

O PROCESSO HISTÓRICO DE AMPLIAÇÃO DA CIDADANIA

Daniela Mesquita Leutchuk de Cademartori*

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO; 2. CIDADANIA E DEMOCRACIA; 3. BREVES OBSERVAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE AMPLIAÇÃO DA CIDADANIA:
3.1 A PRÉ-HISTÓRIA DA CIDADANIA: A CIDADANIA DAS CIDADES-ESTADO;
3.2 DOS DIREITOS CIVIS AOS SOCIAIS: 3.2.1 A cidadania do Estado liberal;
3.2.2 A cidadania no Estado Social; **4. CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS**

RESUMO

Este artigo reflete sobre o processo histórico de ampliação da cidadania a partir da constatação da sua necessidade para a compreensão da cidadania atual. Inicialmente relaciona-se o conceito de cidadania com a democracia – considerando ser a segunda o meio através do qual a primeira se concretiza – a fim de, analisar a pré-história de ambas, nas cidades-estado greco-romanas, organizações sociais de democracia direta, basilares para a compreensão das concepções que surgem a partir da modernidade. No momento seguinte, o objeto é a cidadania moderna, consubstanciada na chamada era liberal – a partir das Revoluções inglesa e francesa – e a influência exercida pela luta pelos direitos sociais, bandeira fundamental dos trabalhadores dos séculos XIX e XX.

Palavras-chave:

Resumen

Ese artículo reflexiona sobre el proceso histórico de ampliación de la ciudadanía a partir de la constatación de su necesidad para la comprensión de la ciudadanía actual. Inicialmente relacionase el concepto de ciudadanía con la democracia – considerando ser la segunda el medio por lo cual la primera se concretiza – con objetivo de, analizar la prehistoria de ambas, en las ciudades-estado greco-romanas, organizaciones de democracia directa, basilares para la comprensión de las concepciones que surgen a partir de la modernidad. En la secuencia, el objeto es la ciudadanía moderna, consubstanciada en la llamada era liberal – a partir de las Revoluciones inglesa y francesa – y la influencia ejercida por la lucha por los derechos sociales, bandera fundamental de los trabajadores de los siglos XIX y XX.

Palabras-clave:

* Doutora em Direito do Estado e Mestre em Instituições Jurídico-Políticas pela UFSC. Professora do Curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI e da graduação em Direito da Faculdade de Ciências Sociais de Florianópolis- CESUSC e da UNIVALI. **E-MAIL:** daniela_cademartori@yahoo.com.br

1. INTRODUÇÃO

O que empresta sentido às instituições jurídico-políticas, enquanto expressões da vida cultural, é a análise do contexto histórico de seu surgimento e desenvolvimento. Assim, a reflexão sobre o processo histórico de ampliação da cidadania é fundamental para que possamos compreender como essa questão é posta hoje.

Nessa trilha, este artigo trata do processo histórico que levou a sociedade ocidental a conquistar uma série de direitos caracterizadores da cidadania atual. Inicialmente busca-se o conceito de cidadania em sua relação com a democracia para, logo após, abordar-se a pré-história de ambas, nas cidades-estado greco-romanas, organizações sociais de democracia direta, basilares para a compreensão das concepções que surgem a partir da modernidade. No momento seguinte, o objeto é a cidadania moderna, consubstanciada na chamada era liberal – a partir das Revoluções inglesa e francesa – e a influência exercida pela luta pelos direitos sociais, bandeira fundamental dos trabalhadores dos séculos XIX e XX.

Cidadania não é uma definição estanque, mas um conceito histórico, o que significa que seu sentido varia no tempo e no espaço. O que muda, de um Estado-nação para outro, não são só as regras que definem quem é ou não cidadão (*ius soli* ou *sanguinis*); também são distintos os direitos e deveres que caracterizam o cidadão em cada um deles. Em cada um desses espaços territoriais, sociais e políticos, ao longo do tempo, o conceito de cidadania tem se alterado, seja incorporando ou não os imigrantes, seja no que se refere ao grau de participação dos diferentes grupos, seja no tocante à proteção propiciada pelo Estado aos que dela necessitam.

2. CIDADANIA E DEMOCRACIA

Thomas Humphrey Marshall, menos com base na lógica do que na história, divide o conceito de cidadania em três partes: a civil, a política e a social¹, vinculando-a a correlatos direitos.

¹Sobre os pressupostos metodológicos da teoria de Marshall, alguns esclarecimentos iniciais possibilitam verificar quais as hipóteses e problemas a partir dos quais o autor trabalhou. Na conferência “Cidadania e classe social”, ele inicia suas formulações a partir dos trabalhos de outro Marshall, Alfred. Este último havia se perguntado “se há base sólida para a opinião segundo a qual o progresso das classes trabalhadoras tem limites que não podem ser ultrapassados.” Consciente de que tal preocupação poderia o ter vinculado a correntes socialistas, ele partia da seguinte hipótese: prosseguindo o “progresso”, mesmo que vagarosamente, este elemento seria capaz de fazer de todo o homem um “cavalheiro”. Neste sentido, ele afirmava: “Quando o avanço técnico houver reduzido o trabalho pesado a

Assim, os direitos civis são os necessários à liberdade individual, salientando-se aqui, as liberdades de ir e vir, de imprensa, de pensamento, de fé, à propriedade, de concluir contratos válidos e à justiça. Esta última “difere [das outras] porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual. Isto nos mostra que as instituições mais intimamente associadas com os direitos civis são os tribunais de justiça.” (MARSHALL, 1967, p. 63-4).

De seu lado, os direitos políticos compreendem o direito do cidadão de “participar no exercício do poder político”, seja como eleitor ou como integrante de organismo político investido de autoridade. Eles correspondem às instituições parlamentares e aos conselhos dos Governos locais. Já os direitos sociais referem-se

[...] a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele[s] são o sistema educacional e os serviços sociais. (MARSHALL, 1967, p. 63-4)

Deste modo, parte-se de uma definição inicial de cidadania que tem como pressuposto o reconhecimento por parte do Estado aos indivíduos que o integram de uma série de direitos. São direitos iniciais da cidadania no Estado liberal os direitos civis e os políticos, estes últimos envolvendo a participação

um mínimo, e esse mínimo for dividido em pequenas parcelas entre todos, então se considerarmos as classes trabalhadoras como homens que tenham trabalho excessivo a fazer, as classes trabalhadoras terão sido abolidas.” (MARSHALL, A. *The future of the Working Classes* apud MARSHALL, 1967, p. 59; 61)

A partir destas observações iniciais, T. H. Marshall, propõe a substituição da expressão “cavalheiro”, pela expressão “civilizado” e por consequência chega a afirmação de que “[...] a reivindicação de todos para gozar dessas condições é uma exigência para ser admitido numa participação na herança social, o que, por sua vez, significa uma reivindicação para serem admitidos como membros completos da sociedade, isto é, como cidadãos.” (MARSHALL, 1967, p. 61)

T. H. Marshall observou que se Alfred Marshall tivesse identificado a vida do cavalheiro com o *status* de cidadania, ele teria expressado o seu ideal em termos de direitos legais e todos os homens como sujeitos. Para tanto, o Estado precisaria concedê-los, o que lhe pareceria deplorável. Seu ideal envolvia um modo de viver que brotaria de dentro de cada homem e não como algo imposto do exterior. “Ele reconheceu somente um direito incontestável, o direito das crianças serem educadas, e neste único caso ele aprovou o uso de poderes coercivos pelo Estado para atingir seu objetivo.” (MARSHALL, 1967, p. 62)

Posta a questão a partir destes pressupostos, o autor passa a rever a hipótese de Alfred Marshall, isto é, saber se: “[...] ainda é verdade que a igualdade básica, quando enriquecida em substância e concretizada nos direitos formais da cidadania, é consistente com as desigualdades das classes sociais? Sugerirei que nossa sociedade de hoje admite que os dois ainda são compatíveis, tanto assim que a cidadania em si mesma se tem tornado, sob certos aspectos, no arcabouço da desigualdade social legitimizada. É, ainda verdade que a igualdade básica pode ser criada e preservada sem invadir a liberdade de mercado competitivo? Óbvio, isto não é verdade. Nosso sistema de hoje é francamente um sistema socialista, não do tipo cujos autores estão, como Marshall, ansiosos para diferenciá-lo do socialismo. Mas é igualmente óbvio que o mercado ainda funciona dentro de certos limites. É isto uma característica inevitável da cidadania moderna – inevitável e irreversível?” (MARSHALL, 1967, p. 62-3)

Assim é que, o primeiro passo de T. H. Marshall, será abordar os problemas atuais a partir da “escavação do subsolo da história passada”.

dos indivíduos nos destinos da sociedade, votando e sendo votados. Ter direito a participar dos destinos da sociedade significa ter direito à democracia.

