UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO

Felippe Mendonça

A EVOLUÇÃO DO CONCEITO JURÍDICO DE CIDADANIA NO PANORAMA DEMOCRÁTICO DO SÉCULO XXI

São Paulo
2012

Felippe Mendonça

A EVOLUÇÃO DO CONCEITO JURÍDICO DE CIDADANIA NO PANORAMA DEMOCRÁTICO DO SÉCULO XXI

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência para obtenção do título de Mestre em Direito do Estado, sob a orientação do Professor Doutor Sérgio Resende de Barros.

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

São Paulo

2012

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Serviço de Processos Técnicos da Biblioteca da
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Mendonça, Felippe
M495e A evolução do conceito jurídico de cidadania no panorama democrático do século XXI / Felippe Mendonça. -- São Paulo : F. Mendonça, 2012.
176 f. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, 2012.
Orientador: Prof. Sérgio Resende de Barros.
Inclui referências bibliográficas.

1. Cidadania -- História. 2. Cidadania – Brasil. 3. Democracia. I. Barros, Sérgio Resende de. II. Título.

CDU 342.71(091)(043)

Folha de Aprovação

MENDONÇA, Felippe. **A evolução do conceito jurídico de cidadania no panorama democrático do século XXI.** Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Direito do Estado, sob a orientação do Professor Doutor Sérgio Resende de Barros.

Aprovado em:

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Sérgio Resende de Barros — Instituição: Faculdade de Direito do Largo São Francisco – USP

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Aos meus pais, Adilson e Vera; meus avós, Júlio (em memória) e Celsa, Pedro (em memória) e Cida; minha irmã, Fabiana, meu cunhado, Maui, meu sobrinho, Enzo; a todos os demais membros da minha família e, principalmente, ao meu filho, Pietro, por ser meu melhor amigo, razão pela qual ainda luto por um mundo melhor.

Agradecimentos

Agradeço ao Professor Doutor Sérgio Resende de Barros, por me ensinar o prazer de dar aulas, ser um pai, um amigo, um líder no qual me inspiro, e à sua esposa, Jacqueline, sempre disposta a nos ajudar, extremamente atenciosa;

Aos professores doutores Rubens Beçak e Luiz Henrique Boselli de Souza, membros da banca de qualificação presidida pelo Professor Doutor Sérgio Resende de Barros, que muito contribuíram para o desenvolvimento desta pesquisa;

Ao grupo de orientados – mais do que meros colegas, amigos para a vida inteira –, por me ajudarem a cada etapa deste caminho. Helen, Fábio, Ivo, Irineia, Leonardo, João, Eduardo Marcon, Luiz Eduardo, Izaias, Erica, Eduardo Bim e os novos Sylvio e Denis;

Aos professores Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Elival da Silva Ramos, José Levi do Amaral Jr., Edmir Netto de Araújo, Monica Herman S. Caggiano, Cláudio Lembo e Oliveiros S. Ferreira, por todo conhecimento adquirido;

Por fim, às pessoas que me ajudaram nesta jornada: "nonninha" Maria Spelta, "nonninho" Giusepe Lombardi e "tia" Manoela; Renata, Carolina, Amanda, Irene Patrícia Nohara, ´Cláudio Mendonça Braga, Danilo Ferreira, e demais professores e alunos da EPD; Alexandre Sanson, André Castro Carvalho, Marco Antônio C. Monteiro, Adib Kassouf Sad e Marcelo Mazotti; Marcelo Lamy, Luciene Felix, Luiz Auricchio e Renata Zanin; Ivan Rosas Teixeira, Clift, Samuel, Cassio, Vanessa, Vanderlei, Nordson, e demais professores e alunos da Anhanguera; Paulo Donadelli, Flávia Donadelli, Juliana Leme, Anne Candal, Mariângela Haswani, Aleksandro Clemente, Daniel Gabrilli, Fábio Lopes, Fábio Vieira, Nelson Nakamura, Regina Laura, Adriana Cecílio, Ângela Crespo e Jaciel (em memória); Cícero Harada, Cláudio Scheffer, Lisandra, Alexandre Fanti e Zacarias Sebastião Filho; Roberto Russo, Karina da Cruz e Eduardo; Fátima Pissato, Edilson Pissato e Wagner Tidemann; Alexandre da Riva Carvalho, Rafael Blecher, Rivaldo Azevedo Neto, André Nasri, Rodrigo Vicente, Daniel Bressan, Fausto Alexandre Santos, Fernanda Hilb, Laura L. Gonçalves, Daniel "Purê", Marcelo "Maverick", Marcela Freitas e Cláudia Gaccione.

MENDONÇA, Felippe. A evolução do conceito jurídico de cidadania no panorama democrático do século XXI / Felippe Mendonça. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito do Largo São Francisco, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

Resumo

O presente trabalho procura demonstrar a evolução do conceito jurídico de *cidadania*, buscando compreender qual conceito melhor reflete o panorama democrático do século XXI. A democracia atual implica o envolvimento de múltiplos personagens, caminhando para a ampliação das formas de participação e do espaço de compartilhamento do poder entre a população e seus representantes. O conceito jurídico tradicional de *cidadania* se diferencia do conceito adotado pelas demais áreas do conhecimento, pois a limita aos direitos políticos ativos e passivos. Essa concepção clássica parece não corresponder ao atual estágio democrático, em que os governos passam a sofrer maior influência externa e interna, além da crescente possibilidade de participação dos "personagens estranhos". É inegável o desconforto em conferir aos não detentores dos direitos políticos a condição de *não-cidadãos*, mesmo se esse conceito for considerado estritamente técnico. As ciências não-jurídicas desenvolveram o conceito de *cidadania* a partir do período pós-guerra, especialmente com a concepção de "direito a ter direitos", introduzida por Hannah Arendt, a partir da qual os direitos políticos já não se resumem mais ao direito de votar e de ser votado. A possibilidade de participação e de compartilhamento do poder demonstra ser a *cidadania* um elemento democrático de significado muito mais amplo, cujo conceito deve ser construído não apenas à luz do direito positivo vigente, mas também considerando a necessária afirmação dos Direitos Humanos. Assim, pode-se dizer que o conceito jurídico de *cidadania* que fundamenta o Estado Democrático de Direito da República Federativa do Brasil deve ser entendido como o "princípio da máxima inclusão possível" dos indivíduos nas esferas política, econômica, cultural e social.

Palavras-Chave

Cidadania; democracia participativa; democracia deliberativa; democracia dialógica; educação cívica; princípio da máxima inclusão possível.

MENDONÇA, Felippe. The evolution of the citizenship legal concept in the democratic panorama of the 21st Century / Felippe Mendonça. Dissertation (Master Degree) – Faculdade de Direito do Largo São Francisco, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

Abstract

This present work aims at showing the evolution of the citizenship legal concept, seeking to comprehend which concept better reflects the democratic panorama of the 21st Century. Current democracy implicates the involvement of multiple characters walking towards the enhancement of participation forms and power sharing space between population and its representative. The traditional legal concept of citizenship differentiates from the concept adopted by other knowledge areas because it limits active and passive electoral rights. This classic conception seems not to relate to the current democracy stage, in which governments suffer greater external and internal influences, other than the possibility of "foreign characters" participation. It is undeniable how uneasy it is to grant non-citizen status to those not holding electoral rights, even if this concept is considered strictly technical. Non-legal sciences have developed the concept of citizenship from the post-war period, particularly with the conception of "right to have rights" introduced by Hannah Arendt, from which political rights are no longer narrowed to the right to vote and to be voted. The possibility of participation and sharing power evidences that citizenship is a democratic element with a much broader meaning, which concept must be built not only at the light of the positive right in force but also considering the required affirmation of Human Rights. Therefore, one can say that the legal concept of citizenship providing grounds to the Democratic State based on the rule of Law of the Federative Republic of Brazil must be understood as "principle of maximum possible inclusion" of individuals in the political, economical, cultural and social branches.

Key Words

Citizenship; participative democracy, deliberative democracy, dialogic democracy, principle of maximum possible inclusion.

É preciso sempre partir do ponto em que se está, desse ponto ao qual as nações conseguiram chegar.

VOLTAIRE, François Marie Arouet, *Tratado sobre a tolerância: por ocasião da morte de Jean Calas*. Tradução William Lagos. L&PM: Porto Alegre, 2008. p. 36

Sumário:

Pág.

Introdução: 12

1. A construção de um conceito moderno de democracia: 14

1.1 Questões terminológicas prévias: do "dado" ao "compartilhamento": 14

1.2 Tipos de democracia: 22

1.3 O caráter tridimensional da democracia: compartilhamento, participação e liberdade de oposição: 27

2. Panorama democrático do século XXI 36

2.1 A tecnologia para a democracia: 36

2.2 A falência do sistema partidário: 38

2.3 A crise da representatividade: 42

2.4 Globalização, desenvolvimento de uniões supranacionais e interferências de personagens estranhos ao sistema: 48

2.5 Os cidadãos difíceis: 57

3. A história do conceito de cidadania: 64

3.1 Conceitos distintos levam à busca de precedentes distintos: os hebreus e os *politikon zoon:* 64

3.2 A tensão em Roma: 75

3.3 Breve menção à Idade Média ocidental: 77

3.4 A cidadania dos liberais: 78

3.5. A dialética nas lutas sociais: 85

3.6 Considerações sobre a análise dos momentos históricos: 88

4. Conceitos sociológicos de cidadania: 90

4.1 O conceito de Thomas Humphrey Marshall: 92

4.2 O conceito de Hannah Arendt: 98

5. O conceito jurídico de cidadania: 104

5.1 O problema da confusão terminológica: 109

6. O conceito jurídico em uma democracia participativa, deliberativa e dialógica: 113

6.1 A primeira evolução patente: 113

6.2 A reciprocidade entre direitos e deveres como princípio geral da cidadania: 123

6.3 A contrapartida do Poder: 127

6.4 A maximização do direito/dever de educação: 130

6.5 O conteúdo da educação –
direitos humanos; política e capacitação contínua: 134

6.6 O desenvolvimento da sociedade civil: 140

**7. A cidadania como princípio da máxima inclusão
e o direito constitucional: 144**

7.1 A cidadania como princípio da máxima inclusão
e a controvérsia entre procedimentalistas e substancialistas: 144

7.2 A cidadania como princípio da máxima inclusão
como princípio constitucional e norma ético-jurídica: 153

Considerações finais: 161

Referências bibliográficas: 163

Referências eletrônicas: 174

Introdução:

A pesquisa que segue teve origem na dificuldade gerada pelo conceito jurídico de cidadania que limita o próprio direito. A cidadania é vista tão somente como direitos políticos ativos e passivos, como o de votar e de ser votado, enquanto o conceito popular, não científico, abrange mais direitos do que a própria ciência jurídica. Em outros temas talvez essa dificuldade não exista, pois é comum aos leigos perceberem o direito em maior ou menor medida do que a ciência jurídica realmente emprega. Mas a cidadania limitada parece ser mais sensível a isso.

As primeiras reflexões já apontavam o fato de que o conceito sociológico de cidadania, desenvolvido principalmente no período pós-guerra, se não modifica, ao menos torna problemática a antiga conceituação jurídica.

Disto nasce, portanto, a questão principal perquirida: o conceito jurídico de cidadania ainda se limita aos direitos políticos ativos e passivos de votar e ser votado? E desta questão principal nascem outras como: o panorama democrático atual permite evoluções à cidadania? Quais direitos decorrem do conceito jurídico de cidadania? Quais são os reflexos dos conceitos não jurídicos? Existe necessidade de evolução do conceito jurídico de cidadania? É possível formular um novo conceito que seja mais útil à ciência jurídica?

As reflexões prévias apontaram como caminhos de solução destes primeiros questionamentos a análise da tensão dialética existente na relação entre o homem e o poder que modifica a cidadania e a análise das condições atuais desta relação, para identificar se estamos vivenciando uma necessidade de evolução conceitual da cidadania. Por isso, o tema está inserido no panorama democrático do século XXI e a escolha da metodologia é a dialética.

Seria um equívoco enorme, entretanto, querer tratar de um século em sua primeira década sem pesquisa histórica suficiente que suporte o prisma evolutivo. O século se inicia com dois fatores relevantes que já permitem reflexões: o desenvolvimento das relações internacionais, que atinge o surgimento de uma “Constituição Europeia” (e outras relações anteriormente inimagináveis que superam as questões tradicionais de fronteiras nacionais); e a revolução dos meios de comunicação, que permite a “intromissão” de personagens diversos na vida política e semeia os sonhos da possibilidade de aumento do espaço de tomada de decisões diretamente pelo povo – como conta a história antiga –, pela tecnologia que permita reunir o povo novamente em praça pública, agora virtual.

Das conquistas que devem ser destacadas, aponta-se a realidade dialógica do processo democrático crescente no mundo pós-moderno, que paulatinamente passa a ser indiferente às ideologias políticas locais, de modo que cada vez mais surgem espaços de participação e compartilhamento do poder do cidadão no processo decisório, individual ou coletivamente.

Iniciou-se a pesquisa com relevante análise das questões terminológicas, ponto 1, padronizando a utilização de termos como "participação", "compartilhamento do poder", "democracia" e suas diversas variações existentes; em seguida, ponto 2, verificou-se a realidade democrática atual, suas causas históricas e consequências, em específico, os avanços tecnológicos, a falência do sistema partidário, a crise da representatividade, as questões internacionais pertinentes (globalização, uniões supranacionais e interferências de personagens estranhos nos processos democráticos locais), e o surgimento dos chamados "cidadãos difíceis", decorrência do panorama analisado; no ponto 3 foi feita pesquisa do desenvolvimento histórico da cidadania e dos direitos decorrentes, com foco nas tensões dialéticas que geraram avanços significativos; no ponto 4 foi feita análise dos conceitos sociológicos, com ênfase nas doutrinas de Hannah Arendt e Thomas Humphrey Marshall; no ponto 5 pesquisou-se o conceito jurídico clássico; e no ponto 6, sua evolução – na qual a pesquisa encontrou, em abstração máxima das diversas formulações doutrinárias atuais, o conceito de cidadania como princípio da máxima inclusão possível dos indivíduos no Estado, sendo, esta inclusão, política, social, econômica e cultural, que permite, primordialmente, o direito à diversidade –, e suas consequências, como a necessária valoração da análise conjunta da cidadania pelo prisma da reciprocidade entre direitos e deveres, a imperiosa contrapartida do poder para que não sofra involução, a maximização do direito-dever de educação, com reformulação de seu conteúdo, e o desenvolvimento da sociedade civil para que seja possível um controle político tríplice (indivíduos, instituições da sociedade civil e representantes-instituições públicas) que impeça abusos das maiorias, mesmo com a amplitude desejada da participação e do compartilhamento do poder; por fim, a pesquisa observa a decorrência jurídica constitucional do conceito de cidadania formulado, em especial no debate atual entre procedimentalistas e substancialistas, e na identificação de que tipo de norma é a cidadania apresentada, isso, porque através destas duas análises, todos os demais debates do direito constitucional são afetados pelo princípio da máxima inclusão possível dos indivíduos no Estado.

1. A construção de um conceito moderno de democracia

1.1. Questões terminológicas prévias: do "dado" ao "compartilhamento"

Para atingir o objetivo desta pesquisa e encontrar o conteúdo jurídico de cidadania dentro do panorama democrático do século XXI é importante, desde já, indicar a utilização terminológica que diferencia "participação" de "compartilhamento do poder".

Conforme Mariângela Furlan Haswani ensina na sua recém-defendida tese de doutorado[1], existe confusão comum com algumas definições de substantivos que comumente são utilizados de forma aleatória, dentro, inclusive, dos meios acadêmicos, o que dificulta determinados campos do conhecimento. Em específico, os substantivos "dado", "informação", "comunicação", "relacionamento", "diálogo-debate", "participação" e "compartilhamento".

Os quatro primeiros pouco importam para a presente pesquisa[2]. Assim, basta breve explicação de que a autora os diferencia como sendo, o primeiro, o "dado", uma célula, ou seja, "um registro da realidade, independentemente do contexto em que foi captado ou outros contextos a ele relacionados"[3]; o segundo, a "informação", apoiada na doutrina de Carla Brotto[4], lembrando a origem latina de "dar forma", conceitua como sendo o envio de dados[5] de um emissor a um receptor , sem a resposta do receptor ao emissor; o terceiro, a "comunicação", explica que, apesar de divergências doutrinárias fronteiriças[6], compõem o processo de comunicação os elementos "mensagem, emissor (ou fonte), receptor (ou destinatário), canal (ou meio) e resposta"[7]; por fim, na breve explicação destes quatro

---

[1] HASWANI, Mariângela Furlam. *A comunicação estatal como garantia de direitos: foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela*. São Paulo: Tese de doutorado apresentada ao programa de pós-graduação em integração da América Latina – Prolam – da Universidade de São Paulo, sob a orientação de Margarida Maria Kröhling Kunsch, São Paulo, 2010.

[2] Essa afirmação não é absoluta. Esses significados também importam ao conceito de cidadania, tendo em vista que a própria autora identifica uma necessidade de ocorrência sistemática lógica, do primeiro ao último, na qual não existe compartilhamento sem participação, que por sua vez necessita de um relacionamento, que só se forma através da comunicação frequente, que depende de um bom desenvolvimento de canais de informações, que precisam, obviamente, da boa coleta de dados.

[3] HASWANI, Mariângela Furlam. *A comunicação estatal como garantia de direitos*... cit. p. 89.

[4] HASWANI, Mariângela Furlam. *A comunicação estatal como garantia de direitos*... cit. p. 91. A autora cita BROTTO, C. *Comunicazione e relazione all'interno dell'ente pubblico*. San Marino: Maggioli, 2005.

[5] Com algum significado embutido pelo cruzamento destes.

[6] HASWANI, Mariângela Furlam. *A comunicação estatal como garantia de direitos*... cit. p. 93. – as divergências doutrinárias existentes dentro das diversas áreas do conhecimento, conforme demonstra, está na qualidade destes elementos (compreensão do receptor; alcance do canal, etc.).

[7] HASWANI, Mariângela Furlam. *A comunicação estatal como garantia de direitos*... cit. p. 93.

primeiros substantivos, o "relacionamento", como "a estrutura que se tece nas trocas de comunicação interpessoal prolongada no tempo, com reciprocidade de intenções e mútua satisfação"[8], ou seja, o resultado de uma comunicação, no sentido de emissão de informações e coleta de respostas, frequente no decorrer do tempo entre o mesmo emissor e o mesmo receptor.

Se estes quatro primeiros significados pouco se relacionam com a presente pesquisa, os três últimos, ao contrário, são essenciais ao seu desenvolvimento. A democracia recebeu no seu desenvolvimento mais atual os conteúdos de suas variantes "democracia participativa", "democracia deliberativa" e "democracia dialógica", que posteriormente serão analisadas. Entretanto, a utilização dos termos que decorrem de "participação". "deliberação" e "diálogo" parece, dentro dos estudos destas formas de democracia, normalmente, pouco precisa, pois não se costuma fazer a pertinente distinção observada pela autora da área de comunicação. Isso, porque participar de um processo de decisão não é sinônimo de compartilhar do poder decisório.

Nas palavras de Haswani:

> Os diferenciais do compartilhamento em relação à participação são a garantia de poder decidir sobre os rumos — dos temas, das políticas, dos instrumentos e dos investimentos necessários — e a responsabilidade sobre a gestão e os resultados das decisões.[9]

O exemplo usado por Haswani para diferenciar participação de compartilhamento do poder é o jogo de futebol em que a torcida frequentemente se manifesta – e é lícita sua participação como manifestação de vontade – pedindo aos envolvidos na partida, jogadores, técnicos, e árbitros, determinadas decisões como: "passa a bola!", "coloca fulano!", "cartão vermelho!" etc., mas em nenhum momento existe o poder decisório que é incumbido tão somente aos envolvidos, mesmo que, em última análise, os influencie.

Dentro das concepções atuais de democracia, os conteúdos jurídicos de suas perspectivas "participativa", "deliberativa" e "dialógica" costumam[10] receber tão somente a licitude de manifestar vontade, presente no conceito de "participação", quando, na realidade, o que se objetiva nestes ideais democráticos é o efetivo compartilhamento do poder[11].

---

[8] HASWANI, Mariângela Furlam. *A comunicação estatal como garantia de direitos*... cit. p. 94.
[9] HASWANI, Mariângela Furlam. *A comunicação estatal como garantia de direitos*... cit. p. 97.
[10] São exceções evidentes o plebiscito, o referendo e o projeto de lei oriundo de iniciativa popular.
[11] Trata-se do ideal de regime político que resgate a ideia de democracia direta dos antigos, mas adaptada às possibilidades atuais. Sendo, assim, um regime de democracia semidireta, pois a representatividade continua existindo, entretanto, tendente a diminuir e chegar quase a se esvaziar, tornando o representante tão somente o responsável pela organização do processo deliberativo e pelo controle dos eventuais abusos da maioria.

Em outras palavras, os instrumentos decorrentes dos ideais de democracia participativa, deliberativa e dialógica são, na maioria, instrumentos de participação no processo decisório e não, efetivamente, de compartilhamento do poder de decidir. Decorre destes ideais mais a vontade de compartilhamento do que propriamente a de participação. O exemplo mais óbvio está nas atuais audiências públicas, nas quais os interessados podem se manifestar dentro de uma ordem pré-definida, entretanto, no final do processo decisório, não compartilham do poder de decidir.

Outro instrumento que requer reflexões a este respeito é o chamado "orçamento participativo", no qual os cidadãos, ao lado do Poder Executivo, trabalham o desenvolvimento do orçamento público, ou seja, estão inclusos na deliberação referente ao destino e à quantidade de verbas públicas que serão dispensadas.[12].

Haswani, quando diferencia a participação do compartilhamento, utiliza a análise do ônus e do bônus da decisão, nos quais, quem participa, não arca com estas decorrências do ato, enquanto quem compartilha, arca.

São elucidativas as palavras da autora:

> Compartilhamento também significa tomar parte. Aqui, no entanto, quem compartilha ouve, fala, delibera e arca solidariamente com as consequências das decisões, sejam ônus ou bônus.[13]

Em prisma diverso de observação[14], destaco que toda a sociedade sofre com as decorrências das decisões tomadas (ônus e bônus), independentemente da existência, ou não, do compartilhamento. Os "ônus e bônus" aos quais a autora se refere são propriamente decorrentes da responsabilidade civil e penal da decisão, enquanto, aqui, estes ônus e bônus são também decorrentes da responsabilidade política[15] e das consequências efetivas da decisão tomada.

Portanto, mesmo quando não compartilha do poder, o cidadão sofre, sim, suas consequências, pois é a própria sociedade na qual está inserido que sofre, e sua responsabilidade política, se não é direta, quando compartilha do poder de decidir, é ao menos indireta, quando elege aqueles que terão o poder efetivo de decidir. Isso faz com que não seja possível, para essa pesquisa, distinguir a decorrência de "ônus e bônus", como fez Haswani,

---

[12] Conforme se verificará mais adiante, o orçamento participativo é bom exemplo de compartilhamento do poder – pois os indivíduos compartilham com o Poder Executivo poder que a ele seria inerente –, com controle posterior exercido pelo Poder Legislativo, desejável para impedir abusos da maioria.

[13] HASWANI, Mariângela Furlam. *A comunicação estatal como garantia de direitos...* cit. p. 97.

[14] A autora se preocupa com a comunicação pública, enquanto esta pesquisa se preocupa com o conceito jurídico de cidadania dentro de uma concepção democrática. Ou seja, são ângulos distintos de observação que modificam essencialmente o mesmo objeto, embora uma visão não anule a outra.

[15] Quanto à responsabilidade política pode se dizer que recaí sob toda a sociedade os ônus e os bônus de uma responsabilidade que seria decorrente da *culpa in eligendo* (em uma concepção política do termo).

pois estes são percebidos por toda a sociedade. Mas, durante a análise da relação entre cidadania e sociedade, a não-utilização deste critério de distinção de quem suporta as consequências de ônus ou bônus não diminui a existência de sua distinção, nem sua importância, ao contrário, lhe amplia. Isso ocorre porque amplia o sentimento democrático tanto dos direitos de participação como dos direitos de compartilhamento do poder, a consciência de que todos sofrem as consequências da decisão. Amplia, também, a percepção da necessidade de boa capacitação cívica para minimizar os prejuízos do processo decisório na democracia.

Em outro aspecto, dentro do panorama democrático do século XXI, já existe a preocupação[16] com a participação de personagens supostamente mais capacitados ao debate (especialistas, técnicos, etc.)[17] que acabam afastando ou diminuindo a importância da participação dos demais personagens, principalmente se não inclusos em coletividades com força política significativa que imponha maior pressão no processo dialógico decisório que não é compartilhado.

A observação da distinção entre participação e compartilhamento – e a ampliação deste último –, parece ser de significativa importância para a concretização destes ideais democráticos sem que exista pela preocupação apontada um retrocesso à ampliação da representatividade.

Por fim, voltando à linha desenvolvida na tese de Haswani, antecede a diferenciação de participação e compartilhamento a explicação dos conceitos de diálogo e debate.

A autora explica que estes termos não são sinônimos, mas podem, nesta linha sequencial do dado ao compartilhamento, serem tratados em conjunto, pois "tendem a buscar harmonia entre as partes envolvidas"[18] Segue, então, explicando que "diálogo" tem a mesma origem etimológica[19] de "*dial*" que é o botão de sintonia existente em rádios para buscar a melhor frequência da transmissão. E dessa constatação, explica que o conceito

---

[16] Trazida a nós por Canotilho, em obra coletiva dedicada a Fábio Konder Comparato, esta preocupação será melhor analisada dentro de tópico próprio. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Tomemos a sério os cidadãos difíceis*. *In:* BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudineu de (org.). *Direitos humanos, democracia e república: homenagem a Fábio Konder Comparato*. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 591.

[17] Esclareça-se que a referida participação é desejada, nunca inconveniente, entretanto, seus reflexos geram as primeiras preocupações da consolidação dos ideais democráticos.

[18] HASWANI, Mariângela Furlam. *A comunicação estatal como garantia de direitos*... cit. p. 95.

[19] "*Dialogo"* é a soma de "*dia*", que significa "*através de*", e "*logo*", que significa "*palavra*", portanto sua origem etimológica forma a expressão "*através da palavra*".

correto de dialogar está na busca de entendimento entre pessoas e grupos, ou seja, uma procura de melhor sintonia na comunicação.

Já o termo "debate", continua a autora, dentre outros significados, é a "exposição de razões em defesa de uma opinião ou contra um argumento, ordem, decisão, etc.", e explica que:

> Com maior ou menor acirramento, diálogo e debate podem ser tratados como variáveis da comunicação para obtenção de conformidade quando da presença de divergências. É a harmonia dos relacionamentos, preconizada pelo campo das Relações Públicas.[20]

Nesta pesquisa inclui-se o termo "deliberar", importante para a análise do panorama democrático. Deliberar inclui, além de amplo estudo sobre o tema deliberado, o debate e o diálogo, com necessária reflexão voltada para a tomada da decisão. A etimologia de "deliberar" conduz ao termo latino, *deliberare*, que significa *ponderar*, *refletir*. Compõe sua etimologia o termo *libra*, que significa *balança* na língua *mater*. Sua tradução literal seria "por na balança"[21]

Portanto, "deliberar" pode ser visto como a somatória dos verbos "estudar", "dialogar", "debater", "refletir" e "decidir" dentro do processo decisório. Deliberar, em outras palavras, é refletir sobre determinado ponto conflituoso que gera a necessidade de decisão, estudando-o e ouvindo todas as partes interessadas, adquirindo o maior conteúdo possível a capacitar o tomador da decisão a efetivamente decidi-la.

Não existe boa deliberação sem debate, sem diálogo, sem estudo, sem reflexão e sem tempo[22].

Importante destacar que a concepção de diálogo de ser a busca de sintonia na comunicação, ou uma procura por adequações das múltiplas opiniões e vontades distintas, é algo extremamente próprio da deliberação, pois, se bem deliberado o tema em questão, é bastante provável que existam concessões de todas as partes deliberantes, inclusive com a possibilidade de altruísmo.[23]

---

[20] HASWANI, Mariângela Furlam. *A comunicação estatal como garantia de direitos...* cit. p. 95.

[21] Uma breve e elucidativa explicação foi dada é encontrada em BEZERRA, Frei Hermínio. *Palavras, lógica e sentido*. *In:* Diário do Nordeste 31 de julho de 2006. Disponível em <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=355797>> último acesso em 06 de dezembro de 2010.

[22] Elemento necessário para que realmente exista bom conhecimento do tema deliberado e boa reflexão dos efeitos da decisão pretendida.

[23] O melhor exemplo de altruísmo gerado pela boa deliberação é a existência de controle de constitucionalidade no ordenamento jurídico. Isso, porque nada mais é do que a forma de impedir abusos do poder dominante. A evolução da sociedade levou, após muito tempo (elemento indissociável da boa deliberação), ao desenvolvimento de sistemas de controle de constitucionalidade, ou de impedimentos de extrapolações e abusos das vontades da classe dominante. Ora, se quem decide é a própria classe dominante, a existência de

Portanto, inclui-se na linha traçada por Haswani (do "dado" ao "compartilhamento") esta análise do termo "deliberar", que é de extrema importância para o tema aqui proposto.

A pesquisa de Haswani foi sobre o dever estatal de comunicação como garantia de direitos e o ponto em que desenvolve a linha "do dado ao compartilhamento"[24] busca demonstrar problemas terminológicos na interdisciplinaridade do tema. Mas a pesquisa encontrou, também, a existência de uma linha sequencial destes termos, que gera a obrigação estatal da comunicação, dentro de um sistema, que vai da coleta de dados até o compartilhamento final de poder.

> Observa-se, na sequência exposta, uma cadeia evolutiva iniciada com a informação. Os diferentes níveis acomodar-se-ão, apropriadamente, nas ações de realização do Estado Democrático de Direito. À medida que a sociedade civil angarie maior espaço nas hostes estatais, galgará também os níveis da informação ao compartilhamento, este último indispensável à realização do cidadão como ator politicamente ativo.[25]

Assim, a diferenciação terminológica, principalmente dos últimos três termos (diálogo-debate, participação e compartilhamento do poder), é de extrema importância para a presente pesquisa, mas a própria existência de uma linha sequencial de atos também toma relevância quando da análise dos direitos e deveres decorrentes da cidadania, como se destaca do próprio desfecho do trecho reproduzido acima.

A inclusão da deliberação dentro desta linha lógica parece ser melhor alocada entre "participação" e "compartilhamento".

De forma elucidativa, na relação cidadão-Estado, o processo que se inicia na coleta de dados e passa pela informação, comunicação, relacionamento, diálogo, debate e participação, conflui em deliberação e possibilita, efetivamente, o compartilhamento do poder.

Em outras palavras, na análise sob o prisma próprio do estudo da cidadania, sendo aceita a existência desta linha sequencial comprovada por Haswani em sua tese, torna-se dever da sociedade a coleta de dados a ela referentes (dado), assim se torna dever da sociedade e de seus membros admitir e estimular a existência de múltiplos canais de divulgação destes dados, para que recebam significados diversos (informação), inclusive um canal próprio da sociedade, e de sua responsabilidade – a comunicação estatal propriamente dita –, com a importante observação de que estes canais de divulgação também precisam ter

---

instrumentos que lhe limitem é uma forma de altruísmo gerada pela deliberação (estudos, debates, diálogos, reflexão e tempo).

[24] HASWANI, Mariângela Furlam. *A comunicação estatal como garantia de direitos...* cit. p. 89.

[25] HASWANI, Mariângela Furlam. *A comunicação estatal como garantia de direitos...* cit. p 98.

seus meios de captar a resposta dos receptores das informações[26] (comunicação), desenvolvendo, durante o decorrer do tempo, a existência da credibilidade desta comunicação, de modo que o cidadão passa a utilizar com certa frequência (relacionamento) o canal para expor suas opiniões, críticas, ideias, vontades, problemas, etc., a todos os membros da sociedade (diálogo-debate), manifestando, assim, seus anseios (participação), possibilitando a reflexão necessária (deliberação), capacitando o maior número possível de pessoas que se relacionem com essa sociedade a tomarem, por si, as decisões necessárias (compartilhamento).

A inobservância de uma destas etapas no processo decisório distorce o resultado, que poderá até ser eventualmente justo, mas não será efetivamente democrático.

Bom exemplo desta distorção[27] é a chamada "democracia *Cesarista"*, por ter sido utilizada por César para se perpetuar no poder. Também conhecida como *Napoleônica*, pela utilização, igualmente, pelos Napoleões, tio e sobrinho, e reiteradamente empregada por toda a história. Trata-se da utilização de instrumentos da democracia fora do contexto democrático, ou com inobservância dos pressupostos da democracia, como os trazidos pela linha sequencial mencionada.[28]

Eunice Aparecida de Jesus Prudente, em introdução à sua tese de doutorado sobre a cidadania plena, de forma contundente, faz a afirmação a seguir transcrita na qual se percebe que a democracia é muito mais distorcida no nosso dia-a-dia do que se imagina, não sendo necessário tratar-se de uma prática cesarista para que seja nítido o afastamento de pressupostos cívicos como os trazidos por Haswani.

> A criação e a elaboração das normas para realizar os objetivos sociais, dependerão da participação de todos, sob pena de comprometimento de toda a produção cultural. Se as normas não expressarem o interesse de todos é a convivência que permanecerá eivada de injustiças entre aqueles que tomaram parte na elaboração do Direito e que consequentemente influenciam e direcionam a convivência e os outros, aqueles, que como autônomos suportam realidades, sem sequer terem informações sobre seus

[26] Importância do desenvolvimento do Direito de Petição (Artigo 5º XXXIV, "a" da CF/88) para a cidadania.
[27] Mas, neste exemplo, dificilmente a decisão será justa.
[28] Em metáfora útil, existem instrumentos característicos a cada prática esportiva. A utilização da bola própria do futebol em uma partida de vôlei certamente não tornará, por si, o jogo em uma partida de futebol. Somente a observância de todo o complexo instrumentário de cada esporte poderá lhe caracterizar. Tarso Genro, em crítica à democracia que se limita ao voto universal, assunto que será posteriormente tratado aqui nesta pesquisa, afirma: "Este reconhecimento do avanço civilizatório da cidade-estado grega aos dias de hoje – onde as nações são regidas por Constituições que concertam interesses contrapostos – também não dá sustentação à tese de que a democracia chegou ao seu curso final (ideal), pela institucionalização da democracia política e do voto universal. A democracia política e o voto universal também podem degenerar na reação fascista, processo que também foi característico da modernidade madura. A reação fascista absolutiza o Estado e transforma o ódio e o preconceito na suprema lógica do poder." GENRO, Tarso. *Os fundamentos da constituição no estado de direito*. *In:* MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (org.). *Tratado de direito constitucional*. v. 1. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 110.

> direitos e deveres. Esta distorção grave tem sido muito comum na história da humanidade. (...) Somos seres conviventes, entretanto, a apropriação e a dominação política sob formas violentas, atravancam nossas possibilidades de escolha e desenvolvimento, impondo injusta distribuição de papéis sociais, de funções, que para sobreviver muitos são compelidos a aceitar.[29]

Os termos trazidos em ordem lógica por Haswani, ao qual acrescento "deliberação", são termos de influência direta no momento de conceituar a cidadania e de traçar os direitos que lhe são decorrentes dentro do panorama democrático deste século.

Cabe, ainda, uma ressalva, que o direito à informação que se inclui nessa linha é amplo, observação feita durante a arguição em banca da tese de Haswani por Eugenio Bucci, que colocou com precisão a existência do direito à informação ruim; direito à informação imoral, etc., ou seja, direito à informação ampla, no qual só quem pode qualificar a informação como boa ou ruim, moral ou imoral, é o seu receptor, em alusão evidente a impossibilidade de censurar uma informação sob qualquer critério subjetivo. [30]

O apontamento de Bucci corroborou para a tese de Haswani, pois admite o significado de "informação" como transmissão de dados carregados de significados (que antes, avulsos, não tinham), e o complementa, implicitamente, com a necessidade de fontes múltiplas de informação para que seja possível aos cidadãos observar as variáveis dos significados de cruzamentos daqueles determinados dados informados – o que é de extrema relevância para a linha por ela traçada e aqui observada sob o prisma da cidadania.[31]

As diferenças terminológicas apresentadas[32] também são relevantes para compreender a distinção de Pierre Rosanvallon de "político" e "política", pertinente para a compreensão do conceito de democracia utilizado na pesquisa.

---

[29] PRUDENTE, Eunice Aparecida de Jesus. *Direito à personalidade integral: cidadania plena*. Tese de doutorado apresentada ao programa de pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito do Largo São Francisco da Universidade de São Paulo, sob a orientação de Dalmo de Abreu Dallari. São Paulo: 1996. p. 3

[30] "Direito amplo", evidentemente, não se confunde com "direito absoluto". A informação, por exemplo, de dados de um menor envolvido em processo de direito de família não está inclusa nesta amplitude do direito à informação, exatamente por encontrar limites em critérios objetivos.

[31] A comunicação estatal está, evidentemente, atrelada aos princípios da administração pública previstos pelo Artigo 37 da CF/88. Portanto, apesar da amplitude do direito à informação, o canal público de comunicação não pode ser destinado à promoção pessoal ou eleitoral, pois ofenderia a impessoalidade; não pode ser imoral (no sentido amplo do termo) negando informação, ou manipulando dados; deve ser eficiente, atingindo todas as pessoas, etc., sendo ele, o canal público, limitado, e não o próprio direito à informação.

[32] O esclarecimento destas questões terminológicas também foi necessário, pois a pesquisa observa se o conteúdo jurídico da cidadania engloba direitos de compartilhamento do poder onde são permitidas pelo direito posto somente formas de mera participação. Com proposta de que seja incorporado, nestes casos, o direito de compartilhamento, por exemplo, em audiências públicas, onde seria completamente possível e democraticamente desejável que aqueles que participam tenham não só o direito à voz, mas, também, o direito de compartilhar do poder, ou seja, o direito ao voto. Talvez esteja nesta proposta uma solução para o impasse da dificuldade de ampliação do rol de matérias em que seriam obrigatórios plebiscitos ou referendos para tornar a democracia menos representativa e mais direta.

> (...) o político qualifica o processo pelo qual um agrupamento humano, que em si mesmo não passa de mera 'população', adquire progressivamente as características de uma verdadeira comunidade. Ela se constitui graças ao processo sempre conflituoso de elaboração de regras explícitas ou implícitas acerca do participável e do compartilhável, que dão forma à vida da *polis*. (...) Ao falar substantivamente *do* político, qualifico desse modo, tanto uma modalidade de existência da vida comum, quanto uma forma de ação coletiva que se distingue implicitamente do exercício *da* política. Referir-se ao político e não à política, é falar do poder da lei, do Estado e da nação, da igualdade e da justiça, da identidade e da diferença, da cidadania e da civilidade; em suma, de tudo aquilo que constitui a *polis* para além do campo imediato da competição partidária pelo exercício do poder, da ação governamental cotidiana e da vida ordinária das instituições. (...) Esta questão adquire grande importância nas sociedades democráticas (...) a democracia constitui o político num campo amplamente aberto.[33]

1.2. Tipos de democracia

A chamada "democracia popular", como será visto a seguir, não faz parte dos tipos de democracia a serem analisados, pois não pode ser considerada verdadeiramente democrática e a democracia "já não é (...) uma opção política entre muitas outras, mas a única solução legítima para a organização do Estado."[34] Este fato decorre de análise da Declaração Universal de 1948 (artigos XXI e XXIV, alínea 2), na qual a democracia "é o único regime político compatível com o pleno respeito aos direitos humanos."[35]

A tipologia da democracia, apesar de inúmeras formulações doutrinárias, somente encontra critério tipológico[36] na clássica divisão: democracia direta, representativa e semidireta.

Resumidamente, pela doutrina de Paulo Bonavides[37], a democracia direta tem berço na antiguidade, principalmente nas pólis gregas, onde as decisões eram tomadas em praça pública pelos membros capacitados. Homens livres, chefes de família e proprietários que governavam diretamente tomando as decisões legislativas, executivas e judiciárias da sociedade. Durante todo o desenvolvimento histórico, foi vista como possível apenas às sociedades extremamente pequenas que pudessem reunir o povo, tendo como exemplo atual alguns Cantões da Suíça. A democracia representativa tem principal fonte histórica nas

---

[33] ROSANVALLON, Pierre. *Por uma história do político*. Tradução Cristian Edward Cyril Lynch. São Paulo: Alameda, 2010. p. 72.
[34] COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 7. ed., rev. e atual.. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 246.
[35] COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*... cit. p. 246.
[36] Critério: Quem toma as decisões de poder?
[37] Cf. BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 17. ed.. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 285.

revoluções burguesas, principalmente pelos desenvolvimentos dados por Montesquieu e Sieyès, e afasta o povo do governo, dando aos representantes o poder de decidir em nome de todos. A democracia semidireta configura "modalidade em que se alteram as formas clássicas da democracia representativa para aproximá-la cada vez mais da democracia direta"[38]. Na terminologia aqui admitida, as pessoas que integram a sociedade, em algumas ocasiões, compartilham do poder de decidir com os representantes eleitos.

Desta tricotomia é que nascerão outros termos – com a importância de esclarecer que os adjetivos "participativa", "deliberativa" e "dialógica", aplicados à democracia, pouco variam entre si. Isso ocorre porque, como já dito, somente existe critério tipológico para a distinção da democracia em representativa, direta, ou semidireta, qual seja, "quem tem poder para tomar as decisões políticas?"[39], enquanto que os termos usualmente empregados não compõem propriamente uma tipologia. Na realidade, todos compõem o tipo "democracia semidireta".

A democracia deliberativa, nas palavras de Frank J. Michelman, tem como componentes:

> características motivacionais e discursivas como espírito público e reciprocidade, expectativas de sinceridade e disposição 'epistêmica', em oposição à disposição puramente procedimental (ou, em outras palavras, o foco do debate na perseguição de respostas supostamente corretas, pois estão apoiadas em processos independentes), e comprometimento com o oferecimento de razões e com várias outras regras putativas do discurso, próprias de uma situação ideal de fala; características institucionais e organizacionais tais como regras de votação, bicameralismo, e peso e contrapesos; e características constitutivas tais como direitos básicos de pessoas (livres e iguais) em uma esfera pública juridicamente protegida.[40]

Em seguida, o autor dá sua concepção de democracia deliberativa:

> (...) em suma, adoto como o nome que damos a um sistema ou prática de criação de direitos fundamentais conhecidos por um padrão decisivo de deliberação total, mas que seja realizada pelo povo. O termo dá nome a um sistema ou prática cujos atributos organizacionais, motivacionais, discursivos e constitutivos combinados são tais que julgamos a qualidade de

---

[38] BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*... cit. p. 295.

[39] Outros critérios tipológicos obviamente são possíveis, principalmente dentro da polissemia do termo democracia e as múltiplas áreas do conhecimento envolvidas. Mas não é o caso, por exemplo, da distinção feita por Robert Dahl entre democracia, poliarquias, hegemonias fechadas, hegemonias inclusivas e oligarquias competitivas, em que o autor utiliza como critério tipológico a possibilidade de participação e a liberdade de oposição, porém, sendo essa uma tipologia de regimes políticos e não especificamente de tipos de democracia. DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. Prefácio de Fernando Limonge; Tradução Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

[40] MICHELMAN, Frank I. *Como as pessoas podem criar as leis? Uma crítica à democracia deliberativa. In:* WERLE, Denilson Luis; MELO, Rúrion Soares (org.). *Democracia deliberativa*. São Paulo: Editora Singular, 2007. p. 199.

> seus resultados legislativos como corretamente aprovado por todos os afetados.[41]

Já, Cláudio Pereira de Souza Neto[42] explica que:

> A democracia deliberativa tem como uma de suas características mais importantes buscar conciliar as duas principais matrizes da teoria política moderna: a matriz político-liberal e a matriz democrática.[43]

Mais adiante diz:

> A democracia é, ao lado do liberalismo político, a outra principal matriz do pensamento político moderno. Sua preocupação não é com a limitação do poder do estado em favor das liberdades individuais, como ocorre no liberalismo, mas com a participação dos cidadãos no processo de tomada das decisões políticas.[44]

Posteriormente complementa:

> a democracia deliberativa não restringe o princípio democrático à possibilidade de o povo eleger representantes durante os períodos eleitorais; ela se exerce também pela via do debate sobre as questões de interesse público. No espaço público, os atores políticos não estatais podem criticar as decisões tomadas pelos governantes, e essa crítica exerce um papel legitimador e racionalizador.

Pelo que se extrai das explicações trazidas, a democracia deliberativa é a tentativa procedimental de legitimar as decisões políticas através da maior interferência possível dos personagens na sociedade.

A democracia dialógica foi termo desenvolvido por Anthony Giddens:

> Democratização dialógica não é uma extensão da democracia liberal ou mesmo um complemento a ela; na medida em que ela procede, porém, ela cria formas de intercâmbios sociais que podem contribuir de forma substancial, talvez até mesmo decisiva, para a reconstrução de solidariedade social. Democracia dialógica não é primeiramente sobre a proliferação de direitos ou a representação de interesses. Ao contrário, diz respeito à promoção do cosmopolitismo cultural e é um primeiro bloco de construção dessa ligação de autonomia e solidariedade de que falei anteriormente.
> Democracia dialógica não é centrada no Estado, mas, como vou argumentar, refrata para trás de forma importante. Situado no contexto da globalização e reflexividade social, a democracia dialógica incentiva a democratização da democracia dentro da esfera do sistema político democrático liberal.[45]

---

[41] MICHELMAN, Frank I. *Como as pessoas podem criar as leis?...* cit. p. 200.
[42] SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Teoria constitucional e democracia deliberativa: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 19.
[43] SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Teoria constitucional...* cit. p. 19.
[44] SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Teoria constitucional...* cit. p. 40.
[45] GIDDENS, Anthony. *Beyond Left and right: the future of radical politics*. Cambridge: Polity Press. 1994. p. 112. Tradução do autor. Trecho original: "*Dialogic democratization is not an extension of liberal democracy or even a complement to it; in so far as it proceeds, however, it creates forms of social interchanges which can contribute substantially, perhaps even decisively, to the reconstructing of social solidarity. Dialogic democracy is not primarily about either the proliferation of rights or the representation of interests. Rather it concerns the*

Em outra obra, o autor afirma:

> As deficiências da democracia liberal em uma ordem social reflexiva globalizante sugerem a necessidade da promoção de formas mais radicais de democratização. Nesse ponto, eu reafirmaria a importância da democracia dialógica. Entre as muitas formas e aspectos da democracia debatidos na literatura nos dias de hoje, podem-se distinguir duas dimensões principais de uma ordem democrática. Por um lado, a democracia é um veículo para a representação de interesses. Por outro, é um modo de se criar uma arena pública em que questões controversas – em princípio – possam ser resolvidas ou, pelo menos, administradas por meio do diálogo, e não por meio de formas preestabelecidas de poder.[46]

Em concepção parecida de política, Pierre Rosanvallon afirma, ancorado em Hanna Arendt, que

> o [espaço] político pode ser definido como uma esfera de atividades caracterizada por conflitos irredutíveis. (...) O político pode, portanto, ser definido como o processo que permite a constituição de uma ordem a que todos se associam, mediante deliberação das normas de participação e distribuição. 'A atividade política', como observa Hanna Arendt em linha idêntica, 'está subordinada à pluralidade da atividade humana... A atividade política diz respeito à comunidade e com o modo pelo qual ser diferente afeta as respectivas partes'[47]

Já em análise da democracia participativa, Cornwall e Coelho, explicando estarem em sua genealogia os estudos de Aristóteles e serem as suas acepções mais recentes traçadas por Paterman e MacPherson[48], demonstram seu desenvolvimento atual e incluem nesta vertente democrática diversos espaços participativos nos seguintes termos:

> Mudanças nas concepções que orientam as intervenções para o desenvolvimento suscitaram debates que atraíram gerações de filósofos políticos para o primeiro plano das políticas de desenvolvimento contemporâneas. Das instituições locais de 'co-governança' e 'coadministração', promovidas por agências supranacionais e institucionalizadas por governos nacionais (Ackerman, 2004; Manor, 2004), à explosão de mecanismos participativos e deliberativos; dos júris populares às avaliações participativas sobre a pobreza (Fischer, 2000; Chambers, 1997); a última década foi um período em que os 'clamores' do público, especialmente 'dos pobres', passaram progressivamente a ganhar visibilidade.

---

furthering of cultural cosmopolitanism and is a prime building-block of that connection of autonomy and solidarity I have spoken about earlier. Dialogic democracy is not centred on the state but, as I shall argue, refracts back on it in an important way. Situated in the context of globalization and social reflexivity, dialogic democracy encourages the democratizing of democracy within the sphere of the liberal democratic polity."

[46] GIDDENS, Anthony. *Em defesa da sociologia: ensaios, interpretações e tréplicas*. Tradução Roneide Venancio Majer e Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Editora UNESP, 2001. p. 323.

[47] ROSANVALLON, Pierre. *Por uma história do político*... cit. p. 42.

[48] CORNWALL, Andrea; COELHO, Vera Schattan P. (org.). *Novos espaços democráticos: perspectivas internacionais*. São Paulo: Singular; Esfera Pública, 2009. p. 26. A autora cita PATERMAN, C. *Participation and democracy theory*. Cambridge University Press, 1970. MacPHERSON, C. B. *Democratic theory: essays in retrieval*. Oxford: Oxford University Press, 1973.

> A confluência das agendas do desenvolvimento e da democratização trouxe o envolvimento dos cidadãos nos processos de governança para o centro do palco. As políticas de descentralização promovidas na década de 1990 buscavam aproximar o governo do 'povo' (Blair 2000; PNUD, 2003). A governança e as reformas setoriais, instigadas e promovidas por agências de empréstimo e financiadores bilaterais, criaram uma profusão de campos nos quais os cidadãos vieram a ser recrutados para cobrar do Estado que preste contas e seja responsivo às demandas da população (Crook e Sverisson, 2003; Manor, 2004; Goetz e Jenkins, 2004). Uma década de experimentação com metodologias participativas e de esforços para escalar a participação para o interior das burocracias de desenvolvimento (Thompson, 1995; Chambers, 1997) permitiu que ocorresse, ao final da década de 1990, uma guinada no sentido da governança participativa (Gaventa, 2004)[49]

O longo trecho, repleto de citações feitas pelos autores, demonstra que o que alguns chamam de "democracia participativa", outros chamarão de "deliberativa" ou "dialógica", não existindo propriamente uma diferença conceitual significativa entre estas denominações. Além disso, o trecho traz bom resumo da evolução atual dos espaços de participação e suas causas.

Giacomo Sani elucida a utilização do termo "participação" pela ciência política:

> Na terminologia corrente da ciência política, a expressão participação política é geralmente usada para designar uma variada série de atividades: o ato do voto, a militância num partido político, a participação em manifestações, a contribuição para uma certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos, a participação num comício ou numa reunião de seção, o apoio a um determinado candidato no decorrer da campanha eleitoral, a pressão exercida sobre um dirigente político, a difusão de informações políticas e por aí além. É fácil de ver que um tal uso da expressão reflete praxes, orientações e processos típicos das democracias ocidentais.[50]

---

[49] CORNWALL, Andrea; COELHO, Vera Schattan P. (org.). *Novos espaços democráticos*... cit. p. 26. A autora cita ACKERMAN, J. *Co-governance for accountability: beyond 'exit' and 'voice'. World Development,* v. 32, n. 3. p. 447-463, 2004; MANOR, J. *User committees: a potentially damaging second wave of decentralization? European Journal of Development Reserarch*, v. 14, n. 2, 2004; FISCHER, F. *Citizens, Experts, and the environment: the politics of local knowledge*. Durham, NC: Duke University Press, 2000; CHAMBERS, R. *Whose reality counts: putting the first last*. Londres: Intermediate Technology Publications, 1997; BLAIR, H., *Participation and accountability at the periphery*. World Development, v. 28, n. 1, p. 21, 2000; PNUD [Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento]. Human Development report. Nova York: PNUD, 2003; CROOK, R.; SVERISSON, A. *Does decentralization contribute to poverty reduction? Surveying the evidence. In:* HOUTZAGER, P.; MOORE, M. (orgs.). *Changing paths: international development and the politics of inclusion*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003; GOETZ, A. M.; JENKINS, R. *Reinventing accountability: making democracy work for the poor*. Londres: Macmillan/Palgrave, 2004; THOMPSON, J. *Participatory approaches in government bureaucracies: facilitating the process of institutional change*. World Development, v. 23, n. 9, p. 1521, 1995; GAVENTA, J. *Towards participatory governance: assessing the transformative possibilities. In:* HICKEY, S.; MOHAN, G. (orgs.). *From tyranny to transformation. Londres*: Zed Book, 2004.

[50] SANI, Giacomo. *Participação política*. In BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. 5. ed. Coord. Trad. João Ferreira. Brasília: UNB, 2000; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. v. 2. p. 888-889 *apud* SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado. *Direitos humanos e Cidadania*. 2. ed. rev. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 251.

As concepções dos termos "deliberativa", "participativa" e "dialógica", portanto, são próximas ou idênticas. O que varia, realmente, é o emprego dado por autores diferentes.

Assim, as expressões abrangem, principalmente, o ideário de participação dos cidadãos na democracia, atingindo em maior ou menor medida a intenção de compartilhamento do poder.

A divergência estaria, talvez, em quanto de representatividade se admite e em ser participação ou compartilhamento do poder o foco do autor. Mas só é possível dizer, de forma generalizada, três possibilidades: (1) aqueles que enxergam um espaço maior de representatividade, mas com boa presença dos cidadãos e grupos no processo deliberativo chamam a democracia de *deliberativa* (ampla participação e pequeno compartilhamento do poder)[51]; (2) aqueles que se apoiam na diversidade de personagens, e na necessidade de diálogo entre estes, chamam de *dialógica*; (3) e os que buscam ampliação dos instrumentos da democracia direta, chamam de *participativa*[52].

Frise-se, essa é uma generalização feita para se compreender a existência de pequenas divergências em relação aos adjetivos, se é que existem, diante da enorme diversidade nos anseios doutrinários. A democracia, nesta pesquisa, será chamada de "deliberativa, dialógica e participativa".

1. 3. O caráter tridimensional da democracia: compartilhamento, participação e liberdade de oposição

Não é possível abordar o tema sem antes esclarecer qual o conceito de democracia compreendido. O sabido risco de conceituar a democracia não pode incorrer na inobservância da necessidade de esclarecer seus pressupostos por medo de incorrer no erro crasso de tentar definir algo indefinível. Portanto, desde já, é necessário deixar claro que a

---

[51] Importante frisar que a preocupação maior dos autores que pregam a democracia deliberativa está em legitimar as normas postas pela boa deliberação, sendo uma decorrência filosófica dos ensinamentos clássicos de Immanuel Kant, em que os homens só são obrigados a seguir as normas que foram feitas por eles próprios, e dos pensamentos desenvolvidos sobre esta base por Jürgen Habermas. Cf. BARBOSA, Evandro. *O problema da legitimidade do direito em Kant e Habermas*. *In:* Revista Eletrônica KINESIS. vol. 2, n. 04, Marília: UNESP, 2010. Disponível em <<http://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/Kinesis/Oproblemadalegitimidade.pdf>> último acesso em 29 de setembro 2011.

[52] Cf. AFFONSO, Almino. *Democracia participativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular. In:* Revista de Informação Legislativa. Ano 33. n. 132. Brasília: Editor João Batista Soares de Sousa, 1996.

pretensão em conceituar não é sinônima de "definir", ou seja, dar fim a algo, ainda mais sendo este algo tão aberto a inúmeros conceitos distintos.

Importa a declaração do conceito de democracia aqui admitido, pois outros conceitos, se acolhidos, modificam completamente o resultado da pesquisa.

Não será exercida crítica aos vários conceitos, pretendendo apenas deixar claro, antes que saltem dúvidas oriundas de premissas contrárias, qual o conceito admitido e tido como premissa de sociedade democrática, pois aquela democracia popular que frequentemente substitui o termo totalitarismo certamente não é enfoque desta pesquisa, tampouco o é a democracia dos liberais do século XVIII.

Segundo Luiz Henrique Boselli de Souza, "o Estado de Direito, seja o Estado Liberal ou o Estado Social, não são necessariamente democráticos", pois, continua o autor, "é um erro pensar que as revoluções liberais, como a francesa e americana, criaram democracias. Na verdade criaram governos representativos, dando a alguns o direito de votar" e "somente na medida em que as restrições ao voto foram caindo com o decorrer do tempo, tornando-o universal, é que o governo representativo se transforma em democracia representativa".[53] Portanto, o Estado Democrático de Direito,

> não se limita a garantir a liberdade e a igualdade. Outros direitos devem ser protegidos. Do mesmo modo, não se pode garantir aqueles direitos, sem a proteção de outros, tais como os direitos sociais e econômicos, para que o povo tenha condições dignas de vida, a independência dos poderes, para que um possa fiscalizar e limitar o outro, o direito ao sufrágio universal, para que o povo possa eleger livremente seus governantes, a educação, para que possam decidir conscientemente, a livre associação, para que possam se organizar, etc.[54]

Fred Dallmayr, sobre a democracia popular e a democracia dos liberais, ensina:

> Durante um tempo, os principais contendores na tentativa de captar sua essência eram a 'democracia liberal' e a 'democracia popular', o primeiro a destacar os direitos individuais do cidadão; e o segundo, a soberania e a vontade popular absoluta. Com o desmoronamento da União Soviética, as proposições evoluíram novamente, embora sem diminuir a intensidade do debate; citando as ideias revolucionárias de Marx, os democratas liberais e os 'republicanos cívicos' ficaram brigando pelo espólio – leia-se: o significado intrínseco – da democracia. Recentemente, a complexidade da competição foi ampliada pela chegada dos campeões 'pós-modernos' da

---

[53] SOUZA, Luiz Henrique Boselli de. *A correlação da efetividade das normas constitucionais com o suprimento das omissões normativas*. Tese de doutorado apresentado ao programa de pós-graduação em Direito na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo do Largo São Francisco, sob a orientação de Sérgio Resende de Barros. São Paulo: 2010. p. 23.

