

## O CONCEITO MODERNO DE CIDADANIA

VICENTE BARRETO\*

O tema da cidadania tem sido tratado na bibliografia da teoria do estado e do direito constitucional, no Brasil, de forma reducionista, na medida em que se encara esse conjunto de direitos e obrigações sob o ângulo exclusivamente jurídico. Para sua devida compreensão deve-se levar em conta o caráter político, que determinará, inclusive, a natureza da cidadania jurídica. A cidadania de uma sociedade democrática, por ser democrática, traz para o conceito significados e conseqüências jurídicas específicas, que a diferenciam, por exemplo, da cidadania liberal. O objetivo desse trabalho é o de analisar o grau de insuficiente elaboração conceitual da cidadania na literatura jurídica nacional, tendo em vista que a própria Constituição de 1988 — chamada pelo deputado Ulysses Guimarães de “Constituição-cidadã” — supõe para a sua plena compreensão e eficácia uma conceituação política específica da cidadania. Da relação entre os fundamentos políticos e a formulação jurídica é que se poderá dimensionar as conseqüências político-institucionais do conceito moderno de cidadania.

O exame preliminar das especificidades da cidadania na Constituição de 1988 mostra que a atual carta magna ampliou a sua abrangência em relação àquela encontrada na tradição constitucional e política brasileira. Uma simples leitura comparativa das nossas cartas magnas aponta para três tipos de tratamento da questão nas constituições brasileiras: as constituições liberais, e as autoritárias — que são as constituições anteriores à de 1988 — e a Constituição atual. E a diferença reside, precisamente, no que se refere à consagração na atual carta magna de direitos e obrigações, que pressupõem para a sua implementação o exercício da cidadania através da participação política dos cidadãos. Temos, assim, de um lado a cidadania liberal das cartas até 1988 — com as exceções dos dois textos autoritários (1937 e 1969) — e, de outro, a cidadania liberal-democrática, ou do estado democrático de direito consagrado no texto atual.

Esses três tipos constitucionais de cidadania refletiram-se de forma diversa na produção doutrinária nacional. O tema “cidadania liberal” foi entendido por nossos

\* Professor na UGF e UERJ.

juristas e constitucionalistas no âmbito estrito do estado liberal, e caracterizou-se por privilegiar a organização e o controle do Estado. A “cidadania do autoritarismo”, expressa principalmente na carta de 1937, foi precedida pela elaboração doutrinária do autoritarismo, encontrada, principalmente, na obra de Francisco Campos. Para ambos os modelos, serviu o formalismo jurídico, como fonte legitimadora da lei. O culto desordenado do direito adjetivo em detrimento do substantivo, levou ao paroxismo a força legiferante. Neste sentido, pode-se dizer que o formalismo jurídico, entendido como a obediência mais ao processo do que as bases da ordem jurídica, servir tanto ao estado liberal, como ao autoritarismo no Brasil.

A doutrina constitucional brasileira, portanto, somente absorveu uma das linhas de investigação sobre o tema da cidadania. Não acompanharam, na sua maioria, os nossos juristas a transformação do estado liberal, no sentido de sua democratização progressiva que iria provocar, também, uma revisão conceitual nas próprias instituições políticas. Revisão essa que se processou em outros países de forma concomitantemente, e, às vezes, antecedente às próprias modificações no sistema jurídico. A cidadania no seu momento liberal consistiu na atribuição de direitos e deveres aos indivíduos, restritos a regular “diferenças políticas qualitativas”<sup>1</sup> entre os homens. As diferenças econômicas qualitativas, que irromperam na sociedade liberal, passaram despercebidas dos nossos doutrinadores, prisioneiros de uma metodologia restrita ao mundo das normas do estado liberal.