No entanto, direitos civis e políticos não garantem a democracia sem os direitos sociais, os quais possibilitam a participação do indivíduo na riqueza coletiva: o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, a uma velhice tranqüila. Reflexamente pode-se afirmar, junto com Norberto Bobbio, que é a própria democracia que leva aos direitos sociais ao mesmo tempo em que determina a passagem do Estado Liberal ao Estado Social:

A partir do momento em que o voto foi estendido aos analfabetos tornou-se inevitável que estes pedissem ao estado a instituição de escolas gratuitas; com isto, o estado teve que arcar com um ônus desconhecido pelo estado das oligarquias tradicionais e da primeira oligarquia burguesa. Quando o direito de voto foi estendido também aos não-proprietários, aos que nada tinham, aos que tinham como propriedade tão-somente a força de trabalho, a conseqüência foi que se começou a exigir do estado a proteção contra o desemprego e, pouco a pouco, seguros sociais contra as doenças e a velhice, providências em favor da maternidade, casas a preços populares, etc. Assim aconteceu que o estado de serviços, o estado social, foi agrado ou não, a resposta a uma demanda vinda de baixo, a uma demanda democrática no sentido pleno da palavra." (BOBBIO, 1984. p. 34-5)

O vínculo entre direitos civis e políticos e democracia decorre da segunda ser o meio através do qual a cidadania se concretiza. No início da idade moderna, dois eventos históricos foram capazes de romper o princípio de legitimidade então vigente, instaurando a concepção de cidadania moderna: as lutas que culminaram na Declaração dos Direitos do Homem nos Estados Unidos da América do Norte e na França. Se anteriormente, o princípio de legitimidade baseava-se nos deveres dos súditos, a partir destes acontecimentos, passava a basear-se nos direitos do cidadão.

Desse momento em diante todos os tipos de luta foram travados para que se ampliasse o conceito e a prática de cidadania e o mundo ocidental o estendesse para mulheres, crianças, minorias nacionais, étnicas, sexuais, etárias. Nesse sentido pode-se afirmar que, na sua acepção mais ampla, cidadania é a expressão concreta do exercício da democracia. (PINSKY, 2003, p. 10)

Para Norberto Bobbio, a única maneira de se compreender a democracia enquanto contraposta a outras formas autoritárias de governo, é aquela que a

considera como “um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem ‘quem’ está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais ‘procedimentos’.” Para que a decisão seja considerada decisão coletiva é preciso que seja tomada com base em regras que estabelecem quais os indivíduos autorizados a tomar as decisões que irão vincular todos os membros do grupo e quais os procedimentos. Bobbio acrescenta três condições para a existência da democracia. A primeira diz respeito aos sujeitos que irão tomar as decisões coletivas: “um regime democrático caracteriza-se por atribuir este poder (que estando autorizado pela lei fundamental torna-se um direito) a um número muito elevado de integrantes do grupo.” É preciso um juízo comparativo com base nas circunstâncias históricas para saber o número necessário daqueles que têm direito ao voto, a fim de considerar um regime democrático ou não. A segunda condição relaciona-se às modalidades de decisão. Neste caso a regra fundamental é a da maioria. Finalmente, pela terceira condição as alternativas postas aos chamados a decidir deverão ser reais e os mesmos devem ser colocados em posição de escolher entre uma ou outra. Como corolário, tem-se que o Estado Liberal é um pressuposto histórico e jurídico do Estado Democrático, já que deverão ser garantidos aos chamados a decidir os direitos de liberdade (de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, etc.) (BOBBIO, 1986b, p. 18, 19 e 20)

Resumindo, a democracia é “um conjunto de regras [...] para a solução dos conflitos sem derramamento de sangue”. O bom governo democrático é aquele que respeita rigorosamente as regras, donde se conclui, “tranqüilamente, que a democracia é o governo das leis por excelência”. (BOBBIO, 1986a, p. 170-1)

Por outro lado, o reconhecimento - por parte de um Estado determinado - desta capacidade política e jurídica é o elemento que constitui os indivíduos em cidadãos. É de advertir-se que mesmo em regimes democráticos, diferentes disposições legais podem favorecer ou restringir de modo mais ou menos aberto e sutil, o exercício efetivo destes direitos,

O fato de que a cidadania pressupõe o reconhecimento de direitos por parte de um Estado determinado suscita a questão do nacionalismo. Este, diz José Rubio Carracedo, coloca um sério problema tanto à cidadania quanto aos direitos humanos:

E isso é assim porque o nacionalismo segue uma lógica distinta, senão contraposta, a que seguem os anteriores. Trata-se de uma lógica tendencialmente inclusiva que, por isso mesmo, resulta ser excessivamente excludente (pureza étnica, direitos históricos, língua própria, etc.). Não obstante, é possível uma concepção moderada do nacionalismo que não só é legítima, como também compatível - e até exigível - com o conceito complexo de cidadania e dos direitos humanos, ainda que implique um esforço ímprobo de equilíbrio e de coragem.²

Embora aqui se afirme a existência de um processo de ampliação de direitos, que se desenvolve a partir da atribuição dos mesmos apenas para um pequeno grupo, de modo algum este processo pode ser visto como uma seqüência obedecida por todos os Estados. Se hoje não existem democracias no Ocidente em que as mulheres não tenham direitos políticos, nem sempre foi assim. Estes direitos já estiveram vinculados à propriedade de bens, à renda, à titularidade de cargos, etc. Mesmo a concepção que alicerça os direitos sociais - a de que o poder público deve garantir a "participação na riqueza coletiva" - não é pacífica no Ocidente, sendo muitas vezes confundida com mero assistencialismo.

3. O PROCESSO DE AMPLIAÇÃO DA CIDADANIA

3.1 A PRÉ-HISTÓRIA DA CIDADANIA: A CIDADANIA DAS CIDADES-ESTADO

A etimologia da palavra cidadania revela a essência da sua origem histórica. Os romanos haviam traduzido *Polites*, para *cives*, significando o termo aquele que é sócio da *civitas* ou *polis*. Os cidadãos são os que participam de forma direta do funcionamento da cidade-estado. (COMPARATO, 1993, p. 85)

Embora a idéia de democracia, enquanto participação popular sobre as questões que envolvem os destinos da coletividade tenha surgido pela

² "Y ello es así porque el nacionalismo sigue una lógica distinta, si no ya contrapuesta, a la que siguen los anteriores. Se trata de una lógica tendencialmente incluyente que, por lo mismo, resulta excesivamente excluyente (pureza étnica, derechos históricos, lengua propia, etc.). No obstante, cabe una concepción moderada del nacionalismo que no sólo es legítima, sino también compatible - y hasta exigible - con el concepto complejo de ciudadanía y de los derechos humanos, aunque implique un esfuerzo ímprobo de equilibrio y de coraje." (RUBIO CARRACEDO, 2000, p. 11)

primeira vez na Antiguidade, a cidadania dos Estados-nacionais contemporâneos é um fenômeno único na História. Não existe neste sentido, uma continuidade do mundo antigo e muito menos um desenvolvimento progressivo que unisse o mundo contemporâneo ao antigo. "São mundos diferentes, com sociedades distintas, nas quais pertencimento, participação e direitos têm sentidos diferentes." (GUARINELLO, 2003, p. 29)

Na Antiguidade, as instituições políticas surgem em uma organização específica: as cidades-estado. A definição dessas organizações é imprecisa tendo em vista que elas eram muito diferentes entre si:

