

Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Programa Nacional de Formação de Conselheiros

**Cidadania coletiva: os limites da cidadania liberal para a concepção não
hegemônica de democracia**




Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – FAFICH
Departamento de Ciência Política
Centro de Referência em Ciências Humanas - Sala 305 - Anexo
Av. Antônio Carlos 6627 Pampulha - Campus Pampulha
Belo Horizonte/MG - CEP 31270-901
E-mail: adm_edista@fafich.ufmg.br TEL: (031) - 3409-5004

ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

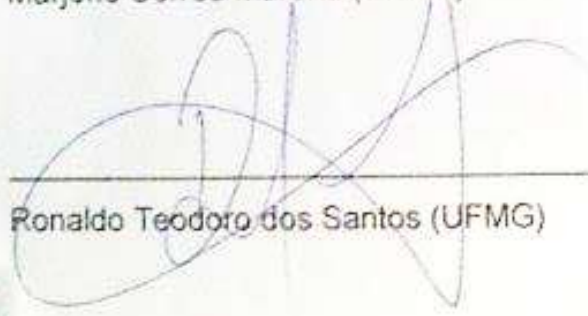
Aos 6 (seis) dias do mês de novembro de 2014 (dois mil e quatorze), na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada "CIDADANIA COLETIVA: OS LIMITES DA CIDADANIA LIBERAL PARA A CONCEPÇÃO NÃO HEGEMÔNICA DE DEMOCRACIA" elaborada por Homero Chiaraba Gouveia.

A Comissão, composta pelos professores Marjorie Corrêa Marona e Ronaldo Teodoro dos Santos, após apresentação da monografia, deliberou pela sua **aprovação**, o que confere ao aluno o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 6 de novembro de 2014.



Marjorie Corrêa Marona (UFMG)



Ronaldo Teodoro dos Santos (UFMG)

Cidadania coletiva: os limites da cidadania liberal para a concepção não hegemônica de democracia

Homero Chiaraba Gouveia

Trabalho de fim de curso para obtenção de título de especialista em República e Democracia Participativa, como parte Programa Nacional de Formação de Conselheiros.

Orientadora: Marjorie Marona

Sumário

| | |
|--|-----------|
| Introdução..... | 5 |
| 1 Brasil e o paradoxo da cidadania: reconhecer direitos para negá-los..... | 9 |
| 1.1 A cidadania sob um aporte discursivo..... | 9 |
| 1.2 A cidadania brasileira: da fatalidade à utopia..... | 17 |
| 1.3 A afirmação histórica dos direitos humanos no contexto internacional e a utopia transformadora na Constituição de 1988 – a nova cidadania..... | 27 |
| 2 Liberalismo igualitário como atual modelo normativo atual de cidadania brasileira..... | 34 |
| 2.1 Da universalidade à fundamentalidade: a Constituição Federal de 1988 e a Era dos Direitos no Brasil..... | 34 |
| 2.2 A nova cidadania brasileira e a influência do liberalismo igualitário..... | 36 |
| 3 A cidadania coletiva: em busca de reconhecimento e participação..... | 41 |
| 3.1 Em busca da cidadania coletiva..... | 41 |
| 3.2 A cidadania coletiva em disputa: uma defesa constitucional do Sistema Nacional de Participação..... | 51 |
| Conclusão..... | 60 |
| Referências Bibliográficas..... | 62 |

O presente trabalho tem por escopo explorar a dimensão coletiva da cidadania. Discutindo as bases históricas da cidadania inclusiva, porém desigual, a narrativa reconstitui o embate de forças políticas que caracteriza a gênese da cidadania brasileira, a fim de se identificar as consequências deste processo para a atual distribuição de bens e direitos na sociedade brasileira. Analisa-se as influências do *Liberalismo Igualitário*, procura-se ainda fazer um panorama atual da cidadania brasileira e como tal corrente de pensamento teve importante papel no reconhecimento, ampliação e institucionalização de novas formas de se pensar a cidadania. No entanto, este processo esbarra atualmente nos limites da própria teoria liberal, não adequada às especificidades da sociedade brasileira. Propõe-se ao final uma releitura dos fundamentos da república brasileira, elencados no artigo 1º da Constituição Federal, demonstrando como o Sistema Nacional de Participação Social, não só é legal, legítimo e constitucional, como ainda tem o potencial de possibilitar o aprofundamento e o aprimoramento da experiência democrática brasileira.

Palavras-chave: Cidadania, Democracia, Participação.

The present work has the purpose to explore the collective dimension of citizenship. Discussing the historical foundations of inclusive citizenship, though uneven, the narrative recreates the clash of political forces that characterized the genesis of Brazilian citizenship in order to identify the consequences of this process for the current distribution of property and rights in Brazilian society. It analyzes the influences of Egalitarian Liberalism, is still looking to make a current overview of Brazilian citizenship and as such current of thought had an important role in the recognition, expansion and institutionalization of new ways of thinking about citizenship. However, this process currently hampered my own limits of liberal theory, not suited to especificardes of Brazilian society. It is proposed to end a retelling of the fundamentals of Brazilian republic, listed in Article 1 of the Federal Constitution, demonstrating how the National System of Social Participation, is not only lawful, legitimate and constitutional, but also has the potential to enable the deepening and to improve the Brazilian democratic experience.

Keywords: Citizenship, Democracy, Participation.

O que é cidadania brasileira? Esta pergunta sugere tantas respostas quanto os campos do saber que se propõem a respondê-la. É possível se pensar na cidadania partindo, ao menos, dos vieses histórico, político, social ou jurídico. As várias possibilidades de constituição de um saber em torno da cidadania não implicam, contudo, que o saber se dê sobre diversos fenômenos, mas sim, vários saberes que se constituem a partir do mesmo fenômeno tido como cidadania.

Em tempos de consumo e coisificação do humano, é cada vez mais frequente substituir-se o verbo *ser*, pelo verbo *ter*. Assim, cidadania, direitos, deveres, cada vez mais têm sido entendidos pelo senso comum como coisas que se têm, não que se faz.

A cidadania, no entanto, quando observada ao longo do tempo, apresenta-se como um processo: implica em um agir do sujeito orientado no tempo, visando sempre a uma intervenção no mundo a partir de e em relação aos outros sujeitos. Aquele que é cidadão ou exerce a cidadania nunca o é ou o faz isoladamente, mas sempre dentro de um contexto onde o outro é confrontado com uma atitude de reconhecimento ou exclusão (MATOS, 2009, p.10). Assim, não basta dizer que a cidadania é um processo: é um processo de *disputa*.

Essa percepção, contudo, não encerra todas as nuances que o conceito de cidadania encerra. (REIS, 1997, p.12) identifica quatro aspectos mais ou menos comuns em diferentes tradições teóricas: o aspecto histórico, o aspecto includente/excludente; uma *tensão permanente entre uma visão de cidadania como status e uma visão de cidadania como identidade*; e outra *tensão entre a ideia de virtude cívica e direito ou prerrogativas*. Matos (2009), por outro lado, faz referência a uma cidadania multidimensional, ou ao conceito multidimensional de cidadania.

A cidadania, por ser fenômeno humano, é dotada de historicidade. Se dá ao longo da história enquanto processo. Fruto dos debates políticos e filosóficos, das lutas pela participação na estrutura básica social, das disputas pela interpretação dos direitos legalmente estabelecidos. Também é processo porque desenvolve-se a partir de seu próprio exercício. Quanto mais sujeitos buscam exercer sua cidadania, por um lado usufruindo dos direitos já reconhecidos, por outro buscando o reconhecimento de novos direitos e formas de garanti-los/reivindicá-los, mais rica e diversificada torna-se a experiência da cidadania nas sociedades. A busca de novos direitos acompanha a luta pelo reconhecimento de novas formas de participação e pelo reconhecimento de novos sujeitos da cidadania.

O desenvolvimento de todo este processo ao longo do tempo proporciona uma dinâmica de concepções filosóficas, delineações conceituais e práticas sociais, que transforma a cidadania

em todas as suas dimensões. Tais dimensões, conforme destacam Reis (1997) e Matos (2009) seriam: cidadania enquanto processo histórico; cidadania enquanto estratégia de inclusão e exclusão social; cidadania enquanto relação identitária de pertencimento nacional; e cidadania enquanto campo de disputa por dois modelos normativos de cidadania.

Não obstante as diversas abordagens possíveis e até mesmo desejáveis para uma maior compreensão do fenômeno da cidadania, o presente trabalho pretende circunscrever-se prioritariamente sobre a dimensão da cidadania enquanto *status* cívico, a partir da concepção moderna de cidadão enquanto um sujeito de direitos.

As preocupações com a delimitação jurídica de uma cidadania brasileira remontam a própria constituição imperial. No debate pelo alcance da cidadania brasileira, as elites agrárias do século XIX se motivaram – entre outras - pela preocupação com a manutenção do status quo e com a garantia de mão de obra, primeiramente escrava e posteriormente de imigrantes europeus assalariados.

A cidadania brasileira marca-se por um ideário elitista, onde a noção de igualdade de status de cidadão e a isonomia perante à lei serviu à manutenção de uma sociedade materialmente desigual. Já na fase da republicana, especificamente no período Vargas, a gênese do sistema educacional brasileiro e dos direitos sociais reflete tal ideário. Instituído diferentes tipos de educação para diferentes camadas de cidadãos e identificando diferentes classes e grupos sociais por seu conjunto de direitos legalmente reconhecidos.

Na década de 1970, no entanto, a participação e a atuação dos movimentos sociais na luta pela cidadania começam a tomar novas dimensões. Com o aumento da pressão popular pelo fim do Regime – que culminou no movimento conhecido como Diretas Já – o Governo Militar se viu pressionado a convocar uma assembleia constituinte. Apesar de todas as críticas possíveis à instauração de tal, processo, como sua verticalidade e o fato da constituinte não ser exclusiva – ou seja os parlamentares constituintes acumulam a função de parlamentares congressistas – o processo acabou validando-se e legitimando-se pelo procedimento.

A Constituição de 1988 inaugura um novo período no Brasil em relação aos direitos fundamentais. Defendendo amplamente os direitos fundamentais, reconhecidos aos indivíduos, mas também estabelecidos sob microsistemas constitucionais a determinados grupos identitários, os anos que se seguem caracterizam-se pela consolidação da experiência democrática no Brasil e pela busca da efetividade dos direitos constitucionalmente reconhecidos.

A nova cidadania brasileira que emerge neste período é marcada por: a) luta pela efetividade da constituição, que perpassa pela ideia do exercício da cidadania não só pelo gozo

de direitos reconhecidos, mas pela luta – nem sempre em espaços institucionalizados – em busca das garantias e da tutela de tais direitos; b) pela apropriação do discurso jurídico e das instâncias do poder judiciário pelos movimentos sociais, afirmando o direito não só como um instrumento de opressão, mas também de reconhecimento e libertação; c) pela ampliação e reconhecimento de novos sujeitos e novos direitos, não contemplados ou não concebíveis quando da elaboração da carta de 1988.

As conquistas obtidas pela sociedade brasileira no último quartel do século XX e nos primeiros anos do século XXI não são definitivas, tampouco contemplam quinhentos anos de exclusão social. E se os direitos individuais, políticos e sociais vêm sendo, em certa medida, assegurados e ampliados por uma rede de proteção constitucional que envolve o Poder Judiciário – sobretudo através da ação do CNJ; a atuação do Ministério Público e da Defensoria Pública na atuação em causas coletivas; pelo Poder Executivo, através de uma série de políticas públicas como renda social (Bolsa Família) e acesso e permanência nas universidades (PROUNI); e mesmo no âmbito Legislativo, com a promulgação de uma série de estatutos direcionados à defesa de grupos identitários específicos, como mulheres, negros, jovens, idosos, etc.

Não obstante todos os avanços observados, a distância entre a utopia constitucional e a realidade social do Brasil, ainda é, por vezes, gritante. Ainda que muitos avanços tenham sido feitos na área social, nos últimos doze anos, toda ordem de atentado contra à dignidade humana ainda é observável. Sejam em áreas mais primordiais como segurança pública, saúde, educação; e até em setores mais específicos, como por exemplo garantia e reconhecimento dos direitos indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais.

A disparidade verificada entre o Brasil “planejado” e o Brasil “concretizado”, ao contrário do que prega setores conservadores da política e da mídia brasileira, não é só uma questão de políticas de governo ou de elaboração de leis. Aliás, esta é a fórmula das quais as elites patrimonialistas sempre se valeram e para quem são sim efetivas, mas para manter o status quo de opressão e exclusão social, que ainda assombram boa parte da população brasileira. Ao contrário, a diminuição da desigualdade e o combate às formas de preconceito, conforme preconiza o art. 3º da Constituição Federal exigem uma mudança profunda na estrutura básica da sociedade.

Sobre os sentidos desta mudança este trabalho pretende se voltar, discutindo os limites de uma cidadania liberal-igualitária – esta entendida como uma concepção de cidadania

centrada no indivíduo, que prioriza os direitos fundamentais individuais e a demanda individual em detrimento da participação e da construção coletiva das políticas públicas. Tal concepção de cidadania reconhece a necessidade de ações afirmativas, mas tão somente na medida em que os direitos individuais são cerceados pela falta de igualdade de oportunidades.

Defende-se uma concepção coletiva de cidadania – não como um modelo alternativo, mas como uma esfera sobreposta à cidadania do indivíduo – voltada aos sujeitos coletivos de direito. Tal esfera compreende, entre outros, o direito de participar do estado, da construção de políticas públicas, da gestão da coisa pública, não apenas aos indivíduos, mas também aos diversos grupos da sociedade, como minorias, movimentos sociais, associações, etc, pensando-se assim em um modelo plural de estado – e ressignificando o princípio do pluralismo político contido no art. 1º da Constituição Federal – associado tradicionalmente ao pluralismo partidário.

Dentro de um paradigma de estado plural, pautado pela dignidade da pessoa humana, pelo pluralismo político e pela cidadania como fundamentos da República, por fim entende-se o recém criado Sistema Nacional de Participação Social - SNPS como o reconhecimento governamental desta dimensão coletiva da cidadania. Fruto de um longo caminho de reivindicações e conquistas por parte de diversos sujeitos coletivos que sempre lutaram pelo direito de participar da gestão da coisa pública.

1 Brasil e o paradoxo da cidadania: reconhecer direitos para negá-los

1.1 A cidadania sob um aporte discursivo

Desde o debate travado após a Revolução Francesa e durante o processo de expansão dos Estados Unidos – que viriam a influenciar fortemente os contornos da cidadania no Brasil no século XIX (HOLSTON, 2013) – até o paradigmático texto de T.S Marshall (1967), *Cidadania, Classe Social e Status* – diversas são as abordagens e as dimensões através das quais o fenômeno da cidadania é apreciado pelos discursos políticos, filosóficos, bem como pelas ciências sociais.

As diversas abordagens possíveis e já estabelecidas – ao menos desde a constituição do estado contemporâneo – leva à concepção de uma cidadania multidimensional. Isto porque seria possível identificar ao menos quatro dimensões consideradas pelos discursos político e social no debate acerca da cidadania. Tais dimensões se dariam em torno da historicidade, da inclusão/exclusão de indivíduos, da relação indenitária nacional e da disputa entre duas concepções normativas de estado: uma republicana, outra liberal (REIS, 1997; MATOS, 2009).

O primeiro autor a trazer a cidadania como um constructo de várias dimensões sociais foi T.S. Marshal (1967). Propondo-se a realizar uma narrativa histórica acerca da construção da cidadania inglesa, o autor acaba construindo a primeira teorização sobre a cidadania como um processo histórico, jurídico e social. Associando a cidadania a determinado conjunto de direitos que os indivíduos assumiriam direta ou indiretamente perante o Estado –os direitos civis, sociais e políticos – o autor apresenta o processo da constituição da cidadania inglesa concomitante ao processo de construção da identidade nacional daquele país. Aponta, assim, duas decorrências deste processo: o desenvolvimento próprio, em seu tempo específico, de cada um desses três conjuntos de direitos; e *as instituições que eram de caráter nacional e especializado não poderiam pertencer tão intimamente à vida dos grupos sociais que elas serviam como aquelas que eram locais ou de um caráter geral.* (MARSHAL, 1967, p. 63-65). Em outras palavras, essas três vertentes dos direitos da cidadania, os direitos civis, sociais e políticos, fundiam-se em um só – e com a separação gradual das instituições – o judiciário, o parlamento e o sistema de seguridade social – tais direitos, que na idade média seriam restringidos aos burgos, desenvolveram-se como um rol de direitos de caráter nacional, generalizando a cidadania.

Além da evidente historicidade e da vinculação jurídica, ainda define-se na obra em comento a cidadania como *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 pertinente ao status* (MARSHAL, 1967, p.76).

E assim o autor contrapõe as ideias de cidadania – operada por uma igualdade jurídica – e de classe social, cujo fundamento seria uma desigualdade entre os sujeitos. E aí percebe-se já em Marshall um elemento essencial para compreender a cidadania como um conceito sempre em disputa: *a classe social, por outro, é um sistema de desigualdade. E esta também, como a cidadania, pode estar baseada num conjunto de ideais, crenças e valores* (MARSHALL, 1967 p.76). O reconhecimento de que um *conjunto de ideais, crenças e valores*, podem fundamentar tanto a ideia de cidadania quanto a de classe social dá abertura para a dissociar a cidadania do jus naturalismo, assumindo que tanto os direitos quanto a própria cidadania podem modificar-se ao longo do tempo, a partir dos conflitos sociais, das mudanças estruturais dos meios de produção etc. A importância do texto de Marshall situa-se por ter *enunciado uma questão crucial na(s) teoria(s) da cidadania: a da existência de tensão permanente e paradoxal entre forças opostas e coexistentes*. Para compreender o fenômeno da cidadania, portanto, *é absolutamente importante entender como foram (e continuam sendo) articuladas as diferenças sociais, políticas entre o público e o privado* (MATOS, 2009).

Essa ideia de uma cidadania que se consolida em gerações de direitos, introduzida por Marshall (1967), acabou por consolidar-se ao longo do século XX. Até hoje é possível ver que praticamente todos os livros de Direito Constitucional – e até mesmo a própria Constituição Federal – divide-se no capítulo dos direitos individuais; dos direitos políticos e dos direitos sociais. A teoria jurídica costuma chamar tais direitos, respectivamente, de direitos de primeira, segunda e terceira dimensão ou geração. Hoje já se fala em direitos de quarta, quinta e sexta geração ou dimensão¹.

Sem negar a importância do texto de Marshall, é preciso ter a ressalva de que o processo de desenvolvimento da cidadania na Inglaterra não serve de modelo para outros contextos, tão díspares, de desenvolvimento da cidadania, tais quais o norte-americano, o francês e o brasileiro, por exemplo:

¹ A teoria da Gerações de Direitos Fundamentais foi levantada pelo jurista tcheco Karel Vasak, na conferência *A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights*, em 1977, na cidade de Estrasburgo, França, sem qualquer referência direta ao texto Marshall (1967). Contudo, não há de se negar uma proximidade grande entre as concepções de gerações de direitos fundamentais e as dimensões dos direitos da cidadania, por trazerem consigo ambas as concepções o reconhecimento de uma historicidade intrínseca dos direitos. A teoria geracional dos direitos fundamentais por fim ganhou corpo após ser defendida e desenvolvida por Norberto Bobbio (2004). Atualmente, contudo, esta ideia de gerações de direitos tem sido criticada, por carregar consigo uma impressão que os direitos fundamentais posteriores sucedem os anteriores. Então começou-se a formular a ideia de dimensões de direitos – aproximando-se mais à concepção de Marshall. Ver LIMA (2003) e MARANHÃO (2009).