[54] SOUZA, Luiz Henrique Boselli de. *A correlação da efetividade das normas constitucionais com o suprimento das omissões normativas*... cit. p. 24.

> democracia radical, decididos a desentrincheirar (ou desconstruir) tanto as premissas individualistas como as coletivistas dos rivais do passado.[55]

Na esteira desta *pós-modernidade*, a concepção de democracia aqui adotada é a de ser o governo do povo, pelo povo e para o povo[56], com observância da vontade consciente das maiorias e respeito aos direitos humanos das minorias.

Importa em admitir que a democracia seja, sim, representativa, mas que essa representatividade precisa ser revista a ponto de garantir que seja o poder realmente emanado do povo (do), com sua efetiva participação e compartilhamento do poder (pelo) e atuando em sua defesa (para), com a tomada da vontade consciente das maiorias, ou seja, após boa deliberação, e sem manipulações e desvirtuamentos, precipuamente com a proteção aos direitos fundamentais das minorias, para que as maiorias não lhes suprimem.

A respeito do sujeito "povo", Rosanvallon, explicando como compreender a democracia através de seu desencantamento e de sua indeterminação, diz:

> Esta indeterminação de enraíza em um sistema complexo de equívocos e de tensões (...) Equívoco, em primeiro lugar, sobre o sujeito mesmo desta democracia, pois o povo só existe através das representações aproximativas e sucessivas de si mesmo. O povo é um senhor indissociável imperioso e inapreensível; ele é um 'nós' cuja figuração permanece sempre conflituosa, constituindo sua definição ao mesmo tempo um problema e um desafio.[57]

Paulo Bonavides, a respeito do trecho do discurso de Abraham Lincoln diz:

> Variam pois de maneira considerável as posições doutrinárias acerca do que legitimamente se há de entender por democracia. Afigura-se-nos porém que substancial parte dessas dúvidas se dissipariam, se atentássemos na profunda e genial definição lincolniana de democracia: governo do povo, para o povo e pelo povo; 'governo que jamais perecerá sobre a face da Terra'. Assim se escreveu na peroração daquela que foi a mais curta e comovente oração que a eloquência política de todos os tempos já produziu.[58]

Concordando com Bonavides, inicia-se a descrição do conceito pelas palavras de Lincoln, mas acrescentando a necessidade de que a vontade da maioria a ser

---

[55] DALLMAYR, Fred. *Para além da democracia fugidia: algumas reflexões modernas e pós-modernas*. Tradução Paula Torres. *In:* JESSÉ, Souza (org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. p. 11.

[56] Abraham Lincoln, no seu famoso Discurso de Gettysburg, encerrando o debate da época que versava sobre qual a preposição que separava "governo" de "povo" – Isso, porque nunca faltou quem defendesse que a democracia seria um governo somente para o povo, sendo, na verdade, aristocrático ou oligárquico – Mas a definição da preposição não solucionava o principal problema da democracia, que são os abusos da vontade da maioria. LINCOLN, Abraham. *Discurso de Gettysburg*. Disponível em <<http://www.youtube.com/watch?v=V4bM9geY0do&feature=player_embedded>> último acesso 06 de dezembro de 2010.

[57] ROSANVALLON, Pierre. *Por uma história do político*... cit. p. 75.

[58] BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*... cit. p. 288.

observada deve ser a consciente e que o primordial para a democracia é o respeito aos direitos humanos das minorias, pois somente isso a diferencia dos demais regimes políticos.

Nestes acréscimos, destaca-se, portanto, a utilização proposital do termo "consciente", quando da tomada da vontade da maioria, pois a vontade inconsciente é a má utilização dos instrumentos da democracia contra ela mesma, o que ocorre com o voto quando é obrigatório.

Esta pesquisa se filia de forma contrária à obrigatoriedade do voto pelo fato de que, sem ela, ou seja, sendo o voto facultativo, por ser o eleitor o elemento necessário para a manutenção do cargo político representativo, seria naturalmente exigido dos representantes o exercício de força educacional politizante para atrair o eleitorado às urnas.

Em outras palavras, por ser o voto essencial ao candidato, o político teria a necessidade de politizar seu eleitorado para convencê-lo a comparecer às urnas. Caso contrário, sua mera simpatia não seria suficientemente forte para atingir os números desejáveis. E essa politização levaria à população o maior conhecimento das questões da sociedade, o que é desejável à cidadania.

As argumentações contrárias são de que favoreceria eventuais compras de voto e de que o fim da obrigatoriedade afastaria o povo da política, principalmente o mais carente. Em atenção a esses argumentos, quanto ao primeiro, eventuais compras de votos não parecem suficientes para impedir o desenvolvimento correto da democracia, pois crimes devem ser impedidos e criminosos punidos, mas não pela extinção de práticas lícitas que podem ser desvirtuadas. É matar o doente, para curar a doença. Além disso, a compra de votos existe independentemente da obrigatoriedade. Quanto ao segundo argumento, de afastamento do povo, principalmente o mais carente, parece equivocada, pois é notório que em locais onde o voto é facultativo ocorre exatamente o contrário. Isso ocorre, como já dito, porque os representantes necessitam da politização de seu eleitorado para vencer seus adversários, assim como grupos de interesse estimulam a deliberação enquanto tentam atrair adeptos para as causas deliberadas (por exemplo, em questões sensíveis como aborto, células-tronco, etc.[59], esses grupos levam o debate às ruas, de casa em casa, para conquistar votos).

Complementa o argumento a observação de que a democracia não deve se limitar à coleta de votos em representantes, portanto, em questões diversas, cabe ao bom cidadão buscar o maior conhecimento possível sobre o tema deliberado e participar, ao

[59] Mais adiante nesta pesquisa é defendido que estas questões deveriam ser decididas diretamente pelo povo. Não sendo, ao menos é desejável a ampla participação, muito embora não falte quem queira afastar o povo destes debates alegando hipotética incapacidade de tomar decisões corretas ou desqualificando argumentos por serem oriundos de dogmas religiosos, como se religiões fossem indesejáveis à democracia. (vide ponto 2.5).

máximo, do processo deliberativo, assim como cabe aos representantes garantir que os cidadãos tenham as informações suficientes e estimular os debates para a boa deliberação.[60]

A obrigatoriedade acaba por exigir daqueles que não deliberaram que tomem a decisão (mesmo incorreta) e diminui a obrigatoriedade dos representantes de educar, pois acaba deixando de existir instrumentos próprios de correção das falhas do processo deliberativo.

O desenvolvimento da argumentação contrária à obrigatoriedade do voto foi necessário, pois está na escolha do termo "consciente", dentro do conceito empregado de democracia, o fundamento da ligação indissolúvel entre cidadania e educação.

Além disso, nasce, também, da obrigatoriedade do voto, uma das principais mazelas da democracia brasileira atual, que é a limitação à mera escolha de representantes, pois, sendo obrigatório o voto, passa a ser altamente custoso permitir que todos compartilhem do poder de decidir sobre os diversos temas da vida cotidiana. Assim, a democracia se reduz ao voto e, pior, apenas ao voto em representantes, sendo que, conforme exposto, ela é extremamente mais abrangente.[61]

Outra particularidade da descrição do conceito aqui empregado de democracia está na diferença dos termos "observância" e "respeito", em que o segundo precede ao primeiro, ou seja, o respeito aos direitos humanos das minorias são superiores e anteriores às vontades das maiorias, que neles se limitam.

Na realidade, a observância deve ser às vontades de todos os grupos, sejam eles majoritários ou não (mas, com a importância de saber a vontade da maioria), assim como o respeito é aos direitos fundamentais de todos (mas, sendo o respeito aos direitos das minorias o limite exato da consequência da vontade da maioria).

---

[60] Quando o cidadão não se sentir capacitado para decidir, é preferível que, por consciência cívica, não vá votar. O que é diferente de dizer que ele não pode votar. Pode! Mas também tem o dever de participar da deliberação e, se não participar (salvo quando por culpa dos representantes) sua consciência deve lhe guiar para a ausência nas urnas; e se a culpa for dos representantes, o sistema tem que ter instrumentos suficientes para reformular e corrigir o processo deliberativo de forma a garantir o direito do cidadão.

[61] Pierre Rosavallon ensina ser causa desta redução da democracia em voto a análise errada da história, que se limita a trabalhar dados de conflitos das relações dialéticas existentes e considerar que a conquista de um ponto se equivalha a todo o resto, e o estudo incorreto de obras clássicas, sem observar eventuais distorções causadas pelo primeiro apontamento. O autor exemplifica: "Tomemos um exemplo da história política da Revolução Francesa. O livro de Aulard, que nesse tema continua sendo o trabalho clássico de referência, produz uma análise do movimento político da Revolução relacionando constantemente os discursos e as instituições políticas a partir do que ele julga ser uma democracia, tomando-a como ideia resolvida e estabelecida. Assim ele traça os avanços e reveses da democracia entre 1789 e 1799 tendo sempre por norte a sua própria visão de democracia (governo para o povo e através do sufrágio universal). Ele faz julgamentos sobre esse período tomando o presente como ponto fixo de referência. Esse tipo de história, ao mesmo tempo gradualista e linear, enxerga como um dado e um fato incontestável (sufrágio universal = democracia) o que, na verdade, é o cerne de um problema (a gradual redução da ideia de democracia à ideia de voto)." ROSANVALLON, Pierre. *Por uma história do político*... cit. p. 53.

Tarso Genro afirma que o Estado Democrático de Direito

> foi constituindo suas estruturas formais dentro do território nacional, com regras que vão definindo os limites da autoridade da maioria, bem como as condições formais e substanciais que emprestam validade ao seu sistema normativo.[62]

O autor faz tal afirmação fundando-a em Luigi Ferrajoli:

> A primeira regra de todo pacto constitucional sobre a convivência civil não é, com efeito, que se deve decidir sobre tudo por maioria, mas que não se pode decidir (ou não decidir) sobre tudo, nem sequer por maioria. Nenhuma maioria pode decidir a supressão (ou não decidir a proteção) de uma minoria ou de um só cidadão (...) Nem sequer por unanimidade pode um povo decidir (ou consentir que se decida) que um homem morra, ou seja privado sem culpa da sua liberdade, que pensa ou escreva, ou não pensa ou não escreva, de determinada maneira, que não se reúna ou não se associe com outros, que se case com certa pessoa ou permaneça indissoluvelmente ligado a ela, que tenha ou não tenha filhos, que faça ou não faça tal trabalho e outras coisas neste estilo.[63]

Assim, democracia não é meramente o governo das maiorias, mas sim o governo do respeito aos direitos das minorias. Esse é o ponto principal que a diferencia de todos os demais regimes políticos.

Hans Kelsen já tratava a democracia pela preocupação de proteção dos direitos das minorias na sua obra "Jurisdição Constitucional", de 1928, no trecho que se destaca:

> Se virmos a essência da democracia não na onipotência da maioria, mas no compromisso constante entre os grupos representados no parlamento pela maioria e pela minoria, e por conseguinte na paz social, a justiça constitucional aparecerá como um meio particularmente adequado à realização dessa idéia. A simples ameaça do pedido ao tribunal constitucional pode ser, nas mãos da minoria, um instrumento capaz de impedir que a maioria viole seus interesses constitucionalmente protegidos, e de se opor à ditadura da maioria, não menos perigosa para a paz social que a da minoria.[64]

Aproveitando o desfecho do trecho destacado de Hans Kelsen, aqueles que enxergam no totalitarismo uma "democracia popular" – algo bem distante do conceito de democracia aqui admitido –, também enxergam a existência de gozo dos direitos decorrentes da cidadania, entretanto, bastante distinto dos empregados nesta pesquisa.

---

[62] GENRO, Tarso. *Os fundamentos da constituição*... cit. p. 116.
[63] GENRO, Tarso. *Os fundamentos da constituição*... cit. p. 116. O autor cita FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y razón – teoria del garantismo penal*. Madrid: Trotta, 1998.
[64] KELSEN, Hans. *Jurisdição Constitucional*. Tradução de Alexandre Krug. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 182.

Diferenciam-se direitos de participação de direitos de compartilhamento do poder. A distinção é evidente desde a velha diferenciação entre "direito à voz" e "direito a voto" existente em casas legislativas.

No totalitarismo[65] da "democracia popular"[66], conforme bem observa Robert Dahl[67], é dado amplo direito de participação, pois o governo totalitário pode ser visto como um grande guarda-chuva que abriga todos os membros da sociedade, entretanto, não é dado direito de se opor ao poder.

Dahl chama de "hegemonias inclusivas" o governo que confere ampla participação, mas nenhuma oposição, dentro de um quadro que nomeia como hipotético, no qual regimes existentes podem se encaixar.[68]

A percepção de que seja, para o autor, o totalitarismo um exemplo de regime não hipotético que se encaixa como aproximado da hegemonia inclusiva, ou seja, de grande participação, mas pouca oportunidade de oposição, está no seguinte trecho em destaque:

> A contestação pública e a inclusão variam um tanto quanto independentemente. A Grã-Bretanha possuía um sistema altamente desenvolvido de contestação pública no final do século XVIII, mas apenas uma minúscula parcela da população estava plenamente incluída nele até a ampliação do sufrágio, em 1867 e 1884. A Suíça possui um dos sistemas mais plenamente desenvolvidos de contestação pública. Poucas pessoas provavelmente contestariam a visão de que o regime suíço é "altamente democrático". No entanto, a metade feminina da população suíça ainda está excluída das eleições nacionais. Por contraste, a União Soviética ainda não possui quase nenhum sistema de contestação pública, apesar de possuir o sufrágio universal. Na verdade, uma das mudanças mais impressionantes deste século tem sido o virtual desaparecimento de uma total negação da legitimidade da participação popular no governo. Somente um punhado de países não tem conseguido garantir uma votação pelo menos ritualística de seus cidadãos, e de manter ao menos eleições nominais; mesmo os ditadores mais repressivos geralmente se dizem favoráveis, hoje em dia, ao legítimo direito do povo de participar no governo, isto é, de participar na "administração", ainda que não na contestação pública.[69]

Importante destacar que, se o totalitarismo não está no conceito de democracia aqui adotado, tampouco está a democracia dos liberais do século XVIII, que

---

[65] Que fique claro desde já que este totalitarismo pode ser formulado tanto em discursos de direita quanto de esquerda, com base de apoio econômico no socialismo ou no capitalismo, abrangendo, portanto, o nazismo de Adolf Hitler, o fascismo de Benito Mussolini, os comunismos de Josef Stalin e de Mao Tse-Tung, e todas as variações múltiplas que existiram destes regimes por todo o mundo, sempre impregnados de engodos ideológicos.

[66] Termo indesejável, pois se apropria indevidamente dos ideais democráticos que não são encontrados na ditadura da maioria sob a minoria.

[67] DAHL, Robert A. *Poliarquia*... cit. p. 29.

[68] Cf. DAHL, Robert A. *Poliarquia*... cit. p. 29.

[69] DAHL, Robert A. *Poliarquia*... cit. p. 28.

permite a oposição, entretanto restringe a participação, como bem observado logo no início do parágrafo do autor.[70]

Outra importância deste trecho está na observação de que ele dá suporte à afirmação de que a utilização dos instrumentos da democracia não confere ao governo, necessariamente, o rótulo de democrático.

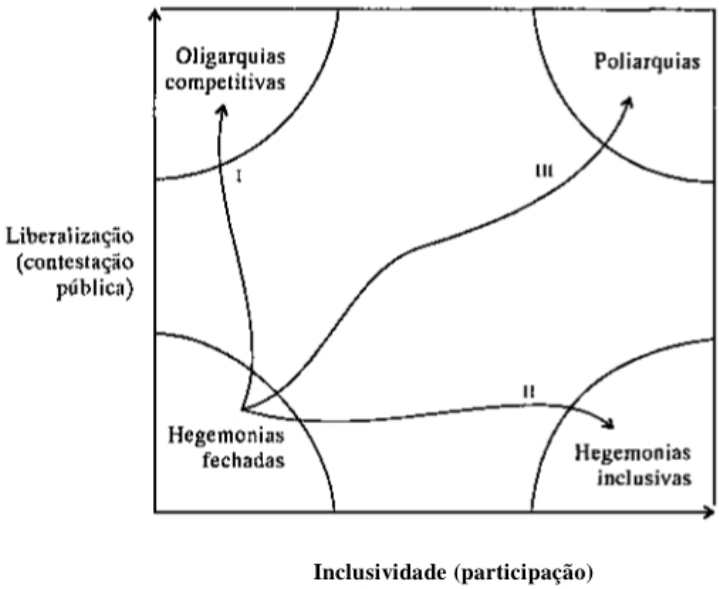
Para Dahl, as poliarquias existentes são possíveis de serem analisadas diante de um gráfico de duas dimensões que contrapõe os dados de participação com os dados de oposição. Quanto maior a possibilidade de participação e de oposição, ao mesmo tempo, melhor a poliarquia, ou seja, mais próxima da democracia.

Democracia se distingue da poliarquia, pois, enquanto a segunda só observa duas dimensões (participação e oposição), a primeira necessita de diversas outras.[71]

Nas palavras do autor:

> Mas como ela pode envolver mais dimensões do que as duas da figura 1.2, e como (no meu entender) nenhum grande sistema no mundo real é plenamente democratizado, prefiro chamar os sistemas mundiais reais que estão mais perto do canto superior direito de poliarquias. (...) As poliarquias podem ser pensadas então como regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública.[72]

O gráfico a que o autor se refere é o seguinte:[73]



[70] Conferir, também, SADER, Emir. *Para outras democracias*. *In:* SANTOS, Boaventura de Souza (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 649.
[71] DAHL, Robert A. *Poliarquia*... cit. p. 31.
[72] DAHL, Robert A. *Poliarquia*... cit. p. 31.
[73] DAHL, Robert A. *Poliarquia*... cit. p. 30.

Portanto, no totalitarismo, podem existir direitos de participação, e de fato existem, mas inexistem direitos de compartilhamento do poder. Quem decide, em última análise, é a cúpula partidária do partido único, ninguém mais. Além disso, essa participação é limitada e conduzida, não podendo existir a opinião diversa que discorde do pensamento do partido único, e a restrição à oposição é extremamente grave, pois o direito de opinião própria antecede qualquer direito de compartilhamento do poder.

Hanna Arendt, conforme destaca Rosanvallon[74], percebe no totalitarismo uma espécie de realização negativa da própria modernidade democrática de seu tempo, exatamente pela distorção da ideia de representatividade a um extremo máximo de representatividade absoluta, total.

Nas palavras de Rosanvallon[75]:

> Pode-se efetivamente analisar o fantasma ativo de um poder que absorve totalmente a sociedade – característica maior do totalitarismo – como uma exacerbação utópica do princípio representativo; exacerbação esta que, de um só golpe, pretende construir de modo artificial uma sociedade perfeitamente legível na sua unidade e um poder de todo identificado a ela, de molde a extinguir na origem a separação entre o social e o político. O motor do empreendimento totalitário deriva dessa pretensão, que se prolonga na utopia, de dar vida a um poder que se confunde com a sociedade, sem qualquer forma de dissociação em face dela. É por isso que o poder totalitário é comandado por uma imperiosa lógica de identificação: ao radicalizar e tornar absoluta a figura do partido de classe, ele pretende superar as aporias primeiras de representação e instituir um poder que 'realmente represente' a sociedade. É o partido que se encarrega de fazer a perfeita encarnação do povo a partir do birô político e mesmo de seu primeiro secretário – aquele que Soljenítsin chamava o *Egocrata*. Nesse caso, o partido excede a função da representação: ele se torna a própria substância do povo.[76]

Considerando as doutrinas apresentadas, a democracia pode ser vista em uma tridimensionalidade em que se encontre espaços de *compartilhamento* do poder, ou seja, de tomadas de decisões diretamente pelos cidadãos; espaços de *participação*, nos quais as decisões são tomadas por representantes, mas com ampla possibilidade dos cidadãos influenciarem o processo decisório; e garantindo a plenitude da *liberdade de oposição*, para que a decisão política seja verdadeiramente um fruto democrático de respeito aos direitos fundamentais dos grupos minoritários e arejada pelas diversidades dos indivíduos. Todo seu mecanismo deve pautar-se neste prisma tridimensional para que o foco de luz recaia sobre a proteção dos direitos humanos.

---

[74] ROSANVALLON, Pierre. *Por uma história do político*... cit. p. 93.
[75] ROSANVALLON, Pierre. *Por uma história do político*... cit. p. 93. Neste ponto o autor faz análise ao totalitarismo sob o prisma de Hanna Arendt e Claude Lefort.
[76] ROSANVALLON, Pierre. *Por uma história do político*... cit. p. 93.

2. Panorama democrático do século XXI

O estudo da cidadania requer, obrigatoriamente, a análise dialética da temporariedade e do desenvolvimento político-social pertinente. José Maurício Domingues, sobre isso, afirma ser a cidadania "certamente um fim, um valor em si, mas também consiste em um meio pelo qual a igualdade e a liberdade podem florescer. A questão, então, é como torná-la viável no limiar do século XXI"[77].

A alocação temporal é ponto crucial da pesquisa científica e, portanto, deve ser esclarecida o quanto antes. Por isso antecipa-se o capítulo do panorama democrático do século XXI, deixando o desenvolvimento histórico da cidadania para depois. Importante observar, contudo, que o desenvolvimento histórico de um se confunde com o do outro em diversos aspectos e, por conseguinte, neste capítulo somente os fatos determinantes serão citados. Entretanto, a compreensão da atualidade passa necessariamente por marcos históricos capazes de demonstrar o rumo evolutivo das sociedades, principalmente no desenvolvimento dos instrumentos da democracia. Ou seja, pelo estudo histórico é possível projetar os desenvolvimentos futuros que, aparentemente, não tardam a acontecer e este estudo se dividirá neste e no próximo capítulo, sendo aqui privilegiada a história recente que condiciona o panorama democrático e suas expectativas, enquanto, no próximo, a evolução histórica da cidadania.

2.1. A tecnologia para a democracia

A revolução dos meios de comunicação das últimas duas décadas leva todas as áreas do conhecimento a uma aceleração significativa, inclusive e principalmente às ciências sociais. A velocidade da notícia; a melhoria dos meios de pesquisa e de acesso ao conhecimento; a politização de problemas que antes eram tratados somente pelos representantes políticos; os portais de transparência da administração pública; os fóruns de debates virtuais; a busca perene por segurança na transmissão de dados via internet; o desenvolvimento de meios de consulta de opiniões; novas lideranças políticas surgindo em meios virtuais através de *blogs*, *twitter*, páginas pessoais de sítios virtuais de relacionamento,

[77] DOMINGUES, José Maurício. *Cidadania, direitos e modernidade*. *In:* JESSÉ, Souza (org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. p. 237.

etc. Tudo conflui para o aprimoramento da democracia e para uma perspectiva otimista de evolução nas próximas décadas.

Com tudo isso, a evolução tecnológica semeia os sonhos de muitos para a possibilidade de surgimento de novos instrumentos da democracia que permitam ampliação da participação dos cidadãos nas diversas sociedades e aumento do espaço de compartilhamento do poder de decidir, com respectiva diminuição da representatividade.

Rejane de Oliveira Pozobon afirma que "As redes digitais, hoje, são pensadas como possibilidades de incremento das práticas democráticas.", pois a associação do binômio "comunicação e política" com "internet", "novas tecnologias" e "era digital", resulta "(ou deveria resultar) em mecanismos de intervenção do público na esfera da decisão política."[78]

A autora é crítica ao desenvolvimento cívico das redes digitais e segue buscando em qual medida as tecnologias atuais podem auxiliar a democracia. Amparada por Wilson Gomes, aponta como meta, que

> as redes digitais permitam uma relação sem intermediários entre a esfera civil e a esfera política, minimizando as influências da esfera econômica e, sobretudo, das indústrias do entretenimento e da informação de massa, que nesse momento controlam o fluxo da informação política (GOMES, 2005b). Dessa forma, a sociedade civil não seria apenas consumidora de informação política. Um fluxo de informação de dupla via possibilitaria que a esfera civil produzisse informação política e criasse as condições necessárias para decisões relevantes.[79]

A autora, então, traz a doutrina de Wilson Gomes dos cinco graus da democracia digital, na qual "o primeiro e mais elementar grau seria aquele representado pelo acesso do cidadão aos serviços públicos por meio da rede. No mesmo nível estaria a prestação de informações pelo Estado, dos partidos e dos representantes", o segundo grau trata da relação[80] do Estado com os cidadãos, em que este "consulta os cidadãos pela rede para averiguar a sua opinião a respeito de temas da agenda pública e até, eventualmente, para a formação da agenda pública.", o terceiro grau "seria representado por um Estado com tal volume e intensidade na sua prestação de informações e prestação de contas que, de algum modo, adquire um alto nível de transparência para o cidadão comum.", já nos dois últimos graus, com significativo espaço de compartilhamento do poder, o quarto seria aquele em que

---

[78] POZOBON, Rejane de Oliveira. *Comunicação, política e democracia: novas configurações em um espaço público midiatizado*. *In:* KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. p. 181.

[79] POZOBON, Rejane de Oliveira. *Comunicação, política e democracia*... cit.. p. 181. A autora cita GOMES, Wilson. *A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política*. Revista Fronteiras, v. VII, n. 3, p. 214, set./dez. 2005b.

[80] Vide tópico 1.1.

"o Estado se torna mais poroso à participação popular, permitindo que o público não apenas se mantenha informado sobre a condução dos negócios públicos, mas também que possa intervir deliberativamente na produção da decisão política." E o quinto é "representado pelos modelos de democracia direta, onde a esfera política profissional se extinguiria porque o público mesmo controlaria a decisão política válida e legítima", este quinto grau "converte o cidadão não apenas em controlador da esfera política, mas em produtor da decisão política."[81].

Embora a realidade fática esteja realmente distante até mesmo da efetivação do primeiro grau de Gomes, não há que se negar a existência de avanços significativos da democracia pela evolução dos meios de comunicação, além de ser de extrema importância a perspectiva evolutiva que semeia de esperança e criatividade todas as ciências sociais. O principal otimismo é decorrente da impotência dos governos de tendências autoritárias, como muitos na América Latina, de impedir esta evolução, mesmo que venha, eventualmente, a retardá-la.

Enquanto a revolução dos meios de comunicação é um dado positivo para o desenvolvimento democrático das sociedades, outros fatores simultâneos e interligados não necessariamente gozam de tanta simpatia e otimismo, mas, igualmente, confluem nesta perspectiva evolutiva da democracia.

São eles: (1) a falência do sistema partidário; (2) a crise da representatividade; (3) globalização, desenvolvimento de uniões supranacionais como a União Europeia e interferências de personagens estranhos ao sistema e (4) o surgimento de "cidadãos difíceis";

2.2. A falência do sistema partidário

No Brasil, os partidos políticos atuais não conseguem mais vincular um efetivo programa político partidário, com corrente política sedimentada nas bases internas de sua instituição, existindo apenas programas genéricos que pouco acrescentam ao debate político.

---

[81] POZOBON, Rejane de Oliveira. *Comunicação, política e democracia*... cit.. p. 182. A autora cita GOMES, Wilson. *Internet e participação política em sociedades democráticas*. In Encontro latino de economia política da informação comunicação e cultura, Faculdade Social da Bahia, 9-11 nov. 2005. Anais... Salvador, FSBA, 2005a. Esta pesquisa não se filia apenas ao último grau, pois a democracia, conforme se verifica neste tópico, precisa de representantes para impedir os abusos da maioria. A questão não está na existência de representantes, mas na sua função dentro do sistema realmente democrático.

Falta ao sistema partidário brasileiro a concretização de sua efetiva função de intermediário entre a sociedade civil e o Estado, nos termos trazidos por Norberto Bobbio, em que "... Os partidos têm um pé na sociedade civil e um pé nas instituições", para quem os partidos políticos podem ser definidos por cumprirem "a função de selecionar, portanto de agregar e de transmitir, as demandas provenientes da sociedade civil e destinadas a se tornar objeto de decisão política."[82]

Antônio Carlos de Moraes traz a doutrina do sociólogo político alemão Claus Offe que aponta "o declínio do sistema partidário como forma dominante da participação das massas" como causa do fracasso o "*welfare state Keynesiano"*[83], apontando que

> Um esgotamento desse modelo de organização política decorreu em razão do surgimento de novas práticas, como as vinculadas aos novos movimentos sociais privilegiando motivações étnicas, regionalistas, ecológicas e feministas, entre outras. Os arranjos corporativos das corporações funcionais combinando representação com implementação de políticas por meio de métodos e processos informais, contando ainda com apoio privado de natureza voluntária, também abre uma fenda no poder representativo do sistema partidário. Um terceiro elemento da fragilização da democracia liberal está presente na exclusão de representação, devida a limitações de competitividade dentro do próprio sistema partidário, com o fortalecimento da disciplina dentro dos partidos e sanções aplicadas no caso de dissidência.[84]

No Brasil, a polarização em dois grandes partidos – Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) –, é constantemente confundida com o surgimento de um bipartidarismo, entretanto, aparentemente de forma equivocada.

Em um bipartidarismo os dois partidos tem posicionamentos políticos divergentes que são bem caracterizados pelos atos de seus membros, pelas propostas

---

[82] BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 36. Bobbio ainda explica que "a sociedade civil ocupa o espaço reservado à formação das demandas *(input)* que se dirigem ao sistema político e às quais o sistema político tem o dever de responder *(output)*: o contraste entre sociedade civil e Estado põe-se então como contraste entre quantidade e qualidade das demandas e capacidade das instituições de dar respostas adequadas e tempestivas." Dando, assim, a dimensão da importância de um sistema partidário bem estruturado.

[83] O "welfare state Keynesiano" (WKS), conforme explica o autor, decorre da consideração de Offe de serem óbvios os vínculos funcionais entre o "welfare state" e a política econômica Keynesiana. "O caráter ativo desta política, estimulando e regularizando o crescimento econômico, gera impostos que financiam a ampliação dos programas sociais e, simultaneamente, reduz as pressões sobre os mesmos benefícios". MORAES, Antônio Carlos. *O social na América Latina: Dilemas e Perspectivas*. *In:* Cadernos do Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo – PROLAM/USP. Ano 3 – vol. 1. São Paulo: Editores: Maria Cristina Cacciamali e Márcio Bobik Braga. 2004. p. 26. O autor cita OFFE, C., *A democracia partidária competitiva e o "welfare state" Keynesiano: Fatores de estabilidade e desorganização*. *In: Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

[84] MORAES, Antônio Carlos. *O social na América Latina*... cit. p. 29.

apresentadas e pelos esforços aplicados nos momentos de deliberação. Não se confunde um integrante de um partido com o de outro em nenhuma análise feita, sendo certo que através de suas condutas é possível identificar seu posicionamento independentemente de qualquer outra forma de identificação visual como broches e camisetas.

O sistema bipartidário, segundo Paulo Bonavides, "tem algo que corresponde a um traço natural de divisão política da sociedade"[85] no qual Duverger "observa que se nem sempre há um dualismo de partidos, 'quase sempre há um dualismo de tendências'."[86]

Posteriormente Bonavides complementa explicando que:

> Seria deplorável equívoco supor que o sistema bipartidário significa literalmente a existência apenas de dois partidos. Não. É possível que vários partidos concorram às urnas, mas o sistema tecnicamente se acha de tal forma estruturado, que só dois partidos reúnem de maneira permanente a possibilidade de chegar ao poder.[87]

Não é o que acontece por aqui, onde cada vez menos é possível diferenciar os membros de um partido dos membros dos outros, senão por cores e símbolos. Além disso, é falsa essa percepção de bipartidarismo, pois outros partidos grandes disputam o poder ou tem possibilidades reais de conquistá-lo, não sendo apenas os dois citados, e alguns com estruturas tão bem desenvolvidas quanto os dois polarizados, como é o caso do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – (PMDB), do Partido dos Democratas (DEM), Partido Verde (PV) etc. Assim, trata-se de um multipartidarismo em crise e não um bipartidarismo de surgimento natural.

Quanto à identidade política sedimentada, com os naturais radicalismos dos partidos pequenos, o que é normal em qualquer sistema, apenas estes possuem verdadeiramente posicionamentos políticos que sejam distinguíveis como em um bipartidarismo. Os demais, não. As políticas empregadas, os projetos apresentados, os discursos carregados de conteúdos sociais mesmo quando completamente opostos às políticas desenvolvidas, são comuns, de forma obviamente generalizada, aos que fatiam e transitam no poder, e a política empregada transmuta facilmente, sem nenhum pudor.

A crítica apresentada é necessária para que se perceba o esgotamento de uma via de participação popular na sociedade que, antes, foi de grande importância para a política brasileira e hoje é ultrapassada e inadequada, qual seja, a militância partidária. Os

---

[85] BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*... cit. p. 389.
[86] DUVERGER, Maurice. *Les Partis Politiques*, 2ª ed., 1954. p. 245. *Apud* BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*... cit. p. 389.
[87] BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*... cit. p. 390.

militantes engajados em suas lutas, que buscam participar de forma positiva na sociedade, influenciam muito pouco ou quase nada a alta cúpula partidária. A percepção destes cidadãos, cedo ou tarde, de que o partido não é um meio pelo qual ele consiga efetivamente participar da sociedade leva a dois caminhos possíveis: ou o afastamento da vida política, passando a rejeitá-la, ou a busca pela participação por outras estruturas institucionalizadas da sociedade civil.

O primeiro caminho é um problema. São "cidadãos difíceis", analisados ao final deste capítulo, enquanto o segundo caminho é um dos fatores de otimismo na perspectiva evolutiva das sociedades, pois estes cidadãos se tornam personagens influentes na chamada "democracia dialógica".

Em relação específica a este ponto – a falência do sistema partidário –, com a análise da tendência dos cidadãos de procurar pelas instituições da sociedade civil e não mais pelos partidos políticos, talvez se esteja em momento oportuno de pensar em evolução deste sistema que se mostra falido.

A hipótese primeira que surge diante desta reflexão é a abertura do sistema à participação direta de diversas estruturas institucionalizadas no processo eleitoral, em concorrência com os partidos políticos. Em outras palavras, o fim do monopólio eleitoral dos partidos políticos. Esta hipótese, que enseja estudos próprios, levaria, talvez, à necessidade de os partidos políticos efetivamente traçarem programas políticos partidários e valorizarem a fidelidade dos seus membros ao programa desenvolvido.

Outras soluções também podem surgir, como, por exemplo, uma reestruturação dos partidos, de forma que atividades práticas possam ser desenvolvidas diretamente pelos militantes[88]. O que é apontado aqui é a necessidade de ser repensado o tema e perquirida sua evolução.

---

[88] A estrutura de caráter nacional imposta pela constituição no Art. 17, I aos partidos políticos pode ser um ponto de partida para eventual avanço deste sistema. Um dos poucos estudos feitos a respeito do tema foi realizado por Cláudio Mendonça Braga. Nesta pesquisa, o autor pondera o princípio de nacionalização do sistema partidário com o princípio federativo e, diante de uma realidade encontrada, conclui que "embora os partidos e o sistema partidário estejam se consolidando em nível nacional, suas estruturas estaduais mantêm um acentuado grau de autonomia, decorrente do federalismo, capaz de absorver as demandas regionais específicas e levá-las para a agenda política nacional" o que, para o autor, otimiza ambos os princípios sopesados. BRAGA, Claudio Mendonça. *O caráter nacional dos partidos políticos na federação brasileira*. Dissertação de mestrado apresentada ao programa de pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo do Largo São Francisco, sob a orientação de Virgílio Afonso da Silva, São Paulo: 2009. p. 134.

2.3. A crise da representatividade

A crise da representatividade, de certa forma, é fruto desta falência partidária, pois não existe uma representatividade condizente com os posicionamentos políticos dos representados.

Como razão de uma ampliação do espaço político democrático, Rosanvallon afirma que:

> A transição de uma sociedade corporativa para uma sociedade de indivíduos produz, em primeiro lugar, um tipo de déficit de representação. Desse modo, o político é convocado a ser o agente que 'representa' uma sociedade cuja natureza não está dada de forma imediata. (...) Nas sociedades modernas, (...) medidas positivas têm sido tomadas no sentido de promover a representação da sociedade, face à necessidade de que uma sociedade de indivíduos se torne visível e notável, e que assim o povo adquira uma face. O imperativo da representação, portanto, distingue a política moderna da antiga.[89]

Percebe-se, portanto, pelas palavras do autor, que a representatividade é essencial à política moderna. Entretanto, pela própria forma da sociedade, que é de indivíduos, surge o déficit de representatividade.

Somam-se a isso, ainda, os altos índices de corrupção, a predominância dos interesses econômicos e a complexidade crescente da política, ambos prejudicando ainda mais essa relação.

Simplificando, os principais fatores de crise da representatividade são, portanto, a falta de comprometimento dos representantes com posicionamentos políticos sedimentados em programas partidários; a complexidade da própria política diante de um mundo pós-moderno; as imposições econômicas e os altos índices de corrupção.

Gabriela Soares Balestero, em boa síntese, analisa:

> (...) uma das maiores razões da crise da representatividade é o descrédito do cidadão, a quebra da confiança, sobretudo quanto à idoneidade e à capacidade das instituições e dos agentes políticos.
> Entretanto, diante da corrupção, da incoerência entre a ideologia dos partidos e a sua prática, os cidadãos de hoje consideram muitos partidos como um mal necessário da democracia.
> Além disso, constata-se que a queda no desempenho prestacional das instituições representativas é uma das causas de insatisfação com o regime democrático, tendo em vista que o cidadão deposita confiança em seus representantes, e eles não lhes dão a resposta adequada, talvez por uma mácula na comunicação entre representados e agentes políticos.

---

[89] ROSANVALLON, Pierre. *Por uma história do político*... cit. p. 42.

> Dessa forma, tudo isso resulta em um aumento ainda maior da insatisfação dos governados em face de seus governantes, contribuindo no afastamento entre o cidadão e as instituições democráticas.[90]

A Fundação Getúlio Vargas publicou em seu relatório trimestral, ICJ[91] Brasil – 3º trimestre de 2010, o "ranking" do índice de confiança dos cidadãos. Em destaque, a primeira instituição política a aparecer do "ranking" foi o Governo Federal, com 41% (quarenta e um por cento), em sexto lugar, atrás das Forças Armadas (primeiro), Igreja Católica (segundo), emissoras de TV (terceiro), grandes empresas (quarto) e imprensa escrita (quinto). Na sétima colocação apareceu o Judiciário, na oitava a Polícia e, finalmente, o Congresso Nacional, na nona posição, com 20% (vinte por cento) de confiança dos cidadãos e os partidos políticos, por último, com 8% (oito por cento).[92]

Outro fator que amplia a crise da representatividade é a complexidade da política, fruto da crescente necessidade de especificações e aprimoramentos das decisões, conduzindo o processo político mais aos chamados especialistas e menos aos cidadãos destinatários da decisão.

Quanto ao problema da crise da representatividade, em introdução à obra da qual foi organizador, "O debate global sobre a terceira via", Anthony Giddens escreve:

> Na maioria dos países industrializados, os níveis de confiança expressa nos políticos e nas instituições parlamentares ortodoxas caíram, como também os índices de participação política. A proporção de eleitores com lealdade estabelecida a partidos específicos diminuiu consideravelmente. O partido de maior crescimento é o que tem sido chamado de "não-partido dos não-eleitores" – os desinteressados ou desiludidos com os mecanismos políticos ortodoxos.
> O crescimento da apatia política exige resposta. Quando lhe perguntam por que não tem muito interesse em política, a maioria das pessoas, particularmente a geração mais jovem, tende a mencionar as atitudes interesseiras dos políticos ou a corrupção política.[93]

Esta observação do autor remete a um dos conteúdos obrigatórios dos deveres-direitos decorrentes da cidadania: o desenvolvimento de programas que diminuam a crise da representatividade, minimizando suas causas (crise partidária e corrupção, principalmente).

---

[90] BALESTERO, Gabriela Soares. *O orçamento participativo e o papel do Estado*. *In:* Revista Eletrônica Seção Judiciária do Rio de Janeiro – SJRJ. Rio de Janeiro. Disponível em <<http://www.jfrj.jus.br/controle.php?id_info=7567>> último acesso em 03 de novembro de 2010. p. 82.
[91] Índice de Confiança na Justiça, desenvolvido pela Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas.
[92] RELATÓRIO ICJ BRASIL 3º Trimestre 2010. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em <<http://virtualbib.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/7727/RelICJBrasil3tri2010".pdf?sequence=3>> último acesso em 15 de janeiro de 2011.
[93] GIDDENS, Anthony. (org.) *O debate global sobre a terceira via*. São Paulo: Editora Unesp, 2007. p. 23.

O próprio Giddens desenvolve este dever na continuação do trecho supratranscrito:

> Processos de reforma podem ajudar a remodelar essas atitudes, pois elas refletem deficiências reais dos atuais sistemas políticos. Mesmo os países mais democráticos não são democráticos o bastante. Redes de compadrio, apadrinhamento, acordos encobertos e hipocrisia política desabrida continuam a existir. É claro que nenhum desses fatores pode ser eliminado totalmente, mas poderíamos certamente fazer progressos em minimizá-los. Uma reforma constitucional concebida para promover transparência e abertura é um meio primordial de promover tais metas.
> Erradicar a corrupção é igualmente importante.[94]

Em relação à interferência econômica na decisão política, tema extenso que absorve sozinho amplos estudos, aqui basta reproduzir colocação de José Saramago, quando reconhece a importância da democracia para a concretização dos direitos humanos, mas "sob a condição de que fosse efetivamente democrático o sistema de governo e de gestão da sociedade a que atualmente vimos chamando democracia. E não o é." e explica:

> É verdade que podemos votar, é verdade que podemos, por delegação da partícula de soberania que se nos reconhece como cidadãos eleitores e normalmente por via partidária, escolher os nossos representantes no parlamento, é verdade, enfim, que da relevância numérica de tais representações e das combinações políticas que a necessidade de uma maioria vier a impor sempre resultará um governo. Tudo isto é verdade, mas é igualmente verdade que a possibilidade de acepção democrática começa e acaba aí. O eleitor poderá tirar do poder um governo que não lhe agrade e pôr outro no seu lugar, mas o seu voto não teve, não tem, nem nunca terá qualquer efeito visível sobre a única e real força que governa o mundo, e, portanto o seu país e a sua pessoa: refiro-me, obviamente, ao poder econômico, em particular à parte dele, sempre em aumento, gerida pelas empresas multinacionais de acordo com estratégias de domínio que nada têm que ver com aquele bem comum a que, por definição, a democracia aspira.[95]

Quanto à corrupção, especificamente no Brasil, o problema endêmico recebe o que pode ser chamado de "permissivos da corrupção", ou seja, engodos ideológicos criados para manter corruptos no sistema e impedir a revolta do povo.

Sérgio Resende de Barros explica que "a inconsciência típica da ideologia nada tem a ver com o desvio consciente de uma doutrina. A ideologia não é produzida conscientemente. Consciente é o engodo ideológico."[96] E complementa, ancorado em Engels:

---

[94] GIDDENS, Anthony. (org.) *O debate global sobre a terceira via*... cit. p. 24.

[95] SARAMAGO, José. *De la justice à la démocratie en passant par les cloches*. Conferência do Fórum Social Mundial de Porto Alegre – RS, 2002. Disponível em <<http://www.revistaforum.com.br/conteudo/detalhe_materia.php?codMateria=1960>> último acesso em 30 de setembro de 2011.

[96] BARROS, Sérgio Resende de. *Contribuição dialética para o constitucionalismo*. Campinas-SP: Millennium Editora, 2007. p. 164.

> Desde sua origem, o marxismo revelou a diferença específica que difere a ideologia do engodo ideológico: a ideologia é produto da inconsciência. Para Engels, a ideologia nasce da determinação da prática social pelas condições de existência material dos homens em cujo cérebro se desenvolve esse processo. Mas esse processo é inteiramente ignorado por eles. Se não, isso seria o fim de toda ideologia. A concepção da ideologia – concluída por Engels ao fim da crítica de várias formas ideológicas verificadas na história (a religiosa, a filosófica, a jurídica, etc.) – deixa claro que a ideologia é processo subliminar. Vive da inconsciência ou subconsciência do sujeito que a pratica. Morre quando dela o sujeito toma consciência. Ter consciência da ideologia é acabar com a ideologia, pois de uma falsa consciência não se tem consciência sem acabar com ela. "A ideologia não é um processo subjetivo consciente, mas um fenômeno objetivo e subjetivo involuntário produzido pelas condições objetivas da existência social dos indivíduos." Quem produz uma ideologia não tem consciência da ideologia que produz. Essa subliminaridade tipifica a ideologia. Engels a explicou na Carta a Mehring. O sujeito não tem consciência da falsidade da consciência que o domina. Não visa a engodar. O engodo ideológico é premeditado. A ideologia, não. Exatamente porque é uma falsa consciência.[97]

O primeiro e mais famoso destes permissivos é o "rouba, mas faz", hoje já pouco utilizado devido à percepção de sua falsidade. Por muitas décadas, políticos utilizaram esse engodo ideológico para angariar votos. Seu desuso foi fruto de evolução da prática democrática pelo povo brasileiro que, após inúmeras campanhas contrárias a esses permissivos, oriundas dos opositores dos políticos que recebiam esse rótulo de "rouba, mas faz", percebeu que, quem rouba, se faz, faz mal feito; faz menos do que poderia ser feito; superfatura as obras feitas; e privilegia obras monumentais que sejam mais visíveis e mais "faturáveis".

Vencido este permissivo[98], outros igualmente ideológicos surgiram ou renasceram. Dentre estes, em breves citações, a falsidade de que "não se chega ao poder sem roubar", descartando a história de inúmeros políticos que alcançaram seus cargos eletivos após lideranças de comunidades e classes, ou de movimentos sociais – e estes são a maioria, portanto não sendo cabível a falsidade empregada.

Outro comum é aquele que generaliza a corrupção como sistemática e diz que sua prática é comum na política brasileira. É o famoso "todos roubam", infelizmente empregado de forma escancarada por representantes do povo que deveriam ser os primeiros a combater a corrupção e a defender nosso ordenamento jurídico.

Existe enorme diferença entre dizer que a corrupção é endêmica, ou seja, contamina diversas instituições públicas (mas não todas) e diversos personagens políticos

---

[97] BARROS, Sérgio Resende de. *Contribuição dialética para o constitucionalismo*... cit. p. 164.
[98] Se é que pode ser considerada uma vitória, pois nada impede que com o passar dos anos volte.

(mas, certamente, ainda a minoria, em que pesem três esferas da federação e todos os órgãos representativos do país), e em dizer que é sistemática ou em generalizar suas práticas.

Paulo Ferreira da Cunha, em obra específica sobre a cidadania, com a preocupação de preservação das instituições democráticas, quando pregada a crise da representatividade, diz:

> A voz que vai fazendo corrente é a de que esses órgãos colectivos são compostos por representantes incompetentes, ineficazes, que se 'encheriam à nossa custa', nadando em mordomias, incapazes de resolver problemas.[99]

Essa desmoralização generalizada, que trata a corrupção como sistemática, é que destrói as instituições democráticas brasileiras. A crise da representatividade se deve principalmente a ela.

O autor, em análise da política portuguesa, alerta:

> Perto da Páscoa de 2006, muitos deputados faltaram para, segundo algumas notícias, anteciparem suas férias... Independentemente das motivações concretas e diversificadas de cada um, são indiscutivelmente eventos destes que dão argumentos aos adversários da democracia representativa. Embora os nossos deputados sejam, em geral – não é habitual ouvir-se isto, e vai irritar alguns ouvidos – esforçados trabalhadores, que fazem muito mais do que posar para as câmaras, sentados no hemiciclo, como nos habituamos a vê-los. O "canal Parlamento" deveria talvez procurar mostrar ainda mais da actividade por vezes frenética dos deputados, para além dos "banhos de assento" do Plenário.
> (...)
> Os deputados têm de fazer uma enorme operação mediática de *marketing* continuado que os mostre *como são, o que fazem, o que sentem, o que sofrem*, que radicalmente separe o trigo do joio, e explique que na cesta pode haver maçãs podres de que as outras se devem procurar livrar.
> (...)
> Mas evidentemente que, entretanto, a nossa democracia tem de dar um passo em frente na renovação da classe política, pela qualidade.[100]

O ensinamento do professor lusitano, *mutatis mutandis*, cabe à política brasileira. Por mais que diversas práticas cheguem a enojar, não significa que seja possível generalizar a todos os políticos rótulos de corruptos, espúrios, preguiçosos, ou qualquer outro que valha. Ainda há, e muito, pessoas que pretendem trabalhar pelo Estado Democrático de Direito.

Combater as chagas do sistema não significa arrancar-lhe toda a pele. Estamos em tempos de evolução, não de revolução[101].

---

[99] CUNHA, Paulo Ferreira da. *Constituição, crise e cidadania*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007. p. 26.
[100] CUNHA, Paulo Ferreira da. *Constituição, crise e cidadania*... cit. p. 26.

Paulo Ferreira da Cunha, diante da chamada crise da representatividade (que de certa forma nega ou atenua) demonstra, ainda, que alguns pensamentos que rondam o Brasil também rondam Portugal:

> A tentação de dispensar o Parlamento é sempre grande, e maior em tempos de crise. Começa-se por querer limitar o número dos deputados, o que é fatal para as minorias. Depois, vem a tentação de dispensar qualquer discussão, conselho ou assembleia, a qualquer nível. A tendência para mandar, e alargar o poder até ao sem-limite, é normal na lógica voraz de qualquer poder. Mas a razão tem de se justificar e tem de convencer.[102]

É fruto deste permissivo generalizante aquele outro que tenta justificar a corrupção de um governo pela corrupção do governo passado, como se eventual prática criminosa anterior legitimasse eventual prática igualmente criminosa posterior.

Não é necessário especificar os políticos que empregam estes e outros permissivos da corrupção, pois suas práticas ocorrem em diversas esferas da política, por diferentes personagens. Por isso é possível chamar a corrupção de endêmica, mas, frise-se: nunca "sistemática".

Outra preocupação que precisa ser externada é que, ao tratar da existência de crise do sistema partidário e crise da representatividade (que não são sinônimos ou necessariamente recíprocos), não se pretende combater a representatividade da democracia.

Hoje já não é mais possível a democracia puramente representativa, pois, conforme explica Fábio Konder Comparato[103], estão afirmados como direitos humanos o direito à democracia e o direito à participação, ambos pela leitura do artigo 25 da Convenção firmada em Haia em 29 de maio de 1993, aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 63 de 19 de abril de 1995, que afirma que todos têm o direito "de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos", e essa participação direta, segundo Comparato, é "complemento indispensável ao mecanismo eleitoral-representativo", fazendo com que

> as Constituições nacionais que não reconhecem, hoje, as instituições da democracia direta (plebiscito, referendo, iniciativa popular legislativa, orçamento participativo) são não apenas ilegítimas, como na verdade contrárias à ordem internacional dos direitos humanos.[104]

---

[101] Por isso a necessidade de reforma política. Em específico para a questão da representatividade, a principal evolução por muitos desejada é o voto distrital. Cf. BARROS, Sérgio Resende de. *O voto distrital*. Disponível em <<http://www.srbarros.com.br/pt/o-voto-distrital.cont>> último acesso em 09 de outubro de 2011.
[102] CUNHA, Paulo Ferreira da. *Constituição, crise e cidadania*... cit. p. 27.
[103] COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*... cit. p. 333.
[104] COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*... cit. p. 334.

Entretanto, a democracia precisa de representantes. Mesmo a pensando com o maior espaço possível de compartilhamento do poder pelo povo, ainda assim, alguém precisa ser responsável pela elaboração das questões, pelo incentivo à boa deliberação, pelo controle de forma representada dos diversos grupos sociais para que as questões que lhe interessam sejam debatidas e que a deliberação seja suficiente, além do necessário impedimento dos abusos da maioria. O próprio termo "compartilhamento" pressupõe a existência de representantes com quem compartilhar. Enfim, não se trata de uma desmoralização das instituições democráticas para aboli-las, mas, sim, de uma análise da necessidade de reestruturação da democracia que caminha para o maior número de personagens participando ou compartilhando do poder.

2.4. Globalização, desenvolvimento de uniões supranacionais e interferências de personagens estranhos ao sistema

Em breve síntese de tema que motiva trabalhos da ciência política, após a queda do muro de Berlim e do fim da União Soviética, ou seja, com o término da chamada "guerra fria" o pensamento reinante na política internacional foi de "globalização".[105]

O processo globalizante começa, evidentemente, muito antes do final da guerra fria, mas certamente este foi o marco principal de sua evolução[106]. As fronteiras

---

[105] Sérgio Resende de Barros, sobre a proliferação da utilização do termo "globalização" e em crítica a isso ensina: "A globalização tem sido um tema, mas também um diadema, que todos fazem questão de ostentar, nos cursos e discursos. Esse modismo do fim do século passa por reponderações, no entanto, na mudança de século. Na realidade, o 'globo' continua dividido em 'civilizações', cujas divergências não se apequenaram, mas se acirraram, no essencial e não só no acidental" BARROS, Sérgio Resende de. *Três gerações de direitos*. Disponível em <<http://www.srbarros.com.br/pt/tres-geracoes-de-direitos.cont>> último acesso em 09 de outubro de 2011.

[106] Cf. GIDDENS, Anthony. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Tradução Maria Luiza X. de A. Borges. 5. ed.. Rio de Janeiro: Record, 2005. p. 38. A globalização é efeito próprio do capitalismo, conforme já apontava Karl Marx em seu panfleto revolucionário. MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto Comunista*. *In:* COGGIOLA, Osvaldo (org.). *Manifesto Comunista*. Tradução Álvaro Pina e Ivana Jinkings. 1. ed., rev.. São Paulo: Boitempo, 2010. Jorge Alberto Machado também aponta a evolução deste processo como algo extremamente antigo, afirmando: "Lo que en nuestros días se entiende por globalización es, desde nuestra perspectiva, la fase actual de um proceso que se desarrolla por lo menos a lo largo de los últimos cinco siglos, dicha fase se manifesta sobre todo como globalizacíon neoliberal. Em las últimas dos décadas del siglo XX, y de forma más acentuada en los años 90, las reformas económicas de corte neoliberal fueron los vectores fundamentales de muchas de las transformaciones observadas en la sociedad contemporánea.". De livre tradução: "O que hoje se entende por globalização é, na nossa perspectiva, a fase atual de um processo que se desenvolve, pelo menos, ao longo dos últimos cinco séculos, essa fase se manifesta principalmente como globalização neoliberal. Nas duas últimas décadas do século XX, e mais acentuado na década de 90, as reformas econômicas neoliberais foram os vetores fundamentais de muitas das transformações observadas na sociedade contemporânea.". MACHADO, Jorge Alberto. *La globalización (des)constrolada: crisis globales, desajustes económicos e impactos locales*. São Paulo: Tendenz; Bauru: Praxis, 2003. p. 31. De

comerciais, diante de um capitalismo neoliberal dominante na maior parte do mundo, começaram a se modificar. Mercados começam a se abrir reciprocamente e surgem blocos nacionais de livre comércio.

O pensamento globalizante leva ao desenvolvimento da União Europeia, que nasce com a ideia de "cidadania europeia", quebrando todos os paradigmas anteriores do tema central aqui analisado.[107]

Nasce, então, uma nova onda política democratizante na qual, segundo Giddens:

> O Estado deve reagir estruturalmente à globalização. A democratização da democracia antes de mais nada implica descentralização – mas não como um processo unilateral. A globalização cria um forte ímpeto e lógica no sentido da delegação de poder de cima para baixo, mas também uma delegação de poder para cima. Em vez de meramente enfraquecer a autoridade do Estado-nação, esse duplo movimento – um movimento de dupla democratização – é a condição de reafirmação daquela autoridade, uma vez que ele pode tornar o Estado mais reativo às influências que de outro modo o flanqueiam por completo. No contexto da União Européia, isso significa tratar a criação de subsidiários mais do que como uma expressão doutrinária: é o meio para construir uma ordem política que não é nem um superestado nem apenas uma área de livre comércio, e ao mesmo tempo reveste a nação de renovada influência.[108]

Esta tendência, na concepção de Antony Giddens, enxerga uma aproximação das antigas "direita" e "esquerda", com a aparição da chamada terceira via.[109] Trata-se de uma tendência política que supera o neoliberalismo e a socialdemocracia clássica

---

livre tradução: " O que hoje se entende por globalização é, na nossa perspectiva, a fase atual de um processo que se desenvolve, pelo menos, ao longo dos últimos cinco séculos, essa fase se manifesta principalmente como globalização neoliberal. Nas duas últimas décadas do século XX, e mais acentuado na década de 90, as reformas econômicas neoliberais foram os vetores fundamentais de muitas das transformações observadas na sociedade contemporânea."

