

A CIDADANIA COMO ADEREÇO: UM ESTUDO SOBRE OS MANUAIS BRASILEIROS DE DIREITO CONSTITUCIONAL

Daniela Rodrigues Alves¹; Prof. Denis de Castro Halis²

1-Faculdade Nacional de Direito/UFRJ. E-mail: dani_rodriguesalves@hotmail.com
Rua Paissandu 179 apto 404 Flamengo - Rio de Janeiro
2- Prof. de Sociologia Jurídica da FND/UFRJ. E-mail: halis@gb.com.br
Rua Ferreira Viana 36 apto 501 Flamengo - Rio de Janeiro

Palavras-chave: Cidadania, manuais, direitos, direito constitucional.

Área do Conhecimento: IV - Ciências Sociais Aplicadas

RESUMO

A frequência com que os termos “cidadania” e “cidadão” são utilizados, além de suas relações a numerosas e diversificadas situações, leva a um questionamento sobre o que vem a ser, de fato, a cidadania. O objeto central do trabalho consiste na avaliação das formas de abordagem desses termos por manuais selecionados de direito constitucional. Pretende-se averiguar uma impressão inicial de que, em geral, os autores adotam uma postura pouco rigorosa e imprecisa, privilegiando, quando muito, uma dimensão meramente formal dos termos. Optou-se por dividir o artigo em três eixos, sempre considerando as limitações de tamanho impostas. Primeiramente, foram analisadas as aparições dos termos na C.F. de 1988 - chamada de “Constituição cidadã”. Em seguida, foram selecionados e analisados quatro dos referidos manuais, cujos autores são reconhecidamente consagrados nessa área.. Por fim, visando empreender um contraponto crítico a essa visão, hipoteticamente restrita, são utilizados argumentos centrais de outros quatro autores, que investigam a cidadania de forma transversal a outros campos que não o estritamente legal. Suas idéias servem de base para a construção de uma definição mais abrangente, multidisciplinar e não tão “pastosa” de cidadania, que serve como métrica num cotejamento com as definições dos manuais.

INTRODUÇÃO

A escolha da cidadania como objeto deste artigo levou em consideração a sua centralidade perceptível em numerosas produções acadêmicas atuais, tanto no campo do direito como no das ciências sociais. Ao mesmo tempo, operadores jurídicos vêm buscando, ao menos no discurso, uma maior promoção dessa noção via Judiciário. O argumento que aqui se defende relaciona-se ao não empobrecimento da mesma, evitando-se restringi-la a uma dimensão legalista e explorando, ao máximo, seus múltiplos potenciais.

Como hipótese norteadora deste trabalho, acentua-se a idéia de que não há uma abordagem qualificada do tema nos livros de direito, isto é, pretende-se averiguar a impressão de que os manuais de direito tendem a adotar um tratamento pouco rígido acerca da cidadania. Como uma provável razão para tal, pode ser sugerida a virtual obtenção de uma aura de preocupações sociais e democráticas.

Entende-se importante empreender um diálogo entre sua abordagem pelo direito - via manuais- e as abordagens feitas por autores de outros campos.

Busca-se, então, forçar este diálogo interdisciplinar, na medida em que os constitucionalistas fazem pouca ou nenhuma, como parece ser a regra, referência a autores de inegável importância no âmbito da teoria social e política.

Num primeiro eixo, trabalha-se com a aparição dos termos “cidadania” e “cidadão” na CF de 1988 - chamada “Constituição Cidadã”, traçando uma rápida análise dessas inserções.

O segundo eixo deste trabalho envolve a utilização da noção de cidadania por alguns manuais de direito selecionados que, em tese, não poderiam escapar a esse tema, demonstrando que, quando muito, eles privilegiam sua dimensão meramente formal. Considerando os limitados propósitos deste artigo, opta-se por analisar quatro dos principais manuais de direito constitucional, de juristas brasileiros. São eles: José Afonso da Silva, Paulo Bonavides, Alexandre de Moraes e Manoel Gonçalves Ferreira Filho.

