

REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 44 • nº 175
Julho/setembro – 2007

SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS DO SENADO FEDERAL

A cidadania e a Constituição

Uma necessária relação simbólica

Valéria Ribas do Nascimento
José Luis Bolzan de Moraes

Sumário

1. Introdução. 2. Considerações acerca da cidadania. 2.1. O desvelar da cidadania no Brasil: sobreintegração e subintegração. 2.2. A Constituição Cidadã: um “acontecimento” cultural. 3. O fenômeno da globalização e a cidadania mundial. 3.1. A “nova cidadania”: reinvenção do território. 3.2. O bem-estar em sociedade: ilusão ou possibilidade? 4. Conclusão.

*Acorda, eis o mistério ao pé de ti!
E assim pensando riu amargamente,
Dentro em mim riu como se chorasse!*
(Fernando Pessoa)

Valéria Ribas do Nascimento é Doutoranda em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS); Mestre em Direito Público pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC); Graduada em Direito pela Universidade de Santa Maria (UFSM); Professora de Direito Constitucional da Faculdade de Direito de Santa Maria (FADISMA) e UNISINOS, advogada.

José Luis Bolzan de Moraes é Doutor - UFSC/ Université de Montpellier I - em Direito do Estado e Pós-Doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Coimbra; Mestre PUC/RJ; Coordenador e professor do PPGD/UNISINOS; Procurador do Estado do Rio Grande do Sul; Professor da UNILE - Lecce - Itália; Consultor da Escola Doutoral Túlio Ascareli - Roma Tre e professor convidado das Universidades de Roma “La Sapienza”, Roma Tre, Napoli e Salerno; Pesquisador do CNPq, FAPERGS; Consultor *ad hoc* do MEC/SESu/INEP, CAPES e CNPq; Coordenador do Círculo Constitucional Euro-Americano (CCEUAM).

1. Introdução

O presente trabalho tem por fim apresentar ponderações sobre a cidadania, iniciando a partir da concepção moderna, do século XVIII, bem como vislumbrar se a mudança de sentido que nela ocorreu com a globalização corroborou com seu significado maior: garantir às pessoas condições de sobrevivência digna, tendo como valor-fonte a plenitude da vida (CORRÊA, 2000, p. 217).

Nesse sentido, o primeiro capítulo aborda o *desvelamento* da cidadania, citando-se especificamente o caso brasileiro. É resgatado o valor que tiveram as Constituições do país, desde o descobrimento até a atual Carta Maior; esta chamada de Constituição

Cidadã pela proteção dirigida tanto aos direitos sociais como aos civis e políticos.

Ainda, relata-se a importância da Constituição cultural, evidenciada como uma soma de atitudes subjetivas e objetivas dos cidadãos em conjunto com os órgãos estatais. O sentimento constitucional é expressão de uma cultura política assimilada e sentida pelas pessoas acerca dos principais alicerces jurídico-políticos de convivência, o que envolve realização de direitos fundamentais (VERDÚ, 2004, p. 16-17).

No segundo capítulo, discorre-se a respeito do fenômeno da globalização e da correspondente cidadania mundial. Trata-se da diminuição do papel central do Estado-Nação na defesa do bem-estar social e das formas alternativas criadas pela sociedade para vencer essa falta de proteção estatal.

Durante esta exposição, de forma alguma pretende-se esgotar a matéria, tendo em vista a amplitude e a extensa bibliografia sobre o tema. Procura-se traçar algumas noções sobre a cidadania, palavra geralmente ensinada nas faculdades de Direito, na matéria de Direito Constitucional, apenas no seu viés político, como um direito de votar e ser votado. Entretanto, dela há tanto mais a explorar.

2. Considerações acerca da cidadania

A *cidadania*¹ assumiu historicamente várias formas em função dos diferentes contextos culturais em que esteve inserida (VIEIRA, 1999, p. 213). Releva anotar que a concepção *moderna*² iniciou com a idéia de Estado-Nação e que data das Revoluções Americana de 1776 e Francesa de 1789.

O conceito de cidadania, como direito a ter direitos, foi construído dentro das fronteiras geográficas e políticas do próprio Estado. Era uma luta política nacional e o cidadão que dela surgia era também nacional (CARVALHO, 2001, p. 12). Dessa forma, a cidadania moderna se desenvolveu à medida que as pessoas passavam a se sentir parte de uma Nação e de um Estado.

Ocorre que a maneira como se formaram os Estados-Nação condicionou a construção da cidadania. Em alguns países, o Estado teve mais importância e o processo de difusão dos direitos se deu principalmente com a ação estatal. Em outros, ela foi construída com a ação dos próprios cidadãos (CARVALHO, 2001, p. 12)³.

Nesse viés, pode-se afirmar que, igualmente, o *constitucionalismo*⁴ originou-se como o Estado-Nação, como forma de submeter o poder político ao Direito, limitar suas funções, garantir o direito de liberdade às pessoas e estabelecer a *separação dos poderes*⁵.

O aparecimento das Constituições e a importância disso para a instituição e manutenção da cidadania representou verdadeira revolução, a qual estava baseada no fato de que a Constituição denota afirmação da coletividade e, em razão disso, subordina o Estado (MOREIRA, 2001, p. 314-318).

