



**As cidadanias do Brasil:
as concepções de cidadania que permeiam
as teorias e práticas do Direito brasileiro**

*Monografia da aluna
Claudia Dantas Ferreira da Silva,
matrícula n. 04/79659, elaborada sob
a orientação da **Professora Bistra
Stefanova Apostolova**, como
requisito para a conclusão do curso
de graduação em Direito da
Universidade de Brasília.*

Brasília
2009

*Para Anderson,
que nunca deixou de acreditar em mim,
ainda quando eu mesma duvidei.*

Sumário

Introdução	1
1. Considerações preliminares: problemas e limites para a delimitação do significado de “cidadania”	7
2. A concepção clássica: cidadania ativa.....	16
3. A concepção moderna: cidadania nacional.....	21
3.1. Critérios de acesso ao status de cidadão nacional: a cidadania quanto à titularidade.....	25
3.2. Direitos, deveres e funções atribuídas ao cidadão: a cidadania quanto ao conteúdo	26
4. A concepção moderna ampliada: cidadania social	29
4.1. A cidadania em T. M. Marshall	32
4.2. A cidadania pós Marshall: o “retorno do cidadão”	37
5. A concepção pós-moderna: a “nova cidadania”	43
6. As cidadanias do Brasil	58
7. Conclusão	75
8. Referências bibliográficas.....	83

Introdução

“Um dia me disseram
que as nuvens não eram de algodão
Sem querer eles me deram
As chaves que abrem essa prisão

Quem ocupa o trono tem culpa
Quem oculta o crime também
Quem duvida da vida tem culpa
Quem evita a dúvida também tem

Somos quem podemos ser
Sonhos que podemos ter”

*(Engenheiros Do Hawaii –
“Somos quem Podemos Ser”)*

Antes de começar a escrever este texto, resolvi perguntar despretensiosamente ao meu filho de 8 anos o que é ser um cidadão. Sem pestanejar e com o ar triunfante de quem sabia a resposta, disparou: “cidadão é aquele que tem amor pelo seu país, tem direitos e deveres”. Na resposta do pequeno André está, de fato, um dos questionamentos que impulsiona este estudo: a quantos brasileirinhos de 8 anos é dada a oportunidade de refletir e aprender sobre cidadania, direitos e deveres? Qual a relação entre a educação do indivíduo e sua participação no espaço público? O brasileiro tem sido capacitado a exercer com autonomia seu papel de cidadão? O que é essa cidadania que se apresenta em nossa Constituição como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito¹?

¹ “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:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

Para responder fundamentadamente a esses questionamentos, é preciso demarcar balizas seguras. Cidadania, no entanto, é para o jurista um termo vago. Nos manuais mais difundidos, seja de Direito Constitucional ou de Teoria Geral do Estado, inegavelmente utilizados em larga escala na formação do jurista brasileiro, inexistente uma análise mais detida quanto aos contornos semânticos do termo "cidadania". Ao contrário, uma pesquisa superficial é suficiente para constatar, em nossa bibliografia jurídica, as lacunas e o seu uso demasiadamente polissêmico, a abarcar entendimentos dissonantes, quando não divergentes.

O tema tratado neste trabalho — os sentidos da Cidadania no contexto brasileiro contemporâneo — é, por isso, parte de um estudo mais abrangente, acerca do papel da educação para a formação de cidadãos. A "educação para a cidadania" tem sido compreendida, na maioria das vezes, tão-somente nos limites do que o senso comum permite extrair deste enunciado, positivado em nossa Constituição brasileira de 1988 em seu artigo 205².

A investigação que deu origem a este estudo partiu da percepção de que, para que o indivíduo conquiste efetivamente a cidadania, é preciso compreendê-la; é preciso conhecer seu significado e adquirir as ferramentas necessárias para atuar ativa e independentemente como cidadão. E enquanto a cidadania, no plano meramente formal, é inerente a todos aqueles que preenchem os requisitos constitucionais, no plano material, é condição adquirida ao longo da vida, por meio da aprendizagem. Em outras palavras, a cidadania,

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição." (Grifo nosso)

² "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." (Grifo nosso)

um dos fundamentos do Estado brasileiro, tem o processo educacional como mediação necessária para tornar-se atributo de certo indivíduo.

As ciências sociais já têm consolidado o entendimento de que o homem é um ser social. No período de formação, que vai da concepção à idade adulta, para além das capacidades inatas, uma série de condicionamentos é integrada à formação do indivíduo, o que inclui a introjeção de conhecimentos, habilidades, valores e padrões de comportamento. A Constituição Federal, em seu artigo 205, dispõe que “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”. Ou seja, o que assegura a Constituição não é somente o direito à escola, mas o direito à educação, que é o processo contínuo que permite ao homem desenvolver-se. Na compreensão de Vigostky, um dos grandes teóricos da Psicologia da aprendizagem, um dos processos educacionais de maior relevância é a socialização, que permite a “humanização” do homem, pois mesmo capacidades básicas como andar e falar não seriam inatas, mas aprendidas no convívio com o grupo social³.

E qual seria essa “educação para a cidadania” de que cuida a Constituição Federal de 1988? Que relação haveria entre o exercício da cidadania e o conhecimento de direitos? Qual seria o papel dos operadores do Direito nesse processo? Historicamente, o conhecimento jurídico esteve adstrito à formação das elites. No Brasil, de fato, a elite política que protagonizou a unificação do Estado brasileiro e a configuração de nossa República foi composta

³ Oliveira, M. K. **Vygotsky: Aprendizado e desenvolvimento, um processo sócio-histórico**. São Paulo: Scipione, 1997.

majoritariamente por juristas⁴. Nossa atual opção política, no entanto, foi a de instituir um “Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias”⁵. Tal opção histórica já não mais comporta seja o acesso às instituições políticas e jurídicas privilégio de uns poucos.

Educação, Estado, Direito, são todos produtos da coexistência humana em sociedade. De fato, estando assentados sobre um mesmo substrato social, ou seja, uma sociedade determinada e delimitada no tempo e no espaço, é coerente afirmar-se haja entre essas instituições sociais uma inevitável interdependência. Em uma fórmula muito simples, sem pretensão de precisão epistemológica, poderíamos afirmar que a Educação pretende preparar os indivíduos para a vida em sociedade, que, por sua vez, pretende ser regulada pelo Direito e organizada politicamente na forma de Estado nacional. Pode-se perceber, portanto, a cidadania como elemento presente nos pontos de intersecção entre Educação, Direito e Estado.

Aqui nos deparamos com uma questão: o Brasil apresenta-se como Estado democrático de direito e tem como um de seus fundamentos a cidadania; por outro lado, as políticas públicas e o sistema de ensino não viabilizam o acesso efetivo a um conhecimento mínimo acerca das estruturas e do funcionamento do Estado, de direitos e deveres, dos mecanismos de participação

⁴ CARVALHO, José Murilo de. **A Construção da Ordem: a elite política imperial**. 2. Ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

⁵ Constituição da República Federativa do Brasil. Preâmbulo.

e de controle, que permitam que as pessoas possam integrar efetivamente o discurso democrático. Isso não revela uma contradição?

Para responder a essa questão, seria de todo necessário: esclarecer o que se entende por cidadania no contexto contemporâneo do Estado brasileiro; investigar qual seria a formação desejável para que o indivíduo adquira as condições necessárias ao exercício dessa cidadania; estabelecer as relações entre essa formação, no contexto de uma concepção ampla de educação, e os conhecimentos e habilidades necessários ao indivíduo para o exercício da cidadania; estabelecer dentre esses conhecimentos quais estariam abrangidos pelo Direito; esclarecer os fatores que permitiram a situação de ausência de conhecimentos jurídicos básicos nos currículos de ensino fundamental e médio no Brasil; colacionar e delimitar quais conteúdos estariam abrangidos nesse conhecimento jurídico básico desejável; verificar em que medida as instituições de ensino básico têm integrado esses conteúdos em seus currículos; fazer um levantamento dos projetos educacionais voltados à uma educação para a cidadania; fazer um panorama dos desafios que se levantam para a efetivação de uma política educacional efetiva com o objetivo de desenvolver as habilidades necessárias ao exercício pleno da cidadania.

O estudo monográfico de conclusão de curso não comporta uma investigação nessa dimensão. No entanto, pareceu-nos oportuno indicar em que contexto surgiu o interesse pelo estudo da cidadania. Tendo em vista a escassez de tratamento do tema no campo jurídico, aclarar o sentido da cidadania revelou-se tarefa inevitável.

O objetivo aqui será sintetizar as principais noções que norteiam a compreensão da cidadania, as quais foram reunidas em torno de quatro concepções principais. Essa síntese é permeada por breve visita ao contexto histórico em que se inaugurou cada uma dessas concepções, com a observação de que novas concepções foram não se substituindo ao longo do tempo, mas se sobrepondo, acumulando-se e densificando a polissemia de que se reveste o termo "cidadania".

Para isso, o trabalho foi dividido em seis capítulos. No primeiro, expõe-se brevemente as possibilidades e limites para a apreensão do significado da cidadania no contexto brasileiro contemporâneo. Nos capítulos seguintes, o estudo segue apresentando quatro concepções paradigmáticas para a cidadania, quais sejam, "cidadania ativa", "cidadania nacional", "cidadania social" e "nova cidadania", acompanhadas de breve contextualização histórica e teórica que norteou a fixação de cada uma dessas noções. Após, no capítulo denominado "as cidadanias do Brasil", demonstra-se como cada uma dessas concepções tem permeado, concomitantemente, a noção de cidadania no Brasil, seguindo-se as conclusões tiradas desse passeio pela história da cidadania brasileira, por suas teorias e práticas.

1. Considerações preliminares: problemas e limites para a delimitação do significado de "cidadania"

Cidadania é hoje um daqueles termos recorrentes, presente quer nos textos acadêmicos, quer nas campanhas publicitárias. A cidadania, diz DAGNINO, "está por toda parte, apropriada por todo mundo"⁶. Longe de ser uma noção própria ao mundo jurídico, a cidadania, núcleo semântico do qual emerge uma diversidade de sentidos, permeia práticas sociais e é objeto de reflexão permanente nos mais variados campos do saber. Sob a mesma palavra, muitas acepções emergem. Se, por um lado, seu significado não seja unívoco, variado em conteúdo e em extensão, é unânime a preocupação de resguardar a cidadania, de dar-lhe efetividade e alargar seu alcance.

Nas obras técnico-jurídicas, é expressiva a quantidade de vezes em que a cidadania é mencionada em títulos de livros, artigos e trabalhos vários. Constantemente, contudo, aparece somente nas entrelinhas do discurso, como pressuposto ou pano de fundo, sem maiores considerações. Ao apresentar-se, ainda que lateralmente, junto a uma diversidade de temas, a menção à cidadania manifesta-se como forte instrumento legitimador de conteúdos que, longe de apontarem para um projeto único de cidadania, revelam intenções contrastantes, por vezes contraditórias. Em nosso tempo, quando se tem o Estado democrático de direito como uma conquista ocidental que não pode retroceder, a menção à cidadania é sempre bem-vinda. A busca por uma cidadania efetiva é lugar comum e carrega consigo uma semântica sempre positiva. A compreensão do conteúdo da cidadania de que se fala é, no entanto, por ingenuidade ou estratégia, freqüentemente deixada para segundo plano.

⁶ DAGNINO, Evelina. "Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania". In: **Anos 90 - Política e sociedade no Brasil**, Ed. Brasiliense, 1994, pp. 103-115.

A partir dessa percepção, e circunscrevendo o objeto deste estudo à tarefa de compreender o que estaria encoberto nos discursos acerca da cidadania, é preciso deixar o registro da complexidade de tal empreendimento, pela multiplicidade de questionamentos que o envolvem, e, em consequência, reconhecer algumas limitações.

Em primeiro lugar, ao se partir de uma leitura superficial, não é difícil perceber que a cidadania, em um sentido muito amplo, não está limitada à titularidade de direitos e deveres positivados no ordenamento jurídico estatal. Por um lado, nem todos os deveres ditos “deveres cívicos” — não jogar papel na rua, ajudar idosos e crianças — estão abrangidos na moldura kelseniana do Direito positivado. É possível notar a existência de uma noção cultural de cidadania, apropriada pelo senso comum, que se insere como que em um lugar de intersecção entre o direito, a moral e a política, abrangendo indistintamente todos os campos de atuação coletiva. A cidadania, nesse sentido, afigura-se como sendo uma expressão individual de pertencimento à coletividade, implicando deveres sobretudo éticos, de boa convivência. Por outro ângulo, também os direitos “em construção”, ainda que não reconhecidos pelo ordenamento estatal, são inegavelmente protagonizados por um exercício de cidadania. Seria a cidadania um estatuto mais amplo do que aquele que lhe confere o Estado? Como e sob quais critérios é possível apreender a cidadania enquanto categoria jurídica? A cidadania é resultado do Direito ou é condição necessária à legitimidade das normas jurídicas?

Uma outra questão que merece reflexão é o fato de que, ainda que apátrida ou estrangeiro, todo ser humano é titular dos direitos e garantias inerentes à dignidade humana. O reconhecimento dessa titularidade de direitos a

qualquer pessoa, indistintamente nacional ou estrangeiro — ou seja, uma cidadania mínima —, não está só nos textos normativos do direito internacional, mas enraizado em nossa tradição ocidental e em nossas pré-compreensões do mundo social contemporâneo. Em que medida, então, há uma relação entre cidadania e nacionalidade? Haveria uma cidadania além fronteiras, fundada em uma cultura universalista de direitos humanos?

Para responder a essas e a outras questões, é preciso delimitar as noções que permeiam os conceitos⁷ de cidadania, ou ao menos indicar um trajeto seguro nesse sentido. Isso se faz necessário sobretudo porque quase inexistente no Brasil uma literatura jurídica que trate da cidadania como tema central, e a produção acadêmica sobre o assunto é um tanto assistemática e esparsa, deixando enormes lacunas. Variações doutrinárias revelam, em suas divergências, concepções consideravelmente diferentes, até porque, por vezes, partem de compreensões igualmente diferentes acerca do Direito e do Estado. Além disso, muitos apresentam determinada escolha conceitual como se fosse a única, ou a correta. Por isso, na tarefa de demarcar o que se compreende por cidadania no Brasil contemporâneo, é preciso levar em consideração que os contornos conceituais no mundo jurídico estão sempre sujeitos a certo olhar do jurista. Em outras palavras, não se pretende, em uma busca essencialista, um conceito único de cidadania, mas a descrição dos significados que toma hoje, considerados seus antecedentes históricos, culturais e políticos.⁸

⁷ Conceito é aqui entendido não como categoria imparcial, objetiva e imutável, mas enquanto fruto de determinada compreensão social e, portanto, histórico e contingente.

⁸ Vide FERRAZ, Tércio Sampaio. Busca de uma compreensão universal; concepções de língua e definição de Direito. In: **Introdução ao Estudo do Direito**, 4^a ed., São Paulo: Atlas, 2003. p. 34-39.

Ao formular sua noção de “paradigma”, Tomas Kuhn afirmou que o conhecimento científico, tal como a linguagem, é propriedade intrínseca e comum de um grupo⁹. Em sentido análogo, uma compreensão da cidadania enquanto categoria jurídica será sempre não mais que parte de um olhar especializado, apropriado por um grupo determinado no tempo e no espaço e, portanto, um olhar socialmente construído. Determinado significado jurídico para a cidadania estará intrinsecamente relacionado a certa postura ideológica, paradigmática, a revelar um constante embate entre as convergências apoiadas na força da tradição e a diversidade de percepções nem sempre conciliáveis, não raro diametralmente opostas. É assim que a cidadania, por exemplo, pode ser identificada tanto como a situação de fato que legitima e transforma continuamente o Estado e o Direito, quanto, ao inverso, um status produzido e autorizado pelo Estado e pelas normas jurídicas.

No constante embate ideológico que cerca o tema da cidadania e seu significado jurídico, tentaremos articular as reflexões teóricas com as disposições da Constituição brasileira de 1988, porquanto o texto constitucional é, sem dúvida, revelador de um paradigma do qual não podemos nos esquivar. A Constituição é, além de norma jurídica fundamental, uma instituição cultural que faz parte da vivência histórica de determinada comunidade política. A compreensão da cidadania, portanto, terá como referência um sistema sócio-cultural e político-jurídico datado, determinado, e a ideologia constitucional que emerge do texto da “Constituição cidadã” será, portanto, a baliza nesse percurso.

⁹ KUHN, Thomas S. Posfácio da segunda edição (1969). In: **A Estrutura das Revoluções Científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1976. p. 219.

Ao afirmar que a reflexão conceitual acerca da cidadania deva ser norteadada pelos preceitos constitucionais, pretende-se também dizer que apreender as diferentes concepções e sentidos que toma a cidadania no Estado brasileiro contemporâneo pressupõe uma investigação que é não só compreensão, mas interpretação, ou seja, um diálogo com o passado, no sentido que lhe dá GADAMER, de compreender um fenômeno histórico em sua singularidade, em sua unicidade, por meio de um processo de comunicação entre o novo e o antigo. Para isso, não se pode fugir do relato histórico, seja acerca da trajetória ocidental do constitucionalismo e dos direitos humanos, seja acerca das particularidades do caso brasileiro no processo de formação da cidadania.¹⁰

Sabe-se que a idéia de cidadania surge na Grécia antiga e que carrega um ideal clássico que foi sendo historicamente amoldado por nossa civilização. Além de uma herança, no entanto, é um ideal, um horizonte de possibilidades capaz de gerar controvérsias políticas e intelectuais em diferentes contextos históricos e teóricos. A noção de cidadania, nesses termos, é variável no tempo e no espaço. Seu significado é próprio a cada época e lugar, e seu conteúdo só pode ser apreendido ao referir-se a um contexto social específico. Por isso, ao fazermos referências históricas (que são sempre, igualmente, leituras subjetivadas), embora a cidadania possa ser vista por um ângulo capaz de aproximar a cidadania brasileira da longínqua cidadania ateniense, não pretendemos perder de vista que o que nos interessa é o singular sentido da cidadania na realidade brasileira contemporânea.

Entre as dificuldades que cercam a tarefa de compreender a cidadania brasileira também está a visível distância entre os planos das idéias e

¹⁰ GADAMER, Hans-Georg. **O Problema da consciência histórica**. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2ª edição, 2003.

da realidade. É preciso ter em conta que a cidadania pretendida pelo constituinte ou pelo teórico não é a mesma que se revela na observação dos fatos, das estatísticas, das notícias veiculadas pela mídia e em tudo o que os olhos alcançam. Por outro lado, as aspirações constitucionais são elaboradas tendo em vista um determinado estado da realidade social, o qual se pretende preservar ou modificar. Assim, ao investigar a trajetória histórica da cidadania no Brasil, é preciso distinguir e compreender as inter-relações entre os planos do ser e do dever-ser, ou seja, distinguir a trajetória das mudanças legislativas — que indicam certo ideal de cidadania — e a trajetória das práticas de cidadania, compreendidas socialmente como tal.

A academia dita que os trabalhos jurídicos, a depender do ângulo pelo qual se apreenda o objeto de estudo, situam-se ou no campo da filosofia do direito, ou no da ciência dogmática do direito, ou ainda no da sociologia jurídica. A filosofia do direito capta a realidade jurídica por meio de sua relação com as causas primeiras e os princípios fundamentais, no estudo da própria natureza do Direito e da sua significação essencial. A ciência dogmática do direito, própria à atividade profissional dos juristas, apreende o fato jurídico como aquele concernente a um conjunto sistemático de normas de conduta e que guarda uma lógica interna. A sociologia jurídica, por sua vez, capta a realidade jurídica como fato social, enquanto parte da realidade que ocorre na sociedade, projetando-a somente em relação a causas e princípios verificáveis¹¹.

