

# **I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

## **CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I**

**ANTONIO CELSO BAETA MINHOTO**

**CAIO AUGUSTO SOUZA LARA**

**LUCAS CATIB DE LAURENTIIS**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

#### **Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

#### **Secretarias:**

##### **Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

#### **Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

#### **Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

C755

Constituição e democracia I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Caio Augusto Souza Lara; Lucas Catib De laurentiis; Antonio Celso Baeta Minhoto – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-027-5

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

## CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I

---

### **Apresentação**

Os artigos contidos nesta publicação foram apresentados no Grupo de Trabalho Constituição e Democracia I durante o Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI, realizado nos dias 23 a 30 de junho de 2020, sob o tema geral “Constituição, Cidades e Crises”. O evento foi promovido por esta sociedade científica do Direito em parceria com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ. Trata-se da primeira experiência de encontro virtual do CONPEDI em quase três décadas de existência.

A apresentação dos trabalhos abriu caminho para uma importante discussão, em que os pesquisadores do Direito puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração a temática central grupo. Essa temática traz consigo os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica enfrentam no tocante ao estudo dos referenciais teóricos do Direito Constitucional e dos reflexos do constitucionalismo na atuação dos Poderes da República no país.

Os temas abordados vão desde os direitos fundamentais constitucionalizados, passando pelo controle de constitucionalidade e as experiências diversas de exercício da democracia. Teoria e hermenêutica constitucionais, bem como a história do Direito Constitucional e a filosofia a ela relacionada, como não poderia deixar de ser, também estão presentes nos artigos.

Na coletânea que agora vem a público, encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-graduação em Direito, nos níveis de Mestrado e Doutorado, com artigos rigorosamente selecionados, por meio de dupla avaliação cega por pares (double blind peer review). Dessa forma, todos os artigos ora publicados guardam sintonia direta com este Grupo de Trabalho.

Agradecemos a todos os pesquisadores pela sua inestimável colaboração e desejamos uma ótima e proveitosa leitura!

Prof. Dr. Antonio Celso Baeta Minhoto - Universidade Cruzeiro do Sul

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA Business School/Faculdade Arnaldo/Escola Superior Dom Helder Câmara

Prof. Dr. Lucas Catib de Laurentiis – Pontifícia Universidade Católica de Campinas

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Constituição e Democracia I apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista Brasileira de Filosofia do Direito. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

**CIDADANIA NO BRASIL: DA INEXISTÊNCIA À CONSTITUIÇÃO CIDADÃ**  
**CITIZENSHIP IN BRAZIL: FROM NON-EXISTENCE TO THE CITIZENSHIP**  
**CONSTITUTION**

**Arisa Ribas Cardoso <sup>1</sup>**

**Resumo**

Cidadania é termo cunhado na antiguidade para se referir ao pertencimento a determinada comunidade com seus respectivos direitos e deveres. No século XX, compreendia um conjunto de direitos que deveriam ser garantidos. O Brasil, por sua história, o longo período de escravidão, o desinteresse das elites na criação da identidade nacional, os avanços e retrocessos democráticos, demorou a iniciar o processo de consolidação da cidadania. A promulgação da Constituição de 1988 criou um cenário favorável, entretanto, a herança histórico-cultural ainda deve ser enfrentada, o que é objeto de análise do presente artigo.

**Palavras-chave:** Cidadania, Brasil, Constituição, Direitos, Deveres

**Abstract/Resumen/Résumé**

Citizenship is a term coined in antiquity to refer to belonging to a certain community with its respective rights and duties. In the 20th century, it comprised a set of rights that should be guaranteed. Brazil, due to its history, the period of slavery, the lack of interest of the elites in the creation of national identity, the democratic advances and setbacks, took time to begin the process of consolidation of citizenship. The promulgation of the 1988 Constitution created a favorable scenario, however, the historical-cultural heritage has yet to be faced, which is the subject of analysis in this article.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Citizenship, Brazil, Constitution, Rights, Duties

---

<sup>1</sup> Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

## **1 INTRODUÇÃO**

O presente artigo tem por objeto a cidadania no Brasil. Cidadania entendida como o direito a ter direitos. Direito a ser, a ir, a vir, a ficar, a votar, a ser votado, a falar, a comer, a vestir, a estudar. Essa cidadania pressupõe uma relação entre os indivíduos e o Estado, pois é este que tem a competência para prever e garantir o gozo pelos indivíduos.

O Brasil foi um país de colonização exploratória, cuja economia se pautou na apropriação do trabalho de escravizados, bem como contou com uma elite pouco preocupada com a construção de uma verdadeira nação por muito tempo. Diante disso, o desenvolvimento de uma noção de cidadania no Brasil demorou a se constituir se comparado com a de outras colônias originadas no mesmo período. Esses fatos devem ser compreendidos para que se entenda porque ainda se fala em um grande déficit de cidadania no Brasil.

A partir desta ideia, objetiva-se, após uma breve contextualização histórica, identificar os principais pontos em que a Constituição de 1988 contribuiu para o avanço da cidadania no Brasil. O presente estudo não tem pretensão de exaurir os aspectos relevante sobre a cidadania, buscando, dentro do espaço disponível, apresentar o tema de forma que possa servir de introdução a estudos mais aprofundados.

A fim de se atingir o objetivo traçado, principia-se o trabalho com uma exposição sobre o nascimento e evolução da noção de cidadania no mundo ocidental. Após a parte introdutória, busca-se trazer uma análise da evolução da cidadania no Brasil a partir de uma abordagem histórica. Na terceira parte do trabalho, então, pretende-se identificar os principais avanços em termos de cidadania no Brasil trazidos pela nova Constituição, especialmente fazendo um cotejo entre os aspectos mais relevantes do texto constitucional, como o que se conseguiu de evolução efetivamente em relação ao momento anterior, bem como apontando alguns dos desafios que ainda são encontrados para a implementação dos direitos ali previstos.

Nas considerações finais, então, são apresentadas as conclusões com base no trabalho desenvolvido, especialmente no que tange às peculiaridades do processo de desenvolvimento da cidadania no Brasil, em comparação à lógica de Marshall, citada durante o trabalho.

## **2 A CONSTRUÇÃO DA NOÇÃO DE CIDADANIA**

A noção de cidadania teve suas origens na antiguidade. Apesar de inexistirem Estados como se conhece hoje, as cidades gregas e romanas possuíam uma coesão interna e sistemas de relações políticas e sociais que permitiram o nascimento da figura do cidadão, ou seja, o indivíduo livre, originário da cidade, que possuía direitos e deveres diretamente relacionados

com a cidade<sup>1</sup>. Podia votar, ser votado, recorrer ao sistema de justiça e deveria ser protegido pela cidade. Em contrapartida, devia prestar seus serviços, sobretudo militares, bem como contribuir financeiramente para a manutenção da *polis*. Na Grécia antiga, especialmente em Atenas, desenvolveu-se a ideia de cidadão, sendo este um adjetivo restrito. Apenas os homens livres pertencentes à cidade eram considerados cidadãos. As mulheres, os escravos e os “metecos”, ou seja, os estrangeiros, estavam excluídos deste *status*. (DAL RI JÚNIOR, 2002).