A mudança de modelo de Estado até então absoluto, centrado na pessoa e na vontade do príncipe, passou a curvar-se à Constituição, para, por meio dela, legitimar o poder constituinte e os poderes constituídos do Estado. Com isso, pretendeu-se proteger os direitos da pessoa humana (Cf. HÄBERLE, 1998, p. 96).

Assim, as Constituições do final do século XVIII, de todo século XIX e início do XX serviram para conformar a força ao Direito. Entretanto, as acentuadas alterações políticas e econômicas ocorridas em todo mundo sujeitaram as Constituições e o Direito Constitucional, mais do que qualquer outro ramo da ciência jurídica, a experimentar profundas transformações.

Primeiramente, buscou-se a força normativa da Constituição, na medida da sua aplicação eficaz ao caso em concreto⁶. Nessa linha, surge a Teoria da Constituição como um "acontecer" cultural, que representa a obra de todos os intérpretes em uma sociedade aberta, retratando a expressão viva de um povo (VERDÚ, 1998, p. 40).

Pablo Lucas Verdú (2004, p. 53) refere que o sentimento constitucional supõe a implicação com o ordenamento jurídico e com a idéia de justiça que o inspira. *Sentir juridicamente é implicar-se com o Direito vigente, com o todo ou com parte dele, dando-lhe apoio.* Assim, todas as pessoas inseridas no contexto social devem pleitear pela efetividade constitucional.

Todavia, no final do século XX e início do XXI, a idéia de Constituição passou a ser vista como fator complicador e comprometedor da globalização do mercado. Também, como um freio à expansão econômica e financeira. Dessa maneira, percebe-se que a tutela dos direitos elencados na Constituição tem sido duramente atingida.

A seguir será exposto o caminho percorrido pelo (des)velamento da cidadania no Brasil e a importância que a Constituição de 1988 desempenha na manutenção dessa (des)ocultação.

2.1. O desvelar da cidadania no Brasil: sobreintegração e subintegração

A palavra cidadania tem se prestado a diversas interpretações. Entre elas, tornou-se clássica a concepção de T. H. Marshall, que, analisando o caso inglês, generalizou a noção de cidadania e de seus elementos constitutivos (VIEIRA, 1999, p. 213). Marshall (apud ROBERTS, 1997, p. 6) desenvolveu a distinção entre as dimensões da cidadania civil, política e social e, ao mesmo tempo, defendeu uma interdependência extremamente necessária entre os três tipos.

A cidadania civil conquistada no século XVIII é constituída pelos direitos individuais necessários ao exercício da liberdade, igualdade, propriedade, de ir e vir, direito à vida, segurança, etc. Esses direitos embasaram o liberalismo. A cidadania política, alcançada no século XIX, compreende o direito de participar do poder político tanto diretamente, pelo governo, quanto indiretamente, pelo voto (MARSHALL apud ROBERTS, 1997). Por seu turno, a cidadania social atingida no século XX – com as lutas

do movimento operário e sindical – abarca os direitos ao trabalho, saúde, educação, aposentadoria, seguro-desemprego, ou seja, a garantia de acesso aos meios de vida e bem-estar social (MARSHALL apud ROBERTS, 1997).

Vale consignar que não se trata de uma seqüência cronológica, mas sim lógica. Com base no exercício dos direitos civis foi que os ingleses reivindicaram o direito de votar, de participar do governo de seu país. A participação permitiu a eleição de operários e a criação do partido trabalhista, que foi responsável pela introdução dos direitos sociais (MARSHALL apud CARVALHO, 2001, p. 11).

Entretanto, existe uma exceção na seqüência desses direitos. Trata-se da educação popular, porque ela é definida como direito social, mas tem sido um pré-requisito para expansão dos outros direitos (MARSHALL apud CARVALHO, 2001).

Consoante José Murilo de Carvalho (2001), nos países em que a cidadania se desenvolveu com maior rapidez, inclusive a Inglaterra, a educação popular permitiu às pessoas tomarem conhecimento de seus direitos e se organizarem para lutar por eles. *A ausência de uma população educada tem sido sempre um dos principais obstáculos à construção da cidadania civil e política* (CARVALHO, 2001). O percurso inglês foi apenas um entre outros. A França, a Alemanha, os Estados Unidos, cada país seguiu seu próprio caminho. E com o Brasil não foi exceção (CARVALHO, 2001).

Houve, no Brasil, variações importantes referentes à maior ênfase na cidadania social e à alteração na seqüência em que os direitos foram adquiridos, pois o social antecedeu os outros (CARVALHO, 2001, p. 12). Assim, quando se fala de um cidadão inglês, ou norte-americano, e de um cidadão brasileiro, não se aborda exatamente em um mesmo sentido (CARVALHO, 2001).

Em três séculos de colonização (1500-1822), os portugueses tinham construído um enorme país, provido de unidade

territorial, lingüística, cultural e religiosa, mas com uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultora e latifundiária, um estado absolutista (SILVA, 1999, p. 71-76). *À época da independência, não havia cidadãos brasileiros, nem pátria brasileira* (CARVALHO, 2001, p. 18).

Escravidão, grandes propriedades e a falta de educação superior no país não constituíam ambiente favorável à formação de futuros cidadãos. Em contraste com a Espanha, Portugal não permitia a criação de universidades em sua colônia. Os brasileiros somente puderam ter o direito a curso superior após a chegada da corte, em 1808 (CARVALHO, 2001, p. 23).