É sobremaneira dificultoso desenvolver um estudo tão-somente de uma perspectiva jurídico-dogmática sobre a cidadania brasileira, porque não

¹¹ ROSA, Felipe Augusto de Miranda. "Posição e Autonomia da Sociologia do Direito" In: SOUTO, Cláudio e FALCÃO, Joaquim. **Sociologia e direito: textos básicos para a disciplina de sociologia jurídica**. São Paulo: Pioneira Thomson, 2002. p. 3-9.

limitada, como vimos, ao direito positivado pelo Estado. Tampouco seria possível um exercício somente filosófico, uma vez que a cidadania é também, e predominantemente, um produto da realidade social a que pertence. Da mesma forma, não seria possível uma análise apenas sociológica, porque a cidadania realiza-se também na construção de direitos e, em consequência, na positivação de normas; o rol de direitos positivados é uma das medidas da cidadania e constitui meio para o seu exercício no contexto do Estado de direito.

A cidadania constitui-se em um *locus* em que o *ser* e o *dever-ser* pressupõem-se mutuamente. Para dar certa unidade e coerência a esta investigação, cuidar-se-á aqui de, por meio de abordagem histórica, buscar a compreensão do ideal materializado no preceito constitucional disposto no artigo 1º, II, da Constituição de 1988, que dita que a cidadania constitui um dos fundamentos do Estado brasileiro. Essa dicção constitucional não encontra paralelo nas Constituições pretéritas, revelando uma intenção inovadora do constituinte em dar à cidadania um status maior. A Constituição, no entanto, é uma construção histórica que se posiciona em um ponto entre a realidade sócio-política e o Direito, situada na fronteira do jurídico e do não-jurídico. Compreender o significado da cidadania na Constituição brasileira de 1988 enquanto fundamento do Estado está justamente no espaço de tensão permanente entre norma e realidade¹².

¹² Luis Roberto Barroso afirma que "*Naturalmente, a Constituição jurídica de um Estado é condicionada historicamente pelas circunstâncias concretas de cada época. Mas não se reduz ela à mera expressão das situações de fato existentes. A Constituição tem uma existência própria, autônoma, embora relativa, que advém de sua força normativa, pela qual ordena e conforma o contexto social e político. Existe, assim, entre a norma e a realidade, uma tensão permanente. É neste espaço que se definem as possibilidades e os limites do direito constitucional*". BARROSO, Luis Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição - Fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. São Paulo, Saraiva. 3ª ed., 1999. p. 204

Do ponto de vista jurídico, a cidadania será sempre, de certa forma, um modelo idealizado, próprio ao mundo do “dever-ser”, e que não corresponde ao mundo do “ser”, dos fatos. Isso não impede, ao contrário instiga, uma percepção acurada da realidade social, tanto dos meios sociais de estímulo quanto de embaraço à realização plena da cidadania, o que inclui a questão da efetividade do exercício de direitos e deveres. Portanto, ainda que se pretenda aqui separar esses planos, ou ao menos indicá-los, isso nem sempre será possível, e por isso esse necessário alerta ao leitor deste trabalho.

Por fim, uma última observação. A bibliografia contemporânea acerca da cidadania no Brasil é, por sorte, interdisciplinar. Sobre o tema se debruçam juristas, historiadores, assistentes sociais, educadores, cientistas políticos, sociólogos. Se, por um lado, essa pluralidade enriquece nossa percepção, por outro traz alguma dificuldade em integrar considerações que partem de lugares tão diferentes. Portanto, não há aqui a pretensão, por óbvio, de alcançar uma síntese quanto a tema tão complexo. Buscaremos tão somente sistematizar as principais noções de cidadania, reunidas em torno de paradigmas que aqui denominaremos concepção clássica (cidadania ativa), concepção moderna (cidadania nacional), concepção social (cidadania social) e concepção contemporânea (cidadania ativa ampliada).

Importante ressaltar que essas concepções, embora tenham origem em diferentes momentos históricos, foram se sobrepondo ao longo do tempo. A compreensão desses significados paradigmáticos, associada ao resgate da história cívica no Brasil, nos auxiliará na interpretação da cidadania (ou “das cidadanias”) contidas no texto da Constituição do Brasil de 1988. Isso porque, como veremos adiante, o termo “cidadania”, ao longo do texto constitucional

brasileiro, não possui um sentido unívoco, e é utilizado ora em um sentido, ora em outro, prestigiando diversas acepções.

2. A concepção clássica: cidadania ativa

O ideal clássico de cidadania tem como referente histórico a cidadania ateniense da Grécia antiga. Sua definição é encontrada na “Política” de Aristóteles, para quem cidadão “é o que possui participação legal na autoridade deliberativa, e na autoridade judiciária”.¹³ Para Aristóteles, a cidadania não é a mesma em todas as formas de governo e, por esse motivo, afirma que sua definição corresponderia à cidadania vivenciada em um governo democrático, no qual o cidadão é o homem que detém a condição de participar ativamente na condução dos negócios públicos. Na polis grega, eram considerados cidadãos somente os homens adultos, filhos de pais atenienses, ou seja, do corpo cívico estavam excluídos escravos, estrangeiros e mulheres.

Essa noção de cidadania é também aquela a que se refere Rousseau, em seu “O Contrato Social”, quando afirma que o conjunto de cidadãos corresponde ao povo¹⁴. Rousseau critica veementemente os franceses, que por terem tomado “familiarmente” o nome de cidadãos não teriam compreendido “o verdadeiro significado da palavra”. Para Rousseau, o vassalo e o burguês¹⁵ não seriam cidadãos, título reservado somente àqueles que participam do corpo político.

Na concepção clássica, a cidadania é condição ostentada somente por aqueles que possuem a faculdade de participar das decisões políticas e da condução dos negócios públicos. A noção de povo não corresponde à totalidade

¹³ ARISTÓTELES. **Política**. Livro III, Capítulo I, § 8º.

¹⁴ ROUSSEAU. **Do Contrato Social**, Livro I, Capítulo VI.

¹⁵ Lembre-se que o burguês de “O Contrato Social” é aquele anterior à Revolução e, portanto, alijado de participação política.

da população, mas somente àquela parcela que toma parte na formação da vontade do Estado.

Essa idéia de cidadania é também comumente referida na doutrina como *cidadania ativa*, em referência à teoria dos “Direitos Públicos Subjetivos” proposta por Georg Jellinek no final do século XIX¹⁶. Essa teoria, como veremos mais adiante, acomodou tanto a concepção clássica de cidadania como a concepção que emergiu dos ideais da modernidade. Segundo Jellinek, o *status activae civitatis*, ou cidadania ativa, consiste na capacidade de votar leis, de integrar órgãos públicos e de participar na formação da vontade estatal.

Na doutrina brasileira, há vários autores que adotam essa concepção de cidadania. Para o constitucionalista José Afonso da Silva, por exemplo, “cidadão é o indivíduo que seja titular dos direitos políticos de votar e ser votado e suas conseqüências”¹⁷. Os direitos de cidadania adquirem-se mediante o alistamento eleitoral, na forma da lei. Não são cidadãos os conscritos durante o período do serviço militar obrigatório. Afirma SILVA que:

“(...) 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 (arts. 6º e 7º). Cidadão ativo era o titular dos direitos políticos, que a referida Constituição também concebia em sentido estrito (art. 91). As constituições subseqüentes misturaram ainda mais os conceitos. A de 1937 começou a distinção que as de 1967/1969 completaram, abrindo capítulos separados para a *nacionalidade* (arts. 140 e 141) e para os *direitos políticos* (arts. 142 a 148), deixando de fora os *partidos políticos* (art. 149).

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

¹⁶ JELLINEK, Georg. **Teoria General Del Estado**. Ed. Albatroz, Buenos Aires, 1954, in DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. São Paulo, Saraiva. 25ª ed., 2005. p. 99.

¹⁷ Jose Afonso da Silva, no Título V da Segunda Parte de seu **Curso de Direito Constitucional Positivo**, Ed. Malheiros, 23ª ed., denomina o Capítulo IV do Título II da Constituição Federal (artigos 14 a 16) de “Direitos de cidadania”.

ao regime político. **Cidadania, já vimos, 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 conseqüências.** 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.”¹⁸ (Grifo nosso)

A “cidadania ativa” na Constituição de 1988 é titularizada por todos os nacionais, com exceção dos conscritos durante o período do serviço militar obrigatório (CF, art. 14, § 2º¹⁹). O exercício individual do poder político, contudo, é limitado às hipóteses expressamente previstas na Constituição e nas leis. É preciso distinguir, portanto, a titularidade e o exercício do poder político.

O titular do poder soberano é o povo, ou seja, o conjunto de todos os cidadãos²⁰. O exercício desse poder, contudo, se dá apenas em determinadas situações. Com apoio na teoria de Jellinek, a cidadania ativa, no contexto da Constituição brasileira de 1988, não se limita ao exercício dos direitos políticos, mas também a toda a atuação, autorizada por lei, em que o indivíduo materializa o exercício do poder estatal.

Nesse sentido, a cidadania ativa manifesta-se por meio da atuação do cidadão na condição de **eleitor**, ou titular de direitos políticos, seja nas eleições periódicas para a escolha de governantes ou de representantes junto à

¹⁸ AFONSO DA SILVA, José. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, Ed. Malheiros, 23ª ed., p. 344-345.

¹⁹ “Art. 14. (...) (...)

§ 2º Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.”

²⁰ A afirmação clássica de que o povo é titular do poder soberano é problematizada pela questão do sentido que se pretenda conferir ao significante “povo”. Sobre o tema, vide MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. São Paulo: Max Limonad, 2ª ed. 2000.

casas legislativas, seja nas consultas populares na forma de plebiscitos ou referendos²¹; na condição de **jurado**, participando com sua convicção pessoal para a formação do veredicto no Tribunal do júri; ou na condição de **subscritor de proposta de lei de iniciativa popular**.

A concepção clássica de cidadania, caracterizada principalmente (mas não exclusivamente) pela titularidade de direitos políticos, significa portanto a especial condição do indivíduo que toma parte da formação da vontade do Estado. Dessa condição esteve alijada a maioria da população durante longos séculos, situação que perdurou até que, mesmo antes do advento do Estado moderno, um número crescente de indivíduos passassem lentamente a ter direito a voto.

Em 1324, na obra de MARSÍLIO DE PÁDUA, já aparece uma noção ampliada de acesso à participação política, pretendendo-se que os direitos políticos fossem atribuídos não só aos que pertencessem às famílias tradicionais, mas também os membros das corporações, indicando o início da presença da burguesia no corpo cívico. Até a Revolução Francesa, no entanto, permanece uma situação de classes diferentes de cidadãos, pois os cidadãos burgueses não tinham os mesmos direitos de participação e os votos não tinham todos o mesmo valor²².

²¹ Vide:

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A Cidadania Ativa: Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular**. São Paulo: Ática, 1991.

AUAD, Denise. Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. Disponível em: http://www.unibero.edu.br/download/revistaeletronica/Set05_Artigos/DIR_PROF%20DENISE_OK.pdf (acesso em 16.1.2009)

²² DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 25ª ed., 2005. p. 97.

A extensão paulatina de direitos de participação política a novas parcelas da população acompanha as transformações pelas quais passa o mundo ocidental na Baixa Idade Média até o momento de afirmação do Estado moderno, quando também emerge um novo significado para a cidadania.

3. A concepção moderna: cidadania nacional

As revoluções liberais do final do século XVIII marcaram a afirmação do Estado constitucional e, em consequência, a emergência de uma nova ordem e de uma nova idéia de cidadania. Sob a ideologia que influenciou esse período, o cidadão é reconhecido como indivíduo, como uma entidade social autônoma, em oposição à sociedade²³. A cidadania passa a designar uma condição individual e uma expressão de igualdade.

A Revolução Francesa, expressão maior da afirmação do Estado moderno, constituiu o marco entre o antigo e o novo regime, inaugurando um “mundo novo”²⁴. A Declaração de direitos de 1789, cujo caráter universal fez ecoar o espírito da Revolução por todo o mundo ocidental, não consubstanciou uma declaração de direitos do cidadão francês, mas dirigiu-se a toda humanidade. Nela, em seu artigo primeiro, o valor maior em que se fundou a nova concepção de cidadania: “Os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos. As distinções sociais só podem findar-se na utilidade comum”.

A nova ideologia pretendia estender a condição de cidadão a todos, de modo que toda pessoa, independentemente de classe social, pudesse participar na vida social e política. A cidadania passou então a designar uma condição de igualdade, ainda que formal, reconhecida a toda a pessoa.

²³ Sobre o individualismo moderno, vide:

DAMATTA, Roberto. **Individualidade e liminaridade: considerações sobre os ritos de passagem e a modernidade**. *Mana* [online]. 2000, v. 6, n. 1, pp. 7-29. ISSN 0104-9313;

MANCEBO, Denise. **Modernidade e produção de subjetividades**. Disponível em: <http://www.fae.unicamp.br/br2000/trabs/2010.doc> (acesso em 4.1.2009);

FONSECA, Ricardo Marcelo. **A formação da subjetividade jurídica moderna: notas sobre a constituição de nosso Direito** Disponível em: http://www.historiadodireito.com.br/mostra_textos.php?opcao=mostra_texto&id_textos=18 (acesso em 11.5.2009)

²⁴ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 5ª ed., 2007. p. 128-166

É assim que, pouco antes da Revolução Francesa, o termo *nação* surge com a pretensão de ser a expressão do povo como unidade homogênea, introduzindo na terminologia jurídica a *nacionalidade* para indicar o membro de uma nação, mas tomando esta com o sentido de Estado.²⁵ O termo “cidadania”, na França, já vinha sendo utilizado para qualificar indistintamente todos os participantes do Estado, todos os nacionais. Esse fato deu ensejo, como se viu, às críticas de Rousseau, que pretendia preservar o termo “cidadão” para referir-se tão somente àqueles que tivessem a titularidade de direitos políticos amplos²⁶.

Por outro lado, ganha relevo uma concepção de cidadania enquanto instituição jurídica, idéia cujo berço fora o direito romano, que ressurgiu na Europa no século XI, por obra da Escola dos Glosadores. No período compreendido entre os séculos XIII e XV, muitos dos recém formados Estados nacionais recepcionaram o direito romano, que vigorou enquanto *direito comum* até que viesse uma codificação nacional, o que se deu sobretudo no século XIX²⁷.

No contexto do império romano, o *status civitatis* consistia em um vínculo de dependência de um indivíduo a uma comunidade juridicamente organizada²⁸. A condição de cidadão é mais jurídica que política; são concidadãos aqueles que se sujeitam a um mesmo ordenamento jurídico. Essa noção ganha

²⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. São Paulo: Saraiva, 25ª ed., 2005. p. 95-96.

²⁶ p. 16

²⁷ CAENEGEM, R. C. van. “O *ius commune* europeu”. In: **Uma introdução histórica ao Direito privado**. São Paulo: Martins Fontes, 1995. p. 49-84.

²⁸ A concepção de cidadania romana que influenciou a cidadania moderna enquanto status jurídico foi aquela experimentada em Roma na sua fase imperial, que diferiu da experiência romana clássica. No império romano, “uma vez obtida, a cidadania romana trazia consigo privilégios legais e fiscais importantes, permitia a seu portador o direito e a obrigação de seguir as práticas legais do direito romano em contratos, testamentos, casamentos, direitos de propriedade e de guarda de indivíduos sob sua tutela (como as mulheres da família e parentes homens com menos de 25 anos)” FUNARI, Pedro Paulo. “A cidadania entre os romanos”. In: PINSKY, Jaime e PINSKY, Carla B. (org.) **História da Cidadania**, São Paulo: Contexto. p. 66.

relevo por meio da dogmática alemã do século XIX, sobretudo por meio da doutrina dos Direitos Públicos Subjetivos de JELLINEK. Para JELLINEK, o indivíduo manteria quatro tipos de relação em face do Estado que correspondem a quatro status: um status passivo (*status subjectionis*), que corresponde aos direitos públicos do Estado e ao cumprimento de deveres por parte do indivíduo; um status negativo (*status libertatis*), que remete aos direitos de liberdade e à proibição de o Estado interferir na esfera de liberdade individual; um status positivo (*status civitatis*), em que o indivíduo tem direitos de exigir prestações positivas por parte do Estado; e um status ativo (*status activae civitatis*), ou cidadania ativa, que corresponde ao direito de participação do poder político²⁹.

A extensão do título de cidadãos a todos os nacionais não correspondeu à extensão de todo o conjunto de prerrogativas políticas inerentes à cidadania clássica, o que justificou a distinção conceitual entre *cidadania nacional* ou *nacionalidade* e *cidadania política* ou *cidadania ativa*. Embora sob o mesmo título, passam a coexistir categorias distintas de cidadãos. A cidadania, por um lado, passa a indicar uma condição de igualdade jurídico-formal que se estende indistintamente a todos os indivíduos submetidos ao mesmo ordenamento jurídico nacional. Por outro, mantém o status de cidadão ativo enquanto prerrogativa somente daqueles que preenchessem determinadas condições objetivas, geralmente apoiadas em critérios econômicos. Em 1828, na Inglaterra, por exemplo, menos de um quinto da população masculina adulta tinha direito a voto³⁰. Na experiência constitucional brasileira, um instrumento

²⁹ Segundo Jellinek, ainda, haveria dois aspectos para “povo”. Em seu aspecto subjetivo, o povo é titular do poder político (os cidadãos são sujeitos de direitos); em seu aspecto objetivo, é objeto das atividades do Estado (os cidadãos são sujeitos de deveres).

³⁰ MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 69.

que formalizou a divisão entre essas duas categorias de cidadãos foi o voto censitário consagrado na Constituição brasileira de 1824.

O reconhecimento de direitos políticos pelo critério patrimonial apóia-se premissa de que só é capaz de uma participação política autônoma aquele que tiver meios materiais de garantir com a mesma autonomia sua subsistência material. Essa noção permeia a história da cidadania desde a antiguidade e está ainda fortemente presente, ainda que com novas matizes³¹.

A cidadania, com o advento do Estado moderno, adquire, portanto, o significado de vínculo jurídico entre o indivíduo e uma sociedade política organizada em um determinado território, ou seja, a um Estado nacional, correspondendo à nacionalidade. O status de cidadão nacional, em consequência, determina a submissão do indivíduo ao ordenamento jurídico nacional, por meio da titularidade de direitos e deveres.

Na modernidade, o status jurídico de cidadania constituiu primordialmente uma condição reveladora de um ideal de igualdade: a igualdade perante a lei. Esse ideal, contudo, foi revestido de significados que se modificaram ao longo do tempo. Além disso, cada sistema normativo nacional representa uma diferente conformação para o rol de direitos subjetivos reconhecidos ao cidadão.

³¹ Hannah Arendt adverte que “não é realmente exato dizer que a propriedade privada, antes da era moderna, era vista como condição axiomática para admissão à esfera pública; ela era muito mais que isso. A privatidade era como que o outro lado escuro e oculto da esfera pública; ser político significava atingir a mais alta possibilidade da existência humana; mas não possuir um lugar próprio e privado (como no caso do escravo) significava deixar de ser humano”. HARENDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 10ª ed., 2005. p. 74.

A cidadania nacional, portanto, percebida enquanto condição de submissão a determinado ordenamento normativo, só pode ser compreendida em sua singularidade, pois variável não só a depender do sistema jurídico, mas também de sua realização histórica. Determinada cidadania nacional pode, no entanto, ser apreendida em determinado momento histórico por meio de dois eixos distintos: 1) quanto aos critérios de acesso ao estatuto de cidadania; e 2) quanto à qualidade dos direitos e funções atribuídas à cidadania.³²

3.1. Critérios de acesso ao status de cidadão nacional: a cidadania quanto à titularidade

Os critérios de acesso determinam quem, perante determinado Estado, será cidadão ou estrangeiro. O status de cidadão é determinado pela nacionalidade, que pode ser originária, se resulta do nascimento ou de outra condição considerada pelo Estado como suficiente para atribuir-lhe tal status, ou adquirida, para a qual pode-se exigir a manifestação de vontade da pessoa e/ou o preenchimento de determinadas condições. Ao cidadão originário ou primário diz-se *cidadão nato*; ao de cidadania adquirida ou secundária, *cidadão naturalizado*.