O critério de escolha deveu-se ao fato deles figurarem, recorrentemente, nas bibliografias indicadas à preparação para concursos públicos

bem como à sua constância nas bibliografias de cursos de direito constitucional.¹

Por fim, visando garantir um caráter interdisciplinar ao artigo, tem-se um terceiro eixo que coteja as concepções surgidas nos manuais com uma noção que se constrói agregando idéias de quatro autores de outras áreas. São eles: Juan Ramón Capella, Michel Mialle, Boaventura de Sousa Santos e José Murilo de Carvalho.

A CIDADANIA E O CIDADÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Nesta primeira parte faz-se uma rápida análise, quantitativa e qualitativa, da aparição dos termos “cidadania” e “cidadão” na Constituição Federal de 1988. Entretanto, não se pretende com isso construir qualquer argumento que vincule necessariamente a possibilidade de exercício ou efetivação de qualquer aspecto da “cidadania” com a expressa presença do termo.

Primeiramente, verifica-se o número de aparições do termo “cidadania”. Cabe o registro de que, em todas (TRÊS), não há qualquer definição do mesmo.

Já no Título I, *Dos Princípios Fundamentais*, o termo aparece no artigo 1º, sobre os fundamentos da República Brasileira². Ele aparece, aí, entre a “soberania” e a “dignidade da pessoa humana”.

A próxima ocorrência se dá no Capítulo I, *Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos*, do Título II, *Dos Direitos e Garantias Fundamentais*, num dos incisos do artigo 5º que trata da gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania³, sendo que estes devem ser regulados por leis complementares.

E, por último, o termo aparece no Capítulo II, *Da União*, do Título III, *Da Organização do Estado*, em seu artigo 22, onde aparece entre a “nacionalidade” e a “naturalização”⁴.

Já o termo “cidadão” aparece duas vezes, sendo que uma delas ocorre no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Mais uma vez, deve-se registrar que não há qualquer definição do termo de que se trata.

O termo aparece na Seção IX, *Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária*, do Capítulo I, *Do Poder Legislativo*, que está inserido no Título IV, *Da Organização dos Poderes*, em seu artigo 74⁵, que trata do direito de denúncia.

A última ocorrência se dá no artigo 64 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias⁶, que dispõe que todos os cidadãos brasileiros têm direito a um exemplar gratuito da Constituição Federal Brasileira.

A CIDADANIA COMO ADEREÇO

Inicialmente, supunha-se encontrar temas circulares à cidadania, sua definição, forma de exercício e potencialidades, nos livros de direito constitucional. Parte dos livros selecionados, cujo critério de seleção foi declarado, nem sequer menciona o tema. É o caso, por exemplo, do livro de Paulo Bonavides⁷. Com relação aos outros manuais, o termo aparece, em menor ou maior número de vezes, porém, de forma muito superficial.

O que se encontrou nos quatro livros analisados, de modo geral, reflete e comprova a impressão inicial - hipótese deste trabalho - de que a abordagem da cidadania nos livros de direito envolve apenas menções ou rápidas explicações, por vezes, vazias de conteúdo.

José Afonso da Silva:

José Afonso da Silva escreveu livro referencial sobre o direito constitucional positivo brasileiro⁸. É exatamente por ter como objeto o direito constitucional positivo, isto é, a compreensão e a

¹ Como exemplo, cita-se o último concurso de admissão à carreira de diplomata em que três dentre os quatro livros trabalhados são os únicos constantes do Guia de estudos para o concurso de admissão à carreira de diplomata, IRB, MRE, 2003.

² “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:(...) II – a cidadania;”

³ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) LXVII – são gratuitas as ações de *habeas corpus* e *habeas data*, e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania.”

⁴ “Art. 22 Compete privativamente à União legislar sobre: (...) XIII – nacionalidade, cidadania e naturalização.”

⁵ “Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: (...) §2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.”