A independência do Brasil, em 1822, não se realizou com a participação efetiva da população. Ademais, manteve a escravidão, o que evidencia grandes limitações aos direitos civis.

A Constituição outorgada de 1824, que regeu o país até o fim da monarquia, regulou os direitos políticos, definindo quem teria direito de votar e ser votado. Todavia, naquela época, o voto era mercadoria a ser vendida pelo melhor preço (CARVALHO, 2001, p. 36).

Do ponto de vista da representação política, a proclamação da República, em 1889, não significou grandes mudanças. E a Primeira República (1889-1930) ficou conhecida como *república dos coronéis*⁷. Nesse paraíso de oligarquias, as práticas eleitorais fraudulentas não podiam desaparecer.

Leonardo Boff (1996, p. 96) lembra que as elites do país construíram um tipo de sociedade organizada na espoliação do trabalho e na exclusão de grande parte da população. Dessas diferenças nasceram duas espécies de pessoas: *o sobreintegradado ou sobrecidadão, que dispõe do sistema, mas a ele não se subordina, e o subintegradado ou subcidadão, que depende do sistema, mas a ele não tem acesso* (NEVES apud MORAIS; STRECK, 2006, p. 86). Surge no Brasil um padrão de subcidadania⁸, gerada e mantida até os

dias atuais, em que pese o manto simbólico e as conquistas sociais da Constituição de 1988.

Por sua vez, a Constituição republicana, de 1891, não eliminou as barreiras existentes para uma maior participação na política do país. Pode-se afirmar que até 1930 não havia povo organizado politicamente, nem sentimento nacional consolidado (SOUZA, 2003, p. 83). A população não tinha lugar no sistema político, seja no Império, seja na República, e a cidadania nas suas três dimensões, civil, política e social, ainda permanecia velada.

A partir de 1930, o país entrou em fase de instabilidade, alterando-se ditaduras e regimes democráticos. A fase propriamente revolucionária, na qual um movimento armado dirigido por civis e militares de três estados da federação – Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraíba – tomou o Poder, durou até 1934, quando a assembléia constituinte votou nova Constituição e elegeu Getúlio Vargas presidente (SOUZA, 2003).

Em 1937, o golpe de Vargas, apoiado pelos militares, inaugurou um período ditatorial, com uma nova Constituição, que durou até 1945. Nesse ano, nova intervenção militar derrubou Vargas e deu início à primeira experiência que se poderá chamar como democrática do país (SOUZA, 2003, p. 87).

Com a Constituição de 1946, foi estabelecida a liberdade de imprensa e de organização política. O voto popular, pela primeira vez, começou a ter importância não só pela extensão, mas também pela lisura do processo eleitoral. Foi o período marcado pelo que se chamou de política populista. A experiência terminou em 1964, quando os militares intervieram mais uma vez e implantaram a ditadura (SOUZA, 2003, p. 88).

Releva anotar que o período de 1930 a 1945 foi o momento da legislação social, incluindo a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943. As-

sim, ocorreu uma inversão na ordem dos direitos, colocando os sociais à frente dos políticos e civis.

Com a ditadura implantada pelos militares em 1964, houve necessidade de uma nova Constituição, aprovada em 1967, sob o pretexto de devolver a democracia ao Estado brasileiro. Afirmavam os militares que iriam introduzir algumas reformas e mudanças para garantir a longevidade da *democracia* e a articulação do Brasil com a economia mundial (ANDRADE; BONAVIDES, 1991, p. 429).

O período de 1964 até 1985 se caracterizou por repetir a tática do Estado Novo, ampliar os direitos sociais e restringir os direitos políticos. Pode-se dizer que o autoritarismo brasileiro pós-30 sempre procurou compensar a falta de liberdade política com paternalismo social (CARVALHO, 2001, p. 190).

Vale salientar que foi a tática, dos militares, de proteção social que os fez permanecer no governo por tantos anos. Não se pode olvidar que o chamado “milagre” econômico brasileiro ocorreu durante o período de maior repressão do país (1968-1974), no qual os direitos civis e políticos praticamente não existiam. Todavia, uma vez desaparecido o “milagre”, quando a taxa de crescimento começou a decrescer, por volta de 1975, o crédito do regime esgotou-se rapidamente (CARVALHO, 2001, p. 192).

A classe média inquietou-se e os operários urbanos retomaram sua luta por melhores salários. O movimento pelas eleições diretas em 1984 foi o ponto culminante de um movimento de mobilização política de dimensões inéditas na história do país (CARVALHO, 2001, p. 193).

Ao final da ditadura militar, percebeu-se o resultado de vinte e um anos de governo:

“O *habeas corpus* foi suspenso para crimes políticos, deixando os cidadãos indefesos nas mãos dos agentes de segurança. A privacidade do lar e o segredo da correspondência

eram violados impunemente. Prisões eram feitas sem mandado judicial, os presos eram mantidos isolados e incomunicáveis, sem direito a defesa (...). A liberdade de pensamento era cercada pela censura prévia à mídia e às manifestações artísticas, e nas universidades, pela aposentadoria e cassação de professores e pela proibição de atividades políticas estudantis (...) Além disso, a legislação de exceção, como o AI-5, suspendeu a revisão judicial dos atos do governo, impedindo o recurso aos tribunais.” (CARVALHO, 2001, p. 193-194).