A vinculação com a sua cidade, neste período, era primordial. De acordo com Fustel de Coulanges (2008), para ser considerado cidadão na antiguidade, o indivíduo deveria poder tomar parte nos cultos da cidade. Deveria respeitar a religião e submeter-se aos mesmos deuses que os demais cidadãos. Essa vinculação religiosa não era uma opção, mas uma prerrogativa. Durante a maior parte da antiguidade, por exemplo, era vedado aos estrangeiros tomar parte nestes cultos, mesmo que quisessem e, por não poderem compartilhar a mesma religião, não podiam se tornar cidadãos. As mulheres e crianças também tomavam parte nos cultos, mas estavam submetidas ao chefe da família – que costumava ser o sacerdote da família, especialmente em Roma –, pelo que, mesmo diante dessa possibilidade, não podiam ser consideradas cidadãs. A pior pena para um grego era a perda da condição de cidadão. Tornava-se estrangeiro em sua própria cidade. (COULANGES, 2008).

Em Roma, apesar das diferenças em suas diversas fases, classicamente

quem pertencesse a um determinado clã romano automaticamente teria o *status* de cidadão. Isto porque a *gens* e a *família* eram consideradas organismos anteriores à *civitas*, fundamento da própria cidade-Estado. O pertencer a uma *gens* também era pressuposto da liberdade, elemento essencial à concepção de cidadania utilizada pelo sistema romano. Todo homem livre é um cidadão da cidade que o originou. Eram excluídos do direito à cidadania, e portanto não gozavam de plena capacidade jurídica, as mulheres, as crianças, os escravos, os apátridas e os estrangeiros. (DAL RI JÚNIOR, 2002, p. 30)

Ou seja, os estrangeiros também em Roma estavam excluídos dos direitos concedidos àqueles que eram considerados como cidadãos. Durante a expansão do Império houve algumas mudanças, passando a serem considerados cidadãos todos os povos itálicos e colonizados. Contudo, esta ampliação enfraqueceu a ideia de cidadania, posto que o real exercício dela ainda estava limitado basicamente aos moradores de Roma. (DAL RI JÚNIOR, 2002).

Durante a Idade Média, a noção de cidadania perdeu sua força. As relações políticas foram descentralizadas, de maneira que os vínculos entre a população e o rei estavam

---

<sup>1</sup> Aquele que tem o poder de tomar parte na administração deliberativa ou judicial de alguma Cidade, dizemos que é cidadão daquela Cidade, e falando em geral, uma Cidade é um corpo de cidadãos suficiente para atender às necessidades da vida. (ARISTÓTELES, 2008, p. 115)

intermediadas pelas relações entre vassalos e senhores feudais. Era a esses senhores, os suseranos, que a população devia prestar sua lealdade, sendo os reis, durante grande parte do período, figuras simbólicas que se curvavam ao poder militar e econômico dos senhores feudais. (DAL RI JÚNIOR, 2002).

Foi apenas com o início da centralização do poder por monarcas mais poderosos, com a formação dos primeiros Estados, que a noção de cidadania voltou a ter importância. De acordo com Jean Bodin, o cidadão é aquele que possui uma série de relações privilegiadas com o soberano, confundindo-se com a ideia de súdito livre, sendo a liberdade o privilégio caracterizador da cidadania. A partir desta ideia, os servos, bem como as mulheres e crianças ainda não eram considerados cidadãos. Além destes, os estrangeiros também não podiam ser considerados cidadãos, pois não eram súditos, não podendo gozar dos direitos e privilégios reservados àqueles. (DAL RI JÚNIOR, 2002).

Neste período, portanto, com o nascimento da doutrina do Estado soberano, a ideia de cidadania passou a estar vinculada à relação entre o indivíduo e o poder político central. Ou seja, se estava submetido, pelo nascimento e pelas leis, ao soberano daquele Estado e podia gozar dos privilégios desta relação, era um cidadão, enquanto os demais, que possuíam outras relações de poder entre si e o soberano, como as mulheres e crianças, que eram diretamente subordinadas ao chefe da família, não possuíam esta prerrogativa.

No século XVI iniciou-se a consolidação do Estado-Nação como forma de organização social. Os estudiosos do período, entre eles, Hobbes, Locke e Rousseau dedicaram-se a estudar este “ser” que surgia, as formas de organizá-lo e as relações entre ele e os indivíduos. A formação dos Estados-Nação teve consequências também no âmbito jurídico, vez que um único organismo passou a ter o monopólio da violência, ao contrário do que ocorria no período medieval.<sup>2</sup>

Pode-se dizer que é neste período, confundindo-se com o nascimento do Estado, que surge a cidadania moderna, a qual, entretanto, não apresenta, ainda, diferenças significativas da noção de cidadania na antiguidade. O cidadão, neste período, continua sendo aquele a quem, desta vez o Estado, deveria proteger das ameaças externas. Em contrapartida, os cidadãos deveriam contribuir financeiramente para a manutenção do “Leviatã”<sup>3</sup> e prestar seus serviços

---

<sup>2</sup> Com a emergência do Estado, com a sua monopolização institucional dos recursos de coação, os ‘direitos naturais inalienáveis’ transmudam-se em direitos positivos, adquirindo força normativa contra o poder coercitivo do Estado e, conseqüentemente, passam a ter um significado político, coincidindo com o conceito negativo-jurídico de liberdade como ausência de restrição. (ANDRADE, 1993, p. 101)

<sup>3</sup> Porque pela arte é criado aquele grande LEVIATÃ a que se chama REPÚBLICA, ou ESTADO (em latim CIVITAS), que não é senão um homem artificial, embora de maior estatura e força do que o homem natural, para cuja defesa foi projetado. (HOBBS, 2008, p. 11, destaque no original)



militares quando necessário. Nesse sentido, a cidadania era uma relação de reciprocidade bastante simples, pois os deveres entre as partes ainda eram muito poucos se comparados aos da atualidade. Esta noção de cidadania só vai se modificar significativamente no século XX.

Cumprido destacar, também, que no período a que se está fazendo referência, pode-se considerar a cidadania até mais limitada que na antiguidade, vez que os governantes, em geral monarcas absolutistas, confundiam-se com a figura do Estado e os cidadãos não tinham poder de atuar efetivamente na defesa de seus interesses, ficando à mercê das decisões discricionariamente tomadas pelos reis e seus conselheiros.

Com a Revolução Francesa, entretanto, a questão da cidadania voltou a ter relevância. O movimento trouxe à tona as insatisfações da população que queria, justamente, diminuir o poder do monarca, de forma a participar mais efetivamente da vida política da nação. Com a Revolução, então, disseminou-se o termo e a ideia mais moderna da palavra cidadão, como aquele a quem o Estado deveria se abster de violar seus direitos fundamentais de liberdade, igualdade e propriedade, bem como que poderiam participar de alguma forma da vida política do país. A publicação da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, deu publicidade mundial a esta ideia.

Do título do documento já se pode inferir que homem e cidadão não se confundem, sendo, portanto, essa última uma categoria mais estreita que aquela. Aos “homens” a Declaração vinculou os direitos classificados como direitos civis, especialmente a liberdade e a igualdade (art. 1º). Por sua vez, ao cidadão é que é concedido o direito de concorrer para os cargos legislativos, bem como a exercer os empregos públicos (art. 6º). Além disso, os cidadãos devem contribuir para a manutenção e custeio da força pública (art. 13), mas também podem fiscalizá-las (art. 14).<sup>4</sup> A ideia central da Declaração é a defesa do indivíduo contra o Estado, mas sem descuidar da contrapartida que este deve dar, como se infere, por exemplo, do artigo 13<sup>5</sup>.