Na verdade, a doutrina brasileira refletiu somente a teoria política e constitucional dos últimos dois séculos, que privilegiou o papel do Estado na sociedade moderna. Os autores clássicos da teoria geral do estado e de direito constitucional aceitaram sempre o pressuposto básico da prevalência do Estado sobre a sociedade civil. Em conseqüência, concentrou-se a produção doutrinária jurídica na análise do Estado, como único agente da ordem política e jurídica<sup>2</sup>. A sociedade civil, e, principalmente, o seu papel no processo de transformação do Estado, foram marginalizados, sendo essa temática mais desenvolvida pelos cientistas sociais e filósofos. A caracterização do Estado como uma das expressões do fenômeno do poder, realizada pela ciência política da segunda metade do século XX, está assim a exigir uma revisão metodológica por parte dos estudiosos da teoria do estado e do direito constitucional brasileiros.

A temática do Estado, dentro da teoria do estado liberal, restringia-se a alguns aspectos considerados relevantes: a forma do estado, os regimes de governo, os sistemas de governo, a nacionalidade e as relações entre os diferentes Estados. A própria teoria da representação política foi desenvolvida, principalmente, pelos teóricos políticos, e não pelos juristas, do século XIX. Explica-se, portanto, a reduzida atenção

<sup>1</sup> Dahrendorf Kalf, o *Conflito Social Moderno*, Rio de Janeiro, Zahar Editores/Edusp, 1992 pgs. 55-61

<sup>2</sup> Vide, nesse sentido, alguns autores clássicos como:

\* Jellineck, Georg, *Teoria General del Estado*, Buenos Aires, Editorial Albatros, 1970

\* Bluntschli, J.R., *Théorie Générale de l'Etat*, Paris, 1881

\* Queiroz Lima, E., *Teoria do Estado*, Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1936

\* Carre de Malberg, R., *Contribution a la Théorie Générale de l' État*, Recueil Sirey, 1920

dada ao tema da cidadania na doutrina liberal do Estado. A hipótese desse trabalho é o de que, através da análise do conceito de cidadania, de sua evolução, de sua função no processo de democratização do estado liberal clássico, pode-se apreender em toda a sua complexidade o estado democrático de direito, como proclamado pela Constituição de 1988. Trata-se, assim, de resgatar o conceito de cidadania, privilegiando-o em face dos institutos da teoria do estado liberal clássico.

Essa investigação deve, antes de tudo, recuperar o sentido histórico da cidadania como ideal político. A primeira formulação do que se entende por cidadania na cultura ocidental foi feita em 431 a.C., pelo homem de estado ateniense, Péricles. Quando a cidade grega homenageou os seus primeiros mortos na Guerra do Peloponeso, Péricles, em nome dos seus concidadãos, disse que os que tinham morrido, morreram por causa nobre, a causa de Atenas. Isto porque Atenas destacara-se, entre as cidades da Grécia, em virtude de três qualidades: a primeira, residia no fato de que o regime político ateniense atendia aos interesses da maioria dos cidadãos e não os de uma minoria, e, por essa razão, Atenas era uma democracia; a segunda qualidade, encontrava-se na igualdade de todos perante a lei e na adoção do critério do mérito para escolha dos governantes; e, finalmente, Atenas destacava-se porque a origem social humilde não era obstáculo para a ascensão social de qualquer cidadão. Esse célebre discurso de Péricles enunciou um conjunto de direitos, que iriam, séculos depois, formar a substância da cidadania moderna: a igualdade de todos perante a lei, a inexistência de desigualdades sociais impeditivas do acesso social e no emprego do mérito como critério de escolha dos governantes. Péricles, entretanto, percebeu que esses ideais da civilidade somente poderiam ser realizados através da participação política dos cidadãos no governo da comunidade. Entre as cidades gregas, dizia Péricles, os atenienses eram os únicos a acreditar que “um homem que não se interessa pela política deve ser considerado, não um cidadão pacato, mas um cidadão inútil”.

A realidade política e social de Atenas não correspondia, evidentemente, aos ideais proclamados por Péricles. O chamado “século de ouro” ou o “seculo de Péricles” foi uma época de alto nível de vida para os atenienses e de grande brilho para as artes e a literatura. Mas, como Tucídides escreveu, posteriormente, o regime político da época de Péricles era somente no nome uma democracia, mas, na realidade, o governo de um só homem.