[107] Mario Lungo, em análise das regiões metropolitanas da América Central, identifica uma tendência de potencializar os vínculos transnacionais. Assim, constituindo uma nova onda que ele entende ainda prematuro chamar de globalização de cidades e regiões. Nos termos apresentados pelo autor: "Las redes urbanas de los distintos países del istmo se caracterizan por la continuidad de la primacía urbana prevaleciente desde inicios del siglo XX y la configuración de áreas-regiones metropolitanas cuyos vínculos principales comienzan a establecerse con otras ciudades del mundo. Lo anterior no debe conducir a hablar prematuramente de ciudades o regiones globales en Centroamérica, pero es indudable que hay indicios de que las principales ciudades se han configurado como áreas o regiones metropolitanas, tendiendo a potenciar las vinculaciones transnacionales aumentando las diferencias y tensiones con sus territorios nacionales." De livre tradução: "As redes urbanas de vários países da América Central se caracterizam pela continuidade da primazia urbana predominante desde o século XX e pela configuração de áreas metropolitanas que começam a estabelecer ligações importantes com outras cidades do mundo. Isto não deve levar a se falar prematuramente de cidades ou regiões globais na América Central, mas certamente há indícios de que as principais cidades configuram áreas ou regiões metropolitanas, tendendo a potencializar as ligações transnacionais, aumentando as diferenças e tensões em seus territórios nacionais." LUNGO, Mario. *Centroaérica globalización, tratado de libre comercio com los Estados Unidos y Metropolización transnacional. In:* Cadernos do Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo – PROLAM/USP. Ano 3, vol. 2. São Paulo: Editores Maria Cristina Cacciamali e Márcio Bobik Braga, 2004. p. 12.

[108] GIDDENS, Anthony. *A terceira via* ... cit. p. 82.

[109] Cf. GIDDENS, Anthony. (org.) *O debate global sobre a terceira via*... cit.

e caminha para a aparição de "Estados Sociais Democráticos", numa concepção de conciliação dos pensamentos políticos. (o neoliberalismo que aceita questões da socialdemocracia e a socialdemocracia que aceita práticas do neoliberalismo).

Para Giddens "os neoliberais querem encolher o Estado; os socialdemocratas, historicamente, têm sido ávidos por expandi-lo.", o que diferencia a terceira via é que essa "afirma que o que é necessário é reconstruí-lo [o Estado] – ir além daqueles da direita 'que dizem que o governo é inimigo', e daqueles da esquerda 'que dizem que o governo é a resposta'."[110]

As principais constituições recentes são socialdemocráticas, inclusive a brasileira de 1988.[111]Estas constituições preveem maior inclusão dos cidadãos no processo político.

A inclusão político-social norteia a atuação do Estado, como se percebe pelo desenvolvimento dos PNDHs I, II e III[112], feitos pelos últimos dois chefes do Poder Executivo[113], e pelas políticas públicas deles decorrentes.

---

[110] GIDDENS, Anthony. *A terceira via ...* cit. p. 80.

[111] Por isso Estado Democrático de Direito. – Importante perceber o anacronismo de eventual análise histórica que trate do assunto de forma estanque, ou seja, acreditando que um fato supere outro e que tendências políticas nascem subitamente em estouros instantâneos, pois a Constituição brasileira de 1988, assim como diversas outras Constituições socialdemocráticas, são anteriores ao final da Guerra Fria.

[112] Planos Nacionais de Direitos Humanos – "criado no Brasil em 1996 e complementado em 1999 [e em 2009] durante o governo Fernando Henrique Cardoso [e Luís Inácio Lula da Silva], por representar o primeiro programa do gênero lançado na América Latina, um marco importante na história política brasileira no sentido de realinhar a democracia nacional aos moldes defendidos no plano plano internacional pela Organização das Nações Unidas – ONU. Portanto, os PNDHs I e II [e III] permitem verificar as propostas e ações governamentais através de uma política voltada para proteção e promoção dos *direitos humanos*, e avaliar como o governo tem agido para conciliar democracia com as sérias injustiças sociais, historicamente manifestas por exclusões sociais e pelas violações constantes dos d*ireitos humanos* no País." BARAZAL, Neusa Romero. *A versão brasileira dos direitos humanos: uma reflexão política-antropológica dos PNDHs I e II. In:* Cadernos do Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo – PROLAM/USP. Editores: Maria Cristina Cacciamali e Márcio Bobik Braga. Ano 4. vol. 1: 2005. p. 37.

[113] O tom inclusivo fica bastante evidente, como destaca Neusa Romero Barazal, no pronunciamento do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso quando do lançamento do PNDH I, em que se observa a preocupação em incluir a população não só como destinatária final dos direitos humanos, mas, principalmente, como conhecedora e defensora destes direitos. O PNDH I nasce diante de uma necessidade interna e externa de desenvolvimento dos direitos humanos e com um discurso que clama à sociedade civil a atuar conjuntamente ao governo. Barazal, então, transcreve a fala presidencial: "...não obstante este conjunto expressivo de iniciativas, o passo de maior consequência certamente será o da adoção do Programa Nacional de Direitos Humanos. Este será, estou seguro, um marco de referência claro e inequívoco do compromisso do País com a proteção das mulheres e homens, crianças e idosos, das minorias e dos excluídos. Todos nós sabemos que não é possível extirpar, de um dia para o outro, com um passe de mágica, a injustiça, o arbítrio e a impunidade. Estamos conscientes de que o único caminho está na conjugação de uma ação obstinada do conjunto do Governo com a mobilização da sociedade civil. Este caminho, nós estamos decididos a trilhar, com determinação. O Programa Nacional dos Direitos Humanos foi elaborado a partir de ampla consulta à sociedade. Algumas dezenas de entidades e centenas de pessoas formularam sugestões e críticas, participaram de debates e seminários. A maior parte das ações propostas neste importante documento tem por objetivo estancar a banalização da morte, seja ela no trânsito, na fila do pronto socorro, dentro de presídios, em decorrência do uso indevido de armas ou das chacinas de crianças e trabalhadores rurais. Outras recomendações visam a obstar a perseguição e a discriminação contra os cidadãos. Por fim, o Programa sugere medidas para tornar a Justiça mais eficiente, de

Os meios de participação encontram maior desenvolvimento (audiências públicas, pesquisas de opinião, etc.), ainda em detrimento de meios de compartilhamento do poder (plebiscitos, referendos, iniciativa popular, etc.).

As pesquisas de opinião pública, por exemplo, conforme leciona Ana Lucia Romero Novelli, "na esfera legislativa, têm demonstrado razoável grau de inserção social no processo parlamentar, como mais um elemento a estimular o diálogo e a participação do cidadão" [114]. A autora, mais adiante, especifica:

> Senado Federal tem experimentado uma nova forma de comunicação pública, a qual busca obter de forma sistematizada a opinião da sociedade sobre temas legislativos que estão em tramitação e aguardam votação final dos parlamentares, ou sobre políticas públicas já implantadas na sociedade. Trata-se de um instituto de pesquisas de opinião, chamado DataSenado, que, como parte integrante da estrutura de comunicação social do Senado, procura estabelecer o processo de comunicação na ótica do cidadão e tendo como destinatário o parlamentar.[115]

Por estes meios de participação multifacetários, diversos personagens passam a participar da vida política de cada Estado e da política internacional. Flavia Piovesan aponta uma realocação do indivíduo como sujeito de direito internacional, pois tem direito de petição a órgãos internacionais de defesa de direitos humanos.

Nas palavras de Piovesan:

> além do Estado, novos sujeitos de direito passam a participar da arena internacional, como os indivíduos e as organizações não governamentais.
> Os indivíduos convertem-se em sujeitos de Direito Internacional – tradicionalmente, uma arena em que só os Estados podiam participar. Com efeito, na medida em que guardam relação direta com os instrumentos internacionais de direitos humanos – que lhes atribuem direitos fundamentais imediatamente aplicáveis –, os indivíduos passam a ser concebidos como sujeitos de Direito Internacional. Nessa condição, cabe aos indivíduos o acionamento direto de mecanismos internacionais. É o caso das petições ou

---

modo a assegurar mais efetivo acesso da população ao Judiciário e o combate à impunidade. Estou convencido de que o Programa Nacional dos Direitos Humanos será o guia a pautar as nossas ações, do Governo e da sociedade, para construir o que é a aspiração maior de todos nós: um Brasil mais justo." BARAZAL, Neusa Romero. *A versão brasileira dos direitos humanos*... cit. p. 58. A autora cita CARDOSO, Fernando Henrique. *Prefácio. Programa Nacional de direitos humanos*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, Ministério da Justiça, 1996. p. 6. Por sua natureza inclusiva e pela convocação da sociedade civil a atuar conjuntamente, percebe-se a ampliação significativa proporcionada pelos PNDHs de espaços de participação e compartilhamento do poder.

[114] NOVELLI, Ana Lucia Romero. *As sondagens de opinião como mecanismo de participação da sociedade*. *In:* KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. p. 244.

[115] NOVELLI, Ana Lucia Romero. *As sondagens de opinião*... cit. p.252. A autora traz ainda em seu trabalho diversas pesquisas feitas pelo DataSenado, nas quais, por exemplo, temas como a criminalização do preconceito ou discriminação contra homossexuais teve índice de aceitação de 70% da população, contra 26% contrários e 4% que não souberam responder, e a criação tributária da Contribuição Social para a Saúde (CSS), foi considerada pela população (80%) como reedição da extinta Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), e foi rejeitada por 69% dos entrevistados.

> comunicações, mediante as quais um indivíduo, grupos de indivíduos ou, por vezes, entidades não governamentais podem submeter aos órgãos internacionais competentes denúncias de violação de direito enunciado em tratados internacionais.[116]

Em nota de rodapé, a autora aponta as doutrinas divergentes de José Francisco Rezek:

> os indivíduos – diversamente dos Estados e das organizações – não se envolvem, a título próprio, na produção do acervo normativo internacional, nem guardam qualquer relação direta e imediata com esse corpo de normas. Muitos são os textos internacionais voltados à proteção do indivíduo. Entretanto, a flora e a fauna também constituem objeto de proteção por normas de direito das gentes, sem que se lhes tenha pretendido, por isso, atribuir personalidade jurídica.[117]

E de Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, para quem

> A regra ainda continua sendo a de negar ao indivíduo a condição de sujeito internacional. Faz-se necessária ainda a mediação do Estado para que o pleito do indivíduo possa ressoar internacionalmente.[118]

A autora, então, reafirma:

> Este estudo defende, todavia, que o indivíduo é sujeito de direito internacional. O ingresso do indivíduo como novo ator no cenário internacional pode ser evidenciado especialmente quando do encaminhamento de petições e comunicações às instâncias internacionais.[119]

Parece ter razão, pois, de fato, não é mais possível imaginar o indivíduo sem a capacidade de se comunicar com diversos órgãos internacionais.[120] Mas, além desta visão centrada em direito internacional, outro alcance pode ser dado à participação dos indivíduos e de grupos não governamentais, como a simples influência durante um processo legislativo, mesmo os internos.

Cornwall e Coelho bem definem essa abertura participativa no seguinte trecho:

> Reformas no governo geraram uma profusão de novos espaços para participação dos cidadãos. Em alguns lugares, instituições mais antigas, com

---

[116] PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 12. ed., rev. e atual.. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 412.

[117] PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*... cit. p. 413. A autora cita REZEK, José Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. São Paulo: Saraiva, 1991.

[118] PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*... cit. p. p. 413. A autora cita BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil (promulgada em 5 de outubro de 1988).* São Paulo: Saraiva, 1988-1989. v. 1 e 2.

[119] PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*... cit. p. 413.

[120] Norberto Bobbio também destaca nos direitos humanos a "profunda transformação do direito das 'gentes', como foi chamado durante séculos, em direitos também dos 'indivíduos', dos indivíduos singulares, os quais, adquirindo pelo menos potencialmente o direito de questionarem o seu próprio Estado, vão se transformando, de cidadãos de um Estado particular, em cidadãos do mundo" BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução Carlos Nelson Coutinho; Apresentação Celso Lafer. 7. reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 33.

> legados do regime colonial, foram remodeladas para adequar-se às agendas contemporâneas de governo. Em outros cenários, as reformas constitucionais e governamentais deram origem a estruturas inteiramente novas.[121]

Em seguida os autores situam essa "esfera participativa"[122] na "interface entre Estado e sociedade" e explicam serem, também, "canais de negociação, informação e troca"[123] que

> podem ser abertos e sustentados pelo Estado, amparados em alguns contextos por garantias jurídicas ou constitucionais (...) podem também ser vistos como espaços conquistados pelas demandas por inclusão da sociedade civil.[124]

A participação juridicamente constituída[125] é essencialmente de personagens inclusos no sistema, primordialmente nacionais, com evidente prevalência aos indivíduos politicamente capacitados de direitos ativos e passivos. Entretanto, destaque-se, não exclusivamente, por exemplo, em militância infanto-juvenil em partidos políticos, ou, ainda mais, em pesquisas de opinião, etc.

Meios coletivos de participação são privilegiados, em especial nas estruturações da sociedade civil que enformam grupos de pressão. Isso, porque a democracia dialógica privilegia esses grupos (associações, entidades, instituições, etc.). É preciso observar, porém, que o capitalismo atua de forma cruel dentro destas estruturações, afastando ou minimizando a participações de grupos com menor condição financeira e majorando a capacidade de atuação dos grupos mais ricos. Este evento se torna verdadeira chaga dentro de sistemas que ainda não perceberam a importância de regulamentar as atividades dos chamados *lobistas*.

Mesmo nos sistemas em que o *lobby* é regulado, a atuação dos lobistas, como de todos os demais *brokers* do sistema, sofre significativa modificação diante da evolução dos meios de comunicação e do fim da tendência neoliberal.[126]

Existe, em expressão simplificada, uma reacomodação da relação entre o homem e o poder, na qual o homem se aproxima do poder de forma paulatina.

Por fim, dentro da análise da interferência dos personagens conhecidos do sistema (mesmo que supere aqueles de efetiva capacidade política, ativa e passiva) cabe destacar a percepção de J. J. Gomes Canotilho de que "a política é executada cada vez mais

---

[121] CORNWALL, Andrea; COELHO, Vera Schattan P. (org.). *Novos espaços democráticos*... cit. p. 23.
[122] CORNWALL, Andrea; COELHO, Vera Schattan P. (org.). *Novos espaços democráticos*... cit. p. 24.
[123] CORNWALL, Andrea; COELHO, Vera Schattan P. (org.). *Novos espaços democráticos*... cit. p. 23.
[124] CORNWALL, Andrea; COELHO, Vera Schattan P. (org.). *Novos espaços democráticos*... cit. p. 23.
[125] Evita-se, propositalmente, utilizar o termo "legítima".
[126] Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Tomemos a sério os cidadãos difíceis*... cit. p. 591. *Brokers,* na linguagem utilizada pelo autor, são intermediários entre a sociedade civil e o governo.

por 'peritos', 'técnicos', 'comissões de sábios', 'comissões de ética' que não têm qualquer responsabilidade política mas que traçam as linhas básicas nos mais diversos domínios."[127]

Mas existe, ainda, uma crescente e significativa interferência de *personagens estranhos* a esse sistema. Com o avanço dos meios de comunicação, é de extrema facilidade intervir na vida política de qualquer parte do mundo. Essa interferência é causada tanto pela facilidade de leitura de jornais diversos, de modo que as questões de uma sociedade acabam por intervir nas questões das demais de forma muito mais intensa do que antes era percebida, como pela possibilidade de comentar nesses espaços, ou seja, a emissão da opinião de alguém completamente estranho ao sistema em questões próprias a ele.

Outras interferências significativas foram percebidas recentemente como no caso do alerta dos democratas iranianos e na publicação de documentos sigilosos pelo sítio virtual *wikileaks*.[128] A questão da interferência de personagens estranhos, nesse fato ocorrido no Irã, recebe a conotação positiva que lhe deve ser dada – não é um fato a ser evitado, como seria em políticas ultrapassadas que desenvolviam regramentos que evitassem ao máximo a interferência, como é, por exemplo, o artigo 222 da Constituição brasileira de 1988[129] –, os Iranianos utilizaram amplamente o *twitter*[130] para dizer ao mundo que eles não aceitavam o governo ditatorial a que estão submetidos, acabando com o mito de que a democracia não era própria daquela cultura e que tentar levar ideais democráticos para membros daquelas sociedades seria uma afronta cultural, pois não desejavam a democracia.

Mentira desfeita e demonstrada ao mundo inteiro através do *twitter*, que informou que existem, sim, movimentos democráticos iranianos, apesar das ações sufocantes daquele governo – alguns líderes foram recentemente executados, nas vésperas do acordo firmado entre Brasil, Turquia e Irã[131].

---

[127] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Tomemos a sério os cidadãos difíceis*... cit. p. 598.

[128] Recentemente, novo grupo denominado "anonymous", formado por especialistas em segurança eletrônica: "hackers", vem interferindo significativamente em diversos países, coagindo políticos e até mesmo organizações criminosas com ameaças de revelações diplomáticas e pessoais.

[129] O artigo recentemente reformulado pela Emenda Constitucional nº 36 já está de certa forma ultrapassado, pois não atinge a realidade fática da evolução que faz com que seja difícil impedir a participação destes personagens, devendo, portanto, buscar otimizar essa participação, não impedi-la (por exemplo, traçando diretrizes de ampliação do direito de resposta, inclusive em acordos internacionais que sejam feitos sobre o tema).

[130] O *twitter* é um meio de comunicação que vem conquistando espaço de forma bastante significativa em que só é possível escrever textos com até 140 (cento e quarenta) caracteres. Os usuários escolhem as pessoas as quais pretendem acompanhar e, imediatamente, quando aquela pessoa publica algum microtexto, todos os seus seguidores podem ler. Forma-se, assim, uma rede, qualificada de acordo com o interesse pessoal de cada usuário.

[131] Sobre a execução dos líderes democráticos e severas críticas ao acordo firmado pelo Brasil e pela Turquia com o Irã estão bem colocadas na opinião FRIEDMAN, Thomas L. *As Ugly as It Gets*. *In:* New York Times, 25 de maio de 2010. Disponível em <<http://www.nytimes.com/2010/05/26/opinion/26friedman.html>> último acesso em 02 de setembro de 2010.

Miriam Leitão, em coluna radiofônica na Rádio CBN, no dia 23 de junho de 2009[132], comentando sobre as eleições do Irã, analisou a força das manifestações no *twitter*, explicando ser um país extremamente fechado pela censura, "estigmatizado um pouco pela política externa americana" de forma que dava a "impressão que todo mundo era como Ahmadinejad". As manifestações deflagraram um país que tem uma discussão, uma deliberação.

A jornalista informou, utilizando os dados do Irã: "É uma população muito jovem" (...) "cerca de 70% são menores de 30 anos", descompromissados com a revolta de 79 da revolução islâmica que colocaram os aiatolás no poder, "eles não conseguem se lembrar, porque não viveram aquela época, do quanto era repressor o governo passado" do xá Reza Pahlavi, "só conseguem se lembrar o quanto é repressor o regime que sucedeu, que é o regime teocrático dos aiatolás"[133].

O líder supremo do Irã, o aiatolá "Ali Khamenei, não se submete a nenhuma eleição, tudo se submete a ele, inclusive a mídia. Ele controla tudo", continua a jornalista, "O presidente é eleito dentre os candidatos que o conselho permite, mas com poderes específicos". No final, "quem manda mesmo é o conselho de aiatolás, comandado por esse líder supremo"[134].

E segue informando que "houve um racha dentro deste grupo" (regime dos aiatolás). Para a jornalista, "houve uma eclosão de um movimento que veio crescendo dentro da sociedade", por "jovens plugados na internet e aderindo às novas mídias e às novas ferramentas de comunicação" (...) "com cálculo de 75 mil *blogueiros* no país"[135]. "Armados com esses instrumentos, celulares, internet, os jovens fizeram o papel da imprensa, que foi expulsa" (...) "inclusive com prisões de correspondentes".[136]

O caso demonstrou que existe no Irã uma sociedade que quer ser democrática, com jovens atualizados via internet e mulheres buscando maior espaço, que

---

[132] LEITÃO, Miriam. *A força dos protestos no Irã*. Coluna radiofônica proferida na rádio CBN. São Paulo: 2009. Disponível em <<http://cbn.globoradio.globo.com/comentaristas/miriam-leitao/2009/06/23/FORCA-DOS-PROTESTOS-NO-IRA-IMPRESSIONA.htm>> último acesso em 02 de setembro de 2010.
[133] LEITÃO, Miriam. *A força dos protestos no Irã*... cit.
[134] LEITÃO, Miriam. *A força dos protestos no Irã*... cit.
[135] *"blogueiros"* são os usuários de *blogs*, páginas da internet destinadas a notícias e comentários pessoais. Os usuários são aqueles que pesquisam diversos blogs dentro dos temas preferidos e, normalmente, mantém um próprio, atualizado constantemente. O instrumento revolucionou, também, pela liberdade de expressão ampla, principalmente aos jornalistas, que normalmente sofrem censuras editoriais, existentes pelos interesses de pauta dos meios em que atuam profissionalmente (limites de espaço; pressão econômica de patrocinadores, etc.). Em seus blogs pessoais, jornalistas podem desenvolver as matérias de acordo com sua vontade, sem esses limites editoriais.
[136] LEITÃO, Miriam. *A força dos protestos no Irã*... cit.

surpreenderam o mundo com a existência de um Irã desconhecido, conforme bem aponta a jornalista Miriam Leitão.[137]

O caso das eleições do Irã demonstra claramente como a revolução dos meios de comunicação já mudou um país por criar uma perspectiva de avanços na democracia daquele Estado. É exemplo, portanto, de "interferência de personagens estranhos", pois se desenvolveu efetivamente do surgimento de relacionamentos virtuais múltiplos, com troca contínua de informações, em que diversas pessoas que não se relacionam diretamente com a política iraniana acabaram por influenciar na política local.

O outro exemplo dado de interferência de *personagens estranhos* é a recorrente publicação pelo sítio virtual *wikileaks* de documentos sigilosos.

Boa explicação sobre o fenômeno recente do *wikileaks* foi dada por Alec Duarte[138], que explica que o sítio virtual trabalha com a ideia de divulgação rápida de notícias sigilosas e tem parcerias com importantes mídias impressas como o "*The New York Times*" (EUA), "*Guardian*" (Reino Unido), "*El País*" (Espanha), "*Le Monde*" (França), "*Der Spiegel*" (Alemanha), "Folha de São Paulo" (Brasil), dentre outros.[139]

Em análise ao nome dado ao sítio virtual o professor diz ser a palavra *wiki* de origem havaiana cujo significado é "rápido", "veloz", enquanto *leaks* tem origem inglesa e significa "vazamento", "contar anonimamente". Portanto, o próprio nome se traduz como "contar anonimamente de forma rápida"[140]

Pela explicação, o sítio receberia documentos sigilosos de pessoas ligadas aos órgãos, como, por exemplo, do pentágono estadunidense, e passaria com alta velocidade

---

[137] LEITÃO, Miriam. *A força dos protestos no Irã...* cit.

[138] DUARTE, Alec. *Ação do WikiLeaks é união entre melhor do jornalismo on-line e impresso*. Rádio Folha, 29 de novembro de 2010. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/multimidia/podcasts/838072-alec-duarte-acao-do-wikileaks-e-uniao-entre-melhor-do-jornalismo-on-line-e-impresso.shtml>> último acesso em 13 de novembro de 2011.

[139] Estas mídias formariam "um grupo de informações internacionais" segundo notícia Folha de São Paulo. *China contrata hackers desde 2002; veja mais revelações do WikiLeaks*. 29 de novembro de 2010. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/837822-china-contrata-hackers-desde-2002-veja-mais-revelacoes-do-wikileaks.shtml>> último acesso em 13 de dezembro de 2010.

[140] Tradução feita por Alec Duarte. DUARTE, Alec. *Ação do WikiLeaks é união entre melhor do jornalismo on-line e impresso....* cit. A explicação do próprio sítio é de que "WikiLeaks is a non-profit media organization dedicated to bringing important news and information to the public. We provide an innovative, secure and anonymous way for independent sources around the world to leak information to our journalists. We publish material of ethical, political and historical significance while keeping the identity of our sources anonymous, thus providing a universal way for the revealing of suppressed and censored injustices." De livre tradução: "WikiLeaks é uma organização sem fins lucrativos dedicada a trazer importantes notícias e informações para o público. Nós fornecemos uma maneira inovadora, segura e anônima de fontes independentes ao redor do mundo para vazar informações para nossos jornalistas. Nós publicamos material de valor ético, político e histórico, mantendo a identidade das fontes anônimas, proporcionando assim um caminho universal para a revelação de injustiças reprimidas e censuradas." Disponível em http://www.wikileaks.ch/ último acesso em 13 de dezembro de 2010.

às mídias parceiras, espalhadas por todo o mundo e nas diversas línguas existentes, além de publicar em seu próprio sítio virtual. Essa forma de divulgação receberia, segundo o professor, maior importância e credibilidade.

O sítio divulga documentos secretos já há bastante tempo, mas ganhou maior importância nos últimos meses devido ao vazamento em massa de mais de 250.000 documentos da diplomacia estadunidense. Segundo notícia da Folha de São Paulo, foram "251.288 documentos enviados por 274 embaixadas.". Esmiuçando os documentos, a matéria noticia que

> 145.451 tratam de política externa, 122.896, de assuntos internos dos governos, 55.211, de direitos humanos, 49.044, de condições econômicas, 28.801, de terrorismo e 6.532, do Conselho de Segurança da ONU.[141]

As divulgações feitas pelo sítio, em geral, causaram politicamente apenas desconforto diplomático, entretanto, mais do que esse mero desconforto, gerou verdadeira intromissão de *personagens estranhos* ao tornar público dados que eram sigilosos e expor bastidores da política internacional.

Essas e outras interferências de *personagens estranhos* ocorrem diuturnamente, de diversas formas, com impossível regramento suficiente que as limite.

2.5. Os cidadãos difíceis

Percebe-se que os pontos são necessariamente interligados e, deles, nasce o último: o surgimento de "cidadãos difíceis", termo empregado por Canotilho em texto tópico enviado ao XIV Curso Internacional de Cascais em 16 de junho de 2007 e publicado no Brasil em obra dedicada a Fábio Konder Comparato.[142]

Sua preocupação não é distinta das já apresentadas por Giddens e da conclusão do trecho de Balesteiro. Embora expresso em outras palavras, são os *cidadãos difíceis* de Giddens os "desinteressados ou desiludidos com os mecanismos políticos ortodoxos.", que formam o "não-partido dos não-eleitores"[143]

Assim como, também em expressão distinta, Balasteiro chama de "refluxo à democracia", explicando designar "uma categoria de eventos que inclui três fenômenos particulares: o afastamento da política, a renúncia à política e a recusa à política", frutos das

---

[141] Folha de São Paulo. *China contrata hackers desde 2002*... cit.
[142] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Tomemos a sério os cidadãos difíceis*... cit. p. 591.
[143] GIDDENS, Anthony. (org.) *O debate global sobre a terceira via*... cit. p. 24.

> promessas não cumpridas pela democracia: a má distribuição do poder; a representação dos interesses neocorporativos; a inviabilidade de uma sociedade igualitária diante do poder das elites corporativas.[144]

José Maurício Domingues também aborda o tema, incluindo-o como característica da modernidade que tem "avançado, em grande medida, calcada no que se costuma chamar de 'mecanismos de desencaixe'", termo que emprega para o fenômeno, que explica: "Ao retirar os indivíduos de contextos em que encontram uma identidade e se têm suas práticas definidas de forma já dada e mais constante, esses mecanismos introduzem maior fluidez e labilidade na vida social"[145].

A preocupação é a mesma: o número crescente de pessoas deslocadas no processo democrático.

Rosavallon ensina que

> o campo político não é somente organizado por forças claramente determinadas (paixões, interesses); ele é também o território de experimentos e exploração. Em suma, pode-se argumentar que a democracia não é somente uma solução, cuja história pode ser reduzida a uma confrontação entre progresso e reação, que é às vezes brutal e às vezes sutil (Foucault deu uma grande contribuição ao lançar luz sobre esses aspectos sutis). A democracia é também um *problema*, sentido como tal pelos atores sociais.[146]

Em Canotilho é possível compreender melhor o alcance do problema, pois o autor afirma em crítica à forma como a democracia dialógica está se desenvolvendo em Portugal que, para que sejam possíveis as transformações políticas desejadas, é necessário levar mais a sério os "cidadãos difíceis", pois só a partir deles é que será possível propor essas transformações. Explica, então, que o cidadão "é difícil porque nenhum dos lugares tradicionais da récita política se revela apto a suportar as novas práticas colectivas."[147]

O autor passa, então, a demonstrar as dificuldades encontradas pelo cidadão nos espaços que antes eram os tradicionais de desenvolvimento cívico: "A escola é difícil. A velha escola republicana defronta-se com a fuga para a escola privada"[148] e expõe a degradação do ensino público português, que, pelo que se percebe da exposição de Canotilho, começa a tomar, agora, rumos bastante conhecidos aqui no Brasil, pois "Os alunos da

---

[144] BALESTERO, Gabriela Soares. *O orçamento participativo e o papel do Estado*... cit. p. 83.
[145] DOMINGUES, José Maurício. *Cidadania, direitos e modernidade*... cit. p. 213. Para a afirmação, o autor firma seu pensamento em Anthony Giddens.
[146] ROSANVALLON, Pierre. *Por uma história do político*... cit. p. 61.
[147] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Tomemos a sério os cidadãos difíceis*... cit. p. 593.
[148] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Tomemos a sério os cidadãos difíceis*... cit. p. 593.

'pública' – alegam alguns – são desordeiros, violentos e desinteressados. Os professores protestam, queixam-se e ninguém os ouve."[149].

Nesta mesma perspectiva de ambientes degradados ou modificados, continua analisando:

> As cidades, as vilas e as aldeias são difíceis. Umas já não têm pessoas. Outras não têm alma. Nem sequer ruas ou praças com gente e serviços públicos. Dessubstancializam-se e a cidadania é trocada pelo consumo nos conglomerados de mercados globais.[150]

Essa degradação também já ocorreu no Brasil, onde a migração excessiva para os núcleos urbanos esvaziou pequenas cidades que, antes, podiam desenvolver a cidadania em suas praças e coretos, enquanto, nos grandes centros urbanos, a superpopulação e todos os problemas decorrentes, tornam cada vez mais raras as possibilidades deste relacionamento cívico. Entretanto, os motivos que levaram Portugal a este fenômeno parecem ser outros, mais diretamente relacionados ao aumento populacional, restrição territorial e unificação europeia, enquanto aqui, em verdade, o que leva a este fenômeno é a inexistência do Estado em vários pontos do país, desde pequenas cidades em regiões pobres, até grandes núcleos populares de baixa renda, nos quais o crime organizado atua no lugar do poder público negligente.

Canotilho segue dizendo, em suma, que as universidades são difíceis, pois não acompanharam as modificações do ensino de base, e os doutores agora já não encontram a segurança de futuro que antes encontravam; o território é difícil, em uma análise que faz de justiça territorial e "erosão humana e cultural de mais de dois terços do território português"[151].

Finalmente, chega à dificuldade do Estado Social, por suas dificuldades de manutenção dos serviços públicos e desenvolvimento de políticas públicas, com tendência a privatizações, e a dificuldade da democracia, que deixa de ser representativa para ser uma "democracia delegativa" na qual, "juntamente com as 'sondagens de opinião' os fóruns televisivos de prós e contras furtam-se à participação activa e a praticas deliberativas sustentadas."[152]

Conclui que "no meio de tudo isto há pessoas, há normas, há valores. Muitas das dificuldades conduzem também ao silêncio do cidadão e do profano"[153].

---

[149] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Tomemos a sério os cidadãos difíceis*... cit. p. 593.
[150] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Tomemos a sério os cidadãos difíceis*... cit. p. 593.
[151] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Tomemos a sério os cidadãos difíceis*... cit. p. 594.
[152] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Tomemos a sério os cidadãos difíceis*... cit. p. 594.
[153] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Tomemos a sério os cidadãos difíceis*... cit. p. 594.

O cidadão difícil é, portanto, fruto desta modernidade. Até mesmo fenômenos positivos, como o avanço tecnológico, geram seu surgimento. Giuseppa Spenillo explica que

> as práticas de uso das tecnologias sempre mais sofisticadas de informação se voltam para o indivíduo isolado, silencioso e despegado de qualquer amarra territorial/espacial. Além de fechar-se em si, preenchido de informações mas vazio de diálogo, o indivíduo da era tecnológica vai também se desvinculando culturalmente de seus grupos identitários (sem vincular-se a outros), uma vez que não produz nem interpreta o mundo a partir de uma lógica compartilhada (como nas relações pessoais). É o esfacelamento da cultura[154]

A percepção de que a soma destes fatores[155] leva a uma perspectiva de evolução da democracia é verdadeiramente dialética. Ao mesmo tempo que diversos fatores levam ao afastamento de diversos grupos de cidadãos, os meios e instrumentos da democracia se desenvolvem em busca deles, ou buscados por eles. Paradoxalmente, através deste desenvolvimento dos instrumentos, surgem novos problemas que afastam outros grupos, que novamente desenvolverão outros meios de participação.

Essa reacomodação contínua de grupos na democracia aparentemente norteará o desenvolvimento no decorrer das próximas décadas. Importante para se compreender essa dialética, é perceber que a busca de soluções de problemas só surge quando os problemas se tornam perceptíveis, ou, neste caso, politizados. Assim, o grupo que se torna "difícil" e se afasta da democracia num primeiro momento é resgatado, ou busca sua participação em outro. Assim que se acomoda, o grupo tende à inércia, seja de participação, seja de afastamento. Modificadas as circunstâncias, sai dessa inércia e modifica seu posicionamento.

Essa acomodação é percebida principalmente quando se elegem essas crises como fatores de evolução da democracia, pois, se existisse uma satisfação política da sociedade com o sistema partidário e com a democracia representativa, estaria inerte. Poucos cidadãos buscariam seu espaço como representantes, enquanto a maioria estaria satisfeita em ser representada.

Essa dialética é perceptível, também, diante de governos autoritários. Quanto maior o autoritarismo, maior a vontade do povo de constituir um Estado democrático.

---

[154] SPENILLO, Giuseppa. *Comunicação comunitária e novas tecnologias: por uma formação profissional em busca da cidadania*. *In:* PERUZZO, Cicilia M. Krohling (org.). *Vozes cidadãs*. São Paulo: Angellara Editora, 2004. p. 250.

[155] Revolução dos meios de comunicação, crise do sistema partidário, crise da representatividade e surgimento de cidadãos difíceis.

Tudo que foi dito até aqui diz respeito à participação dos cidadãos na sociedade, não ao compartilhamento do poder de decidir.

O desenvolvimento de instrumentos de compartilhamento do poder seria decisivo para uma melhoria significativa desta dialética.

Canotilho, quando da conclusão de seu texto, demonstra sua preocupação com as modificações em políticas públicas:

> (...) A pergunta é: quando é que existe uma transformação de uma política pública, ela mesmo inserida, no âmago do político? Em termos resumidos diremos que há uma mudança das políticas públicas (ou apenas de uma política) quando se registram três mudanças: (1) mudança dos *objectivos políticos* e, de um modo geral, dos quadros normativos que orientam a acção pública; (2) – mudança dos *instrumentos* possibilitadores da concretização e dinamização de uma política pública; (3) mudança dos *quadros institucionais* estruturadores da acção pública num determinado domínio.[156]

O autor questiona se existe "autonomia política dos governos nacionais perante a necessidade de mudança"[157].

Em exemplos do Estado português como modificações no funcionalismo público, privatizações e terceirizações de serviços públicos e até mesmo referente à proibição de publicidade de vinho sem preocupação com a questão de emprego e economia rural, Canotilho chama estes temas de *hiperescolhas* e questiona se não deveriam todos participar destas *hiperescolhas*:

> Propor-vos-ia outro momento de suspensão reflexiva: o de saber se nós próprios nestes esquemas de participação dialógica não nos devemos arrogar à qualidade de actores competentes e hábeis para entrarmos na discussão produtiva das hiperescolhas. É que as transformações da política estão hoje a ser capitadas por uma legião de *policy brokers* ('tradutores do real', 'mediadores') acanhados em universos de sentido, defendendo interesses particulares.[158]

Canotilho termina por concluir que a mudança de referenciais nas transformações políticas leva ao surgimento de novos grupos de cidadãos difíceis, de que eles precisam ser observados dentro deste movimento, pois não podem ser esquecidos, abandonados, em suas palavras: "quem quiser levar a cabo estas transformações da política não pode exigir o 'harakiri' a estes cidadãos. Afinal, são os 'cidadãos difíceis' que marcam, muitas vezes, o ritmo das transformações"[159].

---

[156] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Tomemos a sério os cidadãos difíceis*... cit. p. 598.
[157] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Tomemos a sério os cidadãos difíceis*... cit. p. 598.
[158] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Tomemos a sério os cidadãos difíceis*... cit. p. 599.
[159] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Tomemos a sério os cidadãos difíceis*... cit. p. 600.

Portanto, é possível fincar âncora nas preocupações de Canotilho para afirmar a existência de uma dialética no panorama democrático entre o desenvolvimento de instrumentos da democracia e o surgimento de grupos de cidadãos difíceis, assim como na existência de uma necessidade de desenvolvimento de instrumentos de compartilhamento do poder decisório, para que esta dialética seja positiva nesta evolução.

Deste ponto conclui-se que, dentro do conceito de cidadania, não é possível limitar-se aos direitos de participação, devendo existir, também, meios de compartilhamento do poder decisório.

Quanto à terminologia empregada por Canotilho de "hiperescolhas", adota-se aqui a utilização de outro termo, trazido por Jorge Galvão, que parece ser mais adequado: "desacordos morais razoáveis"[160]

Estes desacordos são questões em que as divergências existentes não podem ser solucionadas através de ampliação de pesquisas e conhecimentos, ou seja, quanto maior a pesquisa e o conhecimento empregado ao debate, maior será a divergência, pois não existe propriamente um lado "certo" e outro "errado".

Em outras palavras, não é o desconhecimento que leva a pessoa a ser favorável ou contrária a determinado assunto de desacordo moral razoável, portanto, a ampliação do conhecimento só levará a maior afirmação de seu posicionamento e não ao seu abandono.

O melhor exemplo parece ser o do aborto. Não é possível julgar que um dos lados do debate esteja certo, enquanto outro esteja errado, e supor que, se este lado errado ampliar seus estudos, irá modificar sua opinião.[161]

As questões que não são "desacordos morais razoáveis" são aquelas que, ao contrário, a boa elucidação dos dados decorrentes leva a um posicionamento firme e a um abandono do ponto contrário, que era fruto de mero desconhecimento.

---

[160] O termo é trazido por Jorge Galvão para analisar questões que não poderiam ser decididas pelo Judiciário, sendo estas, para o autor, exclusivas dos poderes democraticamente constituídos. GALVÃO, Jorge Octávio Lavocat, *Entre Kelsen e Hércules: Uma Análise Jurídico-Filosófica do Ativismo Judicial no Brasil*. *In:* AMARAL JR., José Levi Mello do (coord.). *Estado de direito e ativismo judicial*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

[161] Boa parte da questão suporta debates religiosos. Não é democrático supor que os valores religiosos devam ser afastados de um debate político. Apesar de aparente afronta ao laicismo estatal, é exatamente o oposto: apenas a ampla liberdade religiosa que permite a intromissão dos argumentos religiosos sem tentar afastá-los é que contribui ao Estado Laico. Afastar os argumentos religiosos do tema seria supor que ter religião é errado ou desaconselhável para o Estado democrático. Importante destacar que o Estado laico democrático não impede seus personagens de ter religiões, mas, sim, que a própria estrutura governamental tenha uma escolha religiosa – e o ateísmo é uma – e afaste as outras.

O valor moral que lhe é incluso é nulo em uma das escolhas possíveis, ou absurdo diante do ordenamento jurídico carregado de outros valores.

Portanto, substitui-se a proposta de terminologia de Canotilho de "hiperescolhas" para escolhas de "desacordos morais razoáveis", aos quais é desejável ampliar as possibilidades de compartilhamento do poder e não de mera participação.

O alcance desta proposta compreende uma aceitação de que em alguma medida ainda existirá a representatividade, entretanto a representatividade desejada pela democracia é a mínima, não a máxima.

Os representantes devem ser responsáveis pela boa deliberação dos temas de "desacordos morais razoáveis"; pela decisão final em processo dialógico deliberativo das decisões em que se pressupõem necessidades de conhecimentos mais qualificados e que não constituam "desacordos morais razoáveis"; e tomada das decisões urgentes. Além, obviamente, da escolha dos temas a serem decididos e do controle dos abusos da maioria.

A diferenciação entre as questões de "desacordos morais razoáveis" ou "desacordos morais não razoáveis" só é possível durante o processo deliberativo, sendo, portanto, também incumbido aos representantes distingui-las.

3. A história do conceito de cidadania

3.1. Conceitos distintos levam à busca de precedentes distintos: os hebreus e os *politikon zoon*

Conforme lecionou Ulrich K. Preuss em 1º de dezembro de 2003 no Centro de Constitucionalismo Comparado da Universidade de Chicago nos Estados Unidos[162], a cidadania teve origem quando as sociedades perceberam que seus problemas eram melhor resolvidos por grupos de pessoas com qualidades pessoais e recursos e não de forma centralizada nas mãos de um único líder, ou proprietário de terra, chefe da tribo, clã, ou família. Nascia, ali, para o autor, uma cidadania.

O estudo histórico requer cuidados significativos, principalmente na tentativa de encontrar "células-embrionárias" de conceitos, pois estas são, naturalmente, variadas e pequenas diferenças semânticas geram enormes distâncias de propósitos.[163]

Rosanvallon, tratando do assunto, usa a própria democracia como exemplo e ensina:

> a relação entre liberalismo e democracia durante a Revolução Francesa não pode ser resolvida como um debate de alto nível travado por Rousseau e Montesquieu. Deve-se fazer um esforço para entender o que as pessoas que citaram estes autores como autoridades leram de fato nas obras deles; estudar o calhamaço das petições enviadas à Assembleia Nacional; imergir no mundo dos panfletos, inclusive os satíricos; reler debates parlamentares, familiarizar-se com as práticas dos clubes e comitês. Também é necessário estudar a história das palavras e o desenvolvimento da linguagem (democracia não significa a mesma coisa em 1789 e 1793, por exemplo). Essa história é naturalmente multifacetada.[164]

---

[162] PREUSS, Ulrich K. *The ambiguous meaning of citizenship*. Paper presented at the University of Chicago Law School to the Center for Comparative Constitutionalism – December 1, 2003 Disponível em <<http://ccc.uchicago.edu/docs/preuss.pdf>> último acesso em 14 de agosto de 2010. p. 01.

[163] Erik Saddi Arnesen, ancorado em Will Kymlicka e Wayne Norman, aponta este mesmo problema de pluralidade de possibilidades de pesquisas a cerca da cidadania, tendo em vista ser termo polissêmico: "O estudo da conceituação de cidadania poderia iniciar-se em diferentes momentos históricos – na antiguidade, na vassalagem feudal, nas Revoluções Liberais dos séculos XVII e XVIII –, sendo que nenhum deles parece garantir ao pesquisador tranquilidade suficiente para enxergar completude em sua exposição. Como afirmaram KYMLICKA e NORMAN, o 'âmbito de uma *teoria da cidadania* é potencialmente ilimitado – quase todo problema em filosofia política envolve relações entre cidadãos ou entre cidadãos e o Estado'". Tradução do próprio autor. ARNESEN, Erik Saddi. *Educação e cidadania na constituição federal de 1988*. Dissertação de mestrado apresentada ao programa de pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo do Largo São Francisco, sob a orientação de Nina Beatriz Stocco Ranieri, São Paulo: 2010. p. 12. O autor cita KYMLICKA, Will; NORMAN, Wayne. *Retorno f the citizen: A Survey os Recent Work on Citizenship Theory, in Ethics*, v. 104, n. 2, 1994. p. 353.

[164] ROSANVALLON, Pierre. *Por uma história do político*... cit. p. 45.

Assim, dentro das possibilidades de uma pesquisa jurídica, a análise histórica do conceito de cidadania far-se-á com os cuidados necessários para que não incorra nestes e em outros erros.

Em análise distinta da cidadania de Preuss apresentada acima, Jaime Pinsky parte da premissa de que "exercer cidadania plena é ter direitos civis, políticos e sociais."[165] e busca, neste conceito, uma evolução histórica da conquistas dos direitos inerentes (civis, políticos e sociais).

O autor inicia a obra, que organizou, explicando que

> Cidadania não é uma definição estanque, mas um conceito histórico, o que significa que seu sentido varia no tempo e no espaço. É muito diferente ser cidadão na Alemanha, nos Estados Unidos ou no Brasil (para não falar dos países em que a palavra é tabu), não apenas pelas regras que definem quem é ou não titular da cidadania (por direito territorial ou de sangue), mas também pelos direitos e deveres distintos que caracterizam o cidadão em cada um dos Estados-nacionais contemporâneos. Mesmo dentro de cada Estado-nacional o conceito e a prática da cidadania vêm se alterando ao longo dos últimos duzentos ou trezentos anos. Isso ocorre tanto em relação a uma abertura maior ou menor do estatuto de cidadão para sua população (por exemplo, pela maior ou menor incorporação dos imigrantes à cidadania), ao grau de participação política de diferentes grupos (o voto da mulher, do analfabeto), quanto aos direitos sociais, à proteção social oferecida pelos Estados aos que dela necessitam.[166]

No texto que inaugura a obra[167], o autor identifica o surgimento de um deus que protege os homens, impõe valores de justiça e de igualdades. Nesta importante análise que culminará em uma "célula-embrionária" mais palatável de sociedade que busca por direitos hoje tidos como cívicos, o autor ensina que manuais antigos e desatualizados costumam atribuir aos hebreus a criação do monoteísmo, entretanto, existem outras inúmeras passagens históricas anteriores de povos que idolatravam um único deus.

Aos deuses sempre foi imputada a proteção em batalhas. O que realmente pode ser atribuído como novo ao povo hebreu é um deus que se preocupa com questões sociais. "Um deus que, se não fosse anacronismo, diríamos preocupado com a cidadania"[168]

> (...) muitos povos desfraldaram seus deuses guerreiros e creditaram parte dos méritos de seus soldados à atuação de seu deus dos exércitos. Tanto a expansão muçulmana do final do primeiro milênio como as Cruzadas, perpetradas pelos cristãos europeus, basearam-se na concepção de um deus guerreiro que não diferia muito dos deuses tribais como o hebreu. Não, não foi essa, com certeza, a contribuição original dos hebreus à civilização.

---

[165] PINSKY, Jaime. *Introdução*. *In:* PINSKY, Jaime. PINSKY, Carla Bassanezi (org.). *História da cidadania*. 3. ed.. São Paulo: Contexto, 2005. p. 09.
[166] PINSKY, Jaime. *Introdução*... cit. p. 09.
[167] PINSKY, Jaime. *Hebreus, os profetas sociais e o deus da cidadania*. *In:* PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. (org.). *História da cidadania.* 3. ed.. São Paulo: Contexto, 2005. p. 15.
[168] PINSKY, Jaime. *Hebreus, os profetas sociais e o deus da cidadania*... cit. p. 16.

> Seu grande legado foi a concepção de um deus que não se satisfazia em ajudar os exércitos, mas que exigia um comportamento ético por parte de seus seguidores. Um deus pouco preocupado em ser o objeto da idolatria das pessoas e com o sacrifício de animais imolados em seu holocausto, mas muito comprometido com problemas vinculados à exclusão social, à pobreza, à fome, à solidariedade.[169]

O autor se preocupa, então, em identificar a necessidade histórica para o surgimento de um deus preocupado com cidadania. Posicionando cronologicamente, explica que o momento histórico de surgimento do monoteísmo ético foi o da decadência da monarquia do povo hebreu após a separação que lhe dividiu em Judá e Israel (por volta do século VIII a.C.) como fundamento na doutrinação dos *profetas sociais*, que se desenvolve como base das futuras grandes religiões ocidentais.

> Cronologicamente sabemos que o monoteísmo ético encontraria sua expressão não no período tribal (que vai até o final do século XI a.C.), nem durante o reinado de Saul, o primeiro rei; de Davi, o verdadeiro criador da monarquia unificada; de Salomão, o grande conquistador, aquele que definiu as fronteiras com armas e sabedoria; mas já no período da decadência da monarquia, após a separação que dividiu a monarquia nos reinos de Judá, ao sul, e de Israel, ao norte.
> A doutrinação dos chamados profetas sociais estabelece os fundamentos do monoteísmo ético, que é, por sua vez, a base das grandes religiões ocidentais (cristianismo e islamismo, além do judaísmo) e se constitui, provavelmente, na primeira expressão documentada e politicamente relevante (até por consequências históricas) do que poderíamos chamar de pré-história da cidadania.[170]

Fábio Konder Comparato encontra neste período a "proto-história dos direitos humanos" que "começa nos séculos XI e X a.C., quando se instituiu , sob Davi, o reino unificado de Israel, tendo como capital Jerusalém"[171], e segue explicando que:

> Em manifesto contraste com os regimes monárquicos de todos os outros povos do passado e de sua época, o reino de Davi, que durou 33 anos (c. 996 a c. 963 a.C.), estabeleceu, pela primeira vez na história política da humanidade, a figura do rei-sacerdote, o monarca que não se proclama deus nem se declara legislador, mas se apresenta, antes, como o delegado do Deus único e o responsável supremo pela execução da lei divina.[172]

Para o autor esta seria a célula-embrionária do Estado de Direito.

Pinsky afirma que as inúmeras perseguições sofridas pelo povo judeu fez com que surgisse uma ideia de necessidade de superioridade ética, para que parasse de sofrer tais perseguições. O povo judeu é, então, marcado por uma ideologia de "povo eleito" com uma missão superior de garantir a ética.

---

[169] PINSKY, Jaime. *Hebreus, os profetas sociais e o deus da cidadania*... cit. p. 16.
[170] PINSKY, Jaime. *Hebreus, os profetas sociais e o deus da cidadania*... cit. p. 16.
[171] COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*... cit. p. 53.
[172] COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*... cit. p. 53.

> (...) desde as primeiras letras até os seminários rabínicos ensinava-se a necessidade de cada judeu fazer valer os valores de justiça e fraternidade estabelecidos por Deus e cumpridos por seus ancestrais. Na prática da ética residiria a diferença fundamental entre o judeu e o não judeu (gentio).[173]

Mas, de fato, o que gera a necessidade histórica do povo hebreu de buscar valores éticos, justos e igualitários é o que o autor chama de "revolução nostálgica"[174], uma ruptura na relação homem-poder que gera uma revolução paradoxalmente fundada em ideias reacionárias em uma nostalgia de um passado imaginário.

O que leva o povo hebreu a aceitar as pregações dos profetas, que antes eram malvistos[175] é a decadência da monarquia que estava dividida entre Judá e Israel. Em breve síntese da história daquela sociedade antes da monarquia, o povo hebreu se dividia em doze tribos que tinham como líderes os juízes, divididos em duas categorias:

> Uns, como Débora ou Samuel, tinham por função ouvir as partes em eventuais desavenças dentro de cada tribo, ou entre elas. Outros, e Sansão é o exemplo mais evidente, não passavam de líderes guerreiros, cujo papel ganhava importância em época de guerra e desaparecia quase por completo em tempos de paz.[176]

A monarquia que substitui essa formação tribal concentra na casa real a estrutura "militar, burocrática, religiosa, ideológica"[177], como foi o Templo de Salomão, o terceiro rei, de conhecida grandeza.

> Após sua criação elabora-se uma série de normas que ritualizam a religião e obrigam os súditos a visitar, frequentemente, o templo, que passa a ser o único centro de culto yahavista (de Yahavé, 'aquele que é', Deus) e lá pagar uma taxa, o shekel. O templo atuava lado a lado com o rei e a visita do povo ao centro religioso era também uma manifestação de subordinação à Casa de Davi.[178]

Quando essa estrutura entra em crise e se divide em Judá e Israel, "as pessoas comuns se perguntam qual o sentido de viver mal numa Monarquia e se não seria melhor viver, como os antigos, numa estrutura tribal"[179]

O autor ainda explica que essa nostalgia surgida na época da decadência da monarquia era de um tempo ao qual o povo não havia vivido, de três séculos antes, que era a

---

[173] PINSKY, Jaime. *Hebreus, os profetas sociais e o deus da cidadania*... cit. p. 18.
[174] PINSKY, Jaime. *Hebreus, os profetas sociais e o deus da cidadania*... cit. p. 25.
[175] Segundo Pinsky, "A palavra hebraica para profeta [*nabi* ou *navi*] designava originalmente uma espécie não muito confiável de gente que afirmava prever o futuro" PINSKY, Jaime. *Hebreus, os profetas sociais e o deus da cidadania*... cit. p. 21.
[176] PINSKY, Jaime. *Hebreus, os profetas sociais e o deus da cidadania*... cit. p. 25.
[177] PINSKY, Jaime. *Hebreus, os profetas sociais e o deus da cidadania*... cit. p. 25.
[178] PINSKY, Jaime. *Hebreus, os profetas sociais e o deus da cidadania*... cit. p. 25.
[179] PINSKY, Jaime. *Hebreus, os profetas sociais e o deus da cidadania*... cit. p. 25.

época tribal descrita, mantida pela tradição oral. Diante desta crise, a palavra do profeta, que se dizia representante de deus, e atacava aqueles que lhes oprimiam, ganha força.

Como exemplo, dentre outros, o autor transcreve a palavra de Amós, em nome de deus, zangado com a iniquidade no povo que elegeu:

> Ouvi a palavra que o Senhor pronunciou contra vós, filhos de Israel, contra toda a família que eu tirei da terra do Egito, dizendo: "de todas as linhagens da terra só a vós reconheci como meu povo, por isso vos punirei por todas as vossa iniquidades"[180]

Importante perceber que a vontade do povo hebreu era de reconquistar a segurança e a igualdade mínima que teria existido, segundo a tradição oral lhe contava e semeava seu imaginário, na época das tribos.

Nas palavras do autor:

> Como, pois, continuar aceitando a Monarquia e o templo? As pregações dos profetas são, pois, ouvidas atentamente; a inquietação e as reclamações ganham volume. Entre a religião do templo, burocrática e sem esperanças para eles, e o discurso dos profetas, atingindo o que lhes parecia o centro do problema, a população se inclinava pela veemência destes. Não eram suas palavras pronunciadas por Deus, ele próprio? Elas não atingiam diretamente o templo, os ricos e os poderosos, aqueles que tinham criado e mantido um sistema político que os marginalizava? O povo tinha nostalgia de um tempo passado, que eles não tinham vivido, mas que a tradição oral mantivera vivo, o tempo em que, senão na realidade, no seu imaginário, as viúvas eram protegidas, os pobres não eram miseráveis, os ricos não eram tão poderosos, os bens estavam ao alcance de todos, não havia servidão, não se pagava o dízimo do templo.[181]

Nesta iminente ruptura na relação entre os indivíduos e o poder, os profetas eram os revolucionários que, paradoxalmente, como explica Pinsky, pregavam um deus justo que estimulava um sentimento reacionário no povo, de um passado que em seu imaginário era significativamente melhor do que aquela atualidade. Assim surge pela primeira vez na história uma luta por igualdade, o que seria o surgimento de um deus da cidadania.

> Pela primeira vez, desde que o mundo era mundo, ouviu-se com tamanha intensidade o grito dos oprimidos e dos injustiçados. Amós, principalmente, ousou fazer ouvir bem alto o retrato de uma sociedade injusta. Mais que isso, e nisso consistiu o seu caráter revolucionário, teve a coragem de dizer quais os caminhos que a sociedade deveria tomar para superar a injustiça e criar uma sociedade de pessoas com direitos individuais e sociais. (...) Ele e Isaías romperam com o ritualismo e com o pequeno deus nacional, um deus que necessitava do templo e dos sacerdotes para se impor. Ao criticarem o que existia e proporem uma nova sociedade, cortam suas amarras e partem para mar aberto. Desistem do deus do templo, de qualquer templo, e criam o deus da cidadania.[182]

---

[180] Amós, 3, 1-2 *Apud* PINSKY, Jaime. *Hebreus, os profetas sociais e o deus da cidadania*... cit. p. 23.
[181] PINSKY, Jaime. *Hebreus, os profetas sociais e o deus da cidadania*... cit. p. 26.
[182] PINSKY, Jaime. *Hebreus, os profetas sociais e o deus da cidadania*... cit. p. 27.

Mais importante do que reconhecer no povo hebreu do século VIII a.C. como "célula embrionária" da cidadania – até mesmo porque certamente outras anteriores existiram, mas sem registro histórico suficiente para identificá-las –, é a percepção e análise da tensão dialética existente entre o homem e o poder.

Retornando o foco a Ulrich K. Preuss, concebendo uma cidadania de participação do indivíduo na sociedade, liberdades e direitos políticos, o autor inicia seu artigo dizendo:

> Em um ponto na história da humanidade alguém teve a ideia de que a solução dos assuntos de sua comunidade não eram necessariamente de competência dos grandes proprietários de terras, dos ricos, dos líderes militares ou dos chefes das tribos mais poderosas, clãs, e famílias. Em outras palavras: sobre o chefe "natural" da comunidade; mas sim, a sobrevivência e o bem estar da comunidade podem ser melhor distribuídas se suas questões forem conduzidas por uma classe de indivíduos que, devido às suas qualidades pessoais e recursos, foram valiosos para a comunidade como um todo. Este foi o nascimento da ideia de Cidadania.
> Cabe à historiografia descobrir quem foi o primeiro a conceber esta ideia; A maioria dos autores atribui ao líder e reformador da política ateniense, Sólon (por volta de 630 – 560 antes de cristo)[183]

De fato, tão importante quanto observar o povo hebreu do século XIII a.C., que tem o primeiro registro histórico de busca por igualdades e inclusão social, é a análise da Atenas de Sólon, que é o primeiro precedente de registro suficiente de uma cidadania de participação do indivíduo nas atividades da sociedade[184].

Isso não é mero preciosismo, pois é a percepção da necessidade histórica que faz surgir na Atenas antiga a concepção de cidadania que permite construí-la até o nosso tempo e dar perspectiva futura.

---

[183] PREUSS, Ulrich K. *The ambiguous meaning of citizenship*. cit. p. 01.