A cidadania, na Constituição francesa de 1791, que resultou da revolução, foi apresentada como um conceito estreitamente vinculado ao de nacionalidade, praticamente com este se confundindo (DAL RI JÚNIOR, 2002). Ante a grande influência da Revolução e de seus

---

<sup>4</sup> A declaração francesa de 1789 proclamava os *Droits de L'Homme et du Citoyen*. Abria-se também para uma certa ambiguidade, posto que os direitos do homem se confundiam com os direitos do cidadão. O homem era visto no sentido universal, mas abstrato, eis que inexistia a titulação jurídica dos direitos no plano internacional, que dependia de um contrato universal. Só o cidadão (*citoyen, citizen, Staatsbürger*) era titular de direitos na cidade e no Estado. (TORRES, 2001, p. 245-246)

<sup>5</sup> Art. 13º. Para a manutenção da força pública e para as despesas de administração é indispensável uma contribuição comum que deve ser dividida entre os cidadãos de acordo com suas possibilidades. (DECLARAÇÃO, 1789)

escritos subsequentes, notadamente no que tange à legislação, esse conceito de cidadania passou a ser adotado na maior parte do mundo ocidental. Ou seja, cidadãos eram os nacionais de um determinado Estado, que possuíam direitos e deveres diretamente relacionados a este (CARVALHO, 2012).

É após este período que se iniciam as transformações apontadas por Thomas H. Marshall, o grande teórico da cidadania no início do século XX, que influenciou todos os demais estudos posteriores. Para este autor, a cidadania é formada de três elementos, cada um correspondente a um tipo de direito: direitos civis, direitos políticos e direitos sociais, os quais teriam emergido, respectivamente, nos séculos XVIII, XIX e XX (MARSHALL, 1977). Deve-se salientar, entretanto, que seus estudos pautaram-se na sociedade inglesa, não podendo a mesma cronologia ser utilizada para a análise da formação da cidadania em outras sociedades, pois muitas delas, como a brasileira, tiveram diversas interrupções e inversões no desenvolvimento de cada uma destas esferas do direito.

Os direitos civis são aqueles relacionados “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. [...] é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual.”(MARSHALL, 1977, p. 63) Nesse sentido, os direitos civis estão intimamente ligados ao princípio da igualdade formal. Igualdade esta que é cada vez mais questionada, uma vez que “cria desigual substantiva” (YOUNG *apud* VIEIRA, 2001, p. 49). Entretanto, tendo em vista que, segundo o autor, os direitos civis emergiram no século XVIII (ao menos na Inglaterra), o reconhecimento da igualdade entre os seres humanos foi uma significativa conquista para a época.

Os direitos políticos, por sua vez, representam “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.” (MARSHALL, 1977, p. 63). Assim, os direitos políticos são aqueles que permitem aos indivíduos participação direta ou indireta na organização política da sociedade em que se encontra. De maneira simplória, é o direito a votar e ser votado, mas não se limita a isto. Em uma sociedade verdadeiramente democrática, a participação política vai muito além. Engloba a efetiva participação na construção das leis e definições de políticas públicas, como deveria ocorrer com a convocação de audiências públicas, por exemplo.

Por fim, os direitos sociais “se refere[m] 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.”

(MARSHALL, 1977, pp. 63-64). Ou seja, ter o direito de viver em condições socioeconômicas que propiciem o bem-estar físico e intelectual, por meio dos elementos considerados essenciais para a vida, como alimento, vestuário, moradia e educação.

Começou-se a privilegiar os direitos sociais em alguns países no início do século XX, todavia, já desde ao menos meados do século XIX, com a revolução industrial e a formação de sindicatos, que estes direitos começaram a ser reivindicados pela população, especialmente no que concerne aos direitos trabalhistas. Ainda, Marshall (1977) pondera que a educação, apesar de se classificar como direito social, é um pré-requisito para o exercício dos demais direitos, pois somente pessoas educadas conseguem efetivamente exercer seus direitos civis e políticos.<sup>6</sup> Este é um dos aspectos que o Brasil mais pecou em sua história a fim de permitir o desenvolvimento de uma cidadania mais abrangente.

Diante deste brevíssimo panorama traçado, pode-se perceber que a cidadania é um dos aspectos da relação do indivíduo com seu Estado. Inicialmente, consistia numa relação de reciprocidade em termos de proteção de um pelo outro e vice-versa, bem como a possibilidade de participação na vida política e definição do futuro da comunidade. Tal noção foi mantida quando da formação do Estado-Nação, restando, entretanto, limitada essa participação mais efetiva, que existia na antiguidade, durante as monarquias absolutistas. Esta participação foi retomada, aos poucos, sobretudo a partir da Revolução Francesa. Foi, contudo, apenas no século XX, com mais fortes reivindicações quanto a direitos sociais que esta visão, fruto de uma ideologia liberal dominante na época, que esta relação mais simples entre o Estado e os cidadãos se modificou, para incluir uma série de outros deveres e garantias.

A construção da cidadania no Brasil sofreu a influência dos fenômenos históricos aqui mencionados. Todavia, devido a suas peculiaridades, como a formação muito mais recente, oriunda de uma colonização exploratória, o longo período de existência do regime escravista, os incipientes períodos democráticos, o caminho trilhado pelo país tem curvas, desvios e

---

<sup>6</sup> É fácil afirmar-se que o reconhecimento do direito das crianças à educação não afeta o *status* da 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 sobra 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. E, nesse ponto, não há nenhum conflito com os direitos civis do modo pelo qual são interpretados numa época de individualismos. Pois os direitos civis se destinam a ser utilizados por pessoas inteligentes e de bom senso que aprenderam a ler e escrever. A educação é um pré-requisito necessário da liberdade civil. (MARSHALL, 1977, p. 73)

retornos exclusivamente por ele passados, levando a uma experiência única, que se reflete na cidadania atualmente existente.

### 3 A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA NO BRASIL

No Brasil, como destacado por José Murilo de Carvalho (2012), o desenvolvimento da cidadania ocorreu de forma praticamente inversa a dos britânicos. O autor aponta a escravidão como o maior obstáculo para o desenvolvimento dos direitos civis no país, posto que fundados na ideia de liberdade e igualdade. Sequer os “senhores” podiam ser considerados cidadãos durante o período colonial, vez que

[e]ram, sem dúvida, livres, votavam e eram votados nas eleições municipais. Eram os 'homens bons' do período colonial. Faltava-lhes, no entanto, o próprio sentido de 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, 2012, p. 21)

O mesmo autor conclui que, durante o período colonial não se podia falar em cidadãos no Brasil, pois não existia uma sociedade que pudesse ser considerada política no local (CARVALHO, 2012). Não havia demonstração de interesse na formação de uma comunidade nacional. Os interesses eram particulares e econômicos, prejudicando o desenvolvimento coletivo de um sentimento de pertencimento que possibilitasse o nascimento de uma sociedade política.