Há dois critérios para a determinação da nacionalidade primária: cidadania por lugar de nascimento (*jus soli*) ou cidadania por descendência ou origem sangüínea (*jus sanguinis*). Pelo critério da descendência, não é suficiente ter nascido em determinado país para ter acesso à sua cidadania. Nesse caso, a cidadania tem por base a ascendência ou a apropriação de qualidades étnico-

³² "Citizenship" In: RITZER, George (org.) **The Blackwell Encyclopedia of Sociology**, Oxford: Blackwell, 2007. p. 497-500 Disponível em: <http://www.jackbarbalet.com/uploads/CITIZENSHIP.pdf>

culturais e somente o nascimento em território nacional não é suficiente para garantir o acesso à cidadania.

No Brasil, desde a Constituição do Império, adotou-se o critério do *jus soli*. A Constituição brasileira de 1988 (artigo 12, I) considera brasileiro nato: 1) o nascido no Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que não estejam a serviço de seu país; 2) no estrangeiro, de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço do governo brasileiro; e 3) no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que venham a residir no Brasil e optem, em qualquer tempo, pela nacionalidade brasileira. São considerados brasileiros naturalizados (CF, artigo 12, II): 1) os que, na forma da lei, adquiram a nacionalidade brasileira, sendo exigida aos originários dos países de língua portuguesa apenas residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral (naturalização expressa ordinária); e 2) os estrangeiros de qualquer nacionalidade, residentes no Brasil há mais de 15 anos ininterruptos e sem condenação penal, desde que requeiram a nacionalidade brasileira (naturalização expressa extraordinária).

3.2. Direitos, deveres e funções atribuídas ao cidadão: a cidadania quanto ao conteúdo

Em termos de cidadania nacional, a cada conformação jurídica do Estado há uma diferente delimitação dos conteúdos da cidadania. Isso porque, ao se tomar a cidadania enquanto vinculação a certo sistema jurídico-político, será o respectivo ordenamento normativo que determinará o rol de direitos e deveres do cidadão. Esses direitos e deveres de cidadania não se limitam aos atinentes à participação política, mas referem-se a todo o complexo normativo a que se submete o indivíduo. O conteúdo do status de cidadania está em

constante transformação, pois refere-se ao ordenamento vigente em determinado momento histórico e revela-se de maneira peculiar em cada tempo e lugar.

As mudanças políticas e sociais que se operaram no século XVIII e que tiveram como referencial teórico o iluminismo culminaram nas declarações de direitos, de que é expressão maior a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789³³. Concebidas sob a doutrina do direito natural, essas declarações afirmavam como direitos inatos e inalienáveis a vida, a liberdade, a igualdade e a propriedade. No entanto, esses direitos só eram efetivamente reconhecidos ao serem positivados no âmbito de cada Estado nacional³⁴.

Para BOBBIO, o tempo em que as teorias jusnaturalistas enunciadas nas declarações americana (1776) e francesa (1789) foram incorporadas aos textos constitucionais dos Estados, consiste no “segundo momento da história da Declaração dos Direitos do Homem”, caracterizado pela “passagem da teoria à prática”. Ressalta Bobbio que, embora as declarações de direito tivessem efetuado a distinção entre direitos do homem e direitos do cidadão, não se viu nesse período propriamente direitos do homem, mas apenas direitos do cidadão, pois os direitos do homem só eram reconhecidos enquanto direitos do cidadão deste ou daquele Estado particular.³⁵

³³ Apesar de a declaração francesa ser posterior à americana, segundo COMPARATO, “enquanto os norte-americanos mostraram-se mais interessados em firmar sua independência em relação à coroa britânica do que em estimular igual movimento em outras colônias européias, os franceses consideraram-se investidos de uma missão universal de libertação dos povos. E, efetivamente, o espírito da Revolução francesa difundiu-se, em pouco tempo, a partir da Europa, a regiões tão distantes quanto o subcontinente indiano, a Ásia Menor e a América Latina”. COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 5ª ed., 2007., pp. 52-53.

³⁴ No Brasil, este modelo foi consagrado na Constituição republicana de 1891, que incorporou ao texto constitucional a declaração de direitos do cidadão em seus artigos 72 a 78.

³⁵ BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 29.

Décadas depois, na Declaração Universal dos Direitos do Homem, em seu artigo XV, proclamou-se que “todo homem tem direito a uma nacionalidade”. Nesse sentido, a cidadania nacional, ou seja, esse status de pertencimento a determinado ordenamento jurídico, passou a ser reconhecido na ordem jurídica internacional como um direito subjetivo de todos os homens.³⁶

A positivação de direitos humanos no âmbito dos Estados resultou também na distinção, elaborada pela doutrina alemã, entre direitos do homem e direitos fundamentais (*Grundrechte*), passando estes últimos a indicar “os direitos humanos reconhecidos como tais pelas autoridades às quais se atribui o poder político de editar normas”³⁷, ou seja, os direitos humanos positivados nas Constituições nacionais. Nesse sentido, a compreensão do conteúdo da cidadania, de certa forma, alinha-se ao estudo dos direitos fundamentais, tema sobre o qual se debruçam muitos juristas, sobretudo constitucionalistas. Sob o viés constitucional, as contribuições teóricas voltadas à ampliação, concretização e efetivação dos direitos fundamentais voltam-se, em conseqüência, também à ampliação e efetivação da cidadania. É preciso cautela, no entanto, em se afirmar que os direitos fundamentais constituem o conteúdo da cidadania, porquanto embora lhe sejam essenciais, como se verá adiante, não esgotam seu significado.

³⁶ Accioly, Hidelbrando. **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 14^a ed., 2000. p. 358-360.

³⁷ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 5^a ed., 2007. p. 58-59.

4. A concepção moderna ampliada: cidadania social

Viu-se até aqui que, ao tempo em que se afirmou o Estado constitucional, consolidou-se a noção de cidadania enquanto status decorrente do vínculo jurídico a determinada comunidade política nacional, que se traduz na titularidade de direitos e deveres. Esse status, revelador de um ideal de igualdade, foi reconhecido indistintamente a todos os indivíduos, primeiramente nos textos das declarações de direitos, depois nos textos das Constituições nacionais.

A concepção moderna de cidadania foi precedida e influenciada por duas noções principais: a de participação política e a de pertencimento a uma comunidade jurídica, cujas origens são atribuídas, respectivamente, às experiências grega e romana³⁸. A de origem grega, que corresponde à concepção clássica, embora integrada ao status jurídico do nacional por meio da titularidade de direitos políticos, permaneceu como concepção relativamente autônoma, sob a designação “cidadania política” ou “cidadania ativa”.

A outorga do título de cidadão a todos os nacionais pretendeu ser uma expressão de igualdade, consubstanciada na “igualdade perante a lei”. No primeiro momento do Estado moderno, no entanto, essa igualdade permaneceu, em grande medida, no plano formal, ou seja, foi uma conquista retórica que se concretizou na letra da lei, mas não na prática. A igualdade foi sobrepujada por um valor ainda mais caro ao Estado liberal: o da liberdade. Acreditava-se que,

³⁸ Ao se afirmar que a cidadania moderna foi resultado dessa dupla herança — da *polis* grega (participação política) e do império romano (status jurídico) — é preciso fazer a ressalva de que os referentes históricos foram, na modernidade, interpretados e adaptados a uma realidade completamente diversa, e, nesse sentido, as noções modernas de “participação política” e de “status jurídico” estão longe de guardar identidade com o que foram em suas origens. Nesse sentido, GUARINELLO, Norberto Luiz. “Cidades-Estado na Antiguidade Clássica”. In: PINSKY, Jaime e PINSKY, Carla B. (org.) **História da Cidadania**, São Paulo: Contexto.

garantindo-se a liberdade, os demais direitos, inclusive o de igualdade, dela decorreriam naturalmente. A cidadania era identificada sobretudo como uma esfera individual de proteção contra a intervenção estatal. Os direitos de cidadania foram especialmente identificados como direitos negativos, que garantiam uma imunidade contra a ingerência estatal arbitrária.

O ideal de liberdade esteve intimamente ligado ao fenômeno da ascensão da burguesia e do desenvolvimento do capitalismo. Com o passar do tempo, no entanto, ao conceber a liberdade enquanto afastamento do Estado da esfera privada, esse modelo acabou por culminar em uma manifesta contradição no plano social. Inicialmente, o Estado liberal trouxe incontestáveis benefícios, dentre os quais, DALLARI cita as condições para o rápido progresso econômico, a valorização do indivíduo, o despertar da consciência para a importância da liberdade humana e o controle legal do exercício do poder político. As limitações do modelo liberal, no entanto, despontaram sem demora. Para o mesmo autor,

“(...) a valorização do indivíduo chegou ao *ultra-individualismo*, que ignorou a natureza associativa do homem e deu margem a um comportamento egoísta, altamente vantajoso para os mais hábeis, mais audaciosos ou menos escrupulosos. Ao lado disso, a concepção individualista da liberdade, impedindo o Estado de proteger os menos afortunados, foi a causa de uma crescente injustiça social, pois, concedendo-se a todos o *direito* de ser livre, não se assegurava a ninguém o *poder* de ser livre. Na verdade, sob pretexto de valorização do indivíduo e proteção da liberdade, o que se assegurou foi uma situação de privilégio para os que eram economicamente fortes.” (Grifos do autor)³⁹

O Estado liberal, ao contrário do que pretendido nas declarações de direitos, resultou em uma igualdade que subsistiu apenas no plano formal. A compreensão da liberdade enquanto afastamento do Estado significou não só uma supervalorização da esfera privada, mas também uma apropriação do

³⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo, Saraiva. 25ª ed., 2005. p. 280-281.

espaço público por uma determinada parcela da sociedade⁴⁰. O liberalismo era invocado apenas na medida dos interesses das classes dominantes, que tinham sua participação na condução do Estado garantida justamente em decorrência das desigualdades sociais. Essa percepção acirrou as críticas ao modelo de Estado liberal, possibilitando que as novas teorias do Estado, sobretudo o socialismo marxista, ganhassem espaço.

Em resposta a essas contradições, sobreveio um novo paradigma estatal: o Estado Social. Dentre os fatores que marcaram a ruptura entre um e outro modelo, estão o agravamento das desigualdades sociais em decorrência da Revolução Industrial, a organização de novos grupos sociais, em especial da classe operária, o surgimento das teorias socialistas, com destaque para o socialismo marxista, e a eclosão dos movimentos revolucionários na Europa a partir de 1848. A ascensão do paradigma social firmou-se sobretudo a partir da Constituição de Weimar, de 1919.

Foi nesse contexto, de emergência recente do Estado social, que o sociólogo Tomas Humphey Marshall (1893-1981) registrou suas reflexões acerca da cidadania enquanto "medida efetiva de igualdade". Sua conferência, depois publicada sob o título "*Citizenship and Social Class*"⁴¹, tornou-se "a pioneira e

⁴⁰ ARAÚJO PINTO, Cristiano Paixão. "Arqueologia de uma distinção: o público e o privado na experiência histórica do direito". In: OLIVEIRA PEREIRA, Claudia Fernanda (org.) **O novo direito administrativo brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 20.

⁴¹ O texto refere-se a uma conferência proferida por T. H. Marshall na Universidade de Cambridge, em homenagem a Alfred Marshall, economista inglês. Foi publicado pela primeira vez em 1949 pela mesma universidade. A versão em língua portuguesa, sob o título "Cidadania, Classe social e Status", foi editada no Brasil em 1967, pela Zahar Editores, Rio de Janeiro.

mais notória formulação teórica sobre cidadania nas ciências sociais do século passado”⁴².

4.1. A cidadania em T. M. Marshall

Marshall definiu a cidadania como um *status de participação integral na sociedade*, cujo pressuposto maior seria uma medida efetiva de igualdade entre os indivíduos. Além de desmascarar a “igualdade” liberal, Marshall deixou como contribuição inovadora sua distinção entre direitos civis, políticos e sociais, que consubstanciariam “os três elementos da cidadania”. Para Marshall, a solução para a desigualdade estaria na aquisição de direitos sociais. A cidadania é considerada não só um vínculo político-jurídico entre indivíduo e Estado, mas um status social. A cidadania desenhada por Marshall é, por isso, designada **cidadania social**:

“A cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido e em relação à qual a aspiração pode ser dirigida.”⁴³

Suas idéias são, em grande medida, um esforço de conciliação entre um ideal de cidadania apoiada na igualdade real e o sistema de classes capitalista. Para isso, Marshall se apoiou nos direitos sociais enquanto elemento essencial da cidadania.⁴⁴

⁴² BELLO, Enzo. **Política, cidadania e direitos sociais**. Um contraponto entre os modelos clássicos e a trajetória da América Latina. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito). Departamento de Direito, PUC-Rio, Rio de Janeiro. p. 15.

⁴³ MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 76

⁴⁴ À época em que Marshall defendeu que os direitos sociais seriam realizáveis por meio da política social desenvolvida pelo Estado existente, seu ponto de vista não era completamente aceito. A idéia de que os direitos sociais apenas podiam ser obtidos por meio da reconstrução socialista da

Os direitos sociais, por meio da concessão de benefícios em gênero (prestações materiais⁴⁵), garantiriam um status mínimo de igualdade. Ao assegurar a todos um *rendimento real*, materializando uma igualdade mínima, estaria assegurada a cidadania, que, em Marshall, equivale a uma “medida efetiva de igualdade” entre os indivíduos. A partir desse limite mínimo de igualdade, as desigualdades próprias e necessárias ao sistema capitalista, decorrentes do *rendimento em dinheiro*, estariam legitimadas, sobretudo pelo sistema educacional e pelos critérios de mérito⁴⁶. Dessa forma, para Marshall, seria possível concretizar a igualdade formal entre todos o indivíduos, ao menos “em um patamar mínimo de civilidade”, preservando ao mesmo tempo os elementos essenciais de um mercado livre⁴⁷.

Uma inovação no tratamento teórico de Marshall foi a decomposição da cidadania em três elementos, em sua percepção de que, com base na experiência histórica inglesa, seria possível “atribuir o período de formação da vida de cada um [dos direitos de cidadania] a um século diferente — os direitos civis ao século XVIII, os políticos ao XIX e os sociais ao XX”⁴⁸.

economia e da sociedade estavam muito mais difundidas. BARBALET, J. M. **A cidadania**. Lisboa: Editorial Estampa, 1989. p. 103.

⁴⁵ Sobre os direitos a prestações, vide:

CANOTILHO, J.J. Gomes. “A Problemática dos Direitos a Prestações”. In **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 7ª ed., 2003. pp. 477-490.

SARLET, Ingo Wolfgang. “A eficácia dos direitos sociais na sua dimensão prestacional como problema específico”. In **A eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2007. pp. 296-387.

⁴⁶ Marshall afirma que o direito do cidadão na seleção e mobilidade sociais é o direito à igualdade de oportunidade de educação, o que eliminaria os privilégios hereditários. As desigualdades criadas pelo sistema de ensino, com base no mérito, seriam desigualdades legítimas. Para Marshall, “o status adquirido através da educação é ostentado como o selo da legitimidade, porque foi conferido por uma instituição destinada a dar ao cidadão os seus justos direitos”. MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 102.

⁴⁷ “O ponto de vista de Marshall não é que os direitos sociais derrotam o sistema capitalista de classe, mas que eliminam as tensões de classe implícitas nas relações de mercado que são incapazes, por si só, de proporcionar segurança social e econômica aos que nelas participam” (BARBALET, idem, p. 95).

⁴⁸ MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 66.

Essa afirmação ganhou notoriedade e é, em alguma medida, semelhante à “Teoria das gerações de direitos fundamentais”, muito difundida entre os constitucionalistas brasileiros. A semelhança está no fato de que tanto essa teoria quanto a afirmação de Marshall partem do critério histórico-cronológico para segmentar os direitos em categorias distintas⁴⁹. Diferem, no entanto, porque a decomposição da cidadania em três elementos foi tratada por Marshall como um problema a ser solucionado. Sua percepção partiu da premissa de que, na sociedade feudo-medieval, a cidadania significava uma participação integral na sociedade. Com a fusão geográfica dos feudos (formação dos Estados nacionais) e a separação funcional do Estado (tripartição de poderes e democracia representativa), os elementos da cidadania teriam sido separados (elementos civil, político e social):

“O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual — liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual. Isto nos mostra que as instituições mais intimamente associadas com os direitos civis são os tribunais de justiça. Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. As instituições correspondentes são o parlamento e conselhos do Governo local. O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais.”⁵⁰

Barbalet adverte que “isso não deve ser tomado como indicativo de uma atitude evolutiva da parte de Marshall, pois que este acrescenta também que um tal escalonamento no tema deve ser tratado com razoável elasticidade’ e que estes desenvolvimentos separados tinham, na realidade, tendência para se sobreporem” (BARBALET, J. M. **A cidadania**. Lisboa: Editorial Estampa, 1989. p. 19)

⁴⁹ Critica-se a teoria das gerações de direitos por tratar os direitos fundamentais como valores divisíveis, dando margem a interpretações que priorizam os direitos de liberdade (direitos de primeira geração) em detrimento dos direitos sociais (direitos de segunda geração). Vide: LIMA, George Marmelstein. **Críticas à teoria das gerações (ou mesmo dimensões) dos direitos fundamentais**. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 173, 26 dez. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4666>> Acesso em: 19.5.2009.

⁵⁰ MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. pp. 63-64.

Para Marshall, a questão que deveria ser enfrentada seria a de como reconstruir, em uma sociedade complexa, uma cidadania integral, o que significaria a reintegração desses elementos e a reaproximação dos indivíduos às instituições garantidoras de cada um deles, no caso, o Poder Judiciário (direitos civis), o Parlamento e o Governo (direitos políticos) e o sistema educacional e os serviços sociais (direitos sociais)⁵¹. Essas instituições, para Marshall, têm a importância de serem garantidoras não só do reconhecimento de direitos, mas da garantia de que os direitos reconhecidos poderiam ser usufruídos na prática⁵².

A cidadania social é constituída por um princípio de igualdade que, no início do Estado moderno, não teria conflitado com o sistema de classes, porque “o núcleo da cidadania, nesta fase, se compunha de direitos civis. E os direitos civis eram indispensáveis a uma economia de mercado competitivo”.⁵³ No entanto, a pseudo igualdade do status uniforme de cidadania serviu para legitimar um outro tipo de desigualdade. Percebeu-se que mesmo os direitos civis não podiam ser exercidos por quem não possuísse propriedade ou educação.

Marshall relata que, no primeiro momento do Estado moderno na Inglaterra, “as classes trabalhadoras, ao invés de herdarem uma cultura distinta conquanto simples, são agraciadas com uma imitação barata de uma civilização que se tornou nacional”⁵⁴. Afirma o sociólogo inglês que “a igualdade perante a lei não existia”⁵⁵.

⁵² MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 66

⁵³ Ibidem, p. 79

⁵⁴ Ibidem, p. 77.

⁵⁵ Ibidem, p. 80.

Em um segundo momento, procurava-se o progresso social por meio do fortalecimento dos direitos civis e não pelo estabelecimento de direitos sociais. Assim, o exercício de direitos civis tornou-se o instrumento pelo qual os cidadãos habilitaram-se a certos direitos sociais, o que se deu principalmente pela atuação dos sindicatos de trabalhadores. Para Marshall, o método normal de assegurar direitos sociais seria o exercício do poder político, no entanto, a atuação dos sindicatos, apoiada na aceitação do direito de barganha como extensão dos direitos civis, proporcionou um meio de assegurar reivindicações básicas por elementos de justiça social⁵⁶.

Em um terceiro período, no final do século XIX, com a percepção de que a titularidade de direitos civis e políticos teriam exercido pouca influência direta sobre a desigualdade social, várias políticas sociais foram implantadas com base em pesquisas elaboradas pelo governo⁵⁷. No mesmo período, um rápido desenvolvimento econômico propiciou a produção e o consumo em massa. Como consequência de uma série de fatores, a qualidade de vida da população como um todo foi elevada. Isso se deu, contudo, mais pelo valor de mercado da força de trabalho do que pela aceitação dos direitos sociais como elemento essencial da cidadania.