Esses ideais do discurso de Péricles acabaram incorporados à cultura política do ocidente, sendo, durante séculos, a fonte onde a maioria dos movimentos políticos contra as tiranias foi buscar inspiração. Representaram, assim, valores — ideais em função dos quais procurou-se, em diferentes momentos da história, apresentar-se uma alternativa diante do *status quo*.

Na própria Grécia Antiga, esse ideal foi interpretado de forma diferente pelos seus dois maiores filósofos. Platão sustentava que a massa da população deveria ficar afastada da participação política. E, por sua vez, aqueles que detinham o poder político na utopia platônica, não podiam ter “vida privada”. A elite política de Platão não teria, assim, posses, vida familiar ou propriedade privada. Dessa forma, acha-

<sup>3</sup> Tucídides, *La Guerre du Péloponèse*, Paris, Pléiade, 1904, pg. 813.

va, Platão, os governantes poderiam dedicar-se, exclusivamente, ao bem público<sup>4</sup>.

Essa concepção de cidadãos dedicados, exclusivamente, ao bem público de um lado, e de cidadãos excluídos das decisões governamentais, de outro, reduzidos, portanto, à vida privada, foi contestada por Aristóteles. O cidadão foi definido pelo filósofo estagirita, na linha de Péricles, aquele que participava nas decisões e nas funções governamentais<sup>5</sup>. Mais adiante, Aristóteles acentua as virtudes da cidadania clássica, insistindo na necessidade de práticas comuns religiosas e uma regulamentação bastante ampla da vida privada e da moral pessoal. Isto porque, para Aristóteles “não se deve mesmo considerar que um cidadão se pertence a si próprio, mas que tudo pertence à cidade”<sup>6</sup>.

Essa concepção da cidadania clássica, austera e obrigando o cidadão como um todo, transmitiu-se para o pensamento moderno, principalmente através de Rousseau. Depois de referir-se às leis da liberdade como sendo tão severas como o “julgo do tirano”, o filósofo sublinhava a necessidade de obrigar-se o homem a ser livre<sup>7</sup>. Esse entendimento de Rousseau teve como consequência uma concepção monástica e espartana da cidadania, que influenciou diferentes movimentos políticos e sociais durante os dois últimos séculos.

Na Revolução Francesa já se distinguiam as duas categorias de cidadãos, que iriam caracterizar o estado liberal clássico: o cidadão ativo e o cidadão passivo. O cidadão ativo deitava suas raízes no “status do homem privado, ao mesmo tempo educado e proprietário”<sup>8</sup>. O instrumento jurídico, que formalizava a divisão entre os dois tipos de cidadãos, era o voto censitário. Através dele, o estado liberal clássico regulou o exercício pleno da cidadania, excluindo da participação nas decisões e no governo aqueles que não tivessem um mínimo de renda. A cidadania liberal do início do século XIX deitava, assim, suas raízes no *status* econômico e, por essa razão, não incluía como participantes do processo político a maioria da população. O século XIX vai presenciar uma alteração progressiva na estrutura do estado liberal, provocando o deslocamento de suas bases sociais, que deixaram de ser, exclusivamente, de proprietários e passaram a englobar não proprietários operários. O acesso de um contingente crescente de eleitores à participação no poder foi denominado, por diversos autores, como o processo de democratização do estado liberal<sup>9</sup>.

A teoria política liberal, ainda que consagrando as desigualdades econômicas e sociais, proporcionou uma expectativa de participação no poder político para todos os cidadãos. Ao possibilitar o acesso ao poder, disciplinado o exercício do poder monárquico através do estado constitucional de direito — as constituições liberais do

<sup>4</sup> Platão, *A República*, livro 5, esp. 456-70.

<sup>5</sup> Aristóteles, *Política*, livro 3, cap. 1.

<sup>6</sup> Aristóteles, ob. cit., livros 7 e 8.

<sup>7</sup> Rousseau, J.J., *Contrato Social*, livro I, cap. VII.