[184] Arnesen explica esta importância na seguinte passagem: "Nesse período antigo, constatam-se, grosso modo, manifestações conceituais acerca de cidadão e cidadania desvinculadas de noções de liberdade e autonomia individual. Pelo contrário, a filosofia grega da época indicava que a relação entre cidadão e cidade-Estado compunha-se a partir do fundamento de que todos os indivíduos deviam comportar-se em função da *polis*, único espaço a permitir o pleno desenvolvimento humano." ARNESEN, Erik Saddi. *Educação e cidadania na constituição federal de 1988*... cit. p. 13 É também na antiguidade grega que se encontra a origem do conceito de não-cidadão, que seriam os bárbaros. Maria do Céu Fialho ensina: "O Outro, o Não-grego, que começa, desde muito cedo, a ser designado, na sua globalidade, de acordo com um critério de caráter linguístico aplicado negativamente, é o *bárbaros*. Preside ao critério desta designação a experiência de estranheza helênica perante seu linguajar incompreensível, que soa como '*bar bar'* – uma espécie de onomatopeia da incongruência." FIALHO, Maria do Céu. *Rituais de cidadania na Grécia antiga*. *In:* LEÃO, Delfim Ferreira; FERREIRA, José Ribeiro; FIALHO, Maria do Céu (org.). *Paideia e cidadania na Grécia antiga*. Coimbra: Ariadne Editora, 2006. p. 81.

Guarinello diz não ser possível "falar de continuidade do mundo antigo, de repetição de uma experiência passada e nem mesmo de um desenvolvimento progressivo que unisse o mundo contemporâneo ao antigo."[185]

No mesmo sentido, Rosanvallon ensina que:

> A história política não deve ser entendida como um desenvolvimento mais ou menos linear, que apresenta uma sucessão de conquistas e derrotas antes de nos conduzirem ao fim da história, com a democracia enfim celebrada ou a liberdade organizada. Em síntese: não há uma história hegeliana do político. Não se reivindica essa abordagem em função apenas de uma exigência metodológica, mas porque ela também é congruente com a essência mesmo do político, definido que é pela interrelação entre o filosófico e os eventos, o efeito do social sobre o conceitual, e a tentativa de inventar o futuro por meio da distinção entre o velho e o novo.[186]

Portanto, é importante deixar claro que esta pesquisa não incorre no erro apontado, pois não se pretende traçar a evolução da própria cidadania em um conceito único, estanque, mas sim identificar as necessidades que permitiram modificações na relação entre o homem e o poder, para, assim, buscar a eventual evolução atual e perspectivas futuras do conceito jurídico de cidadania.

A cidadania, em sua polissemia, percorre toda a história – de maneira disforme, é certo. Direitos surgem sempre de acordo com as necessidades da tensão dialética na relação entre o homem e o poder, tanto na busca pela equidade da justiça social, como pela participação do homem na esfera do poder, como por pleitos de liberdade ou intervenções que regulamentem as relações privadas.

Por isso que, da ruptura de uma sociedade, nem sempre será possível identificar as formas de (des)continuidade nas sociedades que a superam. Principalmente quando daquelas extintas por guerras, como as da antiguidade, em que os sobreviventes viram escravos da sociedade vencedora.

Guarinello explica que

> Se há contribuição cabível ao historiador da Antiguidade, é justamente aproximar dois mundos diferentes, mantendo sempre a consciência dessa distinção, e evidenciar processos históricos que podem iluminar os limites e as possibilidades da ação humana no campo das relações entre indivíduos.[187]

O autor explica que existe uma armadilha ideológica de identificar a história da antiguidade da costa do mediterrâneo como parte essencial da história de todo o mundo, o

---

[185] GUARINELLO, Noberto Luiz. *Cidades-Estados na antiguidade clássica*. *In:* PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. (org.). *História da cidadania.* 3. ed.. São Paulo: Contexto, 2005. p. 29.
[186] ROSANVALLON, Pierre. *Por uma história do político*... cit. p. 60.
[187] GUARINELLO, Noberto Luiz. *Cidades-Estados na antiguidade clássica*... cit. p. 29. Aqui não se pretende substituir a função da historiografia, mas exatamente identificar nela as luzes necessárias para a análise jurídica.

que, evidentemente, não é verdade. Trata-se de uma história regional, e não mundial. Essa ideologia foi causada pela necessidade de a Europa, durante o século XIX, "definir o Ocidente em sua relação com o resto do mundo, traçando suas origens na tradição literária do mundo greco-romano e projetando-a, no presente, como berço da civilização humana".[188]

Explicando ser as *polis* e *civitas*[189] essencialmente agrícolas, de populações camponesas, de modo que, generalizando, é possível dizer que "as cidades-estado formavam associações de proprietários privados de terra. Só tinha acesso à terra, no entanto, quem fosse membro da comunidade."[190]

Essa formação estrutural dos habitantes tinha como objetivo primordial a defesa destas produções agrícolas de agressões externas, por isso se fechava e excluía estrangeiros.

Em importante afirmação de que os indivíduos e a comunidade não se negavam reciprocamente, "mas se integravam em uma relação dialética"[191] o autor destaca as necessidades históricas que fazem surgir "a origem remota da política"

> O indivíduo, proprietário autônomo de seus meios de subsistência e de riqueza, só existia e era possível no quadro de uma comunidade concreta – que possuía, por assim dizer, de modo virtual o território agrícola. Propriedade individual da terra, fechamento do acesso ao território e ausência de um poder superior que regulasse as relações entre os camponeses foram os fatores essenciais na história dessas comunidades camponesas. Seus conflitos internos que (...) foram intensos e crescentes, não podiam ser resolvidos no âmbito das relações de linhagem, nem pelo recurso a uma autoridade superior a todos. Tinham que ser resolvidos comunitariamente, por mecanismos públicos, abertos ao conjunto dos proprietários.[192]

Sérgio Resende de Barros, na análise da ideologia dos liberais do século XVIII, que se fundava em direitos naturais de liberdade que deveriam ser opostos aos Estados, ensina, escorado em Gérad Conac e Jean-Pierre Vernant, que os fundamentos

---

[188] GUARINELLO, Noberto Luiz. *Cidades-Estados na antiguidade clássica*... cit. p. 31.

[189] O autor prefere utilizar o termo "cidades-estados" para designar de forma genérica as *pólis* e as *civitas*, diante das inúmeras diferenças existentes entre todas as formas, de inúmeras sociedades, que surgiram durante os séculos que hoje são nominados como Antiguidade, neste recorte regional da costa do mediterrâneo, e alerta quanto a essa escolha logo na introdução de seu texto: "Em busca de uma compreensão mais abrangente, qualquer definição tem de ser, pela força das circunstâncias, parcial e genérica, consciente das perdas que acarreta para o entendimento de cada caso particular." GUARINELLO, Noberto Luiz. *Cidades-Estados na antiguidade clássica*... cit. p. 30.

[190] GUARINELLO, Noberto Luiz. *Cidades-Estados na antiguidade clássica*... cit. p. 32.

[191] GUARINELLO, Noberto Luiz. *Cidades-Estados na antiguidade clássica*... cit. p. 33. Frise-se que a importância da afirmação está em tratar como uma integração na relação, pois toda a relação do homem com o poder é necessariamente dialética, não necessariamente como opostos, claro, mas como forças convergentes, podendo ser de aproximação máxima, que é o caso da integração, ou de oposição máxima, que gera a ruptura.

[192] GUARINELLO, Noberto Luiz. *Cidades-Estados na antiguidade clássica*... cit. p. 33.

históricos utilizados não eram próprios, pois não existia, na antiguidade, a percepção de uma individualidade, mas tão somente de uma coletividade.[193]

Para o entendimento desse ponto de significativa importância para a compreensão da própria cidadania dos antigos, é necessária a reprodução desta passagem da obra de Barros:

> Base dessa ideologia [que emoldurou a luta liberal contra o absolutismo] foi o *direito natural*, como expõe Gérard Conac, começando por fixar o ícone: "Antígona é a heroína eterna do direito natural". Mas logo apõe o reparo: 'Mas esse patrocínio simbólico não deve fazer esquecer que prevalecia na Grécia clássica uma concepção da liberdade que privilegiava a participação do cidadão nos negócios comuns, mas rejeitava a ideia de 'que o indivíduo se define por direitos oponíveis à coletividade'. Quanto à igualdade, ela é compreendida como uma igualdade entre os homens desde seu nascimento e qualquer que seja seu nascimento. 'Os gregos', asseverava Jean-Pierre Vernant, 'são totalmente desprovidos dessa ideia de um indivíduo singular, detentor de direitos universais e inalienáveis, que nos parece ir por si só'.[194]

O espaço de destaque das pólis, portanto, era o público, onde as decisões dos problemas da coletividade eram tomadas pela própria coletividade.

Fábio Konder Comparato explica que por mais de dois séculos, de 501 a 338 a.C., em Atenas, o poder dos governantes foi limitado pela soberania das leis, o *nomos*, que, em explicação pautada na ética a Nicômaco de Aristóteles, "é uma regra que emana da prudência (*phrônesis*) e da razão (*noos*), não da simples vontade, seja do povo, seja dos governantes"[195] e pelo "jogo complexo de um conjunto de instituições de cidadania ativa, pelas quais o povo, pela primeira vez na História, governou-se a si mesmo."[196]

Comparato simplifica sua explicação, afirmando:

> Basicamente, a democracia ateniense consistiu na atribuição ao povo, em primeiro lugar, do poder de eleger os governantes e de tomar diretamente em assembleia (a *Ekklésia*) as grandes decisões políticas: adoção de novas leis, declaração de guerra, conclusão de tratados de paz ou de alianças.[197]

Guarinello explica que a variação do espaço público nas "cidades-estado" era significativa, de acordo com o tempo e das próprias particularidades, mas a "tendência geral foi de expansão", e segue:

---

[193] BARROS, Sérgio Resende de. *Direitos humanos: paradoxo da civilização*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 411.

[194] BARROS, Sérgio Resende de. *Contribuição dialética para o constitucionalismo*... cit. p. 411.O autor cita CONAC, Gérard. *Avant-Proposs.* In CONAC, Gérard; AMOR, Abselfattah (Orgs.) *Islam et droits de l`home*. Edição do Centre d`etudes juridiques et politiques du monde africain. Université de Paris I (Panthéon-Soubornne). Prefácio de Ibrahima Fall. Paris: Economica, 1994. P. 9 et seq. O autor explica que Gérard Conac, ao citar Jean-Piere Vernant, não declina de qual obra retirou.

[195] COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*... cit. p. 54. O autor cita ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*, X, 1180 a, 12.

[196] COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*... cit. p. 55.

[197] COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*... cit. p. 55.

> Foram, primeiramente, um espaço de poder, de decisão coletiva, articulando em instâncias cujas origens se perdem em tempos remotos: conselhos de anciãos (como o Senado romano ou a *gerousia* espartana) ou simplesmente de 'cidadãos' (como a *boulé* ateniense), assembleias com atribuições e amplitudes variadas, magistraturas e, posteriormente, tribunais.[198]

Diante da importância do espaço público, praças, templos, assembleia, etc., do fortalecimento da vida coletiva, da existência de um exército que protegia e, ao mesmo tempo, de forma geral, cultivava a vontade dos habitantes de expansão das terras, Guarinello faz a importante observação de que "eram comunidade num sentido muito mais forte do que nos Estados-nacionais contemporâneos"[199]

O próprio Aristóteles, na boa compreensão de Ovídio J. R. Mendes, tem como preocupação o cidadão, a boa relação coletiva e os espaços públicos.

> Sua teoria política, em que o cidadão é figura central, tem lugares delimitados, não utópicos, com povo, vizinhança, classes sociais e objetivos definidos: prover cada comunidade, por intermédio de uma constituição prática, da forma de existência que melhor bem-viver lhe proporcionar.[200]

O autor faz análise da filosofia e cidadania em Aristóteles e identifica, no texto aristotélico, a preocupação com a caracterização do cidadão como alguém feliz. Essa felicidade, como se observa do texto a seguir reproduzido, encontra a satisfação na boa formação do cidadão e por suas virtudes.

> Sua consequência prática é a felicidade, donde ser cidadão na plena acepção da palavra é ser feliz, característica em potencial da existência humana. Ser feliz, em um primeiro momento, é ter honra, aqui apartada do mero prazer. (...) A honra também se distingue da riqueza, que deveria ser valorada como meio para alcance da felicidade e, por isso, estar indissoluvelmente ligada à Política, a honra é virtude pessoal encontrada mais nos que honram do que nos que são honrados por outras pessoas. Entretanto, a honra expressa somente parcialmente a felicidade, porque podem existir pessoas honradas e infelizes. Mas o verdadeiro cidadão, aquele que souber aproveitar das virtudes intelectuais representadas pela educação, pelo raciocínio lógico e pela prudência, e das virtudes morais, representadas pela liberalidade e moderação, em benefício dos concidadãos na busca pelo Bem, não terá como não ser feliz[201]

Paulo Ferreira da Cunha, na análise das virtudes na Ética a Nicômaco, destaca a importância da educação e da prática. Conforme explica, para Aristóteles não

---

[198] GUARINELLO, Noberto Luiz. *Cidades-Estados na antiguidade clássica*... cit. p. 33.
[199] GUARINELLO, Noberto Luiz. *Cidades-Estados na antiguidade clássica*... cit. p. 34.
[200] MENDES, Ovídio Jairo Rodrigues. *Concepção de cidadania*. São Paulo: Dissertação de mestrado apresentada ao programa de pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, sob a orientação de Juliano Maranhão, São Paulo: 2010. p. 20.
[201] MENDES, Ovídio Jairo Rodrigues. *Concepção de cidadania*... cit. p. 21. A importância desta passagem é, dentro desta cronologia da cidadania, identificar o surgimento de um conceito de cidadão que, na Europa do século XIX, será sinônimo de cavalheiro, conforme será futuramente verificado.

nascemos virtuosos, mas somos capazes de desenvolver as virtudes necessárias para a cidadania com a educação, a experiência e o tempo.

> As virtudes intelectuais necessitam em boa parte da educação, da experiência e do tempo. Mas as morais também não são produto natural ou imanente. Não nascemos virtuosos. A natureza apenas nos tornou receptivos para as virtudes, capazes de virtudes, mas esta capacidade necessita absolutamente do concurso da nossa acção, pela maturidade e pelo hábito. As virtudes estão assim nos Homens não em acto, mas em potência. É praticando que aprendemos, e é praticando as virtudes que nos tornamos virtuosos.
> Tornamo-nos justos não por sabermos o que é a Justiça, mas por praticarmos a Justiça. E tanto mais justos seremos quanto mais a Justiça praticarmos
> (...)
> A virtude é, assim, quanto ao seu modo-de-ser, um hábito, que se aperfeiçoa com a prática reiterada, desde a infância, e deve ser objecto da educação, por muito que os jovens tendam a recusar a virtude pelo prazer.[202]

Amparado em Bernard Manin, Mendes afirma que, na visão aristotélica de cidadania,

> Para ser cidadão (...) alguns requisitos deveriam ser preenchidos, sendo o principal deles aquilo que modernamente se define como competência pessoal: a capacidade de não apenas exercer o papel de governante quando necessário, mas também saber portar-se como governado. O fundamento da democracia grega residia não na existência de governantes e governados, mas na possibilidade de cada cidadão ocupar as duas posições alternadamente[203]

Em análise cruzada desse ponto com as observações de Paulo Ferreira da Cunha quanto à necessidade de educação e prática para o desenvolvimento das virtudes, conclui-se que, na percepção aristotélica, a necessidade do cidadão de saber governar e de ser governado não é natural do homem, mas, sim, possível de se desenvolver.

Mendes finaliza sua análise da concepção de cidadania dos gregos antigos, afirmando que "além de uma classificação jurídica que separava as pessoas em escravos e dependentes, metecos (estrangeiros) e cidadãos (...) a cidadania se configurava como habilidade pessoal a ser desenvolvida e exercida coletivamente"[204]

---

[202] CUNHA, Paulo Ferreira da. *Aristóteles: Filosofia do Homem: Ética e Política*. Porto: Revista Internacional d'Humanitats. Ano VIII, n. 8. 2005. Disponível em <<http://www.hottopos.com/rih8/pfc.htm>> último acesso em 11 de novembro de 2010. p. 09.
[203] MENDES, Ovídio Jairo Rodrigues. *Concepção de cidadania*... cit. p. 22. Nasce com a cidadania a concepção de reciprocidade entre direitos e deveres.
[204] MENDES, Ovídio Jairo Rodrigues. *Concepção de cidadania*... cit. p. 22.

3.2. A tensão em Roma

Pedro Paulo Funari, em análise da cidadania entre os romanos, diferencia a relação entre o homem e o poder das *polis* gregas com a das *civitas* romanas pela modificação da relação de precedência, pois, se aos gregos importava prioritariamente as *polis* (até mesmo por não existir, como já dito, a concepção hodierna de indivíduo oponível à sociedade), aos romanos, a interdependência impede essa antecedência, pois a sua concepção das *civitas* era da coletividade. Nas palavras do autor: "Se para os gregos havia primeiro a cidade, polis, e só depois o cidadão, *polites*, para os romanos era o conjunto de cidadãos que formava a coletividade."[205]

Funari então explica que a cidade de Roma foi fundada em 753 a.C., sendo caracterizada pela diversidade de povos e costumes. Povoada por agricultores e pastores, Roma teve como fator determinante a chegada dos etruscos que, provindos do norte da Península Itálica, nunca formaram uma única organização social, mas foram essenciais na formação de diversas estruturas sociais da antiguidade, inclusive de Roma.[206]

O autor segue explicando:

> A sociedade etrusca era formada por dois grandes grupos: a nobreza, que compunha o conselho de anciãos, e o restante da população, em posição subalterna e sem direitos de cidadania. Essa bipartição social foi transferida a Roma na posterior consolidação de dois grupos sociais, os patrícios (detentores da "nobreza de sangue") e os plebeus.[207]

Funari explica que na Roma antiga os patrícios agrupavam-se "em grandes famílias, conhecidas como *gentes*" que eram unidas pela convicção de serem descendentes de antepassados comuns e constituíam grupos de grandes proprietários rurais e "mantinham o monopólio dos cargos públicos e mesmo dos religiosos. Eram, assim, os únicos cidadãos de pleno direito."[208] Os demais membros da sociedade receberam, então, a denominação de "*popolus*", eram subalternos e não tinham nenhuma participação política.

Em trecho que demonstra período inicial de tensão, o autor revela que, durante a monarquia (753-509 a.C.) e no início da República (509-31 a.C), a elite que era constituída por uma nobreza hereditária de grandes proprietários rurais formou "um grupo fechado, um verdadeiro estamento, inacessível" Segue, então, explicando que os patrícios "eram os únicos que podiam exercer as magistraturas, como pretores, cônsules ou ditadores."

---

[205] FUNARI, Pedro Paulo. *A cidadania entre os romanos*. *In:* PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. (org.). *História da cidadania*. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2005. p. 49.
[206] FUNARI, Pedro Paulo. *A cidadania entre os romanos*... cit. p. 49.
[207] FUNARI, Pedro Paulo. *A cidadania entre os romanos*... cit. p. 50.
[208] FUNARI, Pedro Paulo. *A cidadania entre os romanos*... cit. p. 50.

E, devido às tensões existentes, ainda na república, não patrícios passam a poder atuar no Senado, entretanto sem direito a voto. Eram os chamados "conscritos" [209].

Surge, assim, a *plebe* que, nas lições do autor, decorre da luta contra os privilégios dos patrícios por cidadãos romanos sem os mesmos direitos políticos. Composta por "camponeses livres de poucas posses, aos quais se juntaram os artesãos urbanos e os comerciantes"[210] e, ao que tudo indica, descendentes de estrangeiros também acabavam por compor esse grupo. Roma era formada, portanto, por *patrícios*, *plebeus*, *escravos* e *clientes*. Estes últimos obedeciam a um patrício e, "mantinham relação de fidelidade ao patrono, a quem deviam serviços e apoios diversos e de quem recebiam terra e proteção."[211]

Mais de vinte e dois séculos antes das Revoluções Burguesas dos séculos XVII e XVIII e sociais dos séculos XIX e XX, as mesmas lutas aconteciam dentro de Roma.

Segundo Funari:

> A luta pelos direitos civis dos plebeus foi o grande motor das transformações históricas a partir da República, por dois séculos (V e IV a.C.). Parte da plebe urbana conseguiu acumular riquezas pelo artesanato e pelo comércio, sem que pudesse gozar de igualdade de direitos em relação aos patrícios. Os plebeus urbanos preocupavam-se, portanto, com os direitos políticos e sociais: queriam ocupar cargos, votar no Senado e até mesmo casar-se com patrícios, o que lhes era vedado. Em um movimento paralelo, parte da plebe rural teve as terras confiscadas pelo endividamento e lutava pelo fim da escravidão por dívida e pelo direito a parte da terra conquistada de outros povos. Apesar de interesses diversos, os plebeus não tiveram dificuldades para unir-se contra o patriciado na luta pela cidadania.[212]

A tensão atemporal na dialética entre o homem e o poder está bem apresentada na alegoria transcrita a seguir, do historiador romano do último século antes de Cristo, Tito Lívio:

> Antigamente, antes que o corpo humano fosse coordenado, cada um dos seus membros tinha suas próprias vontades e meios de expressão. Os outros membros estavam zangados, pois tudo que faziam apenas beneficiava a barriga, que ficava ociosa bem no centro, a aproveitar o que lhe era trazido. Por isso, os membros decidiram parar de trabalhar. As mãos não trariam comida à boca, a boca não aceitaria comida, os dentes não mastigariam. Embora o seu objetivo fosse fazer a barriga passar fome, os próprios membros e todo o corpo sofriam. Isso mostrou que a barriga não era, na verdade, apenas consumidora, pois colocava na corrente sanguínea sua parte da comida digerida, dando vida a todo o organismo.[213]

---

[209] FUNARI, Pedro Paulo. *A cidadania entre os romanos*... cit. p. 51.
[210] FUNARI, Pedro Paulo. *A cidadania entre os romanos*... cit. p. 51.
[211] FUNARI, Pedro Paulo. *A cidadania entre os romanos*... cit. p. 51.
[212] FUNARI, Pedro Paulo. *A cidadania entre os romanos*... cit. p. 52.
[213] LÍVIUS, Titus. Ab urb condita 2, 32 *apud* FUNARI, Pedro Paulo. *A cidadania entre os romanos*... cit. p. 52.

A alegoria mostra bem que se o poder não demonstrar exatamente a sua função, ou não a exercê-la, a sociedade entra em colapso, seus membros tendem a negar suas funções e, nesta dialética, a estrutura se rompe.

Na Roma antiga analisada por Tito Lívio, este momento de tensão gerou a criação do *Tribunado da Plebe*, em 494 a.C., sendo uma "magistratura com poder de veto às decisões dos patrícios."[214] Através desse *tribunado* os plebeus "puderam criar suas próprias reuniões, os 'concílios da plebe', assim como adotar resoluções, os plebiscitos."[215]

Entretanto, a Roma antiga tem maior importância para a cidadania devido à criação de instrumentos e instituições que seguiram após a queda do Império ou foram retomadas com as Revoluções Liberais.

Boa síntese deste legado é feita na conclusão do trabalho de Funari:

> Como podemos avaliar a importância da experiência romana para o conceito moderno de democracia? Para muitos estudiosos do século XX, a República romana foi encarada como uma oligarquia corrupta, uma aristocracia endinheirada, comparada negativamente com a Atenas democrática do século V a.C. Nas últimas décadas, entretanto, estudiosos têm mostrado que a vida política romana era menos controlada pela aristocracia do que se imaginava e, de certa maneira, Roma apresentava diversas características em comum com as modernas noções de cidadania e participação popular na vida social. Os patriarcas fundadores dos Estados Unidos da América tomaram como modelo a constituição romana republicana, com a combinação de Senado e Câmara (no lugar das antigas assembleias). A invenção do voto secreto, em Roma, tem sido considerada a pedra de toque da liberdade cidadã. O Fórum pode ser considerado o símbolo maior de um sistema político com forte participação da cidadania. Lá, os magistrados defendiam seus pontos de vista e tentavam conseguir o apoio dos cidadãos. O poder dependia desse apoio, a tal ponto que grupos rivais competiam pelo controle dos lugares em que cidadãos se reuniam. Os romanos tinham um conceito de cidadania muito fluido, aberto, aproximando-se do conceito moderno de forma decisiva.[216]

3.3. Breve menção à Idade Média ocidental

Em referência à Idade Média, importante observar que o fato de ter sido conhecida como a época "das trevas", por afastamento de padrões científicos da antiguidade, que posteriormente foram retomados – daí, por que "média", uma vez que abriga o período entre a antiguidade e o chamado mundo moderno –, não significa que não tenha existido cidadania, nos diversos sentidos que possam ser traçados.

---

[214] FUNARI, Pedro Paulo. *A cidadania entre os romanos*... cit. p. 53.
[215] FUNARI, Pedro Paulo. *A cidadania entre os romanos*... cit. p. 53.
[216] FUNARI, Pedro Paulo. *A cidadania entre os romanos*... cit. p. 76.

A relação nos feudos era de proteção contra invasões bárbaras: enquanto durava o medo, a relação entre o homem e o poder mantinha-se estável.

Importante destacar trecho da obra de Dalmo de Abreu Dallari, onde o autor explica que:

> Há um aspecto paralelo da história da humanidade que é oportuno rememorar neste momento. Lembremos que a Idade Média é o momento da construção das grandes catedrais góticas, edificações monumentais que às vezes levaram séculos para serem erguidas. Aquelas obras ocupavam muitas pessoas, oferecendo-lhes trabalho nos núcleos urbanos, que estavam em crescimento. A par disso, a sujeição a um Senhor Feudal implicava a perda da liberdade, mas esta era suportada, embora detestada, enquanto havia o risco das chamadas "invasões bárbaras". Tão logo cessaram as incursões guerreiras, as pessoas passaram a transferir-se para os núcleos urbanos, os burgos.[217]

Importante, de fato, para o tema, portanto, é a situação gerada ao final da Idade Média, na qual surge a futuramente denominada "burguesia", que era a classe trabalhadora que sofria constantemente os abusos da nobreza, mas era detentora do poderio econômico.[218] A mesma luta que já tinha ocorrido na Roma antiga, se repete.

Assim, o final da Idade Média importa pela repetição da situação de tensão por falta de direitos civis, políticos e sociais que irão se desenvolver na Idade Moderna.

3.4. A cidadania dos liberais

Como dito, a tensão entre o homem e o poder ao final da Idade Média é limítrofe, causada pela concentração em novos centros urbanos e pelo final da justificativa da perda de liberdades, que eram as invasões bárbaras, gerando a ruptura. Os burgueses deste período evoluem economicamente de forma rápida e sofrem com a nobreza que, para sustentar seus privilégios, lhes impõe tributos elevados.

Toda a sociedade, com exclusão da nobreza, evidentemente que em graus distintos, sofre a falta de equidade. São os problemas sociais de inclusão que animam os revoltos.

---

[217] DALLARI, Dalmo de Abreu. *Educação e preparação para a cidadania*. *In:* BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudineu de (org.). *Direitos humanos, democracia e república: homenagem a Fábio Konder Comparato*. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 334.

[218] As conquistas liberais dos séculos subsequentes faz parecer que não existia questões sociais decorrentes dos abusos, o que, evidentemente, não se sustenta. A conquista liberal foi firmada em promessas sociais, portanto a luta, em si, não era somente por liberdades, mas, também, por igualdades. A prova disso está no tríplice brado da Revolução Francesa, termo final dessa relação dialética que começa no final da Idade Média e chega a ruptura.

A burguesia, em especial a partir do século XVI – com a Revolução Gloriosa – com apogeu no final do século XVIII com as Revoluções Francesas e das treze colônias inglesas da América do Norte –, atrai a multidão para sua causa, mas, depois, a afasta do poder. Surgem, assim, as ideologias dos liberais que contaminam boa parte do desenvolvimento atual da democracia.

Trata-se de um momento de resgate dos estudos da antiguidade, com alta valorização da democracia, para atrair o povo que sonha com o poder.

Aquele cruzamento das leituras de Aristóteles mencionado acima[219] é de extrema importância, pois uma dessas ideologias se fundou sobre a democracia como sendo ela "imprópria aos homens", em decorrência de trecho de Jean-Jacque Rousseau em que o filósofo afirmava: "Se houvesse um povo de deuses, ele se governaria democraticamente. Um governo tão perfeito não convém a homens"[220]

Paulo Bonavides diz que

> o pensamento político, que combate a democracia, mais de uma vez se escorou naquele lugar da obra do filósofo, com o intuito de abalar os fundamentos do regime e desprestigiar a doutrina do povo soberano[221]

O autor complementa dizendo que:

> Tomando a aparência assustadora de antagonista das liberdades democráticas, o Rousseau daquelas máximas tão mal compreendidas pelos seus intérpretes nunca poderá fazer sombra ao verdadeiro otimismo rousseauniano. A face amorável do filósofo se evidenciará sempre na doutrina da soberania popular, objeto de exposição em que a lógica predomina impecavelmente.[222]

A observação é bastante pertinente, pois a leitura de Rousseau que afasta a democracia é, antes de tudo, uma leitura equivocada[223]. A frase que precede a comumente reproduzida diz que:

---

[219] Análise cruzada da afirmação de necessidade do cidadão de saber governar e ser governado com as observações de Paulo Ferreira da Cunha quanto à necessidade de educação e prática para o desenvolvimento das virtudes.

[220] ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. Tradução Paulo Neves. Porto Alegre, RS: L&PM, 2007. p. 82 Sérgio Resende de Barros sempre observa em suas aulas ser esta uma má tradução do texto de Rousseau, pois o termo "convém" seria melhor compreendido como "próprio". Assim, o que Rousseau afirma é que a democracia não é própria do homem, não que não lhe convenha.

[221] BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*... cit. p. 285.

[222] BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*... cit. p. 285.

[223] Uma boa síntese sobre a doutrina de Jean Jacques Rousseau é encontrada na tese de doutorado de Eunice Prudente: "o contratualismo de Jean Jacques Rousseau pautou-se pelo reconhecimento da igualdade como principal objetivo da sociedade e na afirmação do povo como soberano. A ordem social é entendida como direito sagrado, na qual se baseiam os demais direitos. Segundo Rousseau cada membro é parte indivisível do todo, portanto cada homem deverá colocar sua pessoa sob a suprema direção da vontade geral (uma síntese de vontades). A vontade geral visa o interesse geral, tende sempre à utilidade pública. Muito diferente seria a vontade de todos, uma simples soma de vontades a refletir o interesse privado. Para obter a vontade geral que rege a sociedade legitimamente constituída, não basta o voto na deliberação. Importante é o conteúdo da decisão

> (...) não há governo tão sujeito às guerras civis e às agitações internas quanto o democrático ou popular, porque não há nenhum outro que tenda de maneira tão forte e contínua a mudar de forma, nem que exija mais vigilância e coragem para ser mantido na sua. É sobretudo nessa constituição que o cidadão deve armar-se de força e de constância e dizer a cada dia de sua vida, no fundo de seu coração, o que dizia um virtuoso palatino na Dieta da Polônia: *Malo periculosam libertatem quam quietum servitium*.[224]

Essa parte evidencia que Rousseau afirmava não ser da natureza humana ser democrático, mas que essa democracia deveria ser perquirida a cada dia.

De fato, a natureza humana é autoritária. Basta observar qualquer das relações humanas, em que a decisão costuma ser muito mais aquela que nasce da parte que toma a si a responsabilidade[225], ou recebe em outorga das outras pessoas, sem a preocupação com a consulta, ou desrespeitando as opiniões alheias. Isso ocorre porque a opinião contrária gera atrito, principalmente se não for fruto de boa deliberação.

Quem detém o poder, seja qual for e independentemente da forma como lhe foi constituído, tende, por natureza, a desrespeitar a democracia. Mas o respeito é uma virtude e, portanto, pode ser evidentemente desenvolvido. Inclusive cabe aqui a lembrança de que "desrespeito" também recebe a carga semântica de "falta de educação". Por isso, a afirmação, escorada em Rousseau, da necessidade de cada cidadão, em uma democracia, repetir um *mantra democrático,* para não desrespeitá-la.

Paulo Ferreira da Cunha alerta que a democracia

> não é um sistema natural de convivência, embora seja o melhor. Tem de ser todos os dias cultivada. Se não a regarmos diariamente com a nossa cidadania responsável, poderá ter de ser reanimada mais tarde. A sangue, suor e lágrimas.[226]

Fato é que, por mais que seja natural do ser humano tender à decisão unilateral autoritária, precisa ele saber que não é capaz de tomar, sozinho, todas as decisões corretas, pois tampouco lhe é natural tamanha capacidade. Só assim aprende a se relacionar de forma saudável.

---

dirigido ao interesse geral. Rousseau foi o formulador da doutrina da soberania popular, pela qual cada povo tem o direito de participar do governo. A síntese das vontades é legítima porque nesta prevalece o interesse social é a vontade geral que deverá estar nas leis. O voto na doutrina de Rousseau é um direito do homem." PRUDENTE, Eunice Aparecida de Jesus. *Direito à personalidade integral*... cit. p. 98.

[224] ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*... cit. p. 82. O virtuoso palatino, conforme explicação de rodapé, era o governante da *Posnânia*, pai do rei da Polônia, duque de Lorena, e a tradução de sua frase dada nesta edição da obra foi "É preferível uma liberdade agitada a uma servidão tranquila".

[225] Acaba sendo positivamente nomeado de "líder".

[226] CUNHA, Paulo Ferreira da. *Constituição, crise e cidadania*... cit. p. 27. O autor fala em específico da "democracia representativa", pois a análise que faz é dos órgãos representativos, mas, evidentemente, a frase se aplica à democracia de forma mais ampla.

Boa resposta à ideologia foi dada por Lord Russell e lembrada por Bonavides em sua obra. Aos que se opõem ao sistema democrático de governo, Russel diz: "Quando ouço falar que um povo não está bastantemente preparado para a democracia, pergunto se haverá algum homem bastantemente preparado para ser déspota"[227]

Outra ideologia era a que afastava por completo os membros da sociedade do poder, alegando que a democracia deveria ser representativa. Importante destacar que, dentro da divisão clássica aristotélica das formas de governo, o governo de poucos supostamente melhores em favor de todos se chama aristocracia, não democracia.

O que foi resgatado como democracia, na verdade, foi a verdadeira *politeia* aristotélica, mais utópica do que fática, que se degenerava em democracia, posteriormente traduzida como *demagogia* ou *oclocracia*, que seria o governo da grande massa manipulada por poucos em interesses próprios.

A representatividade, frise-se, não é o problema da democracia. O problema está na representatividade absoluta, ou seja, que afasta a participação popular e o compartilhamento do poder.[228]

Em desconstrução da ideologia desenvolvida principalmente por Sieyès na obra *"Qu`est-ce que le Tiers État?"*, Sérgio Resende de Barros, fundando seu pensamento na doutrina de Edme Champion, escreve:

> A oportunidade histórica para consolidar juridicamente a nação francesa, mediante a elaboração de uma Constituição nacional, por uma assembleia nacional constituinte, surgiu da necessidade de regeneração do reino. Para os franceses, o Século das Luzes tornou visível a necessidade de regenerar o reino. Em consequência, tornou-se invencível a ideia de que escrever a Constituição era regenerar o reino. Tamanho ímpeto teve a necessidade histórica vestida nessa ideia-força, que submeteu até a elite, bastando "ver sobre a necessidade desta regeneração os cadernos do clero e da nobreza, destacadamente aqueles de Clermont-em-Beauvoisis". Avassalou o próprio Rei, que a ela acabou destinando os Estados Gerais: "a assembleia que convoquei para se ocupar comigo da regeneração de meu reino" No entanto, para a ideologia revolucionária, a regeneração do "meu reino" passou a ser o que nunca foi para o rei, nem sequer para o alto clero e a nobreza: a regeneração da Constituição do Estado pelos representantes da Nação, tal como a encomendou Sieyès no proêmio com que justificou os poderes da Assembleia Constituinte de 1789. "Os representantes da Nação francesa, reunidos em Assembleia nacional, se reconhecem em posse, por razão de

---

[227] BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*... cit. p. 286. O autor não declina a fonte da frase que atribui ao Lord Russell. O verdadeiro líder não será o que toma a decisão em desrespeito aos demais personagens da relação, mas sim aquele que fomenta o debate, permite as elucidações necessárias e impede o manuseio do processo deliberativo por grupos ou indivíduos de interesses escusos. A ele restam as decisões urgentes, que depois carecem serem ratificadas.

[228] Dentro do conceito já explanado de Robert Dahl, seria o ponto de "Oligarquias competitivas". DAHL, Robert A. *Poliarquia*... cit. p. 30.

> seus mandatos, da encomenda especial de regenerar a Constituição do Estado. Em consequência e a tal título exercerão o Poder Constituinte." [229]

O autor então demonstra como Sieyès fez com que a *vontade geral* se transformasse em *vontade nacional*:

> Rousseau havia dito: "O soberano, por só aquilo que ele é, é sempre tudo o que ele deve ser." Compare-se. Para Rousseau, o soberano é um absoluto cultural: é sempre tudo o que ele deve ser. Para Sieyès, a nação é um absoluto natural: é tudo o que ela pode ser. Lá, a vontade nacional é um ideal a conquistar: revolução futura. Aqui, a vontade nacional é um fato natural: revolução presente. Desse modo Sieyès – para principiar a revolução na constituição – naturalizou a vontade geral em vontade nacional. [230]

E segue, após explicar a forma como a ideologia acaba por universalizar os direitos que enxerga como naturais e individuais, demonstrando como desta universalização nasce o tipo de representação política dos liberais:

> A universalidade exige a representação. A singularidade não. O indivíduo só se faz representar quando não está presente, mas pode comparecer pessoalmente. Já o universo dos cidadãos, a massa, embora não esteja ausente, mas presente no processo político, tem necessariamente de representar-se: nunca pode comparecer fisicamente à assembleia, em razão do número e do distanciamento. Daí, que a representação política é diferente da procuração particular. (...) Pela representação se realiza a união dos povos da nação. O sistema representativo tende ao universal porque ele tende a universalizar-se. [231]

Montesquieu, como bem lembra Sérgio Resende de Barros[232], já havia estruturado a representatividade nos seguintes trechos:

> O povo somente poderá ser monarca pelos sufrágios, os quais constituem suas vontades. A vontade do soberano é o próprio soberano. As leis que estabelecem o direito de sufrágio são, portanto, fundamentais nesse governo.[233]
> (...)
> O povo é admirável para escolher aqueles a quem deve confiar parte de sua autoridade. Somente pode decidir-se por coisas que não pode ignorar, e por fatos que se apresentam aos seus sentidos. Sabe muito bem quando um determinado homem esteve muitas vezes na guerra, nela logrando tais e tais bons resultados; é, portanto, suficientemente capaz para eleger um general.

---

[229] BARROS, Sérgio Resende de. *Direitos humanos*... cit. p. 378. O autor cita CHAMPION, Edme. *Introduction*. In SIEYÈS, Emmanuel-Joseph. *Qu`est-ce que le Tiers État?* ...cit. p. VIII, nota de rodapé 4. (tradução do autor).
[230] BARROS, Sérgio Resende de. *Direitos humanos*... cit. p. 379. O autor cita ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Du contrat social ou príncipes du droit politique. Precedé de Discours*, Lettres a D`Alembert sur lês espectacles et suivi de Considérations sur Le governement de Pologne et la reforme projetée em avril de 1772 et de Lettre a M. de Beaumont, Archevêque de Paris. Paris: Librairie Garnier Frères, 1931. p. 60 (tradução do autor).
[231] BARROS, Sérgio Resende de. *Direitos humanos*... cit. p. 380.
[232] Cf. BARROS, Sérgio Resende de. *Direitos humanos*... cit. p. 382.
[233] SECONDAT, Charles-Louis de. Baron de la Brède et de Montesquieu. *De l`Espirit de Lois, ou du rapport que lês lois doivent avoir avec la constituin de chaque gouvernement, lês moeurs, Le climat, la religion, Le commerce, etc.* (1ª ed. 1748). Tradução Jean MELVILLE. 2ª reimpressão. São Paulo: Editora Martin Claret. 2010. p. 23.

> Sabe quando um juiz é assíduo, que muitos homens saem satisfeitos do tribunal com a sua atuação, e que jamais se deixou corromper – e isso é o bastante para que ele seja eleito pretor. Se ficou impressionado com a magnificência ou com as riquezas de um cidadão, isso é suficiente para que ele possa escolher um edil. Todas essas coisas representam fatos que o povo aprende melhor na praça pública do que um monarca em seu palácio. Contudo, saberá o povo conduzir um negócio, conhecer os lugares, as ocasiões, os momentos, e aproveitá-los? Não, não saberá.[234]
> (...)
> Da mesma forma que a maioria dos cidadãos que têm capacidade suficiente para eleger, mas não a têm para serem eleitos, assim também o povo, que tem capacidade suficiente para julgar a gestão de outrem, não é, no entanto, capaz de governar a si próprio.[235]

Os trechos em destaque são notavelmente ideológicos, se feita a análise de alguns fatos recentes. Dentre eles, destaque para a dúvida sobre se realmente o povo é mais capaz de escolher por representantes do que de decidir por conta própria, sendo que, após mazelas eleitorais brasileiras, editou-se lei de iniciativa popular que tenta impedir o povo de votar em políticos com condenações criminais, ainda que sem trânsito em julgado.

Esta análise demonstra que não é verdadeira a afirmação de Montesquieu, pois, diante do afastamento do povo das questões políticas, este passa a ser ainda menos capaz de escolher seus representantes do que efetivamente de tomar decisões de poder.

O processo eletivo de representantes acabou, aqui no Brasil, se desenvolvendo tal como um mero concurso de beleza física em que conste o critério simpatia. Não que a maioria da população brasileira não seja capaz de escolher melhor seus representantes. Certamente é. Mas o processo que lentamente afasta o povo das questões políticas transforma essas questões em discursos demagógicos, falseados, e faz com que aumente o descrédito quanto à capacidade do povo.

Assim, em análise à capacidade de escolha dos representantes, é possível afirmar que o povo é tão capaz de escolher representantes quanto de tomar outras decisões importantes. Mas, de qualquer forma, somente quando as duas práticas forem comuns, o povo será realmente capaz de ambas.

---

[234] SECONDAT, Charles-Louis de. Baron de la Brède et de Montesquieu. *De l`Espirit de Lois*... cit. p. 24.
[235] SECONDAT, Charles-Louis de. Baron de la Brède et de Montesquieu. *De l`Espirit de Lois*... cit. p. 25.

3.5. A dialética nas lutas sociais

As Revoluções Burguesas, como visto, carregadas de engodos ideológicos, acabaram por afastar o povo do poder através de uma democracia meramente representativa e deixaram a classe operária em condições desumanas. Já em 1792 começa, na Inglaterra, o primeiro movimento operário, a *London Corresponding Society*, lutando por direitos políticos e sociais[236].

Este primeiro movimento, embora tenha se desenvolvido muito rapidamente, chegando a mais de três mil operários em apenas um ano, foi facilmente sufocado, não chegando a ter maior relevância política no final do século XVIII. Entretanto, conforme explica Coggiola, "foi, sem dúvida, o antecedente da primeira grande organização política operária, o cartismo inglês" [237], movimento que surgiu na primeira metade do século XIX, assim nomeado por ter proclamado a Carta do Povo em 1838 e que culminou, já no seu fim, em 1847, na primeira conquista política significativa de um movimento operário, a jornada de trabalho de dez horas. O autor segue explicando que

> Por volta de 1848, o movimento cartista já estava esfacelado e derrotado. No entanto, a sua importância histórica pode ser medida pelo fato de ter lançado e de ter dado uma base de massas a duas reivindicações centrais do operariado, que teriam influência decisiva na estruturação contemporânea da sociedade inglesa, e das sociedades capitalistas em geral: a) a redução da jornada de trabalho; b) o sufrágio universal e secreto.[238]

Neste período, a tensão entre os operários e a burguesia era crescente[239] e gerava a difusão das ideias comunistas, já causando uma utilização do termo "comunismo", por alguns, de forma politicamente pejorativa. Conforme relata Coggiola:

> A tradição e o programa igualitarista (crescentemente denominado comunista) da Revolução Francesa foram transmitidos diretamente ao movimento operário por um sobrevivente dos Iguais, Felipe Buonarroti,

---

[236] Cf. COGGIOLA, Osvaldo. *Introdução*. *In:* COGGIOLA, Osvaldo (org.). *Manifesto Comunista*. Tradução Álvaro Pina e Ivana Jinkings. 1. ed., rev.. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 14.
[237] COGGIOLA, Osvaldo. *Introdução*... cit. p. 14.
[238] COGGIOLA, Osvaldo. *Introdução*... cit. p. 15.
[239] O aumento do operariado e, consequentemente, da tensão daquela época fica evidente no próprio corpo do Manifesto comunista de Marx e Engels: "com o desenvolvimento da indústria, o proletariado não apenas se multiplica; comprime-se em massas cada vez maiores, sua força cresce e ele adquire maior consciência dela. Os interesses, as condições de existência dos proletários se igualam cada vez mais à medida que a máquina extingue toda diferença de trabalho e quase por toda parte reduz o salário a um nível igualmente baixo. Em virtude da concorrência crescente dos burgueses entre si e devido às crises comerciais que disso resultam, os salários se tornam cada vez mais instáveis; o aperfeiçoamento constante e cada vez mais rápido das máquinas torna a condição de vida do operário cada vez mais precária; os choques individuais entre o operário singular e o burguês singular tomam cada vez mais o caráter de confrontos entre duas classes. Os operários começam a formar coalisões contra os burgueses e atuam em comum na defesa de seus salários; chegam a fundar associações permanentes a fim de se precaverem de insurreições eventuais.". MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto Comunista*... cit. p. 47.

> descendente do escultor italiano Michelangelo Buonarroti, que escreveu um livro: *História da Conspiração dos Iguais*. Em *Democracia e Socialismo*, Arthur Rosemberg informa que 'após 1830, o livro de Buonarroti era muito conhecido entre os operários. Pertencia à literatura popular junto com os discursos de Robespierre e os artigos de Marat'
> Assim, como notou Eric J. Hobsbawn, na década de 1840, 'a história europeia assumiu uma nova dimensão: o problema social, ou melhor, a revolução social em potência encontrava expressão típica no fenômeno do proletariado. Sobre a base de uma classe operária que crescia e se mobilizava, era agora possível uma nova e mais significativa fusão da experiência e das teorias jacobino-revolucionárias-comunistas, com as socialistas-associacionistas'. Na França, o jornal democrático, *Le National* atacava, em 1847, os 'comunistas'. Outro jornal democrático, *La Réforme*, lhe respondia: 'As propostas econômicas dos comunistas estão mais próximas de nós do que as do *Le National*, porque lhes reconhecemos o direito à discussão e porque as doutrinas que vêm dos próprios operários são sempre dignas de atenção'. O 'comunismo', portanto, era identificado com o proletariado, como surgido dentro dessa classe, e como sua expressão teórico-doutrinária.[240]

O Manifesto Comunista, escrito em 1848, tem em seus primeiros parágrafos a preocupação de dizer que aquele era um manifesto do Partido Comunista para que acabasse a utilização do termo de forma espúria:

> Um espectro ronda a Europa – o espectro do comunismo. Todas as potências da velha Europa unem-se numa Santa Aliança para conjura-lo: o papa e o czar, Metternich e Guizot, os radicais da França e os policiais da Alemanha.
> Que partido de oposição não foi acusado de comunista por seus adversários no poder? Que partido de oposição, por sua vez, não lançou a seus adversários de direita ou de esquerda a pecha infamante de comunista?
> Duas conclusões decorrem desses fatos:
> 1ª: O comunismo já é reconhecido como força por todas as potências da Europa;
> 2ª: É tempo de os comunistas exporem, abertamente, ao mundo inteiro, seu modo de ver, seus objetivos e suas tendências, opondo um manifesto do próprio partido à lenda do espectro do comunismo.[241]

O Manifesto em pouco tempo se difunde por todo mundo Ocidental[242], elevando a tensão entre as classes operária e burguesa. A dialética existente, como sempre, era a do homem em face do poder, entretanto, a facilidade de enquadrar essas duas classes, uma como opressora e outra como oprimida diante da realidade histórica daquele período, gerou a ideologia de divisão entre classes.

A divisão entre classes, uma como opressora e outra como oprimida, que permeia o Manifesto Comunista e segue por toda a história das lutas sociais é imprópria por

---

[240] COGGIOLA, Osvaldo. *Introdução*... cit. p. 19.
[241] MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto Comunista*... cit. p. 39.
[242] O relato dessa difusão é notório na leitura em sequência dos prefácios de Marx e Engels às edições alemã de 1872, russa de 1882, alemã de 1883, inglesa de 1888, alemã de 1890, polonesa de 1892 e italiana de 1893. MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto Comunista*... cit. p. 71.

ser generalista. Nada impede, nem nunca impediu, que pessoas pertencentes à classe que era denominada como opressora acabassem por lutar pelos direitos da classe que se denominava oprimida. O próprio Friedrich Engels era de família de industriais e, em 1836, ainda jovem, escreve poema descrevendo a miséria dos trabalhadores das fábricas de sua família, conforme relata a cronologia resumida da história de Marx e Engels e dos fatos marcantes, feita por Coggiola.[243]

Outra impropriedade nesta divisão está na existência de outras classes econômicas e sociais, que acabam ficando às margens da análise.[244] O Manifesto, entretanto, faz tal distinção, encontrando, ainda, outros precedentes de classes oprimidas e opressoras:

> A história de todas as sociedades até hoje existentes é a história das lutas de classes.
> Homem livre e escravo, patrício e plebeu, senhor feudal e servo, mestre de corporação e companheiro, em resumo, opressores e oprimidos, em constante oposição, têm vivido numa guerra ininterrupta, ora franca, ora disfarçada; uma guerra que terminou sempre ou por uma transformação revolucionária da sociedade inteira, ou pela destruição das duas classes em conflito.

Apesar da impropriedade da generalização, a importância da afirmação do Manifesto é inegável. De fato, existiu (e ainda existe) a opressão econômica das classes apontadas e, principalmente, existe a configuração de classes determináveis no controle político de uma sociedade, ou seja, uma classe que assume o poderio político e acaba por impor seus interesses às demais classes. Esta é a dialética entre o homem e o poder a que se reporta esta pesquisa.[245]

---

[243] MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto Comunista*... cit. p. 257.

[244] O Manifesto reserva tão somente um único parágrafo para análise da relação da classe média com o antagonismo da burguesia e do proletariado e outro breve trecho sobre as formulações socialistas dos pequenos burgueses, em ambas as passagens o Manifesto aponta-os como reacionários. MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto Comunista*... cit. p. 49 e p. 61.

[245] Boaventura de Souza Santos traz em estudos sobre os direitos humanos três tensões dialéticas identificadas: "a primeira ocorre entre regulação social e emancipação social" que estaria presente "mesmo que de modo diluído, na divisa positivista 'ordem e progresso'" Seria uma tensão, pela explicação dada pelo autor, entre a esquerda e a direita, nos termos de Anthony Giddens, que geram a terceira via, já apresentada nesta pesquisa; A segunda tensão dialética. "ocorre entre o Estado e a Sociedade Civil" na qual, para o autor, "O Estado moderno, não obstante apresentar-se como um Estado minimalista, é potencialmente um Estado maximilista, pois a sociedade civil, enquanto o outro do Estado, auto-reproduz-se através de leis e regulações que dimanam do Estado e para as quais não parecem existir limites, desde que as regras democráticas da produção de leis sejam respeitadas. Os direitos humanos estão no cerne desta tensão: enquanto a primeira geração de direitos humanos (os direitos civis e políticos) foi concebida como uma luta da sociedade civil contra o Estado, considerado o principal violador potencial dos direitos humanos, a segunda e terceira gerações (direitos econômicos e sociais e direitos culturais, da qualidade de vida, etc.) pressupõem que o Estado seja o principal garante dos direitos humanos." É nesta segunda tensão dialética que a pesquisa está realmente ancorada; já a terceira tensão dialética apresentada "ocorre entre o Estado-nação e o que designamos por globalização." SANTOS, Boaventura de Souza. *Uma concepção multicultural de direitos humanos*. Lua Nova online, n. 39. São Paulo: 1997. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451997000100007>> último acesso em 29de setembro de 2011. p. 106.

Feitas estas observações, é de extrema propriedade a análise do conteúdo do Manifesto, seja em se tratando de opressão política, seja de opressão econômica, que o poder impunha aos homens na metade do século XIX:

> Onde quer que tenha conquistado o poder, a burguesia destruiu as relações feudais, patriarcais e idílicas. Rasgou todos os complexos e variados laços que prendiam o homem feudal a seus 'superiores naturais', para só deixar subsistir, de homem para homem, o laço do frio interesse, as duras exigências do 'pagamento a vista'. Afogou os fervores sagrados da exaltação religiosa, do entusiasmo cavalheiresco, do sentimentalismo pequeno-burguês nas águas geladas do cálculo egoísta. Fez da dignidade pessoal um simples valor de troca; substituiu as numerosas liberdades, conquistadas duramente, por uma única liberdade sem escrúpulos: a do comércio. Em uma palavra, em lugar da exploração dissimulada por ilusões religiosas e políticas, a burguesia colocou uma exploração aberta, direta, despudorada e brutal.
> A burguesia despojou de sua auréola todas as atividades até então reputadas como dignas e encaradas com piedoso respeito. Fez do médico, do jurista, do sacerdote, do poeta, do sábio seus servidores assalariados.[246]

A tensão retratada é fruto de um poder exacerbado nas mãos de poucos, sem que fosse observada a necessária contrapartida do poder em igualdade e dignidade. Quanto à contrapartida necessária, Marx e Engels expressam no Manifesto:

> Todas as sociedades anteriores, como vimos, se basearam no antagonismo entre classes opressoras e classes oprimidas. Mas para oprimir uma classe é preciso poder garantir-lhe condições tais que lhe permitam pelo menos uma existência servil. O servo, em plena servidão, conseguiu tornar-se membro da comuna, da mesma forma que o pequeno burguês, sob o jugo do absolutismo feudal, elevou-se à categoria de burguês. O operário moderno, pelo contrário, longe de se elevar com o progresso da indústria, desce cada vez mais, caindo abaixo das condições de sua própria classe. O trabalhador torna-se um indigente e o pauperismo cresce ainda mais rapidamente do que a população e a riqueza. Fica assim evidente que a burguesia é incapaz de continuar desempenhando o papel de classe dominante e de impor à sociedade, como lei suprema, as condições de existência de sua classe.[247]

Maquiavel, em seus ensinamentos ao Príncipe, já alertava quanto à necessidade de impedir a ruptura dialética entre o homem e o poder, ou seja, quem está no poder precisa se preocupar em não desagradar aos súditos que o sustentam. Como se percebe no texto a seguir, seu ensinamento dirigia-se à proteção do patrimônio e à honra dos súditos:

> o príncipe deve fazer-se temer de modo que, mesmo que não ganhe o amor dos súditos, pelo menos evite seu ódio. O temor e a ausência de ódio podem coexistir – isto é conseguido por aquele que se abstiver de atentar contra o patrimônio dos súditos e cidadãos, e suas mulheres. Quando for preciso executar um cidadão, que haja uma razão manifesta. E principalmente, que o

---

[246] MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto Comunista*... cit. p. 42.
[247] MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto Comunista*... cit. p. 50.

> príncipe se abstenha de tomar os bens, pois os homens se esquecem mais facilmente da morte do pai do que da perda do patrimônio.[248]

No capítulo XIX, "Como se pode evitar o desprezo e o ódio", Maquiavel reforça seu ensinamento:

> o príncipe deve evitar as coisas que o façam odiado ou desprezado; quando conseguir isso, terá cumprido sua parte, e os outros defeitos não o farão correr perigo. O que mais contribuirá para fazê-lo odiado é, como já disse, a conduta rapace, a usurpação dos bens e das mulheres dos súditos – o que deve evitar. Quando os súditos têm seu patrimônio e honra respeitados, vivem geralmente satisfeitos[249]

Assim, a ruptura dialética que gera as lutas sociais do século XIX não é fruto meramente de uma divisão de classes econômicas, mas de toda uma concepção estrutural da política originada pelas Revoluções Burguesas, de afastamento do Estado nas relações humanas.

3.6. Considerações sobre a análise dos momentos históricos

O desenvolvimento da história até este ponto, apesar de cronológico como não poderia deixar de ser, serve apenas para demonstrar as necessidades históricas que determinam as modificações na relação entre o homem e o poder e, consequentemente, na concepção de cidadania, e não como busca de eventual linha evolutiva.[250] Só assim é possível verificar se é essa a situação atual ou se é mera ideologia de contemporaneidade, pois em todas as épocas o homem olha seu tempo como revolucionário e inovador e tende a buscar novos conceitos para coisas que em nada mudaram das épocas precedentes.

Essa parece ser a maior utilidade do estudo da história para que não seja mera notícia de dados antecedentes.

A análise dialética deve ser aplicada ao pensamento e não ser tratada como mero dado avulso, mesmo que cronológico, conforme explica Rosanvallon:

> Os conflitos entre forças do progresso e da reação, entre povo e elite, entre governantes e governados, o choque entre interesses privados e preconceitos, constituem como que o lado cotidiano da história, um cenário cotidiano incansavelmente repetido e revisitado através de formas sucessivas de

---

[248] MAQUIAVEL. *O príncipe. Comentado por Napoleão Bonaparte*. Tradução Pietro Nassetti. 6. reimpressão. Martin Claret. São Paulo: 2010. p. 89.
[249] MAQUIAVEL. *O príncipe*... cit. p. 96.
[250] Vale retomar o que já alertado anteriormente por Guarinello de que nem ao menos podemos falar em continuidade do mundo antigo.