[...] nas dimensões territoriais, riquezas, em suas histórias particulares e nas diferentes soluções obtidas, ao longo dos séculos, para soluções de conflitos de interesses entre seus componentes. A maioria delas nunca ultrapassou a dimensão de pequena unidade territorial, abrigando alguns milhares de habitantes – não mais que cinco mil, quase todos envolvidos com o meio rural. Outras, de porte médio, chegaram a congregar vinte mil pessoas. Algumas poucas, portos comerciais, ou centros de grandes impérios, atingiram a dimensão de verdadeiras metrópoles, com mais de cem mil habitantes – e, por vezes, como na Roma imperial, chegaram à escala de um milhão de pessoas." (GUARINELLO, 2003, p. 30)

Também sua história possui uma localização geográfica circunscrita, as margens do mar Mediterrâneo. Entre os séculos IX e VII a. C., esta região passou por grandes transformações econômicas e sociais: de uma área periférica, influenciada pelos grandes Impérios localizados no Oriente Médio, tornou-se um pólo de intenso intercâmbio de bens, pessoas e idéias. Esta verdadeira "revolução", foi causada, entre outras razões pela necessidade dos Impérios do Oriente Médio de obter uma preciosa matéria-prima, o ferro. Além da difusão da utilização desse metal, são deste período outras inovações técnicas, tais como a arquitetura em pedra, a escrita alfabética, etc.

Não é fácil ter noção do que isso representou à época, uma verdadeira 'revolução industrial' sem indústria. O aumento populacional foi visível em todo o Mediterrâneo. Gregos e fenícios fundaram colônias por toda parte – norte da África, sul da Espanha, Mar Negro e Itália -, levando consigo uma forma de organização social peculiar: a cidade-estado. (GUARINELLO, 2003, p. 31)

As cidades-estado eram formadas, de modo geral, por associações de proprietários privados de terra. Estas aglomerações estabeleceram desde o

início o fechamento de territórios agrícolas específicos. A organização comunitária criada propiciava a exclusão dos estrangeiros da propriedade das terras e a proteção coletiva das agressões externas. Os conflitos internos eram solucionados comunitariamente, através de mecanismos públicos. "Aqui reside a origem mais remota da política, como instrumento de tomada de decisões coletivas e de resolução de conflitos, e do Estado, que não se distinguia da comunidade, mas era sua própria expressão." (GUARINELLO, 2003, p. 32-33)

É assim que, em suas origens, o espaço de poder das cidades-estado era formado por decisões coletivas que iam desde conselhos de anciões (Senado romano, *gerousia* em Esparta) ou mesmo assembleias de cidadãos (*boulé* em Atenas). No caso destas últimas, as atribuições eram amplas, incluídas dentre elas a constituição das magistraturas e, depois, os tribunais.

Foi o espaço de uma lei comum, que obrigava a todos e que se impôs como norma escrita, fixa, publicizada e coletiva. Mas o espaço público abrangia igualmente áreas que hoje não definiríamos como 'políticas' em sentido estrito: o culto comum a divindades que eram próprias de cada cidade-estado, as festividades coletivas, seguindo calendários que também eram exclusivos, matrimônio geralmente endogâmico, direito de comerciar bens imóveis e móveis etc. Por fim, e de forma bem acentuada, um exército comum, que garantia a defesa do território [...] num mundo competitivo, fragmentado e guerreiro. (GUARINELLO, 2003, p. 33)

É preciso não confundir as cidades-estado, detentoras de um sentido comunitário muito mais forte, com os Estados-nacionais contemporâneos. Aquelas eram, acima de tudo, comunidades imaginárias:

Ao contrário do que pregava a historiografia tradicional, não eram primevas, originais ou naturais, nem tampouco o resultado da divisão e subdivisão progressiva de um grupo de famílias. [...] Sua identidade comunitária foi construída ao longo do tempo, a partir de populações muitas vezes díspares, sem unidade étnica ou racial. Foi criada e recriada, reforçada e mantida por mecanismos que produziram o cidadão ao mesmo tempo em que faziam nascer cultos comuns, moeda cívica, língua, leis, costumes coletivos – modos de a comunidade fechar-se sobre si mesma e definir seu território. (GUARINELLO, 2003, p. 34)

As regras que estabeleciam, em cada uma delas, o pertencimento legítimo à comunidade, demonstram o caráter "construído das cidades-estado":

apresentavam-se como derivadas de um ancestral comum, divindade ou herói ou mesmo de um grupo de famílias originárias.

O grau efetivo de permeabilidade do acesso a essas comunidades mostra uma tendência geral ao fechamento. As variações dependiam das situações locais. No século V a. C. em Atenas somente eram cidadãos os filhos de pais atenienses. Já Roma apresentou uma política de cidadania mais aberta. Ali, a proteção jurídica do cidadão, do *cives*, concretizava-se através da concessão de alguns direitos fundamentais. Na esfera do direito privado, incluía o direito de contrair matrimônio, constituindo família legítima (o *ius connubii* ou *connubiun*) e o direito de realizar negócios jurídicos de caráter patrimonial (*ius commercii* ou *commercium*) e na do direito público, incluía o direito de votar nos comícios (*ius suffragii* ou *suffragium*) e o direito de poder fazer parte das magistraturas (*ius honorum*). (SILVA, 1991, p. 54-55)

Através de uma política de atração para com os povos vizinhos, desde cedo Roma atribui-lhes, só que não plenamente, a cidadania. Com isso, passa a existir entre cidadãos e peregrinos, uma classe de homens livres, com parte dos direitos que definem a cidadania romana: os *latini*. Como consequência, essa semi-cidadania é denominada de *latinidade*.

No campo do direito público, tinham os *latini*, de um modo geral, *ius suffragii*, mas não *ius honorum*. Na esfera do direito privado tinham uns *ius connubii* e *ius commercii* (*latini presci* ou *veteres*) e outros, apenas, *ius commercii* (*latini coloniarii*). Além disso, quer para os *latini veteres*, quer para os *coloniarii*, existia a possibilidade de alcançarem a plena cidadania romana, desde que, nas suas cidades, desempenhassem certos cargos públicos. Abria-se, neste ponto, uma distinção entre o *ius latii maius* (ou *Laitium maius*) e o *ius latii minus* (ou *Latium minus*). Se, para que o latino alcançasse a cidadania, era suficiente que tivesse feito parte do *Senado local*, tivesse sido *decurião*, estava-se perante um caso de *ius latii maius*; se, para aquele efeito, se tornava necessária a ocupação de uma *magistratura* na sua cidade, então tratava-se de *ius latii minus*. (classificação ilustrada no jurisconsulto Gaio). (SILVA, 1991, p. 54-55)

Apesar de em Roma a cidadania apresentar-se como mais aberta e permeável, pode-se afirmar, junto com Aristóteles (apud GUARINELLO, 2003, p. 35), que fora das cidades-estado os indivíduos não eram livres, não possuindo garantias quanto a sua pessoa e a seus bens. As possibilidades de

exclusão eram múltiplas, podendo ser sintetizadas em três casos exemplares: os estrangeiros, os grupos submetidos após uma conquista militar e os escravos. Estes últimos estavam sob o poder de seus donos e eram regidos por regras privadas. Inúmeros foram os conflitos que envolveram os escravos, já que estavam submetidos a um poder privado ilimitado. "Esses conflitos, no entanto, jamais objetivaram sua integração à comunidade cidadã nem tampouco a abolição da escravatura, mas apenas a liberdade individual dos revoltosos." (GUARINELLO, 2003, p. 36)

Além desses três casos exemplares, no âmago da própria família dos cidadãos das cidades-estado havia também outras possíveis fontes de conflito: as mulheres e os jovens. Embora a posição das primeiras pudesse variar de cidade para cidade, a regra era a sua exclusão da vida pública. No tocante à posição de inferioridade dos jovens – consequência do excessivo apego à tradição, típico das sociedades antigas -, ela era solucionada com a passagem do tempo. O apego à tradição diferencia de modo significativo as sociedades antigas das modernas, manifestando-se, entre outros aspectos