O surgimento sequencial dos direitos sugere que a própria ideia de direitos, e, portanto, a própria cidadania, é um fenômeno histórico. O ponto de chegada, o ideal da cidadania plena, pode ser semelhante, pelo menos na tradição ocidental dentro da qual nos movemos. Mas os caminhos são distintos e nem sempre seguem linha reta. Pode haver também desvios e retrocessos, não previstos por Marshall. O percurso inglês foi apenas um entre outros. A França, a Alemanha, os Estados Unidos, cada país seguiu o seu próprio caminho. O Brasil não é exceção. Aqui não se aplica o modelo inglês. Ele nos serve apenas para comparar por contraste... Como havia lógica na sequência inglesa, uma alteração dessa lógica afeta a natureza da cidadania. Quando falamos de um cidadão inglês, ou norte-americano, e de um cidadão brasileiro, não estamos falando exatamente da mesma coisa (CARVALHO, 2012, p.11-12).

A cidadania, portanto, pode ser compreendida enquanto um processo, submetido à tensões e conflitos de interesses de uma dada sociedade, implicando em um agir do sujeito visando sempre a uma intervenção no mundo a partir de e em relação a outros sujeitos. Aquele que é cidadão ou exerce a cidadania nunca o é ou o faz isoladamente, mas sempre dentro de um contexto onde o outro será confrontado com uma atitude de reconhecimento ou exclusão (MATOS, 2009).

Compreender a cidadania enquanto um processo reforça a ideia de cidadania como um fenômeno histórico. Contudo essa percepção não encerra todas as nuances que o conceito de cidadania encerra. REIS (1997, p.12) identifica quatro aspectos mais ou menos comuns em diferentes tradições teóricas: o aspecto histórico, o aspecto incluyente/excluyente; uma *tensão permanente entre uma visão de cidadania como status e uma visão de cidadania como identidade*; e outra tensão *entre a ideia de virtude cívica e direito ou prerrogativas*. Matos (2009) chama de cidadania multidimensional, ou conceito multidimensional de cidadania.

Adotamos assim no presente trabalho a ideia da cidadania como um fenômeno multidimensional, histórico, político, jurídico e identitário. Considerando, contudo, que tal abordagem pode gerar um outro problema.

Se por um lado é desejável e importante considerar os fenômenos humanos a partir de sua complexidade inerente, por outro lado isto gera uma preocupação em relação à precisão, à abrangência, ao foco do estudo. O estudo de questões como a cidadania, a democracia, a ideologia configura-se como uma tarefa árdua, nesse sentido, dada a magnitude que tal proposta pode alcançar.

Na tentativa de contemplar a questão da complexidade do fenômeno da cidadania, aqui defendida, e ao mesmo tempo manter uma proposta científica - clara, precisa e falseável, propõe-se um abordagem argumentativo do tema proposto.

Compreende-se assim uma aproximação fundamentada na análise do discurso sobre determinado tema, levando-se em consideração dois princípios assumidos como presentes no

discurso científico: todo texto científico pretende a) ser correto, ou seja, ser dotado de uma coerência interna que se coaduna com regras de correção do discurso estabelecidas pela comunidade científica (auditório especial); b) convencer, ou seja, o texto dotado de cientificidade, se preocupa com a correção porque pretende convencer ao auditório de duas coisas: primeiro que os textos anteriores a eles se confirmam, ou se refutam; e depois que seus próprios argumentos são válidos e merecem ser considerados como válidos.

Mas a cidadania, antes de ser desenvolvida como um tema do discurso científico social, é também fruto de amplo debate social, político e histórico. E o debate político – este sim – é argumentativo por excelência. Assim tratar da temática da cidadania a partir de uma abordagem argumentativa parece ser uma forma satisfatória de – por um lado abarcar no máximo possível a complexidade do fenômeno; e por outro assumir a imprecisão terminológica decorrente da interdisciplinaridade, delimitando não objetos, mas *topoi* do debate social e político, a partir dos quais o discurso científico elege seus argumentos e constrói seus argumentos dentro das regras de correção que lhe são próprias. E tanto o é, que um texto científico eivado pela utilização dos chamados *erros de argumento*, tais como petição de princípio e argumento *ad personam* praticamente desqualificam um texto como científico.

Através da análise comparativa entre os processos de formação das cidadanias francesa, norte-americana e brasileira destaca-se o fato de que longe do conceito de cidadania ser caracterizado por consensos, ele é, ao contrário, objeto de intensos debates e conflitos sociais (HOLSTON, 2013). Na França o debate se dá em torno da abrangência ou não dos judeus pela cidadania francesa, acabando por definir-se pela cidadania indivisível e política; enquanto no EUA os argumentos são mais voltados à exclusão qualitativa de pessoas – ainda que nascidas em solo americano – negando formalmente a cidadania a grupos com base em critérios étnicos e raciais.

Em contraste, a partir do contexto brasileiro, formula-se um conceito de cidadania *includente porém diferenciada*, onde uma *identidade nacional amplamente includente usa a cidadania para consolidar uma estrutura social profundamente hierárquica* (HOLSTON, 2013, p.98).

Ao se falar em cidadania, pensa-se, logo, em um discurso sobre a cidadania. Este discurso compreende uma série de argumentos disputados historicamente pelos sujeitos interessados na significação do termo (a classe dominante, sujeitos excluídos que demandam por reconhecimento, movimentos sociais). Esse discurso sobre a cidadania, em determinado sentido, acaba englobando, de um lado, o debate social/político em torno da cidadania

(destacado pelo estudo de MARSHALL); de outro lado, o saber científico-social sobre a cidadania (a partir do qual REIS e MATOS desenvolvem a ideia de cidadania multidimensional). Outra característica que precisa ser apontada neste discurso, é que ele vai buscar, em via de regra, a adesão de seu auditório, qual seja, ao menos aqueles que serão considerados cidadãos. Ao menos estes precisam aderir, há de se concordar, aos argumentos propostos em número e força suficiente de indivíduos para garantir – em última instância, se for preciso, através da força - a estabilidade dos sistemas sociais, pois é a existência destes, afinal, que dá sentido à exclusão pretendida aos não cidadãos (aqueles que em alguma medida não podem participar de todos ou de alguns sistemas, ou participam “estando de fora”, como a reserva de mão de obra do capitalismo).

Passando para a abordagem argumentativa, que se pretende por ora defender como metodologia de elaboração do presente trabalho, cabe tecer considerações sobre alguns conceitos desenvolvidos por PERELMAN e OLBRECHTS-TYTECA no *Tratado da argumentação: a nova retórica*².

Cabe uma breve explanação sobre algumas categorias destacadas por PERELMAN e OLBRECHTS-TYTECA. Dentre o que chamam de objetos de acordo destaca-se, entre outras categorias, *fatos e verdades; as presunções; os valores, as hierarquias, os lugares*, e, por fim, os acordos próprios de cada discussão, dados a auditórios particulares.

Fatos, verdades e presunções são objetos de acordo pertencentes ao real. Os fatos congregam em volta de si *certo gênero de acordos a respeito de certos dados*, referindo-se a uma realidade objetiva. São objetos, que a priori, estão fora da argumentação em si, cumprindo o papel de postulados, acordos universais, incontroverso. Já as verdades são de caráter sistemático, estabelecidas a partir de fatos relacionados entre si. Os fatos e verdades não são, todavia, imutáveis, visto que, como também são objetos de acordo, são questionáveis ao longo do debate, sendo que, dado isto, estes objetos perdem seu respectivos status de fato ou verdade. Já as presunções são objetos que gozam o acordo universal, mas dotadas de menos “certeza”. *O uso das presunções resulta em enunciados cuja verossimilhança não deriva de um cálculo a dados de fato e não poderia derivar de semelhante cálculo, mesmo que aperfeiçoado*. Enquanto

² Para que um diálogo possa se estabelecido, um dos elementos necessários são os chamados acordos de linguagem. São as premissas da argumentação: *o orador, utilizando as premissas que servirão de fundamento à sua construção, conta com a adesão de seus ouvintes às proposições iniciais, mas estes lhes podem recusar, seja por não aderirem ao que o orador lhes apresenta como adquirido, seja por perceberem o caráter unilateral da escolha das premissas, seja por ficarem contrariados com o caráter tendencioso da apresentação delas* (PERELMAN e OLBRECHTS-TYTECA, 2005, p.73)

os fatos e as verdades relacionam-se como o real a partir dos os dados obtidos do mundo, as presunções são estabelecidas sobre a verossimilhança e a normal (PERELMAN e OLBBRECHTS-TYTECA 2005, pp. 75-80).

Os valores, as hierarquias e os lugares diferenciam-se dos objetos anteriores porque estes pretendem a adesão de apenas uns grupos particulares.

Estar de acordo acerca de um valor é admitir que um objeto, um ser ou um ideal deve exercer sobre a ação e as disposições à ação uma influência determinada, que se pode alegar numa argumentação, sem se considerar, porém, que esse ponto de vista se impõe a todos (PERELMAN e OLBBRECHTS-TYTECA 2005, p.84).

Os valores, no processo argumentativo, não são refutados ou confirmados, mas ponderados. Transcendendo a lógica binária, os valores acabam possibilitando uma via interessante para o discurso das ciências humanas – sobretudo as ciências sociais aplicadas - que trabalham com construtos complexos e intersubjetivos, onde a discussão muitas vezes não se trata de chegar a uma verdade, mas de escolher caminhos. Assim é no Direito, na Administração, na Economia. E nas próprias ciências sociais. Quando pensamos na décima primeira tese sobre Feuerbach (MARX, 1982), por exemplo, não se pode deixar de assumir que Marx ao apontar no caminho de que os filósofos já observaram demais o mundo, é hora de começar a transformá-lo, ou seja, é hora de se pensar em uma filosofia prática, ele está incutindo um valor emancipatório nas ciências sociais. Tal valor, posteriormente, é adotado por diversas correntes de pensamento, em diferentes matizes e intensidades. Algumas nem mesmo reconhecem tal enunciado como um valor.

Os valores, assim, podem ser abstratos e concretos. Valores abstratos são ideias como a Justiça, a Igualdade. Já os valores concretos relacionam-se entre seres vivos e objetos específicos, como uma instituição ou uma nação (PERELMAN e OLBBRECHTS-TYTECA, 2005, p.89). A própria ideia de cidadania pode ser encarada como um valor em um debate. Se o discurso for programático, de caráter utópico, projetando uma cidadania de caráter geral e desejável, um bem comum a ser atingido, como por exemplo, o artigo 1º da Constituição Federal, que elege como um dos fundamentos da República a cidadania (inciso II), esta pode ser tomada como um valor abstrato. Por outro lado, quando se toma por referência o art. 5º, em seus incisos LXXI e LXXVIII onde se se refere ao exercício concreto da cidadania (ou seja, ao exercício de determinado direito ou garantia fundamental), esta é tida como um valor concreto³.

³ Art. 5º LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e

É interessante notar como um mesmo conceito pode aparecer no texto constitucional como um valor abstrato; como um valor concreto; ou mesmo como um princípio. Contudo, a diferenciação entre valor abstrato e concreto, ainda possui pouca importância prática no discurso jurídico, sendo mais importante a distinção entre valores e princípios, e sua relação⁴.

Ao lado dos valores, existe ainda a categoria das hierarquias e dos *topoi*. As hierarquias são relações de preterição estabelecida entre argumentos, especialmente entre valores. Quando há um choque entre dois valores, a hierarquia de importância acordada pelo auditorio é que estabelecerá qual valor se sobressairá (PERELMAN e OLBBRECHTS-TYTECA, 2005, p.94).

Já os lugares, ou *topoi*, são *premissas de ordem muito geral*, que servem à fundamentação dos valores. A ideia de lugares, ou *topoi*, tem origem na tópica aristotélica e é retomada aqui sob o argumento de que tais lugares, podendo ser comuns, ou específicos de cada ciência, seriam *depósitos de argumentos*, estruturas extremamente primitivas e genéricas, que permitiram sua utilização em qualquer circunstância (PERELMAN e OLBBRECHTS-TYTECA, 2005, p. 94).

Sobre o conceito de *topoi* e sua aplicabilidade para a análise retórica da cidadania, no entanto, prefere-se acompanhar VIEHWEG (1979). Segundo este autor, que resgatou as tópicos de Aristóteles, Cícero e Vicco, como método de estudo da jurisprudência.

A tópica transcende uma mera identificação de lugares comuns. É uma técnica de pensamento, de raciocínio desenvolvida a partir de Aristóteles. É um pensar sobre o problema, sobre uma situação sem um roteiro prévio. *A tópica pretende fornecer indicações de como comportar-se em tais situações, a fim de não se ficar preso, sem saída. É portanto uma técnica do pensamento problemática* VIEHWEG (1979, p.33).

O pensamento tópico atua sobre o problema. Este, por sua vez é algo previamente dado, que serve de guia ao pensamento:

O problema, através de uma reformulação adequada, é trazido para dentro de um conjunto de deduções, previamente dado, mais ou menos explícito e mais ou menos abrangente, a partir do qual se infere uma resposta. Se a este conjunto de deduções chamamos sistema, então podemos dizer, de um modo mais breve, que, para encontrar uma solução, problema se ordena dentro de um sistema (VIEHWEG, 1979, p.34).

à cidadania; LXXVII - são gratuitas as ações de "habeas-corpus" e "habeas-data", e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania.

⁴ Sobre a relação entre valores e princípios na teoria constitucional, ver ALEXEY, ROBERT. Teoria dos Direitos Fundamentais – São Paulo: Melhoramentos, 2009.

Ao se escolher um sistema, automaticamente se elege os tipos de problemas que serão observados. Ao mesmo tempo, o conjunto de soluções encontrado para o rol de problemas encontrados produz um catálogo de topoi.

A função dos topoi, tanto gerais como especiais, consiste em servir a uma discussão de problemas. Segue-se daí que sua importância tem de ser muito especial naqueles círculos de problema em cuja natureza está não perder nunca seu caráter problemático. Quando se produzem mudanças de situações e em casos particulares, é preciso encontrar novos dados para tentar resolver os problemas. Os topoi, que intervêm com caráter auxiliar, recebem por sua vez seu sentido a partir do problema (VIEHWEG, 1976, p.38).

Dadas tais considerações, este trabalho se propõe à abordagem argumentativa do problema proposto, qual seja, os limites da cidadania liberal-igualitária na tutela dos sujeitos coletivos. Tratando assim o debate científico e político acerca da cidadania como um problema, contextualizado sistematicamente dentro da constituição federal brasileira, texto jurídico, porém também histórico e político. Tal texto, além de regras processuais e materiais sobre a organização do estado brasileiro, congrega em si o a esperança do povo brasileiro, historicamente construído pela luta movimentos sociais pela efetivação das promessas da modernidade (e agora da pós-modernidade, se é que existe tal agenda).

A cada uma destas dimensões destacadas por MATOS (2009) e REIS (1996) aqui será tratado como um *locus* do discurso, em torno do qual a disputa se dá pelos *topoi*, seu alcance, hierarquia e delimitação dos sentidos. Essa abordagem também é interessante ao se considerar que, diversos sistemas sociais/jurídicos acabam dando origem a debates diversos e soluções diferenciadas quanto ao problema/disputa pelo conceito de cidadania. Assim, corroborando a ideia de que ao invés de se falar em cidadania, deve falar-se em cidadanias (brasileira, alemã, francesa), porque cada sociedade congregará em torno do debate diferentes catálogos de *topoi* associados à cidadania.

Assim são os principais tópicos relacionados à cidadania, a partir dos quais se propõe conceituar uma cidadania brasileira liberal-igualitária para, posteriormente, apontar seus limites e sugerir caminhos em relação aos direitos dos sujeitos coletivos – baseado nas autoras supracitadas, mas não *ipsis literi*: cidadania enquanto processo; cidadania enquanto relação identitária de pertencimento; cidadania enquanto estratégia de inclusão/exclusão; e cidadania enquanto campo de disputa entre diferentes modelos normativos de democracia.

1.2 A cidadania brasileira: da fatalidade à utopia

A cidadania, enquanto construção humana, está submetida aos movimentos da História. Enquanto conceito, e aí já delineando a cidadania brasileira, a qual se pretende investigar, também passa por diversas mutações e ressignificações. É condicionada pelos sujeitos que disputam o seu significado em um determinado momento histórico. Daí se falar que a cidadania é um processo. Porque decorre de uma sucessão de atos no tempo. Atos no sentido de defini-la; e atos no sentido de questionar as definições vigentes. E neste processo, os quatro *topoi* destacados anteriormente vão se revelando.

Falar que a cidadania é um processo significa então, reconhecer sua historicidade. Esta se dá por dois lados. Destaca-se de MATOS (2009, p.9):

A cidadania, como a entendo, é processo e não estado, substância ou matéria. Seja por que há interesses envolvidos ou mesmo porque ocorreu uma impregnação de senso comum, a cidadania vem sendo apropriada em formatos que, de fato, não favorecem a sua real compreensão.... A cidadania é o âmbito dinâmico de construção das lutas sociais por direitos, onde são os seres humanos os atores e atrizes que agem politicamente para efetivar suas demandas na forma da consolidação do direito.

Ou seja, se por lado o conceito de cidadania é preenchido pela pena do legislador e entendido pela caneta do juiz; por outro ele é questionado pela participação popular. Pelos cidadãos de fato. Por aqueles que são destinatários da inclusão e – especialmente – da exclusão dos limites da cidadania, em sua dimensão nacional e jurídica.

Reconstruir um caminho histórico da cidadania brasileira não prescinde de uma análise dialética, tendo de um lado a atuação maciça e implacável das elites; mas de outro, os movimentos de contestação e de luta social por direitos, tão antigos quanto o próprio novo-velho estado brasileiro.

Para mostrar a cidadania brasileira como um conceito no tempo, fruto das tensões sociais já destacadas anteriormente, destaca-se três momentos históricos: o nascimento da cidadania brasileira, dentro de um paradoxo identificado por HOLSTON (2013) de uma cidadania inclusiva, porém desigual, e que marca o nascimento de um projeto de nação brasileiro, profundamente desigual e opressor; posteriormente, já no século XX, o que SANTOS (1977) chama de cidadania regulada; e enfim o marco que a Constituição de 1988 representou pela ampliação dos direitos fundamentais brasileiros, fruto, principalmente, da importante atuação de movimentos sociais.

A preocupação com a delimitação de uma cidadania brasileira já veio estampada na Constituição Imperial (CI). O título 2º da Carta dedica-se, em três artigos, a definir quem é o cidadão brasileiro, e qual o alcance desta cidadania⁵.