Das conclusões de Marshall, extrai-se que os direitos sociais representariam não só um dos elementos de conteúdo da cidadania, mas o

⁵⁶ Para Marshall, "isso constituiu uma anomalia, já que, até então, os direitos políticos é que eram usados para a ação coletiva através do Parlamento e conselhos locais, ao passo que os direitos civis eram extremamente individuais e tinham, portanto, se harmonizado com o individualismo dos primórdios do capitalismo. O sindicalismo criou uma espécie de cidadania industrial secundária que, naturalmente, se imbuíu do espírito adequado a uma instituição de cidadania. Os direitos civis coletivos podiam ser usados não apenas para barganha no verdadeiro sentido da palavra, mas para a afirmativa de direitos básicos" (MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 103)

⁵⁷ Sobretudo, como informa Marshall, as pesquisas de Booth, sobre "a vida e o trabalho do povo em Londres" e da Comissão Real, sobre "os pobres em idade avançada".

princípio garantidor de acesso e de desenvolvimento da cidadania e o único instrumento capaz de se opor às desigualdades geradas pelo sistema capitalista.

BARBALET observa que,

“[a] expansão da cidadania no Estado moderno é ao mesmo tempo a marca de contraste das suas realizações e a base das suas limitações. A generalização da cidadania moderna através da estrutura social significa que todas as pessoas, como cidadãos, são iguais perante a lei e que, portanto, nenhuma pessoa ou grupo é legalmente privilegiado. E, no entanto, a concessão de cidadania para além das linhas divisórias das classes desiguais parece significar que a possibilidade prática de exercer os direitos ou as capacidades legais que constituem o status do cidadão não está ao alcance de todos que os possuem. Por outras palavras, os que são desfavorecidos pelo sistema de classes não podem participar, na prática, na comunidade da cidadania à qual legalmente pertencem como membros. Esta impossibilidade é dupla, porque nestas circunstâncias os direitos de cidadania apenas formais não podem influenciar os condicionalismos que tornam a posse da cidadania ineficaz, se não inútil.”⁵⁸

4.2. A cidadania pós Marshall: o “retorno do cidadão”

A contribuição teórica de Marshall, ao ser identificada como “cidadania social”, ao contrário do que sugere a expressão, não se refere apenas à importância que Marshall conferiu aos direitos sociais como elemento essencial da cidadania, mas ao fato de que Marshall entendeu a cidadania “em termos não apenas das suas dimensões legais e políticas, mas também na sua componente social”. É por esta última razão que BARBALET⁵⁹ afirma que “qualquer interpretação da cidadania no mundo moderno e na teoria social e política deve,

⁵⁸ BARBALET, J. M. **A cidadania**. Lisboa: Editorial Estampa, 1989. p. 13.

⁵⁹ Jack Barbalet, sociólogo australiano, publicou em 1988 a obra *“Citizenship: Rights, Struggle and Class Inequality”*, que foi traduzida e publicada pela Editorial Estampa, Lisboa, em 1989, sob o título *“A cidadania”*. O livro contém uma releitura da teoria da cidadania de Marshall apoiada não só em “Cidadania e classe social”, mas no conjunto de sua obra, incluindo a análise das contribuições de seus principais intérpretes e críticos.

pois, prestar profunda atenção à contribuição de Marshall”⁶⁰. Segundo

BARBALET:

“Durante os últimos anos da década de 50 e os primeiros da de 60, *Citizenship and social Class* exerceu considerável influência sobre o pensamento sociológico, e desde o fim da década de 70 até hoje tem havido um renovado interesse pela obra.

Na literatura associada a estes períodos podemos encontrar interpretações bem diferentes, quase opostas, da argumentação de Marshall, as quais realçam determinados aspectos seus à custa dos outros, e portanto revelam da maneira menos feliz a sua complexidade. Os primeiros intérpretes de Marshall entenderam que ele preconizava a integração necessária da classe trabalhadora na sociedade capitalista através da evolução da cidadania e subsequente declínio da classe e do conflito de classes (Bendix, 1964; Dahrendorf, 1959). Mais recentemente e após um relativo esquecimento, talvez porque as interpretações da década de 60 foram consideradas um dado adquirido, Marshall voltou a ser objeto do interesse dos sociólogos, mas desta vez a ideia de que os sistemas de classe e de cidadania se opõem um ao outro, e de que a procura da cidadania pode promover mais do que reduzir o conflito de classes, é posta em destaque (Giddens, 1982; Goldthorpe, 1978; Lockwood, 1974; Turner, 1986). É claro que nem todos os intérpretes de Marshall do mesmo período partilhavam a opinião predominante a seu respeito. S. M. Lipset (1964, xx), por exemplo, diz que Marshall fomentou a perspectiva de que a sociedade ‘precisa do conflito’; e Barry Hindess (1987) considera Marshall um teórico da integração social, mais do que qualquer outra coisa.”⁶¹

A retomada dos estudos sobre a concepção de cidadania de Marshall a que se refere BARBALET deu-se a partir do final da década de 80, intensificando-se na década de 90. Esse período, no qual uma série de fatores e acontecimentos fez despertar um interesse renovado pelo tema da cidadania, foi simbolicamente identificado por KYMLICKA e NORMAN como “o retorno do cidadão”⁶².

Em Marshall, o status de cidadania foi ampliado, para significar um *status de participação integral na sociedade*. Os embates teóricos que se

⁶⁰ BARBALET, J. M. **A cidadania**. Lisboa: Editorial Estampa, 1989. p. 24.

⁶¹ BARBALET, idem, p. 25-26.

⁶² KYMLICKA, Will; WAYNE, Norman. **Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory**, Chicago: The University of Chicago Press, 1994, pp. 257-289. Versão em espanhol autorizada pelos autores: **El retorno del Ciudadano: Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía**, in *Cuadernos del CLAEH*, n. 75, Montevideo, 1996, pp. 81-112.

seguiram estiveram centrados sobretudo no conteúdo de direitos desse status e nas formas de garantir seu exercício. Por um lado, a cidadania era vista como “uma esfera em expansão em que novos direitos vêm somar-se a um conjunto crescente de outros direitos, à medida que são incluídas na comunidade nacional novas forças sociais”. Por outro, havia a preocupação quanto ao fato de que “o exercício dos direitos de cidadania nunca pode ser garantido e é freqüentemente precário”⁶³.

A questão do desenvolvimento histórico dos direitos de cidadania também despertou interesse. A explicação do desenvolvimento da cidadania em termos da aplicação dos direitos existentes na criação de novos direitos pareceu incompleta se não fossem levadas em consideração também outras condições sociais, tais como a base material de prosperidade econômica propiciada pelo crescimento do capitalismo.

Foi igualmente objeto de debates saber se os novos direitos incorporados ao status de cidadania seriam resultado de lutas⁶⁴ ou de concessões. Para BOBBIO, “os direitos do homem são direitos históricos, que emergem gradualmente das lutas que o homem trava por sua própria emancipação e das transformações das condições de vida que essas lutas produzem”⁶⁵. A posição de GIDDENS⁶⁶, de outro ângulo, é no sentido de que a conveniência do governo, e não apenas a luta de classes, pode alargar os direitos

⁶³ BARBALET, J. M. **A cidadania**. Lisboa: Editorial Estampa, 1989. p. 51.

⁶⁴ A luta pelo Direito é objeto dos clássicos “Como nasce o Direito”, de Carnelutti, e “A Luta pelo Direito”, de Ihering. Nas práticas sociais, no entanto, percebeu-se que muitos direitos não teriam sido conquistados, mas outorgados pelo Estado e, por vezes, com apoio nos interesses das oligarquias tradicionais.

⁶⁵ BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 31

⁶⁶ GIDDENS, S. “Class division, class conflict and citizenship rights” In: **Profiles and Critiques and Social Theory** *apud* Barbalet, idem, p. 61.

de cidadania.⁶⁷ Em sentido próximo, tratou-se da idéia de que o estado de guerra também promoveria a cidadania, sob argumentos de várias ordens: um, de que para empreender a guerra o Estado precisa do empenhamento das suas populações, o que pode ser comprado com o alargamento da cidadania; dois, o fato de que estado de guerra promove circunstâncias, tais como a compreensão da necessidade de se partilharem perigos e necessidades, que propiciam uma nova apreciação da responsabilidade coletiva e compartilhada; finalmente, o argumento de que o estado de guerra promove o pleno emprego e mercados de trabalho rarefeitos, o que favorece as lutas de trabalhadores e o alargamento dos direitos de cidadania. Além do estado de guerra, também a migração e as ideologias igualitaristas foram apontadas como co-responsáveis pelo “desenvolvimento da moderna cidadania democrática”⁶⁸.

A maior crítica lançada às idéias de Marshall foi a de que os direitos sociais não poderiam ser considerados propriamente elementos da cidadania, senão meios para a sua realização, ou seja, o bem-estar e segurança econômicos resultantes das políticas sociais deveriam ser concebidos não como direitos, mas como condições da cidadania.

Essas objeções apoiaram-se em várias razões. Considerou-se que, embora a política social tivesse potencial para fortalecer o sentido de responsabilidade dos cidadãos e garantir o status de cidadania, também é possível que mantivesse os cidadãos sob tutela. Por outro lado, argumentou-se que o status de cidadania deveria ser composto por direitos universais, e, ao contrário dos direitos civis e políticos, seria difícil, senão impossível, atribuir

⁶⁷ Therborn (1977), Giddens (1982), Gallie (1983) e Turner (1986), *apud* BARBALET, J. M. **A cidadania**. Lisboa: Editorial Estampa, 1989. p. 62-67.

⁶⁸ BARBALET, *idem*, pp. 70-71.

qualquer universalidade aos direitos sociais. Por fim, levantou-se o problema de que os direitos sociais implicam em custos, e as instituições associadas aos direitos sociais dependem diretamente das medidas fiscais que os suportam, sustentando-se que isso traz uma necessária instabilidade entre os direitos sociais e a sua base institucional. Essa instabilidade se agravaria ao se levar em conta que a base fiscal em que se apóia a segurança social depende de um contexto econômico constantemente sujeito a mudanças e a forças da economia internacional que o Estado nunca poderia controlar.

Essas críticas aos direitos sociais foram reforçadas pelo neoliberalismo das últimas décadas. Segundo KYMLICKA e NORMAN, os ataques aos direitos sociais provenientes da “nova direita” têm sido fundados, em síntese, nos argumentos de que: i) esses direitos seriam incompatíveis com as exigências de liberdade negativa e com o clamor por justiça com base no mérito; ii) seriam economicamente ineficientes; iii) criariam uma cultura de dependência e promoveriam uma cultura de passividade entre os desfavorecidos, reduzindo os cidadãos a clientes inativos da tutela burocrática do Estado. Contra esses argumentos, sustenta-se que é difícil encontrar alguma evidência de que as reformas neoliberais hajam atuado em favor de uma cidadania responsável. Ao contrário, teriam exacerbado as desigualdades de classe e o desemprego, o que teria levado os trabalhadores mais humildes a uma situação de perda de cidadania, ao terem se tornado incapazes de participar do espaço econômico⁶⁹.

Embora a tônica das críticas à cidadania social esteja centrada na questão dos direitos sociais, o debate acerca da cidadania que se seguiu a

⁶⁹ KYMLICKA, Will; WAYNE, Norman. **El retorno del Ciudadano: Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía.** In *Cuadernos del CLAEH*, n. 75, Montevideo, 1996.

Marshall culminou em um questionamento não só da concepção social de cidadania, mas à noção moderna de cidadania enquanto condição jurídica (em Marshall, status social) de que decorrem direitos. E embora Marshall tenha, em muitos aspectos, alargado a noção liberal de cidadania, não chegou a se afastar do paradigma moderno de cidadania enquanto status ou condição de pertencimento a determinada comunidade, de que decorrem direitos e deveres⁷⁰. Mesmo assim, suas considerações continuam a enriquecer as discussões acerca da cidadania e representam a maior referência teórica sobre a cidadania.

⁷⁰ Enzo Bello classifica a concepção de Marshall como “cidadania liberal-democrática ampliada”, que representaria a concepção canônica da cidadania moderna. BELLO, Enzo. **Política, cidadania e direitos sociais**. Um contraponto entre os modelos clássicos e a trajetória da América Latina. 2007. Capítulo 3. Dissertação (Mestrado em Direito). Departamento de Direito, PUC-Rio, Rio de Janeiro.

5. A concepção pós-moderna: a “nova cidadania”⁷¹

O ânimo que envolveu os estudos acerca da cidadania a partir dos anos 90 foi motivado por uma percepção crescente de que a concepção moderna — cidadania enquanto condição legal ou mesmo enquanto status jurídico-social de que decorre a titularidade de direitos e deveres — era insuficiente para dar conta das novas questões surgidas na sociedade contemporânea, cada vez mais complexa.

Segundo KYMLICKA e NORMAN, uma série de acontecimentos e tendências recentes — tais como a apatia crescente do corpo eleitoral e a dependência crônica dos programas de bem-estar nos Estados Unidos, o ressurgimento dos movimentos nacionalistas no leste europeu e as tensões causadas por uma população cada vez mais multicultural e multiracial na Europa ocidental —, estariam a demonstrar que

“(...) o vigor e a estabilidade de uma democracia moderna não dependem somente da justiça de sua ‘estrutura básica’⁷², senão também das qualidades e atitudes de seus cidadãos. Por exemplo, seu sentimento de identidade e sua percepção das formas potencialmente conflituosas de identidade nacional, regional, étnica ou religiosa; sua capacidade de tolerar e trabalhar em conjunto com indivíduos diferentes; seu desejo de participar no processo político com o propósito de promover o bem público e fiscalizar a atuação das autoridades; sua disposição para autolimitar-se e para exercer a responsabilidade pessoal por suas necessidades econômicas, assim como pelas decisões que afetam sua saúde e seu meio ambiente. Sem cidadãos que possuam essas qualidades, as democracias tornam-se instáveis e difíceis de se governar.” (Tradução nossa)⁷³

⁷¹ O termo “nova cidadania” parece já ter sido consagrado para designar a nova concepção. Vide: DAGNINO, Evelina. “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania”. In: **Anos 90 - Política e sociedade no Brasil**, DAGNINO, Evelina (org.). São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994. pp. 103-115. Vide também: LONDERO e RICHTER. **A Globalização e a nova cidadania**. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, vol. 2, n. 3, Novembro de 2007. Disponível em: <http://www.ufsm.br/revistadireito/eds/v2n3/a05.pdf>.

⁷² Aqui, em remissão à Teoria de justiça de RAWLS, “estrutura básica” refere-se ao modo pelo qual o sistema das instituições sociais determina os direitos e deveres fundamentais dos indivíduos e modela a divisão, entre eles, das vantagens geradas pela cooperação social. RAWLS, John. **Uma teoria de justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 7-8.

⁷³ KYMLICKA, Will; WAYNE, Norman. **El retorno del Ciudadano: Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía**. In *Cuadernos del CLAEH*, n. 75, Montevideo, 1996., p. 6.

A cidadania moderna, tanto em sua vertente liberal (“cidadania nacional”) quanto social (“cidadania social”), passa a receber a pecha de cidadania “passiva” ou “privada”, por ter enfatizado a titularidade de direitos passivos e desconsiderado obrigações de participação na vida pública. Dentre as limitações da concepção moderna de cidadania apontadas nas últimas décadas estariam, por exemplo, a necessidade de complementar, ou substituir, a aceitação passiva dos direitos de cidadania com o exercício ativo das responsabilidades e virtudes cívicas.

Por outro lado, percebeu-se a necessidade de revisar a definição de cidadania com o fim de incorporar o crescente pluralismo social e cultural da sociedade contemporânea, bem como a percepção de que a titularidade de direitos humanos independe da nacionalidade⁷⁴. Além disso, os fenômenos da globalização, das imigrações e do surgimento das comunidades de nações teriam resultado em uma crescente perda da conexão semântica entre cidadania e nacionalidade⁷⁵.

Desse “retorno do cidadão” resultou uma série de reflexões acerca da cidadania, que tiveram como referência principalmente questões sobre a necessidade de uma participação efetiva dos indivíduos na sociedade; as exigências de uma participação ética e responsável, incluindo-se noções de

⁷⁴ Cf. Constituição Federal de 1988, art. 5º, *caput*: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:” (Grifo nosso)

⁷⁵ Sobre cidadania e nacionalidade, vide HABERMAS, J., “Citizenship and nacional identity” In: BEINER, Ronald (org.) **Theorizing Citizenship**. Suny Press, 1994. p. 256. e HABERMAS, J., “Cidadania e identidade nacional”. In: **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Vol. II, Tempo Brasileiro, 2003. Sobre cidadania global, vide VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania: A sociedade civil na globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2001. e VIEIRA, Liszt. **Cidadania Global e Estado Nacional**. *Revista de Ciências Sociais*, vol. 42, n. 3, 1999. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/direitosglobais/cidadaniaglobal/cidadania_global.html

virtude cívica; identidade social pós-nacional; mecanismos de inclusão e de reconhecimento de grupos minoritários; e, por fim, questões de redistribuição, ou seja, alocação social de bens e recursos⁷⁶.

As diversas enunciações teóricas que aqui serão brevemente expostas, ou ao menos referidas, ainda que representem olhares e trajetórias diferentes, são suficientemente próximas a justificar que estivessem, neste trabalho, dispostas sob essa mesma macro concepção designada *nova cidadania*. O traço comum entre elas são as aproximações sucessivas de uma concepção de cidadania materializada no cotidiano social, substrato necessário à realização de um Estado democrático de direito efetivamente legitimado pela ação integrada de cidadãos livres e conscientes. É preciso ter em conta, no entanto, que essas formulações partem de experiências que se distinguem em muitos aspectos, principalmente se se levar em consideração as diferenças entre as experiências cívicas dos países centrais ou “do norte” e periféricos ou “do sul”. Em cada uma das diferentes abordagens dessa “nova cidadania” é possível perceber preocupações, estratégias e mecanismos que se dirigem à superação dos desafios próprios à realidade social de que emergem.

No Brasil, o “retorno do cidadão” recebe a contribuição significativa de acadêmicos das mais diversas áreas. O ponto de partida é quase sempre a compreensão compartilhada de nossa trajetória histórica e a consciência de que, no caso brasileiro, o caminho a ser perseguido até a concretização de uma cidadania pautada por uma participação igualitária, efetiva, ética e plural dos

⁷⁶ Sobre as tensões entre reconhecimento e redistribuição, vide FRASER, Nancy. **RECONHECIMENTO SEM ÉTICA?** Artigo originalmente publicado na revista *Theory, Culture & Society*, v. 18, p. 21-42, 2001. Tradução de Ana Carolina Freitas Lima Ogando e Mariana Prandini Fraga Assis publicada na revista *Lua Nova*, São Paulo, 70: 101-138, 2007. disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n70/a06n70.pdf>

indivíduos no espaço público faz-se mais longo, pois encontra como obstáculo as heranças de uma sociedade hierarquizada, desigual, do “jeitinho”⁷⁷, do “você sabe com quem está falando?”⁷⁸ e do “aos amigos tudo, aos inimigos a lei”.⁷⁹

A *nova cidadania* vem se afirmando mundialmente como contrapartida à cidadania nacional, à cidadania “passiva”, à “cidadania de papel”⁸⁰, à “cidadania tutelada”⁸¹ e à cidadania regulada: passa à condição de cidadania global, universal ou pós-nacional, deixa de ser status ou mesmo condição, para tornar-se atividade; rejeita a idéia de cidadania de direito, para tornar-se cidadania de fato; afirma-se como “cidadania emancipada”⁸². É marcada, portanto, por uma perspectiva pluralista, solidária, consciente, integradora e emancipatória do papel do indivíduo na sociedade.

Há uma inversão de perspectiva. A relação Estado-cidadão passa a ser vista também como cidadão-Estado, dando ênfase não só ao papel das

⁷⁷ DAMATTA, Roberto Augusto. **O que faz o Brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Ed. Rocco, 1986, pp. 63-71.

⁷⁸ DAMATTA, Roberto Augusto. **Carnavais, Malandros e Heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro.** Rio de Janeiro: Ed. Rocco, 1997. pp. 179-248.

