra da assembleia da plebe)”¹⁴.

Desta forma, ao contrário do que ocorria em Atenas, onde as decisões davam-se através do voto direto, em Roma o voto era uma prerrogativa das centúrias que possuíam pesos diferentes nas votações.¹⁵ O Senado,¹⁶ órgão administrativo da Monarquia romana, era composto pelos chefes dos diferentes grupos que formavam o país. Eles provinham das famílias ricas e nobres, enfeixando grandes poderes. Segundo Rostovtzeff, “é provável que essas pessoas fossem comumente chamadas de ‘pais’ (patres) e seus descendentes de patrícios, que já naquela época remota gozavam de certos privilégios, entre os quais o direito de servir de intermediários entre o rei e os deuses”¹⁷.

O grau de participação do povo romano na atividade política foi inferior ao do povo ateniense. Porém, tanto na Grécia como em Roma, “a reação mental e a divisão social, em conjunto, privaram o mundo antigo do poder de conservar sua civilização, ou de defendê-la contra a dissolução interna e a invasão externa da barbárie”¹⁸.

¹⁴ BOBBIO, Norberto et al. *Op. cit.* p. 1112.

¹⁵ No mundo antigo, domina uma concepção aristocrática e não cosmopolita-igualitária, de forma que o homem só possui direitos se faz parte de uma comunidade política. Assim, o direito, de acordo com tal concepção, não é inerente à pessoa humana, e sim adquirido.

Em Roma “quem se encontra fora do círculo do Estado é *hostis*; o que se encontra no raio menor do império, mas fora da *res pública* é *hostis* submetido – *servus, diditicius, súbdito* ou cliente; o que se encontra no raio menor, mais próximo da *res pública*, embora ainda assim, fora dela, é o aliado – *socius, amicus*; o que se acha na sociedade de *res pública*, mas fora do governo, é o *civis*, o qual toma parte na assembleia do *populus*; o que se encontra no interior da esfera do governo, visto que tem a pretensão de governar, é o *nobilis* da aristocracia; e este, na medida em que tem o poder executivo, é o *magistratus* e, na medida em que tem o direito de o controlar, é o *pater*, membro do Senado”. CRIFO, Giuliano. In: MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 6. ed. Portugal: Coimbra Editora, 1997. v. 1. p. 56.

¹⁶ Calígula nomeou seu cavalo preferido Senador de Roma, sinalizando o caráter da instituição na vida pública do Império. Os critérios legais, como a eleição ou a posse de determinada fortuna, não passavam de engodo, uma condição necessária mas insuficiente: para um único senador havia milhares de proprietários que poderiam ambicionar o ingresso no senado se fortuna fosse o verdadeiro critério. Entretanto, a realidade da vida política estava na cooptação: o clube que era o Senado decidia se um homem tinha o particular perfil social que o tornava admissível em seu seio e se traria sua cota ao prestígio coletivo que os membros desse clube dividiam entre si. A cooptação não era efetuada diretamente pelo corpo de senadores, porém, passava por uma das numerosas redes do clientelismo político. Mas Roma não é um Estado moderno. Neste, um homem público não serve realmente ao Estado; aproveita-se de suas funções para obter vantagens, colocando seus interesses acima dos interesses da coletividade. Todavia, o Estado moderno não constitui a única forma de dominação dentro do sistema. ARIÈS, Philippe & DUBY, Georges. *Op. cit.* p. 104.

¹⁷ ROSTOVITZEFF, M. **História de Roma**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 29.

¹⁸ *Idem.* p. 302.

1.2 A Cidadania na Idade Média

A Idade Média abrange um período extenso. São mil anos (de 476 a 1455) entre a queda do Império Romano do Ocidente e a tomada de Constantinopla pelos turcos. Nesse período, é estabelecido um vínculo entre Estado e Igreja, pois esta legitima o poder do Estado, atribuindo-lhe uma origem divina. A Igreja assume como instituições legítimas a propriedade privada, o matrimônio, o direito, o governo e a escravidão, mantendo os ideais cristãos fora do mundano.

Em virtude da ordem feudal, a partir do séc. XI, o Estado ficou totalmente enfraquecido. Os comandantes militares (condes, duques), por contarem com suas milícias e possuírem autonomia na administração da justiça, muitas vezes têm maior poder que o rei. Assim, essas relações traduzem-se numa hierarquia de titularidade e exercício do poder político, e estão ligadas por vínculos contratuais, sendo que, em tais circunstâncias, o poder privatiza-se. Nesse contexto de extrema fragmentação política, a Igreja exerce enorme influência, uma vez que também mantém o monopólio do saber, e a cristandade envolve toda a vida medieval¹⁹.

Ao contrário das concepções da Antigüidade, segundo as quais a função do Estado é proporcionar a integração e suprir necessidades dos indivíduos, na Idade Média predomina a concepção negativa de Estado, pois a ele caberia vigiar e intimidar - através do emprego da força física - os indivíduos, para que agissem “corretamente”. Ao mesmo tempo, agia a Igreja, voltada para os “interesses da salvação da alma”. Era a Igreja que se contrapunha à sociedade e com ela mantinha relações.

Dessa forma, as características das práticas políticas que se impuseram, advindas das relações de vassalagem, do domínio do poder suserano, não permitiam o exercício da liberdade do homem político que a cidadania projeta: o que sobressai nesse período eram as relações de suserania e vassalagem, unindo os senhores entre si.²⁰ Nessa perspectiva,

¹⁹ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Portugal: Coimbra, 1977. p.61. Em 1215, surge, na Inglaterra a Magna Carta, imposta pelos barões ao rei, iniciando nesta data a limitação do poder do Estado. Porém, esses limites não foram impostos em benefício de toda a população, mas somente daquela classe aristocrática. A Magna Carta, como o seu próprio nome indica, Magna Carta *Libertatum*, foi o início do Direito Constitucional e a primeira declaração histórica dos direitos, embora, como dito acima, bastante incompleta. Mais tarde, novas conquistas adviram a partir das lutas entre a nobreza latifundiária e o poder real, com a *Petition of Right* (1629), o *Habeas Corpus Act* (1679) e o *Bill of Right* (1689). Também o *Instrument of Government* (1652), que mais tarde influenciou a Constituição dos Estados Unidos, em 1787 deve ser mencionado.

²⁰ O fato de alguém submeter-se à condição de vassalo, porém, não significava a sua diminuição em termos

constata-se que:

“com a decadência e o desaparecimento da civilização greco-romana, o mundo ocidental atravessou vários séculos de supressão da cidadania. O *status civitatis* foi substituído por um complexo de relações hierárquicas de dominação privada. O renascimento da vida política fundada na liberdade entre iguais deu-se apenas a partir do século XI, nas cidades-Estados da península itálica, e com características muito semelhantes às da cidadania antiga: o grupo dos que tinham direitos políticos era composto de uma minoria burguesa (isto é, etimologicamente, dos habitantes dos burgos, tornados independentes dos domínios feudais), sob a qual labutava toda uma população de servos e trabalhadores manuais, destituídos de cidadania.”²¹

Assim, a característica principal dessa estrutura política, social e econômica da Europa medieval, resume-se na falta de unidade de governo. Não é possível perceber um único centro irradiador de organização política ou normativa; existe uma multiplicidade de fontes, informando diferentes tipos de poder (tribos, feudos, cidades, Igreja Católica), donde advém um pluralismo de ordens jurídicas vigentes, muitas vezes no mesmo território: Direito Canônico, Direito dos Senhorios, Direito das Cidades, entre outros.

Bobbio observa que a sociedade feudal

“(...) é o exemplo historicamente mais convincente de uma sociedade constituída por vários centros de poder, com frequência concorrentes entre si, e por um poder central muito débil que hesitaríamos em chamar de estado no sentido moderno da palavra, isto é, no sentido de que o termo ‘estado’ está referido aos estados territoriais que nascem exatamente da dissolução da sociedade medieval. A sociedade feudal é uma sociedade pluralista mas não é uma sociedade democrática: é um conjunto de várias oligarquias.”²²

Dessa forma,

“Na sociedade feudal, o ‘*status*’ era a marca distintiva de classe e a medida de desigualdade. Não havia nenhum código uniforme de direitos e deveres com os quais todos os homens - nobres e plebeus, livres e servos - eram investidos em virtude da sua participação na sociedade. Não havia, nesse sentido, nenhum princípio sobre a igualdade

de honraria ou de *status* social, podendo muitas vezes ocorrer o oposto, ou seja, em razão do contrato de vassalagem, muitos proprietários rurais chegavam à condição de governantes locais. Neste sentido, ver ZANCANARO, Antonio Frederico. **A corrupção político-administrativa no Brasil**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

²¹ COMPARATO, Fábio K. Op cit. p.24.

²² BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 58.

dos cidadãos para contrastar com o princípio da desigualdade de classes.”²³

Ainda, conforme Bertaso:

“(…) a relação política, na idade média, era dada através da hereditariedade e da vida religiosa à qual pertencia o indivíduo na sociedade. Ser proprietário de terras, além do exercício da autoridade pública e religiosa, determinava o ‘status’ e os privilégios que por ‘natureza’ possuíam: eram excluídas de toda participação ativa nos assuntos públicos, as classes inferiores.”²⁴

Nessa sociedade, portanto, predominava a relação de domínio e desigualdade.²⁵ Tal concepção, bem como sua justificação, encontramos em Platão (428-7 a.C.), na obra *A república*, onde afirma:

“Na cidade sois todos irmãos, dir-lhe-emos, prosseguindo nesta ficção; mas o deus que vos formou misturou ouro na composição daqueles de entre vós que são capazes de comandar: por isso são os mais preciosos. Misturou prata na composição dos auxiliares; ferro e bronze na dos lavradores e dos outros artesãos.”²⁶

A idéia expressa no fragmento citado, presente na Grécia Clássica, perpassou toda a era medievla, só perdendo coesão com o advento das idéias políticas dos séculos XVII e XVIII. Nesse contexto, as relações que se instalam na época medieval são particularistas, sedimentadas no espaço privado da propriedade do senhor, informando, portanto, o grande período de supressão da cidadania que a Idade Média encerrou. É interessante apontar aqui o universalismo bíblico, em vigor naquele momento, que traça o perfil da possível dignidade do ser humano no seu conjunto, contrapondo-se à situação de desigualdade vivida pelos indivíduos.

²³ MARSHAL, L. T. H. *Cidadania, classe social e “status”*. Rio de Janeiro, Zahar, 1967. p. 64.

²⁴ BERTASO, João Martins. *Devir-Cidadania: as (im)possibilidades na leitura freudiana*. Dissertação de Mestrado em Direito. Florianópolis: UFSC, 1998. p. 32-33.

²⁵ Dado aos vários centros de poder existentes, e “porque não há uma relação geral e imediata entre o poder do Rei e os súditos, os direitos são a estes conferidos não enquanto tais, individualmente considerados, mas sim enquanto membros dos grupos em que se integram; são direitos em concreto e em particular, como expressão da situação de cada pessoa; direitos que se apresentam como privilégios, regalias, imunidades que uns tem e outros não, ou direitos institucionais, em vez de direitos atribuídos genericamente a todas as pessoas”. MIRANDA, Jorge. Op. cit. p. 62.

²⁶ PLATÃO. *A república – Diálogos I*. Portugal: [s.n], 1975. p. 113.

1.3 A Cidadania Moderna e a Construção de T. H. Marshall

Várias teorias fundamentaram o Estado Moderno desde a sua constituição, durante a Idade Média. Como foi dito anteriormente, no plano político o caráter marcante do Estado medievo é a falta de unidade de governo, sendo o poder pulverizado nas mãos de um grande número de senhores feudais.

A doutrina fundamental da Igreja era, nessa época, o agostinismo, construído a partir das idéias de Platão - primazia da fé sobre a razão e o conhecimento. Entretanto, com o decorrer do tempo, essa visão mostrava-se insuficiente, e a Igreja Católica necessitava adaptar sua ideologia ao papel político que desempenhava. Encontrou em Santo Tomás de Aquino²⁷ a idéia da origem divina do poder, congraçando seu objetivo de domínio, pois todos os reis deveriam, então, submeter-se ao Papa. Desta forma, o modo de produção feudal permanece, porém os senhores feudais perdem grande parcela de poder político para o rei, o qual só se legitima com a chancela divina do Papa, representante de Deus na Terra e "provedor da Igreja e da nobreza".

A história do processo de centralização de poder e enunciação da sociedade moderna, necessitou de transformações econômicas, políticas e teóricas que ocorreram nos séculos XVII e XVIII²⁸. O desenvolvimento do modo de produção capitalista passa a exigir um novo Estado. Para a implementação dessa exigência, muitos séculos decorrem moldando tal objetivo até dar-se o desfecho, com a reivindicação da burguesia de um Estado sob seu controle exclusivo. Já nos séculos XV e XVI a burguesia persegue efetivamente uma maior participação política, visando à conquista de espaços até então monopolizados pela nobreza. A ascensão da burguesia rompe com o estabelecido, projetando uma nova ordem:

“No Estado-nação cada cidadão encontra-se numa relação direta com a autoridade soberana do país, em contraste com o Estado medieval, no qual essa relação direta é desfrutada apenas pelos grandes homens

²⁷ A cristandade projeta-se no plano político principalmente como exigência de limitação do poder – que vem de Deus. Na distinção entre “lei divina e lei humana ou entre lei eterna, lei natural e lei humana, a Escolástica com Santo Tomás de Aquino (*Summa Teológica*), sobretudo viria, mais tarde, a enfrentar o problema da lei injusta e a admitir o direito de resistência em certas condições”. MIRANDA, Jorge. Op. cit. p.60.

²⁸ Com a reforma protestante, que ocasionou a divisão da Igreja Católica, a realidade social começa a ser questionada, originando-se na França, a corrente filosófica do Iluminismo, que, em Descartes teve seu grande precursor. Valoriza-se o racionalismo, todas as questões são explicadas pela razão e não justificadas pela vontade divina, como ocorria com o poder do soberano ou com o Direito Natural. O poder do soberano passa a ser explicado como resultante da vontade popular e o direito natural, como um produto da razão. Assim, os Direitos humanos são produto da civilização humana, são direitos históricos. Bobbio, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

do reino. Por conseguinte, um elemento essencial da construção da nação é a codificação dos direitos e deveres de todos os adultos que são classificados como cidadãos. A questão é o quão exclusiva ou inclusivamente o cidadão é definido.”²⁹

O mundo burguês foi gerado a partir das idéias de intelectuais, cuja postura era de incompatibilidade às idéias consagradas pelo mundo feudal contrapondo a este o estado natural, em que todos os homens nascem livres e com direitos. Entre esses intelectuais, assumem posição de destaque no que diz respeito às concepções doutrinárias da supremacia do indivíduo, Hobbes, Locke e Rousseau.

Hobbes, com sua concepção do homem, previa que:

“(…) somente a autoridade e a razão refreariam o impulso agressivo, insaciável e egoísta do homem em seu estado natural, e, em assim sendo, imperiosa seria a organização política de uma sociedade em que o governo, visando à segurança e ao bem-estar do todo, não encontraria limites de poder.”³⁰

Hobbes foi o teórico do Estado Absolutista, em que o soberano enfeixava poderes absolutos, visto que não era parte integrante do contrato, aí entendido como cessão integral, obrigando apenas os súditos. Sendo “o homem o lobo do homem”, abdicar de suas liberdades individuais em favor do Estado-Leviatã seria para Hobbes algo inevitável. A doutrina do Estado Absolutista sustentou-se enquanto este representava uma tentativa da burguesia de retirar parte do poder político que estava concentrado na nobreza, desautorizando a teoria da origem divina do poder. No entanto, com o fortalecimento da burguesia, a figura do monarca e de seu poder absoluto não mais se sustentavam. A burguesia buscava consolidar seu poder, dominar as demais classes, e construir seu Estado, agora como nova classe hegemônica.³¹

Nessa trajetória, assume importância John Locke (1632-1704), cuja doutrina é considerada como a base do Estado Constitucional Inglês, que se formou após a Revolução de 1688, e como fonte de inspiração das idéias de Charles de Montesquieu (Teoria da Separa-

²⁹ BENDIX, Reinhard. **Construção nacional e cidadania**; estudos de nossa ordem social em mudança. São Paulo:EDUSP. 1996. p. 109-110.

³⁰ In: WOLKMER, Antônio Carlos. **Ideologia, Estado e Direito**. São Paulo: RT, 1989. p. 58.

³¹ Cf. COVRE, Maria de Lourdes Manzini. **O que é cidadania**. São Paulo: Brasiliense. 1991. p. 25.

ção dos Poderes), surgidas alguns anos mais tarde. O pensamento de Locke parte do estado de natureza e do contrato original, que fundamentam a sociedade política e o governo civil. O estado de natureza está regulado pela razão, sendo que os direitos naturais subsistirão para fundar a liberdade e não serão objeto de renúncia por parte do contrato original, pois, ao invés de desaparecerem, retirados pela soberania, permanecerão no estado de sociedade; a sociedade é inerente aos homens, implicando direitos e obrigações, e o governo terá somente papel de conciliador. O governo de Locke se funda no consentimento pois, o homem, sendo livre por natureza não pode ser privado dessa condição e submetido ao poder de outro sem o seu próprio consentimento.

De acordo com tal perspectiva, existem direitos que pertencem ao homem no estado natural, como a propriedade privada, os instrumentos, o capital, e que, segundo Locke, seriam extensão natural da livre disposição que o homem tem sobre seu corpo e seu trabalho. Assim, os proprietários “reúnem-se e entram em acordo para definir o poder público encarregado de realizar o direito natural. Este poder é soberano, no sentido de que os que o instituíram, e na medida em que ele atue segundo seu fim, são obrigados a obedecer-lhe e a lhe prestar apoio”.³²

Em Locke, a sociedade no estado de natureza tem condições de organizar-se com harmonia, não necessitando recorrer à ordem política. O Estado surge apenas quando os direitos naturais não têm força suficiente para vingarem: aí é preciso constituir um poder que os enuncie, formalize e garanta, de modo que

“o princípio-Estado é necessário – com seu aparelho legislativo, judiciário, policial e militar –, mas é uma forma vazia. Os cidadãos proprietários decidem sobre a natureza do corpo legislativo e do governo e sobre quais são os que, dentre eles, merecem a confiança para realizar suas tarefas. Portanto, é deles que depende o regime, que durará enquanto servir ao bem público. Se o Estado fracassasse em sua missão e contrariasse os direitos naturais, seria um dever dos cidadãos desencadear a ‘insurreição sagrada’ e formar governos decididos a fazer do Estado um poder ao serviço das liberdades inscritas em cada indivíduo.”³³

Na teoria de Locke, o indivíduo é proprietário daquilo que consegue com o suor de seu rosto, com a força de seu trabalho. A riqueza que o indivíduo possui é vista como de-

³² CHÂTELET, François et al. *História das idéias políticas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997. p. 59.

³³ Idem, p. 60.

corrência do seu trabalho e não como resultado da expropriação da propriedade alheia.³⁴ Tanto em Hobbes como em Locke, o individualismo e o elitismo estão presentes, tendo em vista que a igualdade defendida é de natureza abstrata, geral e puramente formal, e que só as minorias - proprietários - possuem plena cidadania. Conforme observação feita anteriormente, a teoria de Locke exerce grande influência sobre os demais intelectuais: passa por Montesquieu na formulação da “separação de poderes”, estando presente na Declaração da Independência americana, na Declaração de Direitos francesa chegando até nossos dias.

Verifica-se, entretanto, no processo dialético da História, que

“Ao mesmo tempo em que burguesia lutava contra a nobreza pelo domínio político da sociedade, ela via aparecer, no outro extremo do campo de batalha, a classe que com ela iria disputar esse controle, alguns séculos mais tarde: o proletariado. A luta da burguesia, então, teria que se dar em duas frentes. Era preciso dar cabo ao poder da nobreza e, ao mesmo tempo, absorver alguns dos anseios do proletariado nascente, de maneira a convencer o operariado de que o regime que estava sendo proposto era realmente o mais justo e igualitário. Era preciso começar a ampliar a democracia.”³⁵

Assim, setenta anos depois de Locke, o suíço Jean-Jacques Rousseau (1712) retomava o tema em sua obra **Do Contrato Social** (1757). O denominador de Rousseau é a “vontade geral”, a qual afirma ser soberana. A concepção anti individualista do filósofo remete para relações mais justas entre os homens: “Nenhum homem tem autoridade natural sobre seu semelhante; a força não produz nenhum direito”.³⁶ Ele adverte que a autoridade legítima somente pode se estabelecer sobre a base das convenções. O Estado vai assegurar aos cidadãos os direitos que por natureza já possuíam, transformando os direitos naturais em direitos civis.

Para Rousseau, a cidadania não pode separar a liberdade da igualdade, quando observa “que nenhum homem pode ser tão rico a ponto de sua posição lhe permitir comprar o outro, e tampouco um outro tão pobre a ponto de se vender”,³⁷ ninguém precisa ser senhor de ninguém, porém, o indivíduo deve ser dono de si mesmo e da própria vida. Rousseau

³⁴ COVRE. Maria de Lourdes Manzini. Op. cit. p. 26.

³⁵ SPINDEL. Arnaldo. **O que são ditaduras**. São Paulo: Brasiliense. 1984. p. 24.

³⁶ ROUSSEAU. Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Nova Cultural. 1987. p. 27.

³⁷ Idem.

reivindica a "consciência da dignidade do homem", sendo que essa consciência defendida é a que ligaria o "eu individual ao eu comum". O Contrato Social, para ser legítimo, deve originar-se do consentimento unânime. Pelo contrato, o indivíduo renuncia à liberdade natural, conquistando uma liberdade convencional, que protegendo a todos, protege cada um. Pelo pacto, o homem abdica da sua liberdade, em favor da comunidade. Sendo ele próprio parte integrante do todo social, ao obedecer à lei, obedece a si mesmo, tornando-se portanto livre. Para Rousseau, o contrato não faz o povo perder a soberania, pois não é criado um Estado separado dele mesmo. Desse modo, soberano é, para Rousseau, o corpo coletivo que expressa, através da lei, a vontade geral. O povo é o único soberano legítimo e a sua vontade está expressa na vontade geral.³⁸

Na doutrina de Rousseau a soberania é indivisível e inalienável: ela não pode ser delegada, nem representada, sem destruir a unidade da pessoa a qual é consubstancial. Decorre desse pensamento uma rejeição teórica da representação, bem como da monarquia absoluta. Uma vez conferido a um monarca, ou confiado a representantes, o poder soberano é particularizado, não existindo mais como vontade geral e sim como vontade particular. Nesse ponto de vista, toda lei não ratificada concretamente pelo povo torna-se nula. Assim sendo, o ato pelo qual o governo é instituído pelo povo não submete este àquele, pois não existiria tal relação de dependência, já que os depositários do poder não são senhores do povo, mas seus oficiais, podendo, assim, serem eleitos e destituídos.

Rousseau preconiza a democracia direta ou participativa, operacionalizada através de assembléias integradas por todos os cidadãos. O mesmo homem teria funções de soberano e súdito: enquanto faz a lei e enquanto a ela obedece. Dessa forma, o soberano (povo) dita a vontade geral, cuja expressão é a lei. Porém, é importante distinguir a vontade de todos da vontade geral, pois a soma dos interesses privados pode ter outra natureza que não o interesse comum. Nesse sentido, portanto, o interesse comum não é o interesse de todos, na perspectiva de uma confluência dos interesses particulares, mas "o interesse de todos e de cada um enquanto componentes do corpo coletivo". Assim, se predominar o interesse da maioria não significa necessariamente que se estará atendendo ao interesse comum.³⁹

³⁸ Cf. ROUSSEAU. Op. cit. p. 91, o ato de associação, o pacto, produz um corpo moral e coletivo, que é chamado de Estado quando passivo, quando é administrado, e de soberano ativo quando administra, quando é sujeito. Os associados são o povo, de forma coletiva e de forma particular, cidadãos na condição de partícipes da autoridade soberana e súditos enquanto submetidos à lei do Estado. A vontade geral não se confunde com a vontade particular. São vontades conflitantes. O governo tende a agir contra a soberania. Usurpada a soberania, o pacto é rompido, sendo que não há mais legitimidade e não há dever de obediência.

³⁹ ROUSSEAU, Jean Jacques. Op. cit. Na perspectiva rousseauniana, faz-se uma distinção entre a vontade geral

Para Rousseau, o homem é livre na medida em que dá o livre consentimento à lei. Ele propõe uma concepção mais democrática de poder, baseada na soberania popular e no “conceito-chave” de *vontade geral*.

Progressivamente as exigências burguesas de controle da sociedade foram implementando-se, sendo a Revolução Francesa e a conseqüente Declaração dos Direitos do Homem e do cidadão sua tradução, pelo seu caráter abrangente e por pretender estabelecer valores de caráter universal.

Das revoluções Americana (que teve um objetivo mais restrito) e Francesa surgiram as Constituições, não apenas naqueles países, porém sucessivamente em várias nações do mundo. Surgem portanto, as cartas constitucionais, as quais estabelecem “a ordenação sistemática e racional da comunidade política através de um documento escrito, no qual se declaram as liberdades e os direitos e se fixam os limites do poder político”.⁴⁰ As leis traduziriam a vontade geral e deveriam ser votadas diretamente pela comunidade política. As regras do jogo eram conhecidas de todos, pois todos participavam da elaboração das leis, o que implicava uma aquiescência anterior de que todos obedeceriam às leis, que declaravam as liberdades e os direitos e delimitavam o poder público. Com o constitucionalismo, cria-se o Estado de Direito, que se caracteriza pelo alto grau de formalização e harmoniza-se com o conceito de que a administração está subordinada à regra de Direito, o que não quer dizer ao povo⁴¹.

Nessa mutação, a soberania popular opera-se via cidadania. A vontade geral residiria no voto majoritário, do qual emanaria a liberdade política. Tal demarcação é fundamental para o funcionamento do Estado moderno, ao mesmo tempo que “potencializa” a cidadania política.⁴² O embricamento da afirmação de direitos naturais individuais e da “artificialização-contratualização” da ordem política, segundo Canotilho, explica uma ca-

como expressão da maioria e a vontade geral como expressão da totalidade, do que é essencial à “totalidade dos associados”. A vontade geral não é a adição de vontades particulares, nem a vontade de todos ou da maioria. Através da moral, distingue dois mundos: o mundo do interesse particular, que seriam as vontades particulares; e o mundo do interesse geral, das leis, que traduziriam a vontade geral. O povo – o soberano – quer o interesse geral, através da vontade geral. Por meio do contrato, todos os membros seriam simultaneamente homem individual e homem social, tendo também dois tipos de vontade. A vontade individual procuraria o interesse individual, e o homem social, o cidadão, buscaria o interesse geral.

⁴⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1997. p. 46.

⁴¹ Segundo Bonavides, a partir das Revoluções, das Declarações de Independência dos EUA e dos Direitos do Homem e do Cidadão, consagraram-se os princípios liberais políticos e econômicos, triunfando o Liberalismo e não a Democracia. BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972.

⁴² ANDRADE, Vera R. P. **Cidadania: do Direito aos direitos humanos**. São Paulo: Acadêmica, 1993. p.

racterística do constitucionalismo revolucionário – o construtivismo político-constitucional.⁴³

À idéia de Constituição como instituição e como expressão do “pacto social”, foi moldado um determinado conceito de nação-Estado, veículo necessário que fornecia à lei uma estrutura e as instituições capazes de sustentá-la. As concepções modernas de cidadania descrevem os direitos e deveres associados à participação em uma unidade social e à nacionalidade. A cidadania é vinculada ao Estado-nação, que aparece como seu único emissor. Nesse sentido, Covre aponta para o

“(…) duplo recorte da ascensão do capitalismo, que identifica o seu aspecto contraditório. De um lado, trata-se do processo - o mais avançado que a humanidade já conheceu - de saída do imobilismo da sociedade feudal. Nessa evolução, despontou a cidadania, em sua proposta de igualdade formal para todos. De outro lado, porém, delineia-se o processo de exploração e dominação do capital.”⁴⁴

Assinala a autora que cada um desses recortes nos remete a uma concepção de cidadania. Sob um prisma emancipatório, assume importância particularmente a Revolução Francesa, pelas idéias mestras dos direitos humanos, da cidadania e da soberania popular, arruinando os fundamentos do mundo antigo:

“(…) o Estado de Direito coloca-se como o oposto ao Estado de Nascimento, ao Estado Despótico, até então existente sob a regência da aristocracia. Neste último, a sorte dos homens podia ser decidida arbitrariamente, não havia como se opor à morte ou a outras imposições. Assim o foi também, de forma diferente, na Idade Média. Na sociedade feudal, os servos e os camponeses eram tratados como gado, agregados à gleba; não tinham escolha sobre seus destinos, nem arbítrio sobre seus valores. Se, sob o Estado Monárquico, os camponeses e os trabalhadores já desfrutavam certa liberdade de locomoção e algum designio de suas vidas, estavam contudo submetidos aos desejos do monarca e não tinham como defender sua segurança pessoal. Tudo isso mudou com o surgimento do Estado Liberal burguês, quando a burguesia instaurou o Estado de Direito.”⁴⁵

114.

⁴³ CANOTILHO. J. J. Gomes. Op. cit. p. 47.

⁴⁴ COVRE. Maria de Lourdes. Op. cit. p. 20.

⁴⁵ Idem. p. 21.

A Revolução Francesa condensa na Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789, o discurso liberal de cidadania:

Art. 1º. - Os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos, as distinções sociais somente podem ser fundadas no bem comum.

Art. 2º. - O objetivo de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem, esses direitos são a liberdade, a propriedade e a resistência à opressão.

Art. 3º. - O princípio de toda soberania reside essencialmente na nação, nenhum corpo, nenhum indivíduo pode exercer autoridade que dela não emane expressamente.

A Declaração não concebe os direitos naturais, inalienáveis e sagrados do homem fora do “corpo social”, porém destina a todos os membros do “corpo social” os seus “direitos e seus deveres”. Kristeva esclarece que

“foi pensando nas instituições políticas existentes e visando modificá-las para que respeitassem princípios simples e incontestáveis que esta Declaração foi formulada. Assim, baseando-se numa natureza humana universal que o Iluminismo aprendeu a conceber e a respeitar, a Declaração desliza da noção universal de ‘os homens’ para de ‘associações políticas’, que devem conservar os seus direitos e encontrar a realidade histórica da ‘associação política essencial’ que é... a nação.”⁴⁶

A Declaração Francesa, não obstante a influência de Rousseau, consagra o princípio da soberania nacional, que é inteiramente transferida para a Assembléia. E os direitos de cidadania, “sendo de cunho nacionalista, seriam exercidos somente pelos nacionais ou naturalizados e não pelos estrangeiros residentes no país. Contrariamente, a teoria da soberania popular atribui o exercício do poder soberano a todos os residentes no país, e não apenas aos cidadãos nacionais”.⁴⁷

Dessa forma, a Declaração não proclama um igualitarismo natural, mas remete à “igualdade no quadro das instituições humanas ‘políticas’ e ‘naturais’ e, mais precisamente, no registro da nação”.⁴⁸ Assim, é no agrupamento nacional que todas as pessoas podem permanecer livres e iguais em direitos, porque ali são reconhecidas como cidadãos, ex-

⁴⁶ KRISTEVA, Julia. *Estrangeiros para nós mesmos*. São Paulo: Rocco, 1994. p. 157.

⁴⁷ ANDRADE, Vera Regina Pereira. Op. cit. p. 107.

⁴⁸ CAPELLA, Juan Ramón. *Os cidadãos servos*. Porto Alegre: SAFE, 1998. p. 135.

cluindo-se os estrangeiros. O homem “natural” é político e nacional, o que gera uma série de questionamentos posteriores, sobre a situação de povos apátridas (cujos estados foram destruídos), ou de povos sem governo próprio para defendê-los. Kristeva, invocando Hannah Arendt, indaga:

“(...) somos homens, temos direito aos ‘direitos do homem’ quando não somos cidadãos? Se o corpo político nacional deve agir para todos (a soberania legislativa nacional), dá-nos o significado de que a expansão das idéias da Revolução Francesa sobre o continente desencadeou a reivindicação dos direitos nacionais dos povos, não o da universalidade dos homens.”⁴⁹

O Estado nacional, racional, unificador e centralizado desponta como detentor de toda a atividade política e da produção normativa. Nesse momento, o Estado precisa ser dotado de poderes acima do homem e da sociedade, pois é necessário garantir sua autoridade e a proteção dos interesses privados, o que acaba remetendo ao discurso da soberania estatal.