O interessante de se observar no texto constitucional é sua abrangência em relação ao reconhecimento da cidadania. Enquanto Estados Unidos e França – principais fornecedores de paradigmas para os debates políticos do nascente Brasil – as preocupações giravam em torno de se estabelecer limites rígidos a quem poderia ser considerado cidadão nacional, estabelecendo regras de exclusão de párias, sejam por critérios raciais, religiosos ou políticos HOLSTON (2013). No Brasil, como confirma a redação do título 2 da CI, esta cidadania foi estranhamente inclusiva. Estranhamente, porque, a qualquer um que se dê ao estudo da história brasileira, pode notar que a distribuição igualitária de bens e direitos, ao menos até 2003, não era uma qualidade inata do estado brasileiro.

Os Estados Unidos, por exemplo, estado multirracial e escravagista como o Brasil, preocupou-se em delimitar regras de exclusão, tanto de nascidos em seu território quanto imigrantes, restringindo previamente o jus soli a negros e índios HOLTSON (2013, p.97). Em contrapartida, a Constituição Imperial positiva (mantida a grafia original):

São Cidadãos Brasileiros:

I. Os que no Brazil tiverem nascido, quer sejam ingenuos, ou libertos, ainda que o pai seja estrangeiro, uma vez que este não resida por serviço de sua Nação.

II. Os filhos de pai Brasileiro, e Os illegitimos de mãe Brasileira, nascidos em paiz estrangeiro, que vierem estabelecer domicilio no Imperio.

III. Os filhos de pai Brasileiro, que estivesse em paiz estrangeiro em sorviço do Imperio, embora elles não venham estabelecer domicilio no Brazil.

IV. Todos os nascidos em Portugal, e suas Possessões, que sendo já residentes no Brazil na época, em que se proclamou a Independencia nas Provincias, onde habitavam, adheriram á esta expressa, ou tacitamente pela continuação da sua residencia.

V. Os estrangeiros naturalizados, qualquer que seja a sua Religião. A Lei determinará as qualidades precisas, para se obter Carta de naturalisação

⁵ Art. 6. São Cidadãos Brasileiros: I. Os que no Brazil tiverem nascido, quer sejam ingenuos, ou libertos, ainda que o pai seja estrangeiro, uma vez que este não resida por serviço de sua Nação. II. Os filhos de pai Brasileiro, e Os illegitimos de mãe Brasileira, nascidos em paiz estrangeiro, que vierem estabelecer domicilio no Imperio. III. Os filhos de pai Brasileiro, que estivesse em paiz estrangeiro em sorviço do Imperio, embora elles não venham estabelecer domicilio no Brazil. IV. Todos os nascidos em Portugal, e suas Possessões, que sendo já residentes no Brazil na época, em que se proclamou a Independencia nas Provincias, onde habitavam, adheriram á esta expressa, ou tacitamente pela continuação da sua residencia. V. Os estrangeiros naturalizados, qualquer que seja a sua Religião. A Lei determinará as qualidades precisas, para se obter Carta de naturalização. Art. 7. Perde os Direitos de Cidadão Brasileiro I. O que se nataralisar em paiz estrangeiro. II. O que sem licença do Imperador aceitar Emprego, Pensão, ou Condecoração de qualquer Governo Estrangeiro. III. O que for banido por Sentença. Art. 8. Suspende-so o exercicio dos Direitos Politicos I. Por incapacidade physica, ou moral.II. Por Sentença condemnatoria a prisão, ou de grado, emquanto durarem os seus effeitos.

Vanguardista e liberal no tocante ao reconhecimento das pessoas que teriam direito à cidadania brasileira, a Constituição Imperial exclui, tacitamente, na prática, do exercício formal da cidadania, apenas os escravos e os portugueses que lutaram contra a independência em suas respectivas províncias. Contudo, este vanguardismo não acompanha a distribuição de bens e direito aos ditos cidadãos brasileiros.

Aquém de não referir-se diretamente à questão mais dolorosa ao nascente país – o sistema escravista – ainda aceita-o implicitamente quando considera cidadãos os ingênuos ou libertos brasileiros. Por implicação lógica os não libertos não são cidadãos. E esta interpretação é necessária pois, caso contrário (o silêncio da constituição quanto aos escravos não significasse a exclusão prévia de sua condição cidadã) o efeito normativo de tal dispositivo, em consonância com o art. 179 do mesmo diploma, implicaria na inconstitucionalidade da escravidão.

O grande paradoxo da cidadania brasileira, por sua vez consiste, apesar de formalmente inclusiva, em ser materialmente desigual. Vale dizer, não obstante a cidadania – tomada esta em seu caráter de identidade nacional – reconhecia a grande massa das classes populares, todas como brasileiros; negligenciava a divisão de bens e direitos entre estes mesmos ditos cidadãos:

Definir a cidadania brasileira como incluyente é enfatizar que ninguém era excluído da incorporação geral no país com base em raça ou religião. Pelo contrário, as elites brasileiras podem ter nutrido dúvidas graves e racistas quanto à capacidade dos negros nascidos livres e dos índios de contribuir para o desenvolvimento nacional; podem ter assim restringido a participação deles e sua parte nos direitos; mas não tinham dúvidas de que todos eram brasileiros (HOLSTON, 2013, p. 102).

Ilustrativo é o caso da Lei de Terras de 1850. O referido diploma evidencia a desigualdade estrutural à qual os cidadãos brasileiros estavam submetidos, a mandos e desmandos das elites. Sob o argumento de se realizar a reforma agrária, o estatuto é responsável por marginalizar e concentrar a terra, limitando as formas de aquisição de terras devolutas⁶ e, ao mesmo tempo, marginalizando boa parcela da população brasileira economicamente desfavorecida, ao criminalizar⁷ a posse como forma aquisitiva de propriedade (HOLSTON, 2013, p.180).

Nesta breve genealogia da cidadania brasileira já é possível perceber, além de sua historicidade, os discursos legais sobre a cidadania no *topos* da estratégia da inclusão/exclusão e da identidade nacional. As medidas destacadas, em relação à Constituição Imperial e à Lei de

⁶ Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra.

⁷ Art. 2º Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nellas derribarem matos ou lhes puzerem fogo, serão obrigados a despejo, com perda de bemfeitorias, e de mais soffrerão a pena de dous a seis mezes do prisão e multa de 100\$, além da satisfação do damno causado. Esta pena, porém, não terá logar nos actos possessorios entre heréos confinantes.

Terras, em conjunto, conformam esta cidadania brasileira que, ao mesmo tempo é inclusiva – permite uma ampla gama de possibilidades para que pessoas sejam consideradas cidadãos nacionais do Brasil (identidade nacional/direitos políticos) – por outro restringe substancialmente o acesso destas pessoas aos direitos rol de direitos civis, como o direito à propriedade. E o princípio da igualdade tem um relevante papel nesta restrição.

Dentro de um grande tópico correspondente ao princípio da igualdade podemos destacar duas igualdades: a isonomia, ou igualdade formal (igualdade perante a lei); e a igualdade material, igualdade social ou igualdade de oportunidades. Enquanto a primeira está associada ao tratamento do cidadão perante a lei e pode ser entendida segundo um princípio republicano de que *A Lei não deve ser fonte de privilégios ou perseguições, mas instrumento regulador da vida social que necessita tratar equitativamente todos os cidadãos* (BANDEIRA DE MELLO, 2010, p.10). A segunda forma de igualdade pode ser descrita como a igualdade de oportunidades, como a defendida no John Rawls em sua *Teoria da Justiça*, e que seria a base da justiça social, tendo como fundamento o *juízo moral segundo o qual é injusto que as pessoas sofram as consequências distributivas pelas quais não são responsáveis* (VITA, 2003, p.55-56).

É claro que as elites brasileiras tinham grande preocupação com a igualdade formal. Primeiramente porque, diante do eminente fim da escravidão, era necessário atrair mão de obra livre. Em segundo lugar a isonomia perante a lei também se constituiu – e se constitui até hoje – como uma das principais formas de manutenção do status quo das elites. Não à toa os direitos políticos ganharam especial destaque na Constituição Imperial e, apesar do censitarismo, a renda não constituiu grande entrave para a participação popular no processo eleitoral, não obstante os critérios de habilitação iam aumentando quanto mais perto do poder se chegava o voto e a o cargo eletivo⁸. Diante de um mundo onde cabeças de reis eram tão instáveis quanto

⁸ A limitação de renda era de pouca importância. A maioria da população trabalhadora ganhava mais de 100 mil-réis por ano. Em 1879, o menor salário do serviço público era de 600 mil-réis. O critério de renda não excluía a população pobre do direito do voto. Dados de um município do interior da província de Minas Gerais, de 1876, mostram que os proprietários rurais representavam apenas 24% dos votantes. O restante era composto de trabalhadores rurais, artesãos, empregados públicos e alguns poucos profissionais liberais. As exigências de renda na Inglaterra, na época, eram muito mais altas, mesmo depois da reforma de 1832. A lei brasileira permitia ainda que os analfabetos votassem. Talvez nenhum país europeu da época tivesse legislação tão liberal. A eleição era indireta, feita em dois turnos. No primeiro, os votantes escolhiam os eleitores, na proporção de um eleitor para cada 100 domicílios. Os eleitores, que deviam ter renda de 200 mil-réis, elegiam os deputados e senadores. Os senadores eram eleitos em lista tripla, da qual o imperador escolhia o candidato de sua preferência. Os senadores eram vitalícios, os deputados tinham mandato de quatro anos, a não ser que a Câmara fosse dissolvida antes. Nos municípios, os vereadores e juizes de paz eram eleitos pelos votantes em um só turno. Os presidentes de província eram de nomeação do governo central.

as bolsas de valores, eleições eram, no mínimo, desejáveis à legitimação da ordem imperial. Reforçando este entendimento, o fato de ter havido um retrocesso na República, quando os analfabetos foram excluídos do sistema eleitoral. O Regime encontrava-se um tanto mais consolidado, se dando ao luxo de abrir mão uma boa parte dos votos.

Em segundo lugar a igualdade formal era necessária à manutenção da ordem pela imposição da lei punitiva. Tão originária quanto a desigualdade, o *topos* a partir do qual a punição e a criminalização são as melhores políticas públicas para mediar os conflitos sociais também é umbilical ao estado brasileiro. Não à toa o primeiro Código Civil ter sido promulgado quase cem anos após a independência, embora o Código Criminal do Império, de 1830, fora uma das primeiras providências do nascente estado.

A igualdade formal, portanto, era essencial para garantir a) restrições materiais pela via legal para o exercício dos direitos civis; e b) garantir a punição severa dos despossuídos (visto que a diferenciação, quando desejada, era feita na própria lei)⁹, quando estes desafiassem a ordem vigente.

Muito embora a restrição material dos direitos civis aos cidadãos brasileiros, possa ter se dado em razão de duas preocupações práticas da elite, quais sejam o medo do “haitianismo” (CARVALHO, 2001, p.27); e a necessidade de forçar os imigrantes livres ao trabalho assalariado (HOLSTON, 2013, p. 173), a desigualdade social implícita no projeto de nação brasileiro talvez tivesse origens mais profundas. A ideia de igualdade talvez tenha desempenhado nas concepções filosóficas das elites brasileiras um papel semelhante aquele da antiga polis grega, onde cada classe de pessoa era definida como merecedora de determinado tratamento, a partir de desigualdades naturais estabelecidas no nascimento.

Esta legislação permaneceu quase sem alteração até 1881. Em tese, ela permitia que quase toda a população adulta masculina participasse da formação do governo. Na prática, o número de pessoas que votavam era também grande, se levados em conta os padrões dos países europeus. De acordo com o censo de 1872, 13% da população total, excluídos os escravos, votavam. Segundo cálculos do historiador Richard Graham, antes de 1881 votavam em torno de 50% da população adulta masculina. Para efeito de comparação, observe-se que em torno de 1870 a participação eleitoral na Inglaterra era de 7% da população total; na Itália, de 2%; em Portugal, de 9%; na Holanda, de 2,5%. O sufrágio universal masculino existia apenas na França e na Suíça, onde só foi introduzido em 1848. Participação mais alta havia nos Estados Unidos, onde, por exemplo, 18% da população votou para presidente em 1888. Mas, mesmo neste caso, a diferença não era tão grande CARVALHO (2001, p.30-31).

⁹ Tenha-se em vista o art. 60 do Código Criminal do Império se o réo fôr escravo, e incorrer em pena, que não seja a capital, ou de galés, será condenado na de açoites, e depois de os sofrer, será entregue a seu senhor, que se obrigará a trazê-lo com um ferro, pelo tempo, e maneira que o Juiz designar. Assim, não deviam ser incomuns casos como o do negro Tiburcio, tomado como escravo e condenado à pena de 400 chibatadas mais dois anos de ferro no pescoço, comutada para prisão após seu ex-senhor identificar-se e mostrar a carta de alforria, durante a execução da pena TRINDADE (2009, p. 183-184).

A famosa *Oração aos Moços*¹⁰, a despeito de ter sido um discurso proferido por Rui Barbosa em 1920, pode dar uma pista desta igualdade perversamente excludente que tem acompanhado os brasileiros ao longo de sua história:

A regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigalam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. O mais são desvarios da inveja, do orgulho, ou da loucura. Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real. Os apetites humanos conceberam inverter a norma universal da criação, pretendendo, não dar a cada um, na razão do que vale, mas atribuir o mesmo a todos, como se todos se equivalessem. Esta blasfêmia contra a razão e a fé, contra a civilização e a humanidade, é a filosofia da miséria, proclamada em nome dos direitos do trabalho; e, executada, não faria senão inaugurar, em vez da supremacia do trabalho, a organização da miséria (BARBOSA, 1999, p. 26).

Este discurso foi responsável por popularizar nos meios jurídicos a velha máxima *tratar os desiguais desigualmente para se igualem*. Resume bem o sentido atribuído ao princípio da igualdade no liberalismo brasileiro. É comum se deparar com juristas atualmente, se utilizando deste brocardo para justificar e defender, por exemplo, as cotas e as ações afirmativas. Mas a máxima, que tem sua origem não em Rui Barbosa, mas remonta à Grécia Antiga – tem um sentido de justificar a desigualdade natural entre os homens, legitimando diferentes status entre senhores e escravos. No Brasil, já republicano, essa noção de igualdade continua, legitimando as acentuadas desigualdades sociais, impondo como razão para tal uma suposta desigualdade natural entre a elite e o restante da população.

Há de se observar, contudo, que o discurso de Rui – que muito representa do pensamento das elites da época – não demonstra em si a crença em uma predestinação divina das elites, como, por exemplo, a burguesia calvinista. Ao contrário – e afinado com as ideias naturalistas em voga no final do século XIX e início do XX – traz em uma ideia de merecimento por talento inato, mas que sem a devida educação, e sem fé e trabalho, não se concretizam aos indivíduos (BARBOSA, 1999, p. 27).

Em 1930 a ordem política vigente se rompe com a concretização da Revolução Burguesa no Brasil (FERNANDES, 1976). Sob grande influência dos movimentos contestatórios do liberalismo clássico – em especial o comunismo, o anarquismo e o fascismo – o campo de luta pela cidadania amplia-se. *Novas demandas são introduzidas, incorporando algumas noções de direitos políticos modernos ao lado de demandas para alterar a ordem conservadora existente*

¹⁰ A *Oração aos Moços*, é um discurso proferido por Rui Barbosa, na ocasião de ter sido escolhido paraninfo da turma de formandos em Direito de 1920, da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, e é um bom espelho do ideário elitista brasileiro na República Velha.

GOHN (2011, p.200). Porém velhas crenças parecem nortear o que SANTOS (1973) chama de expansão regulada da cidadania, ou cidadania regulada:

Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido em lei (SANTOS, 1973, p.67).

Não foi apenas na distribuição de direitos trabalhistas que a máxima da igualdade para iguais se fez sentir. A Constituição de 1937 com seu projeto nacionalista, em um momento histórico que o governo brasileiro, não por acaso, se aproxima das potências do Eixo, inaugura um período de preocupação com o lançamento das bases do que serão os futuros sistemas de direitos sociais no Brasil. Em especial a seguridade social e a educação.

Não obstante o novo projeto de nação, a proposta educacional apresentada a partir da carta de 1937 não apresentou uma intenção transformadora ou que proporcionasse uma real chance de mobilidade social, ou aquisição de novos direitos ou exercício dos direitos civis já existentes – apesar da ampliação dos direitos políticos, a exemplo do direito de voto feminino. Ao invés, proporcionou ao trabalhador melhorias nas condições de desenvolvimento enquanto classe operária¹¹, promovendo quase que uma estratificação social baseada na atividade produtiva. O operário passou a ter o direito de se desenvolver enquanto mão de obra qualificada, mas com pouca possibilidade de, ao menos através da educação, tornar-se empregador.¹²

As Reformas Capanema constituíram a primeira ação concreta do governo federal no sentido de criar um sistema nacional de educação. Este nascente sistema refletia bem a ideia de cidadania regulada:

Por essa via foram promulgadas em 1942 as leis orgânicas do ensino secundário (Decreto-Lei nº 4.244 de 09.04.42) e do ensino industrial (Decreto-Lei nº 4.073 de 30.01.42) tendo sido criado nesse mesmo ano através do Decreto-Lei 4048 de 22.01.42 o SENAI, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, colocado sob o controle da Confederação Nacional das Indústrias (CNI), entidade representativa do empresariado industrial. Em 1943 foi a vez da lei orgânica do ensino comercial (Decreto-Lei 8530 de 02.01.46). Em 1946, portanto já após a queda do Estado Novo, foram decretadas as leis orgânicas do ensino agrícola (Decreto-Lei 9.613 de 20.08.46), do ensino primário (Decreto-Lei 8.529 de 02.01.46) e do ensino normal (Decreto-Lei 8.530 de 02.01.1946), tendo sido ainda criado o SENAC-Serviço Nacional de

¹¹ Admitindo o conceito de classe em THOMPSON (2011).

¹² *Nos anos de 1940, a Reforma Capanema prevê o ensino industrial como nível médio. Esses cursos eram terminais, com objetivos diversos dos cursos secundários voltados para a continuidade da escolarização: os cursos universitários que se organizavam no país.* ANDREOTTI (2012)

Aprendizagem Comercial (Decretos-Leis 8.621 e 8.622 de 10.01.46) que, a exemplo do SENAI, foi também colocado sob o controle do empresariado correspondente (SAVIANI, 2006, p.16).

Se a Constituição de 1937 por um lado representa um retrocesso democrático em relação a 1934, não é absoluto negar por outro lado que muitas iniciativas tomadas durante o primeiro governo Vargas trouxeram conquistas à classe operária e desenvolvimento no campo social. Antes de 1930 a educação era extremamente elitizada. Após as Reformas Capanema, se o ensino não passa a ter um cunho transformador, como desejava Anísio Teixeira, ao menos uma parcela significativa da população passa a ter acesso à instrução (ANDREOTTI, 2012), ainda que massificada e tecnicista. Aqueles que antes não dispunham muito além de uma cidadania formal e algumas vacinas com a República Velha, no Estado Novo ganharam acesso a um sistema de ensino que lhes foi essencial na construção da identidade de classe.

A cidadania, enquanto um processo de reivindicação e participação na construção dos direitos não foi linear. Por diversas vezes o processo foi intensificado pelo aumento dos movimentos de contestação popular; e muitas vezes foi quase que abortado, pela irrupção de ditaduras, como a Proclamação da República, a Revolução de Trinta e o Golpe de 64.