Como conseqüência da abertura, esses direitos foram restituídos, mas continuaram beneficiando apenas parcela reduzida da população. Foi somente com a Constituição de 1988 que os direitos civis, políticos e sociais foram protegidos. Por isso, ela ficou conhecida como símbolo da cidadania. Entretanto, na prática, permaneceram intensos problemas sociais a serem tutelados pelo Estado.

A atual Carta Maior, já em seu preâmbulo, revela a preocupação com o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, como valores supremos de uma sociedade fraterna. Ou seja, busca a defesa da *cidadania*⁹!

2.2. A Constituição Cidadã: um “acontecimento” cultural

Existe uma relação intrínseca entre a Constituição, a cultura e os valores da sociedade, de maneira que o Texto Maior não pode ser visto apenas como uma pauta de regras desvinculada das influências do meio social. Impende salientar que a Constituição brasileira de 1988 está sendo desvelada, pois possui dispositivos constitucionais que, ainda, não têm aplicação efetiva. A título de exemplificação, elencam-se o mandado de injunção (art. 5º, inc. LXXI) e a argüição de descumprimento de preceito fundamental (art. 102, § 1º).

Nas palavras de Lenio Streck, a única forma de otimizar as regras estabelecidas na Constituição é por meio da hermenêutica jurídica, que trabalha com o “dar sentido” com o *Dasein*¹⁰ (ser aí). Essa forma de exegese busca retirar o véu que encobre os operadores jurídicos na aplicação do Direito ao caso em concreto (STRECK, 2000).

A hermenêutica jurídica surge como uma possibilidade para que a cidadania brasileira, que é garantida apenas teoricamente como um símbolo, denominada por Gilberto Dimenstein como *cidadania de papel* (DIMENSTEIN, 2001, p. 17), passe para uma cidadania efetiva. Assim, o Texto Supremo surge não somente como uma ordem jurídica para juristas, que devem interpretar de acordo com as velhas e novas regras de seu ofício, mas sim como guia para toda sociedade, englobando os cidadãos.

A Carta Maior não é somente um texto jurídico, é expressão de uma situação cultural dinâmica, espelho da sociedade e fundamento de suas esperanças (HÄRBELE, 1998, p. 46). Nasce aí as *Constituições vivas*¹¹, que representam a obra de todos os intérpretes em uma sociedade aberta, retratando não só o texto, mas também o contexto no qual estão inseridas.

Como afirma Verdú (1998, p. 122), a expressão de valores transcende ao Texto Constitucional, por que eles tendem a realizar-se por meio e para além dele, pela comunidade na qual estão inseridos. Pode-se afirmar que a Constituição reconhece tais valores superiores do ordenamento jurídico e os protege, especialmente no que diz respeito aos *direitos humanos*¹².

Häberle (2000, p. 33-34) refere que o arquétipo de Constituição Democrática compõe-se de elementos reais e ideais, estatais e sociais, localizados no seio do Estado Constitucional e que seriam a dignidade humana; a soberania popular; a Constituição como pacto; o princípio da divisão dos poderes; o Estado de Direito e o Estado Social de Direito. Nesse viés, percebe-se

que o modelo de Constituição cultural é uma soma de atitudes, idéias, experiências, escalas de valores e expectativas subjetivas e correspondentes ações objetivas, dos cidadãos, das suas associações e dos órgãos estatais (HÄRBELE, 2000, p. 36).

Juntamente com a idéia de Constituição como cultura surge a Constituição aberta, a qual recebe em seu texto preceitos e/ou institutos de ordenamentos jurídicos internacionais (VERDÚ, 1998, p. 265). Consoante Verdú (1998), as Constituições não escritas têm maior facilidade para serem trabalhadas nessa concepção, diante da receptividade própria de tal modelo às exigências e mutações sociais. Todavia, não afasta a possibilidade de as Constituições escritas igualmente admitirem essa abertura (VERDÚ, 1998, p. 266).

A Constituição pode ser considerada aberta desde que não haja nenhum preceito que a impeça tecnicamente de admitir conteúdos de outros ordenamentos ou valores sociais que a fundamentam e inspiram, mas que por variadas razões não os acolheu. No Brasil, a Constituição vigente pode ser considerada como uma Constituição aberta, pois o § 2º do inc. LXXVII do art. 5º estabelece que os direitos e garantias nela expressos não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

A importância dessa concepção repousa no fato de que as Constituições não conseguem acompanhar as mudanças econômicas, políticas, tecnológicas, sociais por que tem passado a sociedade. Assim, essa abertura possibilita – sem as dificuldades e a insegurança que gerariam alterações constantes em seu texto, mediante processo legislativo complexo – a sua própria adequação à realidade social de forma natural e sem traumas.

Observa-se que, para se manter o equilíbrio social, é necessário um processo integrador, entre Estado, opinião pública e Constituição (VERDÚ, 1998, p. 272). So-

mente quando se conseguir a primazia da sociedade sobre o Estado, convertendo-o num agente da sociedade, é que será possível o império pleno da Constituição, como alternativa para equilibrar a atuação dos vários atores sociais e dos vários centros de poder (VERDÚ, 1998).