Do discurso da igualdade (todos são iguais), enunciado por ocasião da Revolução Francesa, surge a Igualdade Jurídica - todos são iguais perante a lei – e a Igualdade Política - todos, desde que cumpram alguns requisitos, podem votar e serem votados. Tais pressupostos evidenciam a distinção, no quadro da democracia liberal, do *status* do homem, cidadão ou não, e objetivam classes distintas de direitos fundamentais: há os direitos da personalidade, que pertencem a todos os seres humanos enquanto pessoas, e os direitos da cidadania, que pertencem apenas aos cidadãos. Nessa distinção, são direitos do homem os direitos civis de locomoção, pensamento e expressão, integridade física, associação, etc., enquanto que os direitos políticos só alcançavam os cidadãos e podiam variar de acordo com leis e vínculos de nacionalidade.

Assim, o indivíduo, como titular de direitos expressos numa ordem positiva, estaria protegido frente aos poderes das corporações sociais e do Estado, sendo este concebido como ordem negativa dessa liberdade. Conforme as palavras de Andrade:

“A cidadania é a criação do direito racional formal, atendendo a exigências específicas do modo capitalista de produção. Com efeito, o primeiro movimento possibilitado pela cidadania, enquanto mediação, é o de converter indivíduos atomizados em sujeitos jurídicos, livres e

⁴⁹ KRISTEVA. Op. cit. p. 159.

iguais, capazes de contratar livremente. Seu pressuposto é a igualdade abstrata dos sujeitos, prescindindo de qualquer ‘propriedade’, que não seja sua força de trabalho. Desta forma, a exploração, realizada através das relações capitalistas de produção, é ocultada sob uma dupla aparência: a da igualdade das partes e a da livre vontade com que as mesmas podem ou não ingressar na relação contratual.”⁵⁰

De forma que, a cidadania,

“enquanto suporte de direitos e obrigações formalmente iguais, é fundamento do poder exercido desde as instituições estatais. O Direito, enquanto formalização cognoscível, ensina preventivamente aos cidadãos os limites de seus direitos e deveres, reduzindo, portanto, a necessidade do recurso à fiança em última instância coercitiva do Estado. E, quando esta efetiva-se, não aparece movida pelos agentes de um sistema de dominação, mas por sujeitos juridicamente iguais, que apenas exigem o cumprimento do que ‘livremente’ e com base no Direito, contrataram.”⁵¹

A cidadania, como destinatária das liberdades políticas é apresentada como instituidora do poder estatal no plano político. Convém observar que, nessa perspectiva, a cidadania encontra-se ancorada na teoria da limitação dos poderes. A esse respeito Andrade adverte que ao

“(…) escamotear relações de dominação sob a roupagem de relações jurídicas, ensejando a co-participação dos sujeitos na formação da lei e dos poderes públicos, apresentando o recurso à coerção como respaldo à obediência jurídico-política da cidadania e gerando a crença de que as relações sociais não são reguladas pelo arbítrio, sintetiza elementos substanciais necessários à obtenção de consenso social e à crença na legitimidade do poder político, a partir da crença na legalidade. A legitimidade outra coisa se torna senão a ‘duplicação ética da legalidade’.”⁵²

A formatação histórica do discurso da cidadania, em seu significado moderno, tem origem no Estado liberal-constitucional, que na contingência de obter o consenso utiliza-se de mediações, dentre as quais destacam-se a “nação”, a “cidadania” e o “povo”. São essas mediações que, permitem ao Estado apresentar-se como defensor do “interesse geral”,⁵³

⁵⁰ ANDRADE. Vera Regina Pereira. Op. cit. p. 59.

⁵¹ Idem. p. 60.

⁵² Idem. p. 62.

⁵³ ROCHA. Leonel Severo. **A problemática jurídica: uma introdução interdisciplinar**. Porto Alegre: SAFE. 1985. p. 56.

consubstanciado na teoria liberal, através da proteção e tutela do indivíduo. Constrói-se, assim, um discurso que fundamenta/legitima.⁵⁴ Neste quadro de construção histórica da cidadania, é importante referir T. H. Marshall, que, no livro intitulado **Cidadania, classe social e status**, e publicado em 1950, em língua inglesa, analisa especificamente aquela sociedade, dividindo o conceito de cidadania em três elementos constitutivos: direitos civis, direitos políticos e direitos sociais.

Para Marshall, os direitos civis, base da cidadania, referem-se aos direitos individuais, direitos à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade frente à lei. Desses, decorrem outros, tais como liberdade de trabalho, de pensamento, de inviolabilidade do domicílio, etc.. O indivíduo é livre para ir e vir, fazer contratos; contudo, observa Marshall, o Estado não garante a posse efetiva desses direitos, pois “o direito à propriedade não é o direito de possuir propriedade, mas de poder adquiri-la”.⁵⁵ Os direitos civis não ameaçam, portanto, a estrutura da sociedade de classes e, “no entanto, são exatamente esses direitos que garantem a igualdade de todos perante a lei, sendo os tribunais de justiça a sua salvaguarda”.⁵⁶

Os direitos políticos consistem em participar no exercício do poder político, como membro de um organismo, como eleitor e, até mesmo, como autoridade política investida. Assim, encontram sua essência no voto. Os direitos sociais, por sua vez, garantem a participação na riqueza coletiva, incluindo os direitos à educação, ao trabalho, à saúde, consolidados na idéia de justiça social. Nas palavras de Marshall, o elemento social permitiria ao homem levar a vida de um “civilizado”, conforme padrões prevalecentes na sociedade contemporânea (da época do autor).

Marshall explica que, em tempos remotos, esses três direitos que compõem a cidadania plena estavam fundidos num só, porque as Instituições Estatais, os Tribunais, o Parlamento, o Sistema Educacional estavam amalgamados e, “o divórcio entre eles era tão completo, que é possível, sem distorcer os fatos históricos, associar o período de formação da vida de cada um a um século diferente - os direitos civis ao século XVIII, os direitos políticos ao século XIX e os sociais ao século XX”.⁵⁷ A fim de resguardar essas categorias de direitos, foram também previstas quatro instituições públicas: os Tribunais de Justiça

⁵⁴ ALEXY, Robert. Problemas da teoria do discurso. In: _____. **O novo em Direito e Política**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. O autor analisa a teoria do discurso, tipos, regras, bem como os problemas de consenso, critério, formulação e conseqüente processo de investigação destas convicções normativas.

⁵⁵ MARSHALL, T. H. Op. cit. p. 86.

⁵⁶ FERREIRA, Nilda Teves. **Cidadania**. uma questão para a educação. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993. p. 75.

⁵⁷ MARSHALL, T. H. Op. cit. p. 66.

para a salvaguarda dos direitos civis e também para a proteção dos membros da comunidade nacional; no que diz respeito ao exercício dos direitos políticos, foram criados os mecanismos representativos, locais e nacionais, com vias de acesso à participação na legislação e em tomadas de decisões públicas; e as escolas e serviços sociais surgiram para garantir os direitos sociais.

Marshall observa que a cidadania tem sido uma instituição em desenvolvimento, na Inglaterra, desde a segunda metade do século XVII. Assim sendo sua evolução coincide com o desenvolvimento do capitalismo, gerando uma situação paradoxal, uma vez que a cidadania é uma instituição que tende para a igualdade, e o capitalismo, ao contrário, é um sistema de desigualdades. Nas palavras do autor supracitado,

“(...) a cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido e em relação à qual a aspiração pode ser dirigida. A insistência em seguir o caminho assim determinado equivale a uma insistência por medida efetiva de igualdade, um enriquecimento da matéria-prima do *status* e um aumento no número daqueles a quem é conferido o *status*. A classe social, por outro lado, é um sistema de desigualdade. E esta também, como a cidadania, pode estar baseada num conjunto de idéias, crenças e valores. É, portanto, compreensível que se espere que o impacto da cidadania sobre a classe social tomasse a forma de um conflito entre princípios opostos.”⁵⁸

Marshall, em sua análise, verifica que, no século XX, “a cidadania e o sistema de classe capitalista estão em guerra”.⁵⁹ Por um lado, “a cidadania transformou-se, sob certos aspectos, no arcabouço da desigualdade social legitimada, paradoxalmente permitindo e até mesmo moldando as desigualdades sociais”,⁶⁰ uma vez que, segundo esse novo contrato, os homens são livres e iguais em *status*, confere-se a eles apenas capacidade legal e não substancial. Porém, assinala Marshall:

⁵⁸ MARSHALL, T. H. Op. cit. p. 76.

⁵⁹ Idem.

⁶⁰ ANDRADE, Vera Regina Pereira. Op. cit. p. 65.

“(...) os direitos políticos de cidadania, ao contrário dos direitos civis, estavam repletos de ameaça potencial ao sistema capitalista, embora àqueles que estavam estendendo, de modo cauteloso, tais direitos às classes menos favorecidas provavelmente não tivessem plena consciência da magnitude de tal ameaça.”⁶¹

Posteriormente, os direitos políticos alteraram o padrão de desigualdade social, existindo, segundo Bobbio, uma relação historicamente verificável entre o desenvolvimento da democracia e a emergência do estado assistencial. O “estado dos serviços” configurava-se como uma resposta a “demandas justas provenientes de baixo”.⁶²

Marshall, em seu ensaio diz que a ampliação dos serviços sociais não é originariamente um meio de igualar rendas embora isso possa ocorrer: “o que interessa é que haja um enriquecimento geral da substância concreta da vida civilizada, uma redução geral do risco e insegurança, uma igualação entre os mais e menos favorecidos em todos os níveis”.⁶³ Nesse sentido, as tentativas para igualar os indivíduos, por meio da cidadania (igualdade de *status*), tornam-se mais importantes do que a igualdade em rendimentos. O ensaísta sustenta que, por intermédio da educação, a cidadania operou como um instrumento de estratificação social. Ao mesmo tempo, diz que não há razão para deplorar esse fato, devendo-se, isto sim, ter consciência de suas conseqüências.

É interessante contrapor ao ensaio de Marshall algumas considerações feitas por Lígia Martha C. da Costa Coelho, que desmistificam o conceito de cidadania formulado a partir da ótica liberal.

Para Lígia Martha Coelho, Marshall incorre num “certo evolucionismo” ao não discutir os processos históricos, os embates que resultaram na efetivação desses direitos. Na análise marshalliana, os direitos políticos não procedem das conquistas dos direitos civis,

⁶¹ MARSHALL, T. H. Op. cit. p. 85.

⁶² “Quando os proprietários eram os únicos que tinham direito de voto, era natural que pedissem ao poder público o exercício de apenas uma função primária: a proteção da propriedade. Daqui nasceu a doutrina do estado limitado, do estado *carabiniere* ou, como se diz hoje, do estado mínimo, e configurou-se o estado como associação dos proprietários para a defesa daquele direito natural supremo que era exatamente, para LOCKE, o direito de propriedade. A partir do momento em que o voto foi estendido aos analfabetos tornou-se inevitável que estes pedissem ao estado a instituição de escolas gratuitas; com isto, o estado teve que arcar com um ônus desconhecido pelo estado das oligarquias tradicionais e da primeira oligarquia burguesa. Quando o direito de voto foi estendido também aos não proprietários, aos que nada tinham, aos que tinham como propriedade tão somente a força de trabalho, a conseqüência foi que se começou a exigir do estado a proteção contra o desemprego e, pouco a pouco, seguros sociais contra as doenças e a velhice, providências em favor da maternidade, casas a preços populares, etc. Assim aconteceu que o estado de serviços, o estado social, foi, agrade ou não, a resposta a uma demanda vinda de baixo, a uma demanda democrática no sentido pleno da palavra”. BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. p. 35.

⁶³ MARSHALL, T. H. Op. cit. p. 94.

mas decorrem destes, num processo linear. Em seu texto, somente os direitos civis se fundamentam nas condições histórico-sociais da Inglaterra, pois eram necessários ao capitalismo em sua luta contra o sistema feudal. Os direitos sociais, por sua vez, são concebidos como produto da lógica da sociedade de mercado.

Os direitos de cidadania em Marshall aparecem como estáticos e, uma vez alcançados, tem-se a cidadania plena. O ensaísta não faz qualquer referência aos deveres do cidadão para com o cidadão, uma vez que os deveres aparecem como próprios e instituídos através do Estado, “quando este amplia o direito de cidadania”.⁶⁴

Coelho, por outro lado, considera que direito concedido não é direito; é servidão. Daí advém a idéia de que a “extensão da cidadania ultrapassaria qualquer concessão”. Um segundo ponto analisado por Coelho diz respeito ao fato de que, em Marshall, não há menção à sociedade civil como construtora da cidadania, ou seja, o Estado – e não o cidadão – é visto como “titular da cidadania”. De acordo com essa visão, a cidadania vai sendo concebida e estendida pelo Estado aos indivíduos. Marshall, portanto, não visualiza o cidadão como instituinte dos direitos de cidadania e, dessa forma, “não há caracterização de deveres, pois o Estado concede direitos para se legitimar, não transfere deveres, tornando-se ele o ponto central do conceito. É dele que partem as atitudes estimuladas da edificação/solidificação do cidadão, não do todo social alijado de sua organização básica”.⁶⁵ Segundo Coelho, Marshall parece, assim, desconsiderar que a construção da cidadania se dá através das tensões entre o Estado e Sociedade Civil, sendo que, na verdade, “não há eixo central partindo do Estado nem da sociedade, visto que a cidadania cresce na mediação existente entre ambos”.⁶⁶

Outra crítica de Coelho às idéias de Marshall diz respeito à sua “visão linear da sociedade”, de acordo com a qual a cidadania resulta de uma seqüência harmoniosa de direitos, olvidando os aspectos ideológicos. Para a autora “há sempre fatores internos ou externos, processos ideológicos que se imbricam na ‘estruturação’ de um termo como cidadania, intrinsecamente articulado com o social e sua dinâmica”.⁶⁷

No entendimento de Coelho, ainda que esses “processos ideológicos” estejam sempre presentes no ensaio de Marshall, não são definidos de forma precisa pelo autor, con-

⁶⁴ COELHO, Lígia Martha C. da Costa. Sobre o conceito da cidadania: uma crítica a Marshall. uma atitude antropofágica. In: _____. *Cidadania/Emancipação*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990. p. 14.

⁶⁵ COELHO, Lígia Martha C. da Costa. Op. cit. p. 16.

⁶⁶ Idem. p. 17.

⁶⁷ Idem.

forme se verifica nesta passagem:

“Tornou-se cada vez mais notório, com o passar do século XIX que a democracia política necessita de um eleitorado educado e que a produção científica necessitava de técnicos e trabalhadores qualificados. O dever de auto-aperfeiçoamento e de autocivilização é, portanto um dever social e não somente individual porque o bom funcionamento de uma sociedade depende da educação de seus membros.”⁶⁸

A propósito dessa afirmação de Marshall, Coelho indaga: “A quem servirá essa educação e em quais objetivos se baseará?”⁶⁹

Em outra passagem, Marshall afirma que “a igualdade de *status* é mais importante do que a igualdade de renda”,⁷⁰ sendo que o “Estado garante um mínimo de certos bens e serviços especiais (...) qualquer pessoa capaz de ultrapassar o mínimo garantido por suas qualidades próprias está livre para fazê-lo”.⁷¹ Para Coelho, fica claro o posicionamento ideológico do autor, vinculado que está com a fórmula liberal. A autora constata:

“(...)sua visão linear de sociedade é conseguida a partir da estreita relação que evidencia entre o conceito de cidadania e o regime liberal. Só uma visão liberal, caminhando para uma versão capitalista de desenvolvimento social, presa a princípios onde prevalecem o individualismo e a livre iniciativa é capaz de constituir, para uma palavra como cidadania, um conjunto tão bem elaborado de direitos, sem atentar para deveres, privilegiando o consenso advindo de uma relação onde o Estado mínimo não é posto à prova para toda a sociedade, só ela é capaz de apontar a cidadania com concessão ampliada para aqueles que estejam capacitados a adquiri-la, que se constituam em seus conformados com as migalhas de bem-estar social que o Estado lhes joga.”⁷²

Outra questão problematizada pela autora relaciona-se à amplitude espaço-temporal do conceito de cidadania, uma vez que a construção teórica de Marshall, imbricada na ideologia liberal, tem a sociedade britânica como referencial. Porém, o modelo inglês de cidadania, como descreve o próprio Marshall, não se materializou de forma homogênea nas

⁶⁸ MARSHALL, T. H. Op. cit. p. 94.

⁶⁹ COELHO. Op. cit. p. 18.

⁷⁰ MARSHALL, T. H. Op. cit. p. 95.

⁷¹ Idem.

⁷² COELHO, Lígia Martha C. da Costa. Op. cit. p. 19. 20.

diferentes sociedades capitalistas. A autora cita o Brasil como exemplo, país que à época evocada ainda estava libertando os escravos. Quebrada a linearidade histórica de Marshall (fora da Inglaterra), é importante assinalar que o processo de ampliação da cidadania em todas as sociedades capitalistas resulta da “correlação de forças” existentes no interior de cada sociedade.

1.4 A Cidadania e a Democracia

A democracia é uma construção histórica e, enquanto tal, seu desenvolvimento teórico é resultado de variadas práticas de diferentes governos, embora sempre permaneça, como referencial teórico, uma idéia de democracia desejável, que enfeixa a liberdade e a igualdade. Enquanto conceito histórico, a democracia designa, desde a antiguidade até nossos dias, uma forma de expressão em que o poder político pode ser exercido pelo povo, não obstante aquilo que se entende por *povo* também sofra uma variação. Democracia significa “poder do povo”. O termo tem sua origem no grego: *demos* = povo; *cratos* = poder. Para melhor compreender o sentido de democracia, é importante proceder a algumas reflexões acerca da palavra povo⁷³ que numa democracia legitima a decisão⁷⁴.

Canotilho concebe o povo, nas democracias atuais, como uma “grandeza pluralística” – forças culturais, sociais e políticas, como os partidos, associações, igrejas, escolas – que atuam na sociedade. O povo, assim concebido, estaria distanciado do conceito formulado pelo liberalismo conservador, para o qual povo significa cidadãos ativos. Desse modo, contemporaneamente, “o povo concebe-se como povo em sentido político, isto é, grupos de pessoas que agem segundo idéias, interesses e representações de natureza política”,⁷⁵ o que, da mesma forma que “povo plural”, não reconduz à idéia de povo ativo, em que minorias possam proclamar-se representantes do povo. Também o povo plural não tem o significado restrito de corpo eleitoral⁷⁶.

⁷³ A liberdade de cada um não está assegurada porque o povo está no poder. A expressão povo pode justificar ditaduras e autoritarismos. Nesse sentido ver TOURAINE, Alain. *Crítica da modernidade*. Trad. Elia Ferreira Edel. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 1995. p.345.

⁷⁴ O conceito comum de democracia encontra no discurso de Abrahan Lincoln - "o governo do povo, pelo povo e para o povo" seu referencial. Trata-se de um conceito admitido até nossos dias, mas que é insuficiente para entender o que seja democracia.

⁷⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes. Op. cit. p.69.

⁷⁶ Todos os procedimentos que constróem as decisões coletivas da sociedade somente serão legítimas se houver a participação do povo. Todavia, a democracia não constitui-se apenas de elementos formais. Assim, pode-se falar em democracia onde, além dos aspectos formais, vigoram, são praticados e respeitados os di-

Canotilho observa que o conceito normativo de povo, previsto nas leis e constituições, partiria

“da idéia de que o povo não pode decidir sobre coisas políticas enquanto não se disser juridicamente quem é o povo. O povo seria, assim, heterodefinido por uma norma jurídica ou por uma decisão exterior a ele mesmo. Confunde-se, desse modo, o povo com os ‘titulares’ de direito de sufrágio ou com os ‘eleitores’, sendo porém certo que na grandeza pluralística de povo cabem outros elementos individuais não enquadráveis no povo eleitor. Pense-se num sistema restritivo quanto à idade de sufrágio (exemplo: direito de voto apenas aos maiores de 25 anos) para compreendermos a redução do povo operada por um conceito normativo.”⁷⁷

Independentemente do fato de essas pessoas votarem, ou ainda não votarem, continuam a ser povo político. A democracia, portanto, não pode ser entendida como o “triunfo do Um ou a transformação do povo em Príncipe. Bem ao contrário, ela é a subordinação das instituições à liberdade pessoal e coletiva”.⁷⁸ Daí a importância do entendimento do povo em sentido plural, porque a democracia é, acima de tudo, o regime político em que os múltiplos atores sociais podem formar-se e agir livremente, de modo que são “os seus princípios constitutivos que comandam a existência dos próprios atores sociais”.⁷⁹

De acordo com Bobbio, foi Alexis de Tocqueville que, na obra **Da democracia na América**, publicada em 1835, apresentou uma nova forma de democracia, contraposta à democracia dos antigos reconhecida como sendo, a democracia moderna. Segundo esta visão de democracia,

“às vezes é o próprio povo que faz as leis, como em Atenas; às vezes são os deputados, eleitos por sufrágio universal, que o representam e agem em seu nome, sob a sua vigilância quase direta. O que conta é que o poder esteja de fato, diretamente, ou por interposta pessoa, nas mãos do povo, que vigore como a ‘lei das leis’ o princípio da soberania popular.”⁸⁰

reitos fundamentais. Sem esse segundo elemento, o "povo", a cidadania permanece uma metáfora abstratamente considerada.

⁷⁷ Idem. p. 70.

⁷⁸ TOURAINE, Alain. Op. cit. p.367.

⁷⁹ Idem.

⁸⁰ TOCQUEVILLE, Alexis de *apud* BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade para uma teoria geral da política**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 4.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1987. p.151.

Dessa maneira, a mutação da democracia antiga para a moderna não teria ocorrido na titularidade do poder político, que é sempre do povo, e sim no modo de exercer esse direito. Observa-se, entretanto, que “por democracia se foi entendendo um método ou um conjunto de regras de procedimento para a constituição de governo e para a formação de decisões políticas (ou seja, das decisões que abrangem a toda a comunidade) mais do que uma determinada ideologia”.⁸¹

De acordo com Bobbio,

“a democracia é compatível, de um lado, com doutrinas de diverso conteúdo ideológico, e por outro lado, com uma teoria, que em algumas das suas expressões e certamente em sua motivação inicial teve um conteúdo nitidamente antidemocrático, precisamente porque veio sempre assumindo um significado essencialmente comportamental e não substancial.”⁸²

Assim sendo, as definições de democracia tendem a concentrar-se no que se convencionou chamar de regras de jogo ou procedimentos universais.⁸³ Os elementos que dão sentido à democracia representativa, na definição mínima da democracia são: voto secreto, sufrágio universal, eleições regulares, competição partidária, direito de associação e responsabilidade dos executivos. Contudo, esse conjunto de regras estabelece como se deve chegar à decisão política e não sobre o que decidir. Desta forma, ao lado da democracia formal, difundiu-se a democracia substancial, que “indica um certo conjunto de fins, entre os quais sobressai o fim da igualdade jurídica, social e econômica, independentemente dos meios adotados para os alcançar”.⁸⁴

Existem várias teorias a respeito da democracia, tais como a teoria elitista da democracia e a teoria pluralista da democracia. A primeira teoria parte do conceito de democracia desenvolvido por Joseph Schumpeter, onde a democracia aparece apenas como método - o governo deve ser daqueles que tem mais apoio - através do qual obtém-se o apoio do povo pela concorrência “pacífica” entre as elites. Para essa teoria elitista, a democracia é

⁸¹ BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de política**. p.327.

⁸² Idem. p.324.

⁸³ Segundo Bobbio, um conceito mínimo de democracia requer que as decisões tomadas pelos indivíduos tenham por base regras de procedimentos, que estabeleçam quais são as pessoas autorizadas a tomar decisões e como essas decisões devem ser tomadas. Além dessas exigências, é indispensável que as pessoas chamadas a decidir (a maioria) tenham opções reais de escolha e, para tanto, tornam-se imprescindíveis os direitos de liberdade, os direitos de opinião, expressão, etc. BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. p. 20.

⁸⁴ BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de política**. p.329.

forma de domínio. Por meio das eleições periódicas, decide-se qual dentre as elites concorrentes irá exercer o poder.⁸⁵ Caracterizam essa teoria os seguintes elementos, entre outros:

“1) na escolha de políticas alternativas, as camadas não-elitistas não participam activamente, podendo apenas apoiar ou rejeitar o programa das elites; 2) a limitação às elites das escolhas políticas é uma condição de sobrevivência do sistema democrático, ameaçado pelo excesso de perfeccionismo, pela demagogia democrática e pelo princípio da maioria; 3) as elites profissionais, para conseguir a estabilidade do sistema, esforçam-se por defender também os interesses das não elites.”⁸⁶

As teorias elitistas, portanto, revelam uma desconfiança e um preconceito em relação à participação do povo em quaisquer políticas, o que vem a demonstrar que seus seguidores não percebem “a democracia como um processo, e um processo dialético que vai rompendo os contrários, as antíteses, para, a cada etapa da evolução incorporar conteúdo novo, enriquecido de novos valores”.⁸⁷ A teoria pluralista da democracia, por sua vez, tem origem nos Estados Unidos e, segundo Canotilho, “pretende ser uma autocompreensão das democracias ocidentais”,⁸⁸ tendo como pressupostos que o processo de formação da vontade democrática não encontra suporte nem no povo diferenciado dos sistemas plebiscitários e “nem no indivíduo abstrato da teoria liberal, mas sim em grupos definidos através da frequência de interações sociais. As decisões estaduais constituiriam, assim, os *imputs* veiculadores das idéias, interesses e exigências dos grupos”.⁸⁹

Essa teoria, que encontra seus pressupostos nos *imputs* dos variados grupos sociais, é concomitantemente uma teoria empírica e uma teoria normativa, sendo que, pela primeira, se vê apta a sintonizar com a realidade social e política das democracias ocidentais e, pela segunda, pressupõe um sistema político aberto, no qual todos os grupos poderiam efetivamente influir nas decisões políticas.⁹⁰ Nesse sentido, tal teoria possuiria uma dimensão igualitária. Todavia, dentre as críticas à teoria pluralista, destacam-se as seguintes: a influência nos processos de decisão pertencem a uma camada política restrita, e não à totalidade

⁸⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes. Op. cit. p.1256.

⁸⁶ Idem. p. 1258.

⁸⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 8.ed. São Paulo: Malheiros. 1992. p.116.

⁸⁸ CANOTILHO, J. J. Gomes. Op. cit. p. 1255.

⁸⁹ Idem.

⁹⁰ Idem.

dos grupos; apresenta uma sociedade homogênea, e não conflitiva, na qual os interesses têm o mesmo peso e recebem a mesma ponderação; não há demonstração correspondente a uma sociedade ativa.

Contrariamente ao que postula a teoria pluralista, a sociedade heterogênea constitui-se em realidade e, por isso, as Constituições modernas procuram uma relação dialógica, onde “os direitos não se dissociam da consciência dos direitos”,⁹¹ remetendo aos elementos constitutivos da democracia. Doutrinariamente, a democracia fundamenta-se em três princípios: o princípio da maioria, o princípio da igualdade e o princípio da liberdade.

Para José Afonso da Silva, o princípio da maioria configura-se como “técnica de que se serve a democracia para tomar decisões governamentais no interesse geral, não no interesse da maioria que é contingente”,⁹² o direito inserto neste princípio seria sempre um direito em concorrência com o direito das minorias. Porém, o princípio majoritário “asenta politicamente num relativismo pragmático e não num fundamentalismo de maiorias”.⁹³ A soberania popular – da qual deriva que todo o poder vem do povo – assegura e garante o direito à igual participação na formação democrática da vontade popular, ao lado do princípio da participação – direta ou indireta das pessoas no processo de decisão – está intimamente relacionado com a democratização da sociedade, sendo que democratizar a “democracia através da participação”⁹⁴ tem o significado de alargar o campo de participação direta. As técnicas que são usadas nesse processo participativo são várias e, contemporaneamente, os procedimentos eleitorais e os partidos políticos objetivam alcançar esse princípio.

A igualdade é o próprio fundamento da democracia. Embora o liberalismo clássico afirmasse que a igualdade de oportunidades era possível mediante a igual atribuição dos direitos fundamentais, esse postulado foi perdendo cada vez mais a veracidade e deixando claro que a igualdade de direitos não é suficiente para tornar as oportunidades acessíveis a quem é socialmente desfavorecido. Por isso, Rousseau já dizia que para haver democracia era necessária uma certa igualdade.⁹⁵ Assim, onde as desigualdades sociais são grandes, falta evidentemente um fundamento à democracia, de modo que a igualdade não pode mais

⁹¹ LEFORT, Claude. **A invenção democrática**. Os limites do totalitarismo. Trad. Isabel Marva Loureiro. São Paulo: Brasiliense. 1983. p. 57.

⁹² SILVA, José Afonso da. Op. cit. p. 118.

⁹³ CANOTILHO, J. J. Gomes. Op. cit. p.312.

⁹⁴ Idem. p. 289.

⁹⁵ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Nova Cultural. 1987. p. 27.

ser concebida apenas no aspecto formal, jurídico, sendo cada vez mais necessária uma democracia substancial, em que a igualdade de oportunidades conexas-se com uma política de justiça social.

Na linguagem da Declaração de Direitos de 1789, os homens nascem e permanecem livres e iguais nos direitos. A liberdade aparece na lista dos direitos naturais e, a seu lado, propriedade, segurança, resistência à opressão. Rousseau, interpretando a política moderna observara que “o homem nasce livre, e por toda a parte encontra-se a ferros”.⁹⁶ A liberdade integra o núcleo de princípios de uma teoria da cidadania norteada nos valores da escolha individual, onde, desde a origem não contém em si homogeneidade; seu sentido coaduna-se às tensões e conflitos entre os diversos sentidos da liberdade, para os diferentes cidadãos e grupos sociais que vivem em uma sociedade.

Na França, Benjamim Constant interpretou a liberdade dos antigos e a liberdade dos modernos,⁹⁷ a primeira fundada na participação na cidade e a segunda apoiada na distanciamento perante o poder. Nessa perspectiva, a liberdade dos modernos tem um significado de poder fazer ou ser aquilo que se escolhe sem interferências por parte de quem quer que seja, sobretudo da autoridade política. Há também uma outra interpretação – em consonância com o pensamento de Rousseau⁹⁸ – que coincide com a idéia de liberdade positiva, indicando que, como cidadãos, os indivíduos têm o direito de participar na escolha e nas decisões coletivas, contribuindo para a instituição das ações de governo. Nos dois pensamentos, portanto, está expressa uma teoria do valor da escolha individual, que pressupõe pessoas capacitadas, emancipadas, autônomas, diferindo apenas os campos em que ela se aplica. Assim, a liberdade é entendida de uma forma pelos modernos, mas também está presente contemporaneamente, radicando numa identificação com a cidadania, segundo a

⁹⁶ ROUSSEAU, Jean Jacques. *Do Contrato Social*. São Paulo: Nova Cultural, 1987. p.53.

⁹⁷ “Para Constant, a liberdade dos modernos, que deve ser promovida e desenvolvida, é a liberdade individual em sua relação com o Estado, aquela liberdade de que são manifestações concretas as liberdades civis e a liberdade política (ainda que não necessariamente estendida a todos os cidadãos), enquanto a liberdade dos antigos, que a expansão das relações tornou impraticável, e até danosa, é a liberdade entendida como participação direta na formação das leis através do corpo político cuja máxima expressão está na assembléia de cidadãos. Identificada a Democracia propriamente dita sem outra especificação, com a Democracia direta, que era o ideal do próprio Rousseau, foi-se afirmando, através dos escritores liberais, de Constant, Tocqueville e John Stuart Mill, a idéia de que a única forma de Democracia compatível com o Estado liberal, isto é, com o Estado que reconhece e garante alguns direitos fundamentais, como são os direitos de liberdade de pensamento, de religião, de imprensa, de reunião, etc., fosse a Democracia representativa ou parlamentar”. BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de política*. p.323.

⁹⁸ De acordo com Rousseau, os homens são livres na medida em que, na qualidade de cidadãos, cumprem as normas governamentais, que refletem a vontade da maioria ou a vontade geral, de forma que a liberdade significa a “obrigação de agir da maneira ordenada pela autoridade”. In BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de política*. p. 712.

qual os membros da *pólis* compartilham um destino comum; a liberdade existe quando o cidadão é liberto das carências básicas, sendo que os dois tipos de liberdade encerram um valor e uma escolha, o que remete à igualdade de todas as pessoas.

Assim, a democracia, como regime de governo em que, “o povo tem o poder”, surge, primitivamente, na Grécia, onde a identidade individual residia no contexto da definição do cidadão, sendo depois abandonada, voltando a aparecer com a derrota dos reis absolutistas, ou seja, com a Revolução Francesa. No Estado-Nação, a cidadania é uma realidade política, distinta da realidade social do cidadão, porém, apoiada na mesma. Aos poucos vai sendo modificada esta concepção minimalista de democracia. Surgem, então, com o correr do tempo, inúmeros adjetivos, tais como democracia social, democracia popular. A idéia de democracia liberal, de acordo com a qual cabe ao governo simplesmente disciplinar a vida política, contrapõe-se hoje à idéia de democracia substancial, a qual não admite a possibilidade de negligenciar o fato de que a liberdade política não pode ser separada da liberdade social. A luta contra a exclusão, necessária em nome da democracia - sistema de adoção de decisões que fomentam a liberdade - objetiva impor a igualdade de todas as pessoas visando à qualidade de membro do gênero humano enquanto destinatário de todas as prestações asseguradas na respectiva cultura constitucional.