Desde o nascimento do estado brasileiro, a sociedade civil – os cidadãos – nunca foram figuras passivas – pobres oprimidos – diante do querer das elites. Não obstante o fato de que determinados grupos políticos sempre buscaram manter sua hegemonia – alternando-se eventualmente no poder – as classes populares sempre tiveram importante papel também no delineamento – e mais importante – na ampliação do campo de luta pela cidadania (GOHN, 2011). Daí porque se compreender a cidadania a partir da ideia de um processo conduzido para e por cidadãos.

A cidadania cujos sujeitos deveriam contentar-se com a cidadania formal, primeiro tutelada¹³ (GOHN, 2011), posteriormente regulada (SANTOS, 1976), assume um caráter fatalista. Isto porque a distribuição de bens e direitos acabava de uma forma ou de outra passando pelo crivo das elites, que seja por motivos pragmáticos de manutenção do poder, seja por ideais políticos-filosóficos, condicionando as possibilidades do cidadão de acordo com suas condições materiais de vida – e estas fatalmente dependendo das condições de nascimento. Assim, muitas pessoas tiveram acesso a poucos bens e direitos; poucas pessoas a muitos.

¹³ *Os pobres e os escravos, ou seja, os não cidadãos, lutaram para a construção de fragmentos mínimos de cidadania. Das conquistas realizadas podemos dizer que passou a haver uma cidadania tutelada, por membros das elites, esclarecidos para a época, ou tutelada, por membros das elites, esclarecidos para a época, ou tutelada por intelectuais progressistas em relação à ordem conservadora existente* GOHN (2011, p. 199).

Eventualmente algumas pessoas conseguiram “furar” o bloqueio, como Irineu Evangelista de Souza – o Barão de Mauá - ou a Família Matarazzo. Mas tais casos meio que estavam previstos na “teoria” – pois como Rui Barbosa ressaltou - *a fé e o trabalho eram capazes de compensar as desigualdades naturais*; e essas pessoas acabavam integrando-se em algum grupo político ligado às elites. Eram, também, casos excepcionais e apenas confirmavam o paradoxo inclusivo da cidadania brasileira.

Assim a pátria amada mãe gentil veio educando seus cidadãos – não seria exagero dizer – até os dias atuais. Não se pode dizer, no entanto, que a cidadania brasileira foi uma construção pacífica e unilateral. Junto com a opressão, o processo histórico de sua constituição traz boa dose de conquista. Ao longo do século XX a participação social e o protagonismo dos movimentos sociais foi ganhando importância nas disputas pela ampliação do campo da cidadania. E se o alcance social da cidadania brasileira foi por muito tempo limitado pela visão fatalista das elites, para quem o povo não seria capaz de governar-se, ou não teria por direito natural acesso à distribuição de bens e direitos de maneira equânime às classes dirigentes, o século XX testemunhou o advento da participação popular e a conquista dos movimentos sociais e sujeitos coletivos do reconhecimento e da participação.

Movimentos os mais díspares, como as Conferências Nacionais de Saúde, que deram origem ao SUS, os movimentos de mulheres, movimento negro, trabalhadores rurais, quilombolas, índios, mutuários, consumerista – e muitos outros – todos identificados por GOHN (2011), galgaram aos poucos o direito ao reconhecimento e à participação. O ápice deste processo pode ser visto no advento da Constituição Federal de 1988 – a constituição cidadã.

Influenciado pelas ideias em voga no mundo do pós-guerra – e também por questões locais e regionais – as conquistas e o protagonismo social na luta por direitos e ampliação da cidadania alcançaram patamares inéditos – tanto do ponto de vista simbólico, quanto efetivo. E a participação popular na constituinte acabou por legitimar um processo, que a princípio, parecia viciado na origem. Formados ao ardor da injustiça e educados pelos cassetes da polícia, os brasileiros, cumprindo os versos da ode nacional quase como uma profecia, conquistaram com braço, pernas – e todo o resto – forte o Direito que entendemos primordial em uma democracia: o Direito de Utopia (HERKENHOFF, 1993).

A Constituição de 1988 tem grande valor porque representa não apenas um documento político, ou jurídico que dirige o funcionamento do estado. É o próprio estrato histórico, político, social, cultural das lutas e dos sonhos dos brasileiros em seu longo caminho em busca de dignidade. No texto de 1988 talvez o grande advento tenha sido reconhecer a realidade social

profundamente desigual no país, com por exemplo, no art. 3º, e transpor para o campo da cidadania e dos direitos humanos – como um fundamento da República – a busca pela transformação desta realidade. As lutas sociais que desembocaram na redemocratização e, posteriormente, na intensa participação popular no processo constituinte, representam uma conquista popular no direito de participar da construção do futuro da nação, através da utopia constitucional.

Por que não dizer, então, que a CF/88 abriga em seu catálogo de *topoi* a XI Tese sobre Feurbach: já nos conhecemos, agora tratemos de transformarmo-nos. Assim a cidadania brasileira abandonou definitivamente o fatalismo das elites e ampliou-se para abarcar a utopia de grupos identitários, atores coletivos, movimentos sociais, todos ansiosos por transformações concretas e profundas na realidade social brasileira.

1.3 A afirmação histórica dos direitos humanos no contexto internacional e a utopia transformadora na Constituição de 1988 – a nova cidadania

Um dos acontecimentos simbólicos do Século XX é a *Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948*. Pode-se dizer que é um dos acontecimentos mais importantes porque pela primeira vez que se tem notícia diversas comunidades humanas a nível global constituíram um consenso sobre valores humanos que seriam, em tese, universalmente aceitos. Este ato, que pode ser considerado de direito positivo internacional, representa um ponto de chegada e um ponto de partida para a filosofia jurídica e política.

Ponto de chegada porque representa a consolidação de um movimento histórico que se dá em três fases BOBBIO (2004, p. 28): declaração por filósofos – e esta fase pode ser encarada, desde os estoicos, ou apenas tomando-se as obras dos iluministas como referência; o momento em que estas ideias são adotadas pelo legislador, como no caso da Revolução Norte-Americana e da Revolução Francesa, implicando em uma mudança na própria concepção de estado (e neste momento consolida-se uma ideia de um cidadão moderno homem, branco e burguês (PATEMAN, 1993; REIS, 1994; MATOS, 2009); e a terceira fase seria com a Declaração de 1948, *na qual a afirmação dos direitos é, ao mesmo tempo, universal e positiva* (BOBBIO, 2004, p.29).

Também é ponto de partida porque a partir da positivação e universalização dos tais direitos humanos é que se possibilita uma multiplicação dos direitos. Tal multiplicação se deu em três sentidos

a) porque aumentou a quantidade de bens considerados merecedores de tutela; b) porque foi estendida a titularidade de alguns direitos típicos a sujeitos diversos do homem; c) porque o próprio homem não é mais considerado como ente genérico, ou homem em abstrato, mas visto na especificidade ou na concricidade de suas diversas maneiras de ser em sociedade, como criança, velho, doente, etc. (BOBBIO, 2004, p. 63).

Nesse movimento de proliferação de direitos são promulgadas as grandes declarações tidas por alguns como de quarta e quinta gerações de direitos fundamentais, porque voltam-se para o reconhecimento de direitos coletivos e difusos. Assim os seres humanos passam a ter direitos reconhecidos enquanto mulheres, idosos, crianças, deficientes físicos, minorias étnicas, grupos nacionais etc....

É possível relacionar este processo de ampliação dos direitos com o que GOHN (2011) classifica como um segundo marco para o entendimento de uma cidadania coletiva (o primeiro

marco seria a cidadania da pólis grega). Este seria um marco referente à luta pela afirmação de direitos de grupos que historicamente são excluídos da esfera pública:

Assim a cidadania coletiva privilegia a dimensão sociocultural, reivindica direitos sob a forma da concessão de bens e serviços, e não apenas a inscrição desses direitos em lei; reivindica espaços sociopolíticos sem que para isto tenha de se homogeneizar e perder sua identidade cultural GOHN (2011, p. 196).

Com base no que é colocado por BOBBIO e GOHN propõe-se duas fases pelas quais os processos de afirmação de direitos humanos e ampliação da cidadania passam: a) afirmação histórica e superação do problema da justificativa dos direitos humanos; b) ampliação dos direitos humanos, o qual inspirou um momento de ampliação do campo de luta pela cidadania nos países ocidentais, incluindo o Brasil (GOHN, 2011, p.200).

Um processo oferece possibilidade ao outro. Enquanto os direitos são debatidos, disputados, enquanto o conceito da cidadania é delineado pelo embate das forças sociais MARSHALL (1967) MATOS (2009), a discussão sobre os direitos humanos, os quais seriam correlatos à uma cidadania nacional, perpassa pela própria discussão da nacionalidade da cidadania MARSHALL (1967) CARVALHO (2001), tomando-se por referência (na maioria dos casos) a agenda de direitos levantada nas revoluções burguesas.

Quando a afirmação histórica dos direitos humanos está mais ou menos estabelecida em diversos países ocidentais, os horrores da Segunda Guerra chocam o mundo, levando ao consenso sobre a universalização dos direitos enquanto direitos de todos os seres humanos (universalização). Os indivíduos à medida em que vão – em face de uma tutela imposta pela força do consenso entre as nações – *adquirindo pelo menos potencialmente o direito de questionarem o próprio Estado, vão se transformando, de cidadãos de um Estado particular, em cidadãos do mundo* BOBBIO (2004, p. 63).

Este processo de justificação dos direitos humanos não significa imediata proteção destes. Mas como afirma BOBBIO é um passo importante porque permite a superação do problema da fundamentação. A partir da Declaração de 1948 e de outras, posteriores, a questão que se coloca não é mais se existe um direito humano, seja ele natural ou não:

Com efeito, o problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é a sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados (BOBBIO, 2004, p.25)

A superação do problema da fundamentação teria se dado uma vez que, a partir de 1948, os direitos do homem passam a ser fundamentados em um consenso entre as nações, a partir da troca da prova da objetividade pela prova da intersubjetividade BOBBIO (2004, p.27). Os direitos humanos existem e devem ser respeitados porque assim concordam todos (ou pelo

menos por aqueles que têm respeito moral, poder econômico ou poderio bélico diante da ordem internacional suficiente para fazer valer o consenso).

Ao mesmo tempo que a afirmação histórica dos direitos humanos descrita por BOBBIO estabelece um ponto de chegada – um ponto de chegada da modernidade – outras questões começam a ser suscitadas.

A Declaração Universal de 1948, ao mesmo tempo que se estabelece como marco jurídico e político, também se coloca para o mundo como utopia do humano, isto é, a proposta de uma realidade inexistente, mas desejável e até mesmo possível. Universaliza um humano que não existe como sujeito, mas como projeto. E a partir deste projeto – aceito como válido e coercitivo pelo consenso entre as nações – supera-se o que chamaremos aqui, a partir de BOBBIO, de *problema da fundamentação dos direitos humanos*.

A segunda fase do processo histórico de afirmação dos direitos humanos é um momento de ampliação daqueles direitos tidos como universais. Este processo de ampliação dos direitos se dá por três vias, segundo BOBBIO (2004, p. 63):

Essa multiplicação (ia dizendo “proliferação”) ocorreu de três modos: a) porque aumentou a quantidade de bens considerados merecedores de tutela; b) porque foi estendida a titularidade de alguns direitos típicos a sujeitos diversos do homem; c) porque o próprio homem não é mais considerado como ente genérico, ou homem abstrato, mas é visto na especificidade ou na concreticidade de suas diversas maneiras de ser em sociedade, como criança, velho, doente, etc. Em substância: mais bens, mais sujeitos, mais status do indivíduo.

Ainda segundo BOBBIO este processo de multiplicação passou por três mudanças de paradigmas: passagem das prestações tidas como negativas para as prestações positivas do estado (as garantias, os direitos sociais e políticos); a mudança da consideração do indivíduo uti singelos – ou seja da pessoa individual, da pessoa individualmente considerada – para outros sujeitos, como famílias, minorias, comunidades; e a “desgeneralização” do ser humano, ou seja a consideração do ser humano dentro de diversos status que pode vir a ocupar – jovem, criança, mulher, idoso. A esta segunda fase da afirmação histórica dos direitos humanos chamaremos de *problema da generalidade*.

A sociedade brasileira, marcada na segunda metade do século XX por um abominável e criminoso regime de exceção perpetrado por setores antidemocráticos e conservadores das forças armadas, tem seu próprio caminho de superação dos problemas da fundamentação e da generalidade dos direitos humanos. O golpe militar em 1964 veio em reação aos avanços dos crescentes sucessos dos movimentos sociais nas lutas pela ampliação do campo da cidadania, destacando-se aí as lutas por reforma de base pela educação e os movimentos sociais do campo, como as Ligas Camponesas lideradas por Francisco Julião.

Nos anos de chumbo da ditadura – de 1964 a 1974 – a luta por cidadania e pela afirmação de direitos extremou-se: de um lado a maior parte da população se viu acuada e amordaçada pelo terrorismo de estado estabelecido pelas forças armadas:

Usando censura, vigilância e expressões de cidadania e violência, o regime militar controlou todas as instituições e expressões de cidadania estabelecidas. Mantinha o sistema de cidadania diferenciada em uma esfera pública brutalizada, que negava ao cidadão uma participação independente tanto em organizações políticas como civis, e eliminou formas organizadas de oposição que não as autorizadas. Em resumo, os militares subjugarão todos os espaços de cidadania que conseguiram identificar e invadir HOLSTON (2013, p. 305).

Mas grupos de esquerda reagiram à altura, optando pela ação direta após o recrudescimento do regime, em 1969. Estes grupos variam em número, tamanho e táticas (GOHN, 2011, p. 106-113).

A partir de 1974, contudo, o regime militar começou a perder legitimidade frente à população brasileira, sobretudo após o grande revés nas eleições.

O novo paradigma de ação social contrastou com o vigente até então pela forma como ele apresentou suas demandas. Na realidade estas demandas não eram novas porque a carência de bens e de serviços para os setores populares, a discriminação social não eram questões novas no cenário nacional. O novo foi a forma e o modo de equacionar e de encaminhar as demandas, assim como a sistematização de suas possíveis soluções. (GOHN, 2011, p.114).

Novos sujeitos e novas formas organização emergiram, junto com velhas e novas pautas de reivindicação (GOHN, 2011, p. 203). HOLSTON (2013, p.309-327) estuda a emergência de diversas formas de organização social nas periferias da cidade de São Paulo. A partir dos casos do Jardim das Camélias e do Lar Nacional, destaca o papel das Sociedades de Amigos do Bairro (SAB) e das Comunidades Eclesiais de Base (CEB). Mostra ainda a interação daqueles com outros atores, como o Partido dos Trabalhadores e Centro Acadêmico Onze de Agosto (CA de Direito do Largo de São Francisco). SADER (1988) destaca ainda a emergência de manifestações sociais operárias, clubes de mães, assalariados agrícolas, consumidores etc., refletindo a heterogeneidade social. Este cenário preparou o País para a redemocratização; e a cidadania para novas conquistas.

As novas emergências – novas formas de organização, novos sujeitos e novas reivindicações, somadas às já existentes – desempenharam papel importantíssimo na legitimação do processo de elaboração da nova constituição. Assim, uma iniciativa que a princípio parecia que seria evitada por um vício de origem (a Assembleia Constituinte não foi convocada exclusivamente, mas pelo contrário, foi dado poderes constituintes ao Congresso a ser eleito em 15 de novembro de 1986, através de uma emenda constitucional) acabou se consolidando e se legitimando através da intensa participação popular (HERKENHOFF, 2013).

A mobilização social em torno do processo constituinte foi intensa, e se deu em quatro etapas (BRANDÃO, 2012). A primeira etapa caracterizou-se pela inclusão de mecanismos de iniciativa popular no regimento interno, além da organização que se deu no âmbito dos movimentos sociais, estes visando a participação no processo. A segunda etapa da participação ficou marcada pela intensa participação através das emendas populares à Comissão de Sistematização. Já a terceira etapa se deu pela mobilização social e a reunião de grupos de interesse, no sentido de pressionar e influenciar os constituintes. Destaca-se neste período forte lobby e movimentação dos setores conservadores da sociedade, como o empresariado e a União Ruralista. A última fase, enfim, refere-se ao período de decisão, quando os constituintes conduziram os trabalhos para a votação final. Buscou-se através da mobilização influenciar na decisão dos constituintes.

Diversos foram os movimentos sociais que se fizeram presentes na constituição – e as mais diversas formas de organização e captação de recursos se manifestaram. Se por um lado, como já citado, o grande empresariado se organizou e arrecadou fundos entre os maiores empresários do país para estabelecer uma rede de influências na constituinte (BRANDÃO, 2012), por outro, grupos como o *Lobby do Batom* também se fizeram presentes (CABRAL, 2009).

O Lobby do Batom consistiu-se no processo de articulação, liderado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM):

Nos estados, as mulheres organizaram bingos, rifas, almoços solidários e assim conseguiram os meios para chegarem a Brasília e realizarem os encontros em suas cidades. Lembro bem das senhoras da 3ª Idade de São Paulo que vieram de trem. Eu, que já morava há mais de dez anos em Brasília, nem sabia que se chegava aqui de trem. Essas mulheres vindas de São Paulo, tiveram uma participação muito especial. Não tínhamos previsto um grupo de trabalho específico para o tema da 3ª Idade, e elas, aqui chegando, não quiseram integrar os diferentes GTs de saúde, violência, trabalho, etc e exigiram tratamento igualitário: sala para o GT, tempo de apresentação na plenária e destaque na carta com as reivindicações específicas. E assim foi feito! (CABRAL, 2009, p.77)

Da iniciativa do CNDM surgiu a Carta das Mulheres aos Constituintes. Mas não foi a única iniciativa popular. Praticamente todos os grupos identitários que à época conseguiram se organizar, participaram em maior ou menor grau e se fizeram representar no processo constitucional, com reflexos diretos no texto final: indígenas, quilombolas, idosos, infância, juventude; proletariado e classe empresarial; trabalhadores rurais e ruralistas; consumidores; educação, saúde, pesquisa e tecnologia, setores da cultura etc. Da pluralidade de sujeitos e suas diversas formas de organização e da heterogeneidade de demandas, nasceu um texto que merecidamente recebeu o título de Constituição Cidadã, congregando em si a demanda e os anseios mais variados da sociedade:

Os novos direitos sociais brasileiros, ou a nova cidadania construída, representam mudanças na cultura política do país e indicam transformações mais profundas que estão se operando no seio da sociedade brasileira, qual seja, nas formas de representar as lutas e as demandas da população. Os novos direitos sociais conquistados foram frutos da articulação entre a democracia institucional representativa e a democracia direta, advinda das bases dos movimentos sociais (GOHN, 2011, p. 202).

Pela primeira vez o Brasil não dispunha de um projeto de nação para um povo, mas de uma utopia construída de forma participativa por toda a sociedade. A principal marca de toda esta pluralidade que legitima – e embeleza – o texto constitucional brasileiro são os microssistemas.