[...] na maneira de legitimar a ordem social e de projetar futuros possíveis, fundando-os não na inovação e no desenvolvimento, mas no respeito ou retorno ao passado. Daí resulta que muitas 'constituições' preservassem antigos institutos, mesmo que anacrônicos [...] (GUARINELLO, 2003, p. 38)

Finalmente, um elemento fundamental de conflito derivava do modo de produção da Antiguidade e suas conseqüentes relações de trabalho. Baseado na propriedade privada da terra, desde o início aparece determinando profundas clivagens sociais. Os conflitos oriundos deste elemento "não eram conflitos de classe tradicionais, como os que opõem capitalistas e operários no mundo contemporâneo. Eram de outra ordem: embates, por assim dizer, comunitários, mediados pelo pertencimento à cidade-estado." (GUARINELLO, 2003, p. 38)

As principais fontes de conflitos nestas organizações comunitárias derivavam de duas fontes: a participação nas decisões coletivas e a distribuição dos recursos comunitários. (GUARINELLO, 2003, p. 38)

Nos primórdios do surgimento do poder político, em todas as cidades-estados, observa-se o vínculo entre riqueza e poderio militar. Esse poder era

acompanhado pelo controle dos ritos religiosos e da própria lei. A luta contra esse domínio aristocrático significou a fundação das comunidades das cidades-estados. De cidade para cidade, os acontecimentos convergiam para um resultado: "a quebra do exclusivismo aristocrático e abertura do espaço político que consolidou a existência das cidades como comunidades coesas." Nessa nova situação a liberdade individual dos cidadãos passou a ser garantida, junto com a publicação de leis escritas, estruturação da comunidade como organismo político e a organização de exércitos. Assim a sociedade da primitiva comunidade agrícola tornou-se progressivamente mais complexa.

Essa transição foi marcada por profundas crises solucionadas com a intervenção da figura do legislador ou do tirano, mediador dos conflitos, elemento capaz de enfrentar a aristocracia. Outrossim, em cada cidade, as formas de participação foram determinadas pela força das camadas médias do campesinato.

Algumas transformaram-se em oligarquias, mantendo a participação do poder restrita às famílias mais ricas, ou organizando o corpo de cidadãos por escala de riqueza. Oligarquias podiam ser muito fechadas, ou mais abertas, englobando o conjunto dos grandes e médios proprietários. De qualquer modo, a diferença em relação à aristocracia do período anterior era marcante: as distinções no seio da comunidade não eram mais reguladas pelo nascimento, mas pelo poder econômico; as leis tornaram-se públicas e as decisões mesmo que tomadas por um corpo restrito, passaram a ser coletivas e restabelecidas por meio da discussão e do voto. (GUARINELLO, 2003, p. 40)

Em outros casos - Atenas e Roma - surgiram formas de participação no poder mais abertas: as democracias. Em Atenas esta forma de governo duraria mais de dois séculos e incluía o conjunto da população masculina cidadã. Apesar de não ser uma democracia inclusiva (eram excluídas as mulheres, os estrangeiros e os escravos) ela representou uma importante experiência de participação direta no poder, independente da riqueza ou da posição social.

Criaram-se mecanismos de indenização pecuniária que facilitavam, aos mais pobres, o acesso à participação comunitária, não apenas nas assembléias e tribunais, mas até mesmo nas festividades cívicas [...] Os ricos, que se acomodaram como puderam ao sistema democrático, foram obrigados a contribuir com a comunidade de várias

formas, construindo naves de guerra, financiando espetáculos [...] Grande parte do sucesso da democracia ateniense deveu-se, sem dúvida, ao império constituído após as guerras contra os persas, cujos benefícios em tributos e terras cultiváveis, foram distribuídos entre os mais pobres. Mas a democracia sobreviveu à derrocada do império, em grande parte pela constituição, ao longo dos séculos V e IV a. C., de uma verdadeira cultura democrática em sua população. (GUARINELLO, 2003, p. 41)

A participação direta na vida política consistia basicamente na votação de leis e no exercício das funções públicas, dentre elas a judiciária. No caso específico de Atenas a principal prerrogativa dos cidadãos era a liberdade de palavra nas assembleias (isegoria), muito mais do que a submissão de todos às mesmas leis (isonomia), já que o povo dividia-se em *demoi* e fratrias. (COMPARATO, 1993, p. 86)

Outra diferença entre a democracia dos antigos e a dos modernos, neste caso abismal, reside no fato dos primeiros não terem conhecido a representação. Acrescente-se que o direito romano arcaico desconhecia o instituto jurídico da representação privada, e sua entrada na esfera política data do mundo moderno. (COMPARATO, 1993, p. 85) A participação política se dava diretamente, exercida por um grupo mais ou menos amplo de cidadãos ativos, representantes de si mesmos através de seus votos individuais. Como corolário, diz Guarinello, os antigos também não conheceram os partidos políticos, nem a divisão de poderes constitucionais ou mesmo a noção de soberania. Esta poderia "residir na assembleia, ou num conselho mais restrito, ou mesmo na lei em geral, dependendo das circunstâncias específicas e do jogo de interesses e forças em conflito." (GUARINELLO, 2003, p. 42)

Com a ampliação do espaço público este passa a ser um âmbito de conflitos, no qual se manifesta a oposição entre ricos e pobres. As exigências iam da redistribuição de terras até o perdão das dívidas dos pequenos proprietários. No caso de cidades como Atenas e Roma, tais conflitos eram amenizados por uma clara política de expansão territorial que possibilitava a redistribuição do botim de guerra e os tributos pagos pelas regiões conquistadas. (GUARINELLO, 2003, p. 41-42)

Por outro lado, a fragmentação das cidades-estados determinava um grau de fragilidade elevado por ocasião das lutas contra inimigos externos. Para enfrentá-los era necessária a fusão em comunidades mais amplas, o que só irá ocorrer com o estabelecimento do Império que as unificaria e sucederia: o romano. (GUARINELLO, 2003, p. 42)

Conforme afirmado anteriormente, a cidade-estado a partir da qual se originou o Império romano possuía uma cidadania comparativamente mais aberta que as outras. Embora o grau de participação do povo romano na atividade política fosse inferior ao do povo ateniense, para Comparato, considerada a partir de padrões modernos, trata-se de uma participação significativa.

No campo legislativo, as *leges rogatae*, votadas pelo povo reunido em comícios (um para cada cúria) por proposta de um magistrado, parecem ter sido mais importante que as *leges datae* no período republicano. Em 286 aC, a *lex Hortênsia* estendeu a força vinculante dos plebiscitos também aos patrícios. No campo judiciário, igualmente durante toda a república, os juízes eram qualquer do povo e o instituto da *provocatio ad populum* permitia ao condenado a penas graves recorrer diretamente ao julgamento popular. (COMPARATO, 1993, p. 86)

Ainda de acordo com este autor, pode-se observar outra característica da cidadania greco-romana, a de *status activus*: por ela a cidadania é composta de poderes e não de meros direitos subjetivos. Ela determinava o surgimento de um sistema de responsabilidades próprio do direito público.

Pela curiosa instituição do *grafè paranomon*, por exemplo, introduzida em Atenas no curso do 5º. século aC e de lá estendida a outras *polis* gregas, como Agrigento, qualquer cidadão podia citar outro perante um tribunal, pelo fato de haver proposto à *eclesia* uma lei que se revelou inconveniente ou inútil. O cometimento de certos crimes políticos era punido com a atimia, isto é, a degradação cívica total ou parcial, ainda que o criminoso não fosse um agente público ou magistrado. (COMPARATO, 1993, p. 86)

Nas grandes sociedades políticas as dificuldades encontradas para a realização desta cidadania foram maiores do que nas pequenas. Em Roma os conflitos que já haviam surgido nas cidades-estados foram levados às últimas conseqüências.