⁶ “Art. 64 A Imprensa Nacional e demais gráficas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, promoverão edição popular do texto integral da Constituição, que será posta à disposição das escolas e dos cartórios, dos sindicatos, dos quartéis, das igrejas e de outras instituições representativas da comunidade, gratuitamente, de modo que cada cidadão brasileiro possa receber do Estado um exemplar da Constituição do Brasil.”

⁷ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, 12ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

⁸ *Curso de direito constitucional positivo*.

descrição da constituição brasileira, que não se discute o tema de forma significativa. Isso se explica pelo fato da Constituição fazer poucas referências explícitas à cidadania ou a cidadão, conforme visto anteriormente.

Este livro aborda a questão da cidadania em dois momentos distintos. Primeiramente, trata do art. 1º da Constituição Federal, segundo o qual a cidadania é um dos fundamentos do Estado brasileiro. Registra que:

A *cidadania* está aqui num sentido mais amplo do que o de titular de direitos políticos. Qualifica os participantes da vida do Estado, o reconhecimento do indivíduo como pessoa integrada na sociedade estatal (art. 5º, LXXVII). Significa aí, também, que o funcionamento do Estado estará submetido à vontade popular. E aí o termo conexas-se com o conceito de *soberania popular* (parágrafo único do art. 1º), com os direitos políticos (art. 14) e com o conceito de *dignidade da pessoa humana* (art. 1º, III), com os objetivos da educação (art. 205), como base e meta essencial do regime democrático. (Silva, 2002, p. 104-5)

Em apenas um parágrafo, Silva conceitua a cidadania passando, no parágrafo seguinte, a discorrer sobre outro assunto. O autor só volta a tratar dessa questão na segunda parte do livro, que trata dos direitos e garantias fundamentais, na qual dedica a ela o *Título V*, que intitula de "Direito de Cidadania". Tal seção é dividida em quatro capítulos, que priorizam uma exposição dos direitos políticos.

Este enquadramento pode sugerir que a cidadania não vai além dos direitos políticos:

Cidadania (...) qualifica os participantes da vida do Estado, é atributo das pessoas integradas na sociedade estatal, atributo político decorrente do direito de participar no governo e direito de ser ouvido pela representação política. Cidadão, no direito brasileiro, é o indivíduo que seja titular dos direitos políticos de votar e ser votado e suas conseqüências. (Ibid, p. 344-5)

Silva fala em modalidades de direitos políticos, referindo-se a direitos políticos ativos, ligados às condições do direito de votar, e direitos políticos passivos, ligados às condições do direito de ser votado, ou elegibilidade. Distingue essas duas modalidades de outras duas, às quais dedica dois capítulos, que são o dos direitos políticos positivos e o dos direitos políticos negativos. Estes dizem respeito às normas que impedem a participação no processo político eleitoral e se concentram no tópico da elegibilidade. Aqueles dizem respeito às normas

que garantem a possibilidade dessa participação (Ibid, p.345).

Ao tratar das formas de aquisição de cidadania, menciona o alistamento eleitoral na forma da lei, sendo que todo brasileiro, nacional, pode vir a obter o status de cidadão ativo, ou seja, de eleitor. Para tanto, basta que ele não seja conscrito, que não tenha seus direitos políticos suspensos e que seja maior de dezesseis anos⁹, sendo que os maiores de dezoito anos e os menores de setenta são obrigados¹⁰ a se alistarem como eleitores.

Silva ressalta, por fim, que o exercício pleno da cidadania depende do preenchimento de condições que se incorporam no cidadão de forma paulatina, o que, segundo ele, não importa em graus de cidadania, devendo-se admitir, no entanto, que sua titularidade se processa por etapas.

Paulo Bonavides

Paulo Bonavides é um autor que reconhecidamente imprime às suas obras um caráter menos dogmático e mais abrangente, levando em consideração a realidade do meio social¹¹, tendo escrito importantes obras nas áreas de teoria geral do estado, de ciência política e de direito constitucional.