As microconstituições (MARTINS, 2009, p.17), como também são chamados os microssistemas constitucionais, com seu conjunto próprio de regras, princípios e políticas, representa um importante passo em direção a uma ordem social mais justa e igualitária ao estabelecer sistemas sujeitos tomados em suas dimensões coletivas e difusas, a partir de uma perspectiva universalizante. É como se dentro da Constituição Brasileira, houvessem dezenas de pequenas constituições feitas sob medida, compreendendo toda a história de luta, conquista, anseios e utopias daqueles grupos específicos aos quais se destinam. Os microssistemas constitucionais são de extrema importância para o desenvolvimento da democracia – sobretudo se pretendida a partir de uma concepção não-hegemônica (SANTOS e AVRITZER, 2002).

A Constituição Federal de 1988 representam, enfim, bem mais do que uma declaração política ou um conjunto de normas jurídicas positivadas; mas o amadurecimento constitucional do povo brasileiro. É um grito de afirmação. Uma declaração de que a fatalista igualdade das elites – que por tanto tempo serviu para desigualar as pessoas em direitos e garantias – após 1988, ainda que simbolicamente, deu lugar ao reconhecimento de que os brasileiros são dignos, em suas diversas expressões de cidadania.

2 Liberalismo igualitário e o modelo normativo da cidadania brasileira

2.1 Da universalidade à fundamentalidade: a Constituição Federal de 1988 e a Era dos Direitos no Brasil

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, se por um lado teve um importante papel de fundamentar os direitos humanos, por outro levou ao estabelecimento de um ser humano imaginário, igual em todos os lugares, a-histórico, a-cultural e a-político, considerado figurativamente. Não à toa o processo de multiplicação dos direitos descritos por Bobbio passa a) pelo reconhecimento da diversidade humana; b) pelo reconhecimento da dimensão coletiva do ser humano.

É necessário reconhecer, contudo, que a Declaração de 1948 representou um passo importante na afirmação histórica dos direitos fundamentais a) primeiro porque possibilitou em boa medida superar o *problema da fundamentação*, deslocando o problema da prova objetiva para a prova intersubjetiva da validade dos direitos humanos; b) segundo porque a concepção de um ser humano *uti singulus*, generalizável e universalizável enquanto sujeito de direitos, possibilitou a ampliação dos horizontes hermenêuticos do tema, a partir dos quais começou-se a discutir o *problema da generalidade*.

Ambas as questões - o *problema da generalidade e o problema da fundamentação* - não se confundem, apesar de interconexos. Este último diz respeito ao fato de que as declarações são válidas a todos os sujeitos de direitos reconhecidos assim pelos estados signatários, não importando onde estejam tais sujeitos. É um problema de eficácia e validade da norma e resolve-se a) com o consenso político; b) com o estabelecimento de instituições e infraestrutura para garantir a aplicação da norma. Já o *problema da generalidade* faz outras perguntas: quais sujeitos fazem jus a quais direitos? Quem assume a posição jurídica a partir da qual determinado bem jurídico considerado deve ser respeitado, protegido e garantido? Em outras palavras, quem e em que aspectos deve ser respeitado por quais sujeitos? Se o problema da universalidade é uma questão de direito material; o problema da generalidade é uma questão de justiça política.

Não seria exagero dizer que Constituição Federal de 1988, por suas características singulares, desde seu processo de elaboração até seu texto final – que continua em constate mutação através do exercício da jurisdição constitucional pelo Supremo Tribunal Federal – se coloca à sociedade brasileira como um marco nos problemas, tanto da superação da fundamentação quanto da generalidade dos direitos fundamentais.

Defendemos a ideia de que a CF/88 representa para o Brasil a instalação da Era dos Direitos no Brasil¹⁴. Isso porque com o advento da carta constitucional, entendemos que a temática dos direitos humanos, no Brasil, passa pela fase de superação do problema da fundamentação; e inicia – de maneira até mesmo já avançada, visto que se harmoniza com algumas discussões globais à época de sua elaboração – a fase de “desgeneralização”. No bojo do próprio texto constitucional a generalidade dos direitos fundamentais já é questionada e desconstruída, por exemplo, pelos microssistemas constitucionais.

Mas não só por isso. Não obstante a grande e efetiva participação popular, os efeitos sociais da constituição acabam por conferir-lhe este status de *prova intersubjetiva* da validade dos direitos (BOBBIO, 2004, p.27). Isto porque a CF de 88 não é a primeira a trazer em si direitos fundamentais, sejam civis, políticos ou sociais. Contudo seus efeitos são os mais sensíveis na sociedade. Além de seu processo de elaboração altamente participativo – como já destacado anteriormente – destacam-se a amplitude a pluralidade de seu catálogo de direitos (SARLET, 2009); sua influência nas lutas (GOHN, 2011); apropriação por parte das redes de mobilização em defesa dos direitos humanos (SCHERER-WARREN, 2012); constante exercício da jurisdição constitucional pelo STF, no sentido de afirmar e ampliar o rol de direitos humanos (MENDES, 2012); e o englobamento das questões privadas pelo direito público e constitucional (a chamada constitucionalização do direito privado) (DRESCH, 2011).

Às vésperas da Constituição Cidadã completar 30 anos (o que representa uma geração crescida sob seus auspícios), contudo, ainda é flagrante o desrespeito diário aos direitos humanos no Brasil, seja por particulares; seja por parte do próprio estado.

Apesar da importância cultural, política, histórica e até mesmo literária da Constituição Brasileira, os Direitos Humanos estabelecidos, protegidos e pretendidos por seu texto não irão concretizar-se por si só, porque um texto escrito em um pedaço de papel não passa de um texto. Para que seus sentidos e significados possam constituir efetivamente normas jurídicas, o componente ação humana é indispensável.

¹⁴ Neste sentido, em referência à obra *Era dos Direitos*, de Norberto Bobbio, onde o autor italiano analisa a fundamentação filosófica e jurídica dos direitos humanos – que teria se dado a partir da Declaração de 1948. Maria da Glória Gohn entende que a *Era dos Direitos*, no Brasil, instaurou-se nos anos 90, a partir do incremento e da diversificação das lutas pela cidadania: *A ação direta é preferida à ação delegada aos partidos, ou outros. Portanto, o plano da moral e da cultural ganham lugar central nas ações coletivas. E a “Era dos Direitos”, no dizer de Bobbio, se instaurou. Tanto os direitos sociais elementares, como o direito à vida (comida, abrigo e roupa), como os direitos sociais modernos, relativos às questões de gênero, sexo, raça, etnia, que dizem respeito a liberdade dos indivíduos se diferenciar e fazer suas próprias ações* GOHN (2011, P.207).

Destaca-se a importância da mobilização social¹⁵ e das redes de movimentos sociais¹⁶, no âmbito das ações coletivas voltadas à efetivação e tutela dos direitos fundamentais constitucionalmente previstos e outros, conquistados posteriormente.

A Constituição de 88 inaugura, portanto, um ciclo virtuoso de tutela e ampliação dos direitos humanos e da cidadania. Quanto mais atores e sujeitos coletivos são sendo reconhecidos e se reconhecendo como sujeitos de direito, mais varia a forma e o conteúdo das reivindicações pela cidadania e pelos direitos¹⁷.

¹⁵ *A mobilização social corresponde, assim, a uma movimentação estratégica dos públicos com o intuito de não apenas se posicionarem (como públicos), mas também de conquistarem engajamento de outras pessoas, fazerem alianças com outros públicos e tentarem obter maior potência* HENRIQUES (2012); também SCHERER-WARREN (2012, p.6): *mobilizações na esfera pública: diz respeito às marchas ou manifestações, no espaço público local, regional ou nacional (campanhas, “semanas”, etc.), de defesa da cidadania ou em prol de direitos humanos ameaçados ou a serem conquistados.*

¹⁶ *A ideia de rede de movimento social é, portanto, um conceito de referência que busca apreender o porvir ou o rumo das ações de movimento, transcendendo, portanto, as experiências empíricas, concretas, datadas, localizadas dos sujeitos/atores coletivos...* SCHERER-WARREN (2012, p.7);

¹⁷ *Os movimentos sociais articulam coletivos nas lutas pelas condições de produção da existência popular mais básica. Aí se descobrem e se aprendem como sujeitos de direitos* ARROYO (2003).

2.2 A nova cidadania brasileira e a influência do liberalismo igualitário

A trajetória de lutas acerca da cidadania – e a promulgação da Constituição Federal em 1988 – apresentam a síntese de profundas mudanças que a cidadania brasileira sofre em duzentos anos de história. *A cidadania tutelada começa a ser substituída por um a outra, ainda não plena porque os grupos organizados com autonomia e autodeterminação são raros, mas sem dúvidas, uma cidadania moderna, fundada na noção do direito à diferença* (GOHN, 2011, p.208).

Esta nova cidadania brasileira traz em si diversos elementos do que se pode chamar de liberalismo político ou liberalismo igualitário. Este consiste em

a posição normativa segundo a qual uma sociedade democrática justa é aquela comprometida com a garantia de direitos básicos iguais e uma parcela equitativa dos recursos sociais escassos – renda, riqueza e oportunidades educacionais e ocupacionais – a todos os seus cidadãos (VITA, 2002).

O liberalismo igualitário surge da ideia defendida por John Rawls em *Uma Teoria da Justiça*. Rawls parte da ideia de uma inviolabilidade primeva, um íntimo, um núcleo existencial de liberdade e direitos que são inalienáveis. Estas liberdades essenciais do sujeito não estão disponíveis à política e à sociedade. Esse mínimo essencial seria uma decorrência direta da verdade e da justiça, tomadas como virtudes humanas. A justiça seria para as instituições sociais como a verdade seria para os sistemas de pensamento. Assim, pode-se dizer que o autor estabelece uma relação finalística entre justiça e instituição social. A justiça, assim como a verdade, seria um ideal a ser sempre buscado e atingido pela sociedade.

A ideia central de Rawls é que a Justiça se faz por equidade, ou seja, igualdade de oportunidades, a partir de dois princípios: o de que o sistema de liberdades básicas deve ser o mais abrangente possível para todos; e que as desigualdades econômicas, para justificarem-se, devem ser consideradas vantajosas para todos e devem estar dentro dos limites do razoável RAWLS (2000, p.64).

Rawls ainda afirma que uma teoria da justiça, para coadunar-se com a ideia de democracia, necessita conjugar os princípios da igualdade com o da diferença, equalizando distorções criadas pelo princípio da eficiência, que rege o liberalismo clássico:

chega-se à igualdade democrática por meio da combinação do princípio da igualdade equitativa de oportunidades com o princípio da diferença. Este último elimina a indeterminação do princípio da eficiência elegendo uma posição particular da qual as desigualdades econômicas e sociais da estrutura básica devem ser julgadas. Supondo-se a estrutura de instituições exigida pela liberdade igual e pela igualdade equitativa de oportunidades, as maiores expectativas daqueles em melhores situações se, e somente se,

funcionam como parte de um esquema que melhora as expectativas dos membros menos favorecidos da sociedade RAWLS (2000, p.79).

O liberalismo igualitário tem o condão de reaproximar a política, o direito e a teoria da justiça em um mesmo discurso. Assim esta corrente desenvolve sua ideia de justiça social. Esta pode ser compreendida a partir de, ao menos, três ideias sedimentares identificadas por VITA (2013). A primeira seria a ideia levantada por Rawls de que o objeto da justiça não é a conduta dos indivíduos, mas a estrutura básica da sociedade¹⁸. Estas são:

as instituições que dizem respeito à distribuição de direitos e liberdades; (2) as instituições que determinam a forma de acesso às posições de autoridade e poder; (3) as instituições, em particular o sistema educacional e o sistema de saúde, que determinam as oportunidades de acesso às posições ocupacionais mais valorizadas; e (4) o conjunto de instituições, abrangendo as normas que regulam o direito de propriedade, o direito de herança e o sistema tributário e de transferências, que determinam a distribuição de riqueza na sociedade VITA (2013, p.58).

A partir desta ideia é que a justiça social do liberalismo igualitário impõe um dever moral, uma responsabilidade coletiva de reconhecimento e reparação – ainda que (não é o caso do Brasil) os padrões de distribuição desigual de bens e direitos não tenha sido de responsabilidade direta e intencional dos indivíduos. Assim as duas ideias fundamentais do liberalismo igualitário. Primeiro que o ponto de partida do liberalismo igualitário não é a noção de liberdade positiva nem negativa, mas de uma igualdade moral, ou seja uma igualdade de status, ou de condições; depois o *juízo moral segundo o qual é injusto que as pessoas sofram as consequências distributivas de diferenças pelas quais não são responsáveis* VITA (2013, p.58-59).

Tomando como ponto de partida a teoria da justiça de Rawls, Ronald Dworkin escreve o livro *Levando os direitos à sério*, onde defende o reencontro do direito, da justiça e da política, desenvolvendo as ideias de Rawls a fim de se chegar em sua teoria da distinção entre regras, princípios e políticas (*policy*), que foi utilizada posteriormente por Robert Alexy para sua *Teoria dos Direitos Fundamentais*.

Do conjunto de ideias capitaneadas por Rawls, Dworkin e Alexy advém o que convencionou-se chamar de pós-positivismo jurídico. Este é uma confluência da pós-modernidade no campo jurídico, mas não significa que seja uma corrente de pensamento. É mais um período histórico que compreende desde o final da segunda guerra até o presente momento, onde diversas correntes teóricas disputam a hegemonia do saber jurídico, sendo que,

¹⁸ O primeiro objeto dos princípios da justiça social é a estrutura básica da sociedade, a ordenação das principais instituições sociais em um esquema de cooperação. Vimos que esses princípios devem orientar a atribuição de direitos e deveres nessas instituições e determinar a distribuição adequada dos benefícios e encargos da vida social. Os princípios da justiça para instituições não devem ser confundidos com os princípios que se aplicam aos indivíduos e às suas ações em circunstâncias particulares. Esses dois princípios se aplicam a diferentes sujeitos e devem ser discutidos separadamente RAWLS (2000, p.57).

contudo, alguns pontos em comum podem ser encontrados entre todas elas, tais como a centralidade na linguagem, o relativismo cultural, o pluralismo jurídico, a crítica social (em diversos vieses). Alguns exemplos são A Tópica (Viehweg), a Nova Retórica (Perelman), a Teoria Argumentativa do Direito (Alexy), o Neocontratualismo (Rawls), Direito achado na rua (Lyra Filho). Apesar de convergentes em alguns pontos e divergentes em muitos outros, estas correntes têm em comum a crítica e a proposta de superação do Positivismo Jurídico.

Apesar da grande disparidade aparente entre as diversas correntes que representam o pensamento pós-positivista, pode-se dizer que essas escolas foram responsáveis por delinear uma cultura jurídica pós-moderna, cujas características são o *delineamento de um direito plural, reflexivo, prospectivo, discursivo e relativo* SOARES (2013, p.193).

O desenvolvimento e a aceitação das correntes pós-positivistas na prática jurídica brasileira – desde a formação do corpo técnico/acadêmico até a atuação diária dos tribunais – no entanto, não foi, nem é tranquila, sendo um processo ainda em curso. O direito brasileiro possui forte tradição positivista e autoritária. Não à toa muitos dos juristas formadores de opinião têm seu nome associado à ditaduras e movimentos de extrema direita, como Miguel Reale – ligado ao Movimento Integralista Brasileiro e participante da elaboração da Emenda Constitucional nº 1, de 1969 – a contra-constituição da Ditadura.

Novas ideias sobre o papel do Poder Judiciário e das instituições da república, no entanto, vem ganhando espaço e se consolidando e refletindo, de certa maneira a transformação pela qual tem passado a sociedade brasileiro nos últimos vinte e cinco anos.

Aberto a técnicas não tradicionalmente cultivadas pelo direito brasileiro de interpretação e aplicação da lei, como a utilização do raciocínio tópico MENDONÇA (2003), interpretação conforme a constituição BARROSO (1999); mutação constitucional BULOS (1997). Um dos resultados desta mudança de paradigmas no Supremo Tribunal Federal se faz sentir no incremento da judicialização da política. Não obstante os riscos de um eventual desequilíbrio na relação entre os poderes, como aponta AVRITZER (2013), a atuação recente do STF proporcionou grandes avanços na tutela e na ampliação da cidadania e dos direitos fundamentais. Basta citar os casos Raposa Serrado do Sol (ADI 1.512 e MS23.483); Cotas Raciais da UNB (ADI 3314 e ADI 3379); e União Homoafetiva (ADPF 132). Em todos estas casos o Supremo Tribunal Federal atuou, reconhecendo e afirmando direito de grupos identitários historicamente excluídos e discriminados. O Poder Judiciário, que historicamente serviu como local de exclusão dos grupos desfavorecidos, nos últimos dez anos, tem se tornado mais um espaço de disputa pela cidadania.

O argumento que se defende aqui é que, em decorrência destes três pontos colocados: a) advento da nova constituição; b) novas formas de luta e de conteúdo das reivindicações; c) judicialização da política e ocupação do poder judiciário por grupos disputando reconhecimento e afirmação de direitos; uma nova cidadania aos poucos vem se consolidando a partir das ideias liberais igualitárias.

As características desta nova cidadania, consistem na pluralidade de sujeitos, novas formas de reivindicação, lutas por ampliação da cidadania e de direitos, judicialização da política ativismo judicial na defesa dos direitos, busca de espaços de participação. Dada estas características, defende-se que a cidadania brasileira, quando analisada a partir do *topoi* do modelo normativo de democracia, configura-se como uma cidadania com forte influência do liberalismo igualitário.

O liberalismo igualitário, ainda que muito tenha contribuído para os avanços observados nos últimos tempos, em nome da igualdade de oportunidades, atinge seus limites de transformação social frente aos problemas estruturais da sociedade brasileira.

O fundamento da justiça para o liberalismo igualitário é a divisão moral do trabalho. Na visão liberal igualitária, *sociedade justa é aquela comprometida com a garantia de direitos básicos iguais e um parcela equitativa dos recursos escassos* VITA (2002, p.5). Esta garantia de distribuição equitativa seria baseada no que Rawls chama de posição original:

Afirmo que a posição original é o status quo inicial apropriado para assegurar que os consensos básicos nele estabelecidos sejam equitativos. Este fato delimita o conceito de justiça como equidade... As concepções de justiça devem ser classificadas por sua aceitabilidade perante pessoas nessas circunstâncias. Entendida dessa forma a questão da justificativa se resolve com a solução de um problema de deliberação: precisamos definir quais princípios seriam racionalmente adotados dada a situação contratual. Isso associa a questão da justiça à teoria da escolha racional RAWLS (2008, p.19).

Este é o cerne da teoria neocontratualista. Indivíduos em posições originais, garantida sua neutralidade pelo teste do véu da ignorância, elegem os princípios e valores que servem para regular a distribuição de bens e direitos. Apesar da teoria de Rawls ser coerente, carece do mesmo problema de todas as teorias contratualistas: ergue-se a partir de um mito. O mito original fundante das sociedades contemporâneas: que os homens, brancos e civilizados, em um determinado momento da história, temendo a barbárie e almejando o comércio se juntaram e decidiram por livre vontade criar o estado. Variações deste mito ainda dão conta de que tal contrato seria validado periodicamente, pelo processo eleitoral; ou ainda que fora reduzido a termo, através da Carta Constitucional.

Como o próprio Rawls reconhece, a posição original de igualdade *não é obviamente, concebida como uma situação histórica real, muito menos como uma condição primitiva da*

cultura. É entendida como uma situação puramente hipotética caracterizada de modo a conduzir a uma certa concepção de justiça RAWLS (2008, p.13).

