

CIDADANIA E DIREITO DE PARTICIPAÇÃO*

*Dalmo de Abreu Dallari***

1. A CIDADANIA NA ANTIGÜIDADE

A noção de cidadania, ligada a uma circunstância fundamental da pessoa humana, é essencial para a concepção e a realização da sociedade democrática do século XXI. Para que se apreenda o significado da cidadania e porque ela é proclamada como um dos fundamentos da república no Brasil, é importante ir às origens, conhecer as primeiras afirmações da cidadania, e acompanhar sua evolução através da história, inclusive as manipulações que se fizeram em torno dela, utilizando-a para a afirmação de uma sociedade de pessoas livres e, ao mesmo tempo, para a imposição de discriminações.

As primeiras reflexões sobre a cidadania encontram-se na obra de um dos grandes filósofos da Grécia antiga, o ateniense Sólon, que viveu nos séculos VII e VI antes da era Cristã e cujos pensamentos são expostos com muita clareza e objetividade na obra *Sólon de Atenas*, de Gilda Naécia Maciel de Barros, professora da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. Nessa obra é dada grande ênfase aos ensinamentos e às ponderações de Sólon sobre a cidadania, ficando evidente que já se ligava a noção de cidadania ao ideal de uma sociedade livre, cujo governo deveria incluir um papel ativo de uma parte considerável do povo, que eram os cidadãos. Assinalando que, a par de importantes reformas políticas e jurídicas realizadas em Atenas, Sólon atuou também como educador, sobretudo

* Artigo publicado em francês sob o título *Citoyenneté et droit de participation*, in: *Le sujet dans la Cité. Revue Internationale de Recherche Biographique*. Paris, n. 3. P. 60-68. nov. 2012.

** Professor Emérito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professor e Orientador dos Cursos de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP. Ex-Diretor da Faculdade de Direito da USP

educador para a cidadania, Gilda de Barros assim ressalta este aspecto da contribuição de Sólon: "Acreditando que a saúde de um organismo político não só depende das instituições que o integram, como também dos indivíduos encarregados de representar os integrantes e de cada membro da comunidade, julgou ele encontrar na formação do caráter um meio mais seguro de garantir a manutenção do equilíbrio social. Ensinando aos atenienses que todo cidadão -governante e governado- é o construtor da ordem, guardador da lei e responsável direto pelos males da vida pública"³.

Ainda na Grécia, tem grande importância para a fixação do conceito de cidadania e a compreensão de seu significado político a obra de Aristóteles, sobretudo seu tratado sobre *A Política*, no qual faz referência expressa e minuciosa ao cidadão e à cidadania, complementando referências feitas em trabalhos anteriores. Diz, então, Aristóteles, que "é cidadão aquele que uma parte legalmente admitida na autoridade deliberativa e na autoridade judiciária", acrescentando em seguida: "chamamos cidade à multidão de cidadãos capaz de se bastar a si mesma e de obter, em geral, tudo o que é necessário à sua existência"⁴

Na seqüência da história, Roma, pela ação de líderes políticos e de pensadores que haviam estudado na Grécia ou conheciam as obras de autores gregos, também adotou e desenvolveu a noção de cidadania, que foi usada para indicar a situação política de uma pessoa e os direitos que essa pessoa tinha ou podia exercer, como também para estabelecer uma nítida distinção entre os romanos e os não-romanos. A noção romana de cidadania exerceu influência direta na definição de alguns aspectos fundamentais da ordem política estabelecida na

3 Gilda Naécia Maciel de Barros, *A Cidadania Antiga*, São Paulo, Ed. Humanitas, 1999, págs.59/60.

4 Aristóteles, *A Política*, Livro 3º, Cap. 1º, § 8º.

França e, a partir dela, em grande parte do mundo, a partir das revoluções burguesas do século dezoito, sendo oportuno e conveniente relembrar alguns de seus pontos básicos. Numa consideração mais ampla, pode-se dizer que a sociedade romana fazia discriminações e separava as pessoas em classes sociais, mas em consequência das conquistas políticas internas e internacionais ocorreu uma evolução, na qual a noção de cidadania teve muita importância.

Havia, em primeiro lugar, a distinção entre os romanos e os estrangeiros, mas os romanos não eram considerados todos iguais, existindo várias categorias. Em relação à liberdade das pessoas era feita a diferenciação entre livres e escravos, surgindo depois a categoria dos libertos, mas entre os que eram livres também não havia igualdade, fazendo-se uma distinção entre os patrícios, membros das famílias mais importantes que tinham participado da fundação de Roma e por isso considerados nobres, e os plebeus, que eram pessoas comuns e não tinham o direito de ocupar todos os cargos políticos. Com o tempo foram sendo criadas categorias intermediárias, para que alguns plebeus recebessem um título que os colocava mais próximos dos patrícios e lhes permitia ocupar os cargos mais importantes. Um registro minucioso dessa evolução, e que interessa bastante ao estudo do significado e da evolução da cidadania, foi feito por Geraldo de Ulhoa Cintra, em sua obra denominada, precisamente, *De Statu Civitatis*.