<sup>8</sup> Habermas, J., *Mudança Estrutural da Espera Pública*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984, p. 106

<sup>9</sup> Vide, a propósito, Macpherson, C.B., *A democracia Liberal*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1978.

início do século XIX foram exemplo desse novo tipo de ordem político-institucional —, o estado liberal pressupunha, para seu funcionamento um certo nível de participação dos cidadãos. O próprio funcionamento da justiça baseava-se na participação dos cidadãos, como condição para sua eficácia<sup>10</sup>. A participação encontra-se na natureza ontológica do liberalismo desde suas origens, sendo a apatia a maior ameaça à liberdade em consequência dessa tendência intrínseca à igualitarização no exercício da liberdade e no acesso ao poder.

A passagem da cidadania liberal para a cidadania moderna do estado democrático de direito ocorreu, assim, no bojo da sociedade liberal, alterando as relações de poder. Para a compreensão dessas alterações progressivas no conceito de cidadania pode-se utilizar o modelo interpretativo de T.H. Marshall. Apesar de ser um esquema, que não leva em conta as superposições entre os diferentes estágios históricos formadores da cidadania moderna, é bastante útil para que se tenha uma perspectiva histórica ampla<sup>11</sup>.

Marshall diz que a cidadania moderna é um conjunto de direitos e obrigações que compreendem, atualmente, três grupos de direitos. Os direitos civis característicos, no esquema de Marshall, do século XVIII; os direitos políticos, consagrados no século XIX e, finalmente, os direitos sociais do século XX. A utilidade do esquema de Marshall reside, principalmente, em destacar no processo de democratização do estado liberal momentos em que um desses grupos de direitos tiveram sua predominância.

Uma análise cuidadosa da evolução do estado de direito mostra como a afirmação inicial dos direitos civis e, posteriormente, dos direitos políticos não ocorreu em todos os países. O caso tomado, como paradigmático por T.H. Marshall, o da Grã-Bretanha, não foi o mesmo encontrado na França ou no Brasil. Os direitos políticos na França foram antecedidos pelos direitos civis<sup>12</sup>, mas não de forma tão diferenciada, como foi o caso da Grã-Bretanha; no Brasil, por sua vez, os direitos políticos antecederam os direitos civis, o que explica, talvez, a ausência de elaboração teórica sobre esse grupo de direitos na cultura jurídica brasileira. Por essa razão, Bobbio sugere que se denomine os direitos civis e políticos de direitos de primeira geração, como sendo os antecedentes dos direitos de segunda geração ou sociais<sup>13</sup>.

Encontramos então no núcleo do estado democrático de direito direitos contra o Estado e em defesa do indivíduo que corresponderiam aos direitos civis (igualdade no acesso à justiça, liberdade de culto, liberdade de expressão, liberdade de ir e vir, direito à propriedade) e aos direitos políticos (direito de votar e de ser votado, direito de participação no governo); surgiram também, os direitos sociais, oriundos da inter-

<sup>10</sup> Macedo, Stephen, *Liberal Virtues*, Oxford, Clarendon Press, 1991, p. 99.

<sup>11</sup> Marshall, T.H., *Cidadania, Classe Social e Status*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1967, págs. 63-114. Para uma análise crítica do esquema de T.H Marshall veja Hirschmann Alfred Q., *A Retórica da Intransigência*, S.P., Companhia das Letras, 1992.

<sup>12</sup> Vide Tocqueville, Alexis de, *L'Anien Regime et la Revolution*, Paris, Gallimard, 1953

<sup>13</sup> Bobbio, Noberto, *A Era dos Direitos*, Rio de Janeiro, Editora Campus, pags. 5-6

venção do Estado, que procurava diminuir as desigualdades econômicas e sociais, provocadas pela economia livre de mercado.