> obediência e dominação, liberdade e opressão. Mas esse padrão ordinário só adquire significado quando devidamente inserido no processo de transformação das instituições e dos modos de pensar. Do contrário, haverá sempre presente uma ameaça de anacronismo que pode se infiltrar e perturbar nosso julgamento.[251]

Até este ponto da pesquisa, com a análise cruzada do panorama democrático do século XXI e dos momentos históricos de circunstâncias que geraram evoluções para a cidadania, conclui-se que a resposta à questão perquirida, "o panorama democrático atual permite evoluções à cidadania?", é positiva.

[251] ROSANVALLON, Pierre. *Por uma história do político*... cit. p. 59.

4. Conceitos Sociológicos de Cidadania

Aqui são considerados como *sociológicos* todos os conceitos provindos das diversas ciências sociais, que não a jurídica, de forma generalizante. Portanto, conceitos provindos da filosofia, da ciência política, da comunicação, da história e da própria sociologia podem ser, genericamente, chamados de "sociológicos", pois baseados em análise própria da sociologia, que é o estudo das relações sociais dos seres humanos.

A cidadania como complexo de direitos e deveres é vista e analisada por todas as ciências sociais. Jorge Duarte, pesquisador da área de comunicação, afirma:

> O cidadão, no seu relacionamento com a estrutura pública, deve possuir informação consistente, rápida e adaptada às suas necessidades. Ele precisa saber quando pagar impostos, onde e quando buscar uma vacina, como discutir as políticas públicas, conhecer as mudanças na legislação, como usufruir de seus direitos e expressar sua opinião. Deve conhecer a opinião dos governantes sobre cada assunto, os planos das autoridades a respeito da gestão do Estado. Precisa ser atendido, orientado, ter possibilidade de falar e saber que prestam atenção ao que ele diz.[252]

Gabriel Cohn, cientista político, observa a "civilidade" – aportado em ensaio de Theodor Adorno intitulado "Dialética do Tato" –, em que conceitua ser "uma particular forma social da sensibilidade, a capacidade para relacionar-se com o outro de maneira inteira e com inteiro respeito."[253]. A preocupação do autor, desde o início, demonstra ser com a reciprocidade nas relações cívicas de respeito mútuo, de comprometimento para com os demais membros da sociedade, conforme se destaca a seguir:

> A manifestação de respeito ao outro torna-se vazia, desprovida de conteúdo, reinstalando pelo lado das próprias novas maneiras de relacionamento algo que as corrói precisamente no que têm de civis. Isso prejudica o desenvolvimento do que seria a dialética mais profunda da civilidade, que é o jogo entre gestos de renúncia consciente pelo indivíduo, da sua capacidade consciente de renunciar a certos atos em nome do respeito à dignidade do outro, e, por outro lado, a própria manifestação da individualidade, a individuação.[254]

---

[252] DUARTE, Jorge. *Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública*. *In:* KUNSCH, Margarida Maria Krohling. (org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania.* São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011. p. 129.

[253] COHN, Gabriel. *Civilização, cidadania e civismo: a teoria política frente aos novos desafios*. *In:* BORON, Atílio A. (org.). *Filosofia política contemporânea: controvérsias sobre a civilização, império e cidadania*. 1. ed.. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO; São Paulo: Departamento de Ciência Politica. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, 2006. p. 17 o autor não declina a referência bibliográfica de Theodor Adorno.

[254] COHN, Gabriel. *Civilização, cidadania e civismo*... cit. p. 18.

Cohn busca, então, em Pocock, a distinção de uma "linguagem das virtudes de uma linguagem dos direitos", afirmando ser nosso desafio atual conciliá-las e articulá-las, pois ambas "se entrelaçam na questão da cidadania" e disso emerge sua conceituação:

> Podemos ler, é claro, a cidadania em dois registros. Primeiro, como participação ativa considerando como corpo constitutivo da sociedade – no registro das virtudes republicanas. Depois, como exercício de direitos – no registro das liberdades liberais.[255]

Cícero Araújo, outro cientista político, trabalha a concepção de David Hume de "comunidade de boas maneiras" que teria sido "uma comunidade especial, numa espécie de aristocracia de boas maneiras", na qual "o membro desta comunidade não é mais o homem prudente, cheio de virtudes políticas" da concepção aristotélica, "mas aquele *enlightened gentleman* idealizado em círculos intelectuais europeus setecentistas, cultivador do 'comércio e das artes', um tanto alienado para os padrões exigidos por uma autêntica comunidade política"[256]. Entretanto, este "ideal *gentleman* de cidadania não sobreviveu aos dois séculos seguintes de democratização da vida social, da política inclusive", que "significou um reavivamento, mas com novidades importantes, da comunidade política republicana" que "nunca pode ser plenamente praticada na Antiguidade."[257]

O autor explica, então, que surge a "constituição mista", que seria a combinação do governo aristocrático com o governo popular, que tem como fonte inspiradora a Roma antiga, para tentar impedir a degeneração da aristocracia em oligarquia, gerando a politização dos cidadãos, pois "as exigências morais e intelectuais sobre seus membros (...) eram (...) muito mais pesadas"[258]. E segue o autor explicando:

> A democratização da cidadania coloca em questão a forte homogeneidade do seleto grupo de 'bons cidadãos' que caracteriza a república aristocrática. Agora se confrontam na arena política pessoas com padrões de vida muito desiguais, com níveis de riqueza, educação, formação cultural etc., profundamente diferentes. A possibilidade de desacordo a respeito do que lhes é comum aumenta enormemente e então multiplicam-se as chances da política de 'facções', essa palavra tão execrada na política antiga, mas também na política moderna até não muito tempo atrás.[259]

O sociólogo alemão Reinhard Bendix afirmava em 1964 que

---

[255] COHN, Gabriel. *Civilização, cidadania e civismo*... cit. p. 19. Novamente o autor não declina a referência bibliográfica de Pocock.

[256] ARAÚJO, Cícero. *Civilização e cidadania*. *In:* BORON, Atilio A.. (org.). *Filosofia política contemporânea: controvérsias sobre a civilização, império e cidadania*. 1. ed.. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO; São Paulo: Departamento de Ciência Politica. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, 2006. p. 35. O autor cita HUME, David. *Essays, Moral, Political and Literary* (Indianapolis: Liberty Fund) 1985.

[257] ARAÚJO, Cícero. *Civilização e cidadania*... cit. p. 36.

[258] ARAÚJO, Cícero. *Civilização e cidadania*... cit. p. 36.

[259] ARAÚJO, Cícero. *Civilização e cidadania*... cit. p. 37.

> 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 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.[260]

Os conceitos sociológicos atuais de cidadania e suas decorrências têm duas fontes contemporâneas do período pós-guerra de profundo impacto em todas as ciências: Thomas Humphrey Marshall e Hannah Arendt.[261]

O momento oportuno de necessidade de evolução do conceito de cidadania em decorrência dos horrores da guerra leva a cidadania a se afastar gradativamente do conceito de nacionalidade, em direção a conceitos que englobam direitos civis, políticos e sociais, de Marshall, ou, mais generalizante ainda, ao direito a ter direitos, de Arendt.

4.1. O conceito de Thomas Humphrey Marshall

Conforme se destaca em trecho de T. H. Marshall[262], ao introduzir o capítulo III – Cidadania e Classe Social de sua obra, reproduzindo conferências realizadas em Cambridge em 1949, dedicadas a Alfred Marshall, dentre diversas variações possíveis, o termo "cavalheiro" já foi, na sociedade inglesa do século XIX, sinônimo de "civilizado", pela íntima aproximação da cidadania com a educação, que faz com que, dentre suas variantes, civilizado seja aquele que recebe a educação cívica.

No trecho que segue, para evitar a confusão do nome, é preciso explicar que se trata de T. H. Marshall, sociólogo (1893 – 1981), analisando o trabalho de Alfred Marshall, economista (1842 – 1924):

> Marshall aceitava como certo e adequado um raio amplo de desigualdade quantitativa ou econômica, mas condenava a diferenciação ou desigualdade qualitativa entre o homem que era "por ocupação, ao menos, um cavalheiro" e o indivíduo que não fosse. Podemos, penso eu, sem violentar o pensamento de Marshall, substituir a palavra "cavalheiro" pela expressão "civilizado". Pois está claro que estava tomando como o padrão de vida civilizada as condições consideradas por sua geração como apropriadas a um cavalheiro. Podemos ir mais adiante e dizer que a reivindicação de todos para gozar

---

[260] BENDIX, Heinhard. *Construção nacional e cidadania*. Tradução Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1996. p. 110.

[261] Todos os conceitos apresentados nesta pesquisa, independentemente da área do conhecimento em que tenham sido produzidos, sofreram significativa influência de um ou de outro, quando não de ambos (maioria dos casos) e isso será nítido quando feita a análise individualizada destes dois autores.

[262] MARSHALL, T.H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

> dessas condições é uma exigência para ser admitido numa participação na herança social, o que, por sua vez, significa uma reivindicação para serem admitidos como membros completos da sociedade, isto é, como cidadãos.[263]

Percebe-se que a cidadania sociológica de T. H. Marshall tem como berço a íntima relação com a educação, para, depois, ganhar o desenvolvimento que lhe foi dado.

O sociólogo Reinhard Bendix, contemporâneo de T. H. Marshall, analisando sua doutrina, em específico quanto aos direitos sociais, afirma ser a educação básica o direito social essencial da cidadania.

> Enquanto um grande contingente da população é desprovido de educação básica, o acesso às facilidades educacionais aparece como uma precondição sem a qual outros direitos legais permanecem inacessíveis ao analfabeto. Fornecer os rudimentos de educação aos analfabetos aparece como um ato de liberação.[264]

Nas conferências de 1949, Marshall propôs como conceito de cidadania uma ligação da pessoa ao território de determinada sociedade, em uma análise de sua extensão, em que são atribuídos direitos civis, políticos e sociais, considerando que não existe nenhum princípio universal que determine exatamente quais devem ser os direitos e deveres atribuídos a estes cidadãos.[265]

Portanto, na concepção de Marshall, a relação jurídica de direitos e deveres atribuída aos ocupantes de determinado território constitui a cidadania, sendo, assim, um *status* de toda a população.

> 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 dos cidadãos para contrastar com o princípio da desigualdade de classes. Nas cidades medievais, por outro lado, exemplos de uma cidadania genuína e igual podem ser encontrados. Mas seus direitos e deveres específicos eram estritamente locais, enquanto a cidadania cuja história tento reconstituir é, por definição, nacional.[266]

Marshall ainda divide a cidadania em três ondas, método similar ao empregado posteriormente por Karel Vasak, ao afirmar a existência de gerações de direitos em Estrasburgo na aula inaugural de 1979 dos Cursos do Instituto Internacional dos Direitos dos Homens.[267]

---

[263] MARSHALL, T.H. *Cidadania, Classe Social e Status*... cit. p. 61.
[264] BENDIX, Heinhard. *Construção nacional e cidadania*... cit. p. 122.
[265] MARSHALL, T.H. *Cidadania, Classe Social e Status*... cit. p. 59.
[266] MARSHALL, T.H. *Cidadania, Classe Social e Status*... cit. p. 64.
[267] Para o estudo das gerações de direitos humanos, *Três gerações de direitos*... cit.; BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 25. ed., atual.. São Paulo: Malheiros. 2009.

Nas palavras de Marshall:

> Sua evolução [da cidadania] envolveu um processo duplo, de fusão e de separação. A fusão foi geográfica e a separação, funcional. O primeiro passo importante data do século XII quando a justiça real foi estabelecida com força efetiva para definir e defender os direitos civis do indivíduo – tais como o eram então – com base não em costumes locais, mas no direito consuetudinário do país. Como instituições, os tribunais eram nacionais, mas especializados. Seguia-se o parlamento concentrando em si os poderes políticos do Governo nacional e descartando-se de todos menos um pequeno resíduo das funções judiciais que inicialmente pertenciam à Curia Regis, aquela 'espécie de protoplasma constitucional do qual, com o correr do tempo, surgirão os vários conselhos da coroa, as câmaras do Parlamento e os tribunais de justiça'. Finalmente, os direitos sociais que se tinham enraizado na participação na comunidade da vila, na cidade e nas guildas, foram gradativamente dissolvidos pela mudança econômica até que nada restou senão a *Poor Law*, uma vez mais uma instituição especializada que adquiriu uma base nacional, embora continuasse a ser administrada localmente. [268]

As gerações teorizadas por Karel Vasak e difundidas por todo mundo constituem três tipos de direitos que teriam sido afirmados durante a evolução histórica dos direitos humanos. Em evidente alusão ao tríplice brado da Revolução Francesa, a primeira geração seria a de direitos de liberdade; a segunda geração seria a dos direitos de igualdade e a terceira, dos direitos de fraternidade.

As gerações equivaleriam, respectivamente, aos marcos históricos: revoluções burguesas, revoluções sociais, e guerras mundiais. Entretanto, dentre inúmeras críticas feitas, salta aos olhos a utilização maior de eventos históricos ocidentais e, mesmo neles, não considerando discrepâncias como o interregno de quase um século entre a Revolução Gloriosa da Inglaterra e as Revoluções Francesas e das 13 Colônias Britânicas das Américas, ou a evolução lenta e paulatina das conquistas de direitos[269]. Cria, ainda, uma aparência de fases do direito iniciadas e acabadas, como se todos os direitos tivessem sido afirmados em suas respectivas gerações e nada além delas. Com isso, como bem lembra Inocêncio Mártires Coelho, surgem os fundados receios de Antônio Augusto Cançado

---

[268] MARSHALL, T.H. *Cidadania, Classe Social e Status*... cit. p. 64. O autor cita POLLARD, A. F. *Evolution os Parliament*, p. 25.

[269] Mesmo com o advento de revoluções, direitos não são conquistados imediatamente, em um único ato, mas sim em uma evolução paulatina, em que, aqui e ali, são percebidos em maior e menor medida, até que evolua para sua positivação e, ainda mais distante, efetivação. Jean-Facques Israel ensina que "a ideia moderna de liberdade não se impõe de imediato. O advento da liberdade se faz lentamente, pois é necessário ultrapassar vários obstáculos políticos e sociais; mas os humanistas colocam a liberdade no seio de sua definição da grandeza do homem. Depois de 1680, a ideia de liberdade se impõe aos filósofos, seduzidos pelo sistema político oriundo da gloriosa revolução (1688-1689) na Inglaterra e pelas liberdades inglesas, não privilégios, de alguns, mas representantes de um bem comum. (...) Os resultados não são de imediato probatórios, mas o liberalismo econômico, a liberdade dos costumes e a tolerância fazem, aos poucos, avançar as coisas." ISRAEL, Jean-Jacques. *Direito das liberdades fundamentais*. Tradução Carlos Souza. Barueri-SP: Manole, 2005. p. 55.

Trindade de que sempre seja possível aparecer um defensor de direitos de uma geração, a social, por exemplo, e acabar por tolher todas as liberdades conquistadas.[270]

A impropriedade de tratar a conquista de direitos de forma generalizada a todos os Estados e como gerações salta ainda mais aos olhos quando se observa a história da luta operária, que teve início, como já visto[271], em 1792, no movimento precedente ao cartismo inglês, o *London Corresponding Society*, que em apenas um ano angariou mais de três mil operários e tinham como objetivos a conquistas de direitos que estariam nas duas primeiras gerações, como

> sufrágio universal, igualdade de representação, Parlamento honesto, fim dos abusos contra os cidadãos humildes, fim das pensões outorgadas pelo Parlamento aos dirigentes, menor jornada de trabalho, diminuição dos impostos e entrega das terras comunais aos camponeses.[272]

Este movimento foi rapidamente sufocado, mas é o principal precedente do cartismo inglês, movimento mais significativo que teve início em na década de 1830, e ficou assim conhecido por ter proclamado "A Carta do Povo", em 1838, trazendo, dentre as exigências, "voto universal e secreto, abolição da qualificação (voto por nível de renda), pagamento aos membros do Parlamento (...), nivelação dos direitos eleitorais, parlamento anuais"[273]

Uma década depois, em 1848, Marx e Engels, a pedido da Liga dos Comunistas, publicaram o Manifesto Comunista, que se inicia com a análise da relação entre burgueses e proletários[274], apontando a existência de uma constante relação de opressão entre classes e apontando a tendência globalizante do capitalismo como grande risco aos países menos desenvolvidos, convocando, por fim, todos os proletários a se unirem, em um grande movimento internacional[275]. Por mais que seja inegável a importância do Manifesto Comunista ao desenvolvimento dos direitos sociais de todos os Estados, a união internacional dos operários não conseguiu interferir de forma homogênea nos diversos Estados.

---

[270] MENDES, Gilmar Ferreira; Coelho, Inocêncio Mártires; Branco; Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 5. ed., ver. e atual.. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 823. O autor cita Antônio Augusto Cançado Trindade, *Posfácio, in Os rumos do direito internacional dos direitos humanos*, Porto Alegre: Sérgio A. Fabris, Editor, 2005, t. 6, p. 622.
[271] Vide ponto 3.5.
[272] COGGIOLA, Osvaldo. *Introdução*... cit. p. 14. O autor ainda revela que o livro de Tom Paine, *Os Direitos do homem, em defesa das Revoluções Burguesas, contra a monarquia inglesa e a favor do republicanismo*, se tornou um "manual do movimento operário".
[273] COGGIOLA, Osvaldo. *Introdução*... cit. p. 15.
[274] MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto Comunista*... cit. p. 40.
[275] MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto Comunista*... cit. p. 69.

Percebe-se, portanto, que não só as lutas têm origens comuns, como por vezes se confundem, sendo possível afirmar que não existiu propriamente gerações de direitos, muito menos de forma generalizada a todos os Estados.

Anterior a Vasak, T. H. Marshall conceituava a cidadania por ondas de direitos, identificando a primeira onda dos direitos de cidadania como sendo o reconhecimento dos direitos civis, ainda no século XVIII, a segunda onda como sendo a universalização dos direitos políticos, no século XIX, e a terceira do reconhecimento dos direitos sociais, no século XX.

Como bem aponta Luciano Nosetto[276], T. H. Marshall efetuou sua análise tão somente no processo de evolução da cidadania inglesa.

Assim, por limitar esta análise à Inglaterra, não incorre no mesmo erro que, posteriormente, Vasak cometeu, pois não generaliza as conquistas históricas do direito como se fossem universais. No mais, a ideia de "ondas" gera o entendimento de movimento contínuo, não estanque, como ocorre na ideia de "gerações", ou seja, o conceito de cidadania de Marshall observa as ondas de direitos como um processo evolutivo de aquisição de liberdades e prerrogativas, portanto não limítrofes, como aparenta ser o conceito de gerações de Karel Vasak, em que uma começa aonde a outra termina.[277]

A doutrina cuidou de expandir as gerações de Vasak em outras tantas, com enormes variações entre diversos autores. Por exemplo, a quarta e quinta gerações de Paulo Bonavides que seriam, respectivamente, direito à democracia[278] e direito à paz[279], como consequências da onda de globalização do neoliberalismo e da onda de ataques terroristas[280].

---

[276] NOSETTO, Luciano. *Variaciones latinoamericanas em torno al concepto de ciudadanía*. Revista de Filosofia Factótum 6. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2009. p. 77.

[277] Norberto Bobbio fala, também, em três processos, nos quais "... com relação ao primeiro processo, ocorreu a passagem dos direitos de liberdade – das chamadas liberdades negativas, de religião, de opinião, de imprensa, etc. – para os direitos políticos e sociais, que requerem uma intervenção direta do Estado. Com relação ao segundo, 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 éticas e religiosas, toda a humanidade em seu conjunto (...) 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.(...) Com relação ao terceiro processo, a passagem ocorreu do homem genérico – do homem enquanto homem – para o homem específico, ou tomado na diversidade de seus diversos status sociais, com base em diferentes critérios de diferenciação (o sexo, a idade, as condições físicas), cada um dos quais revela diferenças específicas, que não permitem igual tratamento e igual proteção. A mulher é diferente do homem; a criança, do adulto; o adulto, do velho; o sadio, do doente; o doente temporário, do doente crônico; o doente mental, dos outros doentes; os fisicamente normais, dos deficientes, etc." BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*... cit. p. 33.

[278] BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*... cit. p. 570.

[279] BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*... cit. p. 579.

[280] Aparentemente de forma imprópria, pois os Direitos não deixam de ser reconhecidos em eventuais superações das gerações e atualmente, como bem observa Rubens Beçak, "cada vez mais são declarados direitos fundamentais, sempre no campo dos chamados direitos de solidariedade ou de fraternidade" BEÇAK, Rubens.

Entretanto, não é própria da doutrina de Vasak a ideia de acumulação evolutiva de direitos, mas sim da de T. H. Marshall.

Marshall observa, ainda, que as sociedades criam suas cidadanias ideais, com direitos e deveres inerentes.

Associando essa percepção de Marshall ao fato dele ter observado tão somente a evolução da cidadania inglesa, é possível extrair duas conclusões: a primeira, de que o conceito de cidadania é um fruto social e não natural, podendo variar a cada sociedade; a segunda, que a globalização principalmente ocidental cria um conceito base genérico de cidadania, no qual os núcleos dos direitos e deveres se equivalem, exatamente pelo fato de constituir, a globalização, uma forma ampla de sociedade.

Arnesen observa que "é inerente ao conceito de Marshall uma tendência à universalidade e à uniformização da qualidade de cidadão aos membros de uma sociedade específica, com enfoque sobre o indivíduo, titular de direitos" o que difere da conceituação empregada na Atenas antiga, pois "Na acepção grega a abordagem era restritiva (condição de cidadão partilhada por poucos) e com certa inclinação à precedência do público sobre o privado."[281]

Assim, aplicando o conceito de Marshall, a cidadania é a relação de direitos e deveres, com acumulação evolutiva, de pessoas perante determinada sociedade a qual se inclui, existindo um núcleo próximo, ou similar, dentre países com relações internacionais e intercâmbios culturais mais desenvolvidos.

Digna de reprodução a conclusão de Nosetto sobre a doutrina de Marshall e apoio em José Nun[282]:

> Assim, para compreender a especificidade da cidadania obriga a abandonar uma visão estática para entendê-la como um processo histórico, como um conceito em movimento, cuja extensão e intensidade são determinadas nos projetos coletivos, aspirações e ideais de uma sociedade. A cidadania não é uma mera figura emergente de invariáveis humanistas ou definições transcendentes, mas sim que se constitui a partir de uma "construção social que se funda, por um lado, em um conjunto de condições materiais e institucionais e, por outro, em uma certa imagem do bem comum e da forma de como alcançá-lo. O que significa dizer que é sempre o objeto de uma luta, por mais que em determinados lugares pode ter sido resolvida há muito tempo e tenda a naturalizar-se" (Num. 2000: 65-66). Nesse sentido, é a

---

Sobre a origem das normas constitucionais: a identificação do campo ético-moral e sua relação com o direito. In: BEÇAK, Rubens; VELASCO, Ignácio Maria Poveda (org.). *O direito e o futuro da pessoa. Estudos em homenagem ao professor Antônio Junqueira de Azevedo*. São Paulo: Atlas, 2011. p. 21. A afirmação faz com que seja conflituoso supor novas gerações, pois não existe uma real sucessão da que Vasak chamou de terceira, a de fraternidade.

[281] ARNESEN, Erik Saddi. *Educação e cidadania na constituição federal de 1988...* cit. p. 21.

[282] NOSETTO, Luciano. *Variaciones latinoamericanas em torno al concepto de ciudadanía...* cit.

> mesma dinâmica de protesto social e reconhecimento estatal que vai refazendo operacionalmente o conceito de cidadania, determinando quem são e quais direitos gozam os cidadãos. Em suma, a definição canônica de Marshall permite identificar três dimensões da cidadania:
> 1) Permite compreender a extensão da cidadania, avaliando quais os indivíduos pertencem a uma comunidade política determinada.
> 2) Permite explicar a intensidade da cidadania avaliando quais direitos civis, políticos e sociais constituem o conjunto jurídico de que gozam os denominados cidadãos.
> 3) Permite identificar a dinâmica da cidadania, dos processos de mobilização social, o reconhecimento estatal e sanção jurídica dos diferentes direitos de cidadania.[283]

4.2. O conceito de Hannah Arendt

Nascida em Hanôver, Alemanha, de família judaica, Hannah Arendt fugiu do Terceiro Reich de Hitler para Praga, posteriormente para Genebra e Paris, chegando aos Estados Unidos da América em 1941. Durante toda sua trajetória dedicou-se aos estudos de filosofia, sociologia, e política, tornando-se a mais importante teórica política de sua geração.

Sua condição de apátrida e seu trabalho com outros refugiados geraram suas significativas contribuições às diversas áreas do conhecimento, dentre as quais, sua obra "Origens do totalitarismo" de 1951.[284]

---

[283] NOSETTO, Luciano. *Variaciones latinoamericanas em torno al concepto de ciudadanía...* cit. p. 78. Tradução livre. Texto original: "*De esta manera, aprehender la especificidad de la ciudadanía obliga a abandonar una mirada estática para entenderla como un proceso histórico, como un concepto en movimiento, cuya extensión e intensidad son determinadas en lós proyectos colectivos, las aspiraciones y lós ideales de una sociedad. La ciudadanía no es un mero dato emergente de invariables humanistas o definiciones trascendentes, sino que se constituye a partir de 'uma construcción social que se funda, por um lado, en un conjunto de condiciones materiales e institucionales y, por el otro, em una cierta imagen del bien común y de la forma de alcanzarlo. Lo que equivale a decir que es siempre el objeto de una lucha, por más que en determinados lugares ésta pueda haberse resuelto desde hace mucho y haya tendido a naturalizarse' (Nun 2000: 65-66). En este sentido, es la misma dinámica de contestación social y reconocimiento estatal la que va resignificando operativamente el concepto de ciudadanía, determinando quiénes son y de cuáles derechos gozan los ciudadanos. Em suma, la definición canónica de Marshall permite identificar tres dimensiones de la ciudadanía:1) Permite aprehender la extensión de la ciudadanía, evaluando qué indivíduos pertenecen a una comunidad política determinada.2) Permite dar cuenta de la intensidad de la ciudadanía, evaluando qué derechos civiles, políticos y sociales constituyen el plexo jurídico del que gozan aquellos denominados ciudadanos.3) Permite identificar la dinámica de la ciudadanización, a partir de los procesos de movilización social, reconocimiento estatal y sanción jurídica de lós diferentes derechos ciudadanos.*".

[284] Cf. ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo. I O anti-semitismo, instrumento de poder.* Introdução Celso Lafer. Tradução Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Editora Documentário. 1979; *Origens do totalitarismo. II Imperialismo, a expansão do poder*. Introdução Oliverios S. Ferreira. Tradução Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Editora Documentário. 1979; e *Origens do totalitarismo. III Totalitarismo, o paradoxo do poder*. Introdução Marcos Margulies. Tradução Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Editora Documentário. 1979.

Seis décadas depois, sua obra continua gerando evoluções nas ciências sociais e, principalmente, na doutrina dos direitos humanos, sendo leitura obrigatória a todos aqueles que desejam desenvolver pesquisas nestes campos.

Rosanvallon descreve a importância da autora, junto a Claude Lefort, dizendo que "todo um processo de renovação do pensamento político se operou entre as décadas de 1950 à de 1970", pois "a originalidade desses autores esteve em mostrar que os regimes totalitários deviam ser compreendidos como formas desviadas da modernidade democrática"[285]

Tarso Genro, com propriedade, afirma:

> O nazismo e o fascismo foram mais do que uma estética do absolutismo moderno. Foram uma forma possível de modernidade, que substituiu a utopia humanista das Luzes pela utopia particularista da raça e da nação.[286]

Ao conceito de cidadania, Arendt, observando a grave situação dos refugiados da guerra, destituídos de suas cidadanias, tornando-se apátridas, concluiu ser o direito a ter direitos.

> Só conseguimos perceber a existência de um direito de ter direitos (e isto significa viver numa estrutura onde se é julgado pelas ações e opiniões) e de um direito de pertencer a algum tipo de comunidade organizada, quando surgiram milhões de pessoas que haviam perdido esses direitos e não podiam recuperá-los devido à nova situação política global. O problema não é que essa calamidade tenha surgido não de alguma falta de civilização, atraso ou simples tirania, mas sim que ela não pudesse ser reparada, porque já não há qualquer lugar "incivilizado" na terra, pois, queiramos ou não, já começamos realmente a viver num Mundo Único. Só com uma humanidade completamente organizada, a perda do lar e da condição política de um homem pode equivaler à sua expulsão da humanidade.[287]

A autora parte de uma concepção de que não existe mais lugares não civilizados no mundo, ou seja, terras que não pertençam a nenhum país, de forma que se uma pessoa não for aceita como membro de nenhum país, automaticamente passa a estar exclusa da própria humanidade. A autora desenvolve, assim, a cidadania do "direito a ter direitos".

O temor da opressão das maiorias contra minorias é percebido no texto de Arendt, também, como formador da concepção do "direito a ter direitos", assim como o próprio desenvolvimento das civilizações, que não garante ao ser humano o direito de pertencer à própria humanidade. Conforme texto a seguir:

> O homem do século XX se tomou tão emancipado da natureza como o homem do século XVIII se emancipou da história. A história e a natureza

---

[285] ROSANVALLON, Pierre. *Por uma história do político*... cit. p. 93.
[286] GENRO, Tarso. *Os fundamentos da constituição*... cit. p. 110.
[287] ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo. II Imperialismo* ... cit. p. 238.

> tornaram-se, ambas, alheias a nós, no sentido de que a essência do homem já não pode ser compreendida em termos de uma nem de outra. Por outro lado, a humanidade, que para o século XVIII, na terminologia kantiana, não passava de uma ideia reguladora, tomou-se hoje de fato inelutável. Esta nova situação, na qual a "humanidade" assumiu de fato um papel antes atribuído à natureza ou à história, significaria nesse contexto que o direito de ter direitos, ou o direito de cada indivíduo de pertencer à humanidade, deveria ser garantido pela própria humanidade. Nada nos assegura que isso seja possível. Pois, contrariamente às tentativas humanitárias das organizações internacionais, por melhor intencionadas que sejam ao formular novas declarações dos direitos humanos, é preciso compreender que essa ideia transcende a atual esfera da lei internacional, que ainda funciona em termos de acordos e tratados recíprocos entre Estados soberanos; e, por enquanto, não existe uma esfera superior às nações. Além disso, o dilema não seria resolvido pela criação de um "governo mundial". Esse governo mundial está, realmente, dentro dos limites do possível, mas há motivos para suspeitar que, na realidade, seria muito diferente daquele que é promovido por organizações idealistas. Os crimes contra os direitos humanos, especialidade dos regimes totalitários, podem sempre justificar-se pela desculpa de que o direito equivale ao que é bom ou útil para um todo, em contraste com as suas partes. (O lema de Hitler, de que "o direito é aquilo que é bom para o alemão", é apenas a forma vulgar de uma concepção da lei que pode ser encontrada em toda parte e que, na prática, só não permanecerá eficaz se as tradições mais antigas, ainda em vigor nas constituições, o evitarem.) Uma concepção da lei que identifica o direito com a noção do que é bom — para o indivíduo, ou para a família, ou para o povo, ou para a maioria — toma-se inevitável quando as medidas absolutas e transcendentais da religião ou da lei da natureza perdem a sua autoridade. E essa situação de forma alguma se resolverá pelo fato de ser a humanidade a unidade à qual se aplica o que é "bom". Pois é perfeitamente concebível, e mesmo dentro das possibilidades políticas práticas, que, um belo dia, uma humanidade altamente organizada e mecanizada chegue, de maneira democrática — isto é, por decisão da maioria —, à conclusão de que, para a humanidade como um todo, convém liquidar certas partes de si mesma.[288]

A autora observa que inclusive países liberais como os Estados Unidos chegaram a ter momentos em que deliberaram seriamente a possibilidade de destituir a cidadania de nacionais que lhes fossem indesejáveis, conforme se destaca no trecho a seguir reproduzido:

> A decisão dos estadistas de resolver o problema do apátrida ignorando-o é revelada ainda pela falta de quaisquer estatísticas dignas de confiança sobre o assunto. Contudo, sabe-se pelo menos que, enquanto existia 1 milhão de apátridas "reconhecidos", havia mais de 10 milhões de apátridas *de facto,* embora ignorados. O pior é que o número de pessoas que são apátridas em potencial continua a aumentar. Antes da última guerra, somente os países totalitários ou as ditaduras semitotalitárias recorriam à arma da desnaturalização contra pessoas que eram cidadãos por nascimento; mas chegou-se ao ponto em que até as democracias livres, como, por exemplo, os Estados Unidos, pensaram seriamente em privar da cidadania os americanos

[288] ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo. II Imperialismo*... cit. p. 241.

> natos que fossem comunistas. O aspecto sinistro dessas medidas é que são estudadas com toda a inocência.[289]

A gravidade da total falta de direitos dos apátridas gera situações *sui generis* em diversos países, conforme se observa no trecho em que Arendt cita uma das alternativas que aquelas pessoas encontravam:

> "A melhor forma de determinar se uma pessoa foi expulsa do âmbito da lei é perguntar se, para ela, seria melhor cometer um crime. Se um pequeno furto pode melhorar a sua posição legal, pelo menos temporariamente, podemos estar certos de que foi destituída dos direitos humanos. Pois o crime passa a ser, então, a melhor forma de recuperação de certa igualdade humana, mesmo que ela seja reconhecida como exceção à norma. O fato — importante — é que a lei prevê essa exceção. Como criminoso, mesmo um apátrida não será tratado pior que outro criminoso, isto é, será tratado como qualquer outra pessoa nas mesmas condições. Só como transgressor da lei pode o apátrida ser protegido pela lei. Enquanto durem o julgamento e o pronunciamento da sua sentença, estará a salvo daquele domínio arbitrário da polícia, contra o qual não existem advogados nem apelações. O mesmo homem que ontem estava na prisão devido à sua mera presença no mundo, que não tinha quaisquer direitos e vivia sob ameaça de deportação, ou era enviado sem sentença e sem julgamento para algum tipo de internação por haver tentado trabalhar e ganhar a vida, pode tornar-se quase um cidadão completo graças a um pequeno roubo. Mesmo que não tenha um vintém, pode agora conseguir advogado, queixar-se contra os carcereiros e ser ouvido com respeito. Já não é o refugo da terra: é suficientemente importante para ser informado de todos os detalhes da lei sob a qual será julgado. Ele torna-se pessoa respeitável."[290]

E segue exemplificando:

> Na prática, qualquer sentença a que for condenado será insignificante, comparada com um mandado de expulsão, cancelamento do direito de trabalhar ou um decreto que o mande para um campo de internamente. Um nipo-americano da costa ocidental dos Estados Unidos, que estivesse na prisão quando o Exército ordenou o internamente de todos os americanos de ascendência japonesa, não teria sido forçado a desfazer-se dos seus bens a qualquer preço; teria permanecido onde estava, munido de um advogado para cuidar dos seus interesses; e, se tivesse a sorte de receber uma sentença longa, voltaria honesta e tranqüilamente ao seu antigo negócio ou profissão, mesmo que esta fosse a de ladrão. Sua sentença condenatória garantia-lhe os direitos constitucionais que nenhuma atitude, mesmo de total lealdade, lhe poderia garantir, uma vez que a sua cidadania fosse posta em dúvida."[291]

As ideias de Hannah Arendt recebem maior importância no decorrer do tempo conforme as democracias se desenvolvem. Por isso é necessário confrontá-las com aspectos históricos posteriores como a situação mundial pós-ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, que culminam em atual deliberação de proibição de uso de burcas em

---

[289] ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo. II Imperialismo*... cit. p. 216.
[290] ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo. II Imperialismo*... cit. p. 224.
[291] ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo. II Imperialismo*... cit. p. 225.

diversos países[292]. Estas deliberações têm sido feitas com ampla participação popular, seguindo a doutrina da *democracia radical* de Habermas, na qual, "numa época de política inteiramente secularizada, não se pode ter nem manter um Estado de Direito sem democracia radical" [293], e seguindo a Terceira Via de *democracia dialógica* de Giddens. Percebe-se, assim, que nesta evolução democrática de maior espaço de participação e de compartilhamento do poder, os métodos de controle de constitucionalidade poderão entrar em colapso, pois não se apresentam adequados para impedir os abusos da maioria aos direitos humanos das minorias quando a decisão foi tomada de forma direta ou com boa participação popular.

Em análise às consequências de um conceito de cidadania de "direito a ter direitos", incumbe ao Estado o dever de reconhecimento e respeito de direitos, ao menos em três escalas, ou grupos, que seriam: (1) plenos direitos aos seus nacionais (natos e naturalizados), tratando essa plenitude cívica como direitos e deveres civis, políticos, sociais e de solidariedade; (2) determinado rol de direitos às pessoas que ocupam seu território sem possuir sua nacionalidade, incluindo, nestes, alguns direitos que são comuns ao primeiro grupo; e, por fim, (3) respeito e reconhecimento da existência de direitos às pessoas diversas que não ocupam seu território nem possuem sua nacionalidade.

Isso ocorre, pois não é possível que se diga, por exemplo, que um país seja diretamente responsável pela educação de pessoas que não estão em seu território e não possuem sua nacionalidade. Isso somente poderia ser afirmado de forma vaga, nada jurídica, como busca de certa compaixão de países ricos aos países pobres que encontra nas relações internacionais motivos para sua evolução, mas nada próximo ao conceito jurídico de responsabilidade.

Ao mesmo tempo, não é possível afirmar que toda a população de uma determinada sociedade, independentemente do vínculo da nacionalidade, possa participar amplamente da vida política.

---

[292] A proibição da Burca vem ocorrendo em diversos países, conforme se destaca nas seguintes matérias: Jornal Folha de São Paulo. *Deputados franceses aprovam veto à burca em espaços públicos*. 13 de julho de 2010. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/766156-deputados-franceses-aprovam-veto-a-burca-em-espacos-publicos.shtml>> último acesso em 02 de novembro de 2011; e de 16 de setembro de 2011; *Governo holandês aprova proibição total do uso da burca*. 16 de setembro de 2011. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/976340-governo-holandes-aprova-proibicao-total-do-uso-da-burca.shtml>> último acesso em 02 de novembro de 2011. Jornal O Globo. *Parlamento suíço abre caminho para a proibição da burca em locais públicos*. 29 de setembro de 2011. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/mundo/mat/2011/09/28/parlamento-suico-abre-caminho-para-proibicao-da-burca-em-locais-publicos-925460487.asp>> último acesso em 02 de novembro de 2011.

[293] HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 13.

Portanto, existindo, no mínimo, estas três distinções, e podendo existir outras, como a que diferencia nacionais natos de naturalizados, o conceito amplo da cidadania de Arendt (direito a ter direitos) é direcionado aos deveres estatais de reconhecimento e respeito de direitos.

5. O Conceito jurídico de cidadania

A variedade de significados não científicos não é foco desta pesquisa, basta afirmar que, no Brasil, a cidadania recebe ao menos duas cargas semânticas: uma como sinônimo do conceito científico de "nacionalidade" – aonde nasce termos como "dupla-cidadania"; outra em proximidade ao conceito científico sociológico-político de "complexo de direitos e deveres" (que nestas áreas seriam, no mínimo, direitos e deveres civis, políticos e sociais). Desta segunda variável é que nasce uma possível terceira, dela decorrente, que, por desconhecimento, limita ainda mais o conceito de cidadania, entendendo-a tão somente como prestação assistencial básica do Estado, como, por exemplo, o direito de registro civil. Aqui, cidadania equivale tão somente a serviços básicos. Algo absurdo, mínimo, pois decorrente exatamente do abandono total do Estado aos cidadãos.[294]

Já a ciência jurídica, apesar da conotação evidentemente jurídica do conceito científico das demais áreas do conhecimento (de complexo de direitos e deveres), buscou conceito próprio.

O conceito jurídico de cidadania há muito tempo está atrelado aos direitos políticos ativos e passivos de votar e ser votado, sendo utilizado como mero meio de diferenciação de outros conceitos, tais quais os de povo, de população e de nacionalidade.

Luiz Eduardo de Almeida encontra na doutrina a raiz deste conceito de cidadania em má interpretação de Rousseau, pois este "considerava a cidadania um direito – de participar da atividade soberana –, tanto que classifica outros entendimentos como equivocados"[295], mas

> em momento histórico específico, ou seja, o período em que o feudalismo vem sendo superado pelo mercantilismo, apesar da sobrevivência de

---

[294] Marcelo Gasque Furtado, fazendo análise da polissemia da palavra "cidadania", leciona: "Quando falamos em 'cidadania', normalmente acionamos um universo semântico que, de acordo com o contexto e a ênfase que se queira dar, pode significar: o simples vínculo jurídico de um indivíduo a um Estado-nação assimilado à ideia de nacionalidade; a condição daquele que é titular de direitos políticos podendo participar da vida democrática institucionalizada por meio do voto e outros instrumentos de participação regrados institucionalmente, como iniciativa popular; condição daquele que tem direitos sociais, econômicos, culturais a serem pleiteados em relação ao Estado, como, por exemplo, o direito à tratamento no sistema público de saúde; a condição daquele que tem deveres em relação ao corpo político do qual faz parte, como por exemplo, fiscalizar o poder público, entre outros sentidos ou nuances possíveis. FURTADO, Marcelo Gasque. *A formação do cidadão conforme a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Dissertação de mestrado apresentada ao programa de pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo do Largo São Francisco, sob a orientação de José Sérgio Fonseca de Carvalho, São Paulo: 2010. p. 47 o autor traça nas páginas seguintes, em boa síntese, o percurso linguístico do termo "cidadania" encontrado na obra OLIVEIRA, Sheila Elias. Cidadania: história e política de uma palavra. Campinas: Pontes Editores: RG Editores, 2006.

[295] ALMEIDA, Luiz Eduardo de. *Mandado de segurança para a promoção dos direitos sociais e da cidadania*. Dissertação de mestrado apresentada ao programa de pós-graduação em Direito da Universidade Metodista de Piracicaba – UNIMEP, sob a orientação de Sérgio Resende de Barros. Piracicaba, 2009. p. 164.

> elementos ainda característicos do feudalismo que somente desapareceram com as revoluções liberais burguesas, onde Rousseau e outros pensadores desenvolvem o pensamento iluminista, num contexto de governos monárquicos – sendo alguns absolutos, como na França – ou monarquias limitadas – como na Inglaterra[296]

O autor percebe a impropriedade de se fundar em Rousseau um conceito de cidadania como direitos políticos de votar e de ser votado, pois este não tratava da democracia representativa – ideia que estava sendo desenvolvida naquele mesmo período por Montesquieu, mas que somente seria aplicada após a Revolução Francesa –, mas sim de democracia direta, e ele vivia propriamente governos monárquicos[297]. Para Almeida, "não se pode utilizar o pensamento de Rousseau para fundamentar e relacionar os termos 'cidadão' e 'cidadania' com os direitos de votar e ser votado", pois seria uma "distorção interpretativa", significaria "'enxergar o passado com os olhos do presente', pois o cidadão é titular de direitos que são produtos de um processo histórico recente, com início na modernidade e que ainda não se esgotou."[298]

Miguel Augusto Machado de Oliveira encontra na obra "vocabulário jurídico" de De Plácido e Silva a definição dada pelo autor à cidadania, como decorrente da palavra cidade, de modo que "não indica somente a qualidade daquele que habita a cidade, mas mostrando a efetividade dessa residência, o direito político que lhe é conferido, para que possa participar da vida política do país em que reside." Em seguida De Plácido e Silva demonstra aferir também o conceito sinônimo de nacionalidade quando distingue em duas espécies, natural e legal, em que a primeira provém da "circunstância de ser nacional por nascimento" e a segunda "pode ser conferida ao nacional, como estrangeiro naturalizado"[299]

Paulo Bonavides utiliza-se do conceito jurídico de cidadania para distinguir povo de população, lecionando que população recebe o critério quantitativo de pessoas sobre determinado território, incluindo estrangeiros e apátridas, enquanto povo recebe o critério qualitativo que lhe distingue do conceito de população pelo vínculo da pessoa ao Estado, **ou pela nacionalidade ou pela cidadania**.[300]

Cretela Júnior ensina que

---

[296] ALMEIDA, Luiz Eduardo de. *Mandado de segurança*... cit. p. 164.
[297] ALMEIDA, Luiz Eduardo de. *Mandado de segurança*... cit. p. 165.
[298] ALMEIDA, Luiz Eduardo de. *Mandado de segurança*... cit. p. 175.
[299] SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado. *Direitos humanos e Cidadania*... cit. p. 142. O autor cita SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995. v. 1, p. 427.
[300] BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*... cit. p. 72.

> a nacionalidade é a sujeição, por nascimento ou por adoção, do indivíduo ao Estado, para gozo e exercício dos direitos políticos, cidadania é a habilitação do nacional para o exercício dos direitos políticos.[301]

Bonavides, quando da explicação dos conceitos político, jurídico e sociológico de povo[302] utiliza-se das variações de conceitos da cidadania para elucidar as distinções daqueles. Para tanto, apoia-se em doutrinas diversas que diferenciam população de povo dando ao segundo o vínculo da cidadania, entretanto, num aspecto lato de vínculo jurídico ao Estado, melhor definido juridicamente pelo termo "nacionalidade". Destaca-se, neste tópico de sua obra, os seguintes trechos:

> (...) povo exprime o conjunto de pessoas vinculadas de forma institucional e estável a um determinado ordenamento jurídico, ou, segundo Ranelletti, 'o conjunto de indivíduos que pertencem ao Estado, isto é, o conjunto de cidadãos'.
> Diz Ospitali que povo é 'o conjunto de pessoas que pertencem ao Estado pela relação de cidadania', ou no dizer de Virga, 'o conjunto de indivíduos vinculados pela cidadania a um determinado ordenamento jurídico'.
> É semelhante vínculo de cidadania que prende os indivíduos ao Estado e os constitui como povo. Aí está, no entender de Orlando e Gropalli o *quid novi* desse conceito. Fazem parte do povo tanto os que se acham no território como fora deste, no estrangeiro, mas presos a um determinado sistema de poder ou ordenamento normativo, pelo vínculo de cidadania.
> Não basta dizer conforme fazem aqueles dois autores que povo é o elemento humano como sujeito de direitos e obrigações. A afirmativa não é incorreta, mas demasiado lata. Um grupo social também pode abranger o elemento humano elevado à categoria de sujeito de direitos e obrigações e não constituir um povo. Urge por conseguinte dar ênfase ao laço de cidadania, ao vínculo particular ou específico que une o indivíduo a um certo sistema de leis, a um determinado ordenamento estatal.
> A cidadania é a prova de identidade que mostra a relação ou vínculo do indivíduo com o Estado. É mediante essa relação que uma pessoa constitui fração ou parte de um povo. [303]

Evidencia-se neste trecho o uso do termo "cidadania" de forma bastante distinta daquela primeira trazida por Cretela Júnior. Distinta, pois mais abrangente, ou apenas não diferenciada da concepção de nacionalidade feita por Cretela.

O conceito de cidadania utilizado pelos autores Ranelletti, Ospitali e Virga diz respeito aos conceitos sociológico-político de cidadania do *Status* de cidadania, que Bonavides busca em Chiarelli como "situação jurídica subjetiva, consistente num complexo de direitos e deveres de caráter público" [304].

---

[301] CRETELA JÚNIOR, José. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1977. p. 138.
[302] BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*... cit. p. 79.
[303] BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*... cit. p. 81. O autor cita RANELLETTI, Orestes, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, p. 18; OSPITALI, Giancarlo, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, p. 31; e VIRGA, Pietro, *Diritto Costituzionale*, p. 43.
[304] BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*... cit. p. 82 (Obra não indicada pelo autor).

O autor então leciona que "o *Status Civitatis* ou estado de cidadania define basicamente a capacidade pública do indivíduo, a soma dos direitos políticos e deveres que ele tem perante o Estado." E exerce crítica a Vittorio Emanuele Orlando por ter incluído ao conceito do *status civitatis* direitos e deveres de natureza privada. [305]

Bonavides termina sua explicação do conceito jurídico de povo complementando que:

> Da cidadania, que é uma esfera de capacidade, derivam direitos, quais o direito de votar e ser votado (status activa e civitatis) ou deveres, como os de fidelidade à Pátria, prestação de serviços militar e observância das leis do Estado. Sendo a cidadania um círculo de capacidade conferida pelo Estado aos cidadãos, este poderá traçar-lhe limites, caso em que o *status civitatis* apresentará no seu exercício certa variação ou mudança de grau. De qualquer maneira é um status que define o vínculo nacional de pessoa, os seus direitos e deveres em presença do Estado e que normalmente acompanha cada indivíduo por toda a vida.
> Três sistemas determinam a cidadania: o *jus sanguinis* (determinação a cidadania pelo vínculo pessoal), o *jus soli* (a cidadania se determina pelo vínculo territorial) e o sistema misto (admite ambos os vínculos). Na terminologia do direito constitucional brasileiro ao invés da palavra cidadania, que tem uma acepção mais restrita, emprega-se com o mesmo sentido o vocábulo nacionalidade.[306]

Manoel Gonçalves Ferreira Filho leciona que "se deve caracterizar a nacionalidade como um *status* cujo conteúdo só se esclarece por contraposição ao do estrangeiro", enquanto a "cidadania (em sentido estrito) é o *status* de nacional acrescido dos direitos políticos (*stricto sensu*), isto é, poder de participar do processo governamental, sobretudo pelo voto."[307] Em outra obra o autor diz ser o povo governante "o que tem a prerrogativa da participação política, na linguagem técnica, goza da cidadania"[308] e segue distinguindo a cidadania em ativa e passiva, sendo a primeira a capacidade de votar e de atuar na vida política e a segunda a elegibilidade, ou capacidade de receber votos.

Percebe-se dos ensinamentos desta obra recente um avanço do conceito que se estende ao direito de atuar na vida política, o que é distinto do mero direito ao voto, sendo direitos de participação e compartilhamento do poder, entretanto, não o desassocia do primeiro, ou seja, não desvincula aquele que tem o direito de atuar na vida política, mas não goza dos direitos políticos de votar e ser votado, dos que têm os direitos políticos plenos.

---

[305] BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*... cit. p. 82. O autor cita E. V. Orland, *Principii di Diritto Costituzionale*, p. 26.
[306] BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*... cit. p. 82.
[307] FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 32. ed., ver. e atual.. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 114.
[308] FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais do direito constitucional*: *o estado da questão no início do século XXI, em face do direito comparado e, particularmente, do direito positivo brasileiro.* São Paulo: Saraiva, 2009.

Ferreira Filho continua sua explanação sobre a participação política esclarecendo:

> A doutrina democrática entende que todo 'nacional' tem o direito à cidadania sem distinção de raça, sexo, cor, ideologia etc. Aceita, todavia, sem hesitação ser a participação política suscetível de graduação em razão da idade (presunção de experiência e prudência), afora a condição elementar de sanidade mental, tanto quanto ao direito de votar como quanto à elegibilidade. Isto faz com que, sempre, o povo governante seja menos numeroso que o povo, comunidade específica de um determinado Estado. A exigência de qualificação especial, como não ser analfabeto, tende a ser eliminada, em nome da universalização da participação, embora persista ela, p. ex., na Constituição brasileira que recusa ao analfabeto a cidadania passiva (art. 14, §4º). Igualmente, não exclui a doutrina democrática que o voto e a elegibilidade sejam graduadas, reservando-se determinados cargos aos que têm uma idade mínima, vista como presunção de sabedoria e inteligência.
> A cidadania não abrange, todavia, os estrangeiros que vivem no território do Estado. Há, no entanto, embora incipiente, uma tendência a admitir a participação política do estrangeiro no governo local.[309]

No trecho destacado fica claro dois pontos que já apresentam um caráter evolutivo do conceito de cidadania: (1) a possibilidade de se considerar cidadão aquele que goza somente de uma parte dos direitos políticos, como os analfabetos, que apenas são, conforme Ferreira Filho, cidadãos ativos, mas não passivos, devido à proibição de ocupação de cargos eletivos; (2) a incógnita para a evolução futura, pois demonstra a possibilidade de se estender o conceito de cidadania como participação política inclusive à estrangeiros, o que geraria, na lógica decorrente, uma inadequação do termo cidadania para a distinção de povo, população e nacionalidade.

Kildare Gonçalves Carvalho conceitua cidadania como "status do nacional para o exercício dos direitos políticos." E complementa que "No âmbito dos direitos políticos é conceito aplicável apenas às pessoas físicas que podem votar e ser votadas, enquanto que nacionalidade se aplica também a coisas (navios e aeronaves)."[310]

No estudo da cidadania[311], o autor exerceu análise sobre o texto constitucional que acaba por demonstrar uma ampliação do próprio exercício dos direitos políticos que superam a mera capacidade ativa e passiva de votar e ser votado, atingido um patamar muito mais elevado pela democracia participativa – ou semidireta – previsto no texto supremo. Além disso, o próprio texto constitucional utiliza o termo "cidadão" ou "cidadania"

---

[309] FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais*... cit. p. 51.
[310] CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional*. 12. ed., ver., e atual.. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 461.
[311] CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional*... cit. p. 461.

em outras passagens não relacionadas diretamente aos Direitos Políticos. Assim, o autor conclui que "a cidadania significa (...) participação no Estado Democrático de Direito."[312]

Posteriormente, no capítulo de "Direitos Políticos", o autor afirma que os Direitos Políticos configuram

> liberdade-participação, que é assegurada a determinada categoria de nacionais, os chamados cidadãos. Portanto, há de se distinguir entre nacional e cidadão: nacional é aquele que se acha vinculado ao Estado por um liame jurídico-público, que (...) o sujeita à ordem jurídica estatal; já o cidadão é o nacional capaz de exercer direitos políticos. Anote-se, contudo, que alguns autores tomam uma expressão pela outra, sem distingui-las. Em nosso Direito no âmbito dos direitos políticos, nacionalidade e cidadania não se equivalem: cidadão é o nacional investido da condição de participante do processo político. [313]

Em análise à lei infraconstitucional, Kildare observou a especificação do alcance do termo cidadania quando empregado no inciso LXXVII do art. 5º da Constituição dada pela Lei 9265 de 1996 que considerou:

> Art. 1º São gratuitos os atos necessários ao exercício da cidadania, assim considerados: I – os que capacitam o cidadão ao exercício da soberania popular, a que se reporta o art. 14 da Constituição; II – aqueles referentes ao alistamento militar; III – os pedidos de informações ao poder público, em todos os seus âmbitos, objetivando a instrução de defesa ou a denúncia de irregularidades administrativas na órbita pública; IV – as ações de impugnação de mandato eletivo por abuso do poder econômico, corrupção ou fraude; V – quaisquer requerimentos ou petições que visem as garantias individuais e a defesa do interesse público. [314]

Percebe-se nitidamente que o legislador infraconstitucional não entende a cidadania como meros direitos políticos ativos e passivos, lhe estendendo às questões referentes ao alistamento militar; ao direito de petição e de informação; e às garantias e procedimentos que permitam a plena participação do indivíduo na sociedade.

5.1. O problema da confusão terminológica

É da natureza própria da política ter seus conceitos variáveis dentro de sua linguagem. Compreender seus institutos, seus instrumentos e seu conteúdo requer ao estudioso maior esforço do que meramente aceitar dados históricos como prontos e acabados, de simples acesso e entendimento.

---

[312] CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional*... cit. p. 462.
[313] CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional*... cit. p. 605.
[314] CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional*... cit. p. 606.

Conforme ensina Rosanvallon:

> [os] diferentes aspectos da indeterminação democrática se prolongam numa crise permanente da linguagem política. Com efeito, a definição de noções essenciais – a igualdade, a cidadania, a soberania, o povo – geram problemas. Esse desarranjo das palavras foi dramaticamente percebido durante a Revolução Francesa: no momento em que lança, ao lado de Sieyès, seu Journal d`instrution sociale (1793), Condorcet constata que 'a alteração do sentido das palavras indica uma alteração nas próprias coisas'[315]

Essa natureza de conflitos terminológicos atinge também a área jurídica, levando os estudiosos a pensarem em soluções.

José Afonso da Silva lembra que Pimenta Bueno distinguia "cidadão" de "cidadão ativo", sendo o segundo o detentor dos direitos políticos de participação, enquanto que o primeiro estaria inserido no conceito amplo de cidadania que se confundia com o conceito de nacionalidade.[316]

O autor justifica a necessidade de Pimenta Bueno de diferenciar cidadão de cidadão ativo em confusões terminológicas existentes nos termos das constituições anteriores e conclui como sendo, agora, desnecessária tal distinção, tendo em vista a consolidação dos conceitos de nacionalidade e de cidadania na doutrina brasileira.

Nas palavras do autor:

> Pimenta Bueno, de acordo com o art. 90 da Constituição do Império, falava em cidadão ativo para diferenciar do cidadão, em geral, que, então, se confundia com o nacional (art. 6º e 7º). Cidadão ativo era o titular dos direitos políticos (...). As constituições subsequentes misturaram ainda mais os conceitos (...) Hoje é desnecessária a terminologia empregada por Pimenta Bueno, para distinguir o nacional do cidadão, pois não mais se confundem nacionalidade e cidadania. Aquela é vínculo ao território estatal por nascimento ou naturalização; esta é um status ligado ao regime político. Cidadania (...) qualifica os participantes da vida do Estado, é atributo das pessoas integradas na sociedade estatal, atributo político decorrente do direito de participar no governo e direito de ser ouvido pela representação política. Cidadão, no direito brasileiro, é o indivíduo que seja titular dos direitos políticos de votar e ser votado e suas consequências. Nacionalidade é o conceito mais amplo do que cidadania, e é pressuposto desta, uma vez que só o titular da nacionalidade brasileira pode ser cidadão.[317]

Importante, aqui, esclarecer que o termo "cidadania ativa" empregado por Pimenta Bueno não se equivale ao utilizado por Manoel Gonçalves Ferreira Filho. O primeiro engloba todos os direitos políticos, enquanto o segundo difere cidadania ativa de cidadania passiva em direito de votar e ser votado.