Quanto à possibilidade de participar das atividades políticas e administrativas havia uma distinção importante entre os próprios romanos. Em princípio, os romanos livres tinham a cidadania, eram, portanto, cidadãos, mas nem todos podiam ocupar os cargos políticos, como o de senador ou de magistrado, nem os mais altos cargos adminis-

trativos. Como observa Ulhoa Cintra "a plenitude de capacidade jurídica está ínsita à cidadania, de tal modo que essa mesma capacidade jurídica romana só se perde perdendo a cidadania". Outro aspecto importante é que se fazia uma distinção entre *cidadania* e *cidadania ativa*. Só os cidadãos ativos tinham o direito de participar das atividades políticas e de ocupar os postos mais importantes de administração pública⁵. Uma particularidade que deve ser ressaltada é que as mulheres não tinham a cidadania ativa e por esse motivo nunca houve mulheres no Senado nem nas magistraturas romanas.

2. A CIDADANIA NA ORDEM POLÍTICA BURGUESA

Muitos séculos depois, no século XVIII, vários pontos da concepção antiga de cidadania foram retomados e postos em prática, mas com nova configuração, que refletia as circunstâncias políticas. Isso aconteceu com maior evidência teórica e prática na França, ao ser implantada uma nova ordem política em decorrência da revolução burguesa. Como é sobejamente conhecido, entre os principais objetivos dos revolucionários estavam a liberdade, para os indivíduos e o patrimônio, e a igualdade, para eliminação dos privilégios, inclusive o privilégio de participar do poder político. Essas eram aspirações dos burgueses e também das camadas mais pobres da população, os trabalhadores, pois a parcela do povo que trabalhava em regime extremamente pesado, com longas jornadas, salários baixos e sem nenhuma proteção aspirava por igualdade, achando que se todos fossem iguais as pessoas mais humildes também poderiam participar do governo e desse modo as leis seriam mais justas. E a cidadania passou a ser um ponto fundamental da linguagem revolucionária, entendendo-se que se

5 Geraldo de Ulhoa Cintra, *De Statu Civitatis*.

todos fossem cidadãos e cidadãs ninguém sofreria arbitrariedades e todas as pessoas, homens e mulheres, teriam o direito de participar do governo.

Essa crença na garantia da igualdade de direitos sofreu um sério abalo quando, em 1789, a Assembléia Nacional aprovou um documento sobre os direitos fundamentais, denominando-o "Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão". Houve protestos veementes de algumas líderes femininas, que o consideraram discriminatório, e uma delas, Olympe de Gouges, apresentou o projeto de uma "Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã", tendo a ingenuidade de escrever, na apresentação do projeto, que o dedicava à rainha Maria Antonieta. A Assembléia reagiu indignada, não tomou conhecimento do projeto e, mais do que isso, denunciou a autora como inimiga da Revolução, tendo sido ela condenada à pena de morte, morrendo guilhotinada.

No ano de 1791 a Assembléia aprovou a primeira Constituição francesa e aí já se estabeleceram regras que deformavam completamente a idéia de cidadania como expressão de igualdade e do direito de participação política. Recuperando a antiga diferenciação romana entre cidadania e cidadania ativa, os constituintes estabeleceram que para ter participação na vida política, votando e recebendo mandato e ocupando cargos no governo e na Administração Pública, era preciso ser cidadão ativo. E na própria Constituição ficou expresso que para ter a cidadania ativa era necessário ser francês, estando implícito que se referiam apenas ao sexo masculino, ter uma renda anual elevada e não ser empregado de ninguém, exigências que só podiam ser atendidas pelos homens ricos, ou seja, os burgueses.

Essa contradição na aplicação do princípio da igualdade foi reconhecida por Dominique Schnapper como uma peculiaridade histórica da França, como se pode constatar em sua obra *Qu'est-ce que*

la citoyenneté ? (Paris, Éd. Gallimard, 2000), onde ele faz esta observação sobre a igualdade: "Reste que ce principe s'est appliqué de manières fort différentes. La communauté des citoyens est historiquement née em France sous la forme d'une communauté des propriétaires et chefs de famille, alors seuls consideres comme autonomes et responsables, c'est-à-dire pleinement "humains". Après avoir proclamé l'universalité du citoyen, les révolutionnaires français ont introduit la distinction entre la citoyenneté, accordée à tous, et l'exercice politique de la citoyenneté, reserve à certains" (pág.145).