O último século da República romana foi um período convulsionado, de guerra civil quase permanente. Um de seus ingredientes mais importantes foi a mudança introduzida no recrutamento militar. A partir de fins do século II a. C., o exército romano tornou-se uma força mercenária, composta por cidadãos de poucos recursos que viam, nas vitórias dos generais que os comandavam, a possibilidade de obter terras e riquezas no final das campanhas. Outro elemento foi a chamada Guerra dos Sócios, revolta movida pelas cidades-estado da Itália que culminou, em 89 a. C., na concessão da cidadania romana a todos os cidadãos das cidades da Itália, sem que perdessem, por outro lado, a cidadania de suas comunidades de origem. (GUARINELLO, 2003, p. 43)

Na medida em que Roma passa a ser o centro de uma complexa sociedade que abrangia o Mediterrâneo e parte da Europa central, as estruturas políticas da fase republicana, dentre elas as magistraturas e assembléias, não conseguem mais “dar conta do jogo de pressões e de interesses conflitantes de um espaço tão vasto”. Antes que o Principado se constituísse (27 a.C.), guerras civis agitaram a região da Itália e do Mediterrâneo. (GUARINELLO, 2003, p. 44)

Com o Principado a cidadania modifica-se, o espaço político restringe-se.

Ser cidadão romano permaneceu ainda como privilégio, mas as formas de obter tal distinção se diversificaram; podia ser por hereditariedade, alforria ou concessão, individual ou coletiva, aos súditos do imperador. Ao mesmo tempo em que permanecia como fonte de privilégios, a cidadania ligava-se a vínculos pessoais e não mais públicos, como os que uniam ex-senhores e seus libertos ou o próprio imperador a seus súditos. Público e privado passaram a confundir-se no seio da própria definição de cidadão. (GUARINELLO, 2003, p. 44)

Embora a cidadania tenha se expandido no Principado, afirma Norberto Guarinello que suas características modificaram-se na medida em que os cidadãos passavam a estar submetidos ao poder do imperador. O estatuto de cidadão perde a capacidade de representar uma comunidade de direitos e deveres.

O estatuto privilegiado de cidadão romano foi perdendo importância e as diferenças de riqueza por todo o Império passaram a garantir o acesso privilegiado à justiça (que deixava de ser igualitária) e às benesses distribuídas pelo

Estado, ao mesmo tempo em que o fosso entre os mais ricos e os mais pobres não cessava de aumentar. Com o tempo, apenas os escravos permaneceram como estrangeiros dentro do Império, regidos não por normas públicas, mas pelo arbítrio individual de seus senhores. A própria comunidade cidadã acabou por dividir-se em duas classes, juridicamente distintas e com direitos diferenciados: os chamados 'mais honestos', os ricos, e os denominados 'humildes', os mais pobres, cuja situação econômica e social não os distinguia muito da posição dos escravos. (GUARINELLO, 2003, p. 44)

O Império não iria conseguir incorporar os escravos e os ditos povos "bárbaros" ou povos de além fronteira. Estes últimos seriam um dos elementos responsáveis pela sua fragmentação, a partir do século IV. Outras formas de organização comunitária, paralelas ao Estado, expandiram-se, dentre elas o cristianismo. Esse último "permitia aos indivíduos, nesse mundo tão vasto, obter ainda um sentido de pertencimento, uma comunhão de interesses, um foco de relações sociais." (GUARINELLO, 2003, p. 45)

Já nas províncias orientais permaneciam as cidades-estado dominadas por oligarquias de ricos e letrados.

Ainda para Norberto Guarinello, se a cidadania antiga só pode ser compreendida como um processo histórico cujo desenlace é o Império Romano, a recuperação desta noção promovida pelos pensadores iluministas do século XVIII iria retomar não a noção amorfa e ampla romana, e sim a participativa das cidades-estado. (GUARINELLO, 2003, p. 46)

Contrastando com o *status* de cidadão destas sociedades, há a inexistência de liberdade do mesmo no âmbito privado. Conforme Fustel de Coulanges em obra clássica, "Em sociedade organizada sobre tais bases, a liberdade individual não podia existir. O cidadão estava, em todas as suas coisas, submetido sem reserva alguma à cidade; pertencia-lhe inteiramente." A título de exemplo, em Roma o serviço militar era obrigatório até os 46 anos; as mulheres eram proibidas de beber vinho. Cícero menciona que os antigos códigos romanos ordenavam ao pai a quem nascesse filho "disforme ou monstruoso" que o matasse (apud FUSTEL DE COULANGES, 1981, p. 236-237).

3.2 DOS DIREITOS CIVIS AOS SOCIAIS

3.2.1 A cidadania do Estado liberal

Com a decadência da civilização greco-romana, o Ocidente vivenciou durante vários séculos a supressão da cidadania. Um complexo de relações hierárquicas característicos da dominação privada passa a dominar o cenário político.

T. H. Marshall lembra que na origem dos direitos que compreendem a cidadania, eles encontravam-se fundidos, visto que as instituições estavam amalgamadas³. Também os direitos sociais faziam desse magma. Eles “eram originários do *status* que também determinava que espécie de justiça ele podia esperar e onde podia obtê-la, e a maneira pela qual podia participar da administração dos negócios da comunidade à qual pertencia.” É claro que esse *status* não era o da cidadania moderna, pois na sociedade da Idade Média ele era uma “marca” que diferenciava as classes, “a medida da desigualdade”. Apesar disso, pode-se encontrar nas cidades medievais exemplos de uma cidadania “genuína e igual”, mesmo que seus direitos e deveres fossem estritamente locais. (MARSHALL, 1967, p. 64)

O processo de evolução dos direitos civis, políticos e sociais foi duplo, envolvendo a “fusão” e a “separação” dos mesmos. A primeira foi geográfica, a segunda, funcional. “O primeiro passo importante data do século XII quando a justiça real foi estabelecida com fôrça efetiva para definir e defender os direitos civis do indivíduo – tais como o eram então – com base não em costumes locais, mas no direito consuetudinário do país.”(MARSHALL, 1967, p. 64)

Esta situação implicou em duas conseqüências. A primeira decorreu do desligamento das instituições das quais dependiam estes direitos e possibilitou a cada um deles seguir uma trajetória própria, em direção aos princípios que os caracterizariam em um futuro próximo. Pela segunda conseqüência, as instituições de caráter especializado e nacional não correspondiam tão bem quanto as de caráter geral e local à vida dos grupos sociais a que deveriam servir. Assim, com o argumento de que o distanciamento do Parlamento encontrava sua razão na impossibilidade numérica de uma assembléia com

³ Neste ponto, T. H. Marshall lembra a seguinte afirmação de F. Maitland: “Quanto mais revemos nossa história, tanto mais impossível se torna traçarmos uma linha de demarcação rigorosa entre as várias funções do Estado – a mesma instituição é uma assembléia legislativa, um conselho governamental e um tribunal de justiça [...] Em toda parte, à medida que passamos do antigo para o moderno, vemos o que a Filosofia da moda chama de diferenciação. (*Constitutional history of England* apud MARSHALL, 1967, p.64)

deliberação direta e de que o alheamento dos tribunais devia-se “aos tecnicismos do direito”, o cidadão comum precisou ser auxiliado por especialistas para orientá-lo em relação aos seus direitos e para obtê-los.

Tem-se frisado repetidamente que, na Idade Média, a participação nos negócios públicos era mais um dever do que um direito. Os homens deviam séquito e serviço ao tribunal apropriado à sua classe e redondeza. [...] Mas o resultado do processo duplo de fusão e separação era que o mecanismo que dava acesso às instituições das quais dependiam os direitos de cidadania tinha de ser montado novamente. No caso dos direitos políticos, a questão se cifrava ao direito de voto e à habilitação para candidatar-se ao Parlamento. No caso dos direitos civis, a matéria dependia da jurisdição dos vários tribunais, dos privilégios da profissão de advogado e, acima de tudo, da responsabilidade de arcar com as custas do litígio. No caso dos direitos sociais, o centro do palco é ocupado pela *Law of Settlement and Removal* e as várias formas do teste de meios. Todo esse aparato se combinava para decidir não simplesmente que direitos eram reconhecidos em princípio, mas também até que ponto os direitos reconhecidos em princípio podiam ser usufruídos na prática. (MARSHALL, 1967, p. 64-65)

Na proporção em que os três direitos se separavam verificava-se a sua progressiva diferenciação. Sobre este ponto, Marshall é conclusivo:

O divórcio entre eles era tão completo que é possível, sem destorcer os fatos históricos, atribuir o período de formação da vida de cada um a um século diferente – os direitos civis ao século XVIII, os políticos ao XIX e os sociais ao XX. Estes períodos, é evidente, devem ser tratados com uma elasticidade razoável, e há algum entrelaçamento, especialmente entre os dois últimos. (MARSHALL, 1967, p. 66-7)

Embora o século XVIII seja considerado como o período de formação dos direitos civis, é necessário incluir direitos do passado tais como o *Habeas Corpus*, o *Toleration Act* e a abolição da censura à imprensa e do futuro, tais como a Emancipação Católica, a revogação dos *Combinations Acts*, etc. Inúmeras etapas da formação dos direitos civis foram completadas em grande parte, pelo trabalho dos tribunais,

[...] tanto em sua labuta diária quanto numa série de processos famosos em alguns dos quais lutavam contra o Parlamento em defesa dos direitos individuais. O ator mais celebrado nesse drama foi, suponho, John Wilkes e,

embora possamos deplorar a ausência daquelas nobres e santas qualidades que gostaríamos de achar em nossos heróis nacionais não podemos reclamar se a causa da liberdade é, algumas vezes, patrocinada por um libertino. (MARSHALL, 1967, p. 66-7)

Apenas a partir do século XI, nas cidades-estados da península itálica, ocorre o renascimento da vida política baseada na participação política do maior número de pessoas nas decisões coletivas. Esta participação tinha características semelhantes às da antiguidade:

[...] o grupo dos que tinham direitos políticos era composto de uma minoria burguesa (isto é, etimologicamente, dos habitantes dos burgos, tornados independentes dos domínios feudais), sob a qual labutava toda uma população de servos e trabalhadores manuais, destituídos de cidadania. (COMPARATO, 1993, p. 87-88)

Esse pequeno espaço de participação política foi suprimido pelo movimento de centralização e expansão territorial do poder político que culmina na instauração do regime de absolutismo monárquico, suprimido, por sua vez, pelas revoluções da modernidade.

O movimento que estrutura o mundo político moderno inventa a noção de indivíduo⁴ como ponto de partida e fundamento do fenômeno político, fazendo com que o mesmo passasse a ser titular de direitos, não mais derivados do grupo social de origem, e sim próprios.

Os revolucionários ingleses e franceses, ao mesmo tempo em que procuraram restabelecer a cidadania política abolida pelo absolutismo monárquico, reconheceram em todo indivíduo, de qualquer sexo ou condição social, a titularidade de direitos naturais, que o Estado deve respeitar, em todo tempo e lugar. A afirmação da naturalidade dos direitos humanos implica, correlatamente, a de sua universalidade. (COMPARATO, 1993, p. 88)

Para Fábio Konder Comparato, o problema político-ideológico surgido por ocasião da instalação da Assembléia Nacional Francesa (1789), foi suscitado pela confluência de duas correntes de pensamento. A primeira era favorável ao alcance universal da Declaração dos Direitos, daí a preferência pelo termo "homem" ao invés do termo "cidadão". "Essa visão do mundo, que remonta ao naturalismo antigo e foi, de certa maneira, consagrada por J.

⁴ Cf. DUMONT, Louis. **O Individualismo**. Uma perspectiva antropológica da ideologia moderna. Rio de Janeiro: Rocco, 1985.

Locke, reputa que os cidadãos de qualquer país, em qualquer época, têm os mesmos direitos fundamentais, ainda que não reconhecidos pelo Estado." A segunda corrente de pensamento, influenciada de uma ou outra forma por Rousseau, parte do pressuposto de que diferentemente do "estado natureza", no "estado civil", os direitos – expressão da vontade geral – são fixados em lei. (COMPARATO, 1993, p. 88)

Conseqüência desse conflito de posições, refletido na controvérsia oitocentista do positivismo jurídico, será a fórmula de compromisso adotada pela Declaração de 1789: "direitos do homem e do cidadão". Desse modo a cidadania que surge na Idade Moderna comportaria desde o início as dimensões nacional e universal. "Todo homem é doravante, protegido em seus direitos naturais, independentemente de sua nacionalidade, mas somente os nacionais são titulares de direitos políticos." (COMPARATO, 1993, p. 89)

Além da noção de indivíduo, a liberdade, o valor básico da cidadania moderna, passa a apresentar um sentido distinto daquele do mundo antigo. Benjamin Constant, em 1819, na famosa conferência pronunciada no Ateneu Real de Paris captou com precisão a diferença entre ambos os significados, de tal modo que, depois dele, foi mais difícil confundir um e outro conceito, como fez Kant em sua obra política⁵. Constant denominou o primeiro significado de "liberdade dos modernos", e o segundo de "liberdade dos antigos":

Contrapõe a liberdade como disfrute privado, a liberdade individual, como precisamente a chama, a liberdade como participação no poder político, *id est*, a liberdade coletiva. 'O fim dos antigos – escreve – era a distribuição do poder político entre todos os cidadãos de uma mesma pátria: a isto lhe chamavam liberdade. O fim dos modernos é a segurança no disfrute privado; chamam liberdade às garantias que as autoridades outorgam a dito disfrute.' (BOBBIO, 1985, p. 200-201)

Este autor - que de acordo com Bobbio, promove uma exaltação pouco aceitável, nos dias de hoje, à liberdade dos modernos ou individual - combate a definição de Rousseau, considerando que ela confunde a autoridade do

⁵ A julgar pelo artigo BOBBIO, N. Kant y las dos libertades In _____. **Estudios de historia de la filosofia: de Hobbes a Gramsci**. Tradução de J. C. Bayon. Madrid: Debate, 1985.p. 200-1

corpo social com a liberdade. A liberdade política só pode ser aceita enquanto meio de realização da liberdade individual, o fim supremo da convivência civil.

Assim, entre os antigos, o indivíduo, soberano quase sempre nos assuntos públicos, era um escravo em todas as questões privadas. Como cidadão decidia a paz e a guerra; como particular se via limitado, observado, reprimido em todos seus movimentos; como parte do corpo coletivo, interrogava, destituía, condenava, despojava, desterrava, sentenciava a morte a seus magistrados ou superiores; como obediente ao corpo coletivo, podia ver-se privado de sua posição, despojado de suas dignidades, proscrito, morto, pela vontade discricionária do conjunto de que fazia parte. Entre os modernos, pelo contrário, o indivíduo, independente em sua vida privada, não é soberano mais que na aparência, inclusive nos Estados mais livres. Sua soberania é restrita, está quase sempre em suspenso; e em determinados momentos, pouco freqüentes, exerce esta soberania, está sempre rodeado de precauções e de travas, e não faz outra coisa que abdicar em seguida dela. (CONSTANT, 1989, p. 259)

Já para Merquior, é Constant - escrevendo após os surtos ditatoriais da Revolução Francesa - o responsável pela popularização da idéia de liberdade moderna enquanto fenômeno individualista, rompendo com o republicanismo e com o pensamento liberal prévio. Ele percebeu que o ideal republicano de Rousseau - de soberania absoluta da coletividade e até mesmo o do governo da lei, elogiado a partir de Montesquieu - poderia ser apropriado por minorias tirânicas dispostas a governar em nome de todos sob a bandeira da justiça. Rousseau, apesar de estar certo quanto à vontade da autoridade, isto é, elegendo o contrato social como símbolo da autoridade, havia desconsiderado a necessidade de limitar a extensão desta mesma autoridade. (MERQUIOR, 1991, p. 95)

Assim é que no mundo moderno, a liberdade consiste além de participar da gestão da coisa pública, em não ser molestado abusivamente pelo Estado na vida privada. Essa independência individual é um fato inédito na história e "corresponde não propriamente a uma servidão política, mas a um estado de passividade." (COMPARATO, 1993, p.89)

Nesse aspecto ocorre uma ruptura entre a cidadania civil e a política. A primeira é compreendida como soberania individual e a segunda como

delegação da soberania política. Para Benjamin Constant essa delegação era na realidade uma "abdição". (CONSTANT, 1989, p. 259)

Discorrendo sobre a cidadania moderna, Karl Lowenstein afirma que existe uma diferença entre o mecanismo eleitoral e o sistema representativo. Essa diferença é de tal monta que "se todo representante político é necessariamente eleito, nem todo eleito é representante". (cf. KARL LOEWENSTEIN, *Verfassungslehre* apud COMPARATO, 1993, p.89) A eleição apenas dá o consentimento do eleitor ao eleito para que esse último exerça uma função pública determinada. O eleito não precisa agir por conta e no interesse dos eleitores: o mandato não é vinculado.