---

[315] ROSANVALLON, Pierre. *Por uma história do político*... cit. p. 91.
[316] SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 33. ed., ver., e atual.. São Paulo: Malheiros. 2010. p. 345.
[317] SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*... cit. p. 345.

A distinção de povo, população e nacionalidade através de um conceito de cidadania como sinônimo de gozo dos direitos políticos feita pela doutrina clássica é legítima, pois ancorada em problema nítido de confusão terminológica que gerava (e ainda gera) dificuldades, conforme se observa nos ensinamentos de José Afonso da Silva. Portanto, o que a presente pesquisa busca, não é contrariar a doutrina clássica ou meramente afrontá-la como ultrapassada ou retrógrada, mas sim observar se tal distinção continua válida; se não é possível buscar novos termos que auxiliem as distinções de povo, população e nacionalidade sem prejudicar eventuais concretizações de direitos fundamentais, ou, até mesmo, retroceder à antiga distinção de Pimenta Bueno, se a conclusão for de que era aquela a mais correta.

Dentre as dificuldades, fica patente a permanência do problema terminológico quando se observa, por exemplo, a afirmação feita por Lier Pires Ferreira e Miriam Ferreira no curso de Teoria Geral do Estado:

> Em nível político a categoria povo diz respeito, essencialmente, ao corpo eleitoral, ou seja, àqueles que possuem o direito de votar e serem votados, nos termos da legislação vigente. Nesse nível povo é igual a eleitor[318]

Ora, se tal afirmação fosse verídica, aquele que perde seus direitos políticos deixaria de fazer parte do povo e entraria em um limbo inominado. Portanto, a distinção feita entre povo e população obrigatoriamente supera a aquisição dos direitos políticos ativos e passivos (votar e ser votado).

Assim, parece ser mais simples distinguir povo de população simplesmente pelo liame jurídico, que pode ou não integrar diversas classes de direito, inclusive – mas não apenas – os direitos políticos.

Já a distinção entre nacionais e cidadãos parece mais conflituosa.

Se admitida a distinção jurídica clássica que soluciona o problema semântico dos textos constitucionais, resolve-se um problema, mas cria-se outro aparentemente mais grave: a concretização de direitos humanos que constituem o conceito sociológico de cidadania.

Utilizar a concepção de cidadania como meros direitos políticos – mesmo se estendidos a todos os direitos desta espécie, ou seja, não se limitando a "votar e ser votado", mas, também, aos diversos direitos decorrentes da democracia participativa, deliberativa e dialógica – cria dificuldades na afirmação e na concretização da cidadania plena postulada em seu sentido sociológico, principalmente o de Hannah Arendt. (Direito a ter direitos)

---

[318] FERREIRA, Lier Pires; FERREIRA, Miriam. *Elementos do Estado*. *In:* FERREIRA, Lier Pires, GUANABARA, Ricardo, JORGE, Vladimyr Lombardo (org.). *Curso de Teoria Geral do Estado*. Prefácio de J. J. Gomes Canotilho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 53.

Esta pesquisa encontra resultado divergente, portanto, à afirmação do Professor José Afonso da Silva de ser este um problema superado.

Além disso, no bojo da afirmação de Ferreira Filho de tendência a admitir a participação política do estrangeiro, o conceito jurídico clássico de cidadania se torna ineficaz. Já o conceito sociológico supera a distinção entre nacionais e estrangeiros, atingindo toda a espécie humana. Criando outro vasto campo de confusões terminológicas.

Ulrich K. Preuss faz importante observação apoiando-se na evolução histórica da cidadania:

> Sua história de agora mais de 2500 anos engloba uma grande diversidade de entidades políticas, que vão desde as antigas polis gregas, passando pela república romana, pelo império romano, pelos feudos medievais do noroeste europeu, pelas cidades-repúblicas do renascimento italiano, até sua versão moderna inventada na revolução francesa que fez dela um elemento principal entre todas as variantes dos estados constitucionais contemporâneos. Mesmo nos estados absolutistas modernos que surgiram no século XVII, a cidadania não tinha sido completamente esquecida e abolida. Sua persistência pelo tempo pode ser observada pelo fato de que a União Europeia criou recentemente o novo estatuto da cidadania europeia (mais precisamente: Cidadania da União) e que, além disso, mesmo a ideia de humanidade e o cosmopolitismo do século XVIII encontraram, agora, sua equivalência atual na noção de "cidadania mundial".
> Dada esta duração histórica, não é de se surpreender que o conceito englobe um grande número de camadas de significados bastante diversas.
> [319]

Posteriormente o autor questiona se, apesar de se tratar de conceitos tão distintos de cidadania em cada uma destas sociedades no decorrer da história, não seria possível encontrar algum ponto comum.

Encontrar um ponto em comum nos conceitos de cidadania existentes, ou algo que permita traduzir o termo juridicamente de forma mais útil, é o objetivo principal deste trabalho.

---

[319] PREUSS, Ulrich K. *The ambiguous meaning of citizenship*… cit. p. 01. Tradução livre. O autor cita Stewart, Fred (1991): *Citizens of Planet Earth*, *in G. Andrews* (ed.): *Citizenship*. London: Lawrence & Wishart.pp. 65-75. Texto original: "*Its history of now more than 2500 years encompasses a great diversity of political entities, ranging from the ancient Greek polis through the Roman republic, the Roman empire, the medieval towns of Northwest Europe, the Renaissance Italian city-republics to its modern version invented in the French Revolution which made it a core element of all variants of the contemporary constitutional state. Even in the modern absolutist state which emerged in the 17th century citizenship had not been entirely abolished and forgotten. Its persisting timeliness can be viewed from the fact that the European Union has recently created the new status of European citizenship (more precisely: Union citizenship) and that, moreover, even the 18th century-idea of humankind and cosmopolitism has now found its current equivalence in the notion of 'earth citizenship'.Given that historical duration it is not surprising that the concept encompasses a great number of very diverse layers of meaning.*".

6. O conceito jurídico em uma democracia participativa, deliberativa e dialógica

6.1. A primeira evolução patente

Aquele conceito jurídico de cidadania que comportava tão somente os direitos políticos ativos e passivos, votar e ser votado, como já visto, percebe evoluções obrigatórias diante da sociedade atual.[320] José Afonso da Silva, em estudo específico sobre o acesso à justiça e a cidadania, revela que "uma ideia essencial do conceito de cidadania consiste na sua vinculação com o princípio democrático" motivo pelo qual afirma que "sendo a democracia um conceito histórico que evolui e se enriquece com o evolver dos tempos, assim também a cidadania ganha novos contornos com a evolução democrática."[321] Em seguida o autor conceitua a cidadania como

> consciência de pertinência à sociedade estatal como titular dos direitos fundamentais, da dignidade como pessoa humana, da integração participativa no processo do poder com a igual consciência de que essa situação objetiva envolve também deveres de respeito à dignidade do outro, de contribuir para o aperfeiçoamento de todos.[322]

Dalmo de Abreu Dallari, em publicação recente na obra coletiva em homenagem a Fábio Konder Comparato diz:

> democracia é muito mais do que a formalidade do voto, pois seu pleno exercício pressupõe liberdade e igualdade. Estas, por sua vez, se efetivam mediante o acesso às mesmas oportunidades educacionais, às mesmas informações e às mesmas frentes de desenvolvimento interior.[323]

Em seguida o autor conclui que, por isso, cidadania é mais do que direitos políticos ativos e passivos:

---

[320] Marcelo Gasque Furtado faz importante observação quanto a essa evolução: "No universo jurídico, mas principalmente no campo das ciências sociais, há uma recorrência de discursos que afirmam o alargamento do significado de cidadania questionando a percepção usual de que cidadania tem relação apenas com direitos políticos em sentido estrito. Para dar um nome a esse fenômeno, é comum, na bibliografia, a referência ao advento de uma "nova" cidadania.", em seguida o autor diz que esta "nova" cidadania não se traduz em um conceito teórico coincidente em todas as suas aparições, de tal sorte que há várias 'novas cidadanias', de acordo, normalmente, com o realce que se queira dar para uma determinada gama de 'novos' direitos.". FURTADO, Marcelo Gasque. *A formação do cidadão*... cit. p. 87. Aqui serão observadas estas propostas de conteúdo da cidadania para buscar uma abstração possível que identifique ao menos de forma ampla a cidadania, para a leitura do termo nas normas jurídicas, principalmente as contidas no texto constitucional de 1988. Posteriormente será pesquisada a utilidade desta abstração para a ciência jurídica e para o direito constitucional.

[321] SILVA, José Afonso. *Acesso à justiça e cidadania*. *In:* Revista de Direito Administrativo n. 216. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1999. p. 10.

[322] SILVA, José Afonso. *Acesso à justiça e cidadania*... cit. p. 11.

[323] DALLARI, Dalmo de Abreu. *Educação e preparação para a cidadania*... cit. p. 345.

> O direito à cidadania implica, entre outros, o direito de votar e ser votado, de participar de processos eleitorais, mas compreende também o efetivo exercício da liberdade, a possibilidade concreta, não apenas teórica ou legal, de participação na vida social com poder de influência e de decisão.
> Preparar para a cidadania não é, portanto, apenas dar informações sobre o sistema eleitoral, o direito de votar e de ser eleito, os cargos eletivos a serem disputados e sobre os candidatos a ocupá-los, mas também informar e despertar a consciência sobre o valor da pessoa humana, suas características essenciais, sua necessidade de convivência e a obrigação de respeitar a dignidade de todos os seres humanos, independentemente de sua condição social ou atributos pessoais. [324]

Maria Garcia, sobre o aspecto político da cidadania, parafraseando Hanna Arendt, afirma ser a cidadania "a quintessência da liberdade, o ápice das possibilidades do agir individual, o aspecto eminentemente político da liberdade", ressalvando, em seguida, que não se trata da liberdade que meramente se opõe como resistência ao poder, mas uma liberdade que

> deve tornar-se mais e mais participação", pois "o cidadão deve participar na formação das grandes decisões políticas, deve participar mais ativamente do que até agora na gestão dos assuntos locais, deve também participar na gestão dos serviços econômicos e sociais, tais como a Seguridade Social e, sobretudo, na concretização de medidas de proteção das liberdades[325]

Ao final da análise, a autora afirma a relação entre a cidadania e os direitos humanos como "irredutível", "tendo em pressuposto que esses direitos somente podem ser efetivamente assegurados à medida em que os seus titulares tenham acesso ao espaço público".[326]

Paulo Hamilton Siqueira Jr. Afirma:

> A partir da Constituição Federal de 1988 e com o desenvolvimento do Estado Democrático e Social de Direito, o conceito cidadania ganhou novo significado.
> O termo cidadania traz a ideia de participação na vida do Estado, que se exterioriza precipuamente pelo exercício dos direitos políticos. Com o advento da Constituição Federal de 1988 surge o Estado Democrático e Social de Direito, que exige uma participação mais efetiva do povo na vida e nos problemas do Estado. O cidadão é aquele que participa dos negócios do Estado. Dessa forma, a cidadania ganha um sentido mais amplo do que simples exercício do voto.[327]

---

[324] DALLARI, Dalmo de Abreu. *Educação e preparação para a cidadania*... cit. p. 345.
[325] GARCIA, Maria. *Desobediência civil: Direito fundamental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 120. A frase que a autora parafraseia de Hanna Arendt é "Tanto na Antiguidade grega como na romana, a liberdade era um conceito exclusivamente político, a quintessência, na verdade, da cidade-estado e da cidadania" da obra "Entre o Passado e o Futuro".
[326] GARCIA, Maria. *Desobediência civil*... cit. p. 126.
[327] SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado. *Direitos humanos e cidadania*... cit. p. 239.

Posteriormente, o autor divide em dois sentidos, um técnico e restrito, outro amplo:

> A cidadania guarda relação umbilical com a democracia. Nos tempos da plena democracia, a palavra cidadania pode ser tomada em dois sentidos: (a) restrito e técnico; e (b) amplo.
> No sentido restrito e técnico, a cidadania está adstrita ao exercício dos direitos políticos. Os direitos políticos são aqueles inerentes ao cidadão do Estado. Neste prisma, cidadania é a prerrogativa da pessoa exercer os direitos políticos. O *status* de cidadão é alcançado com a condição de eleitor.
> (...)
> No sentido amplo do termo, a cidadania é o exercício de outras prerrogativas constitucionais que surgiram como consectário lógico do Estado Democrático e Social de Direito. Esse foi o sentido empregado na Constituição Federal, nos artigos 1º, II, 5º, LXXI, 22, XIII, e 68, §1º, II.[328]

A pesquisa de Siqueira Jr. encontra valiosas afirmações, como as de Francisco Gérson Marques de Lima:

> os chamados direitos de cidadania passaram a ser todos aqueles relativos à dignidade do cidadão, como sujeito de prestações estatais, e à participação ativa na vida social, política e econômica do Estado. Participação – repetimos e frisamos – não só política, mas também social e econômica. Atualmente, numa visão mais democrática, de Estado de Direito, de participação, não se concebe mais a cidadania como simples direito de votar e ser votado, por homens e mulheres, haja vista que a participação na vida política de um país não se restringe a esse aspecto – eleitoral (hoje, de cunho mais partidário do que, genericamente, político) – porquanto a Política ultrapassa a seara dos partidos políticos e é muito mais complexa do que a atividade destes.[329]
> (...)
> O cidadão não é mais o simples eleitor, nem o candidato em que se vota. É o sujeito ativo, responsável pela história que o envolve, participante do fenômeno político, com direitos e aptidões de participar das decisões do Estado, deste cobrando, exigindo e vindicando posturas e atitudes efetivas para a satisfação das necessidades e anseios sociais e individuais. A nova postura do cidadão coloca-o no *status* de censor, com poderes de fiscalizar a Administração Pública.[330]

Outro trecho que merece destaque também nesta pesquisa é o de Mário Lúcio Quintão Soares:

---

[328] SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado. *Direitos humanos e cidadania*... cit. p. 241. A obra do autor é vanguardista, entretanto, a posição desta pesquisa é contrária exatamente a esta restrição em termo técnico-jurídico, pois, conforme se percebe pelas palavras do autor, o sentido que lhe emprega como sendo "amplo", é ainda mais técnico e "mais" jurídico do que o sentido restrito. Seria o contrário se o constituinte ou o legislador empregasse em textos normativos o sentido restrito, mas, como já visto, não é isso que ocorre.

[329] SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado. *Direitos humanos e cidadania*... cit. p. 242. O autor cita LIMA, Francisco Gérson Marques de. *Fundamentos constitucionais do processo: sob a perspectiva da eficácia dos direitos e garantias fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 97.

[330] SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado. *Direitos humanos e cidadania*... cit. p. 248. O autor cita LIMA, Francisco Gérson Marques de. *Fundamentos constitucionais do processo*... cit. p. 99.

> No Estado social de direito, o conceito de cidadania ampliou-se, através da inserção constitucional da cláusula social, contemplando novas formas de participação do indivíduo no Estado, abrangendo o gozo dos direitos políticos e civis, bem como de direitos econômicos, sociais e culturais. Sob o paradigma Estado democrático de direito, a cidadania deve ser construída considerando-se a interdependência dos direitos fundamentais, buscando superar as contradições da cidadania social, viabilizando cidadania concretizadora de direitos fundamentais, extensiva a todos os segmentos sociais.[331]

Siqueira Jr. apoia-se em Maria Garcia para afirmar que a cidadania "é o ápice dos direitos fundamentais quando o ser humano se transforma em ser político no sentido amplo do termo, participando ativamente da sociedade em que está inserido."[332].

O autor conclui sua pesquisa afirmando que a cidadania "representa na democracia o exercício de direitos, em especial aqueles relacionados à participação"[333] e, ainda, que a cidadania "é o alicerce da democracia", "o ápice dos direitos fundamentais"[334].

Eunice Prudente vai mais além, pois traz ao problema a realidade médica da desnutrição e a questão da moradia. Em estudo aprofundado, encontra a impossibilidade de desenvolvimento intelectual mínimo para o desenvolvimento, antes, dos direitos de "ser" e "estar" sem que sejam garantidas as condições necessárias para o desenvolvimento.

> A miséria e sua correlata, a desnutrição, são inaceitáveis, primeiro porque, mesmo em situações excepcionais (guerras, catástrofes), a produção deve ser dividida entre todos os cidadãos e, sobretudo, porque a desnutrição atinge bens inerentes ao ser humano, bens da personalidade, sua integridade psíquica e física, torna-os passivos e isso não é próprio do ser humano.
> (...)
> Para nossa pesquisa interessa principalmente demonstrar a relevância da moradia, pois somente na moradia posso me abrigar e aos meus dependentes e viver minha privacidade, atos há que somente no lar posso praticar e desenvolver conforme minha maneira de ser e pensar.
> Em suma, somente posso 'estar' no sentido pleno da palavra onde posso 'ser' na totalidade, o que implica usar o espaço com exclusividade em relação aos demais.
> (...)
> submetido a certas condições de vida, o ser humano tão ativo pode chegar ao nível da passividade e deixar de criar, produzir ou de exercer sua cidadania,

---

[331] SOARES, Mário Lúcio Quintão. Teoria do estado: o substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o direito constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 258. *apud* SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado. Direitos humanos e cidadania. 2. ... cit., p. 248.

[332] SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado. *Direitos humanos e cidadania*... cit. p. 244.

[333] SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado. *Direitos humanos e cidadania*... cit. p. 258.

[334] SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado. *Direitos humanos e cidadania*... cit. p. 259.

> porque teve protegido sua integridade física e psíquica. Não desenvolveu suas potencialidades, direitos fundamentais que lhe foram negados.[335]

Erik Saddi Arnesen, admitindo a possibilidade de, no texto constitucional, os termos "cidadão" e "cidadania" terem sido utilizados com significados diversos[336], preocupa-se tão somente com sua utilização como fundamento da Constituição (Artigo 1º, II da Constituição Federal de 1988), a qual entende dever ser conceituada de forma ampla[337] e expõe qual o significado que adota:

> cidadania é condição individual que indica a vinculação jurídica a determinada sociedade politicamente organizada (*pertencimento*), cujo efeito é permitir ao indivíduo a fruição de direitos civis, políticos e sociais. Trata-se de um pressuposto de exercício de direitos fundamentais que, muito além de sua mera titularidade no plano do direito positivo, envolve os mecanismos jurídicos de sua efetivação. Estes instrumentos correspondem à organização na Constituição e/ou na Lei da implementação desses direitos fundamentais (tal como ocorre com o direito à educação, minunciosamente regulado na Constituição Federal, desde os objetivos do sistema de ensino até as reservas orçamentárias mínimas). Correspondem, ainda, à previsão de garantias eficazes para a tutela de tais direitos (ações individuais e coletivas), à presença de instituições oficiais com atribuição para exercer essa tutela na impossibilidade de o indivíduo fazê-lo por sua força (como o Ministério Público e a Defensoria Pública), à implementação de políticas públicas voltadas à realização de tais aspectos. Ou seja, tudo aquilo que permite ao indivíduo efetivamente exercer os direitos fundamentais de que é titular insere-se no conceito de cidadania.
> Esse conteúdo parece satisfazer a complexidade de se ter a cidadania como fundamento da República: um mandamento de que os direitos fundamentais sejam exercidos por seus titulares.[338]

Posteriormente Arnesen sintetiza este significado que dá à cidadania como "vínculo de pertencimento do indivíduo à sociedade estatal, do qual decorre uma exigência ao exercício de direitos fundamentais"[339]

Luiz Eduardo de Almeida destaca a importância da construção histórica suficiente para a conceituação de cidadania:

> para que se possa construir um conceito de cidadania, fazem-se necessários critérios que levem em consideração, primeiramente, o fato de que é o ser

---

[335] PRUDENTE, Eunice Aparecida de Jesus. *Direito à personalidade integral...* cit. p. 39, 47 e 111. A autora busca demonstrar que a cidadania plena necessita, antes, de bom desenvolvimento do direito de "ser" (personalidade) e de "estar". Para tanto, analisa a situação da metrópole paulista. À cidadania, propriamente, emprega o conceito de direitos políticos, mas com avanços nítidos em relação aos conceitos clássicos aqui mostrados: "A cidadania é a capacidade política, como tal disposta pela lei, para gozo e exercício de direitos políticos. Trata-se de uma construção lega (sic), mas que deve ser norteada pelo direito anterior à positivação: participação política sem restrições, de formas variadas, constantes. Inclui aí o direito de se reunir, de criar associações e de fiscalizar o exercício dos mandatos políticos. O direito de votar ou ser governante, é o ápice de uma participação constante e irrestrita." p. 96

[336] ARNESEN, Erik Saddi. *Educação e cidadania na constituição federal de 1988...* cit. p. 09.

[337] ARNESEN, Erik Saddi. *Educação e cidadania na constituição federal de 1988...* cit. p. 10.

[338] ARNESEN, Erik Saddi. *Educação e cidadania na constituição federal de 1988...* cit. p. 11.

[339] ARNESEN, Erik Saddi. *Educação e cidadania na constituição federal de 1988...* cit. p. 11.

> humano quem faz sua história ao mesmo tempo em que é 'feito' por ela; o homem e suas instituições culturais, políticas e jurídicas, só podem ser compreendidos na dimensão da historicidade, onde se constrói o ser jurídico, vale dizer, cidadão e cidadania.[340]

O autor segue afirmando que "definir o cidadão somente como titular de direitos relativos à democracia representativa – direito de votar e ser votado – significa, em última análise, restringir a compreensão histórica." Isso, porque o conceito de cidadania "ainda configura conceito aberto, em processo de construção permanente, em torno do qual, gradativamente, inserem-se novos valores e novas conquistas."[341].

Em pesquisa inserida na filosofia do Direito, Ovídio Jairo Rodrigues Mendes afirma:

> A cidadania é uma linguagem, semelhante às linguagens naturais, que se modificam ao longo do tempo pelo uso, mas que mantém intacto o núcleo, com as modificações se processando nas camadas que o circundam.
> No núcleo da linguagem cidadania estão as noções de consenso e utilidade. Consenso entre pessoa significa que elas são socialmente iguais e estão aptas a exporem suas ideias e visões sobre a melhor forma do convívio social harmônico e que serão ouvidas e ouvirão as ideias e visões de seus concidadãos. Da inter-relação dessas ideias e visões estão dispostas a extraírem uma posição comum que reflita o equilíbrio alcançado como resultado do encontro de significados diferentes para a vida social. Mas, igualmente importante, estão dispostas a observarem os princípios a que chegaram em suas vidas cotidianas.
> A noção de utilidade repousa na necessidade de resolver os problemas que apresentam na vida em sociedade. A cidadania não é uma noção abstrata desligada dos fatos concretos, mas expressa maneiras de, em igualdade de condições e possibilidades, todos participarem na proposição de soluções e serem capazes de formularem posições que mantenham a coerência e sistematicidade de procedimentos passados, presentes e futuros.[342]

A cidadania, que era mera divisão entre Romanos, escravos e estrangeiros, que ganha ainda em Roma uma conotação de direitos políticos quando distingue os cidadãos ativos, recebe nas revoluções burguesas, espelhada na concepção de cidadania ateniense, sua carga de direitos de liberdade e direitos à igualdade, tornando-se condição de democracia.

Com as duas grandes Guerras e a situação desumana dos apátridas, a concepção sociológica de cidadania supera a nacionalidade, pois não permite mais que os direitos decorrentes se limitem por completo aos nacionais, negados aos estrangeiros que, se não tivessem nenhuma pátria que lhes protegessem, acabariam por não ter nenhum direito. Momento em que surge o conceito de Hannah Arendt de "direito a ter direitos"

---

[340] ALMEIDA, Luiz Eduardo de. *Mandado de segurança*... cit. p. 175.
[341] ALMEIDA, Luiz Eduardo de. *Mandado de segurança*... cit. p. 175.
[342] MENDES, Ovídio Jairo Rodrigues. *Concepção de cidadania*... cit..

Essa superação sociológica do conceito de cidadania que ultrapassa a relação de nacionalidade causa novos problemas à ciência jurídica.

Se antes o problema era apenas diferenciar a utilização do termo cidadania como sinônimo de nacionalidade, ou como titularidade de direitos civis, políticos e sociais, da cidadania ativa, que acaba sendo o conceito jurídico de cidadania (direitos políticos ativos e passivos), com a extrapolação de Hannah Arendt de todos os conceitos antes existentes, qualquer um dos conceitos antigos, inclusive o jurídico, se torna insuficiente.

Em outras palavras, se a diferenciação do conceito jurídico antes era útil, para não conflitar com o termo "nacionalidade", ou para diferenciar "povo" de "população" passa a ser, no mínimo, problemático, pois a percepção de Hannah Arendt de necessidade de garantia de direitos independentemente da situação de vínculo pátrio é correta, evoluindo o conceito de cidadania de tal forma que, negá-lo, mesmo que meramente por quesitos técnicos de ciência legiferante, destoa dos objetivos do Estado Democrático de Direito. E este nasce, exatamente, buscando garantir de forma universal os direitos humanos.

Ultrapassando as limitações nacionais, a universalização teve início na França, quando da Declaração de Direitos do Homem e dos Cidadãos, de 1789.[343] Diante desta universalização e internacionalização dos direitos humanos, Flávia Piovesan, em conclusão de sua tese, afirma categoricamente:

> Seja em face da sistemática de monitoramento internacional que proporciona, seja em face do extenso universo de direitos que assegura, o Direito Internacional dos Direitos Humanos vem a instaurar o processo de redefinição do próprio conceito de cidadania no âmbito brasileiro. O conceito de cidadania se vê, assim, alargado e ampliado, na medida em que passa a incluir não apenas direitos previstos no plano nacional, mas também direitos internacionalmente enunciados. A sistemática internacional de *accountability* vem ainda a integrar esse conceito renovado de cidadania tendo em vista que às garantias nacionais são adicionadas garantias de natureza internacional. Consequentemente, o desconhecimento dos direitos e garantias internacionais importa no desconhecimento de parte substancial dos direitos de cidadania, por significar a privação do exercício de direitos acionáveis e defensáveis na arena internacional.
> Hoje se pode afirmar que a realização plena e não apenas parcial dos direitos de cidadania envolve o exercício efetivo e amplo dos direitos humanos, nacional e internacionalmente assegurados.[344]

Fábio Konder Comparato percebe essa superação da cidadania sobre a nacionalidade quando destaca a "nítida tendência, em várias partes do mundo" de "estenderem os direitos da cidadania, pelo menos no âmbito municipal, também aos

---

[343] Sobre a Universalização dos direitos humanos, conferir PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*... cit. p. 167.
[344] PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*... cit. p. 421.

estrangeiros domiciliados no país há muito tempo, ou casados com nacionais do país."[345] demonstrando, assim, que a evolução ocorre também no campo jurídico e não somente no conceito de Hanna Arendt.

Marcelo Gasque Furtado, em pesquisa similar a esta, encontra, ainda, a doutrina de José Alfredo de Oliveira Baracho, para quem a cidadania "não abarca apenas a participação política, mas os mecanismos de acesso ao Poder Judiciário e às garantias constitucionais do processo", e a de Vera Silva Telles, que identifica os "'novos' atores do cenário político" e leciona que a esperança está em que a cidadania "incorpore sujeitos políticos até muito recentemente excluídos da arena pública". Em seguida, o autor observa que destas propostas doutrinárias decorrem: "1) atualização do sentido da noção em termos de conteúdo para abarcar novos direitos; 2) integração de atores sociais tradicionalmente excluídos do universo da cidadania, como as mulheres, negros, homossexuais, etc."[346] e conclui que, dentro de uma tríade "cidadão-direitos-Estado", a qual aponta como constante existente dentro da semântica de cidadania[347], o primeiro ponto seria um "alargamento da dimensão 'direitos'", enquanto a segunda, seria uma ampliação da "base numérica de incluídos na noção".[348]

Feita a análise das questões apontadas pelas diversas doutrinas trazidas, percebe-se que assim como a democracia dos antigos era conduzida pela formação dos membros das pólis e das civitas para a participação na sociedade, garantindo direitos em graus distintos aos que se relacionavam com a formação social, e no resgate da burguesia novamente a democracia recebe as mesmas cargas, evidentemente evoluídas à sua época, não é diferente a relação atual de democracia e cidadania. Ou seja, é necessária uma análise dialética da relação entre o homem e o poder e as necessidades históricas que lhes formam, para possibilitar a concepção atual destes termos.

Entretanto, essa relação de dependência da democracia para com a cidadania não pode se confundir como se fossem expressões sinônimas, pois não existe democracia que

---

[345] COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*... cit. p. 334.
[346] FURTADO, Marcelo Gasque. *A formação do cidadão*... cit. p. 88. O autor cita BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral da cidadania: a plenitude da cidadania e as garantias constitucionais e processuais.* São Paulo: Saraiva, 1995 e TELLES, Vera Silva. As novas faces da cidadania: introdução. Cadernos de Pesquisa. n. 04 – Novas Faces da Cidadania: Identidades Políticas e Estratégias Culturais. São Paulo: CEBRAP, jun. 1996. Disponível em www.cebrap.org.br.
[347] FURTADO, Marcelo Gasque. *A formação do cidadão*... cit. p. 51.
[348] FURTADO, Marcelo Gasque. *A formação do cidadão*... cit. p. 88.

não garanta cidadania, porém nada impede que Estados não democráticos garantam, também, direitos decorrentes da cidadania, em todas as suas concepções.[349]

Por exemplo, uma ditadura não necessariamente nega direitos políticos aos seus membros, muito embora lhes limite ou inutilize, seja pela relação indireta da tomada de decisões, seja pela má utilização dos instrumentos democráticos, conduzidos de forma ditatorial, mas essa não pode ser considerada uma cidadania plena efetivamente concretizada. (democracia cesarista é um dos exemplos de utilização de instrumentos da democracia por ditaduras).

Ovídio Mendes destaca que, "somente sob condições de governos democráticos (sob a concepção grega de democracia, ou de liberdade e possibilidade do cidadão ser governante e governado em ocasiões distintas) a cidadania torna-se concreta".[350]

Por este motivo, a evolução da sociedade que potencializa o conteúdo sociológico da cidadania devido aos acontecimentos históricos narrados e permite cada vez mais a participação democrática e o compartilhamento do poder, coloca em xeque a antiga distinção jurídica da cidadania.

Portanto, já se dimensiona um conceito jurídico de cidadania que pode ser traduzido, em elevada abstração observadas as evoluções na doutrina pátria, como ***princípio da máxima inclusão possível dos indivíduos***, sendo essa inclusão econômica, política e social, que seria, portanto, direitos de participação, de compartilhamento do poder, além de reconhecimento e proteção de direitos humanos, podendo, alguns, variar em graus distintos, de acordo com a forma pela qual o indivíduo se relaciona com o Estado.

---

[349] Em sentido contrário, Siqueira Jr. Afirma: "Sem democracia não há possibilidade de haver cidadania, a cidadania é exercida no espaço público, por indivíduos conscientes" SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado. *Direitos humanos e cidadania*... cit. p. 247. O autor firma seu pensamento no texto de Guarinello: "Há, certamente, na história, comunidades sem cidadania, mas só há cidadania efetiva no seio de uma comunidade concreta, que pode ser definida de diferentes maneiras, mas que é sempre um espaço privilegiado para ação coletiva e para a construção de projetos para o futuro". GUARINELLO, Noberto Luiz. *Cidades-Estados na antiguidade clássica*... cit. p. 46. Entretanto, a presente pesquisa se filia a T. H. Marshall, em que direitos cívicos são próprios de cada sociedade, existindo, sim, sempre, um rol de direitos que possam ser classificados como de cidadania. Em trecho já mencionado nesta pesquisa quando da análise do conceito sociológico, Marshall afirma sobre as sociedades medievais "Nas cidades medievais (...) exemplos de uma cidadania genuína e igual podem ser encontrados. Mas seus direitos e deveres específicos eram estritamente locais, enquanto a cidadania cuja história tento reconstruir é, por definição, nacional" MARSHALL, T.H. *Cidadania, Classe Social e Status*... cit. p. 64. Vera Maria Candau alerta para a possibilidade de utilização do termo em concepções distintas que acabem sempre amparando os intuitos pretendidos: "Cidadania é uma palavra que todos afirmam e defendem. Representantes das mais variadas posições políticas e ideológicas incorporaram/incorporam nos seus discursos a sua importância e apresentaram/apresentam suas propostas na ótica de reforça-la e promovê-la" CANDAU, Vera Maria et alii. *Sociedade, direitos humanos e cidadania: desafios para a educação no Brasil.* In SACAVINO, Susana; CANDAU, Vera Maria (Org.) *Educação em direitos humanos.* Petrópolis: DP et alii Editora, 2008. *apud* FURTADO, Marcelo Gasque. *A formação do cidadão*... cit. p. 10.

[350] MENDES, Ovídio Jairo Rodrigues. *Concepção de cidadania*... cit. p. 22.

O princípio da máxima inclusão não se limita à inclusão política. Trata-se de uma inclusão ampla, dever do Estado, que atinge a esfera social, econômica e cultural. Marcelo Neves, apresentando o Estado Democrático de Direito como "modelo procedimental mais adequado à realização da justiça na sociedade global de hoje"[351], analisa a justiça como igualdade complexa[352] e demonstra o dever de inclusão do Estado:

> A justiça como igualdade complexa é (...) também incompatível com a 'exclusão' de pessoas e grupos da economia, da educação, da política e de qualquer outro sistema social. Ela importa uma releitura da exigência de 'inclusão social' como 'inclusão jurídica', em termos de direitos fundamentais de acesso às diversas esferas diferenciadas e autônomas de comunicação. Em suma, se a justiça como igualdade complexa, a ser realizada nos diversos procedimentos constitucionais do Estado democrático de direito, tem de ser adequada à especificidade e à autonomia/identidade das diferentes esferas discursivas ou sistêmicas da sociedade global de hoje, ela deve não apenas se compatibilizar com a forma singular de liberdade imprescindível a cada uma delas, mas também com a 'inclusão' universal como exigência específica de cada subsistema social.[353]

---

[351] NEVES, Marcelo. *Justiça e diferença numa sociedade global complexa*. *In:* JESSÉ, Souza (org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. p. 333.

[352] Tratamento igual-desigual e esfera pública como a "arena do dissenso", que lhe aceita, não nega, pois "os procedimentos do Estado democrático não se legitimam enquanto tentam negar esse dissenso ou buscar um consenso". NEVES, Marcelo. *Justiça e diferença*...cit. p. 352 Essa percepção de Neves se contrapõe à apresentada por Ovídio Mendes, quando apresenta o consenso como núcleo intacto da cidadania. Esta pesquisa opta por formulação diversa, amparada pela doutrina de Neves, pois a cidadania na pós-modernidade, de máxima inclusão, dentro do contexto atual, decorre do direito a ser e pensar diferente. Eduardo C. B. Bittar, nesse sentido, escreve: "é impossível um gosto universal, assim como é impensável um padrão musical universal. Não por outro motivo, a questão da justiça se cruza com a questão do gosto (...) cada subjetividade constitui-se num juízo de gosto absolutamente singular assim como cada cultura guarda sua particularidade incomparável. Fica claro que a melhor forma de respeito à condição humana é a garantia do reconhecimento da *diferença* e da reserva de lugar para a existência, o reconhecimento e a prática do *outro*.(...) o *dissenso* é um elemento da vida social. (...) é um elemento ineliminável da vida social e deve ser absorvido pelas práticas políticas sob pena de se menosprezar o conteúdo das valiosas transformações trazidas pelas lutas recentes e históricas de Maio de 68, em Paris. Este momento histórico, e seus resultados sociais, restauraram no ambiente social a possibilidade da releitura de Nietzsche, para quem: 'É na posse que a diferença entre os homens se revela com mais vigor. Esta diferença se manifesta na diversidade de seus juízos de valor, no fato de serem diferentes e em que não opinam do mesmo modo sobre certos valores.'" BITTAR, Eduardo C. B., *Estética, democracia pluralista e direitos humanos: da estética da diversidade à sociedade, da sociedade pluralista à estética*. *In:* ADEODATO, João Maurício; BITTAR, Eduardo C. B. (org.). *Filosofia e teoria geral do direito: estudos em homenagem a Tercio Sampaio Ferraz Jr. por seu septuagésimo aniversário*. São Paulo: Quartier Latin, 2011. p. 305. O autor cita NIETZSCHE, Friedrich. *Além do bem e do mal: prelúdio de uma filosofia do futuro*. Tradução Armando Amado Júnior. São Paulo: WVC, 2001. p. 129. Flávia Piovesan lembra, ainda, que "Ao longo da história, as mais graves violações aos direitos humanos tiveram como fundamento a dicotomia do 'eu *versus* o outro', em que a diversidade era captada como elemento para aniquilar direitos. Vale dizer, a diferença era visibilizada para conceber o 'outro' como um ser menor em dignidade e direitos, um ser descartável, um ser supérfluo, objeto de compra e venda (como na escravidão) ou de campos de extermínio (como no nazismo). Nesta direção, merecem destaque as violações da escravidão, do nazismo, do sexismo, do racismo, da homofobia, da xenofobia e de outras práticas de intolerância." PIOVESAN, Flávia. *Igualdade, diferença e direitos humanos: perspectivas global e regional*. *In:* BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudineu de (org.). *Direitos humanos, democracia e república: homenagem a Fábio Konder Comparato*. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 461. Diante desta análise, cabe ressaltar que a percepção do direito à diferença, em todos os sentidos – étnico, religioso, de gênero, de opção sexual, de pensamento, de concepção política, etc. –, é o principal avanço dos últimos anos.

[353] NEVES, Marcelo. *Justiça e diferença*... cit. p. 351.

Alguns elementos deverão ser adicionados ao conteúdo desta formulação jurídica de leitura da cidadania como princípio da máxima inclusão política, social, econômica e cultural. O primeiro – e primordial –, é a percepção de que está inclusão não pode ofender o direito à diversidade. Trata-se exatamente da inclusão de todos, admitindo a diversidade do ser e do pensar. Além disso, toda uma reestruturação dos direitos humanos é necessária para adequar esta base inclusiva, como, por exemplo, a maximização da educação, a análise recíproca entre direitos e deveres, dentre outros elementos a seguir desenvolvidos.

6.2. A reciprocidade entre direitos e deveres como princípio geral da cidadania

Giddens alerta que chega um momento histórico-político em que precisamos "desenvolver um novo contrato social vinculando direito a responsabilidades."[354], alertando que todos que escrevem sobre a cidadania aceitam que "direitos também implicam deveres. Mas na prática enfatizam e discorrem muito mais sobre os direitos do que sobre as responsabilidades."[355]

O autor então enfatiza:

> Quando quase todas as pessoas desejam ser livres para seguir seus projetos individuais de vida, é lógico que devam assumir a responsabilidade pelas consequências do que fazem, para si mesmas e os outros. Alocar aos cidadãos direitos de provisão e especialmente de bem-estar social sem definir responsabilidades gera grandes problemas de risco moral nos sistemas de bem estar-social. Se tais sistemas não estiverem integrados com obrigações, podem produzir uma cultura do logro – expressa, por exemplo, em altos níveis de fraude da seguridade social.[356]

E finaliza este trecho propondo que o "teorema de que responsabilidades acompanham direitos" se torne um "princípio geral da cidadania"[357] com a ressalva de que isso não pode ser restrito à área do bem-estar social e que deve ter aplicação a todos os indivíduos, grupos e classes, sem qualquer distinção.

Ancorado neste trecho da obra atual de Giddens, inicia-se esse ponto fixando que o conceito jurídico de cidadania não pode esquecer a relação recíproca de direitos e deveres, sendo essa reciprocidade um princípio geral que lhe acompanha.

---

[354] GIDDENS, Anthony. (org.) *O debate global sobre a terceira via*... cit. p. 26.
[355] GIDDENS, Anthony. (org.) *O debate global sobre a terceira via*... cit. p. 26.
[356] GIDDENS, Anthony. (org.) *O debate global sobre a terceira via*... cit. p. 26.
[357] GIDDENS, Anthony. (org.) *O debate global sobre a terceira via*... cit. p. 26.

Mas não basta tal afirmação, se não for identificado o motivo pelo qual os direitos sempre predominaram sobre os deveres em estudos e, até mesmo, na análise da prática decorrente.[358]

A distorção foi gerada por um único motivo: a necessidade de oposição de direitos em face de governos opressores.

Georg Jellinek, ainda no início do século XX, distinguia quatro *status* do homem em relação ao poder: "*status passivo* ou *status subiectionis*, o *status negativo* ou *status libertatis*, o *status positivo* ou *status civitatis* e o *status ativo* ou *status da cidadania ativa*".[359]

No *Status* Passivo, o homem é submisso ao poder, que lhe explora e limita suas liberdades, existindo uma relação mais própria de deveres do homem perante o Estado, com ausência quase que total (ou total) de direitos.[360]

O *Status* Negativo é o que confere ao homem liberdades – A atuação do poder em relação ao homem é negativa –, O Estado é quase inexistente, com a mínima interferência na vida do homem, e sua autoridade "é exercida sobre homens livres".[361]

Foi o *status* conquistado pelas Revoluções Liberais, das quais se destacam a Revolução Francesa e a Independência das treze colônias inglesas da América do Norte, ambas na segunda metade do século XVIII.

O *Status* Positivo é a relação entre homem e poder na qual o primeiro exige ações positivas do segundo, em uma intervenção que lhe seja favorável, protegendo-o e garantindo seus direitos fundamentais.[362]

O homem aqui também é submisso ao poder, mas agora sem que este lhe seja opressor, mas, sim, que seja quem lhe defende de outros que possam lhe oprimir.

Esta foi a relação que derivou das Revoluções Sociais geradas pela Causa Operária do final do século XIX, motivada pela Revolução Industrial e pelo consequente aumento do desemprego e exploração desumana da mão de obra, com significativa influência

---

[358] Conforme visto no desenvolvimento histórico, a cidadania já nasce com a reciprocidade entre direitos e deveres.

[359] ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 5. ed. Alemã. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p. 254; e MENDES, Gilmar Ferreira; Branco; Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 6. ed., ver. e atual.. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 177.

[360] É, na sociedade ocidental, a relação do homem até o advento das Revoluções Liberais e do pensamento iluminista, durante todo o período da Idade Média, com o absolutismo habitualmente tirânico daquela época de trevas, desde o fim das civilizações antigas, até o início da Idade Moderna. Não obstante possa designar a relação entre homem e poder de qualquer outra época ou localização, desde que essa relação seja de submissão.

[361] MENDES, Gilmar Ferreira; Branco; Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*... cit. p. 178.
Os Direitos sociais são de igualdade, pois buscam tratar os iguais igualmente e os desiguais na medida e proporção de suas desigualdades, objetivando eliminá-las.

da Doutrina Social da Igreja, principalmente da sua primeira encíclica social *Rerum Novarum* de 1891, escrita pelo Papa Leão XIII, que trazia o primado do trabalho e a busca pelo bem comum e da justiça social.

Desta relação já nasce uma necessária percepção de reciprocidade entre direitos e deveres, pois o que garante os direitos aos homens são exatamente os deveres assumidos perante a sociedade. Essa percepção ainda é nebulosa, mas começa a ser possível.

Por último, o *Status* Ativo é a relação entre o homem e o poder na qual o primeiro efetivamente participa do segundo e o segundo chega a se confundir com o primeiro, que lhe integra plenamente.[363]

É também chamado de *Status* da Cidadania Ativa exatamente por prever uma ampla cidadania, agora sim, com a reciprocidade entre direitos e deveres da qual Giddens alerta ser necessária.

Jellinek explica em seu clássico Teoria Geral do Estado que:

> Como as exigências jurídicas de caráter público não nascem de um sujeito que está separado de sua personalidade, ao ser designada está atendendo a sua essência com uma palavra, *status*, que indica precisamente uma referência imediata da posição da personalidade, se coloca indubitavelmente este seu caráter essencial. Este é o fim que persigo ao considerar os direitos públicos como derivações dos *status* positivo, negativo e ativo, assim como com a introdução de um *status* passivo da personalidade.[364]

Este recorte da análise feito para observar os *status* de Jellinek é pertinente por seu alto grau de abstração, capaz de se adequar aos estudos de qualquer sociedade, a qualquer tempo.

Importante ressaltar que, em nenhum momento histórico, nem em qualquer dos status de Jellinek, os direitos se desassociam efetivamente dos deveres, entretanto, em diversas épocas, a percepção de sua reciprocidade foi mais nebulosa e a positivação mais precária ou inexistente.

Sérgio Resende de Barros, quando dissertando sobre o surgimento do direito escrito como meio de manutenção da governabilidade, ensina:

> A governabilidade, na lídima acepção do termo, é a conjunção das condições que permitam ao governo realizar, ao máximo da necessidade (que determina os fins) e da possibilidade (que determina os meios), a comunidade na sociedade. Enquanto a relação de governo foi dominada pela necessidade histórica de expandir o poder, a âncora da governabilidade

---

[363] Georg Jellinek podia observar nas sociedades ocidentais, em análises históricas e contemporâneas de sua época, os três primeiros *status*, mas sua quarta denominação parece ser extremamente visionária, sendo exatamente a perspectiva evolutiva somente agora, para o século XXI.

[364] JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado*. Traducción y prólogo Fernando de los Rios. México: FCE, 2000. p. 388. Tradução livre.

> foram *deveres* e *penas* impostos ao governado e não *direitos* e *garantias* opostos ao governante, que sobrevieram quando a necessidade predominante passou a ser a de conter o poder.[365]

Portanto, é a necessidade histórica que faz com que direitos e deveres sejam positivados sem a observação da reciprocidade necessária e, em decorrência, enevoando a percepção da realidade.

Barros inicia sua obra "Direitos humanos, paradoxo da civilização" alertando ser necessária a análise da

> evolução histórica em que, na relação fundamental do governo da sociedade humana, os sujeitos transitaram da imposição de deveres pelo governante ao governado à oposição de direitos do governado ao governante, passando entre uma e outra pela composição de deveres com direitos entre ambos[366]

O autor elucida a reciprocidade logo no terceiro parágrafo:

> Direitos humanos são poderes-deveres. Constituem direitos que ao mesmo tempo são deveres dos indivíduos humanos entre si mesmos – de todos para com cada um e de cada um para com todos – nos aspectos objetivos e subjetivos necessários a manter a humanidade pela manutenção da comunidade humana fundamental, isto é, pela preservação dos fatos e valores que são logicamente porque são historicamente comuns e necessários à humanidade.[367]

O autor demonstra a dialética existente e a obrigatória análise histórica observando que "Refletindo as necessidades e sobre as necessidades que os afligem no curso da sua história, os seres humanos se fixam fins, que se tornam valores, que enformam deveres, que sustentam poderes."[368]

Esta afirmação sustenta a necessidade evolutiva do conceito jurídico de cidadania que, agora, não pode mais fechar os olhos para a realidade percebida de ser a reciprocidade entre direitos e deveres, conforme proposto por Giddens, o princípio geral da cidadania.

Frise-se que não é algo novo, mas algo que somente agora se esclarece com a evolução percebida da sociedade, sendo a necessidade atual a sua maximização como princípio geral da cidadania para atender aos anseios de democracia que surge de forma acelerada e fomentada pela revolução dos meios de comunicação.

É, portanto, o panorama democrático do século XXI que permite a afirmação dessa primeira evolução no conceito jurídico de cidadania.

---

[365] BARROS, Sérgio Resende de. *Direitos humanos*... cit. p. 156.
[366] BARROS, Sérgio Resende de. *Direitos humanos*... cit. p. 01.
[367] BARROS, Sérgio Resende de. *Direitos humanos*... cit. p. 01.
[368] BARROS, Sérgio Resende de. *Direitos humanos*... cit. p. 02.

6.3. A contrapartida do poder

Nesta nova sociedade que caminha a passos largos para uma participação cada vez maior do cidadão e que se projeta uma evolução de maior amplitude dos direitos de compartilhamento do poder de decidir, o cidadão que, em outras épocas, afastava o poder, ou a ele era submisso, agora se torna seu personagem principal.

A primeira decorrência é a necessidade de fortalecimento das instituições democráticas, em uma lógica de que é nestas que se encontra exatamente o espaço de participação e compartilhamento do poder.

Robert Dahl ensina que

> À medida que as instituições democráticas se arraigam mais profundamente em um país, paralelamente se consolidam os direitos políticos fundamentais, as liberdades e as oportunidades, e a probabilidade de que elas dêem lugar a um regime autoritário paulatinamente se aproxima de zero. Como todos sabemos, a democracia pode autodestruir-se, conduzindo a uma ditadura. Mas tais fracassos são extraordinariamente raros em democracias maduras. Os colapsos são prováveis de ocorrer em países que passam por tempos de grandes crises e tensões sociais quando suas instituições democráticas são relativamente novas ou frágeis. Crises eventuais parecem ser inevitáveis na vida de todo país. Mesmo países com democracias maduras encaram severas crises: guerras, depressões econômicas, desemprego em grande escala, terrorismo e outros desafios. Mas nunca, ou quase nunca, cedem passagem para regimes autoritários.[369]

A segunda decorrência desta nova sociedade, que por suas necessidades atuais, nacionais e supranacionais, dá poderes aos homens, é a reestruturação da relação de reciprocidade entre direitos e deveres, pois, conforme ensina Sérgio Resende de Barros

> A necessidade gera o dever que gera o poder. Um sujeito pode porque outro deve um objeto. Não há poder de comandar, sem dever de obedecer. *Oboedientia fecit regem.* Não há direito de exigir, sem obrigação de cumprir. *Obligatio et jus sunt correlata.*[370]

Importante observar a existência, também, de uma contrapartida necessária na relação entre o homem e o poder que também influenciará a percepção da reciprocidade entre direitos e deveres como princípio geral da cidadania.

Em análise à percepção de Barros de que o poder de comandar é recíproco ao dever de obedecer, este poder, visto como um direito de exigir algo, só poderá existir quando recíproca a obrigação de cumprir.

---

[369] DAHL, Robert A. *Os sistemas políticos democráticos nos países avançados: êxitos e desafios*. *In:* BORON, Atílio A. (org.) *Nova hegemonia mundial: alternativas de mudança e movimentos sociais*. 1. ed.. Buenos Aires: Consejo Latinoamenricano de Ciências Sociales, 2004. p. 58.

[370] BARROS, Sérgio Resende de. Direitos humanos: paradoxo da civilização... cit.. p. 3.

Mas isso só ocorrerá efetivamente quando existir a contrapartida, ou seja, quando a obrigação de cumprir e o dever de obedecer forem decorrentes de uma acomodação correta da reciprocidade dos direitos e deveres.

Diante da finalidade de manutenção da comunidade básica, Barros ensina que "o direito fundeia a governabilidade, desde quando declarado por escrito, antes na forma de obrigações, depois na de direitos. Aí está o fundamento da governabilidade"[371]

Para exemplificar, com foco no *status* passivo de Jellinek, no qual o homem é submisso ao poder que lhe oprime, existe a necessidade de se afirmar direitos para acomodar a relação recíproca e permitir a continuidade da relação.

Daí a importância de identificar a "célula embrionária" do povo hebreu do século VIII a.C. como primeiro registro histórico de ruptura da relação homem-poder por falta da contrapartida. A monarquia de caráter religioso daquela época esbanjava seu luxo, permitia amplos privilégios a poucos, enquanto cobrava dízimo do povo, dando em troca uma suposta proteção de um deus que ainda não lhes era suficiente, em uma sociedade de extrema iniquidade e de injustiças patentes.

O Estado, ou outra forma de organização social a que se atenha a análise[372], detém o poder, entretanto, se não conceder direitos e não buscar a justiça equânime, não conseguirá durar. Estará fadado ao fracasso. Nos termos da doutrina constitucional, estará na iminência de sua morte revolucionária, de uma ruptura da relação homem-poder.

Sérgio Resende de Barros, sobre a ruptura, explica que:

---

[371] BARROS, Sérgio Resende de. Direitos humanos: paradoxo da civilização... cit.. p. 157. Importante ressaltar que o termo "governabilidade", conforme explica o autor, é neologismo decorrente da palavra "governar" e "está condicionada pelo nível de desenvolvimento histórico-cultural da comunidade governada, em função do qual se há de fixar o grau de ambição dos objetivos do seu governo como centro diretivo e controlador do Estado." e segue no parágrafo seguinte "em suma, a governabilidade é a possibilidade de governar a sociedade". Mas com importante observação feita pelo autor parágrafos antes de que "governabilidade não é jogo de política chã, arranjo de expedientes imediatistas, só para viabilizar permanência ou inclusão de indivíduos, grupos ou partidos no governo" e, posteriormente, com veracidade atroz lançada sobre as práticas brasileira, complementa: "a governabilidade, aqui, refere-se ao governo da comunidade básica da sociedade humana. Mesmo quando por brevidade se falar apenas governabilidade, não se estará falando de qualquer arranjo de interesses para simplesmente possibilitar acesso ou continuação de pessoas, grupos, seitas, partidos, etc. – e de seus interesses exclusivos – à frente do governo do Estado." p. 156.

[372] A organização social do povo hebreu do século VIII a.C. está, no mínimo, 22 séculos antes, cronologicamente, do surgimento da organização social estatal, ou seja, do Estado. Sérgio Resende de Barros ensina que "o reino unido e a monarquia absoluta foram as formas primogênitas da constituição política do Estado na sociedade nacional pós-medieval. Foram formas constitucionais históricas necessárias para compor as diversas estruturas feudais em um só mercado nacional sob um só poder político. Aí principiou o monopólio pelo Estado da força institucional, antes dispersa por entre várias entidades leigas e clericais, monopólio inclusive das forças armadas. O desenvolvimento do mercantilismo integrou a poliarquia feudal nesse monopólio soberano, o que definiu a organização política por essa nova forma: o Estado, que assim nasceu como Estado nacional, Estado-nação, no contexto de uma nova idade histórica, que foi à sua época chamada moderna." BARROS, Sérgio Resende de. *Contribuição dialética para o constitucionalismo*... cit. p. 12.

> A possibilidade de um governo eficaz – aquele que realiza ao máximo a comunidade na sociedade – implica-se com duas outras condições cráticas, a estabilidade e a eficiência. Essas três condições cráticas – a estabilidade institucional, a eficiência funcional e a eficácia final do governo – estão correlacionadas entre si e com os valores superiores – invariantes axiológicas – que condicionam o exercício do poder político, terminando por possibilitar o aprofundamento do governo até um certo nível na sociedade (às vezes, um nível tão superficial que se tem 'um governo que não governa nada', como se diz) ou, então, o impossibilitando totalmente (é a 'queda' do governo, que se dá por modos vários, de fato ou de direito, desde a revolução ou o golpe de estado até o voto de desconfiança ou a não reeleição).[373]

Percebe-se, pelas palavras do autor, que o governo não pode se desassociar dos valores da sociedade[374] e precisa garantir sua estabilidade institucional, eficiência funcional e eficácia final. Essa é a acomodação necessária entre poder e dever, obrigações e direitos. Da qual, aqui, reduzo em "reciprocidade entre direitos e deveres".

Esse movimento de acomodação da reciprocidade entre direitos e deveres também é dialético e, por isso, perceptível em qualquer outra forma de relacionamento entre o homem e o poder, inclusive no *status ativo* desejado.

Essa é a necessidade atual. Enquanto o homem passa evolutivamente a compor o poder, uma carga de responsabilidades lhe obriga a respeitar a acomodação de reciprocidade, o que não permite ser opressor aos chamados "cidadãos difíceis", ou aos grupos minoritários. Ao contrário, para manutenção deste seu novo poder, deverá, em contrapartida, trabalhar pela inclusão máxima destes indivíduos na sociedade.

Exatamente por isso não se confunde essa nova democracia que dá poder ao homem com a democracia dos liberais do século XVIII e XIX, pois é uma democracia eminentemente social e inclusiva.

Essa contrapartida também está no reconhecimento dos direitos civis e políticos de todos, com a manutenção das liberdades. Mas esses, como há muito tempo percebido pela humanidade, exigem o bom desenvolvimento dos direitos sociais, pois não existe liberdade de expressão a analfabeto, ou direitos de participação ou de compartilhamento do poder aos exclusos.

A preservação do espaço público, patrimônio histórico e cultural, meio ambiente etc., que já era uma decorrência natural da reciprocidade entre direitos e deveres mesmo antes desta evolução, passa a ser, agora, primordial.

---

[373] BARROS, Sérgio Resende de. Direitos humanos: paradoxo da civilização... cit.. p. 161. Em nota de rodapé o autor explica que "Kratós (grego) significa poder. Condições cráticas são as que dizem com o exercício do poder político.".

[374] E estes certamente nunca serão de injustiças, desigualdades e privilégios exorbitantes.

Portanto, dentro do conceito jurídico de cidadania, em específico no princípio geral de reciprocidade entre direitos e deveres cívicos, surge dever de proteger os direitos dos demais seres humanos.[375]

6.4. A maximização do direito-dever de educação

A "punição" ao descumprimento da contrapartida será o retrocesso da sociedade, que hoje caminha para uma democracia mais direta e menos representativa, para seu oposto. Em outras palavras, o que exige do cidadão que ele observe seus deveres cívicos nesta sociedade que está nascendo é exatamente o risco de regresso da democracia a ser meramente representativa. Este risco pode ser evitado, bastando, desde o início, lutarmos pela preservação das liberdades, principalmente as políticas, e pela majoração dos programas de inclusão social. Não existirá sociedade democrática de representatividade mínima, com amplos espaços de compartilhamento do poder e efetivamente dialógica de participação ampla no processo decisório, se não for majorado, desde já, o dever de inclusão social. E a educação é a principal forma de inclusão social.