Sérgio Buarque de Holanda (2007) aponta a abolição da escravidão como um marco divisório na história do Brasil. Salienta que

[n]a Monarquia era ainda os fazendeiros escravocratas e eram filhos de fazendeiros, educados nas profissões liberais, quem monopolizava a política, elegendo-se ou fazendo eleger seus candidatos, dominando os parlamentos, os ministérios, em geral todas as posições de mando, e fundando a estabilidade das instituições nesse contestado domínio. (p. 73)

O Brasil, durante o período colonial, e também durante o Império, foi um país de raízes rurais (HOLANDA, 2007). Aqueles, que para os padrões da época podiam ser chamados de cidadãos, eram os fazendeiros e seus filhos, os quais, apesar de terem as prerrogativas de exercer o voto, por exemplo, utilizavam-no a fim de manterem o poder dentro de suas fazendas e na sua região. Não havia uma real preocupação com o todo. Cada casa era considerada uma república. As famílias se organizam de forma muito similar à dos romanos, onde todos estavam sujeitos à autoridade do chefe de família, diferenciando-se os filhos e os escravos apenas pela liberdade que aos primeiros era assegurada (HOLANDA, 2007).

É ilustrativo da ausência de poder de ingerência do Estado dentro destas sociedades familiares que se formavam o exemplo trazido pelo mesmo autor:

Nesse ambiente, o pátrio poder é virtualmente ilimitado e poucos freios existem para sua tirania. Não são raros os casos como o de um Bernardo Vieira de Melo, que, suspeitando a nora de adultério, condena-a à morte em conselho de família e manda executar a sentença, sem que a Justiça dê um único passo no sentido de impedir o homicídio ou de castigar o culpado, a despeito de toda a publicidade que deu ao fato o próprio criminoso. (HOLANDA, 2007, p. 82)

Diante deste quadro, impossível vislumbrar um ambiente propício para o desenvolvimento dos direitos da cidadania, vez que, conforme já salientado, nem aos senhores se poderia imputar este atributo. Eles não possuíam qualquer consciência sobre o direito a igualdade que deveria nortear suas relações com seus pares, buscando sempre privilégios, e fazendo as próprias leis.

Após a independência, verifica-se uma evolução formal em termos de direitos políticos, posto que havia eleições constantes e os requisitos exigidos pela legislação da época eram bastante liberais, permitindo a participação de uma grande parcela da população em comparação a outros países.<sup>7</sup> As eleições, contudo, eram dominadas pelos “coronéis” e as votações serviam apenas para legitimar a manutenção dos poderes locais. Os direitos civis existiam na lei, vez que a Constituição do Império havia adotado perspectiva liberal, mas a manutenção da escravidão era incompatível com qualquer reconhecimento da efetividade desses direitos no período. (CARVALHO, 2012).

Em 1881, entretanto, houve uma reforma política em que se introduziu o voto direto, mas se vetou a participação dos analfabetos nas eleições. Tal atitude contribuiu para a manutenção das elites no poder, e exclui grande parcela da população da possibilidade de participar da vida política do país, uma vez que a porcentagem de alfabetizados dentre os nacionais ainda era muito pequena. (CARVALHO, 2012).

Apesar destas modificações, pode-se dizer que, enquanto perdurou a escravidão e o Império, os direitos civis estavam só na lei e os direitos políticos serviam apenas para legitimar as oligarquias que já se encontravam no poder. Essa situação não se alterou significativamente durante a primeira República, mas nesse período foram dados passos mais significativos em direção à cidadania. Os escravos estavam libertos, mas suas condições de vida pouco mudaram.

---

<sup>7</sup> Além da participação eleitoral, houve, após a independência, outras formas de envolvimento dos cidadãos com o Estado. A mais importante foi o serviço do júri. Pertencer ao corpo de jurados era participar diretamente do Poder Judiciário. Essa participação tinha alcance menor, pois exigia alfabetização. Mas, por outro lado, era mais intensa, de vez que havia duas sessões do júri por ano, cada uma de 15 dias. Em torno de 80 mil pessoas exerciam a função de jurado em 1870. A prática também estava longe de corresponder à intenção da lei, mas quem participava do júri sem dúvida se aproximava do exercício do poder e adquiria alguma noção do papel da lei. (CARVALHO, 2012, p. 37)

Muitos mantiveram-se nas fazendas trabalhando em troca de quase nada. Os que foram para as cidades encontraram grande dificuldade em se inserir no mercado de trabalho, devido à falta de qualquer preparação, discriminação, bem como pela competição com os imigrantes europeus que estavam chegando em grande número e com melhor qualificação para os trabalhos urbanos. Entretanto, o aumento das cidades foi um aspecto que contribuiu positivamente para a tomada de maior consciência política da população. Já havia um grande número de pessoas que não estavam mais sob o espectro do “senhor”, que tinham liberdade de ir e vir, que tinham os próprios interesses para defender e, aos poucos, começaram a reivindicá-los.

Weffort (2006) afirma que a Primeira República pode ser vista como uma continuação do Império. Várias figuras do governo anterior foram mantidas em postos de poder. Além disso, o mesmo autor saliente a ausência do povo no cenário político nos primeiros momentos da República que nascia. A proclamação se deu por iniciativa militar, os poucos populares que assistiram ao ato, segundo os historiadores, acreditavam estar vendo uma parada, totalmente alheios ao que realmente acontecia no cenário nacional.

O novo texto constitucional foi elaborado sob um enfoque liberal positivista. Consagrou o sistema federativo e determinou a separação entre o Estado e a Igreja. O sistema de governo seria presidencialista, devendo o chefe do poder executivo ser eleito a cada quatro anos. Tinham direito ao voto os cidadãos maiores de 21 anos. Desta definição de cidadãos estavam excluídas as mulheres, assim como os analfabetos, os mendigos e os praças militares. (FAUSTO, 2007).

Durante o período ocorreram revoltas populares, dentre as quais algumas lutavam justamente contra as principais modificações do sistema. Canudos e Contestado foram movimentos que se insurgiram contra a República e contra a separação do Estado da Igreja, dentre outras causas sociais. Esses movimentos demonstram o caráter conservador da população, que diante da influência da religião e, sobretudo, por não ter acesso à educação, tornava-se bastante resistente às alterações. Entretanto, demonstra também um momento de articulação e insatisfação com as políticas centrais, situações poucas vezes vivenciadas anteriormente.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Em todas essas revoltas populares que se deram a partir do início do Segundo Reinado verifica-se que, apesar de não participar da política oficial, de não votar, ou de não ter consciência clara do sentido do voto, a população tinha alguma noção sobre direitos dos cidadãos e deveres do Estado. O Estado era aceito por esses cidadãos, desde que não violasse um pacto implícito de não interferir em sua vida privada, de não desrespeitar seus valores, sobretudo religiosos. Tais pessoas não podiam ser consideradas politicamente apáticas. Como disse a um repórter um negro que participava da revolta: o importante era 'mostrar ao governo que ele não põe o pé no pescoço do povo'. Eram, é verdade, movimentos reativos e não propositivos. Reagia-se a medidas racionalizadoras ou secularizadoras do governo. Mas havia nesses rebeldes um esboço de cidadão, mesmo que em negativo. (CARVALHO, 2012, p. 75)

O movimento operário no Brasil iniciou-se nesse período, notadamente após a Primeira Guerra (1914-1919) e, de acordo com José Murilo de Carvalho (2012), significou um avanço inegável no que se refere aos direitos civis. “O movimento lutava por direitos básicos, como o de organizar-se, de manifestar-se, de escolher o trabalho, de fazer greve” (CARVALHO, 2012, p. 60). Essa evolução dos direitos civis, contudo, não se refletiu nos direitos políticos, que continuavam nas mãos das oligarquias.