Contudo, mesmo a democracia sendo “poder do povo” consubstanciado na igualdade política e jurídica no processo de tomada de decisões – e designando a forma de governo em que a vontade do povo é soberana, a concretização das condições materiais necessárias à democracia enfrentam grandes obstáculos nas diferentes sociedades. Neste prisma, examinar-se-á a cidadania brasileira, que, desde sua origem, encontra sérias restrições quanto a suas significações, quando se trata de ir além daquilo que se estabelece como pressuposto – a consciência de pertencer a uma sociedade política. Isso ocorre porque a institucionalização precária e limitada do jogo democrático resulta comprometida, em larga medida, pela herança do passado.

CAPÍTULO 2

CIDADANIA E SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO

O conteúdo e o significado da cidadania serão sempre definidos pela luta política. Nesse sentido, qualquer tentativa de compreender a cidadania e a dinâmica do processo político no Brasil passa necessariamente pelo reconhecimento das práticas de fundo oligárquico, bem como pelo poder pessoal sobre o qual se assenta o coronelismo, suportes da legitimidade política no país. Dessa forma, cabe caracterizar tais temas, ainda que de maneira sucinta, sem proceder a uma análise mais aprofundada, iniciando com considerações em torno do público e do privado na tradição oligárquica brasileira, que de acordo com José de Souza Martins “nunca chegou a se constituir, na consciência popular, como distinção de direitos relativos à pessoa, ao cidadão”.⁹⁹

2.1 As raízes históricas do sistema político brasileiro

Durante todo o período colonial, houve uma sobreposição de direitos. Não existia uma distinção entre aquilo que, modernamente, chamamos de bens do Estado e bens do cidadão, de modo que o rei se valia do patrimônio dos súditos como via para estabelecer os fins da Coroa, ou seja, do Estado. O julgamento sobre a necessidade de lançar mão desses recursos e a vontade de fazê-lo dependiam somente do rei: “onde havia movimento de bens, estava a supremacia do soberano”,¹⁰⁰ por outro lado, em nome dessa “convenção”, o povo também usufruía do patrimônio do rei, mediante pagamento de tributo. As terras que o rei cedia a sesmeiros para o cultivo ficavam, todavia, sempre sob a propriedade eminente do soberano, que a qualquer momento poderia desfazer a cessão, já que esta se dava sempre segundo necessidades do povo, consistindo tal “troca” de interesses num tributo político, num reconhecimento por serviços prestados. Assim, a concessão territorial “era o benefício da vassalagem, do ato de servir. Não era um direito, mas uma retribuição. Portanto, as

⁹⁹ Cf. MARTINS, José de Souza. *O Poder do Atraso*. ensaios de sociologia da história lenta. São Paulo: Hucitec. 1994. p.23. Pessoas em princípio eram considerados os brancos e católicos. Os mestiços, escravos indígenas, escravos negros, assim como os mouros e judeus, estavam sujeitos a uma graduação de exclusão, que oscilava entre *senhor de patrimônio* e *patrimônio do senhor*.

¹⁰⁰ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*, formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo. 1989. p.49.

relações entre o vassalo e o rei ocorriam como troca de favor. A lealdade política recebia como compensação retribuições materiais, mas também honrarias, como títulos e privilégios, que no fim, resultavam em poder político e, conseqüentemente, em poder econômico”¹⁰¹.

É interessante retomar aqui as interpretações do jurista Raymundo Faoro, que, no livro **Os donos do poder**, analisa o peso da burocracia portuguesa na vida brasileira, cujo desdobramento foi decisivo para o surgimento das relações patrimonialistas de poder, estabelecidas nos três séculos de colonialismo. Faoro esclarece que a realidade do Estado patrimonial amadureceu num quadro administrativo cuja formação decorreu dos negócios da Coroa, os quais exigiram que esta fosse tratada como empresa. Dessa forma, em nome do rei, elevou-se o Estado. O Estado, que foi se aparelhando, juntamente com conselheiros e executores. Essa corporação de poder se estruturou numa comunidade, que veio a ser o estamento, composto de um grupo de pessoas responsáveis por comandar os negócios da Coroa junto ao rei.

O estamento político constituiu-se em uma comunidade, pois

“os seus membros pensam e agem conscientes de pertencer a um mesmo grupo, a um círculo elevado, qualificado para o exercício do poder. A situação estamental, a marca do indivíduo que aspira aos privilégios do grupo, se fixa no prestígio da camada, na honra social que ela infunde sobre toda a sociedade. Esta consideração social apura, filtra e sublima um modo ou estilo de vida; reconhece, como próprias, certas maneiras de educação e projeta prestígio sobre a pessoa que a ela pertence; não raro hereditariamente. Para incorporar-se a ele, não há a distinção entre o rico e o pobre, o proprietário e o homem sem bens. Ao contrário da classe, no estamento não vinga a igualdade das pessoas – o estamento é, na realidade, um grupo de membros cuja elevação se calca na desigualdade social.”¹⁰²

O estamento, assim, configura o governo de uma minoria, pois a distância social faz parte de sua substância. Assim, são as convenções, e não a ordem legal, que determinam as sanções e privilégios, uma vez que os estamentos¹⁰³ - órgãos do Estado - é que governam; às classes sociais cabe negociar.

¹⁰¹ MARTINS, José de Souza. Op. cit. p.23.

¹⁰² FAORO, Raymundo. Op. cit. p.46.

¹⁰³ O cargo e o exercício do poder público estão a serviço da pessoa do príncipe. que os distribui ao lado de favores e privilégios. ao mesmo tempo que os cargos são usados para proveito privado. O estamento burocrático. em tempos de crise manipula os cargos governamentais tendo em vista dar apoio político para o príncipe. Nesse sentido ver ZANCANARO, Antonio Frederico. Op. cit.

Faoro explica que, no Estado patrimonial de estamento, a forma de domínio projeta-se de cima para baixo e as diversas camadas sociais, dos artesãos, dos jornaleiros, dos comerciantes e dos senhores da terra, transitam com suas atividades dentro de um espaço permitido. Desse modo, os espaços superiores lhes são intransponíveis, de acordo com regras fixadas convencionalmente. Ao lado do rei, uma camada livremente escolhida (patronato, oligarquia) governa formal e materialmente o Estado. Conforme interpretação de Faoro,

“(...) o absolutismo e o funcionalismo estão em germe no Estado patrimonial de estamento, sem com elas se identificar. Reduzindo o estamento a uma comunidade de dependentes do tesouro da Coroa, haverá a sua degradação à burocracia – embora uma burocracia de caráter aristocrático, com uma ética e um estilo de vida particularizados, impregnado do espírito pré-capitalista. No Estado absoluto, resíduo do patrimonialismo, viverão, atuantes, submersos mas vivos, os privilégios, condicionamento da vontade do soberano. O estamento – estado-maior da autoridade pública – apressa, consolidando-a, a separação entre a coisa pública e os bens do príncipe. O reino não é mais o domínio do rei: o soberano é o domínio da nação.”¹⁰⁴

Em 1385, as Cortes distinguem quatro ordens de pessoas: prelados (relativos a títulos eclesiásticos), fidalgos letrados e cidadãos. Os letrados assumem aspecto importante, pois constituirão o aparelho público da fazenda, justiça e administração superior. Embrionicamente, surge também, nessa época, a figura do chanceler, principal responsável pela administração.

As normas, ditadas pelo rei, tornam-se gradativamente direito escrito, anulando o costumeiro direito medieval. Na grande convenção de trocas, os súditos não estavam totalmente excluídos da gestão da coisa pública. Quando o rei reconhecia o poder das câmaras municipais, reconhecia-lhes também algumas prerrogativas. Todavia, como destaca J. S. Martins, no Brasil, durante os séculos XVI e XVII,

“(...) o público era quase que inteiramente personificado pelo privado. As re-públicas, isto é, as vilas, os municípios, eram constituídas pela casta dos homens bons, isto é, os homens sem mácula de sangue e, também, sem mácula de ofício mecânico, isto é, homens que não trabalhavam com as próprias mãos. A elas delegava o rei parte de sua

¹⁰⁴ FAORO. Raymundo. Op. cit., p.48.

autoridade e nelas os homens bons administravam essa concessão no benefício da república. República era, pois, sinônimo de coisa pública administrada pela assembleia dos particulares, isto é, dos súditos. Contraditoriamente, no fundo, era público o que não era do rei, isto é, do Estado. E que estava, portanto, sob administração dos agentes do privado.”¹⁰⁵

Estavam, assim, amalgamados o patrimônio público e o patrimônio privado do rei. Estado e Coroa confundiam-se. Dessa forma, durante os três séculos em que permaneceu como colônia, o Brasil não passava de uma “grande fazenda do rei. E, com o advento do mercantilismo, de uma grande casa de comércio. Um Estado patrimonial”.¹⁰⁶ Assim, fazem-se também necessárias algumas ponderações a respeito do Feudalismo e do Patrimonialismo.

Considerando que toda autoridade apóia-se na crença, por parte dos dominados, em sua legitimidade, conclui-se que o “Estado só pode existir, portanto, sob condição de que os homens dominados se submetam à autoridade continuamente reivindicada pelos dominadores”,¹⁰⁷ porque só um poder legítimo pode atravessar os tempos e apenas um poder contínuo pode constituir um Estado. O arbítrio, mesmo que cercado por “leis” e embora protegido por meio da força, não consegue estabelecer nenhum governo efetivo. Weber identifica três formas internas que justificam a dominação, existindo, em consequência, três fundamentos da legitimidade: o poder tradicional, o poder carismático e o poder racional.

O poder tradicional baseia-se na crença de que a legitimidade do poder origina-se na santidade das ordenações dos poderes antigos, bem como no respeito dos costumes consagrados no passado. As regras que norteiam a conduta dos súditos em relação aos dirigentes são transmitidas através da tradição, com condicionamentos muito fortes e presentes, tais como o medo, o costume e o arbítrio pessoal do soberano. O poder tradicional é típico do patriarca e do príncipe patrimonial.

O poder carismático funda-se na crença e reconhecimento “em dons pessoais e extraordinários de um indivíduo (carisma) – devoção e confiança estritamente pessoais depositadas em alguém que se singulariza por qualidades prodigiosas, por heroísmo ou por ou-

¹⁰⁵ MARTINS, José de Souza. Op. cit., p.24.

¹⁰⁶ ZANCANARO, Antonio Frederico. Op. cit., p.68.

¹⁰⁷ WEBER, Max. *Ciência e Política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, [s/d], p.57.

tras qualidades exemplares que dele fazem o chefe”.¹⁰⁸ Esse tipo de dominação sobrevive enquanto sustentar suas qualidades, seus mitos.

O poder legal adviria da crença de uma comunidade na validade de um estatuto legal, de uma ordem política racionalmente estabelecida. Essa dominação é típica do Estado de Direito, na medida em que postula a legitimidade da norma, a partir da sua conformidade com um estatuto formalmente válido, onde todos são considerados iguais perante a lei e a ela submetidos.

Tendo em vista a classificação proposta por Weber, julga-se relevante, para a análise do Estado brasileiro refletir sobre o modelo de dominação tradicional. Weber definiu-o como uma forma de poder político na qual o soberano retira sua legitimidade da crença da coletividade em determinados costumes. Nesse tipo de dominação, observam-se dois tipos de exercício do poder, um de natureza feudal e outro, patrimonial.

No feudalismo, o poder é dividido entre o soberano e os donos da terra, depreendendo-se daí que os últimos não ficam à mercê de favores régios, pois o “espaço político competente ao soberano e aquele do vassalo são determinados e assegurados por um contrato livremente estabelecido e acatado por ambas as partes. Assim, os barões representam um fator de delimitação e contenção das ambições do monarca”.¹⁰⁹

Essa forma típica de dominação ocorreu na Inglaterra, onde os reis, para legitimarem-se, necessitavam do apoio de uma aristocracia independente, com a qual governavam, de modo que, o feudalismo pressupunha um pacto entre homens livres:

“(...) o vassalo pagava, com seus próprios recursos, as despesas de administração e de aplicação da justiça no território que lhe havia sido confiado e tinha a obrigação de equipar-se e aprovisionar-se, em caso de guerra. E da mesma forma procediam os vassalos que a ele estavam subordinados. Esta situação tinha alguns efeitos no que se refere ao exercício do poder pelo suserano, de vez que o poder deste fundava-se apenas no juramento pessoal de fidelidade e na circunstância de que a *legitimidade* da posse de um feudo e honra social derivavam do suserano.”¹¹⁰

Nesse pacto senhor/vassalo, segundo Weber, o mais importante não era somente o

¹⁰⁸ WEBER. Max. Op. cit. p.57.

¹⁰⁹ ZANCANARO. Antonio Frederico. Op. cit. p.16.

¹¹⁰ WEBER. Max. Op. cit. p. 60.

fato de que as partes contratavam livremente, mas, acima de tudo, as conseqüências de tal relação, ou seja, o advento de um código de dever e honra na sociedade. Surgida, então, “uma nova forma de relação interpessoal. De um lado, continua-se a cultivar a lealdade pessoal para com o *dominus* e seus prepostos; de outro, cria-se um novo tipo de moralidade, baseada no contrato objetivo e impessoal. Por este se estabelecem os direitos e deveres das partes. A dupla face das relações interpessoais, a material e a moral, são, portanto, reguladas. Uma, pelos valores de antanho, a outra, pelo contrato acordado”.¹¹¹

Assim, no Feudalismo, os deveres, tais como os direitos, são estabelecidos pelas partes, derivando das obrigações mútuas. O Direito é um procedimento importante, e o que caracterizava esse sistema era a descentralização político-administrativa, o que enfraquecia o soberano e, por conseguinte, fortalecia o poder local.

O poder patrimonial, por seu turno, é definido por Weber como o tipo de dominação tradicional na qual o soberano distribui e organiza o poder político de forma análoga ao seu poder doméstico, sendo que a estrutura patriarcal de poder seria o melhor modelo dessa espécie de dominação unipessoal.

No Estado patrimonial, portanto, existem tipos de dominação política nos quais prevalecem padrões domésticos de organização e condução dos negócios, uma vez que

“o governante busca apoio em pessoas dele diretamente dependentes ou em plebeus, isto é, em camadas sociais desprovidas de fortuna e de honra social própria. Consequentemente, estes últimos, do ponto de vista material, dependem inteiramente do chefe e, principalmente, não encontram apoio em nenhuma outra espécie de poder capaz de contrapor-se ao do soberano”.¹¹²

Dessa forma, instauram-se os padrões das relações familiares, ocorrendo a implementação, por parte do Estado patrimonial, de um modelo de organização política baseada na tradição, na fidelidade e no arbítrio do soberano. Nas palavras de Zancanaro, “reproduz-se no Estado o modelo da política e da administração doméstica”,¹¹³ através da qual os reis de Portugal administravam o Brasil como se fosse uma grande fazenda. Com tais concepções e ações privatistas e centralizadoras de poder, criou-se uma prática política e admi-

¹¹¹ ZANCANARO. Antonio Frederico. Op. cit. p.17.

¹¹² WEBER. Max. Op. cit. p.61.

¹¹³ ZANCANARO. Antonio Frederico. Op. cit. p.21.

nistrativa lesiva aos interesses da comunidade, já que era subtraída às municipalidades qualquer possibilidade de autonomia nesse âmbito.

Os monarcas também agiam como magistrados absolutos da Nação, distribuindo justiça e favores “caso a caso”, sedimentando ao longo do tempo uma concepção “personalista e privatista do Direito”.¹¹⁴ Por outro lado, o poder político organizado segundo esse modelo passou a requerer um quadro administrativo numeroso. Os servidores, nas relações estabelecidas pelas práticas mencionadas, consideravam o cargo como “doação particular” e diligenciavam, portanto, como se este fosse prerrogativa privada e pessoal, desvinculada de quaisquer compromissos e obrigações para com o Estado e a sociedade. Desse modo, a “postura moral dos funcionários – reproduz o modelo de administração privada da casa do rei”.¹¹⁵

Todas as considerações anteriores evidenciam que o patrimonialismo da época colonial não advinha do poder derivado de um contrato, “faltando a Portugal o amadurecimento social e político dos povos que fizeram a opção feudal e que construíram “suas bases morais sobre relações políticas fundadas em imperativos jurídicos impessoais, claros e definidos”.¹¹⁶ Contrariamente, ao feudalismo, o patrimonialismo é resultante de uma concepção patriarcal de autoridade, o que remete por sua vez ao caráter estamental da sociedade e a suas concepções excludentes, pois esta era baseada em pressupostos de fidalguia e privilégios. Os governantes patrimoniais vedam, com suas práticas, qualquer noção de liberdade e autonomia pessoal dos indivíduos. A reivindicação não existe no imaginário da sociedade de dominação patrimonial, que necessita de obediência cega e inquestionável a toda ordem pessoal do senhor.

Nesse sentido, pode-se afirmar que, no Brasil, a organização da sociedade obedece a alguns fatores determinantes. O sistema político está sempre vinculado à estrutura econômica, que remete às origens da nossa formação social, onde encontramos a grande propriedade territorial e a escravidão. Tais antecedentes, aliados ao fato de que a sociedade brasileira, desde a sua gênese, reconheceu o poder pessoal como representante do poder do Estado, dificultaram a formação da cidadania. O grande proprietário, como único e absoluto detentor das terras e da riqueza também é senhor único e absoluto de seus súditos,

¹¹⁴ Na colônia, o uso privado do poder fazia com que as populações interioranas se organizassem em torno do poder material, o que suscitou um novo Direito, sem a presença do Estado, pois os potentados rurais davam proteção a essas populações em troca da defesa de seus interesses privados, inexistindo, portanto, para ambas as partes as liberdades públicas, a experiência da liberdade social, a cidadania.

¹¹⁵ ZANCANARO, Antonio Frederico. Op. cit. p.20.

¹¹⁶ Idem. p.159.

derivando dessa ordem senhorial e escravocrata, a mais absoluta dependência.

Com efeito, no período colonial “o grande proprietário exercia de fato um poder que colocava em segundo plano até a soberania (teórica) da Coroa Portuguesa”.¹¹⁷ Dessa forma, a grande propriedade e o poder que dela advém, bem como a distância da metrópole, abrem os caminhos para a emergência do sistema político brasileiro e acabam delineando-o. A primeira instituição administrativa e política importante no período colonial foi a Câmara Municipal, que teve profunda influência no sistema de poderes da época. A Câmara Municipal era uma espécie de unidade administrativa local, todavia, comandada por Lisboa. Seus membros eram eleitos, dentre os homens considerados virtuosos, aqueles que de alguma maneira se projetavam socialmente e constituíam a elite econômica local, sendo em sua maioria proprietários de terra.

José Afonso da Silva observa que “na dispersão do poder político durante a colônia e a formação de centros efetivos de poder locais, se encontravam os fatores reais do poder, que darão a característica básica da organização política do Brasil na fase imperial e nos primeiros tempos da fase republicana, e ainda não de todo desaparecida: a formação coronelística oligárquica”.¹¹⁸ Em cada região há fragmentos de poder, ou seja, este é exercido pela câmara. O Brasil colonial forma uma unidade política apenas formalmente, pois há várias unidades de poder dispersas no território brasileiro, donde deriva conforme Berger que,

“(…) até 1930, só se pode falar teoricamente de um sistema político nacional e que a explicação conseqüentemente deve partir da base, isto é, do nível local. A base naturalmente não é constituída pelo povo ou pelo indivíduo, mas pelo grande proprietário, o *coronel*. O coronelismo, como instituição política local mais importante, é um fenômeno brasileiro típico.”¹¹⁹

O coronelismo, enquanto fenômeno social, pode ser caracterizado como poder exercido por chefes políticos sobre parcela do eleitorado, visando à escolha de candidatos por eles indicados, o que resulta do seu poder pessoal, sendo este uma decorrência linear do poder econômico.¹²⁰ O coronelismo fortaleceu-se principalmente após a Proclamação

¹¹⁷ BERGER, Manfredo. **Educação e dependência**. 4. ed. São Paulo: DIFEL, 1984. p.110.

¹¹⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros. 1992. p.67.

¹¹⁹ BERGER, Manfredo. Op. cit. p.111.

¹²⁰ FERREIRA, Nilda Teves. **Cidadania**. Uma questão para a educação. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. 1993. p. 203.

da República,¹²¹ tendo em vista que, extinta a nobreza, os coronéis firmam-se como os homens mais importantes do lugar.¹²² Esse fenômeno compreende, em seu desenvolvimento, a grande família patriarcal e outras instituições sociais, tais como o compadrio, que é indicativa das relações sociais que se entrelaçam no cotidiano da vida do coronel. Advém daí “uma forma peculiar de estrutura política, através da qual os chefes das grandes famílias rurais e grandes proprietários reservam a si o controle exclusivo do processo político, enquanto que todos os demais membros desses microgrupos permanecem em uma situação de total dependência”¹²³

O coronelismo não seria uma forma de dominação patrimonialista pura, mas sim uma forma “peculiar de manifestação do poder privado”, de forma que

“(...) a democracia representativa dos coronéis nada mais era do que despejar votos nos candidatos governistas às assembleias estaduais e municipais e, por outro lado, receber do Estado a liberdade de agir como bem quisessem em nível local. Em alguns lugares, o coronel não tinha o poder. Era o próprio poder: seu corpo era seu brasão, sua presença era a da autoridade. Distribuía o direito, ditava as normas, fazia valer a lei, exigia lealdade, punia os desobedientes.”¹²⁴

Nilda Ferreira observa que “só por caricatura” o coronel é representado como um homem raivoso, pois, via de regra, aparecia como um grande provedor: “como admiti-lo como inimigo, se era padrinho do filho, conseguira escola para o menino, mandara buscar o remédio para salvar a mulher? ... Eram relações de dominação envolvidas em cumplicidade”¹²⁵ e estavam presentes em tudo que define concretamente a vida das pessoas.

Assim, os funcionários estaduais, que servem num lugar, são escolhidos através da indicação do coronel, bem como os professores primários, os serventuários da justiça, o

¹²¹ O senhor de latifúndios e escravos – o senhor de engenho - se insere em uma categoria social, a aristocracia ou a nobreza, de ordem rural. O grande proprietário, vinculado ao açúcar, se transmuta em nobre, por analogia com o aristocrata europeu, também ele proprietário de terras. Sendo nobre, exige o poder político, que a Independência proporcionaria, em nível nacional, depois de quatro séculos de “acanhada municipalidade”. Cf. FAORO, Raymundo. Op. cit. p.128.

¹²² Em 1834, criavam-se mecanismos oficiais que institucionalizavam a participação dos proprietários no governo da municipalidade e da Província. A Guarda Nacional tinha estrutura militar e era subordinada ao Ministério da Justiça. Majores, tenentes e coronéis eram títulos muito cobiçados. A patente de coronel era das mais valorizadas e deixou, aos poucos, seu atributo estritamente militar, passando a ser empregada popularmente para distinguir os chefes políticos.

¹²³ BERGER, Manfredo. Op. cit. p.113.

¹²⁴ FERREIRA, Nilda Teves. Op. cit. p.205.

¹²⁵ Idem. p.206.

promotor público, os servidores da saúde pública entre outros. Também a garantia de recursos financeiros provenientes do Estado ou da União depende de sua interseção. A nomeação do chefe de polícia local assume relevância, pois através dessa relação o Estado “alimenta” o chefe local.¹²⁶

O coronelismo cresce em importância e influência com a proclamação da República, quando é concedido o direito ao voto para camadas mais amplas da população.¹²⁷ Situado em uma posição privilegiada, o coronel vai assumindo paulatinamente todos os papéis concernentes ao líder local: “É através desta posição extremamente privilegiada, em geral economicamente garantida pela posse da terra alicerçada pelo apoio jurídico-político oficial, que o coronel pode tutelar todas as pessoas sob o seu raio de influência, encontrando em todas as partes obediência irrestrita ... Como detentor do poder e da terra o coronel significa de fato a única possibilidade de proteção e auxílio percebido pelo subordinado”.¹²⁸ Dessa forma de relacionamento advém também, para o trabalhador, uma “visão do mundo pelo avesso”: se o patrão sustenta, dá casa, comida e decide seu destino, a lealdade se impõe como um dever.

Como representante do poder público, o coronel necessita manter sempre uma comunicação com o poder maior, para assim poder servir ao seu município e à sua clientela. Paradoxalmente, o poder maior, que não consiste em uma unidade, precisa da força e apoio do poder local: “o coronel é a base do sistema nacional e ao mesmo tempo obstáculo ao surgimento de um sistema nacional globalmente integrado. Assim também é explicável porque no passado não existe partido político a nível nacional, respectivamente apenas um partido a nível regional e, ao nível local (municipal) no máximo dois grupos de interesse, não organizados explicitamente em partidos”.¹²⁹

Desse modo, o sistema político nacional estava assentado em “uma estrutura apoiada em pessoas”, o que fatalmente determinava uma certa instabilidade decorrente dessa rede intrincada de relações, pois o Presidente da República garantia a lealdade dos governadores de Estado, este a dos deputados e senadores, estes, por sua vez, a lealdade dos coronéis e seus auxiliares e, os últimos garantiam, através de sua influência local o número

¹²⁶ LEAL. Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto; o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Alfa-Ômega. 1975. p. 51.

¹²⁷ Após a introdução do direito do voto, em 1889, observou-se em geral, uma participação muito reduzida (em todas as eleições ocorridas a participação foi sempre inferior a 3,5%) até 1930.

¹²⁸ BERGER. Manfredo. Op. cit. p.115.

¹²⁹ Idem. p. 117.

suficiente de votos.

Dessa forma, durante a primeira república do Brasil (1889-1930), não há de se falar em cidadania, nem mesmo em participação política ativa, condicionada que estava toda a dinâmica da vida, o querer da grande maioria da população, ao forte poder local dos coronéis. Tal era o resultado da alienação da população proveniente dos séculos de colônia, quando foi transplantado para o País um grande elenco de antivalores políticos e sociais, ao lado de uma visão privatista que em nada objetivava a coletividade brasileira.

Em 1872, cinquenta anos depois da independência, somente 16% da população sabia ler. Saber ler e escrever são pressupostos para o exercício de direitos civis e políticos, e a sua não materialização sedimenta a dominação/dependência, que mais tarde adquire a forma de populismo.¹³⁰ Este, contrariamente ao coronelismo – que, em sua gênese, é um fenômeno rural –, é um fenômeno urbano, que adquire consistência após 1930, de forma que não há uma “redisposição” nos padrões sociais e políticos dentro do Estado.

Assim, parece fundamental essa remissão às raízes do sistema político brasileiro, pois como bem coloca Faoro, “este assenta sobre a tradição, teimosia na sua permanência de quatro séculos”,¹³¹ nos quais o patrimonialismo e a sua vertente, o coronelismo, são estruturas fundantes de um Estado não igualitário. Este “é mutilado pela categoria povo”, presa de uma larga experiência de submissão e dependência, que vai insidiosamente disseminando suas práticas em todos os setores da sociedade brasileira, tanto formal como materialmente, e comprometendo a concepção de cidadania, em tudo alijada do processo de tomada de decisões, conforme será demonstrado no próximo item.

2.2 Direito, Constituição e Cidadania

De maneira preliminar, será examinada a ideologia positivista¹³², que, na versão normativista, impôs-se como cultura jurídica dominante no País, principalmente após a proclamação da República. Dessa concepção e das origens patrimonialistas do Estado bra-

¹³⁰ O populismo seria um resíduo da sociedade agrária, que alguns cientistas políticos concebem como forma urbanizada de coronelismo. Todavia, o coronelismo seria um modo bem abrangente de dominação e dependência: já no populismo, essa relação de dependência seria quase que exclusivamente política, produto de uma ordem oligárquica e sua crise, personificada no período Vargas (1937-1945).

¹³¹ FAORO, Raymundo. Op. cit. p.387.

¹³² O positivismo, cujo fundador é Isidore - Auguste - Marie - Xavier Comte (XIX), prega que é possível conhecer os fenômenos e suas relações, não a sua essência. É impossível alcançar-se noções absolutas. Em todos os domínios, cuidava-se de não procurar o porquê das coisas, de não indagar-lhe a essência, de modo

sileiro, decorreram importantes constringências à cidadania, já que esta é vista pelo discurso jurídico como uma construção normativa do Direito, imune a interferências meta-jurídicas, que tem como seu enunciador e instituidor o Estado. Assim as conseqüências danosas à cidadania, figuradas no discurso abstrato da cidadania, advêm, em parte dessa visão limitada, elaborada pelas elites nacionais, pois estas estarão encarregadas de operacionalizar o projeto liberal do Estado constitucional.¹³³

Com efeito, na teoria constitucional moderna, é considerado cidadão o indivíduo que tem um vínculo jurídico com o Estado, pois este institui a nacionalidade e os direitos políticos. Já na Teoria Geral do Estado, a cidadania aparece vinculada ao elemento povo, o que, segundo Andrade,

“(...) permite, simultaneamente, indicar que a temática da cidadania não apresenta um estatuto próprio no interior do discurso jurídico. Com efeito, trata-se de um discurso fragmentário e residual que, na sua superfície aparente, adquire a forma de um epifenômeno, encontrando-se, no centro de sua (in)definição a nacionalidade, os direitos políticos e o povo. No entanto, apesar de sua aparente inconsistência, insuficiência e assistematização, o discurso jurídico da cidadania sugere tratar-se de um discurso consistente e sistêmico, que se torna suficiente precisamente pelo que silencia, revelando uma profunda lógica interna.”¹³⁴

A autora supracitada menciona em sua obra vários autores de Direito Constitucional e Teoria Geral do Estado, que, analisando a questão da cidadania, incidem em confusão conceitual, não distinguindo entre cidadania e nacionalidade, ou, quando o fazem, a cidadania é tida como uma decorrência da nacionalidade.

Celso Ribeiro Bastos adverte que:

“O nacional não deve ser confundido com o cidadão. A condição de nacional é um pressuposto para a de cidadão todo cidadão é um nacional, mas o inverso não é verdadeiro: nem todo nacional é cidadão.

que observa-se por toda parte o mecanismo do mundo, ao invés de inventá-lo, caracterizando-se portanto como uma filosofia determinista.

¹³³ O discurso da cidadania, na teoria jurídica dominante no Brasil, emana do Direito Constitucional e da Teoria Geral do Estado. No Direito Constitucional, aparece inserido na temática relativa à nacionalidade e aos Direitos políticos: nas obras de Teoria Geral do Estado, na temática relativa aos elementos constitutivos do Estado (população, “povo”, território e soberania). In ANDRADE, Vera Regina Pereira. Op. cit. p.17.

¹³⁴ ANDRADE, Vera Regina Pereira. Op. cit. p.17.

O que confere esta última qualificação é o gozo dos direitos políticos. Cidadão, pois, é todo o nacional na fruição dos seus direitos civicos. Se por qualquer motivo não os tenha ainda adquirido (por exemplo, em razão da idade) ou já os tendo um dia possuído veio a perdê-los, o nacional não é cidadão, na acepção técnico-jurídica do termo.”¹³⁵

A cidadania é um *status* ligado ao regime político. Conforme ensina Ferreira Filho, “Nas democracias, como a brasileira, a participação no governo se dá por dois modos diversos: por poder contribuir para a escolha dos governantes ou por poder ser escolhido governante. Distinguem-se, por isso, duas faces na cidadania: a ativa e a passiva”.¹³⁶

Outros autores citados por Andrade deixam clara a identificação entre direitos políticos e direitos de cidadania, ratificando a matriz analítica que subordina o *status* de cidadania à aquisição de direitos políticos, e que autorizam dizer que “a cidadania não é um tema pelo qual os juristas se sintam interpelados a tratar com profundidade”.¹³⁷

Portanto, essa concepção jurídico-formal de cidadania coaduna-se com a visão juricista do Estado, de cunho liberal, em que o discurso da cidadania é apresentado como uma construção do direito, como um *status* legal, cujo enunciador é o Estado, que a concede a seus nacionais através da lei. A cidadania, na “fala juricista”, não é vista como mediação, a qual supõe comportamentos próprios e instituintes; e sim como categoria estática que, uma vez concebida, acompanha o indivíduo durante sua vida. Ignorando-a totalmente como processo instituinte e,

“(…) concebendo a cidadania apenas como instrumento de regulação da participação política dos indivíduos na sociedade, delimitando o seu lugar social, o discurso jurídico da cidadania além de monológico – já que não abre diálogo algum com o jurídico – é autoritário. Ao aprisionar conceitualmente a cidadania como categoria estática e cristalizada – tal qual sua inscrição nas Cartas constitucionais – dogmatiza o seu significado, reduzindo-o a um sentido inequívoco. Nesta perspectiva, esvazia-se sua historicidade, neutraliza-se sua dimensão política em sentido amplo e sua natureza de processo social dinâmico e instituinte.”¹³⁸

¹³⁵ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1994. p.237.