Dessa maneira, a compreensão de Constituição não deve se dar num espaço vazio, atemporal, justamente porque é o resultado das experiências históricas que se renovam. Todavia, deve-se atentar para o fato de o atual fenômeno econômico, chamado de globalização, não esvaziar completamente o sentido da Constituição e da própria cidadania, pois esta tem sua proteção naquela.

3. O fenômeno da globalização e a cidadania mundial

Nas últimas décadas, falar de crise tornou-se referência diante da mudança de paradigmas que orientam a construção dos saberes e as instituições da modernidade (MORAIS, 2002, p. 23). Com a denominada *globalização econômica*¹³, foco de atenção de juristas, sociólogos, economistas, historiadores, etc., ocorreram transformações de valores do Estado-Nação; conseqüentemente, verificou-se uma modificação na significação da cidadania.

Releva anotar que a maioria dos aspectos da globalização é controversa, sendo que duas idéias absolutamente contrárias emergiram, ligadas em certa medida a posições políticas divergentes. Alguns autores sustentam que a globalização é um mito ou é, no máximo, uma continuação de tendências estabelecidas há muito tempo¹⁴. No outro pólo estão autores e formuladores de políticas que dizem que a globalização não só é real, mas já está muito avançada (GIDDENS, 1999, p. 40).

A globalização leva a mudança de perfil da soberania. Esta antes era concebida como monopólio da força e da política sobre um determinado território,

habitado por uma população (GIDDENS, 1999, p. 25). Atualmente, devido a novas realidades, houve uma interdependência entre os Estados-Nação, o que acarretou um entrelaçamento na idéia de soberania (GIDDENS, 1999, p. 27).

Outrossim, ocorreu uma nova concepção de cidadania, baseada não mais no laço que liga o indivíduo ao Estado, mas, sim, em um conjunto de valores e práticas sócio-econômicos, regulados por instituições supranacionais (VIEIRA, 2001a, p. 241). *A sociedade, na condição de comunidade histórica e política, seria substituída por uma noção econômica de uma organização de produção e redistribuição de riquezas* (VIEIRA, 2001a).

Contudo, não se pode esquecer que a cidadania enfatiza a idéia de igualdade contra a desigualdade econômica e social. Portanto, o padrão da cidadania é, ainda, o Estado-Nação. Dessa forma, surge a pergunta: se o Estado-Nação se enfraquece com a globalização, qual o destino da cidadania?

3.1. A "nova cidadania": reinvenção do território

O debate acerca do futuro da cidadania depara-se com três perspectivas diferentes. Em primeiro lugar, a visão liberal – John Rawls, Ronald Dworkin, Bruce Ackerman –, enfatizando o indivíduo que, por cima do grupo e da identidade coletiva, é sempre capaz de redefinir seus próprios fins. Nessa visão é exposta a idéia de cidadania passiva, baseada na concepção de Locke e nos cidadãos como anteriores ao estado, ou pré-políticos (VIEIRA, 2001a, p. 231).

A visão comunitarista – Charles Taylor, Michael Walzer –, ao contrário, enfatiza a cultura e o grupo social que confere identidade aos indivíduos atomizados pelas tendências desenraizadoras da sociedade liberal (VIEIRA, 2001a). O indivíduo não é anterior à sociedade, é construído em função de sua vida em contextos culturais compartilhados na sociedade. Assim é a noção de cidadania ativa, calcada no pensamento

de Aristóteles, tendo o indivíduo como fruto da comunidade (VIEIRA, 2001a). Daí advém, ainda, a discussão, conforme Bryan Turner (apud VIEIRA, 2001a, p. 228), sobre a cidadania passiva, a partir de cima, via Estado, e a cidadania ativa, a partir de baixo, via ativa.

A globalização evidenciaria a cidadania passiva, *de cima para baixo*, impositiva, fazendo com que os Estados incentivem uma cidadania não reivindicativa. Rompe-se a identidade nacional, seja pela formação dos blocos supranacionais, pelos fluxos migratórios ou pelos conflitos de nacionalidade.

Em torno das modificações que estão ocorrendo no plano internacional, Canotilho (2006) coloca a questão da problemática que gira em torno da reinvenção do território. Acontece que a Constituição dirigente sempre foi considerada a Constituição do Estado e, agora, com a supranacionalização e internacionalização do direito, as liberdades se tornaram globalitárias. Traz como exemplo a liberdade de pessoas, mercadorias, serviços, capitais e afirma que elas esvaziam a concepção de Estado e de Constituição (NATO, EU, MERCOSUL, NAFTA, ONU, Uruguai-Round, Schengen, Informação - CNN) (CANOTILHO, 2006, p. 219).

Não há como deixar de salientar que Canotilho (2006) está inserido no contexto europeu. Portugal faz parte da União Europeia e o país realmente passou pelo Estado de Bem-Estar Social. Entretanto, com relação ao Brasil e os países em desenvolvimento, a história é diferente. Muitas promessas do Estado Social não foram cumpridas e, na prática, nem mesmo estamos inseridos em um Mercado Comum. Por isso, deve-se observar com cautela as doutrinas estrangeiras antes de aplicá-las internamente.