A partir da adoção da Constituição a cidadania continuou a indicar o conjunto de pessoas vinculadas juridicamente ao Estado, mas deixou de ser um símbolo da igualdade de todos e com a diferenciação entre cidadãos comuns e cidadãos ativos passou a designar uma nova classe de privilegiados.

3. A CIDADANIA NA ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

a) A Cidadania na Primeira Constituição brasileira

A noção de cidadania foi introduzida no sistema jurídico-político brasileiro em 1824, com a aprovação da primeira Constituição do Brasil. Para se ter idéia dos avanços ocorridos e de sua caracterização, será interessante confrontar as disposições da primeira Constituição, de 1824, com as da atual Constituição, de 1988.

Fortemente influenciados pelos filósofos políticos franceses, os líderes da primeira assembleia constituinte brasileira deram bastante ênfase à noção de cidadania. Com efeito, o Título 2º foi denominado "Dos Cidadãos Brasileiros" e nele foram incluídos três artigos. O primeiro deles, o artigo 6º, começa pelas palavras "São Cidadãos Brasilei-

ros" e faz em seguida uma enumeração, em cinco incisos, dos requisitos para que alguém fosse considerado brasileiro, começando pelos nascidos no Brasil e concluindo pela figura dos "estrangeiros naturalizados, qualquer que seja a sua Religião", dispondo que a lei determinaria as qualidades precisas para obtenção da Carta de naturalização. No artigo 7º dispõe-se, em três incisos, sobre quem "Perde os Direitos de Cidadão Brasileiro". E o artigo 8º especifica duas hipóteses de suspensão do exercício dos Direitos Políticos, que eram, em primeiro lugar, por incapacidade física ou moral e, a par disso, "por sentença condenatória a prisão, ou degredo", enquanto durassem os seus efeitos.

Mais adiante, no Capítulo VII, intitulado "Das Eleições", a Constituição fixou uma série de regras sobre o sistema eleitoral. Foram estabelecidas aí inúmeras restrições à cidadania, prevendo-se a eleição indireta dos Deputados, Senadores e Membros dos Conselhos das Províncias. Eles seriam eleitos por um colégio eleitoral escolhido pela massa dos cidadãos ativos, em eleições primárias realizadas nas Assembléias Paroquiais, mas nelas estavam impedidos de votar os que, embora cidadãos, fossem enquadrados em certas categorias ali especificadas. É interessante assinalar que, refletindo a influência francesa, estabeleceu-se que não poderiam votar nas Assembléias Paroquiais, entre outros, os "criados de servir" e "os que não tiverem de renda líquida anual cem mil réis por bens de raiz, indústria, comércio ou Emprego". Além disso, também na linha da garantia de privilégios para os mais ricos, estabeleceu-se que no segundo nível, nas eleições para Deputados, Senadores, não poderiam votar os que, embora escolhidos nas eleições primárias para compor o colégio eleitoral, não tivessem de renda líquida anual duzentos mil réis por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego.

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA

Embora só apareça discretamente a referência a cidadãos ativos, no ponto em que são fixadas as regras do sistema eleitoral, a distinção entre cidadania e cidadania ativa fica óbvia. Isso foi bem observado por Pimenta Bueno em seus comentários à Constituição do Império, onde esclarece que a qualidade de nacional ou brasileiro é distinta da de cidadão ativo. E acrescenta que se diz *ativo* para diferenciar de simples cidadão, que é sinônimo de nacional⁶. Na realidade, como se viu acima, fez-se a discriminação com base em critérios econômicos, quanto ao exercício dos direitos políticos. Outro ponto que merece referência é que se manteve também a exclusão das mulheres do exercício dos direitos políticos, o que, obviamente, tinha por efeito a limitação expressiva de seus direitos de cidadania ou, seja, a negação da cidadania ativa. Essa exclusão só foi eliminada em 1933, por um decreto do governo provisório, que permitiu às mulheres a participação, como eleitoras e candidatas, dando-lhes, portanto, a cidadania ativa, nas eleições para a Constituinte. Na seqüência, a Constituição de 1934 tornou definitiva a aquisição da cidadania ativa pelas mulheres.

b) Cidadania e Direitos Humanos na Constituição Brasileira de 1988.

A Constituição brasileira de 1988 dá ênfase especial à cidadania, que é afirmada como princípio fundamental da República, ficando implícito que ela foi aí utilizada com o sentido mais amplo que adquiriu modernamente e que vai além da afirmação da nacionalidade. Com efeito, esta é tratada no Título II, que se refere aos Direitos e Garantias Fundamentais, sendo objeto de um capítulo especial, o Capítulo III, intitulado "Da Nacionalidade".