No entanto, em seu *Curso de direito constitucional*, o autor não reserva nenhum dos capítulos ou tópicos ao tratamento específico do tema cidadania. O conceito é exposto de forma esparsa e por vezes acessória, quando fala em mandado de injunção (2002, p.505) e do método interpretativo da constituição aberta (Ibid, p.471), e sendo, vez ou outra, tratado tangencialmente ao se falar do estado social (Ibid, p. 336-7), do princípio da igualdade (Ibid, p. 343), etc.

O autor reporta-se a temas transversais à cidadania sem, no entanto, citá-la. Isso ocorre, por exemplo, quando trata a CF de 1988 como uma Constituição do Estado Social, que busca novas formas de garantir os direitos básicos, de torná-los efetivos, através de mecanismos como o mandado de injunção, o mandado de segurança coletivo e a

⁹ Para os maiores de setenta anos e os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos o alistamento eleitoral é facultativo, assim como também o é para os analfabetos (art. 14, §1º, II).

¹⁰ Art.14, §1º, I.

¹¹ "A mocidade acadêmica, a classe parlamentar, o meio forense e a cidadania ativa não podem ficar longe dos progressos doutrinários mais recentes do Direito Constitucional positivo. Urge, por conseguinte, colocar ao seu alcance uma obra didática que preencha eventuais lacunas de atualização (...)." Bonavides, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, prefácio.

inconstitucionalidade por omissão (Ibid, p. 336-7). O mesmo ocorre quando Bonavides fala da igualdade:

A importância funcional dos direitos sociais básicos, assinalada já por inumeráveis juristas do Estado Social, consiste pois em realizar a igualdade na Sociedade, *igualdade niveladora*, volvida para situações humanas concretas, operada na esfera fática propriamente dita e não em registros abstratos e formais de direito. (Ibid, p.343)

Ao falar sobre os direitos sociais, o autor toca a noção de cidadania, porém, sem defini-la ou traçar maiores explicações a respeito.

Contemporaneamente, os direitos sociais básicos, uma vez desatendidos, se tomam os grandes desestabilizadores das Constituições. Tal acontece sobretudo nos países de economia frágil, sempre em crise.(...) Alojados na própria Constituição [os direitos sociais] concorrem materialmente para fazê-la dinâmica, sujeitando-a ao mesmo passo a graves e periódicas crises de instabilidade, que afetam o Estado, o governo a cidadania e as instituições. (Ibid, p. 345)

Muito embora possa ser percebido um tratamento diferenciado, com uma discussão mais ampla a respeito dos direitos sociais, do princípio da igualdade, entre outros assuntos, deve-se levar em conta que se o que se busca, de fato, é concretização dos direitos envoltos na noção de cidadania, ou a promoção da potencialização de seu exercício. Para tal, deve-se, ao menos, trabalhar com tal tema de forma mais direta e específica, e não apenas expor os conceitos sem problematizá-los.

Alexandre de Moraes

Alexandre de Moraes é um dos autores mais utilizados pelos candidatos a ingresso em carreiras públicas, que exijam um conhecimento jurídico-constitucional.¹² Com efeito, no prefácio à primeira edição do livro *Direito constitucional*, ele expõe a idéia norteadora do seu trabalho, que seria a de permitir aos operadores do direito, aos estudantes e aos candidatos a concursos de ingresso em carreiras jurídicas uma fonte correta de pesquisa, buscando imprimir uma visão mais prática e ampla da Constituição.

Considerando o fato dele ter sido Promotor de Justiça da Cidadania do Ministério Público de São Paulo e de ser, atualmente, Secretário da Justiça e Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo, é

curioso constatar que o tema cidadania é muito pouco debatido em seu livro anteriormente citado e que os termos cidadania e cidadão nem mesmo constam do índice remissivo da mesma obra.

Moraes aborda a cidadania em momentos distintos. Primeiramente, ao falar a respeito dos fundamentos da República Federativa do Brasil:

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: (...) a *cidadania* [que] representa um *status* e apresenta-se simultaneamente como objeto e um direito fundamental das pessoas. (Ibid, p. 50)

Depois, no capítulo que trata do direito de nacionalidade, o autor conceitua “cidadão” ao fazer a distinção entre este conceito e os de povo, população e nação. “Cidadão é o nacional (brasileiro nato ou naturalizado) no gozo dos direitos políticos e participante da vida do Estado” (Ibid, p.214).