¹³⁶ FERREIRA FILHO, Manoel G. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1988. p.99.

¹³⁷ ANDRADE, Vera Regina Pereira. Op. cit. p.27.

¹³⁸ Idem. p.29.

Assim, na versão normativista da ciência jurídica, o positivismo se impôs como epistemologia dominante – o marco teórico dessa concepção é Hans Kelsen, considerado especialmente a partir da publicação de **Teoria Pura do Direito**.¹³⁹ Nas faculdades jurídicas brasileiras, o direito passou a ser visto como uma técnica de controle e organização social, o que implica um conhecimento jurídico meramente informativo e despolitizado, estruturado num sistema legal tido como completo, lógico e formal, que reduz o direito ao *dever-ser* estatizado:

“Tal paradigma de ciência postula como condições de possibilidade de um discurso científico sobre o Direito (como pressupostos epistemológicos) elementos nodais, como a neutralidade ideológica e a objetividade científica. Nesse sentido, suas teses primordiais encontram-se basicamente vinculadas a um postulado de racionalidade científica, mediante o qual atribuem ao direito positivo um elenco de propriedades formais tais como: precisão, coerência, univocidade, complectude, decidibilidade, derivação lógica (deducibilidade).”¹⁴⁰

Sendo o Direito um sistema normativo emanado da autoridade estatal, racionalmente articulado e constituído por regras jurídicas de diferentes níveis, compete a ele descrever procedimentos, vinculados a uma norma fundamental. Esta encerra o sistema de auto-referência, aqui embricados a regulamentação do emprego da força nas relações sociais, a limitação do comportamento dos haveres e a sanção de condutas não desejadas, conforme a ordem a ser mantida.¹⁴¹

De acordo com Andrade, “o ensino jurídico necessita de uma cultura, na qual se baseia e reproduz. A cultura jurídica, por sua vez, necessita de um pensamento jurídico que lhe dê cometimento”.¹⁴² Dessa forma, ao lado da vertente positivista, a corrente liberal, proveniente da Europa, vem integrar o ideário da cultura jurídica dominante no Brasil.

¹³⁹ KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 4. ed. Coimbra: Armênio Amado, 1976. No prefácio à primeira edição da obra em maio de 1934, o autor escreve: “Há mais de duas décadas que empreendi desenvolver uma teoria jurídica pura, isto é, purificada de toda a ideologia política e de todos os elementos de ciência natural, uma teoria jurídica consistente da sua especificidade porque consciente da legalidade específica de seu objeto”.

¹⁴⁰ ANDRADE, Vera Regina Pereira. Op. cit. p.30.

¹⁴¹ O discurso da dogmática jurídica colide com a moderna epistemologia jurídica, que postula a existência não de um conhecimento pronto e acabado, mas apenas de verdades aproximadas. Nesta perspectiva, não há saber que não esteja vinculado com as relações de poder na sociedade. A dogmática jurídica permite a legitimação do poder no direito, garante seu funcionamento, sempre irrestrito, com a ficção de um limite racional. In: WARAT, Luís R. **Introdução geral ao Direito; o Direito não estudado pela teoria jurídica moderna**. Porto Alegre: SAFE, 1997. p.144.

¹⁴² ANDRADE, Vera Regina Pereira. Op. cit. p.34.

Os cursos de Direito foram tornando-se centros de multiplicação dos ideais instituídos, legitimando o ideário estabelecido através de um sistema legal tido como completo, onde tornou-se desnecessário o questionamento dos dogmas, conseqüentemente, reproduzindo o exercício da dominação legal¹⁴³, sob a ótica do poder e não da cidadania. Por isso constitui-se hoje em uma das áreas mais deficitárias na resposta aos conflitos existentes e emergentes, o que tem comprometido a efetividade de seus códigos e normas¹⁴⁴.

A concepção liberal encontra seu *modus operandi* no constitucionalismo, que encerra os princípios da igualdade formal, da liberdade individual, da democracia representativa, bem como o princípio da separação dos poderes. O constitucionalismo sugere/enfatiza “o aspecto consensual das relações sociais (estabelecendo o consenso em torno do monopólio da força assumido pelo Estado) e a individualização dos conflitos, proporcionando sua conseqüente desvinculação das relações de classe na sociedade, ou seja, das assimetrias sociais”.¹⁴⁵

O Direito é visto, a partir da ótica positivista, como ciência autônoma, ensimesmado numa ordem fechada, invariável, coerente, onde as regras afirmadas em seu programa, tendo em vista sua generalidade, operariam como “grandes receptores”, que seriam, assim, “preenchidos” pela materialidade histórica e social, de modo a nada fugir de sua “fiel observância”.

Precisamente neste ponto, Andrade aponta uma “matriz basilar comum” ao positivismo e ao liberalismo, que reside na concepção jurídicista do poder – o poder está na lei, e o governo das leis se exerce com base numa norma do ordenamento. Nessa perspectiva, “o Estado é ‘neutro’ e visa o ‘bem comum’”, porque suas materializações sociais são efetuadas pela “ciência jurídica”,¹⁴⁶ dessa forma, “escamoteando o *locus* do poder”.

Com efeito, “o positivismo normativista, ao dogmatizar a lei, não envolve, apenas, a aceitação do poder político tal como ele é, mas também a tentativa de transformar as relações de poder político e social em relações legais ou jurídicas”,¹⁴⁷ possibilidade essa, advinda da ótica da sociedade abstratamente considerada. Todavia, é precisamente nessa não valoração entre teoria e prática que se encontram os pilares do ideário da cultura jurídica dominante.

¹⁴³ WEBER. Max. Op. cit.

¹⁴⁴ FARIA. José Eduardo (org.) **Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça**. São Paulo: Malheiros. 1994.

¹⁴⁵ ANDRADE. Vera Regina Pereira. Op. cit. p.35.

¹⁴⁶ ROCHA. Leonel S. Op. cit. p.17

¹⁴⁷ ANDRADE. Vera Regina Pereira. Op. cit. p.37.

Assim, Andrade observa que:

“A sociedade brasileira é caracterizada por uma tradição secular de autoritarismo nas relações políticas e sociais, onde os ideais liberais, somente em raros momentos, tem conseguido terreno fértil para se materializar. Essa hibridez entre lógica discursiva liberal e ‘*práxis*’ autoritária em diferentes matrizes e profundidade, ou, o que vem a ser o mesmo, entre liberalismo formal e autoritarismo material, tem viabilizado àquele funcionar como ‘*topos*’ legitimador desse último, convertendo os ideais liberais, originariamente democráticos, em instrumentos tópico-retóricos de argumentação e controle de valores a serviço da motivação.”¹⁴⁸

No entanto, Wolkmer adverte:

“A Ciência do Direito não consegue superar sua própria contradição, pois enquanto ‘Ciência’ dogmática torna-se também ideologia da ocultação. Esse caráter ideológico da Ciência Jurídica se prende à asserção de que está comprometida com uma concepção ilusória de mundo que emerge das relações concretas e antagônicas do social. O Direito é a projeção linguístico-normativista que instrumentaliza os princípios ideológicos e os esquemas mentais de um determinado grupo social hegemônico.”¹⁴⁹

Uma vez caracterizada, em linhas gerais, a cultura jurídica dominante, depreende-se que também a cidadania, inserida nos limites dessa cultura que a delinea, possui natureza eminentemente individualista, conectada à matriz liberal. A representação política, o ato de votar, são tidos como instância de mediação entre as esferas pública e privada.

A cidadania aparece nesta ótica como *dever-ser* estatizado. É o *status* que possibilita ao indivíduo, por ser detentor de direitos políticos, participar da esfera pública sob formas pré-determinadas. Assim, num primeiro momento, recorre-se ao constitucionalismo – mais precisamente, à norma constitucional – para enunciar a cidadania como *status* vinculado à nacionalidade ou dela dependente; depois a cidadania é confinada aos direitos políticos. Nesta concepção, “A cidadania política, ou mais especificamente sua extensão é o elemento fundante da democracia liberal e a regra nº 1 do sistema democrático, de tal

¹⁴⁸ ANDRADE, Vera Regina Pereira. Op. cit. p.38.

¹⁴⁹ WOLKMER, Antonio Carlos. Op. cit. p.121.

forma que é a partir da fixação do número dos que têm direito ao voto que se pode começar a falar de regime democrático”.¹⁵⁰

Assim, a titularidade de direitos políticos como pressuposto da cidadania, na perspectiva normativista, informa uma ideologia política que vem a ser o modelo liberal de exercício do poder, ou seja, a democracia representativa. Dessa forma, “o discurso jurídico da cidadania é, pois, tal como reproduzido pela cultura jurídica dominante, um elemento nodal, no âmbito dos ideais liberal-democráticos, sem o qual não se sustentariam: é o próprio elemento fundante da democracia representativa liberal”.¹⁵¹

Presas ao discurso jurídico dogmático da lei, a ideologia jurídico-política apresenta a cidadania de forma unívoca, encobrendo seus potenciais emancipadores, já que impede a tematização de suas significações extranormativas, remetendo exclusivamente aos direitos políticos. Estes, evidentemente, integram a cidadania. Porém, a redução da cidadania a mero direito de sufrágio só pode ser compreendida à luz do “ideário positivista-liberal”, que a vê como uma possibilidade construída pela norma, cujo enunciador é o Estado.

Andrade faz uma análise do “discurso da cidadania/nacionalidade” nas Constituições brasileiras, começando pela Carta Imperial. Em seu estudo, constata que nas várias Constituições que o País já teve, o termo cidadania encontra-se na mesma indefinição doutrinária mencionada anteriormente. Existe, assim, uma correlação entre o “discurso constitucional e o discurso doutrinário” acerca da cidadania, ambos pautados pela idéia de não distinção dos conceitos ou concebendo a cidadania como derivação da nacionalidade.

Não obstante, nacionalidade e cidadania diferem jurídica e, também, historicamente. Demarcado o território do Estado, a construção jurídica da nacionalidade ocorre fundamentalmente como uma relação de filiação, ou seja, o Estado diz quem são seus nacionais, através da adoção dos critérios *jus soli* e *jus sanguinis*. Referindo-se a tais critérios, Bastos esclarece:

“São regimes de inspiração muito diversa, uma vez que um leva em conta a paternidade, ou seja, a nacionalidade dos pais, enquanto que o outro parte do critério de territorialidade, vale dizer, do lugar de nascimento. É de se notar que a conveniência para os Estados, em adotar um ou outro critério, também é variável segundo se trate de um país de emigração ou imigração. Os que exportam os seus nacionais incli-

¹⁵⁰ ANDRADE, Vera Regina Pereira. Op. cit. p.39.

¹⁵¹ ANDRADE, Vera Regina Pereira. Op. cit. p.40.

nar-se-ão por adotar a teoria do *jus sanguinis*, visto que ela lhes permite manter uma ascendência jurídica mesmo sobre os filhos de seus emigrantes. Ao reverso, os Estados de imigração tenderão ao *jus soli*, procurando integrar o mais rapidamente possível aqueles contingentes migratórios, através da nacionalidade dos seus ascendentes.”¹⁵²

A construção jurídica da nacionalidade aparece assim de forma pacífica, não remetendo as tensões advindas da sua própria natureza de processo social. Todavia,

“A noção jurídico-política de ‘estrangeiria’ se dilui ‘intracomunitariamente’: as pessoas, que tem cidadania em algum país membro da CEE, podem exercer bastante de seus ‘direitos’ em qualquer outro país membro em que, conjunturalmente, residam, até o ponto de poder eleger e ser eleito formalmente em comícios locais. Mas a ‘estrangeiria’ se reforça ‘extra-comunitariamente’, mediante leis que precarizam as condições de vida e de trabalho dos imigrantes, de que precisam essas sociedades opulentas.”¹⁵³

Ainda conforme o autor:

“As diferenças raciais e culturais entre os indivíduos produtores, que se fazem hoje impudicamente visíveis nas metrópoles do capitalismo avançado, acabaram dando ao fato biológico do nascimento desses indivíduos um caráter determinante para sua consideração como ‘cidadãos’: aqueles seres humanos cujo nascimento – não sua inserção produtiva – não está normalizado segundo os padrões da nacionalidade estatal jamais chegarão a revestir a vestimenta discursiva da cidadania: se lhes inserirá a do pária, a do carente de direitos mas não de deveres. Se é cidadão como se é rei: por direito de sangue.”¹⁵⁴

O direito positivo de cada Estado é competente para atribuir a nacionalidade, conforme a opção por um dos critérios referidos, sendo suporte para a cidadania. Desse modo, “tanto a cidadania quanto a nacionalidade são formações universais no contexto estrutural dos Estados capitalistas, no sentido de que, nesses Estados, estão presentes pelo menos enquanto formações com as quais tem que – e mesmo necessitam - se deparar. E nessa

¹⁵² BASTOS, Celso Ribeiro. Op. cit. p.232.

¹⁵³ CAPELLA, Juan Ramón. *Os cidadãos servos*. Porto Alegre: SAFE, 1998. p.126.

¹⁵⁴ Idem. p.127.

perspectiva é possível a alusão ‘à’ cidadania e ‘à’ nacionalidade”¹⁵⁵.

Por outro lado, é importante ressaltar que os direitos do homem, em suas várias dimensões, integram o discurso da cidadania. Sob esse prisma, pode-se falar de uma configuração hegemônica/universal do discurso da cidadania, uma vez que, efetivamente constitucionalizados pelos modernos Estados-nação, esses direitos seriam garantidos formalmente pela igualdade jurídica¹⁵⁶.

A característica da universalidade da cidadania moderna, “de forma a torná-lo válido para todos, em qualquer lugar e época, como código homogeneizante, contaminador de todas as sociedades, deve ser examinada com cautela, pois sua materialização não se dá de forma universal, nem para todas as sociedades capitalistas, nem no interior de cada uma delas”¹⁵⁷. Nesse sentido, “se a igualdade de todos perante a lei é o que formalmente garante ou assegura os direitos de cidadania”,¹⁵⁸ convém observar, de acordo com Andrade, que a generalidade contida na lei abrange apenas classes de indivíduos que ocupam um mesmo lugar social, ou possuem idênticos atributos que a própria lei prevê. Em consequência, “nem mesmo em relação aos direitos civis, os indivíduos são por igual, sujeitos de direito – há restrições em função de idade, sexo, condições biológicas e psicológicas, situação profissional”¹⁵⁹.

Nesse rol de situações excludentes, as mulheres brasileiras são citadas como exemplo, pois, durante longo tempo, não puderam contratar nem exercer direitos políticos, havendo conquistado o direito ao voto apenas em 1932, do que se deflui ser o próprio Direito fonte de cidadania estratificada:

“O caráter estratificado da cidadania, apesar da alegação de sua universalidade nas Declarações de Direitos e nas Cartas Constitucionais, é estabelecido pelo próprio Direito, fazendo com que, sob a retórica da igualdade perante a lei, vigorem direitos formalmente desiguais para indivíduos desiguais. Ou seja, não se trata de afirmar que existem direitos de cidadania formalmente iguais para indivíduos concretamente desiguais. Mas existem direitos de cidadania formalmente desiguais para indivíduos desiguais.”¹⁶⁰

¹⁵⁵ ANDRADE, Vera Regina Pereira. Op. cit. p.50.

¹⁵⁶ A Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), aprovada por quarenta e oito Estados demonstra a preocupação de se universalizarem os Direitos Fundamentais. "Os direitos do homem nascem como direitos naturais universais, desenvolvem-se como direitos positivos particulares, para finalmente encontrarem sua plena realização com os direitos positivos universais". BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. p.30.

¹⁵⁷ ANDRADE, Vera Regina Pereira. Op. cit. p.68.

¹⁵⁸ Idem. p.69.

¹⁵⁹ Idem.

¹⁶⁰ Idem.

Por conseguinte, a cidadania é vista a partir da ótica legal, tendo seu significado demarcado pelo positivismo normativista, cujo olhar cognoscente, resistente a qualquer deslocamento, impossibilitou o rompimento da visão pragmatista impregnada em sua concepção, como se poderá verificar no estudo subsequente.

2.3 Cidadania nas Constituições Brasileiras anteriores a 1988

Em conseqüência dos três séculos de estatismo português, durante os quais influências extremamente heterogêneas passaram a formar nossa herança cultural, instalou-se no comando do Brasil, uma resistente camada social, “presa pelo umbigo aos interesses do Estado”. Esse é o extrato que FAORO, em **Os donos do poder**, denomina de “estamento burocrático”, conforme ficou demonstrado, resumidamente, no início deste capítulo.

Desta forma, a proclamação da independência não gerou transformações imediatas no nível da cidadania, pois, durante o regime português, os brasileiros aprenderam a depender mais do poder central do que da sua própria iniciativa, uma vez que o Estado era visto como instância poderosa, mediada por “gente de poder”. Além disso, as dificuldades econômicas legadas do período colonial dificultaram a organização do Estado Nacional.

Com os problemas gerados à partir dessa realidade, a camada dirigente recebeu a primeira Constituição brasileira outorgada pelo Imperador em 25 de março de 1824 como uma “dádiva”. Nenhum sacrifício foi feito para conquistar esse novo Direito, visto que a independência resultou de um processo negociado, e não conflitivo, como em outros países. Nesse momento eram excluídos da organização do Estado Nacional, os escravos, que constituíam a maior parte da população. Assim, a Independência produziu um Estado soberano e não uma Nação, pois o conceito de Nação já então pressupunha a igualdade civil. Pode-se afirmar, então que nossa primeira Constituição exclui da nacionalidade mais da metade da população, na realidade, todos os trabalhadores. A condição jurídica essencial da Nação viria somente 66 anos depois, com a abolição da escravatura, evidenciando-se, assim, que a Independência, conquistada sem abolir a escravidão, encerra grandes limitações aos direitos civis.

A Constituição do Império foi elaborada por uma pequena comissão, o Conselho de Estado, que primou em assegurar os direitos do senhor de escravos, privando estes últimos de quaisquer direitos de cidadania. Vários autores interpretam essa Constituição como uma

tradução do liberalismo dominante na Europa. Nas palavras de Wolkmer,

“Quanto ao fato de o primeiro Estatuto político ter sido imposto, deve-se em muito às tendências ultraliberais de certos setores da sociedade civil e às radicais agitações ideológicas destes mesmos atores, nos quadros da primeira Constituinte, pela ruptura definitiva dos vínculos com Portugal. Cabe lembrar ainda que, formalmente, as possíveis influências do texto de 1824, que estabelecia a restauração monárquica e, de outro, mais indiretamente, do constitucionalismo inglês, cujo sistema serviu de inspiração para a monarquia parlamentar francesa. Em suas premissas básicas, a Constituição de 1824 consagrava o sistema parlamentar nos moldes ingleses, com um poder moderador atribuído ao Imperador, bem como um governo monárquico hereditário, constitucionalmente representativo. Sedimentava a forma unitária e centralizada de Estado, dividindo o país em entidades administrativas denominadas de províncias. A divisão clássica dos poderes também se articulava no funcionamento do Executivo, presidido pelo Imperador e exercido por um Conselho de Ministros. O Legislativo modelava um Bicameralismo sustentado por Câmara temporária e Senado vitalício.”¹⁶¹

A referida Constituição regulou os direitos políticos, definindo quem teria direito de votar e ser votado. Em seu artigo 6º, sob o título **Dos Cidadãos Brasileiros**, concebe por cidadania o atributo jurídico da nacionalidade, isto é, sob esse título diz quem são os nacionais, identificando cidadania e nacionalidade. Por sua vez o artigo 90 da mesma Constituição fala em *cidadania ativa* para designar os cidadãos que seriam, portanto, os nacionais, titulares de direitos políticos.¹⁶² Nesta mescla de acepções, “A Carta Constitucional de 1824 introduz assim dupla identificação: da cidadania com a nacionalidade e da cidadania ativa com os direitos políticos, sendo a única na história das Constituições brasileiras a fazer referência expressa à cidadania ativa”.¹⁶³

A estruturação das eleições previstas ao tempo do Império caracterizava-se por múltiplas restrições ao direito do voto, relativas à condição civil ou social, ao sexo, à idade,

¹⁶¹ WOLKMER, Antonio Carlos. **Constitucionalismo e direitos sociais no Brasil**. São Paulo: Acadêmica. 1989. p.29.

¹⁶² Porém, de acordo com Celso Bastos, o “nacional não deve ser confundido com o cidadão. A condição de nacional é um pressuposto para a de cidadão. Em outras palavras, todo cidadão é um nacional, mas o inverso não é verdadeiro: nem todo nacional é cidadão. Cidadão, pois, é todo nacional na fruição dos seus direitos cívicos. Se por qualquer motivo não os tenha ainda adquirido (por exemplo, em razão da idade) ou já os tendo um dia possuído veio a perdê-los, o nacional não é cidadão, na acepção técnica do termo”. BASTOS, Celso Ribeiro. Op. cit. p.237.

¹⁶³ ANDRADE, Vera Regina Pereira. Op. cit. p.44.

à renda, à atividade e à religião. Ficava evidente, então, o quão restritivo era esse direito. No regime dessas eleições indiretas, processavam-se, numa primeira etapa, as eleições primárias, quando os cidadãos ativos, com renda anual líquida acima de cem mil-réis, provenientes de bens de raiz, indústria, comércio ou emprego, votavam em Assembleias Paroquiais naqueles que seriam propriamente os eleitores. Destes, que votariam para a escolha de deputados, senadores e membros dos Conselhos de Província, a Constituição exigia que tivessem renda líquida anual não inferior a duzentos mil-réis.¹⁶⁴

Só os mais ricos votavam em todas as eleições (municipais, provinciais e nacionais). Os não tão ricos, votavam apenas nas eleições municipais e provinciais e os senhores de posses modestas votavam somente nas eleições municipais. Portanto, unicamente no município é que votava a totalidade dos eleitores - "a mais completa participação política da minoria" e, assim, "o município legitimava a ação política dos que tinham acesso às demais instâncias do poder, embora delas não participasse diretamente a maioria dos eleitores. Todo o sistema estava, por isso, baseado em mecanismos de intermediação política de fundamento patrimonial".¹⁶⁵

Nessa época, mais de 85% da população era analfabeta, estando incluídos em tal estimativa muitos dos grandes proprietários rurais. Mais de 90% viviam nas zonas rurais, sob o domínio e influência desses grandes proprietários. Tratavam-se de cidadãos que, na sua grande maioria, nunca haviam votado e tampouco tinham idéia do que era um governo representativo. Somente uma pequena parcela da população urbana compreendia o funcionamento das novas instituições, de modo que o eleitor não se sentia membro de uma sociedade política. Ele não tinha na comunidade a sua referência imediata, e o voto, nesse contexto, representava um ato de obediência forçada ou retribuição. Dessa maneira, não obstante a Constituição e as declarações nela contidas,

“as condições de sobrevivência no Brasil na fase imperial eram ruins para a maioria da população e as desigualdades sociais gritantes, marcadas por uma sociedade em que havia o escravo e o luxo da Corte. A distância do poder em relação ao povo era enorme. As lutas e os movimentos sempre tinham formas de expressão violentas, as ações armadas eram usuais. O tratamento dado aos vencidos não continha, usualmente, nenhum dos preceitos embutidos nos direitos mais elementares de cidadania. Ser cidadão era ter posses, medidas pelo núme-

¹⁶⁴ Cf. TELAROLLI, Rodolfo. **Eleições e fraudes na República Velha**. São Paulo: Brasiliense, 1982. p.12.

¹⁶⁵ MARTINS, José de Souza. Op. cit. p.28.

ro de escravos, e, depois da promulgação da lei de Terras de 1850, ter também propriedades, adquiridas pela compra e não apenas por posse ou concessão. Ter um título na escala da nobreza era também uma carta de ascensão na escala da cidadania vigente.”¹⁶⁶

Portanto, verifica-se que durante a Constituição do Império, o significado do termo cidadão possui, do ponto de vista formal, dupla identificação; materialmente, no entanto, a cidadania era, quando muito, prerrogativa das elites dominantes.

Com a descentralização reivindicada pelos republicanos e a interferência de vários outros fatores – o fim do escravismo, o início da imigração, a insatisfação dos novos empresários do café e do exército, o desenvolvimento da urbanização –, emerge a crise monárquica cuja conseqüência é o advento de uma nova ordem jurídica, na Constituição de 1891. Nesse momento histórico portanto, a desestruturação da produção baseada no latifúndio e na escravidão, bem como a crise militar e as cisões entre a Igreja e o Estado, estimulam o aparecimento de um clima mais liberal – positivista e republicano. Porém, é fundamentalmente, “a crise econômica uma das razões principais para o desmantelamento do Império e do surgimento de um Estado Liberal Republicano em 1889”.¹⁶⁷

Assim como a Independência foi proclamada pelo próprio chefe do governo, a proclamação da República deu-se em moldes semelhantes: a iniciativa coube aos chefes militares. Ao ser proclamada a República mediante um golpe militar (decreto de nº 1, de 15 de novembro de 1889), o governo provisório do Marechal Deodoro da Fonseca cria uma comissão, “formada de cinco ilustres Republicanos”,¹⁶⁸ para elaborar o anteprojeto de Constituição. Este levado à Assembléia Geral Constituinte, que era na realidade Congresso Constituinte, foi aprovada *ad referendum*, sendo promulgada no dia 24 de fevereiro de 1891. Nesse momento, adquire importância o Federalismo: descentralização do poder político, segundo o modelo norte-americano. Adota-se o Presidencialismo: o chefe de Estado é, ao mesmo tempo, o chefe de Governo, sendo abolido o poder Moderador.

Sob essa nova tutela, a Primeira República

“vai representar a emergência da oligarquia cafeeira, e de uma ordem jurídica republicana, subordinada e ajustada às condições político-

¹⁶⁶ GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais; a construção da cidadania dos brasileiros**. São Paulo: Loyola. 1995. p.199.

¹⁶⁷ WOLKMER, Antonio Carlos. **Constitucionalismo e direitos sociais no Brasil**. p.31.

¹⁶⁸ SILVA, José Afonso da. Op. cit., 1992. p.72.

sociais dos empresários do café. A tessitura ideológica do texto constitucional de 1891 refletia e era movida por uma filosofia política republicana positivista e por uma espécie de democracia burguesa, embasada nos princípios do clássico liberalismo individualista. Na realidade, a retórica do legalismo federalista, pautando pela aparência de um discurso constitucional e acentuando o povo como detentor único do poder político, erguia-se como suporte formalizador que beneficiava somente segmentos oligárquicos regionais.”¹⁶⁹

Então, instituiu-se formalmente, a democracia representativa, com eleições diretas, mas não secretas, para os cargos legislativos e executivos em todos os níveis, inclusive para Presidente da República. Introduziu-se, também, o sufrágio universal, eliminando o critério “renda” para ser eleitor. As mulheres, que representavam, à época, praticamente metade da população, não participavam do processo eleitoral, dependentes que estavam da lei ordinária. Também não votavam os mendigos, os soldados e os religiosos. Diferentemente do que ocorria no Império, o analfabeto já não podia votar. A limitação era vasta, de modo que, no início da Primeira República, constituíam o eleitorado 2,2% da população, índice que se elevou para 5,7% em 1930, no mesmo período em que a população aumentou de 15 para 30 milhões.¹⁷⁰ Andrade assinala que essa Constituição reproduz a identificação entre cidadania e nacionalidade,¹⁷¹ uma vez que as prerrogativas da cidadania estavam inseridas na capacidade de votar. Cidadão, de acordo com tal ordem Constitucional, é o nacional, aquele que tem direitos políticos.

A República, portanto, adotou a Federação conforme o modelo norte-americano. Os governadores dos Estados eram escolhidos por eleições e, assim, gradativamente iam-se formando as oligarquias estaduais, que realizavam a “política de clãs e de clientela”. A aliança das oligarquias dos grandes Estados, especialmente de São Paulo e Minas Gerais, com o Governo Federal, permitiu-lhes conservar o controle da política nacional até 1930, sendo a Primeira República conhecida como a “república dos coronéis”. Isso, conforme já foi estudado em item anterior, restringiu às pessoas o acesso à cidadania política. A marginalização do povo das decisões foi sedimentando uma cultura política em que a sociedade era vista como um ente fragmentado e difuso, e o Estado como provedor da ordem necessária. Essa cultura acentuou-se no mencionado período, pois, abolido o Poder Moderador,

¹⁶⁹ WOLKMER. Antonio Carlos. Op. cit. p.31-32.

¹⁷⁰ PORTO. Walter Costa. **O voto no Brasil – da Colônia à Quinta República**. In: PEDROSO. Elizabeth & BIZ. Osvaldo. **Participação política: limites e avanços**. Porto Alegre: Evangraf. 1992. p.59.

¹⁷¹ ANDRADE. Vera Regina Pereira. Op. cit. p.40.

ocorreu uma transmutação, quando as Forças Armadas, com sua intervenção crescente na política, começaram a desempenhar o referido papel.

De acordo com Wolkmer, as duas Constituições elaboradas no século XIX representam o controle político econômico das oligarquias agroexportadoras.¹⁷² Assim, a insatisfação crescente contra esse domínio e a emergência de novas forças sociais, oriundas do processo de industrialização e urbanização, eclodem com a revolução constitucionalista de 30, que marca o fim da hegemonia política da oligarquia cafeeira paulista.

A Constituição de 34, resultante da crise do Estado oligárquico e da revolução de 30, remete a novas soluções políticas e sociais, tendo como realidade material uma disputa grande pelo poder entre as facções oligárquicas deslocadas daquele e os emergentes grupos politicamente dominantes.

A Constituição, promulgada em 16 de julho de 1934, foi consensual, tendo contado com escassa participação popular na sua elaboração. Trouxe novos conteúdos, introduzindo a legislação social¹⁷³ no cenário nacional, quando, “ao lado da clássica declaração de direitos e garantias individuais, inscreveu um título sobre a ordem econômica e social e de outro sobre a família, a educação e a cultura, com normas quase todas programáticas, sob a influência da Constituição alemã de Weimar”.¹⁷⁴

A legislação social inserida na Constituição de 34 era, há bastante tempo, reivindicada pelas classes trabalhadoras, dado à expoliação sofrida pelos mesmos, de forma que os direitos sociais dos trabalhadores “introduzidos no país nos anos 30, por meio de legislação trabalhista que se apresentava como concessão das elites esclarecidas, baseados em modernos contratos de relações de trabalho na Europa”, configuravam-se como “novos direitos regulamentados e passam a compor um novo cenário na cidadania brasileira. Trata-se da construção da figura do brasileiro enquanto trabalhador, com direitos e deveres legitimados”.¹⁷⁵

No campo político, a revolução constitucionalista de 1930 e a Constituição de 1934,

¹⁷² WOLKMER. Antonio Carlos. Op. cit. p.32.

¹⁷³ O México proclamou, em 1917, um novo modelo de Constituição, incluindo os direitos sociais. A Constituição mexicana, de 31 de janeiro de 1917, representou pela primeira vez uma efetiva preocupação com a vida dos trabalhadores. Na Europa, a Constituição de Weimar, aprovada em 11 de agosto de 1919, trouxe o reconhecimento dos direitos sociais, integrados ao universo dos direitos individuais, já consolidados pelas revoluções americana e francesa. Tal Constituição amparou as realidades nascidas da evolução social: todavia, não resistiu ao nazismo. Ainda assim, sua preocupação com o social permaneceu através da história.

¹⁷⁴ SILVA. José Afonso da. Op. cit. p.75.

¹⁷⁵ GOHN. Maria da Glória. Op. cit. p.200.

propiciam o advento do Código Eleitoral (Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932), que traz inovações, tais como o sufrágio universal, direto e secreto, além do voto feminino.

A Constituição Republicana de 16 de julho de 1934, diferentemente das duas anteriores, que tratam da cidadania em título dedicado aos *Cidadãos Brasileiros*, faz referência apenas aos “brasileiros”, não mencionando a cidadania ou a nacionalidade, em título consagrado à *Declaração de Direitos*, no artigo 106 do capítulo sobre *Direitos Políticos*.¹⁷⁶ Nesse artigo, define o brasileiro, afirmando que tem direito ao voto todo brasileiro, sem distinção de sexo, maior de 18 anos, alistado na forma da lei.