⁷⁹ NORTE, Sergio Augusto Queiroz. **Da estadania a cidadania.** Disponível em: http://pascal.iseg.utl.pt/~socius/1/conf_cd/da.pdf

⁸⁰ DIMENSTEIN, Gilberto. **O cidadão de papel.** São Paulo: Ática, 2000.

⁸¹ DEMO, Pedro. **Cidadania tutelada e Cidadania assistida.** Campinas: ed. Autores Associados, 1995.

⁸² Em Boaventura, a análise da modernidade opera-se a partir de dois grandes pilares e da tensão dialética entre eles: o da regulação e o da emancipação. Boaventura defende uma reafirmação da subjetividade, que inclui as idéias de autonomia, liberdade, auto-reflexividade e auto-responsabilidade, em detrimento da cidadania regulada, ou seja, a afirmação de uma “nova cidadania” reconstruída sob o pilar da emancipação. Vide: SANTOS, Boaventura de Sousa. “Subjetividade, cidadania e Emancipação” In: **Pela Mão de Alice. O Social e o político na pós-modernidade.** 10ª ed. São Paulo: Cortez editora, 2005. e SANTOS, Boaventura de Sousa. **Do Pós-Moderno ao Pós-Colonial. E para além de um e outro.** Conferência de abertura do VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, realizado em Coimbra, de 16 a 18 de Setembro de 2004, disponível em: http://www.ces.uc.pt/misc/Do_pos-moderno_ao_pos-colonial.pdf

instituições estatais para garantir os direitos do cidadão⁸³, mas também ao papel do cidadão como legitimador das ações estatais. É o agir dos cidadãos, norteado pelos valores da dignidade, da igualdade e da liberdade, que fortalece as instituições⁸⁴, faz nascer o Direito e orienta as ações do Estado. A ótica passa do Estado instituído (Teorias do Estado) para o cidadão instituinte (Teorias da cidadania)⁸⁵.

Para além dessa inversão, a perspectiva também se amplia, pois a cidadania extravasa os limites da relação indivíduo-Estado, para abarcar a criação e ampliação de espaços públicos, ou seja, a cidadania não se limita aos espaços estatais, mas se realiza também na “rua”, nos dizeres de SOUSA JUNIOR, para quem “a rua (...) é uma metáfora do espaço público, do lugar do acontecimento, do protesto, da formação de novas sociabilidades e do estabelecimento de reconhecimentos recíprocos na ação autônoma da cidadania (autônomos: que se dão a si mesmos o direito)”⁸⁶.

⁸³ Para Marshall, o Poder Judiciário seria garantidor dos direitos civis, o Parlamento e o Governo dos direitos políticos e o sistema educacional e os serviços sociais dos direitos sociais.

⁸⁴ A ação dos cidadãos não é limitada à colaboração, valorização e controle das instituições estatais, mas se amplia para abarcar também a construção de novos espaços sociais. Vide: SADER *apud* SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. **Direito como Liberdade: O Direito Achado na Rua. Experiências Populares Emancipatórias de Criação do Direito**. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito. Universidade de Brasília, 2008., p. 146.

⁸⁵ KYMLICKA e NORMAN questionam se alguns desses estudos estariam voltados não a uma nova concepção de cidadania, mas tão somente a uma “cidadania boa”, ou seja, se estariam refletindo acerca do que significaria ser cidadão ou um bom cidadão. Sobre os limites de uma “teoria da cidadania”, vide: KYMLICKA, Will; WAYNE, Norman. **El retorno del Ciudadano: Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía**. In *Cuadernos del CLAEH*, n. 75, Montevideo, 1996.

⁸⁶ SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. **Direito como Liberdade: O Direito Achado na Rua. Experiências Populares Emancipatórias de Criação do Direito**. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito. Universidade de Brasília, 2008. p. 193.

Tomamos, portanto, esfera pública, para significar não o espaço estatal, mas todo o espaço de coexistência humana, excluído o espaço protegido pelo direito à privacidade.

Sobre esfera pública, vide:

VIEIRA, Liszt. “Modelos de Espaço Público”. In: **Os argonautas da cidadania: A sociedade civil na globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

ARAÚJO PINTO, Cristiano Paixão. “Arqueologia de uma distinção: o público e o privado na experiência histórica do direito”. In: OLIVEIRA PEREIRA, Claudia Fernanda (org.) **O novo direito administrativo brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

Para COVRE, só existe cidadania se houver a prática da reivindicação, da apropriação de espaços, o que pressupõe a consciência das pessoas de que elas não só têm direitos, mas são agentes da existência desses direitos⁸⁷, ou seja, a concretização do *direito a ter direitos*.

A percepção da cidadania enquanto práxis revela, de certa forma, um retorno aos ideais clássicos, à concepção rousseauiana de democracia e à noção de *cidadania ativa*. O retorno agora, no entanto, verifica-se mais fiel do que aquele experimentado no Estado liberal, quando a cidadania ativa recebeu uma conotação estreita que, para muitos autores, limita-se a designar a possibilidade de participação regulada do cidadão-eleitor.

É certo que a participação livre e autônoma do indivíduo no espaço público depende de uma série de condições materiais, tais quais o acesso à educação, saúde, moradia, etc. Sob o paradigma moderno, dir-se-ia que, para além dessas condições materiais, a cidadania, outorgada pelo Estado, seria o requisito primeiro para legitimar a participação do indivíduo nas esferas de poder. Sob o novo viés, a cidadania será não somente um requisito formal, mas efetivamente tanto o *agir* voltado a que as condições materiais de participação sejam satisfeitas e garantidas a todos (luta pelo reconhecimento de novos direitos e novos sujeitos de direitos), quanto o *agir* possibilitado pela confluência dessas condições (exercício de direitos e deveres). Esse agir, ultrapassando as barreiras da passividade individual e da burocracia estatal, para DAGNINO, “significa uma reforma moral e intelectual: um processo de aprendizagem social,

HARENDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 10ª ed., 2005. pp. 59-68.

⁸⁷ COVRE, Maria de Lourdes Manzini. **O que é cidadania**. Coleção Primeiros Passos. São Paulo: ed. Brasiliense, 3ª ed., 8ª reimpr., 1999. p. 10.

de construção de novos tipos de relações sociais, que implicam, obviamente, a constituição de cidadãos como sujeitos sociais ativos.”⁸⁸

A construção dessa “nova cidadania” é permeada por desafios. No Brasil, esses desafios partem, em primeiro lugar, da própria afirmação de um espaço que possibilite a ação do cidadão, ou seja, a construção de uma esfera pública pluralista, ainda insuficiente⁸⁹, o que se deve, em parte, à tradição da apropriação privada de espaços públicos e a corrupção endêmica dos agentes estatais. Com apoio em Luhmann, assim o diagnóstico de Marcelo Neves:

“De fato, no caso brasileiro, a instrumentalização sistêmica do direito pelos meios ‘dinheiro’ e ‘poder’ não tem sido contrapesada por sua indisponibilidade e pela imparcialidade do Estado de direito, que se fundamentariam na presença de uma ‘consciência moral universalista’ e numa racionalidade procedimental orientada *dissensualmente*. Rejeitada aqui a pretensão habermasiana de consenso racional, é possível sustentar-se que **a imparcialidade do Estado Democrático de Direito é assegurada pela pluralidade de procedimentos abertos a uma esfera pública heterogênea e universalista**. Somente sobre essa base pode-se falar de indisponibilidade do direito para o eventual agente de poder ou para a respectiva constelação concreta de dominação. **Todas as intervenções no direito, inclusive aquelas que resultam de sua instrumentalidade sistêmica, devem estar legitimadas juridicamente por procedimentos que, sem parcialidade, ‘exclusões’ e privilégios, permaneçam abertos à esfera pública como conexão comunicacional de cidadãos juridicamente iguais**. Além do mais, os fundamentos constitucionais da pluralidade procedimental e da institucionalização da cidadania tornam-se indisponíveis para o poder. Evidentemente, a experiência brasileira marca-se por formas de instrumentalização política, econômica e relacional de mecanismos jurídicos, apontando no sentido inverso à indisponibilidade do direito. Há uma forte tendência a desrespeitar o modelo procedimental previsto no texto da Constituição, de acordo com conformações concretas de poder, conjunturas econômicas específicas e códigos relacionais. Isso está associado à persistência de privilégios e ‘exclusões’ que obstaculizam

⁸⁸ DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?. In Daniel Mato (coord.), **Políticas de cidadania y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FCES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110.

DAGNINO, Evelina (org.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000, p. 88.

⁸⁹ No mesmo sentido, vide VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania: A sociedade civil na globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2001, pp. 72-73.

a construção de uma esfera pública universalista como espaço de comunicação de cidadãos iguais.”⁹⁰

Uma esfera pública heterogênea e universalista pressupõe, ainda, que os indivíduos pertençam a esse espaço e sejam a ele integrados. A questão da cidadania enquanto pertencimento leva em consideração o multiculturalismo e os grupos minoritários, que foram objeto, por exemplo, dos trabalhos de YOUNG, que cunhou a expressão “cidadania diferenciada”⁹¹ como mecanismo de reconhecimento de grupos minoritários. Para YOUNG, existiriam três categorias de direitos, que se referem a três tipos diferentes de grupo: *direitos especiais de representação* (em benefício das minorias, tais como mulheres, negros, idosos), *direitos de autogoverno* (em benefício de minorias nacionais), e *direitos multiculturais* (em benefício de imigrantes e comunidades religiosas).⁹²

Para além da questão do reconhecimento de minorias de gênero, etnia e religião, a integração dos cidadãos no espaço público brasileiro passa pela questão da *subintegração* (os subcidadãos) e da *sobreintegração* (os sobrecidadãos). Nas palavras de NEVES,

“(...) subintegração e sobreintegração implicam a insuficiente inclusão, seja, respectivamente, por falta de acesso (de integração positiva) ou de dependência (de integração negativa), constituindo posições hierárquicas facticamente condicionadas (não classificações baseadas em princípio), a saber, o fato de ser integrado nos sistemas funcionais ‘por baixo’ ou ‘por cima’. Em ambas as direções (para ‘baixo’ ou para ‘cima’) trata-se de

⁹⁰ NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil**. São Paulo: Martins Fontes, 2008. p. 70.

⁹¹ Exemplos de tutela dessa cidadania diferenciada tiveram início nos instrumentos internacionais de proteção aos direitos da criança (1959), direitos políticos da mulher (1952), do deficiente mental (1971), etc. Vide BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Sobre “Cidadania diferenciada”, vide “Cidadanía, identidad y diferencia”, in KYMLICKA, Will; WAYNE, Norman. **El retorno del Ciudadano: Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía**. In *Cuadernos del CLAEH*, n. 75, Montevideo, 1996., e YOUNG, Iris Marion. *Inclusion and democracy*, 2000. Capítulo 4. Tradução de Alexandre Morales. **Representação política, identidade e minorias**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a06n67.pdf>

⁹² Alinham-se também a essa idéia de inclusão a noção de “cidadania multidimensional”, vide “A Cidadania Multidimensional na Era dos Direitos”. In: TORRES, Ricardo Lobo (org.). **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2ª ed. Revista e atualizada, 2001, pp. 243-342.

limitação e unilateralidade na capacidade de imputação dos sistemas sociais em suas referências a pessoas. No âmbito do direito, isso significa que os sobreintegrados têm acesso aos direitos (e, portanto, às vias e garantias jurídicas), sem se vincularem efetivamente aos deveres e às responsabilidades impostas pelo sistema jurídico; os subintegrados, ao contrário, não dispõem de acesso aos direitos, às vias e garantias jurídicas, embora permaneçam rigorosamente subordinados aos deveres, às responsabilidades e às penas restritivas de liberdade. **Daí por que tanto os subcidadãos quanto os sobrecidadãos são carentes de cidadania, que, como mecanismo político-jurídico de inclusão social, pressupõe igualdade não apenas em relação aos direitos, mas também a respeito dos deveres, envolvendo uma relação sinalagmática de direitos e deveres fundamentais generalizados.**"⁹³ (Grifo nosso)

Além da questão da conformação de uma esfera pública pluralista e das questões de integração, viu-se também como limitações à cidadania a incapacidade ou o desinteresse dos indivíduos em participar ativamente seja na reivindicação de direitos, na defesa dos valores e bens comuns ou no cumprimento de deveres.

Parte das críticas voltadas à "cidadania regulada" tiveram também Marshall como alvo. Essas críticas se deveram em parte ao fato de que, pela densidade de sua obra, a cidadania marshalliana, único modelo teórico capaz de amparar uma Teoria da cidadania no final do século, tornara-se representativa da cidadania moderna. Marshall, no entanto, foi pioneiro ao indicar como questões relevantes tanto os deveres de cidadania, quanto mecanismos de cidadania participativa. O cidadão consciente de seus deveres e da importância de sua participação, para Marshall, era fruto do sistema educacional. Por isso mesmo, Marshall aponta o direito à educação como um direito social especial e um dever:

"A educação (...) é um serviço de um tipo único. É fácil afirmar-se que o reconhecimento do direito das crianças à educação não afeta o status da

⁹³ NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil**. São Paulo: Martins Fontes, 2008. p. 253.

cidadania mais do que o reconhecimento do direito das crianças à proteção contra o excesso de trabalho e maquinaria perigosa, simplesmente porque as crianças, por definição, não podem ser cidadãos. Mas tal afirmativa é enganosa. A educação das crianças está diretamente relacionada com a cidadania, e, quando o Estado garante que todas as crianças serão educadas, este tem em mente, sem sombra de dúvida, as exigências e a natureza da cidadania. Está tentando estimular o desenvolvimento de cidadãos em formação. **O direito à educação é um direito social de cidadania genuíno porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva. Basicamente, deveria ser considerado não como o direito da criança frequentar a escola, mas como o direito do cidadão adulto ter sido educado. (...) A educação é um pré-requisito necessário da liberdade civil.**

(...)

(...) Tornou-se cada vez mais notório, com o passar do século XIX, que a democracia política necessitava de um eleitorado educado e de que a produção científica se ressentia de técnicos e trabalhadores qualificados. **O dever de auto-aperfeiçoamento e de autocivilização é, portanto, um dever social e não somente individual, porque o bom funcionamento de uma sociedade depende da educação de seus membros.** E uma comunidade que exige o cumprimento dessa obrigação começou a ter consciência de que sua cultura é uma unidade orgânica e sua civilização uma herança nacional. Depreende-se disto que o desenvolvimento da educação primária pública durante o século XIX constituiu o primeiro passo decisivo em prol do restabelecimento dos direitos sociais da cidadania no século XX.⁹⁴ (Grifo nosso)

Nos países centrais, o desinteresse crescente dos indivíduos em tomar parte das responsabilidades do Estado⁹⁵ levou a algumas formulações que pretendiam não só equilibrar direitos e responsabilidades, mas também fomentar uma participação ativa e responsável no espaço público. Essas formulações foram separadas por KYMLICKA e NORMAN em quatro grandes grupos⁹⁶:

⁹⁴ MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. pp. 73-74.

⁹⁵ KYMLICKA e NORMAN citam uma pesquisa do começo dos anos 90 segundo a qual somente 12% dos adolescentes estadunidenses pensavam que votar fosse algo importante para ser um bom cidadão. Segundo eles, comparações com resultados similares de pesquisas realizadas durante 50 anos revelaram que a população jovem contemporânea é a que menos conhece, menos se preocupa e menos critica suas lideranças e instituições. KYMLICKA, Will; WAYNE, Norman. **El retorno del Ciudadano: Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía**. In *Cuadernos del CLAEH*, n. 75, Montevideo, 1996. p. 16.

Como exemplo de pesquisas similares realizadas no Brasil, vide: AMORIM, Maria Salete Souza de. **Cidadania e Participação Democrática**. Anais do II Seminário Nacional de Movimentos Sociais, Participação e Democracia. 25 a 27 de abril de 2007, UFSC, Florianópolis, Brasil. Disponível em: http://www.sociologia.ufsc.br/npms/maria_amorim.pdf

⁹⁶ KYMLICKA, Will; WAYNE, Norman. **El retorno del Ciudadano: Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía**. In *Cuadernos del CLAEH*, n. 75, Montevideo, 1996. pp. 16-25

i) os defensores da democracia participativa, que apresentam como alternativa a outorga de mais poderes aos cidadãos por meio da dispersão do poder estatal em uma série de instituições democráticas locais. Seus críticos afirmam que, embora se reconheça uma função educativa na participação democrática, esta não seria apta, por si mesma, a ensinar a responsabilidade e a tolerância aos indivíduos. Tão somente a criação de novos meios de participação democrática não seria capaz de assegurar que os cidadãos participem responsabilmente, visando o bem comum e não os seus interesses pessoais;

ii) os adeptos do republicanismo cívico, que defendem uma democracia participativa ao extremo, enfatizando o valor intrínseco da atividade política para os que dela tomam parte. A participação política consistiria na forma mais elevada de coexistência humana, de tal sorte que, sem participação política, o indivíduo se tornaria um "ser radicalmente incompleto e atrofiado"⁹⁷. Em objeção a essa alternativa, argumenta-se que essa concepção está claramente em conflito com a compreensão da maioria das pessoas, que não encontra sua principal fonte de felicidade na política, mas na vida familiar, no trabalho, na religião e no ócio;

iii) os teóricos da sociedade civil, adeptos do pensamento comunitarista, que sustentam que o mercado e a participação política são insuficientes para gerar uma consciência cívica e a autodeterminação pessoal, condições essenciais para uma democracia saudável. Essas condições teriam uma maior possibilidade de serem adquiridas mediante a organização voluntária da sociedade civil. Em grupos voluntários, a incapacidade de lidar com as responsabilidades próprias ao desenvolvimento das atividades do grupo leva a

⁹⁷ KYMLICKA, Will; WAYNE, Norman. **El retorno del Ciudadano: Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía.** In *Cuadernos del CLAEH*, n. 75, Montevideo, 1996. p. 18

uma desaprovação, e não necessariamente a uma punição legal. Contudo, como essa desaprovação vem da família, dos amigos, dos colegas ou dos companheiros, apresenta-se como um incentivo, muito mais forte do que a sanção de um Estado impessoal, a que os indivíduos atuem responsabilmente. Essa solução é criticada por minimizar o fato de que as organizações voluntárias, embora possam ser uma importante escola das virtudes cívicas, não são movidas por esse objetivo, mas pelo de fomentar ou preservar certos valores ou bens, o que pouco tem a ver com a promoção da cidadania;

iv) os teóricos da virtude liberal, que embora sejam freqüentemente criticados por estabelecerem um desequilíbrio entre direitos e deveres de cidadania, foram responsáveis por um grande avanço nos trabalhos acerca da importância da virtude cívica, dentre eles, a classificação das virtudes necessárias para o exercício responsável da cidadania em: virtudes gerais (coragem, respeito à lei, lealdade); virtudes sociais (independência, tolerância); virtudes econômicas (auto-suficiência, ética no trabalho, adaptabilidade às mudanças econômicas e tecnológicas); e virtudes políticas (capacidade de reconhecer e respeitar os direitos dos outros, capacidade de avaliar o desempenho dos ocupantes de cargos públicos, disposição para participar do debate público).

Por caminhos diferentes, essas formulações pretendem fomentar uma consciência da importância não só da participação dos cidadãos no espaço público, mas de uma participação responsável e virtuosa. No Brasil, a conscientização dos cidadãos quanto ao seu papel na sociedade tem sido objeto de reflexão sobretudo dos educadores, no âmbito dos estudos acerca da

educação para a cidadania e da educação popular⁹⁸. Por outro lado, várias iniciativas de promoção da cidadania conjugam programas educacionais de capacitação ao exercício e defesa consciente de direitos. Pode-se citar como exemplos dessas iniciativas no campo jurídico o curso de formação de Promotoras Legais Populares⁹⁹ e o Projeto Cidadania Ativa¹⁰⁰.