Em ambos os momentos o autor não se preocupa em estender ou aprofundar a explicação, passando logo em seguida a tratar de outros assuntos.

Por fim, ao tratar dos direitos políticos, aos quais reserva o sétimo capítulo, Moraes afirma que:

São direitos públicos subjetivos que investem o indivíduo no *status activae civitatis*, permitindo-lhe o exercício concreto da liberdade de participação nos negócios políticos do Estado, de maneira a conferir os atributos da cidadania. (Ibid, p. 232)

Passando logo a seguir, à listagem dos direitos políticos e sua descrição, passando pelos conceitos de alistabilidade, elegibilidade, ação popular e participação em partidos políticos¹³, não voltando a mencionar a cidadania de forma expressa em nenhum outro momento do capítulo.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho

O *Curso de Direito Constitucional* de Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2001) vem sendo publicada desde o ano de 1957, com as devidas atualizações, sendo o autor um dos mais citados entre os outros autores constitucionalistas.

Nessa obra a palavra cidadania aparece duas vezes no índice, nos títulos “A cidadania” (Ibid, p.111) e “A cidadania ativa no direito brasileiro” (Ibid, p. 113). Ambos fazem parte do capítulo que diz respeito aos direitos políticos.

¹² A predileção por seu livro foi demonstrada na parte introdutória deste trabalho.

¹³ Ibid., p.233.

Ao falar a respeito da democracia (Ibid, p.78 et seq.) e seus tipos possíveis, o autor menciona algumas vezes o termo cidadão, sempre ao se referir à participação desse no governo. Repete o termo ao falar da democracia direta e do modelo de democracia ateniense, passando adiante, a usar as palavras povo e nação, empregando o sentido de cidadão. Ao abordar os direitos políticos, reconhecendo que, no Brasil, os termos nacional e cidadão sejam empregados com o mesmo fim, o autor faz uma distinção entre eles:

A distinção surge, e se desenvolve, na medida em que, admitindo o indivíduo a participar do governo, essa participação não foi aberta a todos, mas somente a parcela dos nacionais. Dessa distinção resulta o emprego do termo cidadão para designar quem conta com direito a intervir no processo governamental, seja num regime democrático, seja num regime oligárquico. (Ibid, p. 111)

E, complementando esta idéia, diz que:

Em realidade, a bem da clareza, se deve caracterizar a nacionalidade como um *status* cujo conteúdo só se esclarece por contraposição ao do estrangeiro. (...) Por sua vez, a cidadania (em sentido estrito) é o *status* de nacional acrescido dos direitos políticos (*strictu sensu*), isto é, poder participar do processo governamental, sobretudo pelo voto. (Ibid, p. 112)

Em seguida, Ferreira Filho discorre, em cinco parágrafos, a respeito da cidadania ativa no direito brasileiro, passando, então, até o final do capítulo, a falar somente em direitos políticos (perda e aquisição, suspensão, elegibilidade e inelegibilidade, etc.), aludindo sempre aos termos povo e nação, e empregando a estes o sentido do termo cidadão. E, mais uma vez, a cidadania ficou restrita aos direitos políticos, à mera escolha dos representantes.

UMA PROBLEMATIZAÇÃO POSSÍVEL DA "CIDADANIA"

Tomando como ponto de partida o fato de que a cidadania é uma noção que tem origem e evolui através de experiências históricas, tem-se que tais experiências transformam, de forma contínua, as necessidades sociais, o que implica em diferentes conceitos de cidadania dentro um determinado período de tempo e espaço.

Tendo em vista as limitações deste artigo, adota-se a concepção de cidadania liberal que permeou o século das luzes como o ponto inicial, pois é basicamente a partir dos seus pressupostos que se

consolida a cidadania como a concebemos hoje, através da (pretensa) idéia de que todos os cidadãos são iguais perante a lei, possuidores dos mesmos direitos e deveres¹⁴.