Vale consignar uma terceira perspectiva, abordada por Habermas (1997), chamada de discursiva ou deliberativa, na qual a cidadania é baseada na identidade cívica, ou seja, cidadania ativa baseada na participação nos negócios políticos. Salienta-se que a *teoria do agir comunicativo* não se caracteriza

pela visão liberal, nem pela comunitarista (VIEIRA, 2001a, p. 321).

Na teoria da ação comunicativa ou do *agir comunicativo*¹⁵, o sistema social adquire a sua identidade a partir do consenso (ROCHA, 2001, p. 239). Nessa perspectiva, é proposta a informalização do Direito mediante o critério “procedural”, que se diferencia do formalismo normativista e do modelo hermenêutico material pelo fato de fundar a sua validade no respeito a procedimentos de elaboração discursiva das normas (ROCHA, 2001).

Rocha refere que a possibilidade prática de testar a hipótese de Habermas (1997) pode ser feita por meio da análise de novos fenômenos de informalização e acesso à justiça, como é o caso da resolução de conflitos por meio da arbitragem, negociação e mediação (ROCHA, 2001).

O agir comunicativo está relacionado com integração de indivíduos socializados, atuando como participantes no processo. Esse exercício provoca a tensão entre facticidade e validade, embutida na linguagem e no uso da linguagem.

Habermas (1997, p. 22), ao considerar o conceito de razão comunicativa, situa-o no âmbito de uma teoria reconstrutiva da sociedade. Nesse contexto, as formas de comunicação da formação política da vontade do Estado, da legislação e da jurisprudência aparecem como partes de um processo mais amplo de racionalização dos *mundos da vida*¹⁶.

Percebe-se que a nova cidadania, cidadania cosmopolita ou cidadania mundial emerge lentamente na sociedade civil organizada em torno de interesses públicos. A partir daí surge a idéia de terceiro setor, movimentos sociais ou organizações não-governamentais (VIEIRA, 1999, p. 236).

Atualmente, os conceitos de público e privado não se aplicam mais automaticamente ao Estado e à sociedade, respectivamente. É possível dizer que existem também as esferas do estatal-privado e do incipiente social-público (VIEIRA, 1999, p. 237).

Na esfera estatal-privada estão as empresas e as corporações estatais que, embora formalmente públicas, encontram sua lógica na defesa de interesses particulares, econômicos e setoriais. Na esfera social-pública, ainda emergentes, encontram-se os movimentos e instituições que, embora formalmente privados, perseguem objetivos sociais, articulando-se na prática a construção de um espaço público não-estatal. É o caso das organizações não governamentais (VIEIRA, 1999).

Há vários níveis para se conceber a extensão da cidadania para além das fronteiras do Estado nacional. Trata-se de uma aspiração ligada ao sentimento de unidade da experiência humana na terra e que abre caminho a valores e políticas em defesa da paz, justiça social, diversidade cultural, democrática, sustentabilidade ambiental em nível planetário, etc (VIEIRA, 2001a, p. 251). *Hoje, organizações como Anistia Internacional ou Greenpeace, por exemplo, têm mais poder no cenário internacional do que a maioria dos países* (VIEIRA, 2001a, p. 249).

Assim, não se espera apenas do Estado-Nação respostas para a exclusão e degradação social. Está ocorrendo a busca de um novo padrão de desenvolvimento, por meio de entidades e movimentos sociais – como os ecológicos, feministas, de minorias, de consumidores, etc.

Eli Diniz (apud VIEIRA, 1999, p. 247) traz a noção de governança, que seria a capacidade governativa em sentido amplo, na qual o Estado torna-se mais flexível, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar o universo de atores participantes. Entretanto, mesmo diante da atuação da sociedade civil, na busca por melhores condições de vida, permanece a incerteza com relação aos resultados efetivos dessas ações.

3.2. *O bem-estar em sociedade: ilusão ou possibilidade?*

Levando-se em consideração o caso brasileiro, constata-se que já se passaram

mais de dez anos em que há no país uma Constituição Cidadã. Percebe-se que as pessoas conquistaram o direito de eleger seus representantes, manifestar o pensamento livremente, obtiveram também a proteção de direitos civis, políticos e sociais. Contudo, permanecem problemas centrais na sociedade, como a violência urbana, desemprego, analfabetismo, desigualdades sociais e econômicas, a má qualidade de ensino, a oferta inadequada dos serviços de saúde, etc.

Em razão da continuidade desses fatores, como já foi mencionado anteriormente, a sociedade civil está recorrendo a formas alternativas de prover o bem-estar. Assim, vislumbra-se a atuação da família, religião, associações voluntárias, redes de assistência social, ONGs¹⁷ como poderosos instrumentos de desenvolvimento de um modelo de cidadania social menos centrada no Estado (ROBERTS, 1997).

Como afirma Alba Zaluar (1997, p. 35), não se busca uma *filantropia humilhante*, mas a solidariedade como princípio fundamental da sociedade, de forma que cada um seja responsável por todos.

Insta observar a teoria de Marcel Mauss, na qual é formulada a concepção de quarto setor, em que há três momentos da reciprocidade – dar, receber e retribuir. A reciprocidade moderna estaria baseada na generosidade com estranhos advinda de um ato gratuito e livre do doador; por exemplo, a doação de órgãos e de sangue ou grupos organizadores como os alcoólatras anônimos e dos narcóticos anônimos (ZALUAR, 1997, p. 35).