Concernente aos direitos sociais, tendo em vista o caráter liberal-ortodoxo da Constituição republicana, o período foi de retrocesso. De acordo com a Carta Magna do período, o Estado não tinha mais o dever de oferecer educação primária nem assistência social. Foi só com a reforma de 1926 que passou a ser permitido que o governo federal legislasse sobre o trabalho. Na mesma década foram criadas as Caixas de Aposentadoria e Pensão, que representaram a primeira atitude em termos de assistência social no país. Estas caixas, porém, beneficiavam apenas algumas categorias de trabalhadores urbanos. (CARVALHO, 2012).

José Murilo de Carvalho (2012, p. 83), quanto a este período, conclui que

que até 1930 não havia povo organizado politicamente nem sentimento nacional consolidado. A participação na política nacional, inclusive nos grandes acontecimentos, era limitada a pequenos grupos. A grande maioria do povo tinha com o governo uma relação de distância, de suspeita, quando não de aberto antagonismo. Quando o povo agia politicamente, em geral o fazia como reação ao que considerava arbítrio das autoridades. Era uma cidadania em negativo, se se pode dizer assim. O povo não tinha lugar no sistema político, seja no Império, seja na República. O Brasil era ainda para ele uma realidade abstrata. Aos grandes acontecimentos políticos nacionais, ele assistia, não como bestializado, mas como curioso, desconfiado, temeroso, talvez um tanto divertido.

Em 1930 assumiu o governo federal o gaúcho Getúlio Vargas. Sua ascensão foi possível graças ao desgaste da política do “café com leite”. Desde o início de seu governo, Vargas deu grande ênfase às questões trabalhistas, criando o então Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, criando e ampliando a legislação trabalhista e sindical, organizando o sistema de Juntas de Conciliação Julgamento – que posteriormente se transformaram na Justiça do Trabalho. A educação também foi priorizada, ampliando-se o sistema de educação básica e oportunizando o surgimento de verdadeiras universidades (FAUSTO, 2007).

Pode-se dizer que foi nesse período que se iniciou a inversão da lógica de Marshall na construção dos direitos de cidadania no Brasil. O governo de Vargas passou a ser uma ditadura em que os direitos políticos eram praticamente inexistentes e os civis, que ainda eram fracos, não encontravam respaldo para se ampliarem. Por outro lado, o período é aclamado como o de grandes conquistas sociais, especialmente para os trabalhadores urbanos, posto que os rurais foram negligenciados até a década de 1960.

Se o avanço dos direitos políticos após o movimento de 1930 foi limitado e sujeito a sérios recuos, o mesmo não se deu com os direitos sociais. Desde o primeiro momento, a liderança que chegou ao poder em 1930 dedicou grande atenção ao problema trabalhista e social. Vasta legislação foi promulgada, culminando na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943. A CLT, introduzida pelo Estado Novo, teve longa duração: resistiu à democratização de 1945 e ainda permanece até hoje em vigor. O período de 1930 a 1945 foi o grande momento da legislação social. Mas foi uma legislação introduzida em ambiente de baixa ou nula participação política e de precária vigência dos direitos civis. 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. (CARVALHO, 2012, p. 110).

Essa inversão na ordem do desenvolvimento dos direitos favoreceu o nascimento do populismo, pois criava lealdade do povo para com os governantes, o que acabava influenciando significativamente o exercício dos direitos políticos. “A cidadania que daí resultava era passiva e receptora antes que ativa e reivindicadora.” (CARVALHO, 2012, p. 126)

É importante destacar, todavia, que alguns avanços, que depois foram abafados pela emersão do período ditatorial, também ocorreram no âmbito dos direitos políticos. Em 1932 houve uma revolta, capitaneada pelos paulistas, no intuito de, entre outras coisas, ver promulgada uma nova constituição e que fosse efetuada uma nova eleição. A revolta foi contida pelo governo, mas quanto a seus objetivos principais teve êxito. Em 1933 houve eleições já seguindo novas regras, com voto secreto e com uma justiça eleitoral em funcionamento. Destaca-se, ainda, a permissão de voto pelas mulheres como uma grande conquista em termos de cidadania. (CARVALHO, 2012) O voto pelas mulheres, além de uma evolução no sentido dos direitos políticos destas, é um inicial reconhecimento do direito a igualdade, fundamental para a consolidação dos direitos civis dessa grande parte da população.

Durante o curto período democrático, entre 1945 e 1964, o sistema partidário desenvolveu-se significativamente, podendo-se falar em um início da efetivação mais contundente dos direitos políticos no país. Os direitos sociais não foram de grande preocupação dos governantes deste momento. Pode-se destacar, entretanto, a permissão para criação de sindicatos rurais como uma das conquistas da época. O nacional-desenvolvimentismo permitiu um bom crescimento econômico, bem como o acesso de grande parte da população a bens de consumo e aos novos meios de comunicação.

Este curto período democrático, entretanto, acabou sendo interrompido por um golpe, que foi favorecido pela falta de cultura democrática dos próprios políticos que estavam no



poder, vez que acostumados ainda com o autoritarismo e domínio das oligarquias. Com o golpe de 1964, assumiram os militares. O governo, que era para ser provisório, permaneceu mais de 20 anos na chefia do país. Esse período pode ser apontado como de significativo retrocesso em relação a todos os direitos de cidadania, mas especialmente aos direitos civis.

Os direitos civis, que sequer haviam se consolidado, receberam um reforço negativo em termos de legislação e atuação do governo. A liberdade, fosse de se locomover, de se reunir ou de se expressar, foi duramente tolhida durante o período. A censura era constante, e as prisões arbitrárias, sem falar nas mortes e desaparecimentos que se tornaram rotina durante o momento mais repressivo do governo militar.

A esquizofrenia deste momento histórico em relação a outras ditaduras se dá em termos de direitos políticos, uma vez que era permitida a existência de mais de um partido e as eleições ocorriam regularmente para determinados cargos. O Código Eleitoral brasileiro data de 1965, ou seja, a principal norma regulamentadora do sistema político nacional foi elaborada sob a égide de um governo ditatorial.

Os militares mantiveram a estratégia de Vargas a fim de conseguir certo apoio popular, dando ênfase ao desenvolvimento e manutenção dos direitos sociais. Criaram o Instituto Nacional de Previdência Social, o Fundo de Assistência Rural, o FGTS e o Banco Nacional de Habitação (CARVALHO, 2012). Apesar de ter havido um bom momento econômico no início do governo, na década de 70 os problemas começaram a aparecer. Acirraram-se as desigualdades e cresceu a pobreza, especialmente nos grandes centros urbanos. A renda familiar aumentou, pois as mulheres ingressaram em grande número no mercado de trabalho, mas o valor real do salário mínimo estava nos menores patamares da história e a inflação era galopante.