Mas essa cidadania supostamente global do modelo político liberal também tinha argumentos para excluir os indesejáveis, tendo em vista que na França do fim do século XVIII e durante quase todo o século XIX a cidadania plena era privilégio dos nacionais que soubessem ler e escrever. Ou seja, como acentua Miaille¹⁵ (2002), criou-se desde então, "Uma divisão entre cidadãos ativos e passivos. (...) O estado liberal, pós-revolucionário, era um estado em que o espaço público dos cidadãos restringia-se a uma minoria culta ou, ao menos, a uma minoria constituída pela elite, ao mesmo tempo intelectual, social e econômica".

Assim como visto na passagem anteriormente citada, a cidadania foi por muito tempo privilégio das elites, tendo sido, mais tarde e através de muitas lutas, estendida aos nacionais dos países. E, mesmo assim, o critério "competência", que designava os nacionais aptos a votar, sempre esteve presente. Contemporaneamente os incompetentes eram as mulheres e os analfabetos, que foram, aos poucos conquistando seu espaço, sendo que os estrangeiros, ainda que residentes, até hoje não possuem direitos sociais e políticos.

Juan Ramón Capella argumenta que

O movimento feminista histórico empreendeu, primeiro, a tarefa de mostrar que a igualdade política formal dos cidadãos do Estado representativo moderno era unicamente a *igualdade* da parte masculina da população. (Capella, 1998, p.122).

Agregado a isso, Boaventura de Sousa Santos enfatiza que:

A participação de Grupos politicamente organizados, como os negros, os estudantes, os operários, lutando por novos direitos sociais no domínio da segurança social, habitação, educação, transportes, meio ambiente, qualidade de vida, etc., que aprofundaram o conteúdo democrático dos países em que aconteciam (Santos, 2000, p.165).

A utilização do discurso da igualdade e da participação através do voto traz à tona a percepção

¹⁴ CF, 1988, Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

¹⁵ Curso de extensão *Repensando a cidadania*, Tema 2 *Entre conceito jurídico nebuloso e direitos civis incertos*, em 23 de Abril de 2002, na EMERJ (Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro).

de que esse tratamento dado à cidadania implica em nada menos que uma camuflagem da realidade social, tão desigual, sustentado por institutos, como o voto, que legitimam a atuação do Estado.

Atrelando a cidadania tão somente à possibilidade de votar e ser votado pode-se gerar uma falsa impressão de que as políticas públicas são, somente, definidas por meio do voto. Isso fica muito bem representado nas campanhas de “esclarecimento”, quando da proximidade de eleições em que as diversas propagandas associam o exercício do voto ao exercício da cidadania. o que pode levar ao usual entendimento de que, caso você vote “mal” terá que suportar as conseqüências até a próxima eleição. É a restrição da cidadania ao voto na sua forma mais pura.

Em contraposição a tal idéia que se tenta incutir no pensamento das pessoas, Juan Ramón Capella expõe, de forma muito clara, que:

Os cidadãos não decidem já as políticas que presidem sua vida. O valor ou a perda de valor de suas economias, as condições em que serão tratados como anciões ou as que reunirá seu leito de morte, seus salários, o alcance de suas pensões de aposentadoria, (...) o ensino que recebem seus filhos, os impostos que suportam e seu destino...Tudo isso é produto de decisões, nas quais não contam, sobre as quais não pesam, adotadas por poderes inexecutáveis e com freqüência ilocalizáveis.(...) E os cidadãos votam. Mas seu voto não determina nenhum *programa de governo*. (1998, p. 132)

Tratando especificamente do caso brasileiro, José Murilo de Carvalho, bem sustenta que:

O voto, como ainda acontece até hoje em largas parcelas da população, passa a ser tudo, menos a afirmação da vontade cívica de participação no governo do país, através da representação. Ele é o penhor de lealdade pessoal, de retribuição de favores, de barganha fisiológica, quando não simples mercadoria a ser vendida no mercado eleitoral. (Carvalho, 1992, p. 98)

No mundo do Direito, a concepção majoritária, como visto, sustenta serem os direitos políticos a manifestação do ideal da cidadania¹⁶ expresso pela nossa Constituição, mas tal noção não abrange

toda a complexidade de direitos que envolvem o conceito.