As eleições antigas nunca foram mecanismos de representação, pois os eleitos agiam sempre em nome próprio. Ao se construir, no entanto, o sistema representativo moderno, pôs-se desde logo uma dificuldade política de monta: em nome de quem deve o representante falar e agir? Se é em nome dos que o elegeram, a sua posição em nada difere, substancialmente, da do mandatário privado; ele deve, portanto, seguir rigorosamente as instruções do mandante e pode ter seus poderes por este revogados a todo tempo. (COMPARATO, 1993, p. 90)

A solução estabeleceu a completa separação entre o mandato civil e o político e ocorreu no curso da Revolução Francesa. Os eleitos eram representantes da nação e não das pessoas que os elegeram. No artigo 3º. da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão ficou estatuído que "o princípio de toda soberania reside essencialmente na nação; nenhuma entidade, nenhum indivíduo pode exercer algum poder que não emane, expressamente da nação".

Não há dúvida que a fórmula assim encontrada procurou levar em conta as duras críticas de Rousseau à possibilidade de uma representação da soberania. A 'vontade geral', da qual a lei é a legítima expressão, corresponde ao interesse nacional. Mas feita assim essa homenagem às idéias do grande genebrino, a maioria sentiu-se em posição mais confortável para repudiar as propostas jacobinas de admissão do mandato imperativo e da revogação popular de mandatos. (COMPARATO, 1993, p. 90-91)

Se por um lado, a "nação", titular da soberania, só pode exercê-la através da manifestação da vontade do povo, por outro, este último não é

composto só por pessoas juridicamente capazes. Pelas convicções do século XVIII e XIX, nem todos os homens com plena capacidade jurídica estavam aptos a serem eleitos. A Constituição francesa de 1791, seguida por outras no século seguinte, estabeleceu um sistema de eleição indireta para o legislativo.

Pois bem, a esses direitos singularmente limitados de manifestação da liberdade política os primeiros constituintes franceses atribuíram a qualificação paradoxal de 'cidadania nova'; no que foram fielmente imitados pelo constituinte brasileiro de 1824. Segundo dispôs a nossa Carta imperial, 'as nomeações dos Deputados e Senadores para a Assembléia Geral, e dos Membros dos Conselhos Geraes das Províncias, serão feitas por Eleições indirectas, elegendo a massa dos Cidadãos activos em assembléias Parochiaes dos eleitores de Província, a estes os Representantes da Nação, e Província' (art. 90). (COMPARATO, 1993, p. 91).

O sufrágio universal, com a extensão do direito de voto às mulheres e aos analfabetos, não modificou o esquema de modo substancial. Isso porque, politicamente, os cidadãos do Estado liberal não podem intervir diretamente no funcionamento das instituições públicas, condenados que estão à passividade. O exercício da soberania encontra-se monopolizado pelos representantes eleitos: "Foi este o preço, como bem salientou Benjamin Constant, que o cidadão da era moderna teve que pagar para resgatar a sua liberdade privada." (COMPARATO, 1993, p. 91- 92)

3.2.2 A cidadania no Estado Social

A passagem da cidadania liberal para a social é percebida por Fábio Konder Comparato como um processo de superação no sentido hegeliano (*Aufhebung*), em que são mantidos os elementos positivos e substituídos os negativos. Esse processo foi propiciado pelo advento da sociedade de massas e pelo fenômeno de subdesenvolvimento econômico e social e não determinou a pura e simples negação do passado.

A sociedade de massas instaurou o predomínio das relações impessoais e simbólicas e pôs em foco, por isso mesmo, os chamados interesses difusos, isto é, não encarnados especificamente num grupo ou classe social. Com isso, falseou-se o tradicional mecanismo de representação política, que implicava o relacionamento pessoal entre representante e representados. Nas sociedades

subdesenvolvidas, por outro lado, a essa impessoalidade da relação política cresceu-se o pronunciado desnível sócio-econômico entre regiões geográficas, setores econômicos e classes sociais, ocasionando o falseamento do sistema tradicional de garantia das liberdades individuais. A liberdade e a igualdade, como se sabe há muito, não são valores sociais igualmente garantidos, tanto aos ricos quanto aos pobres. (COMPARATO, 1993, p. 92)

A idéia-mestra da nova cidadania é a de participação: é preciso fazer com que o povo se torne parte principal do processo de desenvolvimento e promoção social. Para tanto, a cidadania deve instaurar-se em vários níveis, desde a distribuição dos bens, materiais e imateriais, indispensáveis a uma existência socialmente digna, a proteção dos interesses difusos ou transindividuais até o controle do poder político e da administração da coisa pública. (COMPARATO, 1993, p. 92)

No que diz respeito à participação na distribuição pública de bens, materiais e imateriais,

A idéia de que a proteção da pessoa humana não se realiza apenas pelo instituto das liberdades públicas, pedra angular do Estado liberal, mas exige também a promoção compulsória da igualdade social, permeia todo o direito constitucional contemporâneo. Em países subdesenvolvidos, cuja sociedade é fundamental desarticulada por um processo de desigualdade progressiva, a questão dos chamados direitos sociais é crucial. (COMPARATO, 1993, p. 93)

De qualquer modo, conforme notou Norberto Bobbio, não se tardou muito em perceber que o problema crucial dos direitos sociais estava na sua concretização, na sua garantia constitucional e não tanto em sua declaração⁶.

Para Robert Alexy as principais objeções para a concreta realização dessa garantia podem ser classificadas em duas espécies: objeções de ordem formal e de ordem material. (ALEXY, 2002, p. 490)

Pela objeção de ordem formal argumenta-se que os direitos sociais podem acarretar uma transferência inconstitucional da política social, do Legislativo para o Judiciário, violando a democracia e o princípio da divisão dos poderes. Dada a imprecisão de conteúdo da maior parte dos direitos sociais e

⁶ “Por isso, agora, não se trata tanto de buscar outras razões, ou mesmo (como querem os jusnaturalistas redivivos) a razão das razões, mas de pôr as condições para uma mais ampla e escrupulosa realização dos direitos sociais.” (BOBBIO, 1992, p. 23)

a impossibilidade de se chegar por meios especificamente jurídicos aos mesmos, cabem à esfera política essas precisões. “Portanto, os tribunais podem decidir no âmbito dos direitos fundamentais sociais só se o legislador já tiver decidido.”⁷ Acrescente-se que o elevado custo financeiro decorrente do cumprimento dos direitos sociais, faria com que o Tribunal Constitucional – a quem incumbe controlar as disposições constitucionais – passasse a determinar grande parte a política orçamentária, em contradição com o que afirma a Constituição.

Já a objeção material considera que os direitos sociais são inconciliáveis com as normas constitucionais materiais, ou pelo menos entram em colisão com elas. Uma situação em que aparece claramente esta colisão é a do direito ao trabalho.