Nessa senda, Edgar Morin (2002, p. 28) refere que a crença no amor é o mais poderoso mito ao qual as pessoas devem se apegar. E não é o amor interindividual, mas o amor, num sentido mais amplo, que englobaria toda a sociedade.

Dessa maneira, infere-se que as formas alternativas encontradas pela sociedade civil para solucionar os problemas sociais possuem certa eficácia. Contudo, não há

como olvidar a importância da concepção moderna de cidadania, centrada na idéia de Estado-Nação, pois não existem, até o momento, soluções sobre quais os setores capazes de suplantar o Estado no dever de prover as condições de bem-estar.

Por isso, o Estado-Nação, como unidade prática da política e morada institucional da cidadania, terá de ocupar o papel principal na regulação dos direitos e deveres da pessoa humana.

4. Conclusão

Nos últimos anos, com a chamada globalização, a concepção de cidadania moderna foi alterada, pois ela não é mais entendida como um *status* legal, isto é, cidadão como membro pleno de uma comunidade política particular. Hoje, ressalta-se a cidadania para além das fronteiras tradicionais do Estado-Nação.

Assim, surge o terceiro e quarto setor, que seriam movimentos sociais não centrados na figura estatal, como formas de suprir a ausência do Estado-Nação na proteção dos direitos e garantias mínimos à população, principalmente a de baixa ou nenhuma renda.

Ocorre que não há como negar a relação entre cidadania e igualdade. E, com isso, evidencia-se a importância de que o Estado-Nação mantenha um papel ativo na implementação de políticas voltadas para a proteção social.

Mesmo que haja meios alternativos de promover o bem-estar social, em nível nacional e internacional, por meio da solidariedade e do amor (atuação da família, religião, associações de bairro, ONGs, etc.), não há como esquecer o conceito moderno de cidadania que coloca no Estado-Nação a responsabilidade pela proteção do cidadão. Ainda mais quando se está diante de países em desenvolvimento, como é o caso brasileiro, que passou do Estado Social para o Estado Democrático de Direito sem ter efetivamente vivenciado o Estado Providência.

A atual Constituição Cidadã apareceu como símbolo das conquistas democráticas. Assim, mesmo que falte um longo caminho para a efetiva cidadania em território brasileiro, não há como negar que o primeiro passo foi trilhado em 1988. Por isso, a necessidade de defesa das suas normas.

Nesse contexto, em que pese o reconhecimento da subcidadania, bem como a carência na concretude de muitas normas constitucionais, é necessário reconhecer as palavras de Fernando Pessoa que constam na epígrafe do texto: *Acorda, eis o mistério ao pé de ti! Dentro o povo chora, enquanto a Constituição pede efetividade!*

Notas

¹ A própria palavra cidadão, em seu sentido etimológico, deriva da noção de cidade, daquele que habita a cidade (CRUANHES, 2000, p. 25).

² Na cidadania antiga, dos séculos V e VI a.C., os direitos eram reservados aos cidadãos, mas nem todos os homens eram cidadãos (VIEIRA, 1999, p. 217).

³ No decorrer do trabalho, será exposta a diferença que ocorreu entre a formação da cidadania brasileira, americana e de alguns países europeus.

⁴ Constitucionalismo é a teoria que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade (...) é no fundo uma teoria normativa da política, tal como a teoria da democracia ou a teoria do liberalismo (CANOTILHO, 1999, p. 47). Ainda sobre o constitucionalismo, é importante salientar a obra de Nicola Matteucci (1998, p. 318), a qual recupera a evolução histórica das Constituições.

⁵ Sobre a separação dos poderes, Cf. Montesquieu (2002, p. 165), quando o mesmo refere que, para não se abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder contenha o poder.

⁶ Consoante Konrad Hesse (1991, p. 19), "a força normativa da Constituição não reside, tão-somente, na adaptação inteligente a uma dada realidade. A Constituição jurídica logra converter-se, ela mesma, em força ativa, que se assenta na natureza singular do presente".

⁷ O coronel da Guarda era sempre a pessoa mais poderosa do município (CARVALHO, 2001, p. 41).

⁸ Para aprofundar o tema, Cf. Souza (2003).

⁹ Vale observar que, nos manuais de direito constitucional brasileiros, a concepção de cidadania é abordada apenas na sua concepção política, pois cidadão é o indivíduo que seja titular de direitos políticos de

votar e ser votado (Cf. SILVA, 1999, p. 347; BASTOS, 1999, p. 272; MORAES, 2002, p. 233 et seq.).

¹⁰ O *Dasein* pode ser traduzido como ser aí (*Da*= aí; *sein*= ser) e como pré-sença (Cf. STRECK, 2000, p. 178).

¹¹ A expressão é de Peter Häberle (1998, 2000, p. 161), elencada na obra já mencionada.

¹² Para Darcísio Corrêa (2000, p. 217), o conceito de cidadania confunde-se com os direitos humanos.