A evolução do direito à educação acompanha as evoluções do próprio Estado[376], sendo o primeiro a ser modificado. Portanto, se o Estado avançou para uma

---

[375] O que torna a própria cidadania o superprincípio dos direitos humanos, ou seja, norma essencial inclusa no rol destes Direitos que maximiza a proteção dos demais, permitindo não só sua oposição direta ao Estado, mas, também, aos demais seres humanos.
Sérgio Resende de Barros afirma no início de sua obra que "Direitos humanos são poderes-deveres. Constituem direitos que ao mesmo tempo são deveres dos indivíduos humanos entre si mesmos – de todos para com cada um e de cada um para com todos" conforme já transcrito anteriormente. BARROS, Sérgio Resende de. Direitos humanos: paradoxo da civilização... cit.. p. 1. Essa afirmação encontra significativa importância na questão de aplicabilidade imediata ou mediata dos direitos humanos, em que parte da Doutrina e a prática jurisprudencial costuma dar apenas a tradicional aplicabilidade mediata, ou seja, através da concretização infraconstitucional, enquanto uma nova corrente que surge com a percepção dos anseios do mundo pós-moderno enxerga a aplicabilidade imediata, qual seja, aquela que independe da concretização pela norma infraconstitucional e permite a eficácia dos direitos humanos em todas as relações, inclusive entre particulares, ou seja, sem a presença do Estado. cf. conferir STEINMETZ, Wilson. *Direitos fundamentais e relações entre particulares: anotações sobre a teoria dos imperativos de tutela*. *In:* Revista Brasileira de Direito Constitucional (RBDC) n. 5: *Princípios constitucionais de direito privado*. São Paulo: ESDC, 2005. p. 205; CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. *Direitos fundamentais e direito privado, Claus-Wilhelm Canaris. In:* Revista Brasileira de Direito Constitucional (RBDC) n. 5: *Princípios constitucionais de direito privado*. São Paulo: ESDC, 2005. p. 549; SARMENTO, Daniel. *Direitos fundamentais e relações privadas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

[376] Na passagem dos Estados opressores para os Estados Liberais "o reconhecimento da educação como um direito se efetivou", pois "a elevação da educação a um direito consubstanciou-se no reconhecimento de sua importância para a promoção da dignidade da pessoa humana, em especial pela sua imprescindibilidade para o consciente exercício da cidadania" BASILIO, Dione Ribeiro. *Direito à educação: um direito essencial ao exercício da cidadania. Sua proteção à luz da teoria dos direitos fundamentais e da constituição federal brasileira de 1988*. Dissertação de mestrado apresentada ao programa de pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo do Largo São Francisco, sob a orientação de Fábio Konder Comparato,

vertente mais democrática, que gera uma nova concepção de cidadania, o direito à educação precisa lhe acompanhar. Assim, nesta evolução do conceito de cidadania, a educação se desloca tomando o primeiro plano: É dever de todos garantir uma educação cívica a todos.

Evidentemente, a relação obrigacional está de acordo com o poder exercido. Quando na disposição do compartilhamento do poder de decidir ou em outros espaços de participação ativa na sociedade, o indivíduo deve ter a consciência de seu dever amplo e maximizado de educação dos demais indivíduos.[377]

Este dever decorre do deslocamento da educação como valor máximo da cidadania diante dos anseios da atualidade, fazendo com que, dentro da carga dos chamados direitos humanos, por ser a cidadania seu superprincípio e a educação um elo lógico indissociável, passe a ser, ela, a educação, o primeiro dos direitos humanos na ordem de necessidade de efetivação.[378]

Monica Herman S. Caggiano salienta não existir dúvidas quanto à inclusão do direito à educação no rol dos direitos humanos fundamentais, pois

> de uma banda, consubstancia-se em prerrogativa própria à qualidade humana, em razão da exigência de dignidade, e, de outra, porque é reconhecido e consagrado por instrumentos internacionais e pelas Constituições que o garantem[379]

Posteriormente a autora traça características do direito à educação, que diz ser "multifacetado, envolvendo não apenas o direito à instrução como um processo de desenvolvimento individual, mas, também o direito a uma política educacional" que especifica ser "um conjunto de intervenções juridicamente organizadas e executadas em termos de um processo de formação da sociedade, visando oferecer aos integrantes da comunidade social instrumentos a alcançar os seus fins."[380]

Caggiano conclui sua pesquisa sobre o direito à educação como direito fundamental alertando pelo dever de todos:

São Paulo: 2009. p. 33. Na ruptura da tensão dialética ocorrida nos Estados que se tornaram Socialistas não foi diferente, tendo existido uma modificação do direito à educação que se voltava a todos, entretanto com conteúdo controlado. Não foi diferente nas evoluções de Estados que não chegaram a sofrer rupturas, mas passaram a reconhecer os direitos sociais e direitos de solidariedade (as chamadas segunda e terceiras gerações de direitos). O direito à educação e ela própria sempre sofrem modificações significativas de acordo com a evolução do Estado. Não será diferente neste momento de estruturação e afirmação do Estado Democrático de Direito.

[377] A educação, aqui, de forma ampla, que engloba, por exemplo, o dever de grupos ou indivíduos de, em um processo deliberativo, explicar à sociedade os pontos em debate.

[378] Nenhum outro Direito poderá ser realmente efetivado sem que antes seja a educação. A vida não será digna, a saúde não será plena, a liberdade será demasiadamente restrita etc.

[379] CAGGIANO, Monica Herman S.. *A educação. Direito Fundamental*. *In:* RANIERI, Nina Beatriz Stocco (coord.); RIGHETTI, Sabine (org.). *Direito à educação: aspectos constitucionais*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. p. 22.

[380] CAGGIANO, Monica Herman S.. *A educação*... cit. p. 23.

> Forçoso convir que a necessidade de satisfazer as cambiantes demandas do século XXI insinua induz a uma atuação perseverante tanto do Estado, como, ainda, a imposição de envolver nessa tarefa a sociedade civil e todos os elementos que a compõem. Exige um esforço conjunto. Uma constante ação cooperativa, a associação, visando patamares conformes aos princípios proclamados nas declarações, enfim a mobilização da comunidade social para o ensino em níveis que atendam às expectativas internacionais de educação.[381]

Nina Ranieri, em apresentação da obra coletiva por ela coordenada, afirma que o direito à educação "ocupa papel central no âmbito dos direitos humanos". Pois "indispensável ao desenvolvimento e ao exercício dos demais direitos."[382]

Não basta, entretanto, a afirmação de deslocamento da educação dentro dos direitos humanos. Para concretizar a maximização do direito-dever de educação, é necessário observar a relação de *solidariedade social, surgimento e concretização de valores* bem explicada por Sérgio Resende de Barros:

> A solidariedade social responde à *necessidade de comunidade*, a primeira das necessidades sociais. É a necessidade que o ser humano tem de – mediante ações concretas de cada um, correlacionadas entre todos – atender às necessidades individuais, nas condições desenvolvidas em comum, incluindo as de governabilidade da sociedade. Tais necessidades geram, tais condições determinam, no que são básicas, condutas persistentes segundo valores coincidentes: *valores permanentes* ou *invariante*s, os quais na medida em que são comuns constituem *valores comunitários permanentes* ou invariantes comunitárias axiológicas, aqui ditas abreviadamente *invariantes axiológicas*, a principiar dos operacionais, para redundar nos fundamentais, que os assumem e resumem na qualidade de valores principais ou princípios axiológicos.[383]

A necessidade atual transforma o direito-dever de educação em um valor permanente, ou, como explicado no trecho transcrito, uma invariante comunitária axiológica. E, na continuidade da explanação do autor, "O valor obriga. Tem uma força de coação cultural pela qual ele é – e sem a qual ele não seria – um valor." e "As invariantes axiológicas – os valores comunitários permanentes – obrigam muito mais."[384]

Da mesma forma, aquela ideologia de Montesquieu e Sieyès de afastamento do povo para a mera representatividade já não subsiste como valor da nova sociedade[385]. E se

---

[381] CAGGIANO, Monica Herman S.. *A educação*... cit. p. 36.
[382] RANIERI, Nina Beatriz Stocco. (coord.); RIGHETTI, Sabine (org.). *Direito à educação: aspectos constitucionais*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. p. 9.
[383] BARROS, Sérgio Resende de. Direitos humanos: paradoxo da civilização... Cit.. p. 403.
[384] BARROS, Sérgio Resende de. Direitos humanos: paradoxo da civilização... Cit.. p.404.
[385] Eunice Prudente aponta a existência de ideologias ainda subsistentes nos dias atuais que afastam o povo da democracia: "Se os munícipes forem convocados a opinar e discutir problemas locais e metropolitanos estaremos avançando rumo ao Estado Democrático de Direito. Mas o medo do povo ainda se faz presente em meio a absurdas ideologias: 'o povo não sabe votar', 'povo conservador', 'povo dominado por paixões', 'povo incompetente'. A quem interessa que o próprio povo (o conjunto dos cidadãos) tenha uma visão tão ruim de si

essa sociedade retoma valores da antiguidade como fruto semeado pelas vastas possibilidades de participação e compartilhamento do poder pelo avanço tecnológico, é evidente que também a importância dada para a formação cívica deva ser resgatada.

Conforme desenvolvimento histórico, a educação sempre foi indissociável da cidadania, pelo fato de que, seguindo as lições aristotélicas e rousseaunianas, o cidadão precisa aprender a governar e ser governado, respeitando a democracia, o que é uma virtude e, portanto, precisa ser desenvolvida.

Paulo Ferreira da Cunha, em análise das lições aristotélicas, questiona se este teria intuito prescritivo ou normativo em seus textos, e responde que "sempre se escreve ou para comandar ou para ser amado, e não sendo certamente este último o intuito do Estagirita".[386] E nesse provável resquício normativo, o autor observa que "desde logo, importa a Aristóteles certamente essa normatividade da educação, que segundo ele (lição admirável para o nosso tempo!) deve ser a primeira preocupação dos legisladores"[387]

A esse resgate da educação como *primeira preocupação*, propõe-se seja denominado como *maximização do direito-dever da educação*, mais adequado aos nossos tempos, por ter caráter de recolocação dentro do ordenamento jurídico.

Todo esse esforço é para alertar que a participação e o compartilhamento do poder que se busca – e vem sendo aos poucos conquistados –, não podem virar mera ampliação do rol de representantes e muito menos em uma representatividade desfigurada, na qual um grupo amplo de privilegiados afasta os grupos minoritários. Estes grupos, neste panorama, precisam ser inclusos, principalmente pela necessária formação através da educação cívica.

Além disso, a educação está prevista em nossa constituição no art. 205 como direito de todos e dever do Estado e da família, como bem observa Marcelo Gasque Furtado, em norma programática que, assim sendo, indica os "fins gerais da organização política instituída pela constituição" e "está impregnada de valores e aspirações da comunidade, e é um parâmetro a servir de guia para as decisões políticas e escolhas individuais"[388]. Em seguida o autor afirma que:

> Do ponto de vista daqueles que legislam sobre matéria educacional, daqueles que estabelecem currículos e daqueles que atuam diretamente na prática

---

mesmo? Obviamente a culpa não é mais do Siéyès. Os dominadores, incluindo os concessionários dos meios de comunicação de massa, diuturnamente veiculam essa ideologia, minando nossas esperanças de melhor convivência e igualdade. Urge a reação, a Constituição deve ser cumprida.". PRUDENTE, Eunice Aparecida de Jesus. *Direito à personalidade integral*... cit. p. 102.

[386] CUNHA, Paulo Ferreira da. *Aristóteles*... cit. p. 05.

[387] CUNHA, Paulo Ferreira da. *Aristóteles*... cit. p. 06.

[388] FURTADO, Marcelo Gasque. *A formação do cidadão*...cit. p. 135.

> educacional, sejam educadores ou responsáveis administrativos do setor, a finalidade de educar para o exercício da cidadania não é propriamente uma escolha ou uma liberalidade de menor importância, mas antes, reveste-se de indispensabilidade por estar expressa em uma norma constitucional de caráter teleológico, vinculada aos próprios fins do Estado Brasileiro.[389]

6.5. O conteúdo da educação – direitos humanos; política e capacitação contínua

O medo de Canotilho de que, diante de uma democracia dialógica de ampla participação de diversos grupos no processo decisório, os cidadãos difíceis e os grupos minoritários sejam afastados, não será impedido somente com a ampliação do espaço de compartilhamento do poder.

Essa ampliação precisa estar acompanhada pela maximização do direito-dever de educação. E essa educação não pode ser desassociada de sua função cívica.

Dalmo de Abreu Dallari diz:

> Um dos objetivos fundamentais da educação, que deve ser proporcionada a todos os seres humanos, em benefício do indivíduo mas também de toda a humanidade, é o preparo para a convivência ativa, o que pode ser traduzido, em termos modernos, como preparação para o exercício da cidadania.[390]

Dione Ribeiro Basilio explica que

> o núcleo do processo educativo é a natureza histórica do homem, consubstanciando-se a educação num instrumento pelo qual se capacita o homem a organizar seu pensamento e se tornar apto a exercer seu papel de sujeito da história. Todo homem é livre e único em sua dignidade, educa-lo importa em educa-lo para essa liberdade, para um agir consciente sobre o mundo.[391]

O preparo para a convivência ativa determina que o conteúdo principal do direito-dever de educação seja cívico, ou seja, com ensino condizente de história, política e direitos humanos desde o ensino fundamental, passando pelo ensino médio e superior, até os demais complementos possíveis e necessários.

Uma das principais barreiras da inclusão desde o ensino fundamental de matérias como Direito, Política e outras matérias relacionadas[392], é a alegação de que, antes, seria necessário resolver as dificuldades de alfabetização do Estado brasileiro.

---

[389] FURTADO, Marcelo Gasque. *A formação do cidadão*...cit. p. 135.
[390] DALLARI, Dalmo de Abreu. *Educação e preparação para a cidadania*... cit. p. 325.
[391] BASILIO, Dione Ribeiro. *Direito à educação*... cit. p. 36.
[392] A única exceção é o ensino de História, que demonstra ser insuficiente para o aprendizado de temas primordiais como correntes políticas e direitos humanos.

Trata-se de evidente engodo ideológico pregado tão somente para a manutenção de privilégios e afastamento do povo das questões políticas, pois o fato do Estado ter dificuldades com a alfabetização não impede que o ensino cívico seja dado. Ao contrário, não só as duas vertentes podem ser feitas ao mesmo tempo, como uma acaba por auxiliar a outra. Que forma melhor de alfabetizar do que em ensinos cívicos?[393]

A necessidade de ensino primordialmente cívico acompanha todo o desenvolvimento da cidadania.

Aristóteles, preocupado com o momento correto de ensinar Política em sociedade na qual a educação cívica era certa pelo menos aos poucos cidadãos, entendia ser melhor esperar a maturidade, pois as paixões envolvidas dificultaria o aprendizado.

Paulo Ferreira da Cunha, em análise deste trecho, com suave ironia, escreve:

> Aristóteles não deixa de nos advertir, a propósito da multiplicidade de opiniões em política, que o tipo conhecimento depende da natureza diversa dos objectos sobre que se exerce: não se podendo pedir ao retórico o mesmo tipo de demonstrações rigorosas que ao matemático. Com efeito, tal como se diz no Organon, uma coisa é a verdade ou a certeza que se obtém quanto a ciências exactas, físicas ou naturais, em que é soberana a lógica ou a observação e a experiência, outra coisa, probabilística e falível, é o conhecimento que deriva da convicção que formamos nas ciências do homem (precisamente estas artes da ética, da política, e diríamos hoje também, desde logo, "do direito").
> Mas é curiosa a conclusão pedagógico-didáctica que daqui o filósofo retira: a pouca experiência da vida torna o estudo da Política – exemplo e mais alta arte arquitectónica – supérfluo para os jovens, por regra imprudentes, que só seguem as suas paixões, enquanto a dureza da Matemática lhes conviria. Naturalmente pelo treino também… E certamente porque (metáfora extraordinariamente útil) a verdade é que nenhuma excelência na lógica é capaz de substituir a experiência e a prudência nas coisas humanas. Donde, por muito cientista que Aristóteles seja, é à primeira arte das humanas que atribui a primazia, e não às ciências abstractas, formais, conceituais, ou sequer físicas. Em gíria actual, dir-se-ia: ciências moles só depois das ciências duras, na aprendizagem, mas não na precedência do valor.[394]

Dallari observa ser a cidadania um dos fundamentos da república brasileira por força do Artigo 1º[395] da Constituição brasileira de 1988, complementada pelo Artigo

---

[393] Cabe, aqui, a lembrança de que um dos principais educadores brasileiro de matérias cívicas é Maurício de Souza, cartunista responsável por significativo auxílio à alfabetização das últimas gerações, diante da popularidade de suas histórias da Turma da Mônica, sempre carregadas de conteúdos educativos, estimulando a prática da leitura enquanto ensina ética de convivência em sociedade.
[394] CUNHA, Paulo Ferreira da. *Aristóteles*... cit. p. 07.
[395] Art. 1º "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos" (...) "II – a cidadania;".

205[396] que utiliza a expressão "preparo para o exercício da cidadania" dizendo ser "necessária e oportuna uma reflexão sobre o significado da expressão".[397] Posteriormente, o autor fixa:

> A par do ambiente familiar a criança, o adolescente e o adulto deverão ter a oportunidade de aperfeiçoar o seu desenvolvimento num ambiente especialmente voltado para atividade educacional, onde deverão receber o apoio e a orientação de professores, tanto para sua formação básica quanto para o aprofundamento de conhecimentos especializados.[398]

A partir deste ponto, Dallari relembra a natureza associativa do ser humano desenvolvida por Aristóteles de *zoon politikon* e o Artigo 1º da Declaração dos Direitos Humanos aprovada pela ONU em 1948, que garante que "todos os seres humanos nascem livres e iguais em direitos e dignidades" para afirmar que:

> Essas disposições já tornam evidente um papel fundamental do professor, aquele que, desde a iniciação da criança na vida social, tem o encargo do fomento de uma sociabilidade que implique a consciência dos direitos fundamentais do educando e também o reconhecimento de que todos os demais seres humanos têm iguais direitos, que devem ser respeitados.[399]

O autor destaca, assim, que na obrigação de educar para uma convivência ativa está incluso o dever de educar os direitos fundamentais e a igualdade de direitos, observando que, após a 2ª Guerra Mundial, a mulher deixa de ter a função precípua de organização e administração da família e do cuidado com os filhos, o que majora o dever de educação cívica por parte do Estado.

Nos termos do autor:

> (...) as circunstâncias da Segunda Guerra Mundial, que atingiu uma amplitude nunca atingida nas guerras anteriores, influíram para que se verificasse profunda mudança na concepção do papel da mulher na organização e na dinâmica da sociedade. Antes pensada, sobretudo, como principal responsável pela organização e administração da casa da família e do cuidado dos filhos, e excluída ou sujeita a muitas limitações na área pública e nas atividades econômicas, a partir da segunda metade do século vinte a mulher, em grande parte do mundo, passou a envolver-se de modo cada vez mais intenso em atividades públicas e profissionais. Como seria inevitável, isso afetou, alterando e reduzindo, seu desempenho como educadora no ambiente familiar[400]

Percebe-se dos ensinamentos do autor que a posição da mulher na sociedade após a 2ª Guerra Mundial lhe dá igualdades de direitos na vida pública e econômica e,

---

[396] Art. 205: "A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.".
[397] DALLARI, Dalmo de Abreu. *Educação e preparação para a cidadania*... cit. p. 325.
[398] DALLARI, Dalmo de Abreu. *Educação e preparação para a cidadania*... cit. p. 325.
[399] DALLARI, Dalmo de Abreu. *Educação e preparação para a cidadania*... cit. p. 326.
[400] DALLARI, Dalmo de Abreu. *Educação e preparação para a cidadania*... cit. p. 327.

consequentemente, lhe retira a função precípua de administradora da família e do lar (e da educação infantil). Dessa mudança na sociedade, também acaba nascendo uma modificação necessária no conceito de educação cívica.

Os ensinamentos de Dallari servem para sustentar a afirmação de dever de inclusão na educação do conteúdo de direitos humanos.

Complementa a percepção de Dallari da necessidade deslocada em decorrência da nova participação da mulher na sociedade outra percepção: o afastamento do Estado de Religiões e a crescente desvalorização de ensinos religiosos, retirando da sociedade uma das principais fontes de ensino de valores.

Independe, aqui, qualquer argumento religioso. Tampouco se trata de uma defesa de valores religiosos como suporte normativo da sociedade. Mas tão somente a observação de que, com a evolução da sociedade, grande parte da humanidade tem crescido sem uma orientação religiosa e isso tem reflexos significativos na educação de valores básicos que também compõem os direitos humanos.

O ensino de política decorre da lógica da própria pretensão democrática da sociedade.

Uma sociedade que, por necessidade histórica, encontra-se em um ponto de desenvolvimento no qual a democracia se torna cada vez mais dialógica, ou seja, permitindo a participação de diversos personagens no momento de deliberação do processo decisório, com uma necessidade de aprimorar a capacidade destes personagens de dialogar e deliberar corretamente e ampliar ao máximo o número de indivíduos que sejam capazes de integrar este modelo, não pode permitir o desconhecimento dos ensinos da ciência política.

Maximize essa afirmação ao suportar a distinção entre mera participação de compartilhamento do poder de decidir.

Não é possível, de forma positiva, compartilhar deste poder, nem mesmo participar do processo decisório, sem conhecimentos básicos que desenvolvam o perfil político do indivíduo, ou seja, a linha política a qual se filia.

É necessário, nesta sociedade democrática dialógica, que os indivíduos saibam bem qual a intervenção estatal que desejam na sua vida e em que medida essa intervenção é desejada.

Giddens, no texto introdutório da obra coletiva que analisa sua contribuição à ciência política de existência de uma “terceira via”, explica:

> (...) a divisão entre esquerda e direita não desapareceu. Ela reflete essencialmente diferenças em valores políticos. Estar na esquerda é desejar

> uma sociedade solidária e inclusiva, em que nenhum cidadão seja deixado de fora. É comprometer-se com a igualdade e acreditar que temos a obrigação de proteger e zelar pelos membros mais vulneráveis da sociedade. Como adendo crucial, isso envolve a crença de que a intervenção do governo é necessária para alcançar tais objetivos. Os direitistas tendem a negar cada uma dessas proposições.[401]

Deste trecho, percebe-se a necessidade de conhecimento pelos indivíduos inclusos no processo decisório de conhecimento básico de política que lhes permita desenvolver seus valores políticos e, assim, integrar positivamente o modelo político que está surgindo.

O ensino cívico não deve ser observado apenas desde o ensino básico e o fundamental, mas, também, durante a formação profissional. As universidades e os cursos profissionalizantes precisam se adaptar a formar profissionais cidadãos, não meros executores de ofícios. O profissional precisa ser capaz de participar do desenvolvimento de sua profissão, inclusive (mas não unicamente) do desenvolvimento normativo.

Ana Carla Bliacheriene trabalha as deficiências do curso superior e afirma:

> A proteção da dignidade humana se perfaz por instrumentos normativos e se formaliza por meio de atos dos agentes dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, mas nasce das discussões, pesquisas e bandeiras levantadas na universidade.
> Quando a universidade dá sentido ao seu compromisso social, assume o papel de formadora de profissionais e de pesquisadores cidadãos, adotando um projeto pedagógico atento às demandas sociais e definindo as características técnicas e éticas que se esperam dos profissionais formados em seus bancos.[402]

Posteriormente, em conclusão de sua pesquisa, Bliacheriene traz trecho de Pedro Demo:

> Daí a exigência de revisar, radicalmente, a proposta educativa, em termos instrumentais, direcionando-a para o compromisso construtivo. Universidade para apenas repassar conhecimento, geralmente como 'café requentado', é algo totalmente arcaico, para não dizer investimento no atraso... Para tanto, saber pensar e aprender a aprender são (sic) a habilidade crucial. Donde se depreende que o profissional de hoje, antes de ser um executor confiável, necessita ser questionador contumaz. (...) A formação geral entendida como capacidade de saber pensar e aprender a aprender é sempre muito mais importante do que treinamento, estágio, exercício, porque é a alma do espírito inovador. Daí o equívoco total de um curso que apenas prepara recursos humanos para exercer profissões, já que promove no fundo idiotas especializados em executar, dispensados do questionamento sistemático.[403]

---

[401] GIDDENS, Anthony. (org.) *O debate global sobre a terceira via*... cit. p. 23.

[402] BLIACHERIENE, Ana Carla. *Ensino jurídico superior como vetor da cidadania e dignidade humana. In:* BEÇAK, Rubens; VELASCO, Ignácio Maria Poveda (org.). *O direito e o futuro da pessoa. Estudos em homenagem ao professor Antônio Junqueira de Azevedo*. São Paulo: Atlas, 2011. p. 148.

[403] DEMO, Pedro. Pesquisa e construção de conhecimento. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2000. p. 15. *Apud* BLIACHERIENE, Ana Carla. *Ensino jurídico superior*... cit. p. 150.

Importante complementar as afirmações corretas dos autores, Bliacheriene e Demo, em que, de fato, é necessário capacitar os profissionais para além da mera reprodução e execução do trabalho a que se dedicam, mas essa capacitação não se limita na própria área de desenvolvimento. Não há que se esperar que um médico[404], plenamente capaz de evoluir os procedimentos da medicina, seja, também, capaz, sem a educação cívica necessária, de evoluir a normatividade correlata. E somente com essa formação completa, que lhe permite desenvolver a medicina em todos os aspectos, é que será efetivamente um cidadão na plenitude do termo, ou seja, completamente incluso.

Além disso, dentro da necessidade de máxima inclusão, a educação cívica abarca a capacitação contínua para o mercado de trabalho, pela qual o profissional precisa ter meios de manter-se atualizado e apto ao exercício e desenvolvimento de sua atividade.

O Artigo 205 da Constituição brasileira complementa que a educação deve visar a "qualificação para o trabalho".

Essa qualificação não se encerra ao final do ensino médio, nem mesmo ao final do ensino superior.

É um dever de educação contínuo, incessante, que, para a verdadeira inclusão do cidadão na sociedade, este esteja sempre apto ao desenvolvimento de atividade profissional que o mantenha.

O próprio desenvolvimento do mercado de trabalho é um direito-dever cívico, pois a sociedade precisa de uma economia desenvolvida para poder manter sua autonomia.

Essa afirmação se maximiza diante da globalização, da inclusão da mulher no mercado de trabalho e do surgimento de novas formas de produção gerada pela revolução dos meios de comunicação.

Giddens explica essa necessidade de educação contínua no seguinte trecho:

> A criação de uma economia dinâmica mas de pleno emprego voltou a ser uma meta factível nas sociedades desenvolvidas (...) Claro que o 'pleno emprego' significa hoje algo diferente do que na geração passada, pois passou a incluir o emprego em grande escala das mulheres, uma proporção crescente de ocupações em meio-período e outras mudanças.
> Para ajudar a gerar e sustentar altos níveis de emprego, o papel do governo é central. Ele deve proporcionar um direcionamento macroeconômico adequado e observar a disciplina fiscal. Deve estimular a inovação tecnológica e o investimento econômico. São necessários investimentos muito substanciais na educação e no treinamento de habilidades, mas não somente pelos mecanismos convencionais. Novas tecnologias estão

[404] Ou qualquer outro profissional que se imagine.

> invadindo todos os níveis da educação e oferecendo grandes oportunidades de reforma educacional, e o aprendizado durante toda a vida provavelmente se tornará a norma do futuro.[405]

De fato, diante da dinâmica do mundo novo, não é possível imaginar a formação de um profissional se limitando aos anos de curso superior. A educação precisa encontrar novos caminhos, se adequar as tecnologias existentes e romper as fronteiras tradicionais que lhe são impostas pela pobreza e pela desvalorização da cultura.

O sucesso de sociedades mais desenvolvidas é decorrente desse desenvolvimento da educação que permite cuidados contínuos com a inclusão do indivíduo na sociedade. É o caso de países como a Dinamarca e a Holanda, como explica Giddens, que introduziram a flexibilidade no mercado de trabalho, porém sem desregulamentá-lo, "mas apoiaram com garantias ao capital humano – processos efetivos de requalificação ou retreinamento."[406]

A maximização da educação como direito-dever cívico é, portanto, a soma destes valores que são agora amplificados, quais sejam, a necessidade de educação cívica, com a inclusão de política e direitos humanos desde o ensino fundamental; e da necessidade de educação contínua, que mantenha os cidadãos qualificados para a inclusão e permanência no mercado de trabalho.

6.6. O desenvolvimento da sociedade civil

Passou o tempo em que era possível determinar apenas um dos personagens da sociedade como responsável pelo desenvolvimento: o governo estatal.

A sociedade atual precisa perceber a reciprocidade dos direitos e deveres, de forma que a responsabilidade de desenvolvimento não pode ser atribuída somente aos órgãos representativos.

Haswani aponta como causas do desenvolvimento da sociedade civil o realojamento desta em funções que antes eram próprias do Estado, em que "o crescente endividamento público por ações voltadas a garantir a assistência e a previdência social tem

---

[405] GIDDENS, Anthony. (org.) *O debate global sobre a terceira via...* cit. p. 28.
[406] GIDDENS, Anthony. (org.) *O debate global sobre a terceira via...* cit. p. 29.

motivado o Estado a rever as suas políticas de intervenção, levando a sociedade civil a assumir algumas tarefas e responsabilidades"[407]

A autora segue, apoiada na doutrina de Lucia D`Ambrosi, Maria Valentina Giardina e Donati:

> Para Lucia D`Ambrosi e Maria Valentina Giardina (2006, p.15), entra em crise a concepção segundo a qual as instituições públicas são as principais promotoras da segurança e do bem-estar social e econômico dos cidadãos, especialmente para os serviços de primeira necessidade (escola, saúde, assistência). O tutor do bem-estar social não é mais apenas o Estado, mas a organização civil, que 'contempla e favorece a cidadania associativa, o máximo possível competente e autogestionária, no quadro de um Estado social que age como garantidor do complexo dos direitos/ deveres do cidadão' (DONATI, 1993, p. 265, apud D`AMBROSI e GIARDINA, 2006, p. 17) (...) Essa lacuna passa a ser ocupada pelo voluntariado, pelo associativo social, porque, conforme D`Ambrosi e Giardina, é só por meio dessas formas que o sujeito privado readquire a sua dignidade de cidadão como membro da comunidade.[408]

Se agora existe uma participação cada vez maior nos processos decisórios e pleiteia-se uma ampliação do compartilhamento do poder e da ocupação dos espaços da atividade pública, é necessário realocar a relação de direitos e deveres.

Giddens diz que:

> A compreensão do papel central da sociedade civil é um aspecto crucial do novo pensamento de esquerda. Sem uma sociedade civil desenvolvida, não pode haver nem um governo em bom funcionamento nem um sistema de mercado efetivo. Porém, assim como no caso do Estado e dos mercados, pode haver sociedade civil "demais", como também "de menos". Por mais importantes que sejam os grupos cívicos, os grupos de interesse especial, as organizações voluntárias e outros, eles não constituem um substantivo do governo democrático. Grupos de interesse e organizações não governamentais podem desempenhar um papel significativo ao levar questões à agenda política e assegurar sua discussão pública. Uma sociedade, no entanto, não pode ser regida por uma reunião de tais grupos, não apenas por eles não serem eleitos, mas porque os governos e a lei precisam julgar as reivindicações rivais que eles fazem.[409]

Importante perceber, pelos ensinos do autor, que no desenvolvimento político atual, a sociedade civil precisa ser desenvolvida. Entretanto, não pode substituir o próprio Estado.

---

[407] HASWANI, Mariângela Furlan. *Comunicação pública 360 graus e a garantia de direitos*. *In:* KUNSCH, Margarida Maria Krohling. (org.) *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011. p. 82.

[408] HASWANI, Mariângela Furlan. *Comunicação pública 360 graus*... cit. p. 82. A autora cita D`AMBROSI, Lucia; GIARDINA, M. Valentina. *Amministrazione pubblica e partecipazione*. Roma: Carocci, 2006.

[409] GIDDENS, Anthony. (org.) *O debate global sobre a terceira via*... cit. p. 25.

Na virtude aristotélica do meio termo, o que se observa aqui é a necessidade das estruturas da sociedade civil comporem seus personagens no sistema político, entretanto sem ocupar o espaço que deve ser de representantes e do próprio povo.

Em outras palavras, as estruturas institucionalizadas da sociedade civil que atuam nesta política exercem controle nas decisões dos representantes e nas decisões tomadas diretamente pelos cidadãos. Mas esse controle é tríplice, ou seja, essas estruturas devem ser controladas pelos representantes e pelos cidadãos e os cidadãos pelos representantes e pelas estruturas.

Nesta análise da relação entre Estado e Sociedade Civil, Giddens complementa suas observações dizendo:

> Essa é uma razão pela qual a noção conservadora de que o Estado deve simplesmente se desvencilhar da sociedade civil é incorreta. A democracia e o jogo da lei são controles necessários sobre a esfera civil. O Estado precisa tanto extrair sustento da sociedade civil como desempenhar um papel ativo em regulá-la.[410]

Acrescenta-se às observações de Anthony Giddens: (1) a conclusão de Canotilho de que o povo precisa pensar em tomar as decisões por si próprio; (2) os anseios democráticos dos sonhos semeados de compartilhamento do poder pelos cidadãos gerados pela evolução dos meios de comunicação; e (3) a necessidade de se manter o sistema representativo. Desta soma conclui-se necessário o tríplice controle para impedir abusos da maioria[411], que podem surgir da força descompensada das estruturas da sociedade civil, ou por decisões tomadas diretamente pelos cidadãos, ou, ainda, por abusos dos representantes.

O desenvolvimento deste tríplice controle só é possível pela prática, e não pode afastar o controle já existente do Poder Judiciário, mas, sim, harmonizá-lo.

Cornwall e Coelho, quando da preocupação com o desenvolvimento da sociedade civil que é uma "categoria residual, em que elementos politizados mais progressistas são combinados com organizações cívicas apolíticas ou positivamente reacionárias, que podem ter práticas e ideais antidemocráticos"[412], trazem os ensinamentos de John Dryzek sobre o processo de democratização, no qual três dimensões devem se estender:

> A democratização [...] não é a expansão permanente da democracia liberal pelos cantos do mundo, mas sim sua extensão em uma de três dimensões [...] A primeira delas é o direito de voto, a expansão do número de pessoas capazes de participar efetivamente nas decisões coletivas. A segunda é a amplitude, submetendo mais temas e áreas da vida à possibilidade de controle democrático [...] A terceira é a autenticidade do controle [...]: para

---

[410] GIDDENS, Anthony. (org.) *O debate global sobre a terceira via*... cit. p. 25.
[411] Como a proibição de burcas já citadas.
[412] CORNWALL, Andrea; COELHO, Vera Schattan P. (org.). *Novos espaços democráticos*... cit. p. 28.

> que seja real em vez de simbólico, envolvendo a participação efetiva de atores autônomos e competentes.[413]

Em referência a essas três dimensões de Dryzek vale observar que a primeira seria melhor definida com a distinção feita desde o começo desta pesquisa entre espaços de participação e espaços de compartilhamento do poder; a segunda é a ampliação dos temas submetidos à deliberação por toda a sociedade para que a decisão seja a mais democrática possível; e a terceira é exatamente a necessidade de um controle efetivamente democrático, do qual se trata aqui como *controle dos diversos personagens da democracia, de forma tríplice entre cidadãos, estruturas instituídas da sociedade civil e representantes*.[414]

A respeito das dimensões de Dryzek, Cornwall e Coelho concluem que "as instituições da esfera participativa contribuem potencialmente em todas essas três dimensões, multiplicando espaços em que um crescente número de pessoas vem a fazer parte da vida política". Trecho do qual se extrai que os autores compreendem o desenvolvimento democrático como crescente e evolutivo, ou seja, com grande potencial de ampliação do espaço que aqui é chamado de compartilhamento do poder e do controle democrático das decisões tomadas. Em outras palavras, a democracia, na visão dos autores que lhe denominam como participativa, amplia naturalmente o número de personagens, os temas deliberados e o controle democrático.

Em suma, a democracia que se desenvolve amplia seus espaços e seus personagens, mas corre o risco de regredir, se não existir a preocupação com a efetiva acomodação cívica de todos da sociedade e com a correspondente evolução das formas de controle de eventuais abusos da maioria que causem lesões aos direitos humanos das minorias.

---

[413] DRYZEK, J. S. *Deliberative democracy and beyond: liberals, critcs, contestations*. Oxford: Oxford University Press, 2000. *Apud* CORNWALL, Andrea; COELHO, Vera Schattan P. (org.). *Novos espaços democráticos*... cit. p. 29.

[414] Desta análise compreendo que os chamados orçamentos participativos são espaços de compartilhamento do poder de decidir. No caso, os cidadãos compartilham com as instituições da sociedade civil e com o Poder Executivo (órgão representativo) quanto à disponibilidade das verbas orçamentárias e seus destinos. Essa decisão recebe, ainda, o controle de órgão representativo colegiado: o Legislativo. Neste controle do Legislativo, eventuais desvios das finalidades traçadas podem ser questionados pelos demais personagens (Instituições e cidadãos), existindo, portanto, um controle tríplice.

7. A Cidadania como princípio da máxima inclusão e o direito constitucional

O propósito maior de pesquisar a evolução do conceito jurídico de cidadania é procurar uma conformação da ciência jurídica à contemporaneidade[415] – por isso ser indissociável a interdisciplinaridade desta investigação –. Não basta, portanto, apontá-la, sem buscar ao menos algumas consequências, ainda que não seja possível esgotar as decorrências da conclusão de que a cidadania pode ser lida juridicamente como o princípio da máxima inclusão.

7.1. A cidadania como princípio da máxima inclusão e a controvérsia entre procedimentalistas e substancialistas

Com a pós-modernidade, o debate constitucional contemporâneo reflete o debate das demais ciências sociais da contraposição entre o "republicanismo" e o "procedimentalismo".

Axel Honneth leciona:

> onde quer que fosse adotada a tradição da democracia radical – em oposição à interpretação liberal da política – a discussão orientou-se pela disputa entre republicanismo e procedimentalismo. Hoje esses conceitos-chaves designam dois modelos normativos de democracia cuja meta comum é dar maior

[415] Vera da Silva Telles, em estudos sobre os direitos sociais, ancorada em Pierre Rosavallon, diz: "parte considerável dos dilemas dos tempos atuais está na dificuldade de identificar e nomear processos societários. Há quem, no cenário das mudanças atuais, fale de uma sociedade que perdeu sua lisibilidade, por conta de uma espécie de disjunção entre as formas (categorias, representações, tipificações) de nomeação/descrição do real e a emergência de novas formas de diferenciação e hierarquização social, mas também novas configurações da experiência do mundo e novas situações que escapam a categorias estabelecidas e a formas conhecidas de representação. E se assim for, é questão inteiramente pertinente aos direitos pois os direitos são também uma forma de dizer e nomear a ordem do mundo, de produzir o sentido de experiências antes silenciadas e de formalizar o jogo das relações humanas estabelecendo as regras das reciprocidades e equivalências por referência a noções sempre em disputa e sempre reinventadas de um bem comum, medidas de um bem comum possível, figurações simbólicas do que se imagina como mundo que valha a pena ser vivido." é com intuito de atender essa expectativa otimista da socióloga para com a ciência jurídica que esta pesquisa foi desenvolvida. A autora ainda continua dizendo que "é por esse ângulo que será preciso decifrar as possibilidades de futuro descortinadas no horizonte das experiências e experimentos democráticos que, nesses tempos incertos, continuam a acontecer em várias regiões do país. Pois, no fio da navalha em que transitam suas promessas dependem grandemente da refundação da política e da própria noção de direitos e cidadania, porém nos termos que o mundo contemporâneo está a exigir. TELLES, Vera da Silva. *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999. p. 10.

> ênfase à formação democrática da vontade do que habitualmente se dá no liberalismo político.[416]

O autor aponta, então, as diferenças entre as duas correntes:

> As diferenças, que apesar de toda a concordância quanto à crítica ao liberalismo estão presentes entre os dois modelos surgem em primeiro lugar nos modos diferentes pelos quais o princípio da esfera pública democrática é normativamente justificado em cada caso: o republicanismo enfoca o ideal antigo de negociação intersubjetiva acerca de assuntos públicos como parte essencial da vida dos cidadãos; já na perspectiva procedimentalista não são as virtudes cívicas dos cidadãos que motivam o processo de formação democrática da vontade, mas sim procedimentos moralmente justificados. No primeiro modelo, o republicanismo, a esfera pública democrática é considerada um meio para a realização do autogoverno de uma comunidade política. No segundo, a esfera pública é entendida como procedimento no qual a sociedade tenta resolver problemas políticos racionalmente de uma maneira legítima.[417]

No direito constitucional essa controvérsia acabou por refletir diretamente nos métodos, nos princípios e, sobretudo, no alcance da interpretação constitucional. A doutrina jurídica, entretanto, dividiu-se em "procedimentalistas" e "substancialistas", porém estes últimos não correspondem a uma tradução jurídica do "republicanismo", apesar de conter similaridades. O "republicanismo" e o "procedimentalismo", dentro da ciência jurídica, são correntes pós-modernas de democracia radical.

Jorge Galvão resume com clareza as duas correntes de interpretação do direito, "substancialismo" e "procedimentalismo":

> os defensores das teorias substancialistas trabalham com a ideia de que a atuação da Jurisdição Constitucional é legítima na medida em que dá efetividade aos direitos fundamentais. Neste sentido, a interpretação constitucional tem papel relevante, já que cabe aos juízes dar densidade normativa aos preceitos constitucionais vagos que definem tais direitos. Já os teóricos da corrente doutrinária concorrente – denominados de procedimentalistas – não admitem a possibilidade de o intérprete ser o aplicador de princípios de Justiça. Para eles, o papel do Judiciário restringe-se em defender o procedimento democrático, de sorte que a Corte somente age legitimamente ao declarar a inconstitucionalidade de uma lei se o diploma legal em análise for um empecilho para o pleno desenvolvimento ou preservação do processo político de deliberação.[418]

Gilberto Bercovici explica que "parte das concepções das teorias processuais da Constituição está ligada à ideia de legitimação pelo procedimento, elaborada

---

[416] HONNETH, Axel. *Democracia como cooperação reflexiva. John Dewey e a teoria democrática hoje.* Tradução Lúcio Rennó. *In:* JESSÉ, Souza (org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. p. 63.
[417] HONNETH, Axel. *Democracia como cooperação reflexiva...* cit. p. 64.
[418] GALVÃO, Jorge Octávio Lavocat, *Entre Kelsen e Hércules...* cit.

por Niklas Luhmann"[419] que se preocupava em "esclarecer os mecanismos que dotam uma decisão de força vinculativa, possibilitando sua assimilação e aceitação por todos os atingidos, estejam eles satisfeitos ou não"[420]

O autor segue elucidando a base da doutrina procedimentalista:

> Para a legitimação pelo procedimento, pouco importa se a decisão é justa, exata ou congruente, pois, nas sociedades complexas, a natureza da decisão cede lugar aos procedimentos que generalizam o reconhecimento das decisões.
> Os procedimentos, como as eleições, o processo legislativo e o processo judicial, são, para Luhmann, a melhor maneira de garantir decisões vinculativas, além de reduzir as complexidades sociais. Ao submeterem-se às regras e necessidades do sistema processual, todos os envolvidos são obrigados a aceitar a decisão final, mesmo contrariados, pois eles próprios participaram do procedimento. A legitimidade pelo procedimento é uma legitimidade institucional, não proveniente de derivações valorativas.[421]

Bercovici, então, aponta a doutrina de John Hart Ely como outro pilar do procedimentalismo pela crítica à utilização dos *substantive values* que

> estariam dando poder aos juízes, um corpo não eleito e não responsável politicamente, para dizer aos representantes do povo que eles não podem governar o país do modo que desejam, o que estaria em contradição com a teoria democrática. Para Ely, o papel do Poder Judiciário, em um sistema democrático, é o de corrigir o mau funcionamento do processo democrático, permitindo a troca de governantes, ampliando os canais de participação democrática e impedindo a opressão das minorias, ao remover barreiras para sua participação democrática e impedindo a opressão das minorias, ao remover as barreiras para sua participação no processo político.[422]

Outro pilar da doutrina procedimentalista é Jürgen Habermas que, conforme explica Honneth, contrapõe a doutrina do republicanismo que "assume o fato de haver uma cidadania solidária com possibilidade de organizar a sociedade por meio de processos de consulta comunicativa e negociação", enquanto a "política estatal é interpretada como a implementação de programas publicamente negociados", e as instituições representativas (governo e parlamento) não são mais "instituições autônomas do Estado sujeitas a diretrizes específicas, mas a vanguarda institucional do rejuvenescimento progressivo do processo de

---

[419] BERCOVICI, Gilberto. *A constituição de 1988 e a teoria da constituição*. *In:* TAVARES, André Ramos; FERREIRA, Olavo A. V. Alves; LENZA, Pedro (coord.) *Constituição Federal 15 anos. Mutação e evolução – comentários e perspectivas*. São Paulo: Método, 2003.p. 10. O autor cita LUHMAN, Niklas. *Rechtssoziologie.* 3. ed. Opladen: Westdeutscher, 1987, p. 259 e LUHMAN, Niklas.Legitimation durch Verfahren, 4. ed. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1997, p. 29.
[420] BERCOVICI, Gilberto. *A constituição de 1988 e a teoria da constituição*... cit. p. 10.
[421] BERCOVICI, Gilberto. *A constituição de 1988 e a teoria da constituição*... cit. p. 10.
[422] BERCOVICI, Gilberto. *A constituição de 1988 e a teoria da constituição*... cit. p. 13. O autor cita ELY, John Hart. *Democracy and distrust: A theory of judicial review*, reimpr., Combridge (Mass.)/ London: Haverd University Press, 1988, p. 1.

comunicação que tem seu centro real na esfera pública democrática dos cidadãos"[423] enquanto, no procedimentalismo, ao contrário, estas instituições

> têm de formar um subsistema independente, legalmente embasado, porque as estruturas de comunicação amplamente ramificadas da esfera pública não possuem o tipo de poder político pelo qual podem ser tomadas decisões universalmente válidas. Nesse caso, no espaço pré-parlamentar, a opinião pública é formada pela troca de argumentos e convicções e define a tomada de decisão nas instituições de administração estatal, as quais, por sua vez, em nome do fortalecimento de procedimentos democráticos, garantem as pressuposições sociais para a existência continuada da esfera pública democrática.[424]

Boa síntese da doutrina de Habermas pode ser encontrada em Marcelo Neves:

> A concepção do direito como meio sistêmico e como instituição é elaborada inicialmente no âmbito do debate sobre a colonização do mundo da vida na forma de juridificação. No primeiro caso 'o direito é combinado de tal forma com os meios [*Medien*] dinheiro e poder, que ele mesmo assume o papel de meio de controle', sendo significativa, nessa dimensão, 'a maioria das matérias do direito econômico, comercial, empresarial, e administrativo'. Por 'instituições' jurídicas Habermas compreende 'normas jurídicas que por meio das referências positivistas a procedimentos não se podem tornar suficientemente legitimadas'. Tendo em vista o fato de elas pertencerem 'às ordem legítimas do mundo da vida', precisam de 'justificação material'. De acordo com esse modelo analítico, o direito como meio teria força constitutiva, o direito como instituição, apenas 'força normativa'. Na medida em que o direito na sua dimensão sistêmica invade a esfera regulada informalmente do mundo da vida, a juridificação produz efeitos negativos, socialmente desintegradores. Habermas refere-se especialmente ao Estado social e democrático de direito, cuja postura intervencionista, ambivalentemente, apesar de servir como 'garantia de liberdade', teria conduzido à 'privação de liberdade'. (...) Destaca-se o caráter legitimador do processo legislativo democrático, compreendido como 'o verdadeiro lugar da integração social no sistema jurídico'. A coação jurídica só se justifica quando a sua autorização se baseia na expectativa de legitimidade vinculada à deliberação do legislador.[425]

---

[423] HONNETH, Axel. *Democracia como cooperação reflexiva*... cit. p. 65, escorado em Rainer Forst, der de *Kontexte Gerechtigkeit. Politische von Philosophiejenseits und de Liberalismus Kommunitarismus*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1994, capítulo III. 2.

[424] HONNETH, Axel. *Democracia como cooperação reflexiva*... cit. p. 65. O autor cita HABERMAS, Jürgen. *Between facts and norms. Contributions to a discourse theory os law and democracy*, trad. William Rehg, Cambridge, Mass.: MIT Press, 1996, p. 287-328. Honneth segue diferenciando as correntes do republicanismo e do procedimentalismo: "Até mesmo essas referências fragmentárias também indicam estar a diferença entre as duas aproximações na concepção da lei. Onde o republicanismo político, por natureza, tem uma certa tendência para entender normas legais como o instrumento social pelo qual a comunidade política tenta preservar sua própria identidade, de acordo com a convicção procedimentalista, os direitos básicos representam um tipo de segurança para a existência continuada da interação da esfera pública democrática com a administração política. Na perspectiva republicana, a lei é a expressão cristalizada da autocompreensão de uma cidadania solidária; para o procedimentalismo, representa medidas precautórias, sancionadas pelo Estado e moralmente legitimadas, de proteção do procedimento democrático em sua complexidade." HONNETH, Axel. *Democracia como cooperação reflexiva*... cit. p. 66.

[425] *Do consenso ao dissenso: o Estado democrático de direito a partir e além de Habermas*. *In:* JESSÉ, Souza (org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora

Já a corrente substancialista, em síntese, baseia-se na doutrina do devido processo legal[426] para afirmar uma possibilidade de o intérprete aplicar valores às normas, principalmente em defesa dos direitos humanos.

Conforme leciona Bercovici, as teorias substancialistas ou materiais da Constituição têm origens nas doutrinas de Ferdinand Lassalle de que a substância do texto constitucional deve refletir a Constituição real (soma dos fatores reais do poder) para não passar de mera folha de papel; na de Carl Schimitt, em que a constituição "só é válida quando proveniente de um poder constituinte e estabelecida por sua vontade", pois "a norma só vale porque está positivamente ordenada, ou seja, em virtude de uma vontade existente", para quem "ao considerarmos apenas a Constituição no seu sentido formal, como Constituição escrita, estamos (...) igualando a Constituição a uma série de leis constitucionais escritas" e, sendo assim, "relativizamos o conceito de Constituição, renunciando ao seu significado objetivo", porquanto, para Schimitt, "só é possível chegarmos a um conceito de Constituição quando a distinguirmos da noção de lei constitucional", sendo um conceito de constituição "em sentido positivo, que surge mediante ato do poder constituinte, que contém, por um único momento de decisão, a totalidade da unidade política" e "toda lei, inclusive a constitucional, necessita, para sua validade, em última instância, de uma decisão política prévia, adotada por um poder ou autoridade politicamente existente"[427]; na doutrina de Costantino Mortati, em que "os elementos formais são insuficientes para determinar as características essenciais da Constituição, que deve ser qualificada sob o aspecto material" e a essência desta Constituição "não está na sua juridicidade, mas nas determinações das forças político-sociais dominantes, particularmente os partidos políticos, que compunham a Constituição material."[428]

Universidade de Brasília, 2001. p. 113 e ss. O autor cita HABERMAS, Jürgen. Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt am Main: Suhrkamp. 1992. Em seguida o autor traz trecho de Habermas: "à positividade do direito está vinculada a expectativa de que o procedimento democrático de estabelecimento do direito fundamenta a suposição da aceitabilidade racional das normas postas. Na positividade do direito, não se expressa a facticidade de uma vontade arbitrária, simplesmente contingente, e sim a vontade legítima, que se deve à autolegislação de cidadãos politicamente autônomos."

[426] Cf. LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Devido processo legal substancial*. *In:* Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Processual Civil. Porto Alegre – RS. Disponível em <<http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigosautor.asp?id=93>> último acesso em 30 de setembro de 2011 e FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. *O devido processo legal substantivo e o Supremo Tribunal Federal nos 15 Anos da Constituição Federal. In:* Revista Eletrônica. v. 6, n. 60. Brasília: Planalto, 2004. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_60/Artigos/Art_Olavo.htm>> último acesso em 30 de setembro de 2011.

[427] BERCOVICI, Gilberto. *A constituição de 1988 e a teoria da constituição*... cit. p. 17 e ss.. O autor cita LASSALLE, Ferdind. *Über Verfassungswesen. Gesamtwerke: Politische Reden und Schriften*. Leipzig: Verlag von Karl Fr. Pfau, 1907, vol. 1, p. 51 e SCHIMITT, Carl. *Verfassungslehre*. 8. ed. Berlim: Duncker & Humblot, 1993, p. 9.

[428] BERCOVICI, Gilberto. *A constituição de 1988 e a teoria da constituição*... cit. p. 20. O autor cita MORTATI, *Costantino. La Costituzione in senso materiale*, ristampa, Milano: Giuffrè, 1998, p. 5 e 201.

Mais próximas da atualidade da corrente substancialista estão as teorias materiais da Constituição de Rudolf Smend e Hermann Heller, em que, para Smend, "o aspecto relevante (...) não é o da normatividade da Constituição, mas sua realidade integradora, permanente e contínua", assim, a Constituição "é uma ordem integradora, graças aos seus valores materiais próprios" e, ainda, para Smend,

> o dinamismo político-social não poderia ser abarcado, na sua totalidade, pelos dispositivos constitucionais, mas pela elasticidade e capacidade transformadora e supletiva de sua interpretação. E, nesta interpretação, os princípios constitucionais são fundamentais, pois definem o Estado como ente concreto, fixando suas características territoriais e políticas.[429]

Enquanto que, para Hermann Heller, conforme ensina Bercovici:

> toda Constituição estatal, a Constituição política total, tem dois conteúdos parciais: a Constituição não normada e a normada e, dentro desta, a normada juridicamente e a extrajuridicamente. Segundo Heller, não podem ser completamente separados o dinâmico e o estático, a normalidade e a normatividade, o ser e o dever ser no conceito de Constituição. A Constituição não normada é apenas um conteúdo parcial da Constituição total. A normalidade tem sempre que ser reforçada e completada pela normatividade. Sobre a infra-estrutura, ergue-se a Constituição normada. (...) A principal crítica de Heller dirige-se a Kelsen e Schimitt, que adotam posições opostas que não corresponderiam à Constituição. Kelsen ignora a Constituição real, limitando-se à norma. Já Schimitt subestima completamente a normatividade, reduzindo a Constituição à decisão, ignorando que não existe Constituição que não seja formada por normas.[430]

Na doutrina do devido processo legal substantivo, conforme ensina Willis Santiago Guerra Filho, vincula-se o princípio da proporcionalidade, no qual a doutrina e a jurisprudência têm, o princípio, como "incrustado naquele donde se assentariam as diversas garantias processuais, de índole constitucional"[431]

O devido processo legal substantivo, ou material é concebido, conforme leciona Paulo Henrique dos Santos Lucon em análise da doutrina de Cândido Dinamarco

---

[429] BERCOVICI, Gilberto. *A constituição de 1988 e a teoria da constituição*... cit. p. 20. O autor cita SMEND, Rudolf. *Verfassung und Verfassungrecht in Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*. 3. ed. Berlin: Duncker & Humblot, 1994, p. 274.

[430] BERCOVICI, Gilberto. *A constituição de 1988 e a teoria da constituição*... cit. p. 22. O autor cita HELLER, Hermann. *Staatslehre in Gesammelte Schiften*, 2 ed, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1992, vol. 3

[431] GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Princípio da proporcionalidade e devido processo legal*. *In:* Virgílio Afonso da Silva (org.) *Interpretação constitucional*. 1. ed.. 2. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 264 Não se confunde o princípio da proporcionalidade, onde o direito deve ser proporcional, ou seja, dar respostas condizentes aos problemas, ser comedido, não exagerar, exorbitar a real necessidade da tutela, além da proibição de excesso do poder público, com a regra da proporcionalidade que se originou na escola alemã de interpretação constitucional, onde são aferidas a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito de medidas do poder público que causem colisões entre normas principiológicas, entretanto, conforme de destaca do texto de Guerra Filho, é possível fundamentar na cláusula do devido processo legal tanto uma quanto a outra. Quanto à regra da proporcionalidade, conferir SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. São Paulo: Malheiros. 2009.

> como uma garantia que estabelece uma legítima limitação ao poder estatal, de modo a censurar a própria legislação e declarar a ilegitimidade de leis que violem as grandes colunas ou os *landmarks* do regime democrático. Significa 'proclamar a autolimitação do Estado no exercício da própria jurisdicção, no sentido de que a promessa de exercê-la será cumprida com as limitações contidas nas demais garantias e exigências, sempre segundo os padrões democráticos.[432]

O autor segue resumindo ser o devido processo legal substancial uma "limitação ao exercício do poder", que "autoriza ao julgador questionar a razoabilidade de determinada lei e a justiça das decisões estatais, estabelecendo o controle material da constitucionalidade e da proporcionalidade"[433]

Sylvio Motta e Gustavo Barchet trazem boa síntese da matéria quando explicam ser o devido processo legal entendido em duas vertentes, uma formal e outra material, de forma que a primeira "zela-se pelo respeito aos procedimentos e ritos, aos prazos, à observância das regras processuais, etc.", enquanto na segunda, o aspecto material, "devemos atentar para a essência das coisas (a 'matéria' em si), a justiça, a equidade, a solução honesta e razoável". Os autores seguem explicando que a doutrina do devido processo legal tem maior desenvolvimento no direito estadunidense e que a palavra "*due*" da língua inglesa tem significado mais amplo do que sua tradução simples em "devido", sendo, para o autores, melhor a tradução do termo "due process of law" como "justo processo legal", pois a forma como foi traduzida leva à compreensão, pela semântica, tão somente do aspecto formal do princípio.[434]

A divisão da doutrina jurídica recebe nomes distintos, subcorrentes derivadas, abarcando diversas áreas do direito, e diferentes escolas de interpretação, como a alemã e a estadunidense, com preocupações próximas que podem ser resumidas de forma simplista pelo grau de alcance das decisões no Poder Judiciário, o chamado "ativismo judicial".