Essa Constituição trouxe um conjunto de novidades que refletiam as mudanças econômicas e sociais da época. Assim, também surgem nesse período a Justiça do Trabalho e a Justiça Eleitoral. Na área da Educação, o texto constitucional preconizava que a educação é direito de todos, devendo ser ministrada pela família e pelos poderes públicos. As desigualdades sociais eram gritantes, embora minoradas devido a certo amparo legal existente agora. Todavia, a Constituição de 1934 teve curta duração, sendo substituída pelo regime autoritário de 37.

É importante frisar que, após a Revolução de 30, o espaço do “ser brasileiro” enquanto trabalhador foi construído e, nesse sentido, é imprescindível reportar-se, mesmo que brevemente, à “cidadania regulada” – a que se refere Wanderley Guilherme dos Santos – que não obstante ser regulada, possibilitou que os novos cidadãos fossem reconhecidos pelo lugar que ocupavam no processo de produção. A “cidadania regulada”, que permite explicar a política econômico-social posterior a 1930, é compreendida a partir “de um conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional”, em que tal sistema “é definido por norma legal ... são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei”.¹⁷⁷

A cidadania, portanto, é regulada pelo Estado, tendo como critério de extensão a regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, “em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade”.¹⁷⁸ Desta forma, “a cidadania

¹⁷⁶ ANDRADE, Vera Regina Pereira. Op. cit. p.44.

¹⁷⁷ SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. 2. ed. [s.l.]. Campus 1987. p.68.

¹⁷⁸ Idem.

está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece”.¹⁷⁹ Isso implica que, o trabalhador rural,¹⁸⁰ parte ativa do processo produtivo, não era considerado cidadão, e sim pré-cidadão, pois somente em 1963 seria implementada a condição para tanto. Do mesmo modo, todos os trabalhadores urbanos cujas ocupações não haviam sido reguladas por lei também estavam na condição de pré-cidadãos.

Da associação entre *cidadania* e *ocupação*, advêm importantes conseqüências. Os conceitos de marginalidade e mercado informal de trabalho “fundem-se”, uma vez que neles estão incluídos todos aqueles que, mesmo empregados e estáveis, ainda não tenham suas ocupações regulamentadas por lei, bem como os empregados instáveis, os subempregados ou os desempregados. A regulamentação posterior de várias ocupações/profissões que à época constituíam esse mercado informal de trabalho informaria “até onde o conceito subliminar de *cidadania regulada* disseminou-se na cultura cívica do país”.¹⁸¹

A carteira de trabalho é criada em 1932 e constitui-se, junto com a regulamentação das profissões e o sindicato público, no parâmetro dentro do qual se processa a cidadania, de forma que “os direitos dos cidadãos são decorrência dos direitos das profissões e as profissões só existem via regulamentação estatal. O instrumento jurídico comprovante do contrato entre o Estado e a cidadania regulada é a carteira profissional que se torna, em realidade, mais do que uma evidência trabalhista, uma certidão de nascimento cívico”.¹⁸²

Essa prática política do governo revolucionário se voltará para a política social, e a cidadania assim regulada implicará outras hierarquizações, também juridicamente asseguradas, condicionando todo um sistema de desigualdades decorrentes da política oficial da

¹⁷⁹ SANTOS, Wanderley Guilherme. Op.cit. p.68.

¹⁸⁰ Os trabalhadores rurais, no governo Vargas (1930-45) não tiveram suas relações de trabalho regulamentadas. Talvez este seja um indicativo de que o governo havia estabelecido com os “coronéis” uma espécie de pacto político tácito. Da mesma forma, um possível temor de confrontar-se com a classe média urbana talvez explique a não regulamentação das relações de trabalho dos empregados domésticos. Outras profissões, que não significavam “problemas” para o governo, foram regulamentadas.

¹⁸¹ SANTOS, Wanderley Guilherme. Op. cit. p.68. Nesse sentido, pelo Decreto 22.132, de 25 de novembro de 32, fixava-se no artigo primeiro, que apenas poderiam apresentar reclamações trabalhistas perante as Juntas de Conciliação e Julgamento os empregados sindicalizados, isto é, aqueles trabalhadores que tinham suas ocupações reconhecidas por lei e que assim pudessem registrar-se em sindicato. Pelo Decreto 23.768, de 18 janeiro de 1934, somente podiam gozar férias os trabalhadores sindicalizados. A Constituição de 1934 declarou esses decretos inconstitucionais, porém, ela própria, através de novo decreto de nº 24.694, de 12 de julho de 34, mesmo tornando a sindicalização facultativa, deixava os trabalhadores que não eram sindicalizados fora das convenções coletivas de trabalho.

¹⁸² SANTOS, Wanderley Guilherme. Op. cit. p.69.

previdência, de acordo com a qual os benefícios previdenciários devidos aos cidadãos através da regulamentação profissional são determinados em função do nível de renda de cada um. Dessa maneira, o reconhecimento social se faz por categorias profissionais, derivando de tal engenharia cidadãos desiguais, com direitos desiguais, ao lado de pré-cidadãos. A cidadania regulada está, portanto, muito distante dos princípios liberais, porque opera como fator de grande desigualdade.

O Estado autoritário brasileiro (1930-45), foi a época dos direitos sociais. Nesse tempo foi introduzida a maior parte das legislações trabalhista e previdenciária, ainda que estas revelassem um significado ambíguo. Os direitos sociais não foram concedidos a todos os cidadãos. A desigualdade operada por tal estrutura foi a tônica do período, ferindo totalmente a Constituição, que estabelece que todos são iguais diante da lei. O governo inverteu a ordem clássica dos direitos, instituindo os direitos sociais antes dos direitos políticos. Porém, a suplantação dos direitos políticos não interferiu na popularidade de Getúlio Vargas, uma vez que a política adotada pelo primeiro mandatário da Nação fazia parte da cultura política da população, principalmente dos habitantes mais pobres dos centros urbanos, migrados do campo para as cidades. Surgia, assim, o populismo, fenômeno urbano que implicava uma relação ambivalente entre os cidadãos e o governo. Por um lado, o populismo atraía as massas para a política; por outro, colocava-as numa posição de dependência em relação aos líderes.

Posteriormente, o estabelecimento de um regime de governo autoritário – O Estado Novo – vem expresso na Carta política de 10 de novembro de 1937, elaborada pelo jurista Francisco Campos e outorgada por Getúlio Vargas, ficando à mercê de um plebiscito, que não viria a concretizar-se. Prevaleceu, então, somente a vontade do governante:

“Alegando que a paz política e social estava seriamente conturbada, não só por fatores de desordem e desintegradores, como também que o país estava à beira da guerra civil, e a infiltração comurista, cada dia mais profunda e extensa, exigia medidas radicais, Getúlio Vargas, apoiado pelas Forças Armadas, Exército e Marinha, e por alguns Ministros, assenhoreia-se do Poder, fecha o Congresso e passa a governar por meio de decretos-leis.”¹⁸³

Foram, assim, descaracterizadas várias conquistas da Constituição de 1934. Houve,

¹⁸³ CRETELLA JÚNIOR, José. *Elementos de Direito Constitucional*. São Paulo: RT, 1995. p.30.

nesse período, uma forte concentração do poder por parte do executivo, ficando a iniciativa legislativa nas mãos do Presidente da República, o que também destruiu as bases do Federalismo. Dissolveram-se todos os partidos e foi instituída a pena de morte em 1938. Desse modo, fica difícil falar em cidadania, tendo em vista a grande restrição de direitos humanos imposta por essa ordem, que deu ensejo a prisões em massa.

Formalmente, a cidadania foi concebida, nesse momento, conforme as Cartas de 1824 e 1891, ou seja, estava implícita a identificação entre nacionalidade e cidadania. Prevista no capítulo que dispõe da, *Da Nacionalidade e Da Cidadania*, em seu artigo 115 dizia quem era brasileiro, reproduziu o conteúdo que constava no artigo 106 da Constituição de 34.¹⁸⁴

Em nível político, o “pacto” fez-se sob a égide de um Estado ditatorial e altamente centralizado, com apoio de uma crescente e poderosa burocracia e de fortes correntes das Forças Armadas. Outro instrumento de sustentação da ditadura era a violenta repressão às forças populares. Não obstante o período 1930-45 ter-se constituído na melhor época da legislação social, verifica-se aí um paradoxo, pois, ao longo desses anos, era praticamente nula a participação política e os direitos civis tinham, na realidade, vigência muito precária.

Na década de quarenta, os mesmos generais que apoiaram a implantação do regime ditatorial brasileiro

“começavam a achar que ele não correspondera à expectativa, nos campos vários do trabalho, das finanças, da economia e dos transportes. E, assim, com a colaboração da Força Expedicionária Brasileira, que voltava da luta contra o totalitarismo nazi-fascista, as elites brasileiras puseram um fim ao regime instituído. Afinal, era uma flagrante contradição defender a democracia lá fora enquanto se mantinha dentro do país uma ditadura nos moldes fascistas.”¹⁸⁵

Com a queda do Estado Novo e a deposição de Vargas, no fim do mês de outubro de 1945, nova Constituição é promulgada em 18 de setembro de 1946. Esta, no entendimento de José Afonso da Silva,

“ao contrário das outras, não foi elaborada com base em um projeto

¹⁸⁴ ANDRADE, Vera Regina Pereira. Op. cit. p.45.

¹⁸⁵ BICUDO, Hélio. *Direitos humanos e ordem constitucional no Brasil*. São Paulo: Ática. 1987. p.23.

preordenado, que se oferecesse à discussão da Assembléia Constituinte. Serviu-se, para sua formação, das Constituições de 1891 e 1934. Voltou-se, assim, às fontes formais do passado, que nem sempre estiveram conformes com a história real, o que constituiu o maior erro daquela Carta Magna, que nasceu de costas para o futuro, fitando saudosamente os regimes anteriores, que provaram mal.”¹⁸⁶

Nesse período, permaneceram no poder, praticamente, as mesmas forças que dominaram durante o Estado Novo, sobretudo através do controle das máquinas sindical e partidária, esta recém criada. Não obstante, essa Constituição ficou conhecida como uma das mais liberais que o Brasil já teve, entrando o país na primeira fase democrática da sua história. Todavia, a participação do povo nos desígnios da Nação também foi pequena e, neste sentido, deve-se citar a imediata exclusão das forças populares da ordem política legal, em virtude do fechamento do partido comunista, determinado pelo Tribunal Superior Eleitoral em 1947, mesmo a Constituição de 46 se dizendo democrática. É importante ressaltar que essa Constituição restabeleceu a independência dos poderes e resgatou o equilíbrio federativo ao lado das liberdades individuais. Restaurou-se o direito de greve, e a organização sindical passou a ser regulada por lei. Surgiu também o direito à estabilidade de emprego após 10 anos no serviço, bem como a participação dos trabalhadores nos lucros da empresa, que não foi regulamentada por lei complementar.

Nessa Constituição, a cidadania é tratada no capítulo do título *Da Declaração de Direitos*, que em seu artigo 129 estabelece quem é brasileiro,¹⁸⁷ para depois estabelecer os direitos políticos.

Todavia,

“(...) as crises anteriores a insuficiência do programa social e político previsto na Constituição de 1946 pareciam revelar um fenômeno mais profundo: o esgotamento institucional. Realidades novas e emergentes não encontravam expressão no texto constitucional, liberal na essência, mas restrito na perspectiva democrática, inibidor da equação dos conflitos operários e restritivo nas possibilidades de viabilizar reformas de ordem social e econômica. De outro lado, a Carta de 1946, moldada sobre a experiência da ditadura de 1937-45, supunha que a maneira mais segura de evitar a autocracia estaria no limite drástico dos poderes do Presidente da República.”¹⁸⁸

¹⁸⁶ SILVA. José Afonso da. Op. cit. p.77.

¹⁸⁷ ANDRADE. Vera Regina Pereira. Op. cit. p.45.

¹⁸⁸ FAORO. Raymundo. *Assembléia Constituinte, a legitimidade recuperada*. São Paulo: Brasiliense.

Mais tarde, assiste-se ao progressivo solapamento da incipiente democracia brasileira pela constante impugnação dos resultados eleitorais, como também pelo constante apelo às Forças Armadas, como supremo foro político. Dessa forma, sobre o esgotamento das bases operacionais da ordem jurídica vigente, irrompe no país mais um regime autoritário a limitar a ação da cidadania.

A Carta de 24 de janeiro de 1967, formalizou a ordem estabelecida pelos militares em 64. Características dessa Carta são a centralização do poder no executivo, a eleição presidencial indireta e o enfraquecimento do Federalismo, as restrições aos direitos humanos, a suspensão do *Habeas Corpus*. Nessa tutela que iniciou-se em 64, a Carta de 67 sofreu influência da Carta Política de 37, havendo assimilado seus traços básicos e tendo como preocupação primeira a segurança nacional.¹⁸⁹

No autoritarismo brasileiro pós 64,

“os abalos institucionais não se recompõem por uma forma política que busque a legitimação democrática. Ao contrário, ele refluí, ao menor sinal de ineficiência das medidas em execução, ao comando dos chefes, que são chefes por força de atributos obtidos pelo domínio do aparelhamento estatal, diluído em segmentos que mandam mais e segmentos que ordenam menos. Entregue a si mesmo, o poder entre devora-se e se alimenta de suas entranhas, divorciando-se da sociedade civil e, por extensão, do povo, apenas a massa de manobra da camada dirigente.”¹⁹⁰

Apesar de todo autoritarismo governamental, a partir de 67, vários movimentos sociais, entre eles as manifestações dos estudantes da UNE, as ações da classe média urbana e as greves operárias em Osasco (SP) e Contagem (BH),¹⁹¹ revelavam grande oposição da sociedade ao regime que se instalara. Porém, é imposta ao povo brasileiro a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, fortemente marcada pela ideologia da Segurança Nacional, mais centralizadora e autoritária.

A cidadania, na Constituição de 67, não é mencionada. No artigo 140 dessa Constituição, no capítulo denominado *Da Nacionalidade*, sob o título *Da Declaração de Direitos*, era prevista uma distinção entre nacionais natos e naturalizados.¹⁹²

1981. p.18.

¹⁸⁹ SILVA. José Afonso da. Op. cit. p.80.

¹⁹⁰ FAORO. Raymundo. *Os donos do poder*. p.93.

¹⁹¹ GOHN. Maria da Glória. Op. cit. p.107.

¹⁹² ANDRADE. Vera Regina Pereira. Op. cit. p.45.

Ao referir-se à Emenda Constitucional nº 1 de 69, José Afonso da Silva afirma que, “teórica e tecnicamente, não se tratou de emenda, mas de uma nova Constituição. A emenda só serviu como mecanismo de outorga, uma vez que verdadeiramente se promulgou texto integralmente reformulado, a começar pela denominação que se lhe deu: Constituição da República Federativa do Brasil, enquanto a de 67 se chamava apenas Constituição do Brasil”.¹⁹³ Quanto à cidadania, o texto constitucional não remeteu a ela, mantendo na íntegra a sistemática adotada na Constituição anterior.¹⁹⁴

Os anos de 1968 a 1974 são marcados por uma profunda restrição às liberdades civis e políticas, sendo a dignidade humana contumazmente desrespeitada, como mostra o filme **Estado de sítio**, do cineasta grego Costa Gavras, em que uma aula sobre torturas com choques elétricos, ocorre numa sala que tem como pano de fundo a bandeira brasileira. O período pós-1975, marcado que é pela resistência e enfrentamento do regime militar, pode ser definido como o momento de reconquista dos direitos de cidadania, propiciado pela grande articulação da sociedade civil, que possibilitou a construção de propostas e frentes de lutas. Essa crença dos cidadãos para realizarem mudanças históricas manifestou-se através de variados movimentos, sendo o Movimento Diretas-Já, de 1984, o maior acontecimento no Brasil do século XX ou, até mesmo, o maior da história do país. Todavia, a emenda “Dante de Oliveira”, que instituiu eleições diretas para Presidente da República, foi derrotada no Congresso Nacional, o que redundou uma profunda decepção ao povo brasileiro. Através da emenda Constitucional 26/85, convocou-se, então, a Assembleia Nacional Constituinte (congressual), resultante da conjuntura política brasileira, da qual originou-se a Constituição de 1988.

2.4 Cidadania na perspectiva da Constituição de 1988

Como consequência da “luta pela democratização do Brasil”, bem como pelo “esgotamento da terapêutica preventiva das reformas concedidas” e refletindo uma nova consciência brasileira, nasce a Constituição de 1988, também chamada de “Constituição cidadã”, “pela ampla participação popular em sua elaboração e especialmente porque se volta decididamente para a plena realização da cidadania”.¹⁹⁵ Nessa Constituição, os termos na-

¹⁹³ SILVA. José Afonso da. Op. cit. p.80.

¹⁹⁴ ANDRADE. Vera Regina Pereira. Op. cit. p.46.

¹⁹⁵ SILVA. José Afonso da. Op. cit. p.83.

cional e cidadão têm sentidos distintos: “Nacional é o brasileiro nato ou naturalizado, ou seja, aquele que se vincula por nascimento ou naturalização, ao território brasileiro. Cidadão qualifica o nacional no gozo dos direitos políticos e os participantes da vida do Estado (arts. 1º, II e 14)”¹⁹⁶.

Enfim, fica clara a distinção entre os dois termos, pois, até então, as Cartas Constitucionais brasileiras vinham tratando a cidadania e a nacionalidade indistintamente, conforme estudo baseado na obra de Andrade. Antes do advento da Constituição de 1988, a Cidadania manteve em seu significado o mesmo conteúdo, praticamente durante um século. Desfeita, no âmbito constitucional, a confusão/identificação entre nacional e cidadão pela Constituição de 1988, observa-se que esta deu um sentido novo e abrangente ao segundo termo, tirando-o do casulo ao qual foi submetido pela matriz liberal da cultura jurídica tradicional.

Essa plurisignificatividade da cidadania/cidadão, que a Constituição de 1988 prevê, demonstra que aquela é concebida num sentido mais amplo do que o titular de direitos políticos, sendo que o artigo 1º da Constituição de 1988 reconhece-a como um dos fundamentos do Estado brasileiro, pois:

“Qualifica os participantes da vida do Estado, o reconhecimento dos indivíduos como pessoa integrada na sociedade estatal (art. 5º, LXXXVII). Significa aí, também, que o funcionamento do Estado estará submetido à vontade popular. E aí o termo conexas-se com o conceito de soberania popular (parágrafo único do art. 1º), com os direitos políticos (art. 14) e com o conceito de dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), com os objetivos da educação (art. 205), como base e meta essencial do regime democrático.”¹⁹⁷

A cidadania, elevada a um dos fundamentos do Estado brasileiro, assume posição central, sendo reconhecida como instituinte desse mesmo Estado, assentada na trilogia principiológica que a informa e sustenta – liberdade individual política e social, igualdade jurídica e solidariedade social.

É importante ressaltar o significado da cidadania e da dignidade da pessoa humana, cujos conceitos se confundem/convergem. A conexão entre a cidadania e a dignidade da

¹⁹⁶ SILVA, José Afonso da. Op. cit. p.284.

¹⁹⁷ Idem. p. 96.

pessoa humana está expressa na Declaração Universal dos Direitos Humanos, votada em 10 de dezembro de 1948, em Paris, pela Assembléia Geral das Nações Unidas, constituindo-se em documento nuclear da civilização contemporânea.

Nesse sentido, a cidadania, os direitos fundamentais e as práticas do Estado não resulta de outorga ou concessão; são instituídos pela ação da cidadania, que pode tornar-se limite para atos de governo. Como já foi dito antes, o “significante” cidadão é tomado numa perspectiva ampla, e a cidadania faz-se mais ativa no sentido de uma participação efetiva e permanente na gestão dos negócios públicos e nos interesses plurais da sociedade. Ultrapassando-se, assim, o conteúdo primordial de cidadania ativa e passiva, tal como esta é concebida até a Constituição de 67 e na Emenda Constitucional de 69.

Nessa nova acepção, o cidadão institui os “espaços de possibilidade”. Aparece, portanto, tomado em sua dimensão dialética, sendo capaz de instituir o direito através de sua ação – ação essa que é efetivamente um direito fundamental, tanto formal como materialmente. Dessa maneira, cidadania e dignidade estão amalgamadas, como normas dirigentes, e devem ser interpretadas em conjunto com os objetivos fundamentais do Estado brasileiro, previstos no art. 3º, com o artigo 5º e com o título VIII da CF, desse modo, visa-se diminuir a enorme distância entre o “formalismo” da lei e as necessidades do cidadão concreto, sugerindo a emergência de uma nova subjetividade coletiva.

Para analisar a cidadania como foro instituinte, convém recorrer a um estudo realizado por Clémerson Merlin Cléve, que distingue o cidadão sob seus diferentes paradigmas previstos na Constituição de 1988.¹⁹⁸ Porém, fica excluída aqui uma análise mais aprofundada sobre os temas, tendo em vista que o interesse da referida investigação recai nos modos de participação que revestem a democracia participativa – plebiscito, referendo e iniciativa popular – cujo exame dar-se-á no capítulo terceiro.

A cidadania se traduziria, de acordo com Cléve, através das seguintes formas:

a) o cidadão eleitor – caracterizado pelo direito de voto nos regimes democráticos. Os cidadãos participam na gestão da coisa pública, exercem o controle sobre o Estado através do voto. A Constituição de 1988, no art. 1º, parágrafo único, prevê que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

¹⁹⁸ CLÉVE. Clémerson Merlin. **Temas de Direito Constitucional (e Teoria do Direito)**. São Paulo: Acadêmica. 1993. p. 16.

A palavra *diretamente* jamais havia constado numa constituição brasileira.¹⁹⁹ Representa ou pode engendrar profundas mudanças nas relações da cidadania para com o público, à medida que a Constituição prevê a democracia participativa, conforme será visto oportunamente.

Como observa Clève, o controle dos cidadãos sobre o Estado ocorre ainda, basicamente, por meio do voto – obrigatório. Mediante a representação política, os cidadãos se fazem presentes de maneira indireta nas decisões públicas, de modo que: “Democracia representativa é aquela na qual o povo, fonte primária do poder, não podendo dirigir os negócios do Estado diretamente, em face da extensão territorial, da densidade demográfica e da complexidade dos problemas sociais, outorga as funções de governo aos seus dependentes, que elege periodicamente”.²⁰⁰ Contudo, não é o povo, a nação, que comparece, mas “parcela da população”, ou seja, somente aqueles que têm direitos políticos, sendo que a outra parcela permanece à margem do processo eleitoral, não imprimindo seu desejo no território das opções sociais, administrativas ou políticas.²⁰¹

O direito ao voto é, contemporaneamente, insuficiente para controlar uma estrutura estatal concebida a partir de modelos autoritários, traduzidos numa ordem econômica fundada no *laissez faire* e num pluralismo formal. Ao findar o século XX, torna-se unânime a opinião de que a representação política tradicional não tem atendido amplamente a vontade popular, conforme se tentará demonstrar posteriormente. Canotilho ensina que

“(…) o princípio democrático acolhe os mais importantes postulados da teoria democrática representativa – órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes (...). O princípio democrático implica democracia participativa, isto é, a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efectivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controle crítico na divergência de opiniões, produzir *inputs* políticos democráticos. É para esse sentido participativo que aponta o exercício democrático do poder.”²⁰²

¹⁹⁹ BENEVIDES, Maria Victória de M. **A cidadania ativa**. São Paulo: Ática, 1996. p. 10.

²⁰⁰ SILVA, José Afonso da. Op. cit. p. 124.

²⁰¹ O modelo de sociedade que possuímos não é excludente apenas econômica e socialmente, mas também politicamente, pois impede a participação política da maioria da população. Nos países subdesenvolvidos, de um modo geral, há cidadãos de classes diversas; há os que são mais cidadãos e os que nem mesmo ainda o são. CLÉVE, Clémerson Merlin. Op. cit. p. 17.

²⁰² CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1997. p. 278.

b) o cidadão agente do poder – o art. 37, inciso I, dispõe que “os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei”. Deflui daí o princípio da igualdade ou isonomia, que equipara todos perante a lei, salvo as exceções que ela própria – a Constituição – admite (isonomia formal), na qual também estão inseridos os cargos em comissão, que são de livre nomeação e exoneração, e os de contratos por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, segundo o artigo 37, V e IX.

A Constituição, no art. 37, II, exige o concurso público para a investidura em cargo ou emprego públicos. O art. 5º, inciso VIII da Constituição Federal prevê que “ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta ou recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei”. O serviço militar obrigatório, a participação do cidadão nos tribunais de júri bem como os serviços requisitados pela Justiça Eleitoral, não são volitivos, porém afora esses casos pontuais de compulsoriedade, o cidadão somente assume a condição de agente do poder se assim desejar.

c) o cidadão colaborador – é aquele que, de alguma forma, colabora na administração do Estado, seja por meio de concessão, permissão ou licença de uso. Essa forma de participação, segundo Clémerson, caracteriza a geração privada de interesses públicos.²⁰³ Todavia, o autor vai além, quando indaga se a participação do cidadão como colaborador não seria também “a subscrição pelo particular de ações de sociedade de economia mista, o exercício de funções ou cargos honoríficos, a participação em conselhos ou colegiados de órgãos públicos?”. Assim, o cidadão colaborador emergiria de várias formas, dentre as quais a ação da cidadania, ao lado da defesa civil, nas situações contingentes de calamidades, bem como através de práticas coletivas com finalidade de construção de obras públicas ou de interesse público.

Nessas duas últimas acepções, não se configura o caso de substituição do Estado por parte do cidadão colaborador. Os serviços públicos que a cidadania atribui ao Estado devem ser realizados pelo Estado; os cidadãos não devem assumir compromissos do Estado. Pedro Demo observa que “são particularmente perversas” as alusões à falta de recursos, à exploração de mão-de-obra barata ou gratuita da comunidade. Dessa forma, continua o autor, comunidades que resolvem implementar iniciativas próprias, construindo uma es-

²⁰³ CLÉVE. Clémerson Merlin. Op. cit. p.19.

cola, por exemplo, têm o mérito, no que se refere à solidariedade, de buscar uma solução para o problema, diante da ausência do Estado. Porém, por outro lado, reconhece-se sempre “um traço de espoliação da comunidade, que passa a substituir uma função que seria do Estado”.²⁰⁴ Mesmo assim, é interessante a voluntariedade na esfera pública, que hoje ainda é mínima, mas que pode, através de vínculos sociais livremente estabelecidos pelas pessoas, formar também poderes sociais públicos e dessa maneira, através do poder que efetivamente concentram, construir o público.

d) o cidadão seduzido – enseja uma ação conjunta do cidadão e do Estado; caracteriza-se pela orientação do cidadão para a prática de atividades privadas de interesse coletivo.

Essa categoria emerge em conseqüência das crescentes demandas sociais, econômicas e ecológicas, cuja solução os cidadãos exigem do Estado. Para satisfazer essas demandas, o Estado acena com proteção, favorecimento ou auxílio às atividades dos particulares que possam vir a suprir tais lacunas. Mesmo porque “o sistema jurídico continua, no essencial, sendo aquele de inspiração neo-liberal. Daí a importância da iniciativa privada que pode espontaneamente ser encorajada conforme o interesse geral requer. Visível por toda parte, esse fenômeno se exprime com um relevo particular no domínio econômico”.²⁰⁵

Assim, a Constituição Federal prevê o apoio e incentivo para o setor privado, nos termos dos arts. 174, parágrafos 3º e 4º, e art. 179. No art. 174, a Constituição estabelece que, “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”. Todavia, tal forma de participação tem por vezes favorecido a determinados grupos, cuja lógica é a defesa de seus interesses particulares, através de isenções e créditos facilitados, em detrimento de grande parcela da sociedade.

Evidentemente que, para equalizar o que o texto constitucional prevê e o que vem demonstrando a prática cotidiana, é necessário “uma cidadania emancipada atuante, traduzida sob o nome de controle democrático. A qualidade do Estado está na qualidade democrática da sociedade. Não é possível imaginar um Estado ‘melhor’ que a cidadania popular

²⁰⁴ DEMO. Pedro. **Participação comunitária e constituição; avanços e ambigüidades.** Cadernos de Pesquisa, São Paulo. n.71. 1989. p.78.

²⁰⁵ CLÉVE. Clémerson Merlin. Op.cit. p.21.

que o sustenta”.²⁰⁶ Sobre essa questão, que encontra sua essência na emancipação e autonomia das pessoas, voltar-se-á a discorrer no capítulo seguinte.

e) o cidadão censor – esta categoria de cidadão nos remete ao artigo 5º, inciso XXXIV da Constituição Federal, o qual dispõe que é a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas, o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa ou contra ilegalidade ou abuso de poder”. O instituto encontra sua gênese na Inglaterra, durante a Idade Média, tendo-se consolidado na Revolução de 1689, com a declaração dos direitos (Bill of Rights).

O Direito de Petição é uma garantia constitucional, podendo ser definido “como direito que pertence a uma pessoa de invocar a atenção dos poderes públicos sobre uma questão ou uma situação, seja para denunciar uma lesão concreta, e pedir a reorientação da situação, seja para solicitar uma modificação do direito em vigor no sentido mais favorável à liberdade”.²⁰⁷ José Afonso da Silva observa que reside nesse direito uma dimensão coletiva que consiste na defesa de direitos ou interesses gerais da coletividade. Por outro lado, encontram-se duas dimensões inseridas em tal garantia:

- pode ser uma reclamação, sendo que aí constitui um recurso não jurisdicional, a ser formulado perante as autoridades representativas;
- pode ser a manifestação da liberdade de opinião e traduzir-se em direito de informação dirigida para a autoridade competente.

O direito de petição possui, assim, um caráter democrático, já que assegura a todos – pessoa física, jurídica, individual ou coletivamente, incluídos os estrangeiros – o acesso ao aparelho do Estado, sendo que o controle popular também está garantido perante outras esferas da administração, nos artigos 31, parágrafo 2º, art. 34 e art. 74, parágrafo 2º, da Constituição Federal. Como norma de eficácia plena, não pode a Administração deixar de responder à petição protocolada, cabendo nessa hipótese o mandado de segurança. Isso demonstra, portanto, que o direito de petição não pode mais ser concebido e ensinado como tendo “importância psicológica”, no sentido de que “serve apenas para permitir que o indivíduo sinta participar da gestão do interesse público, já que no fundo, as petições não têm interesse prático”,²⁰⁸ pois são colocações deste tipo que fazem com que os institutos

²⁰⁶ DEMO. Pedro. Op. cit. p.78.

²⁰⁷ SILVA. José Afonso da. Op. cit. p.387.

²⁰⁸ FERREIRA FILHO. Manuel Gonçalves. Op. cit. p.275.

tenham pouca utilidade pública.²⁰⁹

Também coaduna-se com o cidadão censor, a ação popular prevista no art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal:

“(...) qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.”

A ação popular constitucional brasileira é um instituto processual civil, outorgado a qualquer cidadão como garantia político-constitucional (ou remédio constitucional), para a defesa do interesse da coletividade, mediante a provocação do controle jurisdicional corretivo de atos lesivos do patrimônio público, da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural.²¹⁰ Esse instituto tem por objetivo a defesa do “interesse público” e da “moral administrativa”, possuindo metas fiscalizadoras e tuteladoras de interesses coletivos.

Tais direitos, também designados como difusos²¹¹, não podem ser individualizados em sua titularidade jurídica, nem particularizados em seu exercício – passando a compor o núcleo básico de interesses e direitos de todos os cidadãos –, ao contrário do que ocorria no

²⁰⁹ No art. 5º, LXXI, da CF, encontramos o Mandado de Injunção, cujos pressupostos para a ação constitucional são: a) inviabilidade do exercício dos direitos e liberdades constitucionais inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania; b) a carência de norma regulamentadora. Direitos e liberdades constitucionais são, principalmente, as previstas no título II, mas também as constantes de outros títulos da Constituição. As prerrogativas são as inerentes à nacionalidade (arts. 12 a 13 da CF), à soberania (arts. 1º, I; 14, I a III; 170, I, da CF) e à cidadania (arts. 1º, II; 22, XIII e 68, § 1º, II da CF).

O Mandado de Injunção tem como pressuposto a falta de norma regulamentadora que torne inviáveis aqueles direitos. Originariamente, o objetivo do Mandado de Injunção era dar o mesmo procedimento do Mandado de Segurança, isto é, permitir que o juiz ou o tribunal competente assegurasse o direito constitucional e suprimisse a lacuna. O Mandado de Injunção não visa à regulamentação, pois não é sucedâneo de ação de inconstitucionalidade por omissão. Todavia, esse instituto tem se mostrado ineficaz. Nesse sentido, ver PACHECO, José da Silva. **O mandado de segurança e outras ações constitucionais atípicas**. 3. ed. São Paulo: RT, 1998.

²¹⁰ SILVA, José Afonso da. Op. cit. p.405.