¹³ Consoante Anthony Giddens (1999, p. 38), atualmente, nenhum discurso político está completo ou manual de negócios é aceitável sem referência à globalização. Para Otfried Höffe (2005, p. 5), a globalização é uma palavra de ordem da filosofia política revestida de emoções contraditórias, em parte contendo esperanças e temores. Além disso, vem sendo empregada de maneira inflacionária e, ao mesmo tempo, em contornos tão tênues que se prefere evitá-la. Na sua primeira definição, apresenta a *globalização como crescimento e consolidação das relações internacionais*. Também, Zygmunt Bauman (1999, p. 7) refere que a *globalização* para alguns é o que se deve fazer para ser feliz; para outros, é a causa da infelicidade. Para todos, porém, *globalização* é o destino irremediável do mundo.

¹⁴ Essa é a posição de Philip McMichael e Boaventura de Souza Santos, elencada no artigo de Beilharz (2001, p. 177-205). Para eles, a globalização é uma invenção dos neoliberais.

¹⁵ Para uma leitura mais aprofundada a respeito da teoria do "agir comunicativo", Cf. Habermas (1997, p. 354).

¹⁶ Esse termo, utilizado por Habermas (1997) na obra referida, significa o ambiente no qual estão inseridos os sistemas, entre eles o Direito.

¹⁷ A expressão ONG inclui uma grande diversidade de organizações leigas e religiosas, políticas e não-políticas. Diferenciam-se por seu grau de dependência de fundos externos e de pessoal administrativo estrangeiro. Além disso, há diferenças entre ONGs cujos serviços são coordenados a partir do exterior e aquelas que trabalham de comum acordo com a população local, procurando fortalecer a capacidade de iniciativa das comunidades. Uma questão muito relevante consiste em saber se as organizações que mantêm vínculos externos e não precisam prestar contas de suas atividades contribuem de fato para desenvolver um sentimento nacional de igualdade de direitos sociais (Cf. ROBERTS, 1997, p. 5-21).

Referências

ANDRADE, Paes; BONAVIDES, Paulo. História constitucional do Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de direito constitucional. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BAUMANN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1999.

BEILHARZ, Peter. *Globalização, bem-estar e cidadania*. Revista Técnica, Rio de Janeiro, 2001.

BOFF, Leonardo. A violência contra os oprimidos: seis tipos de análise. In: DISCURSOS sediciosos. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1996.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Brançosos e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*. Coimbra: Almedina, 2006.

_____. *Direito constitucional*. Lisboa: Almedina, [199-?].

_____. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CORRÊA, Darcísio. *A construção da cidadania: reflexões histórico-políticas*. 2. ed. Ijuí: Unijuí, 2000.

CRUANHES, Maria Cristina dos Santos. *Cidadania: educação e exclusão*. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2000.

DIMENSTEIN, Gilberto. *O cidadão de papel: a infância, a adolescência e os direitos humanos no Brasil*. 19. ed. São Paulo: Ática, 2001.

GARCIA PELAYO, Manuel. *Las transformaciones del estado contemporáneo*. Madrid: Alianza, 1996.

GIDDENS, Anthony. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social democracia*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

HÄBERLE, Peter. *Libertad, igualdad, fraternidad: 1789 como historia, actualidad y futuro del estado constitucional*. Madrid: Minima Trotta, 1998.

_____. *Teoría de la constitución como ciencia de la cultura*. Madrid: Tecnos, 2000.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição*. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1991.

HÖFFE, Otfried. *A democracia no mundo de hoje*. Tradução de Tito Lívio Cruz Romão. São Paulo: M. Fontes, 2005.

LEAL, Rogério Gesta. *Teoria do estado: cidadania e poder político na modernidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

MATTEUCCI, Nicola. *Organización de poder y libertad*. Madri: Trotta, 1998.

MONTESQUIEU, Charles S. Baron de. *Do espírito das leis*. São Paulo: M. Claret, 2002.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MORAIS, José Luis Bolzan de. *As crises do estado e da constituição e a transformação espacial dos direitos humanos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

_____. ; STRECK, Lenio Luis. *Ciência política e teoria do estado*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

MOREIRA, Vital. O futuro da constituição. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2001.

MORIN, Edgar. *Amor, poesia e sabedoria*. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

ROBERTS, Bryan. A dimensão social da cidadania. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Belo Horizonte, a. 12, n. 33, fev. 1997.

ROCHA, Leonel Severo. Interpretação jurídica: semiótica, diferenciação e ação comunicativa. In: LEAL, Rogério Gesta; ARAÚJO, Ernani Bonesso (Org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2001.

_____. O direito na forma da sociedade globalizada. In: ANUÁRIO do programa de pós-graduação em direito: mestrado e doutorado. São Leopoldo: Unisinos, 2001.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SOUZA, Jessé. *A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

STRECK, Lenio. *Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

_____. *Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

VERDÚ, Pablo Lucas. *O sentimento constitucional: aproximações ao estudo do sentir constitucional como modo de integração política*. Tradução de Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

_____. *Teoría de la constitución como ciencia cultural*. Madri: Dykinson, 1998.

VIEIRA, Liszt. Cidadania e controle social. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill (Org.). *O público não-estatal na reforma do estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

_____. Cidadania global, estado nacional e espaço público transnacional. In: ARGONAUTAS da cidadania: a sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001a.

_____. Em torno do conceito de cidadania. In: ARGONAUTAS da cidadania: a sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001b.

ZALUAR, Alba. Exclusão e políticas públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 35, fev. 1997.