Em 1974 inicia-se, então, o período de arrefecimento do autoritarismo. Principia-se a preparação para uma transição e a volta do poder para os civis. O AI-5, legislação mais violadora dos direitos civis do período, é revogado. Põe-se fim à censura e começa o desmantelamento dos sistemas que se tinham institucionalizado para a repressão. É abolido também o sistema bipartidário, surgindo (ou ressurgindo, em alguns casos), rapidamente, um grande número de partidos que vão dar cor ao congresso nacional. Em 1984 a população vai às ruas pedindo as eleições diretas, numa das maiores manifestações políticas efetuadas no Brasil até então. É rejeitada a proposta para voto direto e, em 1985 é eleito, indiretamente, o civil Tancredo Neves para assumir a presidência do país. O eleito, entretanto, falece antes de assumir e o vice, José Sarney, político com fortes relações com o governo autoritário até então existente, mas também civil, toma posse como presidente.

Esse é o período de retomada prática tanto dos direitos civis como dos direitos políticos. Em termos legais, entretanto, são os direitos sociais que ganham grande destaque na nova Constituição promulgada em 1988, aquela que, por aspirar abarcar o máximo de direitos possíveis, dos mais diversos grupos sociais, passou a ser chamada de Constituição cidadã.

#### **4 A CIDADANIA NO BRASIL COM A CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Apesar de a transição do regime ditatorial para a democracia não ter se dado por meio de uma ruptura, de uma grande convulsão nacional, buscou-se, com a nova Constituição, sortar as amarras com o passado e instituir um novo Estado, contemplando os mais diversos interesses. Assim foi que o resultado a que se chegou foi um texto muito bonito, mas extremamente amplo e programático, tornando-se constante objeto de reformas, a fim de se fazerem adequações aos novos interesses e correções às previsões que não se mostraram aceitáveis na prática cotidiana.

A Assembleia Nacional Constituinte foi, na verdade “um Congresso Nacional Constituinte, eleito em 1986, com uma composição predominantemente conservadora” (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2011, p. 6), formada por muitos dos políticos que já se encontravam no Congresso. Porém, a maior participação da sociedade, por meio de sindicatos, ONGs, associações, levou a serem inseridos no texto constitucional previsões sobre os mais diversos assuntos, e de forma bastante progressista<sup>9</sup>. Boris Fausto (2007, p. 524-525) comenta que:

O texto da Constituição, muito criticado por entrar em assuntos que tecnicamente não são de natureza constitucional, refletiu as pressões dos diferentes grupos da sociedade. As grandes empresas, os militares, os sindicalistas etc. procuram introduzir no texto normas que atendessem a seus interesses ou se harmonizassem com suas concepções. Em um país cujas leis valem pouco, os vários grupos trataram assim de fixar o máximo de regras no texto constitucional, como uma espécie de maior garantia de seu cumprimento.

A nova Carta Política tentou trazer previsões que agradassem desde os grupos econômicos mais fortes, até a população mais miserável. Pela sua amplitude, pelo belo texto no que concerne aos direitos civis, políticos e sociais, passou a ser chamada de Constituição cidadã<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Entretanto, foram decisivas a mobilização social e a eleição de uma minoria atuante de parlamentares constituintes com origem nos movimentos sindical e popular, bem como em outras organizações da sociedade civil, com vínculos com suas bases e comprometidos com as propostas democráticas. Merece destaque o papel cumprido pelos Comitês Pró-Participação Popular na Constituinte, disseminados pelo território nacional, formulando e acompanhando a votação de propostas de interesse da maioria da população brasileira. Muitas dessas propostas foram configuradas em emendas populares, asseguradas no art. 24 do Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte, subscritas por 30 mil ou mais eleitores brasileiros, em listas organizadas por, no mínimo, três entidades associativas legalmente constituídas. (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2011, p. 6-7)

<sup>10</sup> Divergindo dessa ideia de que o processo constituinte de 1987/1988 foi aberto, democrático e participativo, alguns estudiosos afirmaram que, pelo contrário, o que tivemos, mesmo, foi um “pacto pelo alto”, de que resultou

Esta nova Carta Política trouxe com ela a esperança de grandes mudanças. Sabe-se que não é um texto, por maior e mais abrangente que seja, que irá mudar a realidade de um país. Mas, devendo ser a constituição o norte a ser seguido pelos políticos para a formulação de novas leis e políticas públicas, o fato de a Constituição 1988 prever inúmeros direitos e garantias nunca antes presentes em texto da mesma natureza a serem implementados em um sistema político democrático, gerou a expectativas otimistas na maior parte das pessoas.<sup>11</sup>

Por outro lado, a nova Carta Magna também foi alvo de duras críticas, especialmente no que tange a amplitude das previsões sobre direitos sociais, sem a respectiva previsão de orçamento público a fim de que se pudesse efetivar a implementação sem prejuízos para o país. Todavia, passados mais de 30 anos desde a promulgação da Constituição, seu saldo tem sido positivo, muito embora ainda não possamos falar de uma cidadania plena no país.<sup>12</sup>

#### 4.1 Os direitos civis

Os direitos civis, na Constituição Federal de 1988, estão previstos em grande parte no artigo 5º, o qual, em seu *caput*, prevê que “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, [...]”, e na sequência apresenta inúmeros incisos (hoje totalizam 78), nos quais estão previstos, entre outros: direito à igualdade (inc. I); direito à liberdade (inc. II); direito à não ser torturado (inc. III); direito à liberdade de expressão (inc. IV e IX); direito à honra, à imagem e à privacidade (inc. V, X, XI, XII); direito à liberdade religiosa (inc. VI e VIII); direito à liberdade profissional (inc. XIII); direito à informação (inc. XIV e XXXIII); direito à liberdade de locomoção (inc. XV); direito de reunião e associação (inc. XVI a XIX); direito de propriedade (inc. XXII); direito à propriedade intelectual (inc. XXVII a XXIX); direito de petição e direito de ação (inc.

---

uma transição negociada, sem ruptura real com a ordem jurídica estabelecida e marcada por um acentuado desconhecimento ou alheamento da população em relação àquele processo, como demonstravam as pesquisas então realizadas. (MENDES, 2009, p. 204)

<sup>11</sup> Assentadas essas premissas, o que se tem a dizer, desde logo, é que a Constituição de 1988, em razão mesmo do seu processo de elaboração, é a mais democrática das nossas cartas políticas, seja em razão do ambiente em que ela foi gerada – *participação* era, então, a palavra de ordem –, seja em função da experiência negativamente acumulada nos momentos constitucionais precedentes, quando, via de regra, nossas constituições foram simplesmente outorgadas ou resultaram de textos originariamente redigidos por *grupos de notáveis* – com ou sem mando político –, para só depois serem levados a debate nas assembleias constituintes. A essa luz, a rigor, só a Carta Política de 1988 pode ser considerada uma constituição verdadeiramente *espontânea*, porque foi feita de baixo para cima e *de fora para dentro*, sendo todas as demais ou impostas por déspotas – uns pouco, outros nem tanto esclarecidos –, ou induzidas por tutores intelectuais, que não nos consideravam crescidos o bastante para caminharmos com as próprias pernas e traçarmos o nosso destino. (MENDES, 2009, p. 203)

<sup>12</sup> Nem tudo porém se reduz a riscos e problemas. Ao longo das últimas décadas, o Brasil construiu uma base material significativa, e os diferentes setores sociais começaram a se expressar com maior autonomia. No caminho da construção da cidadania, mulheres, índios, negros, trabalhadores em geral passaram a reivindicar direitos e a ver esses direitos reconhecidos em grau variável, pelo menos no papel. (FAUSTO, 2007, p. 555-556)

XXXIV e XXXV). Outrossim, o mesmo artigo ainda apresenta os mecanismos de salvaguarda desses direitos, como o *habeas corpus* (inc. LXVIII), o *habeas data* (inc. LXXII), o mandado de segurança (inc. LXIX), e a assistência jurídica gratuita (inc. LXXIV).