A questão da educação para a efetivação da cidadania ganha ainda maior relevo na concepção ampliada, embora esteja presente desde quando a ação educativa deixou de ser uma prática privada para tornar-se uma instituição social. A formação ética dos futuros cidadãos foi o primeiro e também o mais constante sentido atribuído ao papel da escola¹⁰¹. A educação para a nova cidadania, no entanto, não se limita ao espaço escolar. Movimentos sociais são freqüentemente conjugados com ações de formação, conscientização e capacitação de seus agentes. A mídia, outro espaço de formação de opiniões e de construção do senso comum, tem um poder sobre as massas que muitas

⁹⁸ O artigo 205 da Constituição brasileira de 1988 assim dispõe: "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". Sobre educação para a cidadania, vide:

VALLE, Lílian do. **Ainda sobre a formação do cidadão: é possível ensinar a ética?**. Educ. Soc. [online]. 2001, vol.22, n.76, pp. 175-196;

MONTEIRO SILVA, Aida Maria. **Escola Pública e a formação da Cidadania: possibilidades e limites**. Tese disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/teses/edh/br/pe/teseaida.pdf>;

VOLPATO, Marilene Barreto. **Formação para a Cidadania no Ensino Fundamental numa perspectiva gramsciana**. Dissertação disponível em: <http://biblioteca.universia.net/ficha.do?id=3946590>;

RIBEIRO, Marlene. **Educação para a cidadania: questão colocada pelos movimentos sociais**. Educação e Pesquisa, São Paulo, v.28, n.2, p. 113-128, jul./dez. 2002;

PINSKY, Jaime. **Cidadania e educação**. São Paulo: Contexto, 1998.

VIEIRA, Maria de Fátima Santos. **A emancipação como constituinte, a educação popular como instituinte: rumo aos inéditos-viáveis na superação das situações-limite**. V Colóquio Internacional Paulo Freire – Recife, 19 a 22 de setembro 2005.

⁹⁹ Sobre o projeto de capacitação de Promotoras Legais Populares, vide: <http://www.mre.gov.br/dc/textos/revista7-mat17.pdf>

¹⁰⁰ Prática vencedora na categoria Advocacia no Premio Inovare 2008. Alunos e professores do curso de Direito trabalham voluntariamente e de forma interdisciplinar na formação de agentes de cidadania. A partir da elaboração de cartilhas e realização de palestras e seminários em escolas públicas e na própria Universidade, a comunidade é orientada sobre seus direitos fundamentais, resgatando a cidadania da população de Fortaleza. Vide: <http://www.premioinnovare.com.br/>

¹⁰¹ VALLE, idem.

vezes é negligenciado. Integram ainda esse espaço educacional em sentido amplo, campanhas institucionais de conscientização de deveres, cartilhas de direitos, entre outros.

Mesmo a cidadania enquanto titularidade de direitos e deveres (concepção moderna) é mediada pela educação, sobretudo na era da crescente juridicização das relações sociais. Exige-se um mínimo de domínio do código jurídico referente às relações comerciais, contratuais, sociais de um modo geral. O conhecimento de direitos e deveres e a aquisição de ferramentas para fazer uso de instrumentos jurídicos, no entanto, ainda não é privilegiado nos bancos escolares. No Brasil, o conhecimento jurídico foi historicamente voltado às elites, e é algo que ainda não mudou. A escola privilegia a formação para ingresso no espaço econômico, como se, a partir dele, a cidadania estivesse garantida. O ensino de direitos e deveres permanece fragmentado e relegado a um processo educacional informal de que a escola pouco toma parte.

A cidadania é mediada por um processo individual de emancipação, segundo COVRE¹⁰², uma revolução nas subjetividades das pessoas que lhe permitam romper cotidianamente com as trevas da alienação. Essa revolução pessoal, não raro, se não despertada na escola, o é na comunidade local, nas associações, e na própria dinâmica dos movimentos sociais que têm entre suas lutas, a sua própria manutenção.

SCHELLENBERT afirma que cidadania e autonomia são pólos de uma mesma síntese e,

¹⁰² COVRE, Maria de Lourdes Manzini. **O que é cidadania**. Coleção Primeiros Passos. São Paulo: ed. Brasiliense, 3ª ed., 8ª reimpr., 1999. p. 64

“(...) para a edificação de um exercício cada vez mais consistente (sustentado) de autonomia é fundamental: a promoção responsiva de cuidados matriciais (da família); o acesso à cultura e o contato com o maior número possível de informações e vivências, não para anexá-las como pingentes (perifericamente, sem apreensão reflexiva), mas para instrumentalizar a diferença negociando, intermitentemente, o estar na vida consigo, com o outro e com o mundo.”¹⁰³

A cidadania, nesse sentido, faz parte da própria construção pessoal do ser autônomo e da vivência da liberdade que lhe permite “estar no mundo”. A educação para a cidadania, contudo, não se volta somente ao indivíduo, mas à sociedade. No caso brasileiro, ainda é longo o caminho de aprendizado, o que só sobreleva a importância da educação política como condição para a cidadania ativa¹⁰⁴.

¹⁰³ SCHELLENBERG, Simone Maria Malucelli Pinto. **Cidadania Sustentada: um ensaio surrealista de estar no mundo**. Revista Raízes Jurídicas, Curitiba, v. 2, n. 1, jan./jun. 2006, p. 183-190.

¹⁰⁴ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. “Participação, educação política e cidadania ativa” In: **A Cidadania Ativa: Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular**. São Paulo: Ática, 1991., p. 194

6. As cidadanias do Brasil

Na Constituição de 1988 — a “Constituição cidadã” — a cidadania apresenta-se como fundamento do Estado brasileiro¹⁰⁵. Para compreender o conteúdo semântico dessa cidadania, é preciso ter em conta, primeiro, que a cidadania tem um sentido dinâmico, em constante construção; segundo, que não se pode apreender o presente sem conhecer o longo caminho histórico percorrido até aqui, ou seja, precisamos olhar para o passado; terceiro, que a cidadania apresenta-se como um horizonte de possibilidades, carregando consigo sempre a força do que se quer fazer dela, ou seja, precisamos olhar para o futuro.

Nos capítulos anteriores, cuidou-se de demonstrar que, desde a gestação do Estado moderno, várias concepções de cidadania foram se acomodando no tempo e no espaço, em sobreposições sucessivas. Cada uma dessas concepções, apoiadas em convergências de ideais, teorias e contingências históricas, revelam-se de maneira peculiar na experiência brasileira.

Hoje, duas, sob o viés da “nova cidadania”, duas noções são intrínsecas à cidadania: democracia e luta pelo reconhecimento de novos direitos e, no Brasil, a participação democrática e as lutas populares têm uma trajetória própria. A cidadania brasileira é marcada por uma democracia tardia e por um longo tempo de positivação de direitos construídos “de cima para baixo”, importados de Cartas de direitos resultantes de lutas que não lutamos. Percorrer

¹⁰⁵ “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:**

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

esse trajeto histórico é essencial para se apreender o atual significado da cidadania brasileira.

O maior referente nesse olhar ao passado é, sem dúvida, José Murilo de Carvalho¹⁰⁶, que em seu “Cidadania no Brasil: o longo caminho”, sintetiza o percurso histórico da cidadania brasileira. Partindo de Marshall e revisitando a história brasileira em busca dos três elementos de cidadania (direitos civis, políticos e sociais), CARVALHO demonstra que

“A cronologia e a lógica da seqüência descrita por Marshall foram invertidas no Brasil. Aqui, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da seqüência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo.”¹⁰⁷

A cronologia dos elementos de cidadania na Inglaterra, descrita por Marshall, foi objeto de muitas críticas, seja pela discordância quanto a sua cronologia (direitos civis, políticos e sociais), seja pela rejeição da idéia de que o processo de reconhecimento e incorporação de direitos de cidadania seria algo linear e irreversível¹⁰⁸. Alinhando-se às críticas, CARVALHO afirma que “seria tolo

¹⁰⁶ Dentre suas obras, destacamos **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. **Pontos e Bordados. Escritos de história e política**. 1ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1998. **A Construção da Ordem/Teatro de Sombras**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2006. e **A Formação das Almas. O Imaginário da República**. São Paulo: Cia das letras, 1990.

¹⁰⁷ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. p. 219

¹⁰⁸ GIDDENS *apud* BARBALET, J. M. **A cidadania**. Lisboa: Editorial Estampa, 1989. p. 57. BELLO, Enzo. **Política, cidadania e direitos sociais**. Um contraponto entre os modelos clássicos e a trajetória da América Latina. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito). Departamento de Direito, PUC-Rio, Rio de Janeiro. p. 69-74.

achar que só há um caminho para a cidadania. A história mostra que não é assim”¹⁰⁹.

CARVALHO bem demonstra os descompassos entre os direitos positivados nas Constituições brasileiras e a efetivação dos direitos nelas enunciados. Sua narrativa histórica parte da proclamação da independência, em 1822, e da herança de uma tradição cívica pouco encorajadora. A colonização portuguesa deixara uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultora e latifundiária e um Estado absolutista. Ou seja, “à época da independência, não havia cidadãos brasileiros, nem pátria brasileira”¹¹⁰.

Até o final da primeira República, com exceção da abolição da escravidão, em 1888, pouca coisa mudou. Em 1930, segundo CARVALHO, não havia povo organizado politicamente nem sentimento nacional consolidado. A participação na política nacional era limitada a pequenos grupos. As poucas manifestações populares eram reações pontuais a atos das autoridades considerados arbitrários. A cidadania no início do século XX era “uma cidadania em negativo, se se pode dizer assim. O povo não tinha lugar no sistema político”. Para o “cidadão”, o Brasil era ainda “uma realidade abstrata. Aos grandes acontecimentos políticos nacionais, ele assistia, não como bestializado, mas como curioso, desconfiado, temeroso, talvez um tanto divertido”¹¹¹.

Entre 1930 e 1945, os direitos civis progrediram lentamente, mas sua garantia à maioria da população permaneceu precária. O exercício dos

¹⁰⁹ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. p. 220

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 18

¹¹¹ *Ibidem*, p. 83

direitos políticos, nessa fase, foi instável, em detrimento da alternância de regimes democráticos e ditatoriais e da força das oligarquias estaduais. Por outro lado, com a queda de Vargas em 1945, teve início a “primeira experiência que se poderia chamar com alguma propriedade de democrática em toda a história do país”¹¹². O voto popular começa a ter alguma importância. Há uma ampliação do direito ao voto e uma crescente lisura no processo eleitoral. Por fim, o surgimento de movimentos de real participação popular colaborou para a formação de uma identidade nacional.

Esse período foi considerado a “era dos direitos sociais”. A legislação social, no entanto, fora introduzida “em ambiente de baixa ou nula participação política e de precária vigência dos direitos civis”. Para CARVALHO, “este pecado de origem e a maneira como foram distribuídos os benefícios sociais tornaram duvidosa sua definição como conquista democrática e comprometeram em parte sua contribuição para o desenvolvimento de uma cidadania ativa”¹¹³.

A história brasileira de conquista e efetivação dos elementos de cidadania (direitos civis, políticos e sociais) segue um caminho próprio, em que a maioria da população teve acesso aos direitos sociais sem uma experiência de exercício de direitos civis e políticos. A “cidadania social” no Brasil, por isso, não foi propriamente uma ampliação da cidadania moderna. Ao contrário, foi o início de uma cidadania ainda inacabada. Seguindo a narrativa de CARVALHO:

“É preciso, portanto, reconhecer que a inversão da ordem dos direitos, colocando os sociais à frente dos políticos, e mais ainda, sacrificando os últimos aos primeiros, não impediu a popularidade de Vargas, para dizer o mínimo. A ênfase nos direitos sociais encontrava terreno fértil na cultura

¹¹² CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. p. 87.

¹¹³ *Ibidem*, p. 110

política da população, sobretudo da população pobre dos centros urbanos. Essa população crescia rapidamente graças à migração dos campos para as cidades e do nordeste para o sul do país. O populismo era um fenômeno urbano e refletia esse novo Brasil que surgia, ainda inseguro, mas distinto do Brasil rural da Primeira República, que dominara a vida social e política até 1930. O populismo, no Brasil, na Argentina, ou no Peru, implicava uma relação ambígua entre os cidadãos e o governo. Era avanço na cidadania, na medida em que trazia as massas para a política. Mas, em contrapartida, colocava os cidadãos em posição de dependência perante os líderes, aos quais votavam lealdade pessoal pelos benefícios que eles de fato ou supostamente lhes tinham distribuído. **A antecipação dos direitos sociais fazia com que os direitos não fossem vistos como tais, como independentes da ação do governo, mas como um favor em troca do qual se deviam gratidão e lealdade. A cidadania que daí resultava era passiva e receptora antes que ativa e reivindicadora.**¹¹⁴

A partir da Constituição de 1946, inaugurou-se a “era dos direitos políticos”. A política populista e nacionalista ganhou espaço; o sindicalismo ganhou força. Além disso, outros grupos, como a UNE e o Movimento de Educação de Base (MEB), passaram a integrar o espaço político no país. Os partidos políticos foram fortalecidos. Os trabalhadores do campo, posseiros e pequenos proprietários também entraram na política nacional e o sindicalismo rural se espalhou rapidamente¹¹⁵. A mobilização política era centrada sobretudo nas “reformas de base”, termo geral que reuniu as reivindicações por reformas das estruturas agrária, fiscal, bancária e educacional. Apesar do desenvolvimento dos direitos políticos, houve retrocessos, entre eles, a cassação do registro do Partido Comunista em 1947 e a decisão do TSE que declarou que suboficiais e sargentos não poderiam ser eleitos.

Em 1964, direitos civis e políticos foram restringidos pela violência. Foram cassados os direitos políticos de um grande número de líderes políticos, sindicais e intelectuais e de militares. Os órgãos de cúpula do movimento

¹¹⁴ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. p. 126.

¹¹⁵ Em 1963, foi promulgado o Estatuto do Trabalhador Rural, estendendo ao campo a legislação social e sindical.

operário foram fechados e a UNE foi militarmente invadida e fechada. O direito de opinião foi restringido e juizes militares passaram a julgar civis em causas relativas a “segurança nacional”. Em 1968, o Congresso foi fechado. Sob a Constituição de 1969, as medias repressivas se intensificaram. Em 1970, introduziu-se a censura prévia em jornais, livros e outros meios de comunicação. CARVALHO narra que

“A censura à imprensa eliminou a liberdade de opinião; não havia liberdade de reunião; os partidos eram regulados e controlados pelo governo; os sindicatos estavam sob constante ameaça de intervenção; era proibido fazer greves; o direito de defesa era cerceado pelas prisões arbitrárias; a justiça militar julgava crimes civis; a inviolabilidade do lar e da correspondência não existia; a integridade física era violada pela tortura nos cárceres do governo; o próprio direito à vida era desrespeitado. As famílias de muitas das vítimas até hoje não tiveram esclarecidas as circunstâncias das mortes e os locais de sepultamento. Foram anos de sobressalto e medo, em que os órgãos de informação e segurança agiam sem nenhum controle”¹¹⁶

Até a Constituição de 1988, suspensas as eleições diretas para governadores e Presidente da República, houve eleições legislativas para Senado e Câmara em 1966, 1970, 1974, 1978, 1982 e 1986. Nesse período, o eleitorado cresceu expressiva e sistematicamente. Enquanto em 1960 os eleitores representavam menos de 18% da população, em 1986 eram 47%. O direito ao voto, no entanto, perdia seu significado, pois mesmo o povo escolhendo seus representantes, os partidos e o Congresso tinham seus poderes esvaziados e eram tornados meros instrumentos do Poder Executivo.

A cidadania, nos governos militares, foi marcada por nova expansão dos direitos sociais e pela restrição dos direitos civis e políticos. A partir de 1974, no entanto, começa um processo de “abertura política”, começando com a diminuição das restrições à propaganda eleitoral para as

¹¹⁶ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. pp. 163-164

eleições daquele ano. A oposição teve acesso à TV e pode se expressar com alguma liberdade. As eleições surpreenderam e o governo perdeu a maioria no Congresso. Ainda que com alguns retrocessos, o avanço rumo à redemocratização não foi interrompido. Em 1979, foi aprovada a lei de anistia e foi abolido o bipartidarismo forçado.

No mesmo período, a oposição ganhou força. Houve um revigoramento dos movimentos políticos e sindicais e grandes modificações no movimento popular. O novo sindicalismo, em vários pontos diferente daquele experimentado no Estado Novo, era construído “de baixo para cima”. Houve grande expansão dos movimentos sociais urbanos, dentre eles, as associações profissionais, os movimentos dos favelados e as associações de moradores de classe média, que reivindicavam obras de infraestrutura e serviços de transporte, segurança e saúde¹¹⁷. Segundo CARVALHO, “esses movimentos representaram o despertar da consciência de direitos e serviram para o treinamento de lideranças políticas”¹¹⁸. Além dos movimentos sociais, foi decisiva a ação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), da Associação Brasileira de Imprensa (ABI), da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e da igreja católica, sobretudo com a expansão das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). Além dessas instituições, somaram-se as ações dos artistas e dos intelectuais.

Em 1984, a campanha pelas eleições diretas (Diretas Já), movimento popular de “dimensões inéditas na história do país”, foi o auge do movimento de redemocratização.

¹¹⁷ Sobre os novos movimentos sociais e os novos sujeitos coletivos de direito, Vide SOUSA JÚNIOR, José Geraldo. **Direito como liberdade: O Direito achado na Rua. Experiências Populares Emancipatórias de Criação do Direito**, Brasília, 2008, pp. 259-277.

¹¹⁸ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. p. 184

CARVALHO narra que

“A campanha das diretas foi, sem dúvida, a maior mobilização popular da história do país, se medida pelo número de pessoas que nas capitais e nas maiores cidades saíram às ruas. Ela começou com um pequeno comício de 5 mil pessoas em Goiânia, atingiu depois as principais cidades e terminou com um comício de 500 mil pessoas no rio de Janeiro e outro de mais de 1 milhão em São Paulo. Tentativas esporádicas de impedir as manifestações, partidas de alguns militares inconformados com a abertura, não tiveram êxito. A ampla cobertura da imprensa, inclusive da Rede Globo, tornava quase impossível deter o movimento. Interrompê-lo só seria possível com uso de muita violência, uma tática que poderia ser desastrosa para o governo.

Os comícios transformaram-se em grandes festas cívicas. Compareciam os líderes dos partidos de oposição, os presidentes de associações influentes como a ABI e a OAB, e, sobretudo, os mais populares jogadores de futebol, cantores e artistas de televisão. Músicas populares de protesto eram cantadas com acompanhamento da multidão, tudo sempre em perfeita ordem. As cores nacionais, o verde e o amarelo, tingiam roupas, faixas, bandeiras. A bandeira nacional foi recuperada como símbolo cívico. A última vez em que fora usada publicamente tinha sido nas manifestações de nacionalismo conservador e xenófobo do governo Médici. Mais que tudo, o hino nacional foi revalorizado e reconquistado pelo povo. Ao final de cada comício, era cantado pela multidão num espetáculo que a poucos deixava de impressionar e comover.”¹¹⁹

A campanha fracassou. Nova frustração foi sentida com a morte de Tancredo Neves. Ainda assim, “os brasileiros iniciaram o que se chamou de ‘Nova República’, com o sentimento de terem participado de uma grande transformação nacional, de terem colaborado na criação de um país novo”¹²⁰. O novo Brasil, finalmente, teve como marco histórico a promulgação da Constituição de 5 de outubro de 1988, que representou avanços nos direitos sociais e a ampliação dos direitos políticos e civis.

O status de cidadania na Constituição de 1988 teve restaurados e ampliados os direitos civis, políticos e sociais. Por outro lado, os movimentos

¹¹⁹ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. pp. 188-189.

¹²⁰ Ibidem, p. 193.

sociais que emergiram sobretudo nos anos 80¹²¹ continuaram na luta pelo reconhecimento de novos direitos e pela efetivação dos direitos que, embora tivessem sido positivados como direitos fundamentais, ainda precisavam concretizar-se. O status formal de cidadania, no Brasil, passou a conviver com a participação engajada de uma nova cidadania que não se contenta com o reconhecimento formal de direitos.

A nova ordem constitucional representou, assim, um duplo marco: segundo a concepção moderna, uma cidadania ampliada, com extenso rol de direitos civis, políticos e sociais; segundo a concepção pós-moderna, o reconhecimento de espaços de participação direta e permanente do cidadão. Desse duplo marco, emerge um duplo sentido para a efetivação da cidadania brasileira: ações voltadas a uma aproximação entre os indivíduos e as instituições garantidoras dos seus direitos, quais sejam, o Governo, o Parlamento e o Judiciário; e ações voltadas à construção de um espaço público plural, para o qual a participação ativa dos cidadãos é tanto condição quanto elemento.