²¹¹ De acordo com MANCUSO, “os interesses difusos pertencem ao gênero interesses natos ou superindividuais, aí compreendidos aqueles que deparam a órbita individual, para se inserirem num contexto global, na ordem coletiva, *lato sensu*. Nesse campo, o primado recai em valores de ordem social, como o bem comum, a qualidade de vida, os direitos humanos, etc. Os conflitos que aí podem surgir trazem a marca da impessoalidade, isto é, discute-se em torno de valores, de idéias, de opções, fazem-se escolhas políticas, não está em jogo a posição de vantagem de A em face de B, e sim, cuida-se de aferir qual a postura mais oportuna dentre um leque de alternativas (...). Os interesses difusos não comportam atribuição a um titular definido, em termos de exclusividade: eles constituem a ‘reserva’, o ‘arsenal’ dos anseios e sentimentos mais profundos que, por serem necessariamente referíveis à comunidade ou a uma categoria como um todo, são insusceptíveis de apropriação a título reservado”. MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos; conceito e legitima-**

sistema do direito liberal-individualista, no qual essa espécie de interesse raramente era protegida, pois a sociedade da época comportava relações entre pessoas determinadas, titulares de interesses próprios. Desta maneira, a estrutura jurídica que existe, adequada para direitos liberais e sociais - em alguns países minimamente satisfeitos, como por exemplo, o Brasil, precisa, também, preparar-se para o acolhimento dos direitos de terceira geração, entre eles o direito ao meio ambiente equilibrado, pois o relacionamento transindividual, ganha relevo contemporaneamente.

Nesse sentido, a ação popular seria uma garantia coletiva, pois o autor, ao invocar a prestação jurisdicional, visa à tutela de interesses coletivos e, portanto, age em proveito de toda a comunidade. A Constituição caracteriza como sujeito ativo para propor a ação popular apenas o cidadão, “restringindo a legitimidade para a ação apenas *ao nacional no gozo dos direitos políticos*, ao mesmo tempo em que a recusa aos estrangeiros e às pessoas jurídicas, entre estas os partidos políticos”.²¹²

A lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, regula a ação popular. No art. 1º do parágrafo 3º, prevê que “a prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda”.

Ocorre, entretanto, como foi dito no início deste capítulo, que a cidadania, na Constituição de 1988, tem um alcance distinto da ordem anterior e, assim,

“(...) quando o cidadão exerce por si próprio a democracia direta, prova, ou seja, título de eleitor, é indispensável; não há intermediário, não existem representantes que precisam ter quantificada a sua legitimidade. Entre o povo e o exercício da soberania existe tão-somente a voz do cidadão, o habitante da cidade, que sente materialmente todas as carências, fruto das lacunas das atuações estatais. No Estado Democrático de Direito, a cidadania tende a ser plena, e não restrita em nome de uma mera técnica, justificável para o regime representativo.”²¹³

Portanto, não se justifica a permanência da visão restrita da cidadania na Constituição de 1988, que é sustentada por vários princípios, dentre eles o de soberania popular, sendo que o entendimento corrente é no sentido de que para propor a ação popular não é

ção para agir. 2. ed. São Paulo: RT. 1991. p.106-107.

²¹² COMPARATO, Fabio Konder. Op. cit. p.28.

²¹³ SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito Administrativo de Participação. Cidadania, Direito, Estado, Município**. Belo Horizonte: Del Rey. 1997. p.100.

necessário ser eleitor. Todavia, há necessidade de constituir advogado, o que inibe a cidadania.

Importante ressaltar que a ação popular não visa apenas à descontinuidade da lesividade do ato, mas possui também natureza condenatória.

A ação civil pública (art. 1º, inciso I da Lei 7.347, de 24/07/85) também deve ser mencionada aqui, diferindo da ação popular, pois é proposta em defesa de interesse difuso e público, enquanto aquela tem como objetivo proteger de danos o meio ambiente, o consumidor, os bens e direitos de valor histórico, estético, turístico e paisagístico. Ambas visam ao garantismo social, porém a ação civil pública não encontra legitimidade ativa no cidadão isolado, mas no Ministério Público e nas entidades públicas e privadas que estejam constituídas há mais de um ano, e cujo objeto social seja a proteção daqueles bens. De acordo com a Lei 8.078, de 11/09/90, que altera a Lei 7.347/85, nos casos em que haja “manifesto interesse social”, ou pela “relevância do bem jurídico tutelado”, o requisito da pré-constituição das associações civis pode ser dispensado pelo juiz.

É interessante fazer aqui algumas considerações sobre o meio ambiente.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado advém da evolução dos direitos e seu conteúdo o identifica como um direito fundamental da pessoa. Sendo um produto histórico, Bobbio observa que ocorreu a “passagem da consideração do indivíduo humano *uti singulus*, que foi o primeiro sujeito ao qual se atribuíram direitos naturais (ou morais) - em outras palavras, da ‘pessoa’ -, para sujeitos diferentes do indivíduo, como a família, as minorias étnicas e religiosas, toda a humanidade em seu conjunto (como no atual debate, entre filósofos da moral, sobre o direito dos pósteros à sobrevivência); e, além dos indivíduos humanos considerados singularmente ou nas diversas comunidades reais ou ideais que os representam, até mesmo para sujeitos diferentes dos homens, como os animais”²¹⁴.

A Constituição brasileira de 88 considerou o meio ambiente como macrobem, concepção que remete à interpretação da Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981²¹⁵.

O art. 225, caput, da CF, diz que o meio ambiente é um “bem de uso comum do

²¹⁴ BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. p.69.

²¹⁵ O art. 3º. I da Lei Federal nº 6.938/81. dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. concebendo-o como o “conjunto de relações e interações que condiciona a vida em todas as formas”.

povo", isto é, além de um macrobem, é um bem da coletividade²¹⁶, essencial à sadia qualidade de vida, no que deve-se atentar ao art. 170, inciso VI da CF, que condiciona, toda atividade econômica ao princípio da proteção ambiental. Para defender esse direito fundamental, dito de 3º geração, a ação civil pública é o meio apropriado²¹⁷.

Outra categoria que se insere aqui é a ação de inconstitucionalidade, por ação ou omissão, sendo que, neste último caso, a participação dos cidadãos não é direta, mas mediada pelas pessoas legitimadas para agir. O art. 103 da Constituição Federal "prevê as autoridades, pessoas e entidades que a podem propor, mas aí não inclui o cidadão, o que é uma falha, pois a ação popular de inconstitucionalidade é conhecida em outros países (Alemanha, por exemplo). Foi tímida, no entanto, a Constituição nas consequências da decretação da inconstitucionalidade por omissão",²¹⁸ pois, uma vez declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, a CF, estabelece no parágrafo 2º do art. 103, "que será dada ciência ao poder competente para adoção das providências necessárias, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em 30 dias".

Esta previsão pode ser concebida como um sofisma, já que não existe a obrigação de legislar, tendo em vista o princípio da discricionariedade do legislador. Na opinião de J. A. Silva, "isso não impediria que a sentença que reconhecesse a omissão inconstitucional já pudesse dispor normativamente sobre a matéria até que a omissão legislativa fosse suprimida. Com isso, conciliar-se-iam o princípio político da autonomia do legislador e a exigência do efetivo cumprimento das normas constitucionais".²¹⁹ Entretanto, essa posição não encontra ressonância, ficando a materialidade da sentença reconhecedora da inconstitucionalidade presa aos desígnios dos administradores e legisladores, em prejuízo da cidadania.

Por fim, nesse grupo de instrumentos destinados ao uso do "cidadão censor", também está inserido o mandado de segurança coletivo, que visa resguardar interesses coletivos, líquidos e certos, conforme dispõe o art. 5º, inciso LXX, letras a e b, da Constituição

²¹⁶ O art. 225, caput da Constituição da República Federativa do Brasil prevê que "todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo ou preservá-lo para as presentes e futuras gerações".

²¹⁷ A ação civil pública é o instrumento jurídico mais avançado no Brasil para tratar dos problemas ambientais. As ações penais, medidas cautelares, interpelações, bem como o Mandado de Injunção e as notificações extrajudiciais ou judiciais também são instrumentos valiosos.

²¹⁸ SILVA, J. A. Op. cit. p.49.

²¹⁹ Idem.

Federal.

f) o cidadão propriamente participante – nesta categoria, o cidadão insere-se nos planos decisórios da Administração Pública, “seja porque foi consultado, seja porque a ele foi outorgado o poder de decisão, participando, então, de modo imediato na escolha das ações administrativas ou políticas do aparato estatal”.²²⁰

O princípio da participação está amplamente presente na Constituição federal. Porém não obstante a relevância da atuação administrativa, a prática da participação na administração da coisa pública é bastante reduzida, motivo pelo qual se faz necessária a presença da nova cidadania, como valor fundamental. Se é ao Estado que compete a realização do bem comum, os formadores dessa vontade são os cidadãos, que, através da participação, implementam o bem comum.

Nesse contexto, a participação do cidadão no campo político ocorrerá de acordo com o que prevê o art. 14 da Constituição Federal: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular”.

Esses institutos de democracia participativa fundamentam o direito de participação do cidadão no campo das políticas públicas e serão objeto de estudo no capítulo terceiro.

Através do breve exame que foi realizado sobre as raízes históricas do sistema político brasileiro, exame que se reputou fundamental para o entendimento da concepção e *práxis* desse sistema, foi possível conhecer o quadro estrutural geral a partir do qual os acontecimentos políticos podem ser compreendidos. Entre estes, inclui-se o processo de formação da cidadania, que como construção humana, recebe a influência tanto do momento histórico como do pensamento filosófico embasador das ações do Estado.

Durante o período colonial a construção da cidadania teve sua expressão mais ampla na luta pela independência política da Nação. Porém, mesmo com a Independência, não se podia ainda falar em Nação, pois, como foi visto, a população não conseguiu consolidar-se em uma nação, devido às diversas seqüelas oriundas da colonização.

²²⁰ CLÉVE, Clémerson Merlin. Op. cit. p.25.

No século XX, largos intervalos de supressão da cidadania ocorreram – notadamente nos períodos compreendidos entre 1930 e 1945, com Getúlio Vargas, e entre 1964 e 1984, com o regime militar –, ao mesmo tempo que a luta pela cidadania se ampliava. O sufrágio universal foi, segundo Faoro, “um dos instrumentos mais eficazes neste curso. Daí que tenha sido ele, também, a vítima preferida das manipulações do poder, mediante travas implícitas ao seu funcionamento, às vezes com seu adiamento temporário”.²²¹

Conforme demonstra o estudo feito, a palavra cidadão nas Constituições brasileiras, desde a Constituição Imperial, tinha um significado estrito, designando o indivíduo em pleno gozo dos direitos políticos. Tal formulação é fiel à matriz jurídica positivista de inspiração liberal, de modo que “vinculado a velhas bases paradigmáticas, bastante ortodoxas e distanciadas da realidade social, o saber jurídico sobre a cidadania desconhece a metamorfose por que passa a sociedade capitalista, com as quais caminha *pari passu* a problemática da cidadania, extrapolando tanto seu significado normativo, quanto o seu conteúdo liberal”.²²²

Com a Constituição de 1988, a cidadania adquire sentido plural e amplo, partindo dos cidadãos e não apenas do quadro restrito da classe política. A cidadania, assim concebida, emerge como contraponto ao modo de ser burguês de “livres” e “iguais”, exigindo sua reformulação, que abre espaço para o cidadão atuar direta e indiretamente no território do Estado. Assim, na etapa subsequente, analisar-se-á a participação política como possibilidade/impossibilidade de via instituinte de cidadania.

²²¹ FAORO, Raymundo. *Assembléia Constituinte, a legitimidade recuperada*. São Paulo: Brasiliense, 1981. p.86.

²²² ANDRADE, Vera Regina Pereira. *Op. cit.* p.136.

CAPÍTULO 3

CIDADANIA, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

3.1 Cidadania e Participação

A cidadania comporta duas dimensões: uma técnico-jurídica ou jurídico-formal, que é abordada pelos manuais de direito e que no Brasil foi predominante até o advento da Constituição de 1988, conforme estudo feito no capítulo segundo; e uma dimensão política, que ultrapassa o vínculo técnico-jurídico. Nesta acepção, a cidadania tem como pressupostos a satisfação, a materialização de direitos, ou seja, é preciso ter moradia, educação, saúde, lazer. Tal aspecto aponta para a necessidade de efetivar esses direitos, isto é, de construir a cidadania, o que, por sua vez, implica um processo conflitivo de inclusão de direitos. Verifica-se que, no Brasil, nunca foi possível associar essas duas dimensões de cidadania. Numa sociedade como a brasileira, profundamente dividida desde a origem, os antagonismos de classes dificultam a construção da cidadania.

Se, por um lado, os cidadãos são livres para participar de eleições, não sendo marginalizados por qualquer restrição constitucional, pelo fato de possuírem cidadania técnico-jurídica e usufruírem dela, por outro lado, são profundamente estigmatizados pela falta da dimensão política da cidadania. Pelas próprias condições sociais, políticas e culturais em que vive, praticamente metade da população brasileira é transformada em massa amorfa, sem alcançar direitos básicos de sobrevivência.²²³

Não se pode desconsiderar os avanços que foram atingidos no processo de estabelecimento da democracia brasileira, principalmente nos anos 80 e 90, sendo que nesta última década as lutas e movimentos sociais foram pluriclassistas. Nesse momento, em contraposição à descrença na política nacional, grupos de pessoas passaram a acreditar na sua ação independente e fazer suas próprias políticas. A preceituada igualdade prevista na declaração francesa de 1789 passa pela participação política, pois somente a política pode cons-

²²³ O cidadão eleitor é livre para votar, porém, que liberdade de escolha terá o analfabeto. os que estão afogados na luta da sobrevivência e os que são guiados pelos meios de comunicação, sem capacidade de decodificar o que se lhes apresenta? De que igualdade falamos num país em que os 10% mais ricos detêm 51% da renda nacional e onde mais de 50 milhões de pessoas não têm onde morar ou habitam casas absolutamente insalubres. não tendo sequer água encanada?

truir os valores da igualdade e da liberdade, sem os quais não há de se falar em cidadania.

No que se refere à participação, parece necessário “pressionar as alavancas existentes em nosso sistema institucional”,²²⁴ e a Constituição brasileira de 1988 prevê várias possibilidades de participação para determinar os rumos do público. Todavia, no que diz respeito às técnicas tradicionais, constata-se uma despolitização da sociedade, quando a ampliação da cidadania requer justamente o contrário – uma maior politização. Deve-se, neste prisma, considerar também a crise do Estado-nação, que se reflete de diversas maneiras e em diferentes setores da sociedade, manifestando-se, porém, de modo mais incisivo na crescente incapacidade do Estado de estabelecer ou coordenar as políticas de desenvolvimento econômico e social, como consequência direta das políticas neo-liberais.²²⁵ Na medida em que o Estado perde a capacidade de coordenar as políticas de desenvolvimento no setor industrial, tecnológico, educacional e agrícola, ficando a sociedade à mercê da “mão invisível” do mercado, sob a primazia econômica, o social fragmenta-se e lança as pessoas num território de angústias e incertezas.

Dados do Relatório da Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), de 1993, mostram que um terço da capacidade produtiva mundial do setor privado estava sob controle direto ou indireto das corporações transnacionais. Trinta e sete mil dessas corporações, com duzentas e seis mil subsidiárias, totalizaram investimentos de dois trilhões de dólares, e suas transações comerciais registraram um montante de cinco e meio trilhões de dólares, sendo que, das cem maiores e mais importantes empresas transnacionais,²²⁶ 87% pertencem aos países que formam o grupo G-7, fórum não-institucionalizado constituído pelos Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, França,

²²⁴ WEFORT, Francisco. **Qual democracia?** São Paulo: Cia. das Letras, 1992. p. 33.

²²⁵ Cf. Boaventura de Sousa Santos, o consenso liberal se desdobra em quatro consensos principais: o consenso econômico neoliberal, também conhecido como consenso de Washington, que assenta na liberalização dos mercados, desregulamentação, minimalismo estatal; o consenso do Estado fraco, que se relaciona com o anterior, de modo que o Estado deixa de ser o mediador da sociedade civil; o consenso do primado do Direito e dos Tribunais, que daria prioridade à propriedade privada, às relações mercantis e ao setor privado; o consenso democrático liberal, através do qual são promovidas internacionalmente as idéias minimalistas de democracia como meio de acesso dos estados nacionais aos recursos financeiros internacionais, o que de certa forma vai ao encontro da própria gênese da modernidade política – soberania do poder estatal. Porém, o consenso democrático liberal, evidentemente, não está preocupado com a soberania do poder estatal e, nesta perspectiva, as funções reguladoras do Estado são tidas cada vez mais como incapacidades, distanciando-se, portanto, da teoria democrática do século XIX, que procurava justificar a soberania do poder estatal, bem como delimitar e justificar os limites do poder do Estado. In: OLIVEIRA, Francisco de & PAOLI, Maria Célia (org.). *Os sentidos da democracia. Políticas do dissenso e hegemonia global*. Rio de Janeiro: Vozes, 1992. p. 33.

²²⁶ Cf. PRAXEDES, W. de & PILETTI, N. **O Mercosul e a sociedade global**. São Paulo: Ática, 1994. Segundo os autores, a ordem das Corporações Transnacionais era a seguinte: Shell, Ford, G.M., Exxon, IBM, British Petroleum, Asea Brown, Nestlé, Philips, Mobil.

Itália, Alemanha e Japão, que tomam as decisões neste planeta. Verifica-se, ainda, que três quartos do fluxo de capitais, mercadorias e tecnológicos concentram-se nos Estados Unidos, Japão e Reino Unido.

Outro dado que, hoje, parece pacífico é a hegemonia dos Estados Unidos enquanto nação, pois 85% de todos os controles mundiais passam direta ou indiretamente pelos norte-americanos; ninguém mais discute a hegemonia das armas, com o fim da Guerra Fria e com a imposição dos Estados Unidos em usar tropas internacionais para intervir em conflitos. A Guerra do Golfo Pérsico, os ataques americanos a Bagdá e, mais recentemente, a intervenção em Kosovo, Iugoslávia, denunciaram que vários países europeus comprometeram-se militarmente na ação (Golfo), sem mediar tal comprometimento com os respectivos parlamentos, o que constitui em todos esses países uma exigência constitucional.

A hegemonia financeira americana, personificada em instituições como o Banco Mundial – que recentemente cortou o financiamento dos Estados do Rio Grande do Sul e Minas Gerais, em represália a seus governadores²²⁷ – e o Fundo Monetário Internacional, condicionam toda a política econômica às suas orientações. Em virtude de tais procedimentos, os Estados foram perdendo a capacidade de governar suas economias. A vulnerabilidade dos Estados Nacionais como centros decisórios foi viabilizando o surgimento dessa espécie de oligopólio mundial, capitaneado pelas transnacionais, que por vezes tem orçamentos maiores que muitas nações.

Assim, como pensar, no mundo contemporâneo, a soberania dos Estados, a democracia e a cidadania? Capella adverte que “quando a concentração de poder produtivo, tecnológico e cultural em mãos dos novos entes orgânicos economicamente (faticamente) dominantes é a maior que conheceu a humanidade, o débil e permeável formalismo dos Estados representativos dos ‘cidadãos iguais’, no interior de cujo sistema de relações foi possível a concentração desse poder, vem a ser cera maleável entre suas mãos”²²⁸

Para Capella, as instituições democráticas pouco poderão fazer, haja vista que o poder decisório não está, propriamente, nas mãos da esfera política. Dessa forma, fica evidente que a soberania perdida não é apenas estatal, pois, *para dentro* a perda afeta a soberania popular.²²⁹ Os cidadãos, dotados de liberdade no plano discursivo (formal), permane-

²²⁷ Cf. Revista *Veja*. São Paulo: Abril. v. 1583. 3 fev. 1999.

²²⁸ CAPELLA, Juan Ramón. Op. cit. p. 129.

²²⁹ Em todos os países, inclusive no Brasil, questionam-se as ações dos parlamentos. O Poder Econômico diante da tensão entre a artificialidade da esfera pública e a contingência das forças de fato. “congela o Estado representativo”.

cem, de fato, incapacitados de exercerem suas legítimas expectativas, por estarem limitados e expostos mais uma vez ao poder político privado, que modela a vontade estatal.

Ao mesmo tempo, torna-se necessário atentar para a dicotomia em que reside a lógica da modernidade: o político é o público e o privado é o econômico, pois a questão econômica, excluída da esfera política desde a sua origem, é considerada uma questão privada. Apenas no século XX, os direitos econômicos e sociais aparecem constitucionalizados e minimamente concretizados. Este é o caso do Brasil, onde sequer os direitos civis tornaram-se uma realidade para amplos segmentos da população e os direitos sociais ainda são meramente formais. Dessa maneira, a mundialização do capital parece prescindir e, até mesmo obstaculizar a ampliação da cidadania. Resta claro que as políticas neoliberais são profundamente excludentes e que a questão econômica deve ser considerada uma questão pública.

Isso requer a redefinição por inteiro das relações Estado e Sociedade, entre os quais é preciso construir a interface facultada por arenas públicas de participação, viabilizando assim uma gestão da coisa pública que tenha como parâmetro o reconhecimento e materialização dos direitos imprescindíveis para a cidadania. Em outras palavras, a cidadania pressupõe condições materiais e não apenas igualdade formal de direitos. Desde já, outra dificuldade aparece: como alocar recursos para tanto, em nível local, estadual, nacional e mesmo internacional, se o universo globalizado confere especial ênfase às empresas transnacionais, que comandam o mercado mundial?

Tais questões remetem à necessidade de repensar estratégias de atuação, investindo na formulação propositiva de políticas públicas, buscando respostas a esses desafios. Embora sem perder de vista que a participação em espaços institucionais não é a única finalidade de um processo de mobilização e luta – levando-se em conta a imensa heterogeneidade e diferenciação que caracterizam a sociedade brasileira –, não se pode deixar de identificar aí um campo de possibilidades.

3.2 Representação Política

Historicamente, as duas formas de democracia que as sociedades conheceram e praticaram, foram a democracia direta e a democracia indireta, esta também chamada representativa. A democracia direta, como já foi dito, vigorou no mundo antigo, basicamente

nos Estados gregos. Esse sistema existe na Suíça – onde as mulheres só conquistaram o direito ao voto em 1971 – há mais de 130 anos e se exerce na *Landsgemeinde*, uma assembleia a qual todos aqueles que têm o direito de votar devem comparecer.²³⁰ Os assuntos a serem tratados aí são previamente publicados, comportando a apreciação de “leis ordinárias e emendas à Constituição do Cantão, tratados internacionais, autorizações para a cobrança de impostos e para a realização de despesas públicas de certos vultos, cabendo-lhes também decidir sobre a naturalização cantonal”.²³¹ Em alguns Condados norte-americanos, a democracia direta também se faz presente, porém não em nível federal.

Mesmo havendo tais exceções, a forma da democracia representativa, exercida através da escolha daqueles que ocuparão as posições decisórias do Estado é o sistema comum nos Estados Modernos. Paulo Bonavides explica esse fenômeno dizendo que, para o Estado-Nação, em face da extensão territorial, da densidade demográfica, e pelo fato de ser o homem do Estado moderno “apenas acessoriamente político”, ao contrário do cidadão ateniense, só haveria “uma saída possível, solução única para o poder consentido, dentro do Estado-moderno: um governo democrático de bases representativas”.²³² Desta forma, pode-se dizer que, democracia representativa “significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte mas por pessoas eleitas para esta finalidade”.²³³

A história da representação política é um processo lento, cuja construção inicial remonta ao século XIII, na Inglaterra, com o surgimento do Parlamento. A princípio, este surge como órgão de representação da aristocracia²³⁴. Após longo período, através de sucessivas reformas, a representação no Parlamento Inglês vai-se ampliando, até atingir o sufrágio universal de 1918. A representação inglesa resulta, assim, de um “processo histórico”, no qual o Parlamento se divide em dois ramos: Câmara dos Lordes e Câmara dos

²³⁰ Cf. Plebiscito é a democracia do século 21. *The Economist*. Londres, nº 8050, dez. 1998. Edição especial de final de ano. p.22.

²³¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 1991. p.129.

²³² BONAVIDES, Paulo. *Op. cit.* p.273.

²³³ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. p.44.

²³⁴ Como visto no capítulo primeiro, o pensamento liberal surge na Europa, a partir do século XVII, tendo em John Locke (1632-1704) um dos seus principais teóricos. Uma das características do pensamento liberal é a exigência da origem democrática, parlamentar, do poder político, sendo que Locke estabelece a distinção entre a sociedade política e a sociedade civil, entre o público e o privado. Todavia, a idéia liberal de um Poder Legislativo forte, no Brasil, não vingou, uma vez que aquele foi suplantado pelo Poder Executivo de índole positivista.

Comuns. A primeira constituída por membros hereditários, oriundos da nobreza latifundiária, e a segunda integrada por representantes do povo e da nova ordem emergente.

Numa segunda etapa, plasmada em 1776, os norte-americanos adotam o regime representativo, que primeiramente é expresso no ato de Declaração de Independência dos Estados Unidos da América. Segue-se o surgimento da primeira Constituição escrita do mundo, em 17 de setembro de 1787, a qual prevê em seus fundamentos o regime representativo, através de um Congresso, formado por um Senado, incumbido de representar os Estados da Federação, e por uma Câmara dos deputados, que teria a função de representar o povo²³⁵.

A terceira etapa na evolução da representação, por sua vez, provém da França, que, em 1789, estabelece o princípio sobre o qual todo regime representativo encontra seu suporte, conforme estatui o artigo 3º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão: “O princípio de toda a soberania reside essencialmente na nação: nenhum indivíduo ou grupo de indivíduos poderá exercer qualquer autoridade que não emane diretamente da nação”.²³⁶ Assim, a Revolução Francesa efetivamente instala a democracia, consolidando-se o regime representativo como a forma de governo do Estado Moderno. Predomina, portanto, uma idéia de democracia ligada à representação da nação.

Através da eleição, surge o “mandato político representativo”, elemento nuclear da democracia representativa, em que se encontram inseridos os princípios da representação e da autoridade legítima. Na representação, depreende-se que o poder, cujo titular é o povo, é exercido por meio de representantes, eleitos para esse fim, com mandato temporário. A autoridade legítima traduziria a vontade popular: um poder só será legítimo se atender a essa vontade.

Dessa maneira, “o mandato se diz político-representativo porque constitui uma situação jurídico-política com base na qual alguém, designado por via eleitoral, desempenha uma função política na democracia representativa. É denominado *mandato representativo* para distinguir do *mandato de direito privado* e do *mandato imperativo*”.²³⁷

²³⁵ Existe uma diferença significativa entre democracia representativa e democracia parlamentar. Nem sempre a democracia representativa assume a forma de governo parlamentar, sendo os Estados Unidos da América do Norte um exemplo. Por outro lado, nem todo regime parlamentar é democrático, pois, como referido anteriormente, os parlamentos se criaram ao longo da história, em épocas em que não havia voto universal, de modo que a democracia não era inerente àqueles modelos.

²³⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes. Op. cit. p.107.

²³⁷ SILVA, José Afonso. Op. cit. p.126.

O mandato de direito privado diz respeito à procuração; já o *mandato imperativo*, pode ser caracterizado como aquele

“(…) que sujeita os atos do mandatário à vontade do mandante; que transforma o eleito em simples depositário da confiança do eleitor e que ‘juridicamente’ equivale a um acordo de vontades ou a um contrato entre o eleito e o eleitor e ‘politicamente’ ao reconhecimento da supremacia permanente do corpo eleitoral, é mais técnica das formas absolutas do poder, quer monárquico, quer democrático, do que em verdade instrumento autêntico do regime representativo.”²³⁸

Sendo este mandato revogável, o mandatário ficaria na contingência de atuar em consonância com a vontade do mandante, já que aquele é escolhido para cumprir uma missão específica, determinada.

O mandato representativo, por sua vez, é segundo José Afonso da Silva, “criação do Estado liberal burguês, ainda como um dos meios de manter distintos Estado e sociedade, e mais uma forma de tornar abstrata a relação povo-governo”²³⁹, apresentando as seguintes características:

- a generalidade – através da qual o mandatário não representa o território, a população, o partido político ou o eleitorado, e sim a nação, na qual estão inseridos esses elementos;

- a liberdade – significa que o mandatário não fica vinculado aos representados, exercendo portanto o mandato com inteira autonomia. Juridicamente não está “obrigado” a prestar contas a seus eleitores. Se o fizer, será com intuito político, visando à reeleição. A liberdade de palavra vem protegida constitucionalmente através da inviolabilidade material, consubstanciada no art. 53 da Constituição Federal brasileira;

- a irrevogabilidade – uma vez eleito o representante, o mandato é fixo, inexistindo a possibilidade de interromper o mandato, com exceção das hipóteses previstas na própria Constituição, em seus artigos 55 e 56.

Tendo em vista tais características, José Afonso da Silva assevera que

“Há muito de ficção, como se vê, no mandato representativo. Pode-se dizer que não há representação, de tal sorte que a designação de man-

²³⁸ BONAVIDES, Paulo. Op. cit. p.262.

²³⁹ SILVA, José Afonso. Op. cit.

datário não passa de simples técnica de formação dos órgãos governamentais. E só isso reduziria o princípio da participação popular, o princípio do governo pelo povo na democracia representativa. E, em verdade, não será um governo de expressão da vontade popular, desde que os atos de governo se realizem com base na vontade autônoma do representante. Nestes termos, a democracia representativa acaba fundando-se numa idéia de igualdade abstrata perante a lei, numa consideração de homogeneidade, e assenta-se no princípio individualista que considera a participação, no processo do poder, do eleitor individual no momento da votação...²⁴⁰

Sob a ótica do Estado liberal, as eleições num sistema representativo estabeleceriam a “ponte” entre o Estado e a Sociedade Civil, de forma a permitir a passagem do social ao político. Entretanto, observa-se que dificilmente o Legislativo caracteriza-se como uma representação aproximada da sociedade, de modo que

“Se disséssemos que a democracia, na prática, é um regime para benefício das minorias que se exerce em nome das maiorias, estou seguro de que não poucos interessados no tema compartilhariam com essa afirmação, aparentemente atrevida e audaciosa. A formulação anterior não é fruto de uma especulação da realidade. A prática da democracia indica a todos os que querem ver que se produziu uma separação entre a minoria governante e a maioria governada, entre os representantes e os supostamente representados e que o destino de um país se encontra nas mãos de um número significativamente reduzido de dirigentes políticos. O vértice, absolutamente minoritário, decide pelo resto da pirâmide. A conduta do corpo social, dirigido por uma cúpula cada vez mais reduzida (não importa o número de partidos políticos), é de confrontação ou de indiferença, não de participação, que é o que, na realidade, constitui a anuência de ser e da prática da democracia.”²⁴¹

Ferreira Filho sustenta que a hegemonia parlamentar na democracia representativa pode tornar oligárquico o regime²⁴² e que se configura, em tal sistema, um dos problemas atuais – a hegemonia das minorias em detrimento das maiorias que supostamente seriam representadas por aquelas. Nessa perspectiva, a democracia representativa, de fato, apenas instrumentaliza “as regras do jogo político” assim preconcebido, alimentando o mito da “identidade entre o povo e o representante popular”²⁴³.

²⁴⁰ SILVA, José Afonso. Op. cit. p. 126 - 127.

²⁴¹ CALDERA, Alejandro Serrano. **Os dilemas da democracia**. São Leopoldo: UNISINOS. 1996. p.100.

²⁴² Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Op. cit. p.80.

²⁴³ MONTESQUIEU sustentava que os homens não têm a capacidade exigida para apreciar e decidir sobre os

Inexiste no sistema brasileiro o *Recall*, que é um instituto de participação popular de origem norte-americana. A palavra inglesa, traduzida para o português, tem o significado de revogação, recurso mediante o qual o povo tem o direito de propor e efetivar a destituição de servidor ou de decisão judicial:

“O *recall* é uma instituição norte-americana, que tem aplicação em duas hipóteses diferentes; ou para revogar eleição de um legislador ou de funcionário eletivo, ou para reformar decisão judicial sobre constitucionalidade de lei. No primeiro caso, exige-se que um certo número de eleitores requeira uma consulta à opinião do eleitorado, sobre manutenção ou revogação do mandato conferido a alguém, exigindo-se dos requerentes um depósito em dinheiro. Em muitos casos dá-se àquele cujo mandato está em jogo a possibilidade de imprimir a sua defesa na própria cédula que será utilizada pelos eleitores. Se a maioria decidir pela revogação, esta se efetiva. Caso contrário, o mandato não se revoga, e os requerentes perdem para o Estado o dinheiro depositado.”²⁴⁴

O *recall* existe nos Estados Unidos de forma expressiva no âmbito municipal, sendo que perto de mil municípios adotam tal instituto. Porém, inexiste na esfera federal e, no campo estadual, sua adoção é fraca.²⁴⁵

A revogação através do *recall* é individual e operacionaliza-se quando:

“(…) a décima parte do corpo de eleitores, formula, em petição assinada, acusações contra o deputado ou magistrado que decaiu da confiança popular, pedindo sua substituição no lugar que ocupa, ou intimidando-o a que se demita do exercício do mandato. Decorrido certo prazo, sem que haja a demissão requerida, faz-se votação, à qual, aliás, pode concorrer, ao lado de novos candidatos, a mesma pessoa objeto do procedimento popular. Aprovada a petição, o magistrado ou funcionário tem o seu mandato revogado. Rejeitada, considera-se eleito para novo período.”²⁴⁶

problemas políticos. de modo que essas decisões deveriam ser confiadas a representantes políticos, grupo em que estariam, portanto, os mais capazes. Porém, o povo poderia escolhê-los através de uma eleição. SIÉYES desenvolve e estrutura essa idéia, posteriormente, “impregnada” de profundas conotações políticas. pois. o século XVIII, encerra em sua concepção o temor da burguesia em relação a decisões provindas do povo. SIÉYES formula a teoria segundo a qual, o poder não cabe ao povo, mas reside essencialmente na nação. Deste modo, é a nação que, como entidade abstrata, é representada; não o povo, de onde advém a soberania do parlamento.