Caso se queira satisfazer o direito de todo desempregado a um posto de trabalho, teríamos que, ou bem dar uma ocupação a todo desempregado dentro do marco da administração pública existente ou limitar e até eliminar a disponibilidade dos postos de trabalho por parte da economia privada. A primeira, como solução geral, não pode ser levada em conta, pois, sob condições dadas, só conduziria a desocupação oculta pelo direito da administração pública. A segunda conduz, ou bem a uma ampla redução da capacidade de decisão da economia privada ou a sua eliminação. Mas isso significa, entre outras coisas, uma intervenção nos direitos fundamentais daqueles que dispõem da propriedade dos bens de produção.⁸

Também, o cumprimento dos direitos sociais é muito custoso e o Estado só pode distribuir aquilo que sobre a fórmula de taxas e impostos retira dos outros. Isso significa que os limites à capacidade do Estado são resultado não só dos bens distribuíveis, também daquilo que o Estado pode tomar dos proprietários destes bens para fins distributivos, sem lesionar seus direitos fundamentais. (ALEXY, 2002, p. 493)

⁷ Por lo tanto, los tribunales pueden decidir en el ámbito de los derechos fundamentales sociales sólo si el legislador ya ha decidido.” (ALEXY, 2002, p. 490-491)

⁸“Si quisiera satisfacer el derecho de todo desempleado a un puesto de trabajo, tendría o bien que dar ocupación a todo desempleado dentro del marco de la administración pública existente o limitar y hasta eliminar la disponibilidad de los puestos de trabajo por parte de la economía privada. Lo primero en todo caso como solución general, no puede ser tomado en cuenta, pues, bajo las condiciones dadas, sólo conduciría a la desocupación oculta por el derecho de la administración pública. Lo segundo conduce o bien a una amplia reducción de la capacidad de decisión de la economía privada o a su eliminación. Pero, esto significa, entre otras cosas, una intervención en los derechos fundamentales de quienes disponen de la propiedad de los bienes de producción.” (ALEXY, 2002, p. 492)

Alexy acrescenta a anterior, uma outra colisão de direitos fundamentais sociais, agora com os direitos de liberdade do mesmo titular de direitos fundamentais.

Assim, por exemplo, se diz que um direito ao trabalho implica um dever ao trabalho. Por certo, a vinculação entre um direito ao trabalho e um dever de trabalhar ocorre muitas vezes, mas não é necessária. Um Estado que introduz um direito ao trabalho pode também renunciar a um dever de trabalhar se está interessado em que trabalhem o maior número possível de cidadãos. O interesse de trabalhar, sobretudo o interesse no salário, pode ser para muitos cidadãos um incentivo suficiente para fazer uso de seu direito ao trabalho. Desde logo, outra seria a situação se o direito a um mínimo vital colocasse ao indivíduo em uma situação em que o exercício do direito ao trabalho deixasse de ser um atrativo.⁹

O autor também menciona as colisões de direitos sociais com outros direitos sociais, tais como as existentes entre direitos sociais e bens coletivos. Um exemplo da primeira situação é a da colisão entre um direito ao trabalho e um direito fundamental ambiental. A segunda situação é consequência do fato da realização dos direitos sociais absorver partes consideráveis do orçamento.

Para Comparato, o dilema da inconstitucionalidade formal dos direitos sociais é um sofisma. Estes direitos encontram-se estreitamente ligados ao desenvolvimento de políticas públicas. Ora, a competência para a aprovação de tais políticas é conjunta, do Executivo e do Legislativo. Uma eventual intervenção do Poder Judiciário, a fim de efetivar um direito social, de modo algum significa uma transferência de poderes inconstitucional, dada a consagração da sanção judiciária nos casos de inconstitucionalidade por omissão. (1993, p. 93)

Como se vê, longo foi o caminho perpassado na construção da cidadania. A partir de uma concepção estritamente política, como aquela esposada pela cidade antiga, passando por uma concepção filosófica do

⁹ “Así, por ejemplo, se dice que un derecho al trabajo implica un deber de trabajar. Por cierto, la vinculación entre un derecho al trabajo y un deber de trabajar se da a menudo pero, sin embargo, no es necesaria. Un Estado que introduzca un derecho al trabajo puede también renunciar a un deber de trabajar si está interesado que trabaje el mayor número posible de ciudadanos. El interés en trabajar, sobre todo el interés en el salario, puede ser para muchos ciudadanos un incentivo suficiente para hacer uso de su derecho al trabajo. Desde luego, otra sería la situación si el derecho a un mínimo vital colocase al individuo ya en una situación en la que el ejercicio del derecho al trabajo dejase de ser atractivo para él.” (p. 493)

contratualismo moderno chega-se até a discussão propriamente jurídica dos tempos do neoconstitucionalismo.

5. CONCLUSÃO

A análise do processo de ampliação da cidadania deixa evidente o caráter de construção e de luta existe na configuração de seu conceito atual. Por um lado, ela é um conjunto de direitos civis, políticos e sociais, por outro, um sentimento comunitário de participação e, portanto, significa a exclusão dos integrantes que dela não fazem parte. Se todo cidadão necessariamente é membro de uma comunidade específica - seja qual for a sua organização - tal pertencimento é fonte de obrigações, ao mesmo tempo em que é também fonte de reivindicação de direitos. No cerne do conceito de cidadania subjaz seu caráter público e impessoal, de espaço e meio no qual conflitam aspirações e desejos dos grupos sociais, transformados em ações coletivas, que integram a comunidade, tendo como objeto a construção de projetos futuros.

Dada a carência bibliográfica a respeito da questão da cidadania, partiu-se aqui do clássico texto do sociólogo inglês T.H. Marshall, a fim de nortear a análise do processo de ampliação da cidadania na passagem do Estado Liberal para o Estado Social. Outrossim, dado o grande grau de complexidade da sociedade contemporânea constata-se a insuficiência da sua clássica divisão dos direitos do cidadão em civis, políticos e sociais em dar conta sozinha da realidade.

No âmbito interno a cada Estado-nacional, a idéia da cidadania como sentimento comunitário de participação no processo histórico de seu desenvolvimento e promoção social levanta uma série de questões, entre elas a falta de regulação e implementação dos direitos sociais definidos nas constituições, a chamada inconstitucionalidade por omissão.

De qualquer forma, trazer à tona a questão da cidadania possibilita a participação na discussão sobre políticas públicas e privadas que afetam aos cidadãos, atitude mais necessária ainda quando se trata de sociedades pobres com um acesso restrito aos bens e serviços. Percebe-se que os atuais avanços na concepção de cidadania são o resultado de lutas e reivindicações em prol da redistribuição das riquezas de cada país.

Problemas análogos aos que surgiram nas cidades-estados quando incorporadas aos grandes impérios surgem hoje com a globalização e a crise de autonomia dos Estados-nacionais. A questão hoje reside em saber como a ação coletiva das comunidades individualizadas pode ser mantida em situações em que apenas o capital se internacionalizou e quais as possibilidades de uma cidadania global.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. 1 ed., 3 reimp. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002. 607 p. Título original: *Theorie der grundrechte*

BOBBIO, Norberto. _____. **A Era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992. 217p.

_____. Governo dos homens ou governo das leis in _____. **O Futuro da democracia/** uma defesa das regras do jogo Tradução de M. A. Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 1986a. p.151-171. Título original: *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*.

_____. Kant y las dos libertades In _____. **Estudios de historia de la filosofía:** de Hobbes a Gramsci. Tradução de J. C. Bayon. Madrid: Debate, 1985.p. 200-1

_____. O Futuro da democracia in _____. **O Futuro da democracia/** uma defesa das regras do jogo Tradução de M. A. Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 1986b. p. 17- 40. Título original: *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*.

COMPARATO, Fábio Konder. A Nova Cidadania. Lua Nova. CEDEC, São Paulo, n. 28/29, p. 85-106, 1993.

CONSTANT, Benjamin. De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos In _____. **Escritos políticos**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989. p. 259.

FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. **A Cidade antiga**. Tradução de Fernando de Aguiar. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

GUARINELLO, Norberto Luiz. Cidades-Estado na Antigüidade clássica. In PINSKY, J. ;

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. 220p. Título original: *Sociology at the Crossroads and other essays*

MERQUIOR, José G. **Liberalismo** – antigo e moderno. Tradução de H. de A. Mesquita. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.

PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (orgs.) **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003. p. 29 – 47

PINSKY, J. Introdução. in ____ ; PINSKY, C. B. (orgs.) **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003. p. 9-13

RUBIO CARRACEDO, José; ROSALES, José Maria; TOSCANO MÉNDEZ, Manuel. **Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos**. Madrid: Trotta, 2000. 231p.

RUBIO CARRACEDO, José. Introducción. In ____; ROSALES, José Maria; TOSCANO MÉNDEZ, Manuel. **Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos**. Madrid: Trotta, 2000. 231p.

SILVA, Nuno J. Espinoza Gomes da. **História do direito português: fontes do direito**. 2ª. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1991. 425p.