⁶ José Antônio Pimenta Bueno, *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*, Rio de Janeiro, Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 1959, págs.439 e 440.

dade" e iniciado pelo artigo 12 da Constituição, que estabelece: "São brasileiros...", fazendo em seguida a distinção entre natos e naturalizados e prevendo algumas conseqüências em decorrência dessa diferenciação.

Diz o artigo 1º da Constituição que a República Federativa do Brasil "Constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:... II. a cidadania;". Esse tratamento constitucional da expressão "cidadania", dando-lhe a condição de fundamento da República, deixa evidente que ela foi aí utilizada com o significado mais moderno, definido pelo novo constitucionalismo decorrente da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Nessa concepção, a cidadania compreende um conjunto de direitos humanos, tanto individuais quanto sociais, tanto civis e políticos quanto econômicos, sociais e culturais. Ter a cidadania é ser titular desses direitos e ter legitimidade para a participação ativa na vida da sociedade, inclusive no governo, bem como para agir, por todos os meios constitucionalmente previstos, para exigir o respeito aos direitos fundamentais e sua efetivação no plano concreto.

Quanto ao significado da cidadania na Constituição brasileira são muito precisos e esclarecedores os comentários do eminente constitucionalista José Afonso da Silva. Ressaltando a existência de uma nova dimensão da cidadania, construída sob influência do enriquecimento dos direitos fundamentais da pessoa humana, ele acentua algumas decorrências da máxima importância. Assim, nessa nova concepção a cidadania qualifica os participantes da vida do Estado e exige o reconhecimento do indivíduo como pessoa integrada na sociedade estatal. Além disso, a nova cidadania tem conexão com os conceitos de *soberania popular*, com os direitos políticos e com o conceito de *dignidade da pessoa humana*.

Tendo por base esses elementos, o eminente jurista conclui categoricamente:

“A cidadania, assim considerada, consiste na consciência de pertinência à sociedade estatal como titular dos direitos fundamentais, da dignidade como pessoa humana, da integração participativa no processo do poder, com a igual consciência de que essa situação subjetiva envolve também deveres de respeito à dignidade do outro, de contribuir para o aperfeiçoamento de todos. Essa cidadania é que requer providências estatais no sentido da satisfação de todos os direitos fundamentais em igualdade de condições”⁷.

4. CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS: VALORES UNIVERSAIS

Em conclusão, a cidadania, em sua concepção moderna, é mais do que uma circunstância jurídica ligada aos direitos políticos. Ela compreende também os direitos políticos, porém, muito mais do que isso, ela implica a exigência de respeito e efetivação de todos direitos fundamentais da pessoa humana, que são inerentes à natureza humana e iguais para todos os seres humanos, sem qualquer discriminação. Ser cidadão e exercer a cidadania é ter respeitada sua dignidade humana e respeitar a dos outros, é trabalhar permanentemente pelo bem comum, exigindo o respeito aos direitos individuais de todos, sem egoísmo, sem preconceitos, sem discriminações e com espírito de solidariedade.

Exercer a cidadania é defender e procurar efetivar os seus próprios direitos, respeitando os direitos dos demais e contribuindo para que eles também sejam efetivados. Exercer a cidadania é agir solidariamente na comunidade, assumindo responsabilidades e participando ativamente das decisões de interesse comum. Exercer a cidadania é buscar, por meios pacíficos, a construção de uma socieda-

7 José Afonso da Silva, *Comentário Contextual à Constituição*, São Paulo, Ed.Malheiros, 2005

de justa e democrática, na qual a pessoa humana, universalmente considerada, seja o primeiro dos valores e todos sejam livres e iguais em dignidade e direitos.

BIBLIOGRAFIA BÁSICA

BARROS, Gilda Naécia Maciel de, *Sólon de Atenas - A Cidadania Antiga*, São Paulo, Humanitas, 1999

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita e, *A Cidadania Ativa*, São Paulo, Atica, 1996 (2^a.ed.)

CINTRA, Geraldo de Ulhoa, *De Statu Civitatis*, São Paulo, sem editora, 1963

DALLARI, Dalmo de Abreu, *Direitos Humanos e Cidadania*, São Paulo, Moderna, 2004 (2^a.ed.)

KYMLICKA, Will, *Multicultural Citizenship*, Oxford, Clarence Press, 1995

LAZZARI, Francesco, *L'Altra faccia della cittadinanza*, Milão, Franco Angeli, 1994

SANTOS, Milton, *O Espaço do Cidadão*, São Paulo, Nobel, 1996

SCHNAPPER, Dominique, *Qu'est-ce que la citoyenneté ?* Paris, Gallimard, 2000

SOUSA JR, José Geraldo de, *Idéias para a Cidadania e para a Justiça*, Porto Alegre, Fabris, 2008