²⁴⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. Op. cit. p.131.

²⁴⁵ BONAVIDES, Paulo. Op. cit. p.292.

²⁴⁶ Idem.

O *recall*, portanto, serve para a revogação de investidura, como também de atos deliberativos, permitindo aos eleitores destituir funcionários que decaírem da confiança popular. Aqui, conforme Paulo Bonavides, qualquer funcionário pode ser destituído via *recall* e não somente o “legislador ou funcionário eletivo”. O *recall* dos juizes, previsto nos Estados Unidos, é extremamente controverso, mas, neste país, “obteve-se não somente o *recall* dos juizes senão o das próprias decisões judiciais”.²⁴⁷

No Brasil, como observa Comparato, algumas das primeiras Constituições estaduais republicanas previam a possibilidade desse instituto. A Constituição do Estado de São Paulo, de 1891, previa o *recall* em seu art. 6º e, também o veto popular, através do qual era possibilitada a revogação de decisões de autoridades municipais, mediante proposta de um terço e aprovação de dois terços do eleitorado. Porém, os dois institutos foram abolidos do texto constitucional de 09 de julho de 1905.

Do mesmo modo, as Constituições dos Estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina criaram a possibilidade de revogação do mandato de seus representantes. No entanto, esta logo foi suprimida quando das revisões das respectivas Constituições. Sabe-se que a Constituição do RS foi a que mais tempo admitiu o instituto (1913),²⁴⁸ inexistindo, porém, qualquer registro sobre a sua eficácia. Para o Brasil, o *recall* apresentaria algumas vantagens. Sua implementação seria uma tentativa de adequar o gerenciamento da administração à aspiração da cidadania instituinte.

O instituto por intermédio do qual destitui-se toda uma assembléia – o *Abberungsrecht*, que vem significar a demissão (*abberufungs*) de direito (*recht*), – não tem previsão em âmbito nacional. Diferentemente do *recall*, que é forma de revogação individual, aqui a revogação é coletiva; despessoaliza portanto a cassação, uma vez que alcança toda uma assembléia:

“Requerida a dissolução, por determinada parcela do corpo eleitoral, a assembléia só terá findo seu mandato após votação da qual resulte patente pela participação de apreciável percentagem constitucional de eleitores que o corpo legislativo decaiu realmente da confiança popular. Sete cantões na Suíça e um semicantão desse mesmo país admitem em suas instituições o *Abberufungsrecht*.”²⁴⁹

²⁴⁷ Cf. BONAVIDES, Paulo. Op. cit. p.293.

²⁴⁸ Cf. COMPARATO, Fabio Konder. Op. Cit. p.29.

²⁴⁹ BONAVIDES, Paulo. Op. cit. p.294.

Ao que parece, no Brasil, a adoção desses institutos seria importante, numa tentativa de afirmar e redimensionar o significado atual da República, já que se configura, no país, uma sociedade carente que se auto-imuniza a todo controle social.

3.3 A Insuficiência da Representação

Conforme foi visto anteriormente, a representação política tem como referencial a teoria da soberania nacional, que, por sua vez, conduz ao governo representativo. A soberania reside na Nação, “corpo político que detém a soberania e a exerce através de seus representantes”.²⁵⁰

De acordo com Canotilho:

“(...) a Nação, a quem era atribuída a origem do poder, só poderia exercê-lo *delegando-o* nos seus representantes. E como os representantes *representavam* a Nação, era necessário abolir qualquer forma de mandato imperativo que vinculasse os representantes a interesses particulares ou a determinado círculo de eleitores. Consagrava-se, deste modo, a teoria de Montesquieu e de Sieyès, segundo a qual os representantes, uma vez recebido o mandato do povo, não podiam ser, considerados como simples *comissários*, caso em que as suas decisões ficariam sujeitas a ratificação popular permanente.”²⁵¹

Portanto, o mandato dos representantes era livre, podendo estes tomar, livremente, decisões em nome da Nação. Formava-se, assim, o sistema representativo, baseado na identidade entre governantes e o conjunto dos governados. Contrariamente a essa tese, posicionou-se Rousseau, como ficou demonstrado no capítulo primeiro. O filósofo francês concebe a soberania nacional e representação política como termos que não se coadunam.

A democracia representativa já dura mais de dois séculos. Todavia, essa fórmula preconizada e colocada em prática pelo modelo liberal, – que se mostra frágil em sua sustentação teórica e empírica – enfrenta cada vez mais restrições. Falando especificamente do caso brasileiro, sempre se primou pelo divórcio entre cidadania e Estado, sendo que este “se fez” antes da Nação. Desse modo, na interpretação de Faoro, desde a sua origem

²⁵⁰ ROCHA, Leonel Severo. Op. cit. p. 79.

²⁵¹ CANOTILHO, J. J. Gomes. Op. cit. p.107.

“O poder – a soberania nominalmente popular – tem donos, que não emanam da nação, da sociedade, da plebe ignara e pobre. O chefe não é um delegado, mas um gestor de negócios, gestor de negócios e não mandatário. O Estado, pela cooptação sempre que possível, pela violência se necessário, resiste a todos os assaltos, reduzido, nos seus conflitos, à conquista dos membros graduados de seu estado-maior. E o povo, palavra e não realidade dos contestários, que quer ele? Este oscila entre o parasitismo, a mobilização das passeatas sem participação política... A lei, retórica e elegante, não o interessa. A eleição, mesmo formalmente livre, lhe reserva a escolha entre opções que não formulou.”²⁵²

Essa visão acerca da representação é compartilhada por inúmeros autores, dentre os quais Comparato:

“É inegável que o sistema representativo, ainda que inevitável para o funcionamento do Estado moderno, tem sido um dos muitos mecanismos utilizados para esvaziar o regime político de todo sentido democrático. (...) O Estado não é democrático tão-só porque os agentes públicos mais importantes são eleitos pelo povo. A idéia de democracia representativa é uma falácia, quando o mecanismo eleitoral não conduz a uma superação do rígido poder oligárquico.”²⁵³

A democracia representativa possui opositores desde sua gênese e resta claro que os pressupostos nos quais se assenta, são débeis. O modelo liberal só encontra alguma justificação sob o aspecto formal, uma vez que, materialmente, o sistema de representação provoca hoje um verdadeiro desencanto, por seus resultados pré-concebidos/manipulados, diagnosticados pela não inclusão/satisfação de demandas que se convertem em frustrações.

A “crença” de que o governo tem uma base popular e portanto é democrático, não resiste às mais preliminares observações, começando pela incapacidade do povo de tomar as decisões que formalmente deve tomar. Basta observar a contradição de fundo entre a igualdade de todos os cidadãos na esfera pública e sua desigualdade na esfera privada. Entretanto, as “decisões” aparentemente são tomadas por ele, o que torna o sufrágio uma prática meramente quantitativa no fenômeno político, além de outros problemas que apresenta.²⁵⁴

²⁵² FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. p. 748.

²⁵³ COMPARATO, Fabio Konder. **Para viver a democracia**. São Paulo: Brasiliense. 1989. p. 126.

²⁵⁴ A Constituição Federal Brasileira estabelece que a Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional ao número de habitantes, de modo que o voto de cada cidadão tem

Maria V. M. Benevides publica um estudo realizado na Alemanha, no ano de 1987, no qual demonstra que a discussão sobre as “falhas e insuficiências” da representação tradicional também ocorrem nas sociedades ditas desenvolvidas, sendo que:

- “(…) - a deterioração da representação resulta da corrosão de referências morais e ideológicas na definição de direitos e deveres dos cidadãos;
- a representação transforma-se em mera representação de interesses e a relação representante/representado em mera troca de serviços;
- a dupla lealdade dos partidos – aos seus eleitores e simpatizantes, mas também aos poderes constituídos, em nome da estabilidade política;
- aumenta a distância entre representantes e representado;
- a progressiva ‘instabilidade’ do eleitorado é enfrentada com recursos nocivos de busca do ‘consenso passivo’ pela propaganda do medo, do caos, dos perigos do terrorismo ou do desemprego, da inflação, do desastre ecológico, etc. A manipulação do ‘medo’ em troca de ‘proteção’ substitui ideologias ou programas partidários;
- os representantes não têm a competência esperada (ou alardeada), nem para enfrentar os problemas importantes nem para representar o grande número de seus eleitores; a ‘delegação em cascata’ perpetua esta situação.”²⁵⁵

Nessa mesma direção, Capella verifica que as instituições dos Estados representativos dos países desenvolvidos apresentam-se como modelos a todos os demais Estados-Nação. Todavia, sustenta que:

“(…) as instituições representativas enfraquecem. Estão parasitadas por máfias de diversos tipos. As vozes que nos países altamente industrializados questionam a conformação institucional atual não são poucas. Na Espanha, propõe-se uma transformação do Senado, câmara considerada inoperante; no Reino Unido aparece uma e outra vez, na agenda política, a modificação da lei eleitoral, isto é – a bom entendedor – do sistema de partido; na Itália, certas forças políticas advogam por uma transformação presidencialista do sistema político e pela mudança do Senado e da lei eleitoral; na França, a instituição da Presidência da República deve ajustar-se como um *prêt-à-porter* aos sucessivos ocupantes do Eliseu, achando-se em discussão uma nova reforma constitucional. A possibilidade de *reformular as instituições* é, em realidade, o analgésico da boa consciência democrática. Crescentemente ineficaz porque a afecção da democracia não é uma mera enxaqueca: tem na realidade muito má saúde.”²⁵⁶

um peso diferente conforme o Estado em que resida. Desse dispositivo decorre uma super-representação dos Estados menores da Federação.

²⁵⁵ BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. Op. cit. p.32.

²⁵⁶ CAPELLA, Juan Ramón. Op. cit. p.114.

Nesse sentido, Warat considera a democracia como conflito dependente da “realização de um desejo de inovação”, da criatividade social para a criação de espaços além dos regulados. Portanto, não pode ser apresentada como algo pronto, como uma “estrutura calculada e acabada”. Dessa forma, a crise da democracia seria em parte resultante de sua vinculação com a representação, que reproduz as formas alienadas da subjetividade, sendo a crise da democracia uma “crise de indiferença.”²⁵⁷

Também Bobbio ensina que:

“(…) entre a forma extrema de democracia representativa e a forma extrema de democracia direta existe um *continuum* de formas intermediárias, um sistema de democracia integral as pode conter todas, cada uma delas em conformidade com as diversas situações e as diversas exigências, e isto porque são perfeitamente compatíveis entre si posto que apropriadas a diversas situações e a diversas exigências. Isto implica que, de fato, democracia representativa e democracia direta não são dois sistemas alternativos (no sentido de que onde existe uma não pode existir a outra), mas são dois sistemas que se podem integrar reciprocamente.”²⁵⁸

O próprio autor alerta que já não existem, na atualidade, democracias exclusivamente parlamentares, na medida em que estas convivem com formas de democracia participativa. Hoje não se concebe um governo democrático sem a existência de uma sociedade participativa²⁵⁹ – única forma possível de refração junto à democracia representativa.

Tais esclarecimentos e advertências sugerem a emergência de uma nova subjetividade coletiva, calcada na superação da cidadania liberal-individualista, que procura resolver o conflito de interesses sociais por decisões de maioria parlamentar. Paradoxalmente, a expansão da cidadania coloca o termo representação política em discussão, derivando daí a consciência de que é necessária a participação popular, para que a democracia representativa seja complementada através da chamada democracia semidireta ou participativa.

²⁵⁷ WARAT, Luis Alberto. **Introdução Geral ao Direito**. O Direito não estudado pela teoria jurídica moderna. Porto Alegre: SAFE, 1997. p. 116.

²⁵⁸ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. p. 52.

²⁵⁹ A idéia de participação abrange tanto a democracia representativa quanto a indireta ou direta. Todavia, como a participação é mais acentuada em mecanismos diretos, é comum associar essa idéia com a democracia direta. Modernamente, democracia direta e democracia participativa são tidas como sinônimos.

3.4 Os Institutos da Democracia Participativa

Se por um lado, a democracia representativa não tem atendido às expectativas dos cidadãos, a cidadania política, por outro lado, oferece várias possibilidades para enriquecer e aperfeiçoar o processo representativo, dentre elas, a idéia de participação popular.²⁶⁰ Esta, pelo fato de propiciar a participação direta do povo nas decisões políticas, assume posição central. É necessário observar que a representatividade, essencial ao Estado moderno, sendo hoje uma instituição deficiente, sua “crise” ou insuficiência, torna-se evidente e faz-se sentir por todos aqueles que não se sentem “representados”. Tal crise autoriza, assim, uma “superação no sentido hegeliano (*Aufhebung*), isto é, de uma conservação dos elementos positivos, acompanhada de uma substituição dos negativos, sem que haja, portanto, negação pura e simples do passado”.²⁶¹ Ao que parece, aqui se insere a assertiva já citada, de que a democracia representativa e a democracia direta “não são dois sistemas alternativos (no sentido de que onde existe uma não pode existir a outra), mas são dois sistemas que se podem integrar reciprocamente”.²⁶²

Desta forma, emerge a participação popular como “fórum” de decisões políticas fundamentais, que, por sua vez, “dizem respeito à estrutura da sociedade politicamente organizada, ou ao desenvolvimento de políticas públicas. Por isso, a participação em tais decisões há de ser atribuída ao grupo dos cidadãos considerados colegialmente, vale dizer, ao povo”.²⁶³ Nesse sentido, a participação popular, entendida como a capacitação, juridicamente estabelecida, de o povo passar a intervir, de modo imediato e eficaz, no resguardo de sua vontade, corresponderia ao princípio basilar da democracia, – o princípio da soberania popular.

A participação do povo dar-se-ia através dos institutos referendo, plebiscito e iniciativa popular legislativa, previstos na Constituição de 1988. José Afonso da Silva sustenta que a democracia semidireta, cujo conteúdo concentra formas de participação direta (iniciativa popular) e indireta (referendo e plebiscito), constituiria a primeira manifestação da democracia participativa.²⁶⁴

²⁶⁰ BENEVIDES, Maria Victoria de M. Op. cit.

²⁶¹ COMPARATO, Fabio Konder. Op. cit. p. 28.

²⁶² BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. p. 52.

²⁶³ COMPARATO, Fabio Konder. Op. cit.

²⁶⁴ SILVA, José Afonso da. Op. cit. p. 128.

Com relação a tais termos, plebiscito e referendo, institutos de consulta direta, subsiste uma ambigüidade semântica²⁶⁵ que sugere tratar-se de sinônimos, o que não é correto, na opinião de diversos autores. Remontando às origens etimológicas, vê-se que *Plebiscito* provém do latim (*plebis + scitum*), e significa, na Roma antiga, a decisão da plebe – expressa em votos – sobre normas de seu interesse, até vir a degenerar-se com o governo de César, onde não passa de uma “formalidade de legitimação”, derivando daí a expressão “cesarismo plebiscitário”.²⁶⁶ *Referendo* deriva de *ad referendum*, fórmula originária de práticas vigentes na Suíça (a partir do século XV), onde as consultas à população eram condição de validade para as votações nas Assembléias Cantonais, ou seja, o corpo de representantes tomava decisões que, depois, deveriam ser ratificadas pelo conjunto de cidadãos.²⁶⁷

Maria V. Benevides, ao defender a implementação da democracia semidireta, argumenta que “a maior parte das questões envolvidas na polêmica democracia representativa *versus* democracia direta é mal posta, porque traz implícita a alternativa radical – ou uma ou outra – e não considera a possibilidade do sistema misto”.²⁶⁸ Nessa perspectiva, a democracia participativa surge como modelo contemporâneo, – combinando representação política com participação popular, –operacionalizado via conselhos populares, assembléias, experiências de autogestão e, na esfera do legislativo, por meio de instrumentos clássicos. Estes, ainda não suficientemente teorizados e muito menos institucionalizados em nosso país, possibilitam a intervenção direta do povo na produção das leis e de políticas governamentais, previstas na Constituição brasileira, tanto no âmbito nacional, quanto no estadual e municipal.

José Afonso da Silva distingue os dois institutos, ensinando que

“(...) o plebiscito é também uma consulta popular, semelhante ao referendo; difere deste no fato de que visa a decidir previamente uma questão política ou institucional, antes de sua formulação legislativa, ao passo que o referendo versa sobre aprovação de textos de projeto de lei ou de emenda constitucional, já aprovados; o referendo ratifica (confirma) ou rejeita o projeto aprovado; o plebiscito autoriza a formulação de medida requerida...”²⁶⁹

²⁶⁵ Cf. BENEVIDES, Maria Victoria de M. Op. cit. p.57. “A ambigüidade semântica consiste na utilização da expressão ‘democracia direta’ sempre vinculada ao recurso plebiscitário – como se ela pudesse existir em estado puro, e não no reconhecimento de que há, apenas, *institutos de democracia direta*, cujo exercício, na prática, configura a democracia semidireta, pois aliada à representação tradicional”.

²⁶⁶ BENEVIDES, Maria Victoria de M. Op. cit. p.34.

²⁶⁷ Cf. DALLARI, Dalmo de Abreu. Op. cit. p.130.

²⁶⁸ BENEVIDES, Maria Victoria de M. Op. cit. p.44.

²⁶⁹ SILVA, José Afonso da. Op. cit. p.129.

Já Maria Victória Benevides considera que,

“(...) tende a predominar, entre nós, a idéia de que o referendo vincula-se a deliberação sobre o ato prévio dos órgãos estatais, para ratificar ou rejeitar (lei já em vigor ou projeto de lei, projeto ou norma constitucional). O plebiscito seria uma consulta ‘de caráter geral’, ou pronunciamento popular sobre fatos ou eventos (e não atos normativos) *excepcionais* e que, justamente por serem excepcionais – e não ‘regulares’, como para o referendo – fogem à disciplina Constitucional.”²⁷⁰

A autora adverte que é divulgado pelos órgãos de comunicação, e não contestado pelos juristas, que o referendo é uma manifestação *a posteriori*, ou seja, a população aprova ou rejeita um projeto que já tenha sido aprovado pelo legislativo, sendo que, no plebiscito, a questão seria decidida pela população *a priori*. Todavia, pergunta a autora, “como denominar ‘plebiscito’ a consulta prevista nas disposições transitórias sobre forma de governo e tipo de regime, se estes já foram consagrados na Constituição como presidencialismo e república? Não seria, aí, um caso de ‘referendo’ para aprovar ou rejeitar um texto já promulgado?”²⁷¹

Tal concepção evidencia a “ambigüidade e a subjetividade” que circundam os dois conceitos e, segundo a estudiosa, no caso citado, deve ter predominado a tese do “fato excepcional”, não contemplado pela abrangência “mais banal dos referendos”.

No entanto, no entendimento de Maria Benevides

“*Referendo* concerne unicamente a atos normativos, de nível legislativo ou de ordem constitucional. *Plebiscito*, por sua vez, concerne a qualquer tipo de questão de interesse público (como políticas governamentais) e não necessariamente de natureza jurídica, inclusive fatos ou eventos. Além disso, referendo é convocado após a edição de atos normativos, para confirmar ou rejeitar normas legais ou constitucionais em vigor. O Plebiscito, ao contrário, significa uma manifestação popular sobre medidas futuras – referentes ou não à edição de normas jurídicas.”²⁷²

²⁷⁰ BENEVIDES, Maria Victória de M. Op. cit. p.35.

²⁷¹ Idem. p.36.

²⁷² Idem. p.132-133.

Com o referendo, “o povo adquire o poder de sancionar as leis”²⁷³, uma vez que intervém diretamente no ato público, ratificando-o ou rejeitando-o. O referendo pode apresentar diversas formas, tendo por objeto atos normativos que se distinguem conforme a classificação a seguir:

a) quanto à matéria ou o objeto: o referendo é constituinte, quando diz respeito a referendos constitucionais e referendos legislativo, quando diz respeito às leis ordinárias; muitos publicistas dizem que a legitimidade das Constituições e suas emendas pressupõem o referendo do povo;

b) quanto aos efeitos: considera-se comprometimento das autoridades com o resultado das consultas, podendo o referendo ser vinculante ou consultivo. Para a doutrina clássica:

“(…) o referendo consultivo não apenas antecede a lei ou qualquer ato público normativo, mas também – e sobretudo – não garante, necessariamente, nenhuma deliberação das autoridades no sentido de acatar a manifestação popular. Não existe o caráter vinculante – deseja-se, apenas, conhecer a opinião do povo, o seu ‘sentimento’, em relação a uma questão (quase sempre controversa), sobre a qual as autoridades deverão tomar uma decisão.”²⁷⁴

Afirma Maria Victória Benevides, que, tendo-se em conta

“(…) a percepção de que tais consultas – de resultados ‘indicativo’ – devem ser entendidas como plebiscitos... creio razoável estabelecer que os referendos devem ter, sempre, caráter vinculante. No caso contrário – de consultas sobre decisões futuras que poderão, ou não, ser implementadas, fora do contexto normativo – tratar-se-ia de plebiscitos, e não de referendos. Nesse sentido, uma votação em referendo sem consequências jurídicas e políticas é uma contradição nos termos.”²⁷⁵

c) quanto à natureza jurídica: o referendo pode ser obrigatório ou facultativo. É obrigatório quando a Constituição determina que a norma elaborada pelo Parlamento seja submetida à aprovação da vontade popular. É facultativo quando se confere a determinado

²⁷³ Cf. BONAVIDES. Paulo. Op. cit. p.282.

²⁷⁴ BENEVIDES. Maria Victoria de M. Op. cit. p.134.

²⁷⁵ Idem. p.135.

órgão ou a uma parcela do corpo eleitoral competência para fazer e requerer consulta aos eleitores, consulta que não deriva de preceito constitucional.²⁷⁶

d) quanto aos efeitos: destacam-se o referendo constitutivo, “através do qual a norma jurídica entra a existir” e o referendo ab-rogativo, “com que a norma vigente expira”.²⁷⁷

e) quanto ao âmbito de circunscrição eleitoral: os referendos podem ser federais, estaduais, municipais ou locais.²⁷⁸

Para a autora supracitada, tais distinções são importantes, pois não são apenas formais, mas visam sobretudo, a “favorecer ou dificultar a aferição da vontade popular”.²⁷⁹

A doutrina aponta vantagens e desvantagens do instituto. A luta dos argumentos indica, como favoráveis, o fato de o referendo funcionar como um “limite” aos parlamentares e aos partidos, além de tirar o povo de sua condição de espectador, da posição de “fazer parte sem tomar parte” das decisões da vida social. Assim o referendo legitimaria a prática legislativa e proporcionaria a educação política, que estariam por conseguinte, interagindo nesse processo. Em harmonia com o fenômeno acima descrito, viria a concretizar-se o princípio fundante da soberania popular, inscrito na Constituição brasileira de 1988: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”.

É importante salientar que para haver soberania popular, é necessário que os cidadãos possam efetivamente participar dos processos decisórios. Isso remete para as questões políticas, econômicas e sociais prementes, posto que a Nação brasileira assiste passivamente à derrogação de direitos sociais, no momento em que são debatidas e votadas as reformas tributária e previdenciária. Quando o Presidente da República, através da emenda constitucional, visa desconstitucionalizar direitos históricos, pergunta-se: por que algumas dessas emendas que estão sendo discutidas pelo Congresso Nacional não podem ser submetidas a uma consulta popular?

Talvez, os chamados inconvenientes do referendo fossem citados para responder à pergunta acima, entre os quais, o “despreparo do povo para governar”; o desprestígio dos parlamentares e dos partidos que adviria como conseqüências da prática referendaria; a indiferença dos representantes, quanto à responsabilidade que lhes cabe e o fato de que passariam a ver na deliberação do povo, um estímulo à demagogia; a influência dos meios

²⁷⁶ BONAVIDES, Paulo. Op. cit. p.283.

²⁷⁷ BONAVIDES, Paulo. Op. cit. p.283.

²⁷⁸ Cf. BENEVIDES, Maria Victoria de M. Op. cit. p.133.

²⁷⁹ Idem. p.134.

de comunicação, entre outros.

Porém, tendo em vista tais objeções que, provavelmente, seriam levantadas, recorre-se a Bonavides, que pondera:

“Nem a Constituição nem a Lei Orgânica que desta deriva podem salvar o partido político do declínio que o acomete nos quadros da presente democracia representativa instaurada no Brasil, salvo se houver um sopro de renovação nas forças participativas populares, utilizando fórmulas diretas de intervenção que jazem na própria carta constitucional (...). A sociedade, segundo se infere das pesquisas de opinião, parece nutrir pelos membros da classe parlamentar uma enorme e severa desconfiança, para não dizermos um surdo desprezo e um ódio latente.”²⁸⁰

Parece haver um certo consenso de que a democracia, no século XX, tem operado com grande *déficit*. Uma pesquisa publicada na revista *The Economist*, projeta que a próxima grande mudança em assuntos humanos será uma transformação no mundo supostamente enfadado da política, com possibilidade de o próximo século vir a ser o completo reflorescimento da democracia,²⁸¹ através de práticas referendárias e plebiscitárias. O texto da revista lembra que os políticos sempre apresentam vários argumentos contrários a essa possibilidade, sendo que muitos destes não resistem a um só momento de exames, enquanto outros, por vezes, são mais sérios. Porém,

“(...) está claro que este não é um assunto de interesse dos políticos, porque de certa maneira, a participação popular é uma divisão do poder (...) temem a independência do eleitorado (...) Mas, na verdade, os políticos não perdem o controle de quase nada. Todas as formas de participação popular são submetidas a eles.”²⁸²

Um dos grandes argumentos favoráveis à democracia direta, é o de que o mundo mudou imensamente, desde a época em que poderia ter parecido mais plausível pensar que os desejos dos eleitores necessitavam ser filtrados pela inteligência daqueles que os representam. As alterações que ocorreram desde então removeram muitas das diferenças entre

²⁸⁰ BONAVIDES, Paulo. A decadência dos partidos políticos e o caminho para a democracia direta. *Revista da OAB*. Brasília: Brasília Jurídica. n° 62. jan/jun.96. p. 64-65.

²⁸¹ Cf. “*The Economist*”. Op. cit.

²⁸² BENEVIDES, Maria Victoria de M. *Democracia participativa*. Veja, 23 ago. 1995, p.10.

os cidadãos comuns e seus representantes, o que fortalece a reivindicação de mecanismos que possibilitem uma alternativa emergente. Desse modo, se o núcleo da política democrática é o processo de achar, dentre várias soluções possíveis para um problema, aquela que a coletividade considera melhor, a via para isso é indagar diretamente às pessoas o que pensam acerca da questão.²⁸³

Democracia através de “referendo” é um grande acordo próximo da idéia original da vontade popular, embora existam argumentos contrários, que, aliás, também são sempre invocados em relação a outros institutos da democracia semidireta. Esta matéria, não obstante o intervalo de tempo decorrido desde a promulgação da Constituição, estranhamente não foi regulamentada, e todos os projetos de lei que visavam à regulamentação da matéria, ou estão tramitando no Congresso ou foram arquivados.

Nesse aspecto, permanece uma incógnita quanto às regras de todo processo, que deverão ser estabelecidas por lei, pois a Constituição brasileira não especifica se as consultas são obrigatórias ou facultativas, nem fala sobre o resultado de tais consultas, dizendo se elas possuem caráter vinculativo ou apenas indicativo. Além disso, não prevê se haverá qualquer restrição no âmbito temático, o que, no caso do referendo, não geraria maiores controvérsias, mas, em se tratando de plebiscito, conforme será visto, não soaria “tão pacífico”.²⁸⁴

Quanto ao plebiscito, cabe destacar que a sua origem está na república romana, onde a *plebe* decidia as normas de seu interesse. Etimologicamente *Plebiscito* vem do latim, o primeiro elemento, *plebis*, significando plebe e o segundo, *scitum*, significando decreto.²⁸⁵ De acordo com Bonavides, o plebiscito: “ao contrário do referendium - circunscrito sempre a leis, teria por objeto medidas políticas, matéria constitucional”.²⁸⁶ Nesse sentido, o autor alerta que é importante adotar uma distinção, já estabelecida na França, entre os objetivos de uma política e os meios (forma) para realizá-la. Sob este prisma,

²⁸³ Cf. The Economist. Op. cit.

²⁸⁴ A letargia do Congresso Nacional em não regulamentar a participação popular prevista no art. 14 da CF não impede a prática da participação, uma vez que se trata de direito fundamental, conforme preceitua o art. 1º. Mais do que direito fundamental, é direitos fundante. Por outro lado, a orientação doutrinária moderna vai no sentido de reconhecer eficácia plena e aplicabilidade imediata à maioria das normas constitucionais. Sobre esse tema, ver SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Malheiros, 1998.

²⁸⁵ Cf. CRETELLA, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991. p.233.

²⁸⁶ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. p.288.

“o plebiscito seria realizado unicamente para decidir sobre os objetivos das políticas públicas; os aspectos técnicos seriam discutidos e deliberados nas comissões do Legislativo. Os objetivos estão, necessariamente, vinculados a princípios, sobre os quais a população deve ser ouvida, como por exemplo: a preservação integral das culturas indígenas, ou o desenvolvimento de uma política de integração dos silvicultores na cultura nacional dominante; e o favorecimento ou o impedimento da colonização da Amazônia, em razão do equilíbrio ecológico.”²⁸⁷

Assim, para Maria V. Benevides, seriam passíveis de plebiscito as políticas públicas, das quais são exemplos as relações exteriores, a reforma agrária – e a deliberação sobre fazê-la ou não. Isso poderia ser decidido por plebiscito, visto que “a intervenção direta do povo poderia redefinir os objetivos”.²⁸⁸ No Uruguai, em 1992, o povo foi consultado, através de plebiscito, sobre a possível privatização da telefonia estatal; 70% da população manifestou-se contrária, e a privatização não ocorreu.

O que torna o plebiscito um importante instrumento de participação popular é o fato de que, uma vez tomada uma decisão, esta se torna definitiva, prescindindo do concurso de qualquer outro órgão; do qual depende apenas no sentido de dar execução ao que foi deliberado: “Para o ato plebiscitário, basta apenas a vontade do povo”.²⁸⁹

Em contrapartida, em desfavor do plebiscito, várias questões são mencionadas, sendo que o “horror ao plebiscito” encontra sua origem na França, na personificação do poder que se traduz

“(…) com a sucessão dos plebiscitos napoleônicos: os de Napoleão I, relativos ao Consulado (1799), à vitaliciedade do Cônsul (1802) e à Coroa hereditária do Império (1804), bem como os de Napoleão III, primeiro, em 1852, para restaurar o Império, após o Golpe de Estado; e, a seguir, em 1870 para aprovar a Constituição outorgada a fim de evitar a queda do mesmo Império.”²⁹⁰

Claro que tal instrumento, na época, não teve cunho democrático, pois não havia sufrágio universal; apenas os proprietários podiam votar.

²⁸⁷ BENEVIDES, Maria Victoria de M. *A cidadania ativa*. p.152.

²⁸⁸ *Idem*. p.152.

²⁸⁹ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. p.289.

²⁹⁰ *Idem*. p. 289.

O Plebiscito se “prestaria” mais a apoiar a “um homem que a uma idéia”, o que, muitas vezes, a história mostra que realmente aconteceu, ou seja, esse instituto, em várias ocasiões, foi usado como um meio para legitimar regimes autoritários. Todavia, o emprego que se faz dele não pode servir para desqualificá-lo como um dos instrumentos possibilitários de democracia participativa.

No Brasil, houve a experiência de dois plebiscitos em nível nacional: um ocorreu no dia 6 de janeiro de 1963, data em que o eleitor foi convocado a se manifestar a favor ou contra a manutenção do parlamentarismo, implantado através da emenda constitucional de setembro de 1961; o outro decorrente da Constituição de 1988, que definiu a República como forma e o Presidencialismo como sistema de governo. Os dois plebiscitos versaram sobre temas constitucionais.