No Brasil a dificuldade de se falar em uma justiça por equidade, baseada em uma igual divisão de bens e recursos primários está na própria gênese histórica do estado, patrimonialista e clientelista, onde as condições históricas resultaram em uma situação atual onde determinado grupo de pessoas já nasce privilegiadas. Seja através da estrutura produtiva, da acumulação histórica de riquezas, do capital cultural¹⁹. É bem verdade que – a princípio as pessoas que nascem hodiernamente não têm “culpa” por nascerem privilegiadas. O próprio Rawls prevê este argumento, e afirma que, pelo princípio da igualdade democrática, os que nascem privilegiados têm também responsabilidade pela equalização de oportunidades. Mas não porque a responsabilidade lhes seria subjetiva, mas porque seria uma responsabilidade de toda a sociedade, ainda que não atribuível diretamente a nenhum indivíduo.

O maior problema do Liberalismo Igualitário – em se tratando de sua aplicação no Brasil – no entanto é que se baseia na ideia de uma estrutura básica que distribui bens e direitos igualitariamente. Esta estrutura básica, como já visto, é constituída de uma longa história de privilégios, confusão entre o público e o privado, e exclusão da maior parcela da população da direção destas estruturas, com base em uma concepção de igualdade no melhor estilo George Orwell.

¹⁹ O que se esconde por trás do sistema meritocrático é uma instituição escolar que reproduz o privilégio social, através dos currículos impostos aos alunos e modos de avaliação apresentam uma cultura constituída pelos produtos simbólicos socialmente valorizados que emanam dos grupos dominantes, através de uma violência simbólica. Zanten, Agnés van, v. **Elites (formação das)** in Dicionário de Educação. P 304.

3 A cidadania coletiva: em busca de reconhecimento e participação

3.1 Em busca da cidadania coletiva

O presente capítulo, que sintetiza o principal argumento proposto neste trabalho, pretende explorar a ideia de uma cidadania coletiva. Tal proposta fundamenta-se nos pontos já discutidos, os quais sintetiza-se aqui em breve retomada.

A cidadania, por ser fenômeno humano, é dotada de historicidade. Se dá ao longo da história enquanto processo. Fruto dos debates políticos e filosóficos, das lutas pela participação na estrutura básica social, das disputas pela interpretação dos direitos legalmente estabelecidos. Também é processo porque desenvolve-se a partir de seu próprio exercício. Quanto mais sujeitos buscam exercer sua cidadania, por um lado usufruindo dos direitos já reconhecidos, por outro buscando o reconhecimento de novos direitos e formas de garanti-los/reivindicá-los, mais rica e diversificada torna-se a experiência da cidadania nas sociedades. Da busca de novos direitos, acompanha a luta pelo reconhecimento de novas formas de participação e pelo reconhecimento de novos sujeitos da cidadania.

O desenvolvimento de todo este processo ao longo do tempo proporciona uma dinâmica de concepções filosóficas, delimitações conceituais e práticas sociais, que transforma a cidadania em todas as suas dimensões. Tais dimensões, conforme destacam REIS (1997) e MATOS (2009), seriam cidadania enquanto processo histórico; cidadania enquanto estratégia de inclusão e exclusão social; cidadania enquanto relação identitária de pertencimento nacional; e cidadania enquanto campo de disputa por dois modelos normativos de cidadania - ou da própria democracia, como desenvolve HABERMAS (2004).

As preocupações com a delimitação jurídica de uma cidadania brasileira remontam a própria constituição imperial. No debate pelo alcance da cidadania brasileira, as elites agrárias do século XIX se motivaram – entre outras - pela preocupação com a manutenção do status quo e com a garantia de mão de obra, primeiramente escrava e posteriormente de imigrantes europeus assalariados. Tal preocupação foi influente no estabelecimento de um projeto nacional, onde a cidadania coloca-se – enquanto status de pertencimento à nação – ampla e inclusiva; mas enquanto estratégia de inclusão e exclusão dos cidadãos ao acesso aos bens e direitos básicos, extremamente desigual HOLSTON (2013).

A cidadania brasileira marca-se, portanto, por um ideário elitista, onde a noção de igualdade de status de cidadão e a isonomia perante à lei serviu à manutenção de uma sociedade materialmente desigual. Já na fase da republicana, especificamente no período Vargas, a gênese

do sistema educacional brasileiro e dos direitos sociais reflete tal ideário. Instituído diferentes tipos de educação para diferentes camadas de cidadãos e identificando diferentes classes e grupos sociais por seu conjunto de direitos legalmente reconhecidos, se dá o que Waldir Gustavo dos Santos chama de cidadania regulada.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, inaugura, no entender de Norberto Bobbio, uma nova era de direitos, onde o problema da fundamentação dos direitos humanos estaria superado, ou ao menos não seria mais o foco das preocupações da comunidade internacional. A grande questão da humanidade estaria voltada então em garanti-los e impedir suas contínuas violações BOBBIO (2004, p.25).

Paralelamente a isto, um novo paradigma liberal, que pode ser chamado de liberalismo político ou liberalismo igualitário, se desenvolve na filosofia política norte americana. Tendo como marco a *Teoria da Justiça*, de John Rawls, tais ideias alcançam as correntes de pensamento jurídicas, ao atenderem novas demandas práticas que o desafio da tutela dos direitos humanos impôs aos governos democráticos. Desconstruindo a ideia de supremacia da lei, marco do positivismo legalista, inicia-se o que convencionou-se chamar de pós-positivismo jurídico – conjunto de correntes jurídicas que têm por características em comum a centralidade no discurso, a relativização da soberania estatal e o pluralismo jurídico (o reconhecimento de vários ordenamentos que se sobrepõem), supremacia da constituição e publicização de questões antes tidas como unicamente de direito privado, com a incremento do ativismo judicial e da judicialização da política.

A cidadania brasileira não se dá por uma imposição unilateral das elites, mas é fruto de tensões sociais, à semelhança daquelas já identificadas por T.S. Marshall na Inglaterra. Tem de se admitir que a população brasileira nunca foi passiva em termos de reivindicação e luta pela cidadania. E em paralelo a todas as transformações sofridas pelo mundo no pós-guerra a sociedade brasileira passar por um dos piores períodos de sua história, sob o julgo do regime militar.

Na década de 1970, no entanto, a participação e a atuação dos movimentos sociais na luta pela cidadania começam a tomar novas dimensões. A Era dos Direitos começa a fazer sentir seus efeitos na sociedade brasileira. Após as eleições de 1974, quando o Regime começa a sentir os efeitos da crescente perda de legitimidade, inaugura-se uma nova etapa na conquista e ampliação de direitos, incluindo aí a emergência de novos direitos, novas formas de reivindicações e novos sujeitos, somando-se aos contextos reivindicatórios já existentes.

Com o aumento da pressão popular pelo fim do Regime – que culminou no movimento conhecido como Diretas Já – o Governo Militar se viu pressionado a convocar uma assembleia

constituinte. Apesar de todas as críticas possíveis à instauração de tal, processo, como sua verticalidade e o fato da constituinte não ser exclusiva – ou seja os parlamentares constituintes acumulam a função de parlamentares congressistas – o processo acabou validando-se e legitimando-se pelo procedimento. A alta qualidade democrática verificada nas comissões de elaboração do texto, contanto com intensa participação e representação de diversos setores da sociedade, origina a Constituição Federal de 1988.

A Constituição Cidadã – como fica conhecida a Carta de 88 – inaugura um novo período na história brasileira, onde pode se dizer que o País enfim inaugura a Era dos Direitos. Defendendo amplamente os direitos fundamentais, reconhecidos aos indivíduos, mas também estabelecidos sob microssistemas constitucionais a determinados grupos identitários, os anos que se seguem caracterizam-se pela consolidação da experiência democrática no Brasil e pela busca da efetividade dos direitos constitucionalmente reconhecidos.

A nova cidadania brasileira que emerge neste período é marcada por: a) luta pela efetividade da constituição, que perpassa pela ideia do exercício da cidadania não só pelo gozo de direitos reconhecidos, mas pela luta – nem sempre em espaços institucionalizados – em busca das garantias e da tutela de tais direitos; b) pela apropriação do discurso jurídico e das instâncias do poder judiciário pelos movimentos sociais, afirmando o direito não só como um instrumento de opressão, mas também de reconhecimento e libertação; c) pela ampliação e reconhecimento de novos sujeitos e novos direitos, não contemplados ou não concebíveis quando da elaboração da carta de 1988.

As conquistas obtidas pela sociedade brasileira no último quartel do século XX e nos primeiros anos do Século XXI não são definitivas, tampouco contemplam quinhentos anos de exclusão social. E se os direitos individuais, políticos e sociais vêm sendo, em certa medida, assegurados e ampliados por uma rede de proteção constitucional que envolve o Poder Judiciário – sobretudo através da ação do CNJ; a atuação do Ministério Público e da Defensoria Pública na atuação em causas coletivas; pelo Poder Executivo, através de uma série de políticas públicas como renda social (Bolsa Família) e acesso e permanência nas universidades (PROUNI); e mesmo no âmbito Legislativo, com a promulgação de uma série de estatutos direcionados à defesa de grupos identitários específicos (Consumidor; Estrangeiro; Idoso; Juventude; Torcedor etc.).

Não obstante todos os avanços observados, a distância entre a utopia constitucional e a realidade social do Brasil, ainda é, por vezes, gritante. Ainda que muitos avanços tenham sido feitos na área social, nos últimos doze anos, toda ordem de atentado contra à dignidade humana ainda é observável. Sejam em áreas mais primordiais como segurança pública, saúde, educação;

e até em setores mais específicos, como por exemplo garantia e reconhecimento dos direitos indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais; e no grande problema que assola o Brasil desde sua origem: a corrupção.

A disparidade verificada entre o Brasil “planejado” e o Brasil “concretizado”, ao contrário do que prega setores conservadores da política e da mídia brasileira, não é só uma questão de políticas de governo ou de elaboração de leis. Aliás, esta é a fórmula das quais as elites patrimonialistas sempre se valeram e para quem são sim efetivas, mas para manter o status quo de opressão e exclusão social, que ainda assombram boa parte da população brasileira. Ao contrário, a diminuição da desigualdade e o combate às formas de preconceito, conforme preconiza o art. 3º da Constituição Federal exigem uma mudança profunda na estrutura básica da sociedade.

Pensando nesta desarmonia entre a cidadania da constituição e a cidadania da rua que a expressão cidadão de papel é utilizada por Gilberto Dimenstein em um livro homônimo, contemplado com o prêmio Jabuti no ano de 1994. A proposta, que inicialmente é de um livro voltado para crianças e adolescentes, acaba por denunciar a grande disparidade entre os direitos garantidos pela constituição e aquilo efetivado pelo provimento estatal. No prefácio do livro o autor justifica o termo:

A descoberta das engrenagens é a descoberta do desemprego, da falta de escola, da inflação, da imigração, da desnutrição, do desrespeito sistemático aos direitos humanos. Com essa comparação, vamos observar como é a cidadania brasileira, que é garantida nos papeis, mas não existe na verdade. É a cidadania de papel DIMENSTEIN (2001, p.17).

É nesse momento que o limite do liberalismo igualitário começa a ser percebido. Sua filosofia de justiça distributiva, baseada na igualdade de oportunidades garantida por um estado preocupado em manter as estruturas básicas da sociedade – mas não interferir na autonomia dos sujeitos VITA (2002) – depara-se com o Brasil. Neste país, onde a posição original de seus atuais sujeitos remete a grilhões, expropriações e genocídio, chega a ser tão mitológico quanto a ideia de um Contrato Social originário se falar em uma estrutura básica que garanta a distribuição igualitária de bens e direitos. Parafraseando Rawls, *tal ideia é hipotética e serve para fundamentar uma visão da justiça*. E essa visão, no Brasil, com certeza não é a dos injustiçados.

Retomando-se a questão levantada anteriormente como o problema da fundamentação e o problema da generalização dos direitos humanos, pode-se fazer duas reflexões.

Primeiro que o problema da fundamentação – ou seja o marco histórico que representa a substituição da prova objetiva pela prova subjetiva dos Direitos Fundamentais – distingue-se do problema efetividade, ou ainda de problemas especificamente jurídicos, como os da validade

e da eficácia. Não há dúvidas de que hoje as normas constitucionais sobre Direitos Humanos são perfeitamente defensáveis, reconhecidas pelo STF como de eficácia plena, gozam de uma série de medidas institucionais, jurídicas e políticas, são válidas e eficazes, mas que ainda assim não são efetivas.

A segunda reflexão é no sentido de que, apesar de estar longe de um cenário ideal, a efetivação dos direitos humanos tem avançado na sociedade brasileira, à medida que a própria democracia tem se consolidado. O que relaciona-se diretamente com o problema da efetividade da própria democracia enquanto sistema político idealizado onde aqueles que irão sofrer as consequências das ações estatais têm participação direta em sua elaboração. Isso autoriza a pensar em uma relação entre o fortalecimento das práticas democráticas na sociedade e a efetivação dos direitos humanos. Um é o caminho – se não indispensável, ao menos mais seguro e curto para o outro. E esse caminho se dá através da tomada de consciência da população sobre os direitos humanos, sobre sua proteção e efetividade. É essa tomada de consciência que possibilita o agir para se efetivar os Direitos Humanos.

Os processos de ampliação do campo da cidadania e da efetivação dos direitos humanos atualmente passa por uma desconstrução do cidadão de papel. Ou seja, um processo de apropriação e conscientização por parte das pessoas de que aqueles direitos reconhecidos e declarados; a rede de garantias e incentivos através de políticas públicas constitucionalmente previstas; e as instituições republicanas são patrimônio histórico, jurídico e cultural de todo o povo brasileiro.

Este processo não será possível sem uma profunda transformação social, que já vem se dando aos poucos, nos últimos 12 anos. A exemplo da Reforma do Judiciário promovida pela Emenda Constitucional 45 é um bom exemplo disso. Contudo não é o suficiente. São urgentes para a sociedade brasileira mudanças estruturais, como a Reforma Política e a Reforma Tributária.

A desconstrução do cidadão de papel tem passado por dois caminhos interligados, relacionados aos direitos fundamentais: o enfrentamento do problema da efetividade; e o enfrentamento do problema da generalidade.

O enfrentamento do problema da efetividade diz respeito ao já dito anteriormente, em relação à necessária dissociação entre fundamentação e efetividade. Ou seja, estar escrito na Constituição ou em alguma disposição legal, não significa efetividade e tutela automática de um Direito. Assim – e isto faz parte da cidadania tomada em seu *topos* histórico – efetivar um

direito significa reivindicar, participar do controle e da gestão pública, e até mesmo disputar a interpretação do dispositivo escrito. O que leva ao segundo enfrentamento.

Trata-se de enfrentar o problema da generalidade. Os Direitos Humanos, quando declarados pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1948, estabelece um ser humano universal e genérico; valorizando bens jurídicos, sociais e culturais – sim, importantes – mas constituídos a partir de uma visão enviesada pelos países centrais vencedores da Guerra. Aos poucos tais direitos são revistos, promovendo um processo de “desgeneralização” do ser humano. Ou seja, aquele sujeito que tem direito a vida, há liberdade, à educação, ao longo da segunda metade do século XX, passa a ter idade, gênero, etnia etc.

A Constituição Brasileira surge dentro de um contexto onde os grupos identitários já são reconhecidos como sujeitos de direitos, a exemplo das mulheres, negros, quilombolas, indígenas. E vai um pouco além, pois o cidadão brasileiro, além de identidade, passa a participar do processo produtivo, como produtor, como pequeno empresário, como contribuinte, como consumidor. É cientista; é educador e educando; é sujeito cultural.

Este amplo reconhecimento da CF/88 por vezes não é o bastante, seja porque o grupo à época da Constituinte não possuía força ou relevância social suficiente para se representar – a exemplo dos gays, cujas bandeiras ganham força, no Brasil, no final dos anos 90, com as primeiras decisões judiciais reconhecendo a União Estável e reconhecendo direito a benefício previdenciário. Ou mesmo o conjunto de direitos a ser reivindicados nem mesmo era cogitável em 1988, como, por exemplo, direitos relacionados à cidadania digital.

Este processo de desconstrução do cidadão de papel, contudo não está ao alcance da cidadania individual. Esta, quando se vê ameaçada, pode até conseguir pela prestação jurisdicional, fazer valer o direito. Contudo os efeitos são pontuais e dificilmente – para não dizer nunca – refletem a nível da coletividade. Pelo contrário, podem até mesmo prejudicar o direito coletivo. A despeito do caso do Estado do Rio Grande do Sul, que teve, no ano de 2008, 41% dos recursos orçamentários estaduais (do orçamento total do Estado) comprometidos devido às decisões judiciais relacionadas ao fornecimento de medicamentos RODRIGUES (2012). Tal situação inclusive demonstra os perigos da judicialização de políticas públicas quando tomadas individualmente e sem responsabilidade social.

Ainda sobre este caso da Saúde, é um bom exemplo. As pessoas buscam a judicialização porque estão habituadas à lógica individualista da cidadania liberal. Mas em muitos casos a intervenção judicial poderia ser evitada com a adoção de medidas mais democráticas na gestão pública. Por exemplo, com maior participação no orçamento – desde a elaboração até a execução e controle – o grupo de pessoas interessadas em tais medicamentos poderiam se fazer

ouvir e conseguir uma reserva orçamentária para a obtenção de daqueles. Isso, poderia, inclusive, ser utilizado em matéria de defesa pelo estado, reforçando o argumento do que costuma se chamar de Reserva do Possível.

A cidadania individual pressupõe a liberdade e a autonomia dos indivíduos num sistema de mercado, de livre jogo da competição, em que todos sejam respeitados e tenha garantias mínimas para a livre manifestação de suas opiniões- basicamente pelo voto – e da autorrealização de suas potencialidades. A cidadania individual pressupõe ainda um ente mediador que atue com árbitro na sociedade e reponha, sempre que se fizer necessário, o lugar dos indivíduos no conjunto social. Esse ente é o Estado, o poder público. Portanto, na cidadania individual, o que se destaca é a dimensão civil da luta pelos direitos civis e políticos GOHN (2011 p. 195).

A cidadania individual é marcada pela centralidade no indivíduo. Busca defender e realizar o ser humano em sua dignidade. Representa uma dimensão importante da cidadania, mas que, se isolada do contexto da coletividade, ao invés de transformar a sociedade, pode até reforçar desigualdades. Segue um modelo normativo liberal de cidadania, onde os direitos fundamentais, concebidos como direitos subjetivos que são defendidos pelo estado, desde que os indivíduos defendam seus próprios interesses, dentro dos ditames legais HABERMAS (2004, p. 279).

Ao conceder, por exemplo, a ordem para que o Estado forneça o remédio, o Poder Judiciário está reconhecendo a disparidade entre a realidade e o texto constitucional; além de que está criando uma distinção indireta entre cidadãos; ou seja, o acesso ao poder judiciário, muitas vezes se torna requisito para o exercício pleno dos direitos fundamentais. E não obstante os avanços conquistados no sentido de democratizar o acesso à justiça, sobretudo pela atuação do Conselho Nacional de Justiça, não se pode negar que ainda há enorme diferença entre quem contrata um advogado e quem somente dispõe da Defensoria Pública ou da atuação de extensões universitárias.