Importante a observação de Luís Roberto Barroso quanto a essa divisão doutrinária entre "ativistas" e "não ativistas" de que nenhuma das duas correntes "contestam o que se denomina supremacia judicial: o reconhecimento de que deve caber ao Judiciário a

---

[432] LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Devido processo legal substancial*... cit. p. 9.
[433] LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Devido processo legal substancial*... cit. p. 9.
[434] MOTTA Filho, Sylvio Clemente da; BARCHET, Gustavo. Curso de direito constitucional. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

última palavra acerca da interpretação da Constituição e das leis." A divergência, conforme aponta o autor, é "uma questão de calibragem da atuação de juízes e tribunais"[435]

O autor aponta a dificuldade da decisão contramajoritária como principal questão subjacente deste conflito doutrinário[436], em que o fato dos membros do Poder Judiciário não serem eleitos em processos democráticos retira a possibilidade de tomarem decisões políticas, em um sentido estrito do termo, que caberiam propriamente aos poderes democraticamente eleitos.

Assim, como se percebe, a questão central que divide a doutrina jurídica hoje gira em torno do alcance das decisões do Poder Judiciário; da tripartição das funções do poder; da concepção do que seja eminentemente político; da concepção de democracia; e, por fim e principalmente, da concepção de cidadania que fundamenta tanto a tomada da decisão política democrática, quanto a proteção jurisdicional decorrente.

A primeira decorrência de uma cidadania lida como princípio da máxima inclusão é a garantia de que o cidadão tem direito a obtenção da justiça, seja ela proveniente de qualquer um dos poderes. Isso ocorre porque a cidadania, nesta concepção jurídica atual, é própria de um Estado Democrático de Direito, que, por assim ser, é provedor de direitos humanos, ou seja, não meramente sujeito passivo, em uma concepção negativa do Estado.

Em outras palavras, a cidadania de máxima inclusão decorre de uma lógica de Estado provedor de direitos humanos e, por isso, anterior à tripartição das funções do poder. A escolha fundamental deste Estado antecede e supera a escolha da tripartição das funções do poder.

Evidentemente, a própria existência de uma divisão das funções do poder, seja em quantas vezes quer se dividir[437], é uma decorrência do Estado Democrático de Direito, não o contrário.

Assim, ao cidadão deste contexto estatal, o que lhe importa é que o Estado efetive os direitos humanos em todas as relações, públicas e privadas[438], e por qualquer uma das instituições detentoras das funções estatais (Executivo, Legislativo e Judiciário).

Quanto à argumentação de que o controle pelo Poder Judiciário das decisões majoritárias seria uma violação à democracia, esta decorre do equívoco de tratar a democracia

---

[435] BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 2. ed.. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 286.
[436] BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*... cit. p. 286.
[437] Para uma análise de outras possibilidades de divisão conferir SOUZA JR. Cezar Saldanha. *O Tribunal constitucional como poder: uma nova teoria da divisão dos poderes*. São Paulo: Memória Jurídica, 2002.
[438] Sobre a horizontalidade dos direitos humanos vide tópico anterior.

como governo da maioria, quando, como já dito, é exatamente o respeito aos direitos das minorias que lhe diferencia dos demais regimes.

À corrente procedimentalista, que espera desenvolver a sociedade através da negativa da tutela jurisdicional que seja ativista nos espaços negligenciados pelas instituições representativas, boa resposta foi dada por Gilberto Bercovici, ancorado em Marcelo Neves:

> Os adeptos destas teorias entre nós esquecem-se de que a desjuridificação, no Brasil, deve ser entendida de modo distinto do que nos países europeus ou nos Estados Unidos. Como muito bem afirmou Marcelo Neves, o nosso problema não é de juridificação, mas de desjuridificação da realidade constitucional. Aqui, a desjuridificação, bem como a desconstitucionalização, favorecem a manutenção dos privilégios e desigualdades. A desjuridificação, no Brasil, não ampliaria espaço da cidadania, pois, enquanto a Constituição não é concretizada, segundo Marcelo Neves, não há nem um espaço da cidadania.
> As teorias processuais da Constituição não são, portanto, constitucionalmente adequadas à Constituição de 1988. Não podemos limitar a compreensão da Constituição apenas ao seu aspecto formal, sem seus princípios e conteúdos materiais. Para uma Constituição com princípios e valores materiais, como a de 1988, não é aplicável a ideia de ser interpretada apenas no modo procedimental. A Constituição, ao contrário do que defendem as teorias procedimentalistas, não fixa apenas meios, sem se comprometer com os fins. A Constituição fixa também os fins, como o desenvolvimento e a superação das desigualdades regionais, previstos no art. 3º da nossa Constituição.[439]

A cidadania que poderia exigir a corrente procedimentalista teria que ser ainda mais plena do que a aqui proposta (e completamente utópica). A cidadania como princípio da máxima inclusão é um fundamento para a corrente substancialista da constituição, pois, se existe espaço negligenciado pelos representantes[440] sendo decorrência da essência de justiça já conhecida desde os romanos de "dar a cada um o seu"[441], e de equidade,

---

[439] BERCOVICI, Gilberto. *A constituição de 1988 e a teoria da constituição*... cit. p. 17.

[440] E a função principal destes representantes é evitar os abusos da maioria e proteger os direitos fundamentais das minorias.

[441] Ignácio Maria Poveda Velasco, na aula inaugural do ano letivo de 2009 da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da USP, ensinou: "etimologicamente falando, 'direito' vem de ius? 'Direito', em português; *derecho*, em espanhol; *diritto*, em italiano; *droit*, em francês... Sempre traduzindo a ideia de algo reto, direito, que não é torto. É o mesmo sentido de termos não latinos como o alemão *rech*t ou o inglês *right*. (...) Seriam, conforme explicação de alguns, uma evolução da palavra derectum, a evocar o fiel da balança que, em face do equilíbrio dos pratos, imagem da igualdade da justiça, fica 'reto', *rectum*, no meio. E daí, a palavra *derectum* (*de* + *rectum*), direito. (...) É amplamente conhecida a definição romana da justiça como 'dar a cada um o seu' (...) é o *suum cuique tribuere*, de que nos fala Ulpiano. (...) todos os operadores do direito, como servos da Justiça que são, procuram, ou deveriam procurar, esse *suum cuique tribuere*, dar a cada um o que é seu." Velasco, Ignácio Maria Poveda. Reflexões sobre o Direito. *In:* BEÇAK, Rubens; VELASCO, Ignácio Maria Poveda; [organizadores]. O direito e o futuro da pessoa. Estudos em homenagem ao professor Antônio Junqueira de Azevedo. São Paulo: Atlas, 2011. p. 4.

como propugna John Rawls[442], deve, sim, o intérprete provê-los, independentemente de qual função exerça, portanto inclusive – e não raro por último –, a jurisdicional.

7.2. A cidadania da máxima inclusão como princípio constitucional e norma ético-jurídica

A leitura da cidadania como princípio da máxima inclusão é, como já visto, uma abstração de inúmeras propostas da doutrina jurídica. O substrato de tudo que foi dito por aqueles que perceberam a evolução do conceito. Entretanto, é preciso esclarecer de que tipo de norma aqui se fala.

O princípio da máxima inclusão deve ser visto de acordo com a classificação proposta por Robert Alexy, na qual "*princípios* são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, *mandamentos de otimização*"[443]. Para o autor, os princípios se diferenciam das regras, sendo os dois subespécies de normas, pelo fato de que as "*regras* são normas que são sempre ou satisfeitas ou não satisfeitas. Se uma regra vale, então, deve se fazer exatamente aquilo que ela exige, nem mais, nem menos"[444]

Virgílio Afonso da Silva explica que, nesta classificação, regras garantem direitos (ou impõem deveres) definitivos, "ao passo que no caso dos princípios são garantidos direitos (ou são impostos deveres) *prima facie*." Ou seja, "se um direito é garantido por uma norma que tenha a estrutura de uma regra, esse direito é definitivo e deverá ser realizado totalmente, caso a regra seja aplicável ao caso concreto", enquanto "no caso dos princípios não se pode falar em realização sempre total daquilo que a norma exige. Ao contrário: em geral essa realização é apenas parcial" [445].

A aplicação parcial dos princípios se dá pelo fato de que estes "podem ser realizados em diversos graus"[446], pois, conforme Virgílio Afonso da Silva segue explicando:

> A ideia regulativa é a realização máxima, mas esse grau de realização somente pode ocorrer se as condições fáticas e jurídicas forem ideais, o que dificilmente ocorre nos casos difíceis. Isso porque, ainda que nos limitemos apenas às condições jurídicas, dificilmente a realização total de um princípio

---

[442] RAWS, John. *Justiça como equidade: uma reformulação*. Organizado por Erin Kelly. Tradução Cláudia Berliner; revisão técnica Álvaro de Vita. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
[443] ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. ... cit. p. 90.
[444] ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. ... cit. p. 91.
[445] SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais*... cit. p. 45.
[446] SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais*... cit. p. 46.

> não encontrará barreiras na proteção de outro princípio ou de outros princípios. É justamente a essa possível colisão que Alexy quer fazer referência quando fala em 'condições jurídicas'.[447]

Essa classificação de regras e princípios, aceitando a cidadania como princípio da máxima inclusão, permite compreender a possibilidade de conceder cidadania a estrangeiros, pois é exatamente a situação de colisão de princípios a que se reportam Alexy e Virgílio Afonso da Silva, em que o princípio da máxima inclusão colidirá com o princípio da soberania nacional e ambos deverão se acomodar de forma suficiente, sem que um seja declarado inválido.[448]

Pode ocorrer, também, o limite fático da "reserva do possível" no momento da concretização de direitos decorrentes do princípio da máxima inclusão. Entretanto, não pode o poder público declarar que não é inclusivo (de forma abstrata) por impossibilidade fática, mas tão somente em eventuais impossibilidades reais de concretização de direitos decorrentes, como, por exemplo, a concessão da saúde de forma plena. Mas este limite se torna extremamente distante (e só deve ser aceito quando absolutamente impossível) exatamente em decorrência do princípio da máxima inclusão. Ou seja, pela existência do princípio da máxima inclusão, somente pode ser aceito o argumento de reserva do possível, de impossibilidade fática da concretização de um direito decorrente, quando, efetivamente, seja impossível realizá-lo, e, caso este limite apresentado seja financeiro, somente poderá ser considerado se os esforços públicos tiverem sido destinados à concretização máxima possível de todos os direitos decorrentes da cidadania, inclusive o pleiteado[449], e como frutos de um programa de orçamento participativo.

---

[447] SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais...* cit. p.46.

[448] Dentro de uma análise das fontes de direito internacional, Alberto do Amaral Júnior propõe o que ele chama de "diálogo das fontes", em que "a regra lógica de não-contradição permitiu ao jurista, no curso dos séculos, desenvolver princípios para a resolução das antinomias. Os critérios cronológico, hierárquico e de especialidade correspondem ao esforço despendido para manter o sistema coeso pela eliminação de uma das normas incompatíveis. Não obstante a utilidade intrínseca desses critérios, a regulação jurídica da vida internacional e a perspectiva de fragmentação nela implícita sugerem uma metodologia alternativa, voltada para a identificação da convergência entre as normas, de tal sorte que os princípios tradicionais para resolver as antinomias sejam um recurso extremo a ser usado quando outras vias vierem a falhar. O 'diálogo' das fontes concebe o direito internacional como um sistema em que as partes componentes estão intimamente relacionadas. A presunção contra o conflito, decorrência da regra da não-contradição, facilita a convergência normativa nas situações em que, muitas vezes, o conflito se afigura inevitável. (...) O 'dialogo' das fontes possibilita, assim, a aplicação de normas particulares, coordena compromissos que obedecem à mesma diretriz e descobre a complementaridade finalística entre instrumentos que, em princípio, se mostram incompatíveis." AMARAL JR., Alberto do. *Em busca de uma nova perspectiva das fontes de direito internacional. In:* ADEODATO, João Maurício; BITTAR, Eduardo C. B. (org.) *Filosofia e teoria geral do direito: estudos em homenagem a Tercio Sampaio Ferraz Jr. por seu septuagésimo aniversário*. São Paulo: Quartier Latin, 2011. p. 136.

[449] André Castro Carvalho trabalha a problemática do impacto orçamentário das decisões judiciais concessivas de medicamentos e apresenta a reserva do possível como a principal argumentação do Estado para negar a concessão. O autor faz análise crítica ao chamado ativismo judicial e também à argumentação apresentada. Em sua proposta, a análise deve ser feita não pelo viés tão somente de impossibilidade financeira do Estado de

A carga deontológica do dever ser do princípio da máxima inclusão proíbe que o poder público tenha atuações que gerem exclusões e obriga que seus esforços sejam sempre destinados à inclusão de grupos e indivíduos excluídos, não apenas politicamente, mas também social e economicamente. Assim, não é possível no momento da análise de caso concreto em que tenha sido negada a educação, por exemplo, aceitar a reserva do possível por questão financeira se a deficiência decorrer de má distribuição do orçamento, em que gastos como construções de pontes, túneis e avenidas superam os investimentos em políticas inclusivas.

Luiz Eduardo de Almeida, tratando dos direitos sociais, aponta a ideologia da reserva do possível, juntamente a outras, como empecilhos à concretização da cidadania:

> pretende-se superar ideologias que permeiam os escritos jurídicos e as decisões judiciais, como as que pretendem condicionar os direitos sociais à possibilidade financeira do Estado; as que pretendem esvaziar os direitos sociais sob o argumento de que existe uma colisão entre o interesse individual e o interesse público ou da coletividade; as que se fundamentam no pensamento liberal mecanicista de Montesquieu justificando a impossibilidade do Poder Judiciário rever ou obrigar o executivo a praticar atos, entre outras.
> Cada direito social deve ser promovido, ao menos, em seu limite mínimo. Não pode se opor a reserva do possível como justificativa para convertê-los em mera promessa constitucional.
> Os limites financeiros do Estado – a reserva do possível – condicionam a medida máxima da prestação social e são metas e objetivos. O caráter programático não possui qualquer intenção normativo-revolucionária. Indica que o Estado deve promover os direitos ao máximo que os limites financeiros permitam.[450]

E o autor conclui que

> A promoção dos direitos em concreto também promove a cidadania, pois ela se forma no mesmo processo em que se obtêm como produtos os sujeitos de direitos, e, como consequência, sua evolução também os acompanha.[451]

Soma-se à característica principiológica da cidadania de máxima inclusão (de mandamento de otimização) à concepção de norma ético-jurídica que emana o conteúdo axiológico inclusivo a toda estrutura social decorrente. Em uma pirâmide, conforme propõe Rubens Beçak, de valores éticos-morais, estabelecidos no texto constitucional.

---

cumprir a decisão judicial, pois "não há tais restrições em um país como o Brasil (talvez no caso do Haiti a reserva do possível possa ser vista nesse sentido)", mas por um viés econômico-financeiro, onde, neste prisma, "há recursos, mas ao mesmo tempo há diversos programas que devem ser atendidos, que operam concorrentemente na busca por recursos: saúde, erradicação da fome, da pobreza, educação, dentre outros.". CARVALHO, André Castro. *O impacto orçamentário da atuação do Poder Judiciário nas tutelas concessivas de medicamentos*. *In:* AMARAL JR., José Levi Mello do (coord.) *Estado de direito e ativismo judicial*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 36.

[450] ALMEIDA, Luiz Eduardo de. *Mandado de segurança*... cit. p. 179.

[451] ALMEIDA, Luiz Eduardo de. *Mandado de segurança*... cit. p. 181.

> Normas constitucionais são de ser entendidas como o conjunto de normas que, independentemente de *prima facie* serem atinentes ao mundo jurídico, o constituinte quis colocar como primado do Estado a organizar. Assim, entendemos que uma constituição origina não só uma pirâmide de normas jurídicas, como também uma – chamemos pirâmide também – de valores ético-morais a serem protegidos, no âmbito daquele Estado, como valores primeiros. (...) o estabelecimento de valores como primados constitucionais agrega uma força de devir àquilo que – talvez originalmente – remanescesse meramente no campo da Ética-Moral.[452]

O autor explica que "previamente ao estabelecimento da distinção (já tradicional na doutrina) entre princípios e regras, há que se imaginar que numa Constituição convergem normas ético-jurídicas e normas jurídico-éticas" e esclarece que

> As primeiras, o constituinte entende como valores do mundo ético-moral que, devido a fatores os mais variados, podemos mesmo dizer sua relevância naquele determinado momento histórico, entende por bem elevar ao patamar da Constituição. Adquirem assim, por extensão, força vinculante normativa, na medida em que os princípios constitucionais possuem essas características.
> As outras, tão importantes quanto as primeiras, pois também participantes do prisma constitucional, têm a característica de advirem aprioristicamente da ordem jurídica (a qual não é necessariamente ético-moral, *v. g.*, a regra do art. 14, I da Constituição Federal, que fixa a obrigatoriedade do voto aos maiores de 18 anos de idade) e, destarte, adquirem força, também, de mandamentos éticos, na exata medida em que o cumprimento da Constituição, além de ser mandamento jurídico, é atitude ética por excelência.[453]

A classificação em normas ético-jurídicas ou jurídico-éticas, como propõe o autor, é anterior à distinção entre regras e princípios, pois ambas "são constitucionais e ambas podem vir a se exprimir por meio de princípios ou de regras" embora haja "uma tendência maior na expressão de normas ético-jurídicas através de princípios"[454]

A cidadania como princípio da máxima inclusão é uma norma ético-jurídica, a qual o constituinte positivou (principalmente no art. 1º, II[455]), acreditando emanar o valor de máxima inclusão política, econômica e social para todas as pessoas no Estado brasileiro, por isso alocada como seu fundamento.

Maria Garcia, tratando sobre a cidadania como fundamento no texto constitucional, recorda os ensinamentos de Tercio Sampaio Ferraz Jr. que diz ser um "sentido

---

[452] BEÇAK, Rubens. *Sobre a origem das normas constitucionais*... cit. p. 24.
[453] BEÇAK, Rubens. *Sobre a origem das normas constitucionais*... cit. p. 25.
[454] BEÇAK, Rubens. *Sobre a origem das normas constitucionais*... cit. p. 26.
[455] Em trecho já mencionado no tópico anterior, Paulo Hamilton Siqueira Jr. destaca que a cidadania que foi positivada no texto constitucional foi em sentido amplo, como "consectário lógico do Estado Democrático e Social de Direito" SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado. *Direitos humanos e cidadania*... cit. p. 242 em que pese a discordância neste trabalho de existir uma distinção da cidadania ampla e uma eventual cidadania restritiva, o autor trata da concepção ampla de cidadania, como já analisado, na concepção vanguardista do termo.

legitimante da república" a introdução do artigo "o" no trecho "todo o poder emana do povo" – e não "todo poder" –, no parágrafo único do Artigo 1º da Constituição de 1988, pois "trata-se de um só poder, o poder da cidadania enquanto agir conjunto" em que

> Este sentido legitimante da República exige a cidadania como uma espécie de fundamento primeiro, porque, sem este reconhecimento de que o ser humano deve ter o seu lugar no mundo político, perverte-se a cidadania numa relação de submissão para a qual o pluralismo então não conta, absorve-se a esfera pública, e a dignidade humana torna-se princípio vazio sem condições de afirmação concreta.[456]

A norma pode ser ético-jurídica, expressa em um mandamento de otimização, ou em uma regra de tudo-ou-nada, assim como pode ser jurídico-ética e, igualmente, ser expressa em forma de princípio ou de regras. A importância significativa de trabalhar com as duas classificações está no momento da interpretação à luz do método interpretativo que Inocêncio Mártires Coelho apresenta como "científico-espiritual"[457].

O autor explica que este método tem sustentação material na

> ideia de Constituição como instrumento de integração, em sentido amplo, vale dizer, não apenas do ponto de vista jurídico-formal, como norma-suporte e fundamento de validade do ordenamento, segundo o entendimento Kelseniano, por exemplo, mas, também – e principalmente –, em perspectiva política e sociológica, como instrumento de regulação (= absorção/superação) de conflitos e, por essa forma, de construção e de preservação da unidade social.[458]

Posteriormente, o autor esclarece que o método de interpretação "científico-espiritual" tem como figura mais expressiva Rudolf Smend, para quem o Estado depende de uma "eterna renovação dos votos" pelo Poder Constituinte, com um "permanente desejo de coesão", enquanto para a Constituição

> muito embora a sua peculiaridade jurídica resida, principalmente, na forma como ela articula os órgãos políticos do Estado, não é possível analisar tal peculiaridade apenas detalhando seu catálogo de competências, nem tampouco avaliando, em perspectiva estritamente jurídico-formal, as relações que se estabelecem entre os diferentes órgãos da soberania. É preciso examinar, também, o peso específico da própria Constituição – como norma de caráter essencialmente político – reconhece a cada um desses órgãos, com vistas ao processo global de integração, e não segundo as

---

[456] Tércio Sampaio Ferraz Jr., Maria Helena Diniz e Ritinha A. S. Georgakilas, Constituição de 1988. Legitimidade. Vigência e Eficácia. Supremacia. São Paulo: Ed. Atlas, 1989, p. 37 *apud* GARCIA, Maria. *Desobediência civil*... cit. p. 121.

[457] O termo "espiritual" é impróprio, pois extremamente vago, entretanto, será mantida a nomenclatura dada pelo autor.

[458] MENDES, Gilmar Ferreira; Coelho, Inocêncio Mártires; Branco; Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*... cit. p. 164.

> funções burocráticas que eventualmente eles possam desempenhar, em determinado modelo de distribuição de competências.[459]

Coelho segue lecionando que, para esta escola,

> sendo o direito constitucional uma positivação das possibilidades e funções próprias do mundo do espírito – um conjunto de normas que só se compreendem com referência a essas mesmas realidades espirituais, as quais, por seu turno, só se realizam, de forma plena e continuada, por força dessa positivação, que lhes confere normatividade –, por tudo isso, não deve o intérprete encarar a Constituição como um momento estático e permanente da vida do Estado, e sim como algo dinâmico, que se renova continuamente, a compasso das transformações, igualmente constantes, da própria realidade que suas normas intentam regular.[460]

Por fim, o autor sintetiza e impõe a crítica que interessa a essa pesquisa:

> para os adeptos do método científico-espiritual – que é o das ciências da cultura, em geral –, tanto o Direito quanto o Estado e a Constituição são vistos como fenômenos culturais ou fatos referidos a valores, a cuja realização dos três servem de instrumento. Entre tais valores, emerge a integração como fim supremo, a ser buscado por toda comunidade, ainda que, ao limite, como advertem os seus críticos, esse integracionismo absoluto possa degradar o indivíduo à triste condição de peça – indiferenciada e sem relevo –, da gigantesca engrenagem social.
> Impõe-se compensar esses excessos integracionistas reafirmando, uma vez mais, a dignidade humana como premissa antropológica-cultural do Estado de Direito e valor fundante de toda a experiência ética.[461]

Na análise do princípio da eficácia integradora, da qual decorre o método de interpretação "científico-espiritual", Coelho, novamente escorado em Rudolf Smend, explica que a orientação interpretativa desse princípio é de que "ao construir soluções para os problemas jurídicos-constitucionais, procure dar preferência àqueles critérios ou pontos de vista que favoreçam a integração social e a unidade política"[462], por isso "espiritual"[463].

O autor faz crítica a eventuais excessos, apesar de reconhecer a importância dessa integração para a normalidade constitucional, dizendo que não pode o intérprete "subverter-lhe a letra e o espírito para alcançar, a qualquer custo, esses objetivos", pois a Constituição, antes, é fundada em outros valores reputados superiores "como a dignidade

---

[459] MENDES, Gilmar Ferreira; Coelho, Inocêncio Mártires; Branco; Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*... cit. p. 165.
[460] MENDES, Gilmar Ferreira; Coelho, Inocêncio Mártires; Branco; Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*... cit. p. 165.
[461] MENDES, Gilmar Ferreira; Coelho, Inocêncio Mártires; Branco; Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*... cit. p. 166.
[462] MENDES, Gilmar Ferreira; Coelho, Inocêncio Mártires; Branco; Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*... cit. p. 178.
[463] No sentido vago e impreciso de "espírito da constituição". A intenção deste método de interpretação é impor ao intérprete a necessidade de observar a estrutura constitucional e dar respostas condizentes aos problemas que lhe são apresentados. Assim, a resposta do intérprete diante de um problema sobre o prisma de uma constituição liberal não pode ser a mesma resposta, deste mesmo intérprete, sob o prisma de uma constituição social. Somente assim seria alcançada a garantia da integração social e da unidade política.

humana, a democracia e o pluralismo, por exemplo –, que precedem a sua elaboração, nela se incorporam e, afinal, seguem dirigindo a sua realização."[464]

Assim, o método de interpretação "científico-espiritual" a que esta pesquisa se filia é o decorrente da crítica de Coelho, e não aquele que elege o princípio da eficácia integradora como determinante, pois este pode levar ao totalitarismo. Aqui deve se compreender o método "científico-espiritual" como busca dos valores fundantes do Estado no momento da interpretação e aplicação do Direito.

Ao exercer uma ponderação entre normas-princípios ou aplicar uma norma-regra válida, o intérprete deve preocupar-se com os valores próprios do Estado em que está, o qual se funda em alicerces determinados – de forma explicita ou implícita – pelo texto constitucional (Art. 1º da Constituição Federal de 1988).

Em outras palavras, durante toda a aplicação do Direito, o intérprete deve buscar os valores éticos-morais do Estado, principalmente aqueles que o fundamentam. No Estado brasileiro, da denominação "República Federativa" emanam os valores republicanos e federalistas, e de "Estado Democrático de Direito", como ideário de *status ativo*, na classificação de Jellinek, emana o valor de intervenção média (não liberal, mas também não totalitário) de Estado provedor dos direitos fundamentais. (ou seja, que intervirá sempre que for necessário intervir para prover os direitos fundamentais – de todas as espécies)[465]

---

[464] MENDES, Gilmar Ferreira; Coelho, Inocêncio Mártires; Branco; Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*... cit. p. 178.

[465] Elival da Silva Ramos, retomando estudos próprios anteriores, ensina: "Em diversas passagens, a Carta de 88 indica que a qualificação da República Federativa do Brasil como um Estado Democrático de Direito (art. 1º, *caput*) teve o propósito de conciliar a tradição liberal-democrática com a democratização de oportunidades e a participação cidadã, razão pela qual 'os princípios do Estado de Direito, no ordenamento brasileiro, hão de estar conectados à dimensão substantiva da legalidade, que aponta para a construção de uma ordem social e econômica inspirada por critérios de justiça, impositivos de certa igualdade de condições materiais, a qual não deve, entretanto, se converter em igualitarismo que sufoque a liberdade" RAMOS, Elival da Silva. *Parâmetros dogmáticos do ativismo judicial em matéria constitucional*. Tese apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo do Largo São Francisco, para inscrição em concurso público visando o cargo de professor titular, junto ao departamento de Direito do Estado área de direito constitucional. São Paulo: 2009. p. 228. Se autocitando pela obra *Perspectivas de evolução do controle de constitucionalidade no Brasil.* São Paulo, 2005. O autor firma seu pensamento também em passagem de José Afonso da Silva que leciona: "O certo, contudo, é que a Constituição de 1988 não promete a transição para o socialismo com o Estado Democrático de Direito, apenas abre as perspectivas de realização social profunda pela prática dos direitos sociais, que ela inscreve, e pelo exercício dos instrumentos que oferece à cidadania e que possibilita concretizar as exigências de um Estado de justiça social, fundado na dignidade da pessoa humana." SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*... cit. p. 120. Elival, entretanto, caracteriza o Estado como intervencionista e diz que o "Estado social-democrático, em contraposição ao Estado absenteísta do liberalismo, é um Estado atuante, que a tudo provê e que em tudo intervém." Neste ponto, a divergência desta pesquisa é tão somente na terminologia do intervencionismo, pois ambas dizem a mesma coisa, que o Estado intervirá, mas não de forma sufocante totalitária. Já na sequência, Elival afirma que "Esse intervencionismo estatal se verifica, especialmente, por meio das funções de governo, legislativa e administrativa". Aqui existe aparente divergência, entretanto, falaciosa. A palavra chave para a compreensão da similaridade do resultado das duas pesquisas está no termo "especialmente", pois dele decorre que não unicamente. Assim, evidentemente, dentro de uma lógica de estado constituído para buscar a melhor forma possível de provimento dos direitos fundamentais, cabe, sim,

constituído especificamente para a realização dos seus valores fundantes: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político – alicerces do Estado. Assim, ao fazer o juízo de ponderação entre duas normas-princípios, deve-se utilizar os óculos dos fundamentos da constituição do Estado e deixar que aqueles valores fluam, confluam, e influam sua interpretação.

Esses valores devem ser utilizados em toda interpretação do direito, pois são fundamentos do Estado por inteiro, não apenas dos órgãos executivos e legislativos, mas também do Judiciário, portanto, suas decisões devem, também, ser orientadas por eles. Ou seja, é dever do magistrado, ao aplicar o direito, buscar a interpretação que melhor prestigie os fundamentos do Estado.

O resultado da interpretação só será correto se prestigiar este método denominado "científico-espiritual", na leitura aqui apresentada. Assim, por exemplo, o resultado de uma interpretação em um Estado liberal nunca será igual ao resultado em um Estado Democrático de Direito, pois os valores fundantes foram outros e as intenções de intervenção dos Estados são distintas, mas, ao mesmo tempo, não haverá Estado constitucional – decorrente do Poder Constituinte legítimo –, que não seja fundado na dignidade da pessoa humana e na cidadania.

O princípio da máxima inclusão, portanto, assim como todas as demais normas ético-jurídicas fundantes, deve ser verificado em toda a atividade estatal, inclusive a jurisdicional, que, ao aplicar o direito, tem o dever de lhe observar.

---

especialmente aos órgãos executivos e legislativos a intervenção necessária, mas, de forma alguma, exclusivamente, pois ao cidadão que pretende ter um direito fundamental provido pouco lhe importará a ideológica tripartição das funções do poder. Elival elege este "modelo de Estado-providência" como "força impulsionadora do ativismo judicial" ao qual, em sua tese, traça parâmetros dogmáticos, e alerta: "Cabe à crítica doutrinária auxiliar o Poder Judiciário a encontrar o equilíbrio entre a ousadia e criatividade, imprescindíveis à tarefa de concretização de uma Constituição social-democrática, e a observância dos limites decorrentes da adequada interpretação do próprio texto que se pretende ver transformado em realidade.".

Considerações finais

No panorama democrático em que a participação e o compartilhamento do poder tendem a crescer e a possibilidade de governos tentarem impedir este crescimento é cada vez menor, o conceito jurídico de cidadania necessariamente evolui, sendo possível, observando a evolução doutrinária já demonstrada, estendê-lo da concepção de direitos políticos ativos e passivos para a máxima inclusão política, econômica, social e cultural dos indivíduos na sociedade.

Deste modo, o conceito jurídico de cidadania, que antes era de direitos políticos ativos e passivos pode ser, agora, dito como *princípio da máxima inclusão possível dos indivíduos*.

Deste conceito de cidadania como princípio da máxima inclusão é possível subtrair diversos direitos que devem ser realocados dentro do ordenamento jurídico. Antes, porém, é preciso reconhecer a necessária reciprocidade dos direitos e deveres gerada pela cidadania.

Certamente existem distinções dos direitos e deveres decorrentes de condições como *nacionalidade*, *capacidade*, etc., mas a leitura da cidadania como princípio da máxima inclusão dos indivíduos no Estado Democrático será, evidentemente, na medida máxima possível. Assim, os não detentores de direitos políticos – brasileiros e estrangeiros –, devem ser inclusos dentro das possibilidades fáticas e jurídicas de forma condizente com a natureza democrática do Estado que se funda em lógica inclusiva.

Portanto, a isonomia que respeita as desigualdades gera distinções nos direitos e deveres decorrentes da cidadania, mas não na própria cidadania, pois esta se satisfaz com a inclusão.

E desta isonomia é possível afirmar, por exemplo, que é possível negar a plenitude dos direitos e deveres políticos da república brasileira aos estrangeiros, mas nunca será correto negar os direitos humanos que lhes acompanham na qualidade de humanos não de estrangeiros. Assim como, quando a participação de estrangeiros no processo decisório for desejada ou impossível de ser impedida[466], deve receber a máxima inclusão possível, o que significa, neste caso, educar os estrangeiros sobre os assuntos dos quais estejam participando,

[466] Aqui se fala de mera participação, não de compartilhamento do poder e, neste caso, a inclusão no processo decisório pode ser necessária quando, por exemplo, uma empresa estrangeira estiver diretamente envolvida, e pode ser impossível de impedir sua participação, como ocorre em debates virtuais realizados pela internet em sítios virtuais diversos.

ou seja, garantir a informação máxima que faça com que esta participação seja a melhor possível.

É desta cidadania lida como princípio da máxima inclusão, fundamento da república brasileira, que decorre a realocação do direito-dever de educar como norteador de todos os outros direitos humanos. Da mesma forma, torna obrigatória a inclusão no ensino de base das matérias que capacitem os indivíduos a participar das deliberações políticas. A lei de diretrizes e bases da educação nacional, Lei nº 9.394 de 1996, necessita, assim, de reparo em seu texto que inclua no parágrafo primeiro do artigo 26 – que fala em *ensino da realidade social e política, especialmente do Brasil* –, a especificação da obrigatoriedade de ensino jurídico e ciência política – da mesma forma como é especificada, por exemplo, a matemática –, pois o emprego generalizado afasta o ensino cívico básico destas matérias.

O artigo 27, I, da citada lei torna obrigatório que os conteúdos curriculares da educação básica tenham como diretriz "a difusão de valores fundamentais ao interesse social, aos direitos e deveres dos cidadãos, de respeito ao bem comum e à ordem democrática". Entretanto, sem especificar a forma como tais conteúdos devem ser inclusos, evidentemente seu cumprimento acaba excessivamente limitado.

Esta educação deve, ainda, preocupar-se sobremaneira com a capacitação contínua dos indivíduos para a boa inclusão e permanência no mercado de trabalho, com a devida percepção de que este mercado já não se restringe às fronteiras e se modificou significativamente após os fenômenos da globalização e da revolução dos meios de comunicação.

Desta cidadania de inclusão máxima também decorre o bom desenvolvimento da sociedade civil, para a ampliação do número de personagens que qualificam o processo decisório. Decorre, também, a necessidade de readaptar as formas de proteção contra os abusos das maiorias, sendo o instrumento desejado o tríplice controle efetuado entre cidadãos, estruturas da sociedade civil e representantes, através da já existente guarda constitucional do Judiciário.

Portanto, a cidadania deve ser compreendida juridicamente em dimensão suficiente que condicione os múltiplos personagens da democracia, desenvolvendo a contento direitos e deveres, maximizando o direito-dever da educação e permitindo seja a democracia efetivamente inclusiva, nunca exclusiva.

O princípio da máxima inclusão deve ser interpretado como norma ético-jurídica e como mandamento de otimização, orientando, deste modo, toda a atividade estatal, e servindo de base à corrente substancialista para a defesa dos direitos das minorias.

Referências bibliográficas:

AFFONSO, Almino. *Democracia participativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular. In:* Revista de Informação Legislativa. Ano 33. n. 132. Brasília: Editor João Batista Soares de Sousa, 1996.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 5. ed. Alemã. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

ALMEIDA, Luiz Eduardo de. *Mandado de segurança para a promoção dos direitos sociais e da cidadania*. Dissertação de mestrado apresentada ao programa de pós-graduação em Direito da Universidade Metodista de Piracicaba – UNIMEP, sob a orientação de Sérgio Resende de Barros. Piracicaba, 2009.

AMARAL JR., Alberto do. *Em busca de uma nova perspectiva das fontes de direito internacional. In:* ADEODATO, João Maurício; BITTAR, Eduardo C. B. (org.) *Filosofia e teoria geral do direito: estudos em homenagem a Tercio Sampaio Ferraz Jr. por seu septuagésimo aniversário*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

ARAÚJO, Cícero. *Civilização e cidadania. In:* BORON, Atilio A.. (org.). *Filosofia política contemporânea: controvérsias sobre a civilização, império e cidadania*. 1. ed.. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO; São Paulo: Departamento de Ciência Politica. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, 2006.

ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo. I O anti-semitismo, instrumento de poder.* Introdução Celso Lafer. Tradução Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Editora Documentário. 1979.

_____. *Origens do totalitarismo. II Imperialismo, a expansão do poder*. Introdução Oliverios S. Ferreira. Tradução Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Editora Documentário. 1979.

_____. *Origens do totalitarismo. III Totalitarismo, o paradoxo do poder*. Introdução Marcos Margulies. Tradução Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Editora Documentário. 1979.

_____. *A Condição humana*. Posfácio de Celso Lafer. 10. ed.. Tradução Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 2008.

ARNESEN, Erik Saddi. *Educação e cidadania na constituição federal de 1988*. Dissertação de mestrado apresentada ao programa de pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo do Largo São Francisco, sob a orientação de Nina Beatriz Stocco Ranieri, São Paulo: 2010.

BARAZAL, Neusa Romero. *A versão brasileira dos direitos humanos: uma reflexão política-antropológica dos PNDHs I e II. In:* Cadernos do Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo – PROLAM/USP. Editores: Maria Cristina Cacciamali e Márcio Bobik Braga. Ano 4. vol. 1: 2005.

BARROS, Sérgio Resende de. *Direitos humanos: paradoxo da civilização*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

_____. *Contribuição dialética para o constitucionalismo*. Campinas-SP: Millennium Editora, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 2. ed.. São Paulo: Saraiva, 2010.

BASILIO, Dione Ribeiro. *Direito à educação: um direito essencial ao exercício da cidadania. Sua proteção à luz da teoria dos direitos fundamentais e da constituição federal brasileira de 1988*. Dissertação de mestrado apresentada ao programa de pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo do Largo São Francisco, sob a orientação de Fábio Konder Comparato, São Paulo: 2009.

BEÇAK, Rubens. *Sobre a origem das normas constitucionais: a identificação do campo ético-moral e sua relação com o direito. In:* BEÇAK, Rubens; VELASCO, Ignácio Maria Poveda (org.). *O direito e o futuro da pessoa. Estudos em homenagem ao professor Antônio Junqueira de Azevedo*. São Paulo: Atlas, 2011.

BENDIX, Heinhard. *Construção nacional e cidadania*. Tradução Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1996.

BERCOVICI, Gilberto. *A constituição de 1988 e a teoria da constituição. In:* TAVARES, André Ramos; FERREIRA, Olavo A. V. Alves; LENZA, Pedro (coord.) *Constituição Federal 15 anos. Mutação e evolução – comentários e perspectivas*. São Paulo: Método, 2003.

BITTAR, Eduardo C. B., *Estética, democracia pluralista e direitos humanos: da estética da diversidade à sociedade, da sociedade pluralista à estética*. *In:* ADEODATO, João Maurício; BITTAR, Eduardo C. B. (org.). *Filosofia e teoria geral do direito: estudos em homenagem a Tercio Sampaio Ferraz Jr. por seu septuagésimo aniversário*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

BLIACHERIENE, Ana Carla. *Ensino jurídico superior como vetor da cidadania e dignidade humana. In:* BEÇAK, Rubens; VELASCO, Ignácio Maria Poveda (org.). *O direito e o futuro da pessoa. Estudos em homenagem ao professor Antônio Junqueira de Azevedo*. São Paulo: Atlas, 2011.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução Carlos Nelson Coutinho; Apresentação Celso Lafer. 7. reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. *Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 17. ed.. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

_____. *Curso de Direito Constitucional*. 25. ed., atual.. São Paulo: Malheiros. 2009.

BRAGA, Claudio Mendonça. *O caráter nacional dos partidos políticos na federação brasileira*. Dissertação de mestrado apresentada ao programa de pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo do Largo São Francisco, sob a orientação de Virgílio Afonso da Silva, São Paulo: 2009.

CAGGIANO, Monica Herman S.. *A educação. Direito Fundamental*. *In:* RANIERI, Nina Beatriz Stocco (coord.); RIGHETTI, Sabine (org.). *Direito à educação: aspectos constitucionais*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Tomemos a sério os cidadãos difíceis*. *In:* BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudineu de (org.). *Direitos humanos, democracia e república: homenagem a Fábio Konder Comparato*. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

CARVALHO, André Castro. *O impacto orçamentário da atuação do Poder Judiciário nas tutelas concessivas de medicamentos*. *In:* AMARAL JR., José Levi Mello do (coord.) *Estado de direito e ativismo judicial*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional*. 12. ed., ver., e atual.. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

COGGIOLA, Osvaldo. *Introdução*. *In:* COGGIOLA, Osvaldo (org.). *Manifesto Comunista*. Tradução Álvaro Pina e Ivana Jinkings. 1. ed., rev.. São Paulo: Boitempo, 2010.

COHN, Gabriel. *Civilização, cidadania e civismo: a teoria política frente aos novos desafios*. *In:* BORON, Atílio A. (org.). *Filosofia política contemporânea: controvérsias sobre a civilização, império e cidadania*. 1. ed.. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO; São Paulo: Departamento de Ciência Politica. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, 2006.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 7. ed., rev. e atual.. São Paulo: Saraiva, 2010.

CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. *Direitos fundamentais e direito privado, Claus-Wilhelm Canaris. In:* Revista Brasileira de Direito Constitucional (RBDC) n. 5: *Princípios constitucionais de direito privado*. São Paulo: ESDC, 2005.

CORNWALL, Andrea; COELHO, Vera Schattan P. (org.). *Novos espaços democráticos: perspectivas internacionais*. São Paulo: Singular; Esfera Pública, 2009.

CRETELA JÚNIOR, José. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

CUNHA, Paulo Ferreira da. *Constituição, crise e cidadania*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.

DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. Prefácio de Fernando Limonge; Tradução Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

_____. *Os sistemas políticos democráticos nos países avançados: êxitos e desafios*. *In:* BORON, Atílio A. (org.) *Nova hegemonia mundial: alternativas de mudança e movimentos sociais*. 1. ed.. Buenos Aires: Consejo LAtinoamenricano de Ciências Sociales, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Educação e preparação para a cidadania*. *In:* BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudineu de (org.). *Direitos humanos, democracia e república: homenagem a Fábio Konder Comparato*. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

DALLMAYR, Fred. *Para além da democracia fugidia: algumas reflexões modernas e pós-modernas*. Tradução Paula Torres. *In:* JESSÉ, Souza (org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DOMINGUES, José Maurício. *Cidadania, direitos e modernidade*. *In:* JESSÉ, Souza (org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DUARTE, Jorge. *Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública*. *In:* KUNSCH, Margarida Maria Krohling. (org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania.* São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 32. ed., ver. e atual.. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. *Princípios fundamentais do direito constitucional*: *o estado da questão no início do século XXI, em face do direito comparado e, particularmente, do direito positivo brasileiro.* São Paulo: Saraiva, 2009.

FERREIRA, Lier Pires; FERREIRA, Miriam. *Elementos do Estado*. *In:* FERREIRA, Lier Pires, GUANABARA, Ricardo, JORGE, Vladimyr Lombardo (org.). *Curso de Teoria Geral do Estado*. Prefácio de J. J. Gomes Canotilho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FIALHO, Maria do Céu. *Rituais de cidadania na Grécia antiga*. *In:* LEÃO, Delfim Ferreira; FERREIRA, José Ribeiro; FIALHO, Maria do Céu (org.). *Paideia e cidadania na Grécia antiga*. Coimbra: Ariadne Editora, 2006.

FUNARI, Pedro Paulo. *A cidadania entre os romanos*. *In:* PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. (org.). *História da cidadania*. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2005.

FURTADO, Marcelo Gasque. *A formação do cidadão conforme a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Dissertação de mestrado apresentada ao programa de pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo do Largo São Francisco, sob a orientação de José Sérgio Fonseca de Carvalho, São Paulo: 2010.

GALVÃO, Jorge Octávio Lavocat, *Entre Kelsen e Hércules: Uma Análise Jurídico-Filosófica do Ativismo Judicial no Brasil*. *In:* AMARAL JR., José Levi Mello do (coord.). *Estado de direito e ativismo judicial*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

GARCIA, Maria. *Desobediência civil: Direito fundamental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

GENRO, Tarso. *Os fundamentos da constituição no estado de direito*. *In:* MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (org.). *Tratado de direito constitucional*. v. 1. São Paulo: Saraiva, 2010.

GIDDENS, Anthony. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Tradução Maria Luiza X. de A. Borges. 5. ed.. Rio de Janeiro: Record, 2005.

_____. (org.) *O debate global sobre a terceira via*. São Paulo: Editora Unesp, 2007.

_____. *Em defesa da sociologia: ensaios, interpretações e tréplicas*. Tradução Roneide Venancio Majer e Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Editora UNESP, 2001.

_____. *Beyond Left and right: the future of radical politics*. Cambridge: Polity Press. 1994.

GUARINELLO, Noberto Luiz. *Cidades-Estados na antiguidade clássica*. *In:* PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. (org.). *História da cidadania.* 3. ed.. São Paulo: Contexto, 2005.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Princípio da proporcionalidade e devido processo legal*. *In:* Virgílio Afonso da Silva (org.) *Interpretação constitucional*. 1. ed.. 2. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2007.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HASWANI, Mariângela Furlam. *A comunicação estatal como garantia de direitos: foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela*. São Paulo: Tese de doutorado apresentada ao programa de pós-graduação em integração da América Latina – Prolam – da Universidade de São Paulo, sob a orientação de Margarida Maria Kröhling Kunsch, São Paulo, 2010.

_____. *Comunicação pública 360 graus e a garantia de direitos*. *In:* KUNSCH, Margarida Maria Krohling. (org.) *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011.

HONNETH, Axel. *Democracia como cooperação reflexiva. John Dewey e a teoria democrática hoje.* Tradução Lúcio Rennó. *In:* JESSÉ, Souza (org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

ISRAEL, Jean-Jacques. *Direito das liberdades fundamentais*. Tradução Carlos Souza. Barueri-SP: Manole, 2005.

JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado*. Traducción y prólogo Fernando de los Rios. México: FCE, 2000.

KELSEN, Hans. *Jurisdição Constitucional*. Tradução de Alexandre Krug. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LUNGO, Mario. *Centroaérica globalización, tratado de libre comercio com los Estados Unidos y Metropolización transnacional. In:* Cadernos do Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo – PROLAM/USP. Ano 3, vol. 2. São Paulo: Editores Maria Cristina Cacciamali e Márcio Bobik Braga, 2004.

MACHADO, Jorge Alberto. *La globalización (des)constrolada: crisis globales, desajustes económicos e impactos locales*. São Paulo: Tendenz; Bauru: Praxis, 2003.

MAQUIAVEL. *O príncipe. Comentado por Napoleão Bonaparte*. Tradução Pietro Nassetti. 6. reimpressão. Martin Claret. São Paulo: 2010.

MARSHALL, T.H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto Comunista*. *In:* COGGIOLA, Osvaldo (org.). *Manifesto Comunista*. Tradução Álvaro Pina e Ivana Jinkings. 1. ed., rev.. São Paulo: Boitempo, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira; Coelho, Inocêncio Mártires; Branco; Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 5. ed., ver. e atual.. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____; Branco; Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 6. ed., ver. e atual.. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENDES, Ovídio Jairo Rodrigues. *Concepção de cidadania*. São Paulo: Dissertação de mestrado apresentada ao programa de pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, sob a orientação de Juliano Maranhão, São Paulo: 2010.

MICHELMAN, Frank I. *Como as pessoas podem criar as leis? Uma crítica à democracia deliberativa. In:* WERLE, Denilson Luis; MELO, Rúrion Soares (org.). *Democracia deliberativa*. São Paulo: Editora Singular, 2007.

MORAES, Antônio Carlos. *O social na América Latina: Dilemas e Perspectivas*. *In:* Cadernos do Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo – PROLAM/USP. Ano 3 – vol. 1. São Paulo: Editores: Maria Cristina Cacciamali e Márcio Bobik Braga. 2004.

NEVES, Marcelo. *Justiça e diferença numa sociedade global complexa*. *In:* JESSÉ, Souza (org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

_____. *Do consenso ao dissenso: o Estado democrático de direito a partir e além de Habermas*. *In:* JESSÉ, Souza (org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

NOSETTO, Luciano. *Variaciones latinoamericanas em torno al concepto de ciudadanía*. Revista de Filosofia Factótum 6. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2009.

NOVELLI, Ana Lucia Romero. *As sondagens de opinião como mecanismo de participação da sociedade*. *In:* KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011.

PINSKY, Jaime. *Introdução*. *In:* PINSKY, Jaime. PINSKY, Carla Bassanezi (org.). *História da cidadania*. 3. ed.. São Paulo: Contexto, 2005.

_____. *Hebreus, os profetas sociais e o deus da cidadania*. *In:* PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. (org.). *História da cidadania.* 3. ed.. São Paulo: Contexto, 2005.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 12. ed., rev. e atual.. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. *Igualdade, diferença e direitos humanos: perspectivas global e regional*. *In:* BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudineu de

(org.). *Direitos humanos, democracia e república: homenagem a Fábio Konder Comparato*. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

POZOBON, Rejane de Oliveira. *Comunicação, política e democracia: novas configurações em um espaço público midiatizado*. *In:* KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011.

PRUDENTE, Eunice Aparecida de Jesus. *Direito à personalidade integral: cidadania plena*. Tese de doutorado apresentada ao programa de pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito do Largo São Francisco da Universidade de São Paulo, sob a orientação de Dalmo de Abreu Dallari. São Paulo: 1996.

RAMOS, Elival da Silva. *Parâmetros dogmáticos do ativismo judicial em matéria constitucional*. Tese apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo do Largo São Francisco, para inscrição em concurso público visando o cargo de professor titular, junto ao departamento de Direito do Estado área de direito constitucional. São Paulo: 2009.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. (coord.); RIGHETTI, Sabine (org.). *Direito à educação: aspectos constitucionais*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

RAWS, John. *Justiça como equidade: uma reformulação*. Organizado por Erin Kelly. Tradução Cláudia Berliner; revisão técnica Álvaro de Vita. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

ROSANVALLON, Pierre. *Por uma história do político*. Tradução Cristian Edward Cyril Lynch. São Paulo: Alameda, 2010.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. Tradução Paulo Neves. Porto Alegre, RS: L&PM, 2007.

SADER, Emir. *Para outras democracias*. *In:* SANTOS, Boaventura de Souza (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SARMENTO, Daniel. *Direitos fundamentais e relações privadas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SECONDAT, Charles-Louis de. Baron de la Brède et de Montesquieu. *De l`Espirit de Lois, ou du rapport que lês lois doivent avoir avec la constituin de chaque gouvernement, lês*

moeurs, Le climat, la religion, Le commerce, etc. (1ª ed. 1748). Tradução Jean MELVILLE. 2ª reimpressão. São Paulo: Editora Martin Claret. 2010.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 33. ed., ver., e atual.. São Paulo: Malheiros. 2010.

_____. *Acesso à justiça e cidadania*. *In:* Revista de Direito Administrativo n. 216. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1999.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. São Paulo: Malheiros. 2009.

SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado. *Direitos Humanos e Cidadania*. 2. ed. rev. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

SOUZA JR. Cezar Saldanha. *O Tribunal constitucional como poder: uma nova teoria da divisão dos poderes*. São Paulo: Memória Jurídica, 2002.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Teoria constitucional e democracia deliberativa: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

SOUZA, Luiz Henrique Boselli de. *A correlação da efetividade das normas constitucionais com o suprimento das omissões normativas*. Tese de doutorado apresentado ao programa de pós-graduação em Direito na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo do Largo São Francisco, sob a orientação de Sérgio Resende de Barros. São Paulo: 2010.

SPENILLO, Giuseppa. *Comunicação comunitária e novas tecnologias: por uma formação profissional em busca da cidadania*. *In:* PERUZZO, Cicilia M. Krohling (org.). *Vozes cidadãs*. São Paulo: Angellara Editora, 2004.

STEINMETZ, Wilson. *Direitos fundamentais e relações entre particulares: anotações sobre a teoria dos imperativos de tutela*. *In:* Revista Brasileira de Direito Constitucional (RBDC) n. 5: *Princípios constitucionais de direito privado*. São Paulo: ESDC, 2005.

TELLES, Vera da Silva. *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.

VOLTAIRE, François Marie Arouet, *Tratado sobre a tolerância: por ocasião da morte de Jean Calas*. Tradução William Lagos. L&PM: Porto Alegre, 2008.

Referências eletrônicas:

BALESTERO, Gabriela Soares. *O orçamento participativo e o papel do Estado*. *In:* Revista Eletrônica Seção Judiciária do Rio de Janeiro – SJRJ. Rio de Janeiro. Disponível em <<http://www.jfrj.jus.br/controle.php?id_info=7567>> último acesso em 03 de novembro de 2010.

BARBOSA, Evandro. *O problema da legitimidade do direito em Kant e Habermas*. *In:* Revista Eletrônica KINESIS. vol. 2, n. 04, Marília: UNESP, 2010. Disponível em <<http://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/Kinesis/Oproblemadalegitimidade.pdf>>último acesso em 29 de setembro 2011.

BARROS, Sérgio Resende de. *O voto distrital*. Disponível em <<http://www.srbarros.com.br/pt/o-voto-distrital.cont>> último acesso em 09 de outubro de 2011.

_____. *Três gerações de direitos*. Disponível em <<http://www.srbarros.com.br/pt/tres-geracoes-de-direitos.cont>> último acesso em 09 de outubro de 2011.

BEZERRA, Frei Hermínio. *Palavras, lógica e sentido*. *In:* Diário do Nordeste 31 de julho de /2006. Disponível em <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=355797>> último acesso em 06 de dezembro de 2010.

CUNHA, Paulo Ferreira da. *Aristóteles: Filosofia do Homem: Ética e Política*. Porto: Revista Internacional d'Humanitats. Ano VIII, n. 8. 2005. Disponível em <<http://www.hottopos.com/rih8/pfc.htm>> último acesso em 11 de novembro de 2010.

DUARTE, Alec. *Ação do WikiLeaks é união entre melhor do jornalismo on-line e impresso*. Rádio Folha, 29 de novembro de 2010. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/multimidia/podcasts/838072-alec-duarte-acao-do-wikileaks-e-uniao-entre-melhor-do-jornalismo-on-line-e-impresso.shtml>> último acesso em 13 de novembro de 2011.

FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. *O devido processo legal substantivo e o Supremo Tribunal Federal nos 15 Anos da Constituição Federal. In:* Revista Eletrônica. v. 6, n. 60. Brasília: Planalto, 2004. Disponível em

<<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_60/Artigos/Art_Olavo.htm>> último acesso em 30 de setembro de 2011.

FOLHA DE SÃO PAULO. *China contrata hackers desde 2002; veja mais revelações do WikiLeaks*. 29 de novembro de 2010. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/837822-china-contrata-hackers-desde-2002-veja-mais-revelacoes-do-wikileaks.shtml>> último acesso em 13 de dezembro de 2010.

_____. *Deputados franceses aprovam veto à burca em espaços públicos*. 13 de julho de 2010. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/766156-deputados-franceses-aprovam-veto-a-burca-em-espacos-publicos.shtml>> último acesso em 02 de novembro de 2011.

_____. *Governo holandês aprova proibição total do uso da burca*. 16 de setembro de 2011. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/976340-governo-holandes-aprova-proibicao-total-do-uso-da-burca.shtml>> último acesso em 02 de novembro de 2011.

FRIEDMAN, Thomas L. *As Ugly as It Gets*. *In:* New York Times, 25 de maio de 2010. Disponível em <<http://www.nytimes.com/2010/05/26/opinion/26friedman.html>> último acesso em 02 de setembro de 2010.

LEITÃO, Miriam. *A força dos protestos no Irã*. Coluna radiofônica proferida na rádio CBN. São Paulo: 2009. Disponível em <<http://cbn.globoradio.globo.com/comentaristas/miriam-leitao/2009/06/23/FORCA-DOS-PROTESTOS-NO-IRA-IMPRESSIONA.htm>> último acesso em 02 de setembro de 2010.

LINCOLN, Abraham. *Discurso de Gettysburg*. Disponível em <<http://www.youtube.com/watch?v=V4bM9geY0do&feature=player_embedded>> último acesso 06 de dezembro de 2010.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Devido processo legal substancial*. *In:* Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Processual Civil. Porto Alegre – RS. Disponível em <<http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigosautor.asp?id=93>> último acesso em 30 de setembro de 2011.

O Globo. *Parlamento suíço abre caminho para a proibição da burca em locais públicos*. 29 de setembro de 2011. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/mundo/mat/2011/09/28/parlamento-suico-abre-caminho-para-

proibicao-da-burca-em-locais-publicos-925460487.asp>> último acesso em 02 de novembro de 2011.

PREUSS, Ulrich K. *The ambiguous meaning of citizenship*. Paper presented at the University of Chicago Law School to the Center for Comparative Constitutionalism – December 1, 2003 Disponível em <<http://ccc.uchicago.edu/docs/preuss.pdf>> último acesso em 14 de agosto de 2010.

RELATÓRIO ICJ BRASIL 3º Trimestre 2010. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em <<http://virtualbib.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/7727/RelICJBrasil3tri2010".pdf?sequence=3>> último acesso em 15 de janeiro de 2011.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Uma concepção multicultural de direitos humanos*. Lua Nova online, n. 39. São Paulo: 1997. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451997000100007>> último acesso em 29de setembro de 2011.

SARAMAGO, José. *De la justice à la démocratie en passant par les cloches*. Conferência do Fórum Social Mundial de Porto Alegre – RS, 2002. Disponível em <<http://www.revistaforum.com.br/conteudo/detalhe_materia.php?codMateria=1960>> último acesso em 30 de setembro de 2011.