O parágrafo único do artigo 1º da Constituição, ao dispor que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, institui a democracia semidireta, que conjuga institutos da democracia representativa e da democracia participativa, e também representa o nascimento jurídico-formal da nova cidadania no Brasil. O texto da “Constituição cidadã”, norteadas por esse princípio de participação democrática, contempla um vasto rol de previsões de

¹²¹ Segundo BOAVENTURA, a sociologia da década de oitenta foi dominada pela temática dos novos sujeitos sociais e dos novos movimentos sociais (NMSs). Esses movimentos estariam situados na intersecção de dois pólos estruturantes trabalhados por Boaventura, quais sejam, a relação entre regulação e emancipação e a relação entre subjetividade e cidadania. Vide: SANTOS, Boaventura de Sousa. “Subjetividade, cidadania e Emancipação” In: **Pela Mão de Alice. O Social e o político na pós-modernidade**. 10ª ed. São Paulo: Cortez editora, 2005.

participação direta dos cidadãos, como se percebe da redação dos artigos 10, 11, 31, § 3º, 37, § 3º, I, II e III, 74, § 2º, 194, VII, 206, VI, 216, § 1º:

Art. 10. É assegurada a **participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos** em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

Art. 11. Nas empresas de mais de duzentos empregados, é assegurada a **eleição de um representante** destes com a finalidade exclusiva de promover-lhes o entendimento direto com os empregadores.

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 3º - As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à **disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade**, nos termos da lei.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 3º A lei disciplinará as formas de **participação do usuário na administração pública direta e indireta**, regulando especialmente:

I - as **reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral**, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o **acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo**, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da **representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública**.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

§ 2º - **Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União**.

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

VII - **caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados**.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

VI - **gestão democrática do ensino público**, na forma da lei;

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores

de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

§ 1º - O Poder Público, **com a colaboração da comunidade**, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.”

As duas décadas que se seguiram à promulgação da Constituição, no entanto, não foram suficientes para afirmar o que BONAVIDES denomina Estado democrático-participativo, legitimado pela nova cidadania. Para o constitucionalista, ao contrário, a cidadania brasileira encontra-se em crise:

“A queda de legitimidade dos órgãos legislativos e executivos se faz patente, profunda, irreparável nos moldes vigentes. Urge introduzir pois o mais cedo possível a nova legitimidade, cuja base recomposta é, novamente, a cidadania, mas a cidadania redimida, sem os percalços que lhe inibem a ação soberana, sem a perversão representativa, sem o falseamento de vontade, sem as imperfeições conducentes às infidelidades do mandato e aos abusos da representação.

Legitimidade que mana, enfim, do cidadão erguido faticamente às últimas instâncias do poder, tendo de sua mão, por expressão de soberania, os freios à conduta e à política dos governos, que ele, o cidadão mesmo, como povo, há de traçar, sancionar e executar.

Unicamente por esse caminho a democracia sairá do círculo vicioso onde se movem, à revelia e à distância do povo, as bancadas congressuais e as organizações partidárias.

Fora da repolitização da legitimidade, criadora de uma neocidadania governante, não há democracia participativa, nem lealdade política, nem soberania dos postulados constitucionais.

Todo arcabouço jurídico-político do regime pende da realização de valores em que a identidade do povo, para ser legítima, é a identidade do cidadão — e cidadão é quem faz a vontade geral e concretiza o contrato social. Além dessa averiguação não há povo nem cidadania.”¹²²

A crise da cidadania não se limita à crise de legitimidade do Estado, mas se agrava em meio a uma cultura da descrença e passividade que assola a cultura nacional. Em artigo publicado em 1998, CARVALHO desabafa:

“É deprimente o que uma pesquisa da ‘Folha de S. Paulo’, feita em várias cidades do Brasil, revelou: 40% dos brasileiros não vêem razão para orgulhar-se de seu país; muitos brasileiros sentem vergonha de ser

¹²² BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade.** Malheiros, 3ª ed., pp. 18-19.

brasileiros. Confesso-lhes que, em meus 52 anos de vida e com o meu conhecimento da história do século XIX e da Primeira República, nunca vivi semelhante clima de desencanto e frustração, de falta de lealdade com o sistema político e com o próprio país. Não é preciso salientar quão perigosa é esta atmosfera, este caldo de cultura, para a sobrevivência das instituições democráticas.”¹²³

Essa crise de cidadania tem motivado um debate crescente acerca da cidadania no Brasil. Avolumam-se campanhas e ações, tanto no âmbito do Estado quanto fora dele, em prol “da cidadania”. Mas qual cidadania? Sob a mesma força simbólica que o termo “cidadania” carrega, projetos distintos e mesmo antagônicos coexistem, em uma espécie de combate velado, sobre o qual grande parte dos operadores do direito mantém-se alheia. Para descortinar quais concepções de cidadania estão por trás deste ou daquele determinado discurso ou prática, é preciso tomar precauções, das quais enunciaremos quatro.

Em primeiro lugar, confusões podem ser resultado de uma leitura desatenta e descontextualizada do texto constitucional, do qual, diga-se, segundo a metodologia tópica e concretista de Häberle, somos todos intérpretes¹²⁴. É preciso ter em conta que os termos “cidadão” e “cidadania”, ao longo da redação conferida aos dispositivos constitucionais, não têm um sentido uniforme. “Cidadão” refere-se ao nacional, ou seja, aquele que tem um vínculo pessoal com o ordenamento jurídico, determinado pelos critérios de acesso ao status de cidadão nacional¹²⁵. “Cidadania”, contudo, embora possa referir-se ao

¹²³ CARVALHO, José Murilo de. **Brasileiro: cidadão?** Revista do Legislativo, jul-set/98, pp. 32-39.

¹²⁴ Vide:

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional. A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a Interpretação Pluralista e Procedimental da Constituição**, Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997;

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 13ª ed., 2003. pp. 515-517.

¹²⁵ Cf. CF/88, arts. 5º, LXIII; 58, V; 61, 74, §2º; 89, VII; 98, II; 101/ 103-B, XIII; 130-A, VI; e 131, § 1º.

conjunto de direitos e deveres titularizados pelo nacional (cidadania nacional)¹²⁶, ou, para alguns doutrinadores, os direitos eleitorais de votar e ser votado (cidadania política)¹²⁷, quando se refere ao fundamento em que se assenta o Estado democrático brasileiro, deve ser compreendida em sua dimensão maior, de cidadania emancipada. Cidadania, por outro lado, é noção que não se engessa, que não é estática, mas que se constrói na dinâmica das relações político-sociais em constante transformação.

A cidadania sobre a qual se legitima o Estado democrático é noção primordial no mister dos operadores do direito. Revestida de significado que está além da concepção moderna de cidadania, a nova cidadania brasileira teve a Constituição não como marco inaugural, mas como marco formal no processo iniciado nos movimentos sociais que contribuíram para a redemocratização e para o fim do antagonismo exacerbado que marcara a relação entre Estado e sociedade civil.

A distância — decrescente, mas ainda de enormes proporções — entre a positivação e a realidade da participação cidadã não pode ser considerada uma questão lateral em um Estado que elegeu a cidadania como pilar de legitimação de suas ações, vale lembrar, voltadas ao alcance dos objetivos elencados no artigo 3º da CF/88¹²⁸. Pelo mesmo motivo, a cidadania também não pode ser considerada noção secundária ou mero instrumento de

¹²⁶ Cf. CF/88, arts. 5º, LXXI e LXXVII.

¹²⁷ A cidadania política é adquirida mediante alistamento eleitoral, na forma da lei e nos termos dos artigos 14 a 16 da Constituição.

¹²⁸ "Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação."

retórica para os que lidam com o direito, mas vetor de interpretação constitucional de primeira grandeza.

Em segundo, não se pode perder de vista que muitas ações, embora voltadas para a efetivação da cidadania, ainda não se desprenderam da concepção moderna, limitando suas ações à luta pela universalização do acesso aos direitos civis, políticos e, na maioria das vezes, à concretização das prestações materiais fundadas nos direitos sociais. Nesse sentido, e representando enormes avanços na consecução de seus objetivos institucionais, estão, por exemplo, os esforços dos órgãos do Poder Judiciário por uma prestação jurisdicional mais célere e eficiente, e dos órgãos do Ministério Público e Defensorias Públicas na tutela dos direitos dos cidadãos¹²⁹.

Há inúmeras iniciativas multiplicando-se por todo o país no sentido de dar mais efetividade aos direitos e garantias constitucionais e garantir o acesso à Justiça, à educação, à saúde. Para efetivar a nova cidadania, no entanto, não basta garantir direitos. É necessário capacitar cidadãos e prosseguir na reformulação da cultura institucional dos órgãos estatais rumo a efetivação da participação democrática de sujeitos emancipados, que se reconhecem como agentes formuladores e garantidores de direitos, e não somente destinatários.

¹²⁹ Com a observação de que muitas dessas ações institucionais são norteadas pela concepção pós-moderna de cidadania. Vide, p. ex., o conceito de cidadania da cartilha da Secretaria de Justiça de Santa Catarina: "*Cidadania é a tomada de consciência de seus direitos, tendo como contrapartida a realização dos deveres. Isso implica no efetivo exercício dos direitos civis, políticos e sócio-econômicos, bem como na participação e contribuição para o bem-estar da sociedade. A cidadania deve ser entendida como processo contínuo, uma construção coletiva, significando a concretização dos direitos humanos.*" http://www.dhnet.org.br/dados/cartilhas/a_pdf/pr_cartilha_da_cidadania.pdf

A nova cidadania tem como ponto de partida a concepção de direito como resultado de conquistas sociais¹³⁰ e, para isso, requer sujeitos sociais ativos cuja ação transcende à participação regulada em espaços públicos pré-determinados, pois pressupõe a participação dos cidadãos-sujeito na própria definição e constante redefinição desses espaços.¹³¹

Em terceiro lugar, é preciso levar em consideração a existência, na atualidade, de dois projetos políticos antagônicos, ambos sob a bandeira da nova cidadania. A esse dilema da democracia brasileira contemporânea, DAGNINO se refere como sendo uma “confluência perversa” entre um processo de alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas, e a emergência de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, por meio do encolhimento de suas responsabilidades

¹³⁰ Exemplo desta concepção do direito como expressão do protagonismo de sujeitos autônomos é o projeto “O Direito Achado na Rua”, que tem como objetos de investigação: 1) determinação do espaço político no qual se desenvolvem as práticas sociais que enunciam direitos, ainda que *contra legem*; 2) definição da natureza jurídica do sujeito coletivo capaz de elaborar um projeto político de transformação social e elaborar a sua representação teórica como sujeito coletivo de direito; 3) enquadramento dos dados derivados dessas práticas sociais criadoras de direitos e estabelecimento de novas categorias jurídicas. Vide SOUSA JÚNIOR, José Geraldo. **Direito como liberdade: O Direito achado na Rua. Experiências Populares Emancipatórias de Criação do Direito**, Brasília, 2008.

¹³¹ Várias experiências de construção de novos espaços protagonizados por novos sujeitos coletivos de direito estão documentadas em uma série de artigos publicados pela Editora Expressão Popular, entre eles: PAULA e FIGUEIREIDO, “Na lei e na marra: a luta pelo livre acesso aos babaçuais no Maranhão”. ATHIAS, “Saber tradicional e participação indígena em políticas públicas de saúde”; SILVA E TEIXEIRA, “A experiência do orçamento participativo do Recife”; CORDEIRO, CORNWALL e DELGADO, “A luta por participação e controle social em um conselho Municipal de Saúde”; MEDEIROS, “Luta pela terra e política fundiária: os caminhos das últimas décadas”; MARINHO, “Movimentos urbanos de luta pela moradia”, entre outros. ROMANO, Jorge O., ANDRADE, Maristela de Paula, e ANTUNES, Marta (org.) **Olhar crítico sobre participação e cidadania: a construção de uma governança democrática e participativa a partir do local**. São Paulo: ed. Expressão Popular, 2007. ROMANO, Jorge O., ATHIAS, Renato, e ANTUNES, Marta (org.) **Olhar crítico sobre participação e cidadania: trajetórias de organização e luta pela redemocratização da governança no Brasil**. São Paulo: ed. Expressão Popular, 2007.

Dentre as experiências recentes de participação cidadã também estão os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e os Orçamentos Participativos Cf., p. ex., **Gestão Urbana e Participação Popular no Brasil e em Fortaleza**. Disponível em: <http://greitd.free.fr/communicationscolloque/Aragadoc.doc>

sociais e sua transferência para a sociedade civil¹³². Sobre esse projeto emergente de um novo Estado liberal, BOAVENTURA, afirma que

“(...) é agora diferente porque, ao contrário do que sucedeu no período do capitalismo liberal, faz apelo ao princípio da comunidade e às idéias que ele envolve, como, por exemplo, as de participação, solidariedade e autogoverno, para obter a sua cumplicidade ideológica na legitimação da transferência dos serviços da providência social estatal para o setor privado não lucrativo.”¹³³

A cidadania, sob o viés do projeto neoliberal tal como conduzido no Brasil, segundo DAGNINO, tem sofrido um deslocamento semântico em que o significado de sociedade civil é reduzida a terceiro setor e o significado político da participação é radicalmente redefinido e reduzido à gestão¹³⁴.

Em quarto e último lugar, é preciso estar atento para reduções do sentido e alcance da nova cidadania que limitam a sua compreensão à dimensão econômica (cidadão-consumidor) ou à dimensão moral (cidadania “voluntária” ou “solidária”). Na primeira redução, a cidadania é vinculada à idéia de empreendedorismo. O espaço público é reduzido ao mercado, e a participação do cidadão, à sua atuação como produtor e consumidor. Na segunda, os “subcidadãos” passam a receber a “ajuda” e o “apoio” do trabalho voluntário e filantrópico dos que se consideram “mais cidadãos”. Para DAGNINO, esse deslocamento semântico de ‘cidadania’ para ‘solidariedade’ obscurece a dimensão política da participação do indivíduo e “corrói as referências à

¹³² DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?**. In Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FCES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-96.

¹³³ SANTOS, Boaventura de Sousa. “Subjetividade, cidadania e Emancipação” In: **Pela Mão de Alice. O Social e o político na pós-modernidade**. 10ª ed. São Paulo: Cortez editora, 2005. p. 255

¹³⁴ DAGNINO, idem.

responsabilidade pública e interesse público, construídas com tanta dificuldade pelas lutas democratizantes do nosso passado recente.”¹³⁵

A imprecisão semântica que envolve o tratamento jurídico da cidadania requer do jurista um olhar cauteloso, rigor no uso das palavras e habilidade para não se deixar afastar do conteúdo constitucional e fundante da cidadania para a concretização do Estado democrático. Filtragens por critérios particularistas de natureza política ou econômica, muitas vezes a serviço dos “donos do poder”, minam a força normativa da participação cidadã no texto constitucional, levando ao fenômeno que NEVES denomina “constitucionalização simbólica”, quando instituições constitucionais básicas — como a cidadania — não encontram ressonância na práxis dos órgãos estatais, nem na conduta e expectativas da população¹³⁶.

¹³⁵ DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?**. In Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FCES, Universidad Central de Venezuela, p. 108.

¹³⁶ NEVES, Marcelo. **Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica da constituição e permanência das estruturas reais de poder**. Conferências e Debates. Revista Trimestral de Direito Público 12/1995, São Paulo: Malheiros ed., 2005. pp. 156-165.

7. Conclusão

A ferramenta do jurista é a palavra. E a palavra, no Direito, costuma ter um sentido próprio, ainda que nem sempre muito preciso, para quem dela faz uso. Quando se trata de "cidadania", no entanto, é espantoso perceber como um termo tão fundamental para a nossa ordem jurídica possa ser igualmente tão nebuloso.

Com o objetivo de aclarar o significado da cidadania brasileira contemporânea, foram sintetizadas e sistematizadas as noções de cidadania, de ontem e de hoje, em torno de quatro eixos semânticos: a concepção clássica (cidadania ativa), a concepção moderna (cidadania nacional), a concepção moderna ampliada (cidadania social) e a concepção pós-moderna ("nova cidadania").

Essas concepções não foram se sucedendo, mas se sobrepondo, e hoje, velada ou explicitamente, estão todas presentes nas teorias e práticas jurídicas de nosso tempo. No Brasil, em decorrência de nossa trajetória histórica, essas concepções foram revestidas de contornos muito próprios. A cidadania brasileira, por isso, só pode ser compreendida à luz da nossa própria experiência cívica (em um olhar ao passado) e das nossas opções históricas hoje consagradas no texto da Constituição de 1988 (em um olhar ao presente).

A trajetória da cidadania brasileira teve início com a independência do Brasil, momento em que a concepção moderna (cidadania como status jurídico que determina a nacionalidade e os direitos e deveres dela decorrentes) já havia se firmado na Europa. Essa concepção, de certa forma abarcara a

concepção clássica de cidadania política¹³⁷. A “cidadania ativa” e a “cidadania nacional” surgem simultâneas no cenário nacional. O conteúdo de direitos e deveres da cidadania foi, ao longo do tempo que se seguiu, experimentando avanços e retrocessos, conforme foram se alternando regimes autoritários e democráticos. No Estado Novo, esse conteúdo se alargou para abarcar os direitos sociais.

Do ponto de vista do conteúdo dos direitos e deveres incorporados à condição legal de cidadania, sua conformação dá-se de maneira muito própria em cada realidade política nacional. Não há conteúdo mínimo, tampouco uma ordem cronológica de inserção desses conteúdos de direito no status de cidadania que possam ser determinados universalmente. No caso brasileiro, diferentemente da experiência inglesa narrada por Marshall, os primeiros direitos que a população viu serem concretizados foram os direitos sociais, sobretudo a partir do Estado Novo. Esses direitos, criados “de baixo para cima”, abortaram o processo de conquistas de direitos. Somente na década de 80 houve pela primeira vez uma mobilização nacional em torno da luta por direitos. Com a redemocratização, os direitos civis, sociais e políticos foram restabelecidos, mas, ainda hoje, sobretudo os direitos civis são de difícil acesso para a grande maioria dos cidadãos.

Antes que os brasileiros tivessem condições de exercer efetivamente os direitos e deveres de que eram titulares, durante o recente período de redemocratização do país, ou seja, há menos de três décadas, ganha relevo a necessidade de legitimar a nova ordem jurídica, então emergente, por

¹³⁷ Lembrando-se que a cidadania ativa, ao ser compreendida enquanto “atributo político decorrente do direito de participar no governo e direito de ser ouvido pela representação política” foi abrangida pelo conteúdo do status de cidadão nacional.

meio de uma democracia efetiva, fundada na participação direta dos cidadãos. Esse anseio foi positivado na Constituição de 1988, que instituiu a democracia semidireta, prevendo uma série de garantias, espaços de deliberação e manifestação, bem como mecanismos de integração direta da vontade dos cidadãos em um espaço livre e plural. Uma nova concepção de cidadania surge no cenário nacional, a “nova cidadania”. Veio, no entanto, não para substituir ou revolucionar uma cidadania anterior, mas para agregar sentido a uma cidadania que ainda não havia se concretizado para a maior parte da população brasileira.

Nesse mesmo recente período histórico, a reflexão teórica sobre cidadania no Brasil ganha espaço¹³⁸. O contexto de grandes desigualdades sociais e acesso precário aos serviços públicos fez, no entanto, com que a efetivação da cidadania no Brasil fosse percebida com um duplo significado: concretização dos direitos e deveres titularizados pelo cidadão e participação democrática. Disso resultou que as noções de cidadania que permeiam as quatro principais concepções aqui expostas fossem, no Brasil, apreendidas e disseminadas quase que concomitantemente.