O Plebiscito é convocado pelo Congresso Nacional, conforme o art. 49, XV da Constituição Federal. É obrigatório nos casos previstos no art. 18, parágrafo 3º e 4º da Constituição.

No que se refere à iniciativa popular, cabe lembrar que, segundo o entendimento de Ferreira Filho, esta “consiste no poder conferido a parcela do eleitorado para propor direito novo (para apresentar projeto de lei)”.²⁹¹ Ainda de acordo com o autor: “Trata-se do direito assegurado a um conjunto de cidadãos de iniciar o processo legislativo, o qual desenrola-se num órgão estatal, que é o Parlamento”.²⁹²

Doutrinariamente, distinguem-se duas formas de iniciativa popular. Uma delas é a denominada iniciativa popular formulada, na qual as pessoas constitucionalmente investidas apresentam um projeto popular ao órgão legislativo. Esse projeto consiste num texto em forma de lei, subdivido em artigos e pronto para ser discutido e votado pelos parlamentares. Já a iniciativa popular denominada não-articulada indica apenas a matéria a ser tratada, deixando ao órgão legislativo o desmembramento de seu conteúdo.²⁹³

Historicamente, tal instituto foi utilizado inicialmente nos E.U.A., daí aparecendo também nas Constituições européias. A matéria de que trata esse instrumento, pode ser ordinária ou constitucional. A Constituição brasileira de 1988, no art. 14, inciso III consagra o instituto. Observa-se, porém, que a iniciativa popular refere-se apenas a projetos de

²⁹¹ FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. Op. cit. p.82.

²⁹² BENEVIDES, Maria Victoria de M. Op. cit. p.33.

²⁹³ Cf. FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. Op. cit. p.83.

lei complementar e ordinária. Não há iniciativa popular de emenda à Constituição, conforme depreende-se do art. 60. Também neste sentido, o art. 61 da Constituição dispõe:

“A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.”

A não previsão de iniciativa popular de projeto de emenda à Constituição, bem como o elevado número de assinaturas, necessárias ao encaminhamento de tal proposição, constituem-se, sem dúvida, numa incisiva limitação a essa forma de participação popular:

“Principia a iniciativa popular pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Com se vê, é quase inexplicável a transformação desse projeto em lei.”²⁹⁴

Tendo o povo submetido determinada iniciativa popular ao Congresso, este fica com a decisão final da aceitação ou rejeição da proposta, visto que:

“(…) as assembleias, pela iniciativa, se obrigam tão-somente a discutir e votar os projetos de origem popular, mas não a aceitá-las. Surgindo assim a pendência, busca-se a solução no *referendum*. A lei será então fruto direto e exclusivo da soberana vontade do povo, conseqüentemente sem participação das assembleias representativas, até mesmo contra a resistência política que estas porventura lhes hajam movido.”²⁹⁵

Concernente aos Estados-membros, a Constituição Federal prevê, no art. 27, parágrafo 4º, que a lei disporá sobre a iniciativa popular. No Rio Grande do Sul, essa possibilidade pode ser exercida mediante a apresentação de projeto de lei ou proposta de emenda

²⁹⁴ CRETELLA, José. **Elementos de direito constitucional**. p.175.

²⁹⁵ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. p.291.

constitucional, “tomada, por, no mínimo, um por cento do eleitorado que tenha votado nas últimas eleições gerais do Estado, distribuído, no mínimo, em um décimo dos Municípios, com não menos de meio por cento dos eleitores de cada um deles”, conforme o art. 68, parágrafo 1º da Constituição Federal. No âmbito municipal, tal iniciativa pressupõe a manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado, de acordo com o art. 29, inciso XI da Constituição Federal.

A interpretação a respeito da possibilidade de iniciativa popular, que tenha por objeto uma emenda constitucional, encontra defensores. Dentro dessa ótica Comparato afirma:

“Entendemos que a manifestação da soberania popular, quer de modo direto, quer através do mecanismo representativo, é um verdadeiro princípio constitucional substantivo e não adjetivo, se as manifestações diretas da soberania popular estão em nível igual e não superior ao exercício dessa soberania por intermédio de representantes, não se pode negar que a equípólencia constitucional de ambas impede se considerem admissíveis o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, unicamente quando previstos de modo expresso e pontual no texto da Constituição. Seria isto colocar tais mecanismos de democracia direta em posição hierarquicamente inferior à representação popular. A fórmula final do dispositivo contido no art. 1º, parágrafo único – ‘nos termos desta Constituição’ –significa pois, simplesmente, que as formas de manifestação direta da soberania popular são aquelas três, indicadas na Constituição.”²⁹⁶

Entendendo que a democracia encontra-se comprometida com práticas e idéias que vão instituindo permanentemente novos valores, novas necessidades e novos antagonismos na sociedade²⁹⁷ e tendo em vista que a Constituição Federal Brasileira já completa onze anos, cabe verificar se esta coloca em prática algo que consta de seu texto: “o aceno expresso de que o ‘poder representativo’ não esgota a margem de ação nos representantes”.²⁹⁸ Assim, inseriu-se neste estudo uma pesquisa realizada, pela mestrandia – cujo formulário em anexo, contendo as questões pertinentes ao assunto, foi remetido para sessenta Câmaras Municipais do Estado do Rio Grande do Sul, mais precisamente para seus respectivos presidentes – no sentido de detectar se (e quais) as ações comunitárias inseridas no artigo 14 da

²⁹⁶ COMPARATO, Fabio Konder. Op. cit. p.29.

²⁹⁷ LEFORT, Claude. Op. cit. p.55.

²⁹⁸ Cf. DEMO, Pedro. **Participação comunitária e Constituição: avanços e ambigüidades.** *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, n. 71. nov., 1989. p.72.

Constituição Federal foram deflagradas à partir do advento da Constituição de 1988. O referido formulário foi enviado para Municípios grandes e pequenos de diversas regiões. Até o presente momento, trinta e um municípios responderam às questões, fornecendo as informações solicitadas, sendo que, entre estes, apenas treze vivenciaram alguma experiência de democracia participativa. Sete municípios tiveram iniciativas populares: Santa Cruz do Sul, com 101.000 habitantes e 68.000 eleitores, teve uma iniciativa popular, referente ao horário de funcionamento do comércio; em Não-Me-Toque, com 13.905 habitantes e 10.178 eleitores, houve uma iniciativa popular referente à revogação de lei de reajuste de remuneração dos vereadores; Canoas, com 290.991 habitantes e 194.316 eleitores, teve apenas uma iniciativa popular, versando sobre eleições diretas para diretores de escolas municipais; do mesmo modo, em Santa Maria, com 260.000 habitantes e 169.762 eleitores, ocorreu somente uma iniciativa popular, tratando da criação do Fundo Municipal de Moradia Popular e do Conselho Municipal de Habitação, com o objetivo de implementar programas habitacionais para a população de baixa renda; em Jóia, com 7.872 habitantes e 5.547 eleitores, ocorreu uma iniciativa popular que visou à alteração da lei municipal que dispõe sobre Diretrizes Orçamentárias, reduzindo o percentual da Câmara de 7% para 5%, e estabelecendo que os 2% remanescentes seriam repassados para a Secretaria Municipal de Saúde; em Santa Rosa, com 65.000 habitantes e 43.000 eleitores, a única iniciativa versou sobre meio ingresso para estudantes em eventos culturais realizados no município; em Caxias do Sul, com 325.694 habitantes e 217.944 eleitores, houve uma iniciativa popular, versando sobre o funcionamento do comércio no município.

De acordo com os dados recebidos, no que diz respeito aos plebiscitos, houve apenas seis,²⁹⁹ todos relacionados à emancipação de municípios. Quanto ao referendo, houve apenas um, em Victor Graeff, que submeteu à aprovação popular o Código Tributário do município.

Embora tendo sido esta uma pesquisa restrita, que atingiu um pequeno número de municípios, entende-se que, mesmo minimamente, seus resultados são indicativos de pelo menos dois aspectos: um, vem expresso no número e na matéria dos plebiscitos realizados que coadunam-se com o fenômeno emancipacionista³⁰⁰ contemporâneo; o outro está evi-

²⁹⁹ Municípios em que ocorreram plebiscitos: Coqueiro do Sul, Victor Graeff, Rolante, Cruz Alta, Santa Rosa e Passo Fundo.

³⁰⁰ No Brasil, após a Constituição de 1988, houve uma verdadeira "explosão municipal". No Rio Grande do Sul, em 1988, havia 244 municípios. Atualmente este número ultrapassa 500, sendo que a maioria é formada por micro-municípios, com menos de 5 mil habitantes.

denciado no fato de que a participação popular através de tais institutos, nestes anos todos, foi realmente pequena ou inexistente.

Saindo do âmbito exclusivo desta pesquisa, algumas reflexões impõem-se. Há sinais de apatia política crescente na sociedade, que se traduzem na queda, dos índices de participação política representada pelo voto. Todavia, existem colocações no sentido de que essa apatia e perda de confiança no governo poderiam ser interpretadas como um sintoma não necessariamente negativo, pois estariam sinalizando que a ação do Estado na administração da economia seria sempre menos intensa e relevante.

Dessa forma, ao se omitirem, os cidadãos estariam apontando que os assuntos econômicos contemporâneos, em sua multicomplexidade, seriam melhor gerenciados pelo mercado, tornando-se desnecessária a presença do Estado³⁰¹ e a ação instituinte dos cidadãos. Tal atitude estaria possibilitando uma nova liberdade, a liberdade dos pós-modernos,³⁰² caracterizada por ser ainda mais negativa que a liberdade dos modernos. O que é importante para o cidadão pós-moderno é desfrutar de liberdade individual para fazer as escolhas que o mercado estimula.

Essa parece ser uma visão pouco otimista em relação à cidadania nesta passagem de milênio, além de profundamente excludente. Se a mundialização do capital parece prescindir da democracia e, até mesmo, obstaculiza-la ou impedir sua ampliação, a construção de um contraponto possível a esse fenômeno requer que amplos setores se comprometam com o avanço democrático, onde reside e do qual depende o futuro almejado. Dessa maneira, a idéia de que o Estado ou o mercado é que materializam a cidadania é uma concepção presa ao pensamento liberal, de acordo com o qual, efetivamente, os “capazes” ou “os outros” se ocupam dos assuntos públicos, e a população cuida de seus interesses privados.

Nessa ótica, os direitos da cidadania resultam interditados pelas conveniências do mercado, e ocorre, paralela a isso, uma apropriação privada dos conteúdos anteriormente públicos, que coloca em risco a própria esfera pública. A face mais visível desse processo seria a regressão do Estado, de universal abstrato a mero espaço de interesses privados. Precisamente aqui, a cidadania torna-se ambígua, assumindo duas faces: uma, que a apre-

³⁰¹ Cf. CARVALHO, José Murilo. A liberdade dos pós-modernos. *Folha de São Paulo*, p.3-5, 30 maio 99.

³⁰² A expressão “Pós-modernidade” surge com pensadores europeus e está relacionada principalmente com a sociologia francesa. Outros autores preferem o termo “Transmodernidade”, por entenderem que a modernidade não está esgotada em suas possibilidades, sendo necessária uma revisão de seus conceitos e “promessas”. O termo “Pós-modernidade” parece mais aceito, caracterizando um rompimento de vários modelos modernistas, no qual é questionada a hegemonia da ciência como forma de resolução de todos os problemas

sentada como fonte de legitimidade e outra, como fonte de poder.³⁰³ A idéia de cidadania como fonte de legitimidade pressupõe que “o ‘cidadão’, com seu manto de ‘direitos’ está dotado, pois, de *pretensões* legítimas”,³⁰⁴ as quais estariam formalmente estabelecidas. Porém, como fonte de poder, a noção de cidadão é distinta. Para materializar direitos, é preciso reunir poder social e político; é necessária a dimensão política da cidadania. Por si só, a dimensão jurídico-formal de cidadania é absolutamente insuficiente ante o Estado, mesmo porque este já não é mais soberano; o poder superior e distinto, supraestatal e essencialmente antidemocrático, persegue violentamente seus fins particulares.³⁰⁵

Para Boaventura de Sousa Santos, um novo Estado estaria emergindo, como produto da tensão entre capitalismo e democracia e das relações sociais e civilizatórias da regulação social, bem como da privatização/usurpação de poderes estatais por parte de grupos poderosos. Neste Estado, a legitimidade do ato de governar, o bem-estar econômico e social, a segurança e a identidade coletiva, – ao contrário do que ocorre no Estado tradicional, – não seriam produzidos pelo Estado, constituindo-se, isto sim, em objeto de disputa e negociação permanente. Nesta nova organização política, o Estado é o articulador e, em tais disputas entre redes e organizações, estariam inseridos elementos estatais e não estatais, assim como nacionais e globais.

Nessa perspectiva a despolitização só existiria nos marcos da forma tradicional de Estado, podendo vir a ser no “Estado como novíssimo movimento social”³⁰⁶ o ponto de partida da repolitização do Estado. De acordo com essa interpretação, “as forças democráticas terão de centrar as suas lutas por uma democracia redistributiva, transformando o Estado em componente do espaço público não estatal”.³⁰⁷ A coordenação do dissenso proveniente de diversas áreas, ficaria a cargo da cidadania e, desse modo, o Estado estaria, sobremaneira, comprometido com critérios de inclusão e exclusão, resultando daí a reconstrução da tensão inerente entre democracia e capitalismo. Isso, porém, só seria possível se a democracia fosse entendida como democracia participativa e redistributiva, pois

da humanidade.

³⁰³ Cf. CAPELLA, Juan Ramón. Op. cit. p.142.

³⁰⁴ Idem. p.143.

³⁰⁵ Idem. p.148.

³⁰⁶ SOUZA SANTOS, Boaventura de. In: OLIVEIRA, Francisco & PAOLI, Maria Célia (org). **Os Sentidos das democracias. Políticas do dissenso e hegemonia global**. Rio de Janeiro: Vozes, 1999. p. 121.

³⁰⁷ Idem. p.120.

“num espaço público em que o Estado convive com interesses e organizações não estatais, cuja atuação coordena, a democracia redistributiva não pode confinar-se à democracia representativa uma vez que esta foi desenhada apenas para ação política no marco do Estado. Aliás, reside aqui o misterioso desaparecimento da tensão entre democracia e capitalismo no nosso final de século. É que nas condições da nova constelação política a democracia representativa perdeu as parcas virtualidades distributivas que alguma vez teve. Nas novas condições a democracia redistributiva tem de ser democracia participativa e a participação democrática tem de incidir tanto na ativação estatal de coordenação como na atuação dos agentes privados, empresas, organizações não governamentais, movimentos sociais cujos interesses e desempenho o Estado coordena.”³⁰⁸

Boaventura deixa claro que não faz sentido democratizar o Estado sem democratizar a esfera não estatal, sendo que apenas a convergência desses espaços de democratização poderiam assegurar a reconstituição do espaço público de deliberação democrática.³⁰⁹ Neste sentido, seriam necessárias políticas concretas visando à distribuição de recursos, entre os quais é citado o orçamento participativo, iniciado em Porto Alegre. É que, não obstante essa experiência ser, por enquanto, localizada, o orçamento participativo poderia também alcançar os governos dos Estados e a União. Considera-se “imperioso que tal ocorra para que o objetivo de erradicar de vez a privatização patrimonialista do Estado se concretize”³¹⁰.

Todavia, seria preciso investidas mais amplas – o orçamento participativo decide apenas sobre a utilização de recursos estatais – no sentido de estabelecer os modos pelos quais tais recursos seriam obtidos, o que tornaria relevante a fiscalização, denominada de “fiscalidade participativa”.³¹¹ Também seria necessário criar mecanismos de democracia participativa, sobremaneira para decidir os objetivos sociais, a serem adotados. Assim, por exemplo, uma vez fixados os valores de determinada tributação, “o elenco dos objetivos financiáveis pela despesa pública, aos cidadãos e às famílias deve ser dada a opção de, através de referendo decidir onde e em que proporção devem ser gastos os seus impostos. Se alguns cidadãos desejarem que seus impostos sejam gastos majoritariamente na saúde, outros preferirão a educação ou a segurança social, etc...”³¹²

³⁰⁸ SOUZA SANTOS. Op. cit. p. 122.

³⁰⁹ Idem. p. 122.

³¹⁰ Idem. p. 123.

³¹¹ Idem. p. 123.

³¹² Idem. p. 123.

Desse modo, tanto o orçamento participativo, como a “fiscalidade participativa” seriam imprescindíveis para a criação de um espaço público não estatal, onde o Estado teria a função de articulação, competindo a ele estabilizar as expectativas dos cidadãos e garantir padrões mínimos de inclusão imprescindíveis para viabilizar a deliberação democrática.³¹³ Portanto, os desafios históricos da igualdade e liberdade, inerentes à cidadania, mais do que nunca, estão postos. Corrobora-se a afirmação de Capella, de que a sociedade deve gerar poder,³¹⁴ e para isso, a participação é ponto fundamental. Dentro do universo participativo, os atores e meios são plurais e uma das vias que se apresenta para possibilitar a democracia redistributiva, tanto em nível local quanto nacional é a que é representada pelos institutos Referendo, Plebiscito e a Iniciativa Popular, que também servem para confirmar a soberania popular como elemento essencial da democracia.

³¹³ SOUZA SANTOS. Op. cit. p. 126.

³¹⁴ CAPELLA, Juan Ramón. Op. cit. p. 149.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após o estudo efetuado, com base em diversos autores, é possível extrair algumas idéias expostas a seguir, cuja ordem de apresentação procura evidenciar os resultados obtidos em cada uma das etapas da pesquisa desenvolvida e o encadeamento das relações que se estabelecem entre esses dados, propiciando uma visão mais ampla e aprofundada acerca do tema analisado.

1. A cidadania remete para a prática e para a teoria política grega, em que a *pólis* é concebida como o âmbito de realização do ser humano, não restando lugar para a independência individual.

Na Grécia, apenas os cidadãos, grupo constituído por uma minoria, discutiam as questões políticas da cidade-Estado, sendo que tais debates e deliberações eram feitos de forma direta.

A isonomia ou igualdade perante a lei, apesar de fundamento da ordem social, só dizia respeito aos cidadãos, predominando aí uma visão aristocrática.

2. Em Roma, ocorre a separação entre o poder público (do Estado) e o poder privado (do *pater familias*) e a existência de um regime democrático ou popular não aparece de forma clara. Os reis tinham grande poder para decidir e executar leis, mas, normalmente, delegavam esse poder a uma Assembléia, composta por todos os cidadãos em idade militar. Os plebeus, descendentes dos estrangeiros, viviam em inferioridade e sem direito a participação no governo.

3. No paradigma medieval, dissolve-se a idéia de Estado. Não existe uma relação direta entre o poder do rei e os súditos. Estes apenas têm direitos enquanto membros dos diferentes grupos. Na verdade, trata-se menos de direitos e mais de privilégios concedidos “caso a caso” e não genericamente a todas as pessoas. A cidadania, nessa época, inexistia, pois a quase totalidade da população era composta de servos, predominando, portanto, uma situação de domínio e desigualdade.

4. Com a Revolução Francesa, surgem as Cartas Constitucionais e as Declarações de direitos. As leis traduziriam a vontade geral. Ocorre aí um seccionamento do indivíduo, pois ele é, por um lado, homem, titular de direitos individuais, e, por outro lado, cidadão, a quem cabem direitos políticos. O Estado liberal opera, assim, a partir de uma dupla separação: interna (entre os poderes) e externa (entre Estado e Sociedade Civil). As eleições, que, num sistema representativo, competem aos cidadãos, cumprem a função de estabelecer a ligação entre Estado e Sociedade Civil.

5. Nesse momento, a cidadania surge claramente demarcada pela Ciência Jurídica: é nacional e se exerce através dos cidadãos, previamente definidos.

6. T. H. Marshall definiu o conceito de cidadania apontando os três elementos que a constituem, demarcando a época em que tais direitos aparecem: os direitos civis despontam no século XVIII, os direitos políticos no século XIX e os direitos sociais no século XX. Porém a materialização de tais direitos, nas diferentes sociedades capitalistas, depende da “correlação de forças” existentes no interior de cada sociedade.

7. O avanço gradativo na conquista dos direitos acima mencionados demonstrou que a igualdade é o fundamento da democracia; esta, por sua vez, é uma construção coletiva. Ao lado da democracia formal, é necessário erigir uma democracia substancial, em que a igualdade de oportunidades está diretamente ligada à idéia de justiça social.

8. No Brasil, durante o período colonial, a construção da cidadania caracterizou-se pela luta em prol da independência política da Nação. Todavia, uma vez alcançado tal objetivo, a escravidão permaneceu, de modo que o Estado antecedeu a Nação.

9. O patrimonialismo e o coronelismo, presentes desde a origem do sistema político brasileiro, designam tipos de dominação política, nos quais prevalecem padrões domésticos de organização e conduta dos negócios públicos.

10. A visão liberal, na “fala jurídicista”, essencializou a cidadania jurídico-formal; apre-

sentando a cidadania de forma unívoca, vinculada ao discurso jurídico-dogmático da lei, que silencia sobre seus potenciais emancipadores, impedindo a problematização de seus significados metajurídicos.

11. Até o advento da Constituição de 1988, as Constituições brasileiras estabeleciam relação de identidade entre cidadania e nacionalidade, ou, concebiam a cidadania como derivação da nacionalidade.

12. Os direitos do homem integram o discurso da cidadania. Sob esse prisma, então, pode-se falar de uma configuração universal do discurso da cidadania, uma vez que, os referidos direitos, previstos constitucionalmente nos Estados modernos, seriam garantidos pela igualdade jurídica. Todavia, ainda que a lei seja abrangente, na prática, tal generalidade não atinge todos os indivíduos. Sequer em relação aos direitos civis, os indivíduos são por igual, sujeitos de direitos, mormente nos países periféricos como o Brasil.

13. Com o advento da Constituição de 1988 há uma “densificação” da cidadania, que adquire sentido amplo e plural, tornando-se uma competência dos cidadãos e não apenas do quadro estrito da classe política. Nesse sentido, a Constituição brasileira prevê várias possibilidades de participação para determinar os rumos do público – que é uma questão premente – e que, diante do momento mundial econômico, exige estratégias de atuação mediante o exercício da cidadania.

14. As formas de democracia que as sociedades conheceram e praticaram foram a democracia direta e a democracia indireta. A primeira vigorou no mundo antigo, basicamente nos Estados gregos. A segunda, também chamada democracia representativa, consolidou-se com o advento do Estado moderno. Sob a ótica do Estado liberal, as eleições, neste sistema, estabeleceriam a “ponte” entre o Estado e a Sociedade Civil.

15. No século XX, a fórmula da democracia representativa, preconizada pelo modelo liberal, mostra-se frágil, visto que não tem atendido satisfatoriamente às demandas da sociedade, enfrentando cada vez mais objeções por parte da mesma.

16. A representação política pode conviver com formas de democracia participativa - contemporaneamente não se concebe um governo democrático sem a existência de uma sociedade participativa – sendo que assim emerge a participação popular com “fórum” de decisões políticas fundamentais.

17. A participação do povo pode dar-se através dos institutos – referendo, plebiscito e iniciativa popular – previstos na Constituição brasileira de 1988. Desta forma, a democracia participativa é um modelo que combina a representação política com a participação institucionalizada do povo, por meio dos institutos mencionados.

18. Contemporaneamente, há um consenso de que a sociedade pode e deve gerar poder, a fim de resgatar e redefinir a importância do indivíduo e concretizar a cidadania. Neste processo permanente e dialógico, o Estado seria o articulador das demandas contínuas de todas as pessoas, e os institutos (referendo, plebiscito e iniciativa popular) poderiam funcionar como importantes canais de mediação e interação social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, Vera Regina Pereira. **Cidadania: do Direito aos direitos humanos**. São Paulo: Acadêmica, 1993.
- ARIÈS, Philippe & DUBY, Georges. **História da vida privada**. Trad. Hildegart Feist. São Paulo: Cia. das Letras, 1991.
- ARISTÓTELES. **Política**. In: Os Pensadores. Aristóteles – Vida e Obra. São Paulo: Nova Cultural, 1999.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1994.
- BENDIX, Reinhard. **Construção nacional e cidadania; estudos de nossa ordem social em mudança**. Trad. Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: EDUSP, 1996.
- BENEVIDES, Maria Victória de M. **A cidadania ativa**. referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1996..
- BERGER, Manfredo. **Educação e dependência**. 4 ed. São Paulo: Difel, 1984.
- BERTASO, João Martins. **Devir-Cidadania: as (im)possibilidades na leitura freudiana**. Dissertação de Mestrado em Direito. Florianópolis: UFSC, 1998.
- BICUDO, Hélio. **Direitos humanos e ordem constitucional no Brasil**. São Paulo: Ática, 1987.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: Uma defesa das regras do jogo**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- _____. **Estado, governo, sociedade para uma teoria geral da política**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- _____. **A Era dos Direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- _____. **O Positivismo Jurídico: Lições de Filosofia do Direito**. São Paulo: Ícone, 1995.
- BOBBIO, Norberto; et al. **Dicionário de Política**. Trad. Carmem C Varrialle et. al. 8. ed. Brasília: UNB, v. 2, 1995.

- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 1997.
- _____. A decadência dos partidos políticos e o caminho para a democracia direta. **Revista da OAB**. Brasília: Brasília Jurídica, n. 62, jan./jun. 1996.
- _____. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972.
- CALDERA, Alejandro Serrano. **Os dilemas da democracia**. São Leopoldo: UNISINOS, 1996.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1997.
- CAPELLA, Juan-Ramón. **Os cidadãos servos**. Porto Alegre: SAFE, 1998.
- CARVALHO, José Murilo. **Desenvolvimento de la Ciudadania en Brasil**. Trad. José Esteban Calderón. *In* Fideicomiso Histórica de las Américas. México, 1994.
- _____. A Liberdade dos pós-modernos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. 3-5, 30 maio 1999.
- CHÂTELET, François et al. **História das Idéias Políticas**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.
- CLÉVE, Clémerson Merlin. **Temas de Direito Constitucional (e Teoria do Direito)**. São Paulo: Acadêmica, 1993.
- COELHO, Lígia Martha C. da Costa. Sobre o conceito de cidadania: uma crítica a Marshall, uma atitude antropofágica *In*: _____. **Cidadania/Emancipação**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990.
- COMPARATO, Fábio Konder. **Para viver a democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- _____. A Nova Cidadania. **Lua Nova**. São Paulo: Cedec, n. 28/29, p.85, 1993.
- COVRE, Maria de Lourdes Mazini. **O que é Cidadania**. Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- CRETILLA JR., José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, v.2, 1991.
- _____. **Elementos de Direito Constitucional**. São Paulo: RT, 1995.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

- DEMO, Pedro. **Participação comunitária e constituição; avanços e ambigüidades.** Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 71, nov., 1989.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder; formação do patronato político brasileiro.** 8. ed. São Paulo: Globo, 1989.
- _____. **Assembléia Constituinte, a legitimidade recuperada.** São Paulo: Brasiliense, 1981.
- FARIA, José Eduardo (org.). **Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça.** São Paulo: Malheiros, 1994.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 17 ed. São Paulo: Saraiva, 1988.
- FERREIRA, Nilda Teves. **Cidadania.** Uma questão para a educação. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- GLOTZ, Gustave. **A Cidade Grega.** São Paulo: Difel, 1980.
- GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais; a construção da cidadania dos brasileiros.** São Paulo: Loyola, 1995.
- KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito.** Trad. João Baptista Machado. 4. ed. Coimbra: Armênio Amado, 1976.
- KRISTEVA, Julia. **Estrangeiros para nós mesmos.** Trad. Maria Carlota Carvalho Gomes. São Paulo: Rocco, 1994.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto; o município e o regime representativo no Brasil.** São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.
- LEFORT, Claude. **A Invenção Democrática. Os limites do Totalitarismo.** Trad. Isabel Marva Loureiro. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- MAAR, Wolfgang Leo. **O que é Política.** 14 ed. São Paulo: Brasiliense, 1992.
- MACHADO, José Nelson. O Brasileiro como Cidadão. In: **Folha de São Paulo.** São Paulo, 30 nov. 1998, p.1-3.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos; conceito e legitimidade para agir.** 2 ed. São Paulo: RT, 1991.
- MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status.** Trad. Meton Porto Cadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

- MARTINS, José de Souza. **O Poder do atraso; ensaios de sociologia da história lenta.** São Paulo: Hucitec, 1994.
- MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional.** 6 ed. Portugal: Coimbra, v. 1, 1997.
- OLIVEIRA, Francisco de & PAOLI, Maria Célia. **Os sentidos da democracia; Políticas do dissenso e hegemonia global.** Rio de Janeiro: Vozes, 1999.
- OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebiades (org.). **O Novo em Direito e Política.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.
- PACHECO, José da Silva. **O Mandado de Segurança e outras ações constitucionais típicas.** 3 ed. São Paulo: RT, 1998.
- PEDROSO, Elizabeth & BIZ, Osvaldo. **Participação política: limites e avanços.** Porto Alegre: Evangraf, 1992.
- PLATÃO. **A República - Diálogos I.** Trad. Sampaio Marinho. Portugal: [s.n], 1975.
- REVISTA THE ECONOMIST, Londres: Web Edition, n. 8050, 1998. Edição especial de final de ano.
- PRAXEDES, W. & PILETTI, N. **O Mercosul e a sociedade global.** São Paulo: Ática, 1994.
- REVISTA VEJA. São Paulo: Abril, 23 agosto. 1995.
- _____. São Paulo: Abril, v. 1538, 3 fev. 1999.
- ROCHA, Leonel Severo. **A Problemática Jurídica: uma introdução interdisciplinar.** Porto Alegre: SAFE, 1985.
- ROSTOVITZ, M. **História de Roma.** Trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social.** São Paulo: Nova Cultural, 1987.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira.** 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** São Paulo: Malheiros, 1992.
- _____. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais.** São Paulo: Malheiros, 1998.

- SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito Administrativo de Participação. Cidadania, Direito, Estado, Município.** Belo Horizonte: Del Rey, 1997.
- SPINDEL, Arnaldo. **O que são as ditaduras.** São Paulo: Brasiliense, 1984.
- TELAROLLI, Rodolfo. **Eleições e fraudes na República Velha.** São Paulo: Brasiliense, 1982.
- TOURAINÉ, Alain. **Crítica da modernidade.** Trad. Elia Ferreira Edel. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 1995.
- WARAT, Luis Alberto. **Introdução Geral ao Direito; o direito não estudado pela teoria jurídica moderna.** Porto Alegre: SAFE, 1997.
- WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações.** Trad. Leonidas Hegenberg & Octany Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, [s/d].
- WEFFORT, Francisco. **Qual democracia?** São Paulo: Cia. das Letras, 1992.
- WOLKMER, Antonio Carlos. **Ensaio Histórico sobre o Jusnaturalismo.** *In* Estudos Jurídicos. São Leopoldo: UNISINOS, 1978.
- _____. **Constitucionalismo e direitos sociais no Brasil.** São Paulo: Acadêmica, 1989.
- _____. **Ideologia, Estado e Direito.** São Paulo: RT, 1989.
- _____. **Elementos para uma crítica do Estado.** Porto Alegre: SAFE, 1990.
- _____. **Pluralismo Jurídico; fundamentos de uma nova cultura no direito.** São Paulo: Alfa-Ômega, 1994.
- ZANCANARO, Antonio Frederico. **A corrupção político-administrativa no Brasil.** São Paulo: Acadêmica, 1994.

ANEXO

NÚMERO DE HABITANTES DO MUNICÍPIO.....

NÚMERO DE ELEITORES DO MUNICÍPIO.....

1. À partir da vigência da nova Constituição Federal de 1988, houve plebiscitos no Município?

() Sim () Não

Quantos? 1 2 3 4 5 entre cinco e dez acima de 10 acima de 20

Qual o tema do (s) Plebiscito (s) ?.....

Quantos eleitores votaram em cada Consulta Plebiscitária?.....

2. Neste mesmo espaço de tempo, alguma lei feita pela Câmara de Vereadores foi Referendada pela população?

() Sim () Não

Quantas leis foram submetidas ao Referendo popular?

1 2 3 4 5 entre 5 e 10 acima de 10 acima de 20

Sobre o que versavam esta (s) lei (s)?.....

3. Houve, neste lapso de tempo, Iniciativas Populares sobre projetos de leis municipais?

() Sim () Não

Quantas Iniciativas Populares?

1 2 3 4 5 entre 5 e 10 acima de 10 acima de 20

Sobre o que versaram tais iniciativas?.....

Quantos eleitores votaram em cada proposta de Iniciativa Popular?.....