A presença de todos esses direitos e garantias no texto constitucional não significam que sua aplicação e resultados tenham podido ser sentidos desde a promulgação da Constituição, mas, ao menos, a população passou a contar com um respaldo jurídico muito mais contundente e profundo que nas épocas anteriores para se defender contra o Estado e contra outros indivíduos.

Existem direitos que com o tempo foram se consolidando, especialmente através da atuação do judiciário. Outros, porém, até hoje encontram dificuldades de serem aplicados, pois dependem mais de um real engajamento social, do que de iniciativas do governo. Um exemplo disso é o direito à igualdade, o qual cada vez mais vem sendo defendido no ordenamento jurídico nacional, com leis de defesa das mulheres, dos negros, dos índios, dos homossexuais, das crianças, mas que, na prática cotidiana, ainda encontra barreiras para ser plenamente implementado.

Outros direitos, como à liberdade, e a não ser preso arbitrariamente ou torturado, apesar de, com muita retórica dos órgãos de segurança pública e do judiciário, aparentarem estar sendo respeitados, são descumpridos diuturnamente em todos os cantos do país sem que se tomem medidas mais enérgicas e, infelizmente, com apoio ou indiferença de parte da população que, por ainda representar os herdeiros das elites do passado, não são os que sofrem com esse tipo de violação.

Pode-se dizer, assim, que os direitos civis estão, formalmente, muito bem delineados na Constituição brasileira, bem como também na legislação infraconstitucional. Mas, na prática, ainda se encontram muitas dificuldades para a sua efetivação. Muito embora, como se tenha brevemente exposto na seção anterior, a participação e politização da sociedade brasileira tenha se acentuado nas últimas décadas, ainda se vive reflexos do passado escravista e patriarcal. A própria população contribui para a manutenção das desigualdades e para o desrespeito aos direitos civis fundamentais.

Nesse sentido, concorda-se plenamente com Marshall que sem educação não há como se exercer os direitos civis, os quais demandam uma consciência individual não só dos direitos, mas dos deveres para com os demais indivíduos de uma sociedade. É somente com uma população mais educada, que consiga refletir sobre seus atos com alteridade, que os brasileiros conseguirão gozar de maneira adequada dos direitos civis.

Esses direitos civil, os primeiros a se desenvolverem na lógica de Marshall, conforme apontado por José Murilo de Carvalho (2012), são os “retardatários” no Brasil<sup>13</sup>. Ainda se tem muito a fazer a fim de extirpar os rastros autoritários e preconceituosos da sociedade brasileira, facilitariam a implementação mais adequada dos direitos civis, pois o Estado não possui condições práticas, sem a efetiva colaboração da população, para evitar a violação destes direitos.

#### **4.2 Os direitos políticos**

Os direitos políticos, por outro lado, tiveram um significativo avanço com a nova Constituição, inclusive quanto à sua real implementação, tendo adquirido “amplitude nunca antes atingida”<sup>14</sup> (CARVALHO, 2012, p. 199). O direito ao voto foi ampliado, podendo participar, ainda que facultativamente, os analfabetos, assim como aqueles indivíduos entre 16 e 18 anos, e os maiores de 70 (art. 14, §1º). Além das eleições para representantes, a Constituição também prevê a realização de plebiscitos, referendos e a iniciativa popular (art. 14), a fim de garantir uma participação mais direta da população no processo legislativo.

A multiplicidade de partidos políticos é também garantida (art. 17), possuindo eles diversas prerrogativas constitucionais de iniciativa legislativa e de legitimidade postulatória perante o judiciário, a fim de garantir uma maior democratização do sistema.

Desde a promulgação da Constituição o país tem conseguido manter a regularidade das eleições, tanto nacionais como regionais, tendo sido notável, em termos de manutenção da democracia, o processo de *impeachment* do presidente Collor, primeiro eleito diretamente pela população, na metade do seu mandato.

Diante disso, pode-se concluir que o ambiente nacional é juridicamente favorável à consolidação dos direitos políticos. Todavia, não se deve negligenciar o fato de que ainda se está em um período de construção de uma cultura democrática e que, por diversos momentos, ante problemas econômicos ou sociais, parte da sociedade tem manifestado opiniões de descrédito do sistema político brasileiro e até das instituições democráticas.

Apesar de relativo sucesso das previsões concernentes aos direitos políticos na Constituição, passa-se atualmente por um momento de reformas no sistema eleitoral brasileiro,

---

<sup>13</sup> Essas inovações legais e institucionais foram importantes, e algumas já dão resultado. Os juizados, por exemplo, têm tido algum efeito em tornar a justiça mais acessível. No entanto, pode-se dizer que, dos direitos que compõem a cidadania, no Brasil são ainda os direitos civis que apresentam as maiores deficiências em termos de seu conhecimento, extensão e garantias. (CARVALHO, 2012, p. 210)

<sup>14</sup> No entanto, a estabilidade democrática não pode ainda ser considerada fora de perigo. A democracia política não resolveu os problemas econômicos mais sérios, como a desigualdade e o desemprego. Continuam os problemas das áreas social, sobretudo na educação, nos serviços de saúde e saneamento, e houve agravamento da situação dos direitos civis no que se refere à segurança individual. (CARVALHO, 2012, p. 199)

com análise de proposta de modificação na forma de votação e de representação que foram adotados em 1988. Estes debates podem ser apontados também como relevantes para o fortalecimento dos direitos políticos no país, vez que tratados em um ambiente mais democrático e maduro do que se pode considerar aquele em que se inseria a Assembleia Constituinte.

### 4.3 Os direitos sociais

Os direitos sociais, sem dúvida, foram aqueles que ganharam maior relevo no texto constitucional o que é motivo de aplausos. Entretanto,

[a] inversão da sequência dos direitos reforçou entre nós a supremacia do Estado. Se há algo importante a fazer em termos de consolidação democrática, é reforçar a organização da sociedade para dar embasamento social ao político, isto é, para democratizar o poder. A organização da sociedade não precisa e não deve ser feita contra o Estado em si. Ela deve ser feita contra o Estado clientelista, corporativo, colonizado. (CARVALHO, 2012, p. 227)

Ou seja, não se pode negar a importância desses direitos, mas deve-se ficar atento à forma como são utilizados pelo Estado e pelos políticos.

A população brasileira, em termos de cidadania, ainda está se adaptando à nova realidade e conhecendo seus direitos. Levando-se em consideração que os direitos civis são direitos negativos, ou seja, um não-fazer por parte do Estado, encontra-se muita dificuldade em encontrar pessoas que realmente saibam o seu significado, especialmente dentro de um contexto mais amplo, como direitos não só seus, de não serem, por exemplo, discriminados ou torturados, mas também de todos os demais, e que, para que isso ocorra, mais do que qualquer atitude do Estado, são os demais cidadãos que devem colaborar. Por outro lado, os direitos sociais, por serem prestações positivas por parte do Estado, são muito mais claros e compreensíveis para a população que, desde a era Vargas, acostumou-se a preferi-los em detrimento dos demais.