¹³⁸ O célebre texto de T.H. Marshall foi publicado no Brasil em 1967. As obras e pesquisas de autores brasileiros que têm a cidadania como tema central são, no entanto, em sua maioria, da década de 90. A obra mais antiga encontrada foi publicada em 1981, em volume que reuniu os trabalhos apresentados e debatidos no 1º Seminário sobre *Direito, Cidadania e Participação*, realizado na PUC de São Paulo, de 26 a 28 de junho de 1979, sob a orientação de Maria Victoria Benevides. Lê-se de um trecho da apresentação da obra:

“Após um longo período no qual a preocupação com os direitos humanos e as liberdades democráticas era, indiscutivelmente, prioritária, as exigências do momento presente, reforçando aquela preocupação, recolocam, de forma inarredável, a busca de novos caminhos para a democracia. Esses caminhos passam pela efetiva extensão da cidadania e da participação a todos os setores da sociedade, problema antigo e sempre mal resolvida na história brasileira. A questão da ampliação da cidadania e da participação é percebida, hoje, como condição indispensável para o desenvolvimento de uma sociedade mais livre e de uma democracia estável no país. E por ampliação da cidadania entenda-se também ampliação no campo do Direito, seja através da reforma das instituições existentes (na área sindical, por exemplo), seja através da reivindicação por maior eficácia no funcionamento das instituições (no caso da justiça, por exemplo).”
LAMOUNIER, Bolívar; WEFFORT, Francisco. C.; e BENEVIDES, Maria Victoria (org.). **Direito, Cidadania e Participação**. São Paulo: T. A. Queiroz editor, 1981.

Além dessa circunstância histórica, há vários pontos de aproximação entre as concepções de cidadania presentes no nosso cotidiano político-jurídico, aqui expostas em quatro vertentes principais, que acabam por revestir a cidadania brasileira de um significado que é resultado tanto de uma pluralidade de concepções quanto da síntese entre elas.

Por um lado, a cidadania emancipada é a força motriz do Estado democrático, que possibilita o reconhecimento, a reivindicação e a concretização de direitos. Nossa história demonstra que a positivação de direitos só muito recentemente contou com alguma participação popular. A diferença marcante entre os direitos outorgados (“de cima para baixo”) e conquistados (“de baixo para cima”) reside em que, quando os direitos são frutos genuínos de reivindicações sociais, a positivação consiste em nada mais que o reconhecimento formal de um direito que já traz uma forte marca de efetividade. A tradição brasileira, no entanto, foi a de enunciar direitos para depois tentar efetivá-los.

Por outro lado, a participação cidadã propugnada pela concepção ampliada de cidadania depende da satisfação de condições materiais que garantam a liberdade e autonomia para agir, o que, em grande medida, corresponde à concretização de direitos civis, políticos e sociais, bem como a conscientização e compromisso com os deveres de cidadania. Como resultado da dupla ausência de cidadania no Brasil — tanto na acepção moderna de cidadania-status, quanto na pós-moderna de cidadania-ação —, a participação cidadã (“nova cidadania”) e a concretização de direitos (“cidadania nacional”), sobretudo sociais (“cidadania social”), tornam-se dois lados de uma mesma

moeda. Isso faz com que, no Brasil, a “nova cidadania” tenha, em grande medida, as demais concepções de cidadania a ela implicitamente incorporadas.

Esse amálgama, que, no Brasil, em certa medida, sintetiza as concepções de cidadania em prol de uma cidadania efetiva, volta-se à construção a uma concepção normativa de cidadania (dever-ser). De outro lado, os recentes movimentos sociais cuidaram de fazer emergir um sentido também inovador para a cidadania protagonizada por eles mesmos (ser). A cidadania brasileira, ainda em construção, surge dessa dupla confluência: da confluência entre diferentes concepções teóricas acerca da cidadania, e da confluência entre teorias e práticas.

Embora “as cidadanias” no Brasil apresentem-se em tal medida entrelaçadas, saber reconhecer as concepções que estão por trás de cada uma delas, compreendendo suas diferenças, bem como as críticas lançadas a uma e outra, auxilia o jurista na identificação de **reduções** (tais como a idéia de “cidadania solidária”, reduzida ao assistencialismo), **limitações** (tais como a idéia de “cidadania passiva”, limitada à fruição de direitos e cumprimento de deveres) ou **contradições** (a resistência à participação dos cidadãos na co-gestão pública ou a postura do Estado de demitir-se da responsabilidade de integrar a sociedade no processo de legitimação de seus atos) presentes nos discursos e práticas que alçam a cidadania como bandeira.

A Constituição Federal de 1988 representa um marco na luta pela redemocratização e pela criação e ampliação de espaços públicos dos quais a sociedade civil seja protagonista. Não se pode perder de vista, no entanto, que o texto constitucional não é o fim da história, mas parte de um longo caminho que

ainda precisamos percorrer. Não há democracia formal. A democracia que não se materializa não é democracia. Segundo dispõe a Constituição, a cidadania é fundamento do Estado democrático e não o contrário. A cidadania, portanto, não é resultado de outorga estatal e não se limita ao vínculo de nacionalidade ou à titularidade de direitos e deveres, mas requer a participação efetiva da sociedade como condição de legitimidade do Estado.

A "ausência de cidadania", no Brasil, é freqüentemente relacionada à condição sócio-econômica. A *subcidadania* e a *sobrecidadania*¹³⁹, no entanto, não são fenômenos determinados pelo sistema econômico, mas por uma cultura de privilégios, corrupção e ausência de compromisso com a realização do bem público¹⁴⁰. A sobrecidadania não é uma além-cidadania, mas uma não-cidadania, na medida em que se revela na apropriação privada dos espaços e dos bens públicos e na fruição de direitos sem a contrapartida do cumprimento de deveres. No Brasil, a ausência de cultura cidadã não é atributo de pobres e analfabetos. Isso porque a apropriação privada dos espaços públicos e a corrupção é vista sobretudo como "privilégio" dos mais afortunados¹⁴¹. Tampouco se pode dizer que a passividade ou a não-integração no espaço público seja conseqüência direta da falta de escolaridade ou de recursos econômicos. Os países centrais já cuidaram de demonstrar que a passividade dos

¹³⁹ Vide p. 51.

¹⁴⁰ Para VIANA *apud* CARVALHO, José Murilo de. **Brasileiro: cidadão?** Revista do Legislativo, jul-set/98, p. 37, o brasileiro tem o senso da independência individual, mas não tem o senso da liberdade cívica, que exige como contrapartida o senso da liberdade do outro.

¹⁴¹ Esse fenômeno não é recente. Sobre o Brasil colonial, CARVALHO afirma: "Não se pode dizer que os senhores fossem cidadãos. Eram, sem dúvida, livres, votavam e eram votados nas eleições municipais. Eram os 'homens bons' do período colonial. Faltava-lhes, no entanto, o próprio sentido da cidadania, a noção da igualdade de todos perante a lei. Eram simples potentados que absorviam parte das funções do Estado, sobretudo as funções judiciárias. Em suas mãos, a justiça, que, como vimos, é a principal garantia dos direitos civis, tornava-se simples instrumento do poder pessoal. O poder do governo terminava na porteira das grandes fazendas." CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. p. 21.

cidadãos atinge todas as classes sociais. Em síntese, nem a ascensão sócio-econômica, nem escolaridade são remédios suficientes para a pouca civilidade.

A precariedade de nossa cultura cívica talvez seja o maior obstáculo, não só à participação dos cidadãos ou à efetivação dos direitos e deveres enunciados na Constituição, mas à própria conformação de um espaço público plural e integrado. Essa civilidade, no entanto, muitas vezes é tratada como se obrigação moral fosse, reduzindo a força simbólica da cidadania enquanto categoria jurídica fundamental de nosso sistema.

A educação para a cidadania, tema que motivou a realização do presente estudo, ganha ainda mais relevo. A idéia de educação como instrumento de mudança cultural e de emancipação pessoal está presente, muitas vezes de forma enfática, em toda a produção teórica acerca da cidadania. Permeia, ainda que matizes diferentes, todas as concepções de cidadania aqui expostas.

A própria construção histórica da cidadania não deixa de ser um processo de aprendizagem social, que teve início com a proclamação da independência e ainda tem um longo caminho a percorrer. Do ponto de vista dos indivíduos, a cidadania faz parte de um processo de desenvolvimento mediado pela aquisição de conhecimentos e habilidades que tornam o indivíduo ser autônomo, livre, consciente do papel do outro, capaz de integrar e influenciar o espaço público em seus diversos campos: social, econômico, político.

A educação que forma o cidadão, contudo, não se limita à ação da escola. As instituições públicas, a família, a mídia e também os profissionais do

Direito fazem parte desse processo. A cidadania, no entanto, ainda é tema lateral nos estudos jurídicos. É preciso avançar. É preciso resgatar em nossos cursos de Direito a leitura dos clássicos, sobretudo Marshall, e dialogar com os colegas da Ciência Política, da História e da Educação, que têm se adiantado na compreensão e no debate detido da construção da cidadania brasileira. CARVALHO adverte:

“A formação do cidadão nas circunstâncias históricas em que evoluímos não poderia ser processo fácil e rápido. Mas é preciso reconhecer que este processo está sendo excessivamente lento, assim como foi excessivamente lenta a abolição da escravidão. A pergunta que ocorre logo ao observador é se a lentidão não se deve à falta de interesse de que a cidadania se desenvolva. O cidadão esclarecido é, sem dúvida, uma peça incômoda, reivindicadora. Sem ele, no entanto, está comprometido nosso próprio futuro como nação.”¹⁴²

A cidadania é categoria que deve ser bem manejada pelo jurista, pois a ordem jurídica não se assenta somente em um Estado de direito, mas em um Estado democrático de direito, que tem a democracia como pilar de legitimação. A compreensão das noções que foram objeto deste estudo monográfico, portanto, pretende ser ferramenta útil aos estudantes e profissionais do Direito, uma vez que o significado da cidadania não é estático, mas é processo contínuo do qual tomamos parte, conscientemente ou não. Ademais, lançar luzes às contingências históricas que nortearam a construção da cidadania brasileira até aqui nos orienta nesse percurso inacabado do qual somos todos responsáveis. O passado condiciona o presente, mas também nos impulsiona para um novo futuro.

“Somos quem podemos ser. Sonhos que podemos ter...”

¹⁴² CARVALHO, José Murilo de. **Brasileiro: cidadão?** Revista do Legislativo, jul-set/98. p. 39

8. Referências bibliográficas

ACCIOLY, Hidelbrando. **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 14^a ed., 2000.

AFONSO DA SILVA, José. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, São Paulo: Malheiros, 23^a ed., 2004.

AMORIM, Maria Salete Souza de. **Cidadania e Participação Democrática**. Anais do II Seminário Nacional de Movimentos Sociais, Participação e Democracia. 25 a 27 de abril de 2007, UFSC, Florianópolis, Brasil. Disponível em: http://www.sociologia.ufsc.br/npms/maria_amorim.pdf

ARAÚJO PINTO, Cristiano Paixão. "Arqueologia de uma distinção: o público e o privado na experiência histórica do direito". In: OLIVEIRA PEREIRA, Claudia Fernanda (org.) **O novo direito administrativo brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 20.

ARISTÓTELES. **Política**. Livro III, Capítulo I, § 8^o.

AUAD, Denise. **Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular**. Disponível em: http://www.unibero.edu.br/download/revistaeletronica/Set05_Artigos/DIR_PROF%20DENISE_OK.pdf

BARBALET, J. M. **A cidadania**. Lisboa: Editorial Estampa, 1989.

BARROSO, Luis Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição - Fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. São Paulo, Saraiva. 3^a ed., 1999.

BELLO, Enzo. **Política, cidadania e direitos sociais**. Um contraponto entre os modelos clássicos e a trajetória da América Latina. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito). Departamento de Direito, PUC-Rio, Rio de Janeiro.

BEINER, Ronald (org.) **Theorizing Citizenship**. Suny Press, 1994.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A Cidadania Ativa: Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular**. São Paulo: Ática, 1991.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 13^a ed., 2003.

_____. **Teoria constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade**. Malheiros, 3^a ed., 2008.

CAENEGEM, R. C. van. "O *ius commune* europeu". In: **Uma introdução histórica ao Direito privado**. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

CANOTILHO, J.J. Gomes. "A Problemática dos Direitos a Prestações". In **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 7^a ed., 2003.

CARVALHO, José Murilo de. **A Formação das Almas. O Imaginário da Republica**. São Paulo: Cia das letras, 1990.

_____. **A Construção da Ordem/Teatro de Sombras**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2006.

_____. **A Construção da Ordem: a elite política imperial**. 2ª Ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

_____. **Brasileiro: cidadão?** Revista do Legislativo, jul-set/98, p. 32-39

_____. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

_____. **Pontos e Bordados. Escritos de história e política**. 1ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1998.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 5ª ed., 2007.

COVRE, Maria de Lourdes Manzini. **O que é cidadania**. Coleção Primeiros Passos. São Paulo: ed. Brasiliense, 3ª ed., 8ª reimpr., 1999.

DAGNINO, Evelina. (org.) **Anos 90 - Política e sociedade no Brasil**, Rio de Janeiro: Ed. Brasiliense, 1994.

_____. (org.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

_____. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?. In: Daniel Mato (coord.), **Políticas de cidadania y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FCES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110.

_____. **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?**. In: Daniel Mato (coord.), **Políticas de cidadania y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FCES, Universidad Central de Venezuela.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo, Saraiva. 25ª ed., 2005.

DAMATTA, Roberto Augusto. **Carnavais, Malandros e Heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. Rio de Janeiro: Ed. Rocco, 1997.

_____. **O que faz o Brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Ed. Rocco, 1986.

_____. **Individualidade e liminaridade: considerações sobre os ritos de passagem e a modernidade**. *Mana* [online]. 2000, v. 6, n. 1, pp. 7-29. ISSN 0104-9313;

DEMO, Pedro. **Cidadania tutelada e Cidadania assistida**. Campinas: ed. Autores Associados, 1995.

DIMENSTEIN, Gilberto. **O cidadão de papel**. São Paulo: Ática, 2000.

FERRAZ, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**, 4ª ed., São Paulo: Atlas, 2003.

FONSECA, Ricardo Marcelo. **A formação da subjetividade jurídica moderna: notas sobre a constituição de nosso Direito** Disponível em: http://www.historiadodireito.com.br/mostra_textos.php?opcao=mostra_texto&id_textos=18

FRASER, Nancy. **RECONHECIMENTO SEM ÉTICA?** Tradução de Ana Carolina Freitas Lima Ogando e Mariana Prandini Fraga Assis. Revista *Lua Nova*, São Paulo, 70: 101-138, 2007. disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n70/a06n70.pdf>

GADAMER, Hans-Georg. **O Problema da consciência histórica**. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2ª edição, 2003.

GUARINELLO, Norberto Luiz. "Cidades-Estado na Antiguidade Clássica". In: PINSKY, Jaime e PINSKY, Carla B. (org.) **História da Cidadania**, São Paulo: Contexto

HABERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional. A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a Interpretação Pluralista e Procedimental da Constituição**, Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997.

HABERMAS, J., **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Vol. II, Tempo Brasileiro, 2003.

HARENDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 10ª ed., 2005.

KUHN, Thomas S. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1976.

KYMLICKA, Will; WAYNE, Norman. **El retorno del Ciudadano: Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía**. In *Cuadernos del CLAEH*, n. 75, Montevideo, 1996.

LAMOUNIER, Bolívar; WEFFORT, Francisco. C.; e BENEVIDES, Maria Victoria (org.). **Direito, Cidadania e Participação**. São Paulo: T. A. Queiroz editor, 1981.

LIMA, George Marmelstein. **Críticas à teoria das gerações (ou mesmo dimensões) dos direitos fundamentais**. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 173, 26 dez. 2003. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4666> Acesso em: 19.5.2009.

LONDERO e RICHTER. **A Globalização e a nova cidadania**. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, vol. 2, n. 3, Novembro de 2007. Disponível em: <http://www.ufsm.br/revistadireito/eds/v2n3/a05.pdf>.

MANCEBO, Denise. **Modernidade e produção de subjetividades**. Disponível em: <http://www.fae.unicamp.br/br2000/trabs/2010.doc> (acesso em 4.1.2009).

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MONTEIRO SILVA, Aida Maria. **Escola Pública e a formação da Cidadania: possibilidades e limites**. Tese disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/teses/edh/br/pe/teseaida.pdf>.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. São Paulo: Max Limonad, 2ª ed. 2000.

NEVES, Marcelo. **Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica da constituição e permanência das estruturas reais de**

poder. Conferências e Debates. Revista Trimestral de Direito Público 12/1995, São Paulo: Malheiros ed., 2005.

_____. **Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

NORTE, Sergio Augusto Queiroz. **Da estadania a cidadania**. Disponível em: http://pascal.iseg.utl.pt/~socius/1/conf_cd/da.pdf

OLIVEIRA, M. K. **Vygotsky: Aprendizado e desenvolvimento, um processo sócio-histórico**. São Paulo: Scipione, 1997.

PINSKY, Jaime. **Cidadania e educação**. São Paulo: Contexto, 1998.

RAWLS, John. **Uma teoria de justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

RIBEIRO, Marlene. **Educação para a cidadania: questão colocada pelos movimentos sociais**. Educação e Pesquisa, São Paulo, v.28, n.2, p. 113-128, jul./dez. 2002.

RITZER, George (org.) **The Blackwell Encyclopedia of Sociology**, Oxford: Blackwell, 2007. p. 497-500 Disponível em: <http://www.jackbarbalet.com/uploads/CITIZENSHIP.pdf>

ROMANO, Jorge O., ANDRADE, Maristela de Paula, e ANTUNES, Marta (org.) **Olhar crítico sobre participação e cidadania: a construção de uma governança democrática e participativa a partir do local**. São Paulo: ed. Expressão Popular, 2007.

ROMANO, Jorge O., ATHIAS, Renato, e ANTUNES, Marta (org.) **Olhar crítico sobre participação e cidadania: trajetórias de organização e luta pela redemocratização da governança no Brasil**. São Paulo: ed. Expressão Popular, 2007.

ROUSSEAU. **Do Contrato Social**.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela Mão de Alice. O Social e o político na pós-modernidade**. 10ª ed. São Paulo: Cortez editora, 2005.

_____. **Do Pós-Moderno ao Pós-Colonial. E para além de um e outro**. Conferência de abertura do VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, realizado em Coimbra, de 16 a 18 de Setembro de 2004, disponível em: http://www.ces.uc.pt/misc/Do_pos-moderno_ao_pos-colonial.pdf

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2007.

SHELLENBERG, Simone Maria Malucelli Pinto. **Cidadania Sustentada: um ensaio surrealista de estar no mundo**. Revista Raízes Jurídicas, Curitiba, v. 2, n. 1, jan./jun. 2006.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. **Direito como Liberdade: O Direito Achado na Rua. Experiências Populares Emancipatórias de Criação do Direito**. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito. Universidade de Brasília, 2008.,

SOUTO, Cláudio e FALCÃO, Joaquim. **Sociologia e direito: textos básicos para a disciplina de sociologia jurídica**. São Paulo: Pioneira Thomson, 2002.

TORRES, Ricardo Lobo (Org.). **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2ª ed. Revista e atualizada, 2001.

VALLE, Lílian do. **Ainda sobre a formação do cidadão: é possível ensinar a ética?**. Educ. Soc. [online]. 2001, vol.22, n.76, pp. 175-196.

VIEIRA, Liszt **Cidadania e Globalização**. Rio de Janeiro: Record, 1997.

_____. **Cidadania Global e Estado Nacional**. *Revista de Ciências Sociais*, vol. 42, n. 3, 1999. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/direitosglobais/cidadaniaglobal/cidadania_global.html

_____. **Os argonautas da cidadania: A sociedade civil na globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

VIEIRA, Maria de Fátima Santos. **A emancipação como constituinte, a educação popular como instituinte: rumo aos inéditos-viáveis na superação das situações-limite**. V Colóquio Internacional Paulo Freire – Recife, 19 a 22 de setembro 2005.

VOLPATO, Marilene Barreto. **Formação para a Cidadania no Ensino Fundamental numa perspectiva gramsciana**. Dissertação disponível em: <http://biblioteca.universia.net/ficha.do?id=3946590>.