Miaille posiciona a concepção da cidadania pelo ângulo do direito, como um “conjunto de direitos que um indivíduo possui no seio de uma coletividade, relativos ao exercício do poder político e à organização fundamental da sociedade” (1999, p.18).

Em outra obra, o autor complementa a idéia de que a visão meramente jurídica é restritiva dizendo que

(...) para os juristas (...), a cidadania é então analisada como um estatuto, isto é, um conjunto de direitos e deveres que engendram situações de poder e de responsabilidade inscritas na lei e na jurisprudência. (Idem, 2000, p.11)

Tal passagem remete a uma outra forma usual de se conceber a cidadania: como a possibilidade de ser sujeito de direitos e deveres dentro de um Estado ao qual se faz parte, devidamente complementada pela idéia de que a cada direito corresponde um dever.

Mediante tal concepção fortemente contratualista temos que: na medida em que as relações entre os cidadãos baseiam-se na idéia de reciprocidade de obrigações (a cada direito corresponde um dever ou uma obrigação) a procura por uma resposta da justiça passa a ser um dos meios possíveis para a tentativa de concretização da cidadania

De acordo com Santos, o acesso à justiça é um direito que traz em si a possibilidade do cumprimento de todos os demais e a dificuldade no seu exercício transforma esses outros direitos em meras declarações formais, mas sem possibilidade de tomarem-se efetivos. Esses direitos são de três tipos: econômicos, sociais e culturais (2000, p.168).

Temos, dessa forma, o Direito atuando como fator de mudanças sociais.

Ora, há aqui uma outra dimensão oferecida ao cidadão: a da ação pela via do Direito e dos juizes. O cidadão não é somente aquele que elege os seus representantes, é também o que pleiteia e argumenta em Direito. (...) Mas esta figura do Direito e dos direitos (...) não é inocente pois ela comporta em si toda uma concepção da sociedade e da ordem política que merece ser questionada. (Miaille, 2000, 20)

Considera-se a advertência de Miaille pertinente tendo em vista que as decisões judiciais carregam um enorme potencial gerador de impactos sociais e políticos que atingem pontos cruciais da vida do indivíduo e da sociedade como um todo, o que leva à seguinte consideração: sendo os juizes influenciados por experiências sociais, econômicas,

¹⁶ Cf., por exemplo, *Dicionário jurídico: Academia Brasileira de Letras Jurídicas* (Sidou, 2001, p.149). A definição de cidadania aparece como a “capacidade política que tem o indivíduo para influir na formação do governo, seja na forma ativa, pelo exercício do sufrágio, seja na condição passiva, como exercente de funções eletivas ou a elas candidato” Tal concepção restrita é transmutada para o conceito de cidadão, que é “Pessoa natural no gozo dos direitos políticos de um estado e a ele jurisdicionada”.

políticas, familiares e religiosas, que interferem na forma como eles vêem a situação e os interesses que lhes são apresentados, bem como nas suas decisões.

Ressalta-se que se faz urgente a busca por uma mudança nos sistemas de escolha e preparação dos magistrados. O juiz não pode exercer sua função embasado por uma formação meramente técnico-jurídica, necessitando de conhecimentos de outros campos, tais como a filosofia, a psicologia, a sociologia etc., que lhe forneçam uma visão mais ampla e sensível à realidade social com que lida diariamente.¹⁷

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É a cidadania apenas um adereço? Seria ela apenas uma noção a ser apresentada a título de satisfação de uma eventual curiosidade?

Após a análise das obras mencionadas, em conjunto com as exposições de autores de outras áreas, confirmou-se a hipótese levantada no início de que as obras de direito constitucional não exploram o tema em todas as suas dimensões e, menos ainda, problematizam a questão. Em grande parte dos manuais, os autores associam, quando não equiparam, a cidadania aos conceitos de “povo”, “nacionalidade” e “nação”, reduzindo sua atuação à esfera dos direitos políticos, especialmente, pelo voto.