A cidadania tomada unicamente em sua dimensão individual, conforme pretende a teoria liberal igualitária, negligencia uma outra questão. Trata-se da pressuposição adotada pelo liberalismo de que todos os sujeitos sociais valorizam de maneira igual todos os bens disponíveis. Por um outro viés, poderia se dizer que o liberalismo representa um modo de vida de um grupo específico que pretende se impor sobre os demais, pretendendo-se hegemônico, com única forma possível de democracia.

É a partir deste ponto que se coloca a necessidade de conceber uma cidadania coletiva, ou seja, uma dimensão da cidadania onde sujeitos coletivos são reconhecidos como sujeitos de direito, cuja atuação é indispensável para a efetivação de direitos, sejam individuais ou coletivos. Tal cidadania coletiva importa em direitos, deveres e garantias próprias, devidas aos

sujeitos coletivos, relacionados à proteção das liberdades, igualdade de participação e reconhecimento.

A cidadania coletiva não é uma novidade. Gohn destaca dois marcos referenciais para uma ideia de uma cidadania coletiva. O primeiro, as origens clássicas do cidadão da polis grega, *pois diz respeito a uma dimensão cívica, em que os cidadãos exercitam virtudes cívicas e têm na comunidade em que vivem a sua referência imediata. GOHN (2011, p.196).*

Esta concepção de cidadania coletiva, referenciada no cidadão da polis grega, aproxima-se muito de um modelo normativo de cidadania descrita por Habermas como cidadania republicana, em contraponto à cidadania liberal:

De acordo com a concepção republicana, o status dos cidadãos não é determinado segundo o modelo das liberdades negativas, que eles podem reivindicar como pessoas em particular. Os direitos de cidadania, direitos de participação e comunicação política são, em primeira linha, direitos positivos. Eles não garantem liberdade em relação à coação externa, mas sim a participação em uma praxis comum, por meio de cujo exercício os cidadãos só então se tornam o que tencionam ser – sujeitos politicamente responsáveis de uma comunidade de pessoas livres e iguais HABERMAS (2004, p.281).

Neste modelo normativo de cidadania (e de democracia), o processo político não tem o condão de mediar a relação entre sociedade e estado, como no modelo liberal. Isto porque o estado, em si, não é fonte originária de poder. A legitimação do estado funda-se na defesa da prática de autodeterminação dos cidadãos, através da institucionalização da liberdade pública.

Na pós-modernidade – o segundo marco referencial da cidadania coletiva – essa busca por participação e da *legitimação pelo procedimento*, desenvolve uma cidadania coletiva marcada pela busca de leis e direitos destinados às categorias sociais marcadas por exclusão, sobretudo, econômica e cultural. *Assim, a cidadania coletiva privilegia a dimensão sociocultural, reivindica direitos sob a forma da concessão de bens e serviços, e não apenas a inscrição desses direitos em lei; reivindica espaços sociopolíticos sem que para isto tenha de se homogeneizar e perder sua identidade cultural GOHN (2011, p. 196).*

Pensar em uma cidadania coletiva implica na necessidade de se revisitar alguns dos conceitos fundamentais da República. Significa festejar, por um lado, os avanços no campo da cidadania e da consolidação democrática, por que passa o país nos últimos vinte e cinco anos; mas significa também reconhecer que este modelo de cidadania/democracia liberal igualitária, centrada nos direitos subjetivos do indivíduo, não obstante tenha possibilitado diversos avanços, encontra também seus limites.

A Constituição, enquanto sistema (ou macro sistema, em oposição aos microsistemas constitucionais) deve ser interpretada – ou ainda vivenciada – em sua complexidade. A décima primeira tese de Marx sobre Feuerbach - *Die Philosophen haben die Welt nur verschieden*

*interpretiert; es kommt drauf an, sie zu verändern*²⁰ – pode ser considerada recepcionada pelo texto constitucional, no artigo 3º - com os objetivos fundamentais da República brasileira:

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.

Somente o fato de o Estado Brasileiro ter uma finalidade constitucionalmente estabelecida já mostra a afastada a ideia de um liberalismo para a democracia e para a cidadania brasileira. Conceber uma cidadania coletiva, que transcenda a esfera individual, e que se preste a possibilitar que a luta pelo avanço dos direitos e pela ampliação da cidadania se dê, não mais de maneira insurgente HOLSTON (2013) ou regulada SANTOS (1979), mas ativa e transformadora, através de canais institucionalizados.

Admitir uma missão fundamental de transformação social em relação às instituições políticas, jurídicas e sociais brasileiras é mais do que uma mera posição filosófica: é uma implicação necessária do texto constitucional que, nada mais representa do que a síntese da história de sofrimento e conquistas do povo brasileiro.

²⁰ Os filósofos têm interpretado o mundo em diferentes maneiras; agora trata-se de transformá-lo, em tradução livre.

3.2 A cidadania coletiva em disputa: uma defesa constitucional do Sistema Nacional de Participação

Reconhecer uma dimensão coletiva da cidadania significa admitir novas formas de se compreender os direitos fundamentais, o papel do estado na sociedade e a própria democracia. Noções basilares do estado ganham novos significados quando observados da perspectiva de cidadania coletiva.

Como parte das conquistas das lutas por cidadania no Brasil, conforme já discutido, dois fenômenos ganham destaque: *a ampliação da presença da sociedade civil nas políticas públicas e o crescimento das chamadas instituições participativas* AVRITZER (2007). Esses fenômenos caracterizam-se por uma maior reivindicação da sociedade civil por presença em instâncias de participação.

Neste contexto que a luta pela cidadania brasileira obtém uma grande conquista no dia 23 de maio de 2014, com a publicação do Decreto presidencial nº 8.243, responsável por instituir a Política Nacional de Participação Social - PNPS. Com posto de vinte e dois artigos, o instrumento legal estabelece diretrizes gerais para a PNPS, *com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil*²¹. Interessante observar que o Decreto não cria, mas institui uma política pública reconhecida pela Constituição e que já ocorre no Brasil há décadas, mas de maneira não sistematizada.

O Decreto 8.243, que tem o condão de fortalecer as práticas participativas e garantir o aumento da qualidade democrática AVRITZER e SANTOS (2003) e a legitimidade da representação política, aumentando o grau de participação da sociedade no processo de planejamento, deliberação, execução e fiscalização das políticas públicas.

Poucos dias após a publicação do Decreto que institui o PNPS o jornal O Estado de São Paulo publicou editorial onde ataca ferozmente a iniciativa governamental, classificando-o como uma *mudança de regime por decreto*²² [sic]. Segundo a opinião do jornal, a iniciativa feriria a boa e velha *igualdade democrática*, que o editorial define pela fórmula *uma pessoa um voto*. O editorial ainda afirma que a PNSP teria o efeito de criar cidadãos de primeira e segunda

²¹ Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Participação Social - PNPS, com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil.

²² O Estado de São Paulo. Mudança de regime por decreto. Editorial. Publicado em 29/05/2014. Disponível em: <http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,mudanca-de-regime-por-decreto-imp-,1173217>, acesso em 29/07/2014.

categorias, ao, supostamente, criar mecanismos para que apenas os “alinhados politicamente” possam participar da gestão pública.

O editorial não possui nenhum valor enquanto texto científico, de forma que não se faz aqui espaço para desconstruir seus argumentos falaciosos. Porém o texto possui valor acadêmico enquanto objeto de estudo – demonstra que a velha força conservadora que defende as tradicionais concepções da cidadania paradoxal descrita nos capítulos anteriores. E também mostra a total falta de apropriação das elites brasileiras dos avanços da pós-modernidade. Destaca-se o seguinte trecho:

O grande desafio da democracia – e, ao mesmo tempo, o grande mérito da democracia representativa – é dar voz a todos os cidadãos, com independência da sua atuação e do seu grau de conscientização. Não há cidadãos de primeira e de segunda categoria, discriminação que por decreto a presidente [sic] Dilma Rousseff pretende instituir, ao criar canais específicos para que uns sejam mais ouvidos do que outros. Ou ela acha que a maioria dos brasileiros, que trabalha a semana inteira, terá tempo para participar de todas as audiências, comissões, conselhos e mesas de diálogo?

Nesta opinião do jornal, se vê que a lógica individualista e – nem dir-se-ia neste caso liberal igualitária, mas muito mais afoita ao liberalismo clássico - dita o tom da manifestação. Utilizando-se da dialética erística, o jornal – por má-fé, ou por ignorância – relaciona a atuação dos Conselhos com uma diminuição da qualidade democrática na sociedade. Quando fala da criação de cidadãos de primeira e segunda categoria, assume a posição – herdada dos tempos da ditadura e infelizmente ainda presente no senso comum da sociedade brasileira, e alinhada ao modelo normativo liberal de democracia – que os cidadãos que se dedicam à política “não têm coisa mais importante para fazer”.

A situação começa a ganhar importância, no entanto, quanto se identifica o Projeto de Decreto Legislativo nº 1491/2014, apresentado pelos Deputados Mendonça Filho (DEM-PE) e Ronaldo Caiado (DEM-GO), em 30 de maio de 2014, que traz em alguns momentos argumentos muito próximos dos do Jornal. Gravidade, pois não se trata mais de um ente privado, mas de um representante político de setores específicos da sociedade, ocupante de cargo eletivo, acusando o governo de simplesmente querer criar mais democracia.

Este projeto visa sustar a eficácia do Decreto nº 8.243. Seu principal fundamento seria a inconstitucionalidade do ato normativo. Desde então se percebe a falta de rigor técnico e conhecimento jurídico dos deputados postulantes, uma vez que é de entendimento pacífico do STF que não há de se falar de inconstitucionalidade em decretos. Pois se estes ilegais, extrapolam os limites da Lei que os fundamenta – não a Constituição. A Lei em questão, aliás, é a 10.683/03 (alterada especificamente na área que o decreto regulamenta pela Lei. 11.204/05).

São inúmeros pontos que a justificativa do PDC 1491/2014 elencam para a pretensão de seus autores. Como o editorial do jornal, defende que o decreto criaria uma diferenciação entre

os cidadãos, uma vez que o *cidadão comum, não afeto a este ativismo social, fica relegado ao segundo plano*; afirma que as políticas públicas ficam submetidas a risco por que passariam a se submeter ao *aberrante sistema de participação social*; e conclui que a única meta do Decreto é *implodir o regime de democracia representativa, na medida em que tente a transformar esta Casa em um autêntico elefante branco*.

Diante da reação tão cabal de setores da sociedade, cabe questionar: o Decreto 8.243 é “inconstitucional”, ou seja usurpa as funções do poder legislativo? Em outras palavras, tem fundamento jurídico as críticas feitas pelos setores conservadores (ou falta fundamento jurídico ao Decreto 8.243)?

A Constituição Federal elenca em seu primeiro artigo os fundamentos da república brasileira a cidadania.

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.

Por trás das posições defendidas pelos grupos conservadores, não obstante o exagero característico da dialética erística própria de setores da mídia e da política brasileira, o que se percebe é a defesa do ideário tradicional das elites já discorridos anteriormente. Tais posições assumem – ora veladamente, ora explicitamente – as posições exclusivistas e elitistas tradicionais; ora posições mais próximas do liberalismo igualitário, que, apesar de presarem pela justiça como equidade, ignoram a importância da identidade de grupo, ou do reconhecimento jurídico do sujeito coletivo. E é a partir desse campo de posições que os setores tradicionais buscam impor sua visão hegemônica sobre o significado do texto constitucional. Em suma: não passam de um grupo identitário que pretendem impor seus valores e sua concepção de igualdade. *Um particularismo disfarçado de universalismo* TAYLOR (1998, p.64). Defendem a igualdade formal, protegendo suas posições sociais a partir do domínio das estruturas básicas da sociedade a partir de uma rede clientelista de troca de favores, simbolizado pelo ideal burguês da fraternidade²³.

Tendo em vista a emergência de uma cidadania coletiva através da afirmação de sujeitos coletivos de sua identidade e da reivindicação de novos direitos, cabe se propor uma ampliação

²³ Sobre um possível entendimento das origens do princípio da Fraternidade, REIS, J. J. ; BELLINI, Ligia . Fraternidade ou os Perigos da História Etnográfica. São Paulo: Folha de São Paulo, 1997. (Tradução/Artigo).

do campo hermenêutico da Constituição Federal a fim de se recepcionar os diferentes estilos de vida e as diversas identidades reclamadas pelos sujeitos coletivos.

A atual ordem jurídica de garantia e tutela dos Direitos Humanos, constituída a partir da Declaração de 1948, e que defendemos aqui inaugurada no Brasil pela Constituição Federal de 1988, tem como primeiro fundamento a dignidade da pessoa humana. Não à toa o termo aparece no artigo primeiro da Constituição, como fundamento do estado brasileiro

A dignidade humana é basilar em qualquer Democracia. Opõe-se à noção de honra aristocrática:

Contra esta noção de honra temos a noção moderna de dignidade, que hoje, possui um sentido universalista e igualitário. Daí falarmos em “dignidade dos seres humanos” ou dignidade de cidadão. Baseia-se na premissa de que é comum a todas as pessoas. Naturalmente, este conceito de dignidade é o único que é compatível com a sociedade democrática, e era inevitável que pusesse de lado o velho conceito de honra TAYLOR (1998, p.57).

Quando se pensa em populações historicamente estigmatizadas dentro de uma sociedade, a partir do contraste entre traços identitários particulares destes grupos em relação à aos traços culturais hegemônicos, tais populações acabam sendo vitimadas por formas de exclusão estruturais – e muitas vezes até sutis e de difícil percepção. Uma definição única de dignidade humana pode ser considerada em uma dessas formas de opressão.

A política da dignidade humana *baseia-se na ideia de que todas as pessoas são igualmente dignas de respeito* TAYLOR (1998, p.61). O sentido da igualdade, nessa política, é que todos os seres humanos são iguais em dignidade, ou seja, todos os seres humanos merecem ser respeitados porque possuem igual potencial de realização. Em contraposição à política da dignidade, Taylor fala da política da diferença, onde o fundamento ainda é um potencial universal, mas que cada pessoa tem para definir sua identidade e sua cultura:

Os dois tipos de política que se baseiam na noção de respeito igual entram em conflito. Em primeiro lugar, o princípio do respeito igual exige que as pessoas sejam tratadas de uma forma que ignore a diferença. A intuição fundamental de que este respeito depende das pessoas centra-se naquilo que é comum a todas elas. Em segundo lugar, temos de reconhecer e até mesmo encorajar a particularidade. A crítica que a primeira faz à segunda consiste na violação que esta comete do princípio de não-discriminação. Inversamente, a primeira é criticada pelo facto de negar a identidade, forçando as pessoas a ajustarem-se a um molde que não lhes é verdadeiro.

Quando o jornal acusa o SNPS de violar um pretensão *princípio da igualdade democrática*, reduzido pela fórmula *uma pessoa um voto*, seu argumento está dentro do campo da política de igual dignidade. Sendo o potencial humano universalmente equiparável, os cidadãos equiparam-se em vontade (pois toda vontade humana, em tese teria o mesmo potencial de interferência no mundo). O voto é o ato de vontade equidistante a todos os cidadãos da

república. Para o partido Democratas, esta equidade entre os cidadãos seria subjugada pois um eventual mecanismo de democracia direta (que não é o caso do SNPS, adiante se vê o porquê) daria mais condições de participar do processo político ao *cidadão afeto ao ativismo social*, do que ao *cidadão comum*. O sistema representativo teria o condão de impedir essa desigualdade, uma vez que, escolhendo seus representantes, todos teriam igual participação no processo legislativo. Tal argumento até poderia ter algum fundamento, se de fato os mandatos parlamentares de alguma maneira fosse vinculado e submetido ao controle de seu eleitorado, através de mecanismos de accountability societal. Ocorre que a realidade brasileira é muito diferente disso.

Interessante neste pensamento como os próprios proponentes do PDC 1491 assumem a existência de duas classes de cidadãos: os mais afetos ao ativismo social e o cidadão comum. O que seria cidadão comum? E qual seria a função do parlamentar, defender o interesse do cidadão comum contra o interesse do cidadão afeto ao ativismo social? O que as contradições internas deste discurso revelam é o velho pensamento exclusivista das elites brasileiras: as decisões da república não devem ser tomadas pelo cidadão comum – que já se pressupõe desinteressado em política (afinal, é formado para assim ser). As decisões devem ser tomadas pela classe política.

Desconstruir essa prática oligárquica perpetrada por anos a fio pelas elites brasileiras perpassa, primeiramente, pela própria reconstrução da ideia de dignidade humana. E nisto a política da diferença tem muito a oferecer.

Assumindo como fundamento da igualdade republicana não um potencial universal de realização externa, mas *o potencial para formar e definir a própria identidade de cada pessoa, como indivíduo e como cultura* TAYLOR (1998, p.62), a dignidade humana ganha outro significado.

Na política da igual dignidade, a dignidade humana se assume como um princípio ou como um valor. Da mesma forma o conceito de igualdade também oferece esta abertura bastante volátil, para comportar diversos tipos de discurso, muitas vezes antagônicos. Falar-se em uma dignidade igual é como abrir mão de um curinga hermenêutico destinado a validar diversos tipos de ideias/sistema de valores. A exemplo do próprio PDC 1491 ora em análise: em nome da igual dignidade, acusa o Executivo de fomentar duas classes de cidadão alegando que ... há duas classes de cidadão!!!

Então vale dizer – quem são os tais grupos que defende uma pretensa dignidade igual? Pois esta resposta implicará diretamente na função que esta expressão desempenhará no discurso. E não atoa, são justamente os grupos mais conservadores da sociedade que costuma

se utilizar deste tipo de argumento. Seja a dignidade igual, ou a igualdade de oportunidades, dignidade humana, a cada um segundo seus méritos.

O discurso da dignidade igual traz em si embutido uma ideia de desigualdade natural entre os seres humanos, que se diferenciariam à medida que, a despeito de terem potencialidades iguais, são desiguais em talento e individualidade. O contorno desta desigualdade natural, ao final, é pautado pelos traços culturais do grupo que se mostra homogêneo – e que costuma coincidir com os traços culturais da classe dominante, o que retorna à crítica já exposta de Taylor à política de igual dignidade.

O argumento da dignidade igual não considera esta desigualdade cultural entre o grupo ou grupos normativos e os grupos estigmatizados. Estes, em sociedades como a brasileira – que sofrem a opressão cultural – de acordo com o grupo identitário – gays, negros, quilombolas, indígenas – geralmente ainda são perseguidos por desigualdades sociais, econômicas, educacionais.

Assim pode se dizer que o discurso da dignidade igual não considera: a) que as desigualdades entre os grupos identitários são social, cultural, historicamente construídas e que incluir/excluir pessoas com base nessas diferenças não é justiça, mas reprodução dos mecanismos de opressão, negando a dignidade das gerações presentes e futuras; b) que a dignidade, por essência, não pode ser igual, porque decorre das necessidades de reconhecimento dos próprios indivíduos (tomada individualmente) e dos grupos (tomada coletivamente); c) que justiça social não significa tratar todos com igualmente perante a lei que desigual – tampouco aplicar a máxima de Rui Barbosa.