Atualmente, é quase irrepreensível a tutela constitucional conferida aos direitos sociais. A erradicação da pobreza e redução das desigualdades regionais estão entre os objetivos da República (art. 3º). O artigo 6º define que “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” O artigo 7º traz uma extensa lista de direitos que devem ser garantidos aos trabalhadores, enquanto o 8º trata sobre a questão sindical e o 9º sobre o direito de greve. Apesar de serem esses os direitos, situados geograficamente dentro da Constituição como direitos sociais fundamentais, no decorrer do seu texto, pode-se destacar também o capítulo sobre a seguridade social como dos mais significativos, vez que prevê os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (art. 194).

O direito à saúde, prestado através de um sistema único e universal, independentemente de contribuição específica, é, talvez, o mais significativo e paradigmático direito social garantido à população. O sistema brasileiro é estudado e citado em todo o mundo como exemplo. Sabe-se que há problemas em sua implementação<sup>15</sup> e quanto à qualidade em alguns lugares, mas, em geral, funciona em todo o território nacional, permitindo o acesso de qualquer um a consultas e tratamentos médicos gratuitamente.

O grande problema apontado em relação aos direitos sociais no Brasil e, nesse sentido, a questão da saúde é sintomática, é a questão da contraprestação financeira. Muito embora nem todos os direitos sociais impliquem em investimento dos governos, ainda a maioria precisa deste investimento. Assim, os maiores críticos dessa grande profusão de direitos sociais na Constituição apontam a inexistência de um orçamento suficiente como um óbice a sua implementação ou algo que, se efetivado, pode gerar grandes desequilíbrios financeiros ao país.

Com efeito, este é o grande dilema dos direitos sociais, posto que direitos que possuem um custo. Todavia, este custo tem uma contrapartida que é a melhora da qualidade de vida da população, diminuição dos índices de mortalidades, de doenças, de analfabetismo e, conseqüentemente, estão gerando uma população mais saudável e educada para que, aos poucos, possa-se ter no país uma população menos dependente dos benefícios governamentais, e capaz de exercer uma cidadania autônoma, tanto no que tange às necessidades sociais, mas também a vindicação e efetivação dos direitos civis e políticos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Levando-se em consideração a história do Brasil, pode-se perceber que a cidadania, pensada como uma relação entre o sujeito e o Estado, teve um desenvolvimento tortuoso no país. A falta de participação política efetiva durante a maior parte da história dificultou a criação de uma cultura cidadã. Os movimentos reivindicatórios do período colonial e imperial careciam de coesão e clareza, bem como, em geral, não estavam pautados em objetivos nacionalistas. Por sua vez, as movimentações políticas do século XX, em geral, foram coordenadas por grupos políticos da elite que defendiam interesses específicos.

Em um país de dimensões continentais, com uma sociedade em que as diferenças sociais sempre foram gritantes, houve certa dificuldade em se criar uma identidade nacional, a

---

<sup>15</sup> Na série sobre saúde no Brasil do *The Lancet* foram apontadas inúmeras conquistas do SUS, sobretudo na ampliação do acesso aos serviços de saúde, com repercussões positivas no perfil epidemiológico. No entanto, inovações institucionais, descentralização, participação social, consciência do direito à saúde, formação de trabalhadores e tecnologias convivem, contraditoriamente, com o crescimento do setor privado, segmentação do Mercado e comprometimento da equidade nos serviços e nas condições de saúde. Entre os obstáculos destacaram-se a diminuição do financiamento federal, as restrições de investimento em infraestrutura e a gestão do trabalho. (PAIM, 2013, p. 1933)

qual oportunizaria uma visão mais ampla de todos como uma sociedade única que deve lutar não só pelos seus interesses individuais, mas também pelos coletivos.

A cidadania, da maneira clássica como foi apresentada na primeira parte do trabalho, já é uma definição praticamente superada, posto que na atualidade já se fala em cidadania global, além de uma cidadania desvinculada da figura do Estado, em que o indivíduo garante a sua emancipação como tal tanto na esfera pública como na privada.

Todavia, o que se tentou demonstrar com o presente artigo é que o Brasil, de forma bastante tortuosa, ainda está em processo de consolidação de um mínimo em termos, especialmente, de direitos civis.

A ênfase nos direitos sociais, frutos de uma política que se aproveitou da cultura paternalista já existente, entretanto, não deve ser visto como um aspecto negativo, mas como uma peculiaridade na construção da sociedade brasileira que deveria ser utilizada a favor da consolidação dos demais direitos, vez que apenas indivíduos educados, saudáveis e que possuam um mínimo de condições adequadas de vida podem ter condição de exercer seus direitos políticos com autonomia, e reivindicar o respeito aos direitos civis pelos demais e pelo Estado.

Diante disso, o que se conclui é que, mesmo após a Constituição de 1988, a forma como a cidadania no Brasil vem sendo desenvolvida não se modificou, havendo, entretanto, o respaldo jurídico e democrático que tornam o ambiente mais propício para a sua consolidação, dentro das peculiaridades inerentes à história do país.

Portanto, o fato de se ter uma inversão na ordem “lógica” apresentada por Marshall, não deve ser vista como um óbice para a cidadania no país, vez que sem os direitos sociais, em um país minado por desigualdades, tornar-se-ia muito mais difícil o processo de consolidação também dos direitos civis e políticos.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Cidadania:** do Direito aos Direitos Humanos. São Paulo: Acadêmica, 1993.

ARISTÓTELES. **Política.** São Paulo: Martin Claret, 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Congresso Nacional: Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 15 jul. 2015.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil:** o longo caminho. 15ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.



COULANGES, N. D. Fustel de. **A cidade antiga**. São Paulo: Martin Claret, 2008.

DAL RI JÚNIOR, Arno. Evolução histórica e fundamentos políticos-jurídicos da cidadania. *In*: DAL RI JÚNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete Maria de. (orgs.) **Cidadania e Nacionalidade**: efeitos e perspectivas nacionais - regionais - globais. Ijuí: Unijui, 2002. pp. 25-84. Coleção Ciências Sociais.

DECLARAÇÃO dos Direitos do Homem e do Cidadão. Paris, 1793. Disponível em: [http://www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/mla\\_MA\\_19926.pdf](http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/mla_MA_19926.pdf). Acesso em 11 jul. 2015.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 12ª ed. São Paulo: USP, 2007.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**: ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

MARSHALL, Thomas Hamprey A. **Cidadania, classe social e status**. Tradução por: Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

OLIVEIRA, Carlindo Rodrigues de; OLIVEIRA, Regina Coeli de. Direitos sociais na constituição cidadã: um balanço de 21 anos. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, 2011, n.105, pp. 5-29. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282011000100002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282011000100002). Acesso em 15 jul. 2015.

PAIM, Jairnilson Silva. A Constituição Cidadã e os 25 anos do Sistema Único de Saúde (SUS). **Cad. Saúde Pública**. Rio de Janeiro, 29 (10), out. 2013. P. 1927-1953. Disponível em: <http://www.scielosp.org/pdf/csp/v29n10/a03v29n10.pdf>. Acesso em 16 jul. 2015.

TORRES, Ricardo Lobo. A Cidadania Multidimensional na Era dos Direitos. *In*: TORRES, Ricardo Lobo. (Org.) **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2ª ed. rev e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. pp. 243-342.

VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania**: a sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001.

WEFFORT, Francisco C. **Formação do pensamento político brasileiro**: idéias e personagens. São Paulo: Ática, 2006.