Mostrou-se também que a posição assumida por outros autores é mais lúcida, na medida em que percebem e discutem a complexidade do assunto.

A cidadania não se limita, como freqüentemente se acredita, ao exercício do direito de voto nas eleições políticas, mas reagrupa, de maneira mais ou menos coerente, diversas qualidades.(...) a cidadania é um conjunto complexo que se manifesta por meio de *direitos* muito diferentes, de modalidades de presença e de ação muito particulares no seio de uma coletividade. (Mialle, 1999, p. 17)

A noção atual de cidadania, através de um véu que encobre a realidade, mascara desigualdades indesejadas, banalizando, estigmatizando e, por vezes, deteriorando matizes culturais diversos existentes no seio das sociedades com o pretexto de tornar todos iguais.

Considerando o que foi dito, acentua-se a pertinência da sustentação de Capella, que, aludindo a Marx, diz que :

O ato de constituição do Estado político dissolve a sociedade em *indivíduos* independentes; que nesse Estado o homem *político* (o cidadão) não é senão um homem abstrato, artificial: o homem como pessoa *alegórica, moral*. (Capella, op. cit., p. 121-2)

Essa noção de cidadania, que também tem como requisito a condição de nacional, tende a ser desafiada pela tendência atual à formação de novos blocos comunitários, que, se consolidada, terá como consequência uma reformulação do papel do Estado bem como a de suas instituições.

O “fenômeno da globalização” e as necessidades advindas da formação de novos blocos nacionais, trazem em seu bojo a necessidade premente de se alterar o entendimento tradicional do conceito de cidadania na medida em que, vide exemplo da União Européia, o cidadão de qualquer país componente do bloco também é cidadão comunitário.

Em face do exposto, considerando a importância do papel do Judiciário pós-constituição de 1988, que enfatizou os direitos sociais e a cidadania, aliada ao papel dos manuais, guias para atuais e futuros profissionais do Direito, conclui-se que se o desejo é conceber a cidadania não como um mero acessório, deve-se tratá-la de forma menos nebulosa. Assim, pode-se apreciar tanto aos leigos quanto aos juristas - estudantes ou profissionais - um auxílio mais efetivo para a persecução dos fins a ela atrelados. Estudantes ou profissionais que são ou serão, em grande parte, responsáveis, quando de sua atuação, pela manutenção e reprodução ou pela transformação da ordem social vigente, tendo em vista a propagada crescente tendência da busca pela efetivação da cidadania nos tribunais.

OBRAS CITADAS

- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.
- BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- CAPELLA, Juan Ramón. **Os cidadãos servos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.
- CARVALHO, José Murilo de. **Interesses contra a cidadania**. In: DAMATTA, Roberto (et.al.). **Brasileiro: cidadão?**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1992, p. 87-125.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito Constitucional**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

¹⁷Para maiores informações a respeito da formação dos magistrados e da influência de fatores externos que interferem nas decisões dos juízes, cf. Prado (2003).

- MIAILLE, Michel. **Cidadania e imigração**. In **Revista da Faculdade de Direito da UFF**, v.2, 1999, p. 17-31.
- _____. **Questões de cidadania e aprendizagem na escola**. In VIEGAS, José Manuel Leite. DIAS, Eduardo Costa (organizadores). **Cidadania, integração, globalização**. Oeiras: Celta Editora, 2000, p. 11-24.
- _____. Curso de extensão **Repensando a cidadania**, Tema 2 **Entre conceito jurídico nebuloso e direitos civis incertos**, em 23 de Abril de 2002, na EMERJ (Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro).
- MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- PRADO, Lídia Reis de Almeida. **O juiz e a emoção: aspectos da lógica da decisão judicial**. Campinas: Millennium Editora, 2003.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- SIDOU, J. M. Othon. **Dicionário jurídico: Academia Brasileira de Letras Jurídicas**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 21 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.