Partindo da perspectiva da política da diferença, no entanto, a dignidade da pessoa humana não é descartada, mas desmascarada. Os seres humanos são dignos porque são dignitários de respeito para com sua potencialidade de auto realização. Pois uma identidade subjugada, limitada, cerceada é a primeira forma de opressão que prejudica o potencial humano de realização externa e, portanto, a autonomia da vontade e a própria liberdade do indivíduo.

A dignidade humana elencada na constituição federal como fundamento do estado brasileiro deve ser compreendida como um operador semântico que permite que os seres humanos sejam equiparáveis em respeito. Isso significa dizer que não há grupo, opinião, necessidade humana que valha mais ou menos do que outra. E por consequência, a justiça social implica em admitir no debate político os diversos grupos identitários, para que tragam seus argumentos e percepções sobre os direitos fundamentais – sendo eles individuais, políticos, sociais, coletivos.

A admissão da dignidade como um operador semântico do discurso jurídico/político – e não como um valor ou princípio – permite, através da contraposição de argumentos – se chegar a uma conclusão racional. Por operador semântico entenda-se, a dignidade não possui valor ou conteúdo. Não se pondera, nem se sopesa dignidade humana. Não se pode falar em conflito entre dignidade humana e, por exemplo, princípio da soberania nacional. Ao contrário, é pela ideia de dignidade que se pode, por exemplo, mitigar a soberania nacional para aceitar a submissão do Brasil à jurisdição do Tribunal Penal Internacional.

O Sistema Nacional de Participação Social, portanto, não cria duas classes de cidadãos, nem atenta contra regra constitucional alguma definindo – para os fins do próprio decreto – os conceitos. Senão, nada haveria mais inconstitucional do que o Código Tributário Nacional, que em sua parte geral praticamente define todos os conceitos de direito tributário – e além (isso sim um absurdo) determina regras de hermenêutica para a aplicação da lei tributária. Pelo contrário, o Decreto efetiva direitos fundamentais ao reconhecer que grupos, mesmo não institucionalizados, tem direito de participar da gestão pública.

As implicações da política do reconhecimento, perfeitamente compatível com a ordem constitucional brasileira, são ainda mais profundas, refletindo na própria concepção da democracia praticada no Brasil.

Além da cidadania, da soberania e da dignidade da pessoa humana, é também fundamento da República, estabelecido no artigo 1º, o pluralismo político. Mas o que significaria tal expressão. O primeiro impulso seria associar, corretamente, a ideia de pluralismo político ao sistema pluripartidário. Contudo esta ideia não esgota o alcance do termo em análise.

Por pluralismo político deve se entender, sim, pluralidade de ideias e concepções políticas. Mas não só. O fundamento constitucional do pluralismo político se estabelece como verdadeira cláusula democrática aberta da constituição. Vale dizer, a democracia brasileira não é um produto estanque e definitivo; a-histórico e culturalmente imutável. A Constituição Formal estabelece uma abertura para que novas concepções democráticas sejam trazidas materialmente para o bojo constitucional. Em outras palavras, o princípio do pluralismo político inviabiliza no sistema político brasileiro uma concepção hegemônica de democracia.

A concepção hegemônica de democracia entende que o poder político *deve ser organizado democraticamente através de instituições que intermediam a relação entre os interesses privados dos indivíduos e o próprio poder*. FARIA (2000, p.47). Essa concepção hegemônica apresenta-se dominante nas nações ocidentais ao longo do século XX. O resultado dos sistemas políticos organizados a partir desse fundamento é um modelo democrático onde a

participação popular quase que se limita à ação do voto – e basicamente o que defendem os propositores do PDC1491/2014.

Alternativamente à concepção hegemônica de democracia, que favorece o elitismo democrática, pode se falar em concepções não hegemônicas de democracia. A democracia não é mera forma de governo, mas gramática de organização da sociedade:

A democracia, neste sentido, sempre implica em ruptura com tradições estabelecidas, e, portanto, na tentativa de instituição de novas determinações, novas normas e novas leis. É essa a indeterminação produzida pela gramática democrática, ao invés apenas da indeterminação de não saber quem será o novo ocupante de uma posição de poder SANTOS e AVRITZER (2002, p. 16).

O pluralismo político da constituição, então, precisa ser visto a partir deste viés não hegemônico. Vale dizer, *a política, para ser plural tem de contar com o assentimento desses atores em processos racionais de discussão e deliberação* SANTOS e AVRITZER (2002, p.17).

A Constituição brasileira, em outras palavras, praticamente adota um modelo procedimental de democracia, baseado na participação. Uma das formas de participação é o voto, mas não é a única. Reconhece ainda o texto constitucional o que pode ser chamado de *demodiversidade*, ou seja *a coexistência pacífica ou conflitual de diferentes modelos e práticas democráticas* SANTOS E AVRITZER (2002, p.49).

O Sistema Nacional de Participação Social não cria nem inventa nenhuma nova instituição. Apenas estabelece diretrizes de coordenação para uma série de espaços e práticas de exercício da cidadania coletiva que foram construídos e conquistados ao longo da história brasileira – muito ao contrário dos Atos Institucionais emitidos pelo Regime Militar – aqueles sim atentatórios à qualquer concepção política de Direitos Humanos. E diferentemente do alardeia os setores conservadores, estudos comprovam que as instâncias participativas em nenhum sentido esvaziam ou enfraquecem os mecanismos representativos. Ao contrário, ambos se fortalecem mutuamente:

os mecanismos nacionais de participação não fortalecem o Executivo em detrimento do Legislativo... Minhas pesquisas revelam, no entanto, que 56% da legislação aprovada no Congresso convergente com as recomendações das conferências nacionais têm iniciativa no próprio Poder Legislativo – ou seja, bem mais do que os cerca de 15% das iniciativas que lhe cabem no volume total da legislação promulgada desde 1988. Esses dados indicam que, na medida em que a agenda do Legislativo converge com a agenda da sociedade civil, o Congresso tem bem mais chances de ver aprovados os seus projetos de lei POGREBINSCHI (2014).

O SNPS vem reconhecer institucionalmente uma situação que predomina de fato há décadas já na sociedade brasileira, e que não é produto de nenhum ato de governo. Em um país onde a tradição republicana é marcada por forte centralidade do poder federal e pouco volume

de participação popular nas decisões, o fortalecimento dos conselhos e a sistematização da participação social – que repete-se não é nova, nem é um desígnio estatal, mas uma conquista da sociedade civil – indica uma possível mudança de trajetória. A consolidação de uma era – inaugurada com a CF/88 – onde velhos padrões de patrimonialismo, clientelismo e cordialidade cedem espaço a valores verdadeiramente republicanos, à demodiversidade e ao reconhecimento de que não há dignidade sem respeito às identidades, sejam individuais ou coletivas.

Conclusão

Iniciou-se o presente trabalho com a seguinte pergunta: o que é cidadania brasileira? Há alguns anos, a resposta a esta pergunta seria estritamente legalista: *cidadania é o conjunto de direitos políticos, civis e sociais assegurados pela constituição.*

Estas respostas, contudo, já não podem contemplar a profundidade adquirida ao longo do tempo. A cidadania, compreendida em várias dimensões da existência em comunidade; disputada a partir de vários locais do discurso político já não é um conceito que pertence a um auditório particular – seja a “classe” política, a comunidade jurídica ou a academia.

A abrangência do termo cidadão nem mesmo pode ser mais condicionado na simples esfera de existência do indivíduo. Hoje se pode falar em uma cidadania coletiva.

Esta é fruto, primeiramente, de lutas históricas de grupos social e economicamente desfavorecidos pelo desenho institucional da estrutura básica da sociedade. Esta, condicionada pela ideologia da elite política e detentora do poder econômico, que – em um claro processo de afirmação de identidade cultural, por sinal – compreende-se como única merecedora da dignidade humana.

A cidadania coletiva, além de histórica, também tem fundamentos e implicações políticas e jurídicas. Políticas, porque significa que não só indivíduos têm o direito de levar demandas individuais às instâncias tradicionais de participação. Mas grupos conquistam e inovam em maneiras criativas de reivindicar e participar da gestão da coisa pública. Jurídicas porque tais reivindicações e participação resultam na institucionalização de novos direitos e novos desenhos institucionais. E isto não significa destruir, desconstruir ou atacar a democracia, mas sim fortalece-la. Porque o democrata que pretende impor uma única forma, conceito ou modelo – o seu próprio modelo - de democracia é, em essência, um oligarca opressor, que só aceita sua visão do bem e do bom como válidas.

E a cidadania de cunho liberal igualitário encontra seus limites quando falha em reconhecer ao ser humano, além de sua esfera individual de direitos, uma esfera coletiva que não seria somente uma projeção destes direitos individuais, mas o patrimônio jurídico de sujeitos considerados coletivamente.

Pensar em democracia como um modelo pronto e acabado, unidimensional e pareado com uma verdade única apenas contribui para a democracia que pode se dizer de baixa intensidade. Uma democracia – como bem lembra o PDC e o editorial do jornal– onde cidadãos comuns trabalham e a classe política se encarrega de tomar as decisões, a despeito de qualquer

controle. Uma democracia onde o lobby e o poder econômico são fatores determinantes nos processos deliberativos.

Ao contrário, se pensar em uma democracia onde a dignidade da pessoa humana, a cidadania e o pluralismo político são fundamentos significa reconhecer que não há verdade única em uma república. Não é a classe política que deve dizer quem tem direito a que. Aliás, falar em uma classe política já parece por si só uma corrupção da ideia de Democracia.

Afirmar o que e como deve se dar a experiência democracia é negar o maior mérito desta aquisição histórica da humanidade. O que caracteriza tal experiência é o auto reconhecimento – enquanto comunidade humana – de que a perfeição é impossível. E, portanto, governos, sistemas políticos, catálogo de direitos – enfim todo o tipo de tecnologia social desenvolvida para possibilitar a convivência pacífica entre as pessoas – sempre podem ser melhorados, adaptados e reinventados. Nesse sentido o Sistema Nacional de Participação Social parece ser um passo um importante passo para a sociedade brasileira rumo à concretização das utopias constitucionais. Ainda que tenha sido um ato muito mais simbólico do concreto, visto que tal sistema já existe de fato há tempos.

A reação dos setores conservadores ao Decreto 8.243/2014 demonstra que a luta pela ampliação da cidadania no Brasil ainda é uma trajetória inacabada e longe de pacífica. A consolidação de um cânone democrático onde a cidadania dos sujeitos coletivos seja tão valorizada e respeitada quanto a dos indivíduos – entendendo que a primeira é essencial à segunda, como redes interconexas de direitos. E isso significa que os próprios sujeitos possam, além de demandar, criar, desenvolver e institucionalizar novos espaços, novos direitos e novas formas de participação na vida pública, a partir de sua própria participação.

Mas o maior reconhecimento da cidadania coletiva e da emergência de novos sujeitos não se dá pela afirmação, mas pela reação. Quando os setores conservadores se vêm obrigados a reagir, ou seja, a organizar-se e mobilizar seus recursos e agir coletivamente, assumindo explicitamente sua condição de grupo identitário, é sinal de que a busca por emancipação social está um tanto mais longe da eficácia, e um pouco mais próximo da efetividade.

Referências Bibliográficas

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo, SP: Malheiros, 2008.

ANDREOTTI, Azilde **O projeto de ascensão social através da educação escolarizada na década de 1930**, disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/artigos_frames/artigo_023.html>, acesso em 08 de maio de 2012. p12

ARROYO, Miguel G. Pedagogias em movimento: o que temos a aprender dos movimentos sociais? **Currículo sem Fronteiras**, v.3, n.1, pp. 28-49, Jan/Jun 2003.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 3, 2007, pp. 443 a 464. Disponível em <http://www.scielo.br>.

_____. Judicialização da política e equilíbrio de poderes. In: AVRITZER, Leonardo et ali. **Dimensões políticas da justiça** – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013 p. 215-220.

BRASIL. **Decreto nº8.243, de 26 de maio de 2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. 2014. Disponível em URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm, acesso em 22/07/2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo nº1491 de 30 de maio de 2014**. Susta a aplicação do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=617737>, acesso em 27/07/2014.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade** – 3ª Ed.- São Paulo: Melhoramentos, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. 3ª ed. São Paulo : Saraiva. 1999.

BARBOSA, Rui. **Oração aos moços**. Edição popular anotada por Adriano da Gama Kury – 5ª ed. – Rio de Janeiro: Edições Cada de Rui Barbosa, 1999.

BRANDÃO, Lucas Coelho. **Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular**. 2011. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-16082012-125217/>>. Acesso em: 2014-07-20.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**; tradução de Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. – Nova ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Mutação Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1997.

CARVALHO, J. M. . **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. v. 1. 236

CABRAL, Gilda. Lobby do Batom. In: BRASIL. Câmara dos Deputados. **Constituição 20 anos – estado, democracia e participação popular**: cadernos e textos – Brasília : Edições Câmara, 2009, p.77 -80.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002

DIMENSTEIN, Gilberto. **Aprendiz do futuro**: cidadania hoje e amanhã. 10. ed. São Paulo, SP: Ática, 2006.

FARIA, Claudia Feres. **Democracia deliberativa**: habermas, cohen e bohman. In Lua Nova, São Paulo, n° 49, p. 47-68, 2000.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica . 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 1976

GOHN, Maria da Gloria Marcondes. **História dos movimentos e lutas sociais**: a construção da cidadania dos brasileiros . São Paulo, SP: Loyola, 2011.

HABERMAS, Jurgen, Três modelos normativos de democracia. In: **A inclusão do outro**. São Paulo : Ed. Loyola, 2004, p. 277-292.

_____, Lutas pelo reconhecimento no estado constitucional democrático, traduzido por Shierry Weber Nicholzen. In: TAYLOR, Charles et al. **Multiculturalismo**: examinando a política de reconhecimento. Lisboa: Piaget, 1998, p. 125-164.

HERKENHOFF, João Baptista. **Direito e utopia**. São Paulo, SP: Acadêmica, 1993. 80 p. (Direito e Sociedade)

HERKENHOFF, João Baptista. **ABC da cidadania**. 4. ed. rev. e ampl. Vitória, ES: Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos, 2013.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente**: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil – São Paulo : Cia das letras, 2013.

LEARDINI DRESCH, Marcia. A constitucionalização do Direito Privado e a funcionalização do Direito de Propriedade. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 91, ago 2011. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10059. Acesso em jul 2014.

LIMA, George Marmelstein. **Críticas à teoria das gerações (ou mesmo dimensões) dos direitos fundamentais**. Documento digital, 2003. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/4666/criticas-a-teoria-das-geracoes-ou-mesmo-dimensoes-dos-direitos-fundamentais>. Acesso em 02/07/2014.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição Constitucional** – Brasília : Editora IDP, 2012.

Karel Vasak, Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights" **UNESCO Courier** 30:11, Paris: **United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization**, November 1977.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 1967.

MARX, Karl. Teses Sobre Feuerbach. In: MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. A Ideologia Alemã. 3a edição, São Paulo, Ciências Humanas, 1982.

MATOS, Marlise. Cidadania porque, quando, para quê e para quem? Desafios contemporâneos ao Estado e à democracia inclusiva. MATOS, Marlise; LINO, Nilma; DAYRELL, Juarez. In: **Cidadania e a luta por direitos humanos, sociais, econômicos, culturais e ambientais**. Belo Horizonte, UFMG, 2009 (texto do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais, p. 9-58).

MENDONÇA, Paulo Roberto Soares. **A Tópica e o Supremo Tribunal Federal**. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. v. 1.

MARANHÃO, Ney Stany Morais. **A afirmação histórica dos direitos fundamentais**: a questão das dimensões ou gerações de direitos. Documento digital, 2009. Disponível em: <http://www.anamatra.org.br/index.php/artigos/a-afirmacao-historica-dos-direitos-fundamentais-a-questao-das-dimensoes-ou-geracoes-de-direitos>. Acesso em 02/07/2014.

MARTINS, Carlos Eduardo Behrmann Rátis. **Habeas educationem: em busca da proteção judicial ao acesso ao ensino fundamental de qualidade**. Salvador: Podivm, 2009. p, 37.

PERELMAN, Chaïm; OLBRECHTS-TYTECA, Lucie (Clb). **Tratado da argumentação**: a nova retórica. São Paulo, SP: Martins Fontes, 2005

PATEMAN, Carole. **O contrato sexual**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993

POGREBINSCHI, Thamy. **Novo decreto: não há representação sem participação** – ao contrário de enfraquecer o Congresso Nacional, o decreto não fortalece o Executivo em detrimento do Legislativo e ajuda a fomentar os mecanismos nacionais de participação. Carta Capital [internet]. Publicado em 19/06/2014. Disponível em <http://www.cartacapital.com.br/politica/novo-decreto-nao-ha-representacao-sem-participacao-9169.html>. Acesso em 27/07/2014.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 2. ed. São Paulo, SP: Martins Fontes, 2000.

REIS, Elisa. **Cidadania: história, teoria e utopia**. Este texto é a transcrição da palestra proferida com este título no seminário internacional Justiça e Cidadania, realizado no Rio de Janeiro nos dias 10 e 11 de setembro de 1997.

RODRIGUES, Solange Rebeca. JUDICIALIZAÇÃO: POSSÍVEL CAMINHO À EFETIVAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE NO BRASIL?. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, v. 2, p. 193-218, 2012.

SADER, Eder. Capítulo IV: movimentos Sociais. In: _____ **Quando novos personagens entram em cena**: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-1980) – Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1988, p. 197-315.

SANTOS, Boaventura Souza; AVRITZER, Leonardo Para ampliar a cãnone democrático. In SANTOS, Boaventura Souza. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2002. páginas 39 a 82.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro, RJ: Campus, 1979

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed., rev., atual. e ampl. Porto Alegre, RS: Livraria do Advogado, 2009 SOARES Ricardo Maurício

SCHERER-WARREN, Ilse. **Movimentos sociais e/no Estado**: Nexos para uma política emancipatória. Ciclo de Seminários “Movimentos Sociais e Democratização do Estado”, Secretaria Geral da Presidência da República, 2012.

_____. Das ações coletivas às redes de movimentos sociais. Controle social e democracia. Belo Horizonte, UFMG, 2009 (texto do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais, p. 9-35).

TAYLOR, Charles. A política de reconhecimento. In: TAYLOR, Charles et al. Multiculturalismo – examinando a política de reconhecimento. Lisboa: Piaget, 1998, p. 45-94.

THOMPSON, Edward Palmer. **A formação da classe operária inglesa**, vol. 1 A árvore da liberdade. – 6ª ed. – São Paulo: Paz e Terra, 2011.

VAN ZANTEN, Agnés Dicionário de Educação. – Petrópolis : Vozes, 2011.

VITA, Álvaro de. Liberalismo igualitário e multiculturalismo. **Lua Nova**, São Paulo , n. 55-56, 2002 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452002000100001&lng=en&nrm=iso>. access on 21 July 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452002000100001>.

VITA, Álvaro. Liberalismo contemporâneo. In: AVRITZER, Leonardo et ali. Dimensões políticas da justiça – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013 p. 55-66.

VIEHWEG, Theodor. Tópica e jurisprudência. Brasília, DF: Departamento de Imprensa Nacional, 1979.