A chave para determinar a natureza específica da cidadania moderna encontra-se, precisamente, na análise do processo de democratização do estado liberal. Os três grupos de direitos, na sociedade feudal, não se diferenciavam entre si, enquanto que o nascimento da sociedade moderna ocorreu em função de um processo de diferenciação crescente de direitos, e dos poderes do Estado. Isto tinha a ver com o que F. Maitland escreveu, referindo-se à história constitucional inglesa. “Quanto mais revemos nossa história, mais impossível se torna traçar uma linha de demarcação rigorosa entre as várias funções do Estado: a mesma instituição é uma assembléia legislativa, um conselho governamental, 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”<sup>14</sup>. Enquanto os direitos civis políticos e sociais eram locais na Idade Média, a cidadania moderna nasceu de um processo de fusão territorial e separação funcional. Fusão territorial, pois os direitos constitutivos da cidadania deixaram de ser locais e passaram a ter validade nacional; separação funcional, pois cada um dos grupos de direitos seguiu seu próprio caminho, impulsionados por seus princípios. No século XX esses três grupos de direitos, em virtude da maior democratização no exercício do poder, sofreram um processo de convergência, constituindo-se no núcleo da cidadania do estado democrático de direito.

O estágio atual, em que ao lado da expansão dos direitos, cria-se uma interdependência política e jurídica dos direitos constitutivos da cidadania, caracteriza-se por ser o resultado de um processo histórico diferenciado para cada grupo de direitos, mais unido por um denominador comum, que representa o coração da cidadania moderna. A análise desse processo de constituição de uma nova forma de cidadania originou-se, precisamente, de como esses direitos foram elevados ao *status* constitucional que hoje ocupam. Resta determinar qual é essa marca diferenciadora do conceito moderno da cidadania.

Deixando de lado a preocupação de Marshall sobre a função da cidadania na alteração dos padrões de desigualdade social, pode-se privilegiar na análise desse processo o aspecto político-institucional, buscando-se, assim, uma compreensão dos mecanismos políticos e legais, expressão de novas realidades econômicas e sociais, que marcaram a evolução constitucional dos três últimos séculos.

A sedimentação dos direitos civis caracterizou-se por ser a afirmação da sociedade diante do poder da monarquia absoluta. Foi um longo processo histórico, que deita suas raízes muito antes do século XVIII, mas que encontrou no “século das raízes” a sua consagração final. Tratava-se da necessidade de criar direitos, que viabilizassem a nascente economia de mercado. Os direitos civis tiveram uma função primordial, qual seja, a de garantir a igualdade de todos, mas principalmente, assegurou a igualdade de direitos e obrigações entre os que se dedicavam à atividade

<sup>14</sup> Maitland, F. W., *The Constitutional History of England*, Cambridge, 1963, p. 105.

econômica. A condição necessária para que funcionasse a economia de mercado residia, portanto, numa ordem jurídica que não privilegiasse indivíduos e grupos detentores dos meios de produção. Algumas liberdades, como a de manifestação do pensamento, aparentemente distantes dos problemas relativos ao funcionamento da economia de mercado, serviram, perfeitamente, para a crítica entre concorrentes comerciais ou industriais.

Os direitos políticos — direito de participar no exercício do poder político, como eleito ou eleitor — tiveram o século XIX como referência, porque foi o momento do surgimento do estado de direito, que substituiu o “ancien régime” do absolutismo monárquico. O estado liberal ao basear-se na representação política e na lei deu forma político-institucional à sociedade de mercado. Serviu, portanto, no início do século XIX, para garantir política e juridicamente a economia de mercado que ainda engatinhava, baseada na agricultura e exploração das riquezas do Novo Mundo. Foi preciso a Revolução Industrial alterar o sistema produtivo para que se tornasse necessário incorporar ao conjunto de cidadãos plenos, aqueles que em virtude das modificações na economia, participavam como produtores e consumidores dos produtos industriais.

Quando esse processo de incorporação política à cidadania plena, através da extensão de direito do voto e de número crescente de indivíduos atingiu o seu auge, provocou, concomitantemente, uma mudança qualitativa na ordem jurídica. As leis deixaram — e isto ocorreu em épocas diferentes, em países diferentes — de privilegiar os interesses da burguesia, e o poder legislativo passou a legislar também para os não-proprietários. Nesse momento é que se inicia a época da legislação social<sup>15</sup>. O poder público intervém, nascendo o “estado social de direito”<sup>16</sup>.

A marca diferenciadora do conceito moderno de cidadania encontra-se patente nos três momentos de afirmação dos conjuntos de direitos. Todos esses direitos foram reconhecidos em função da participação de diferentes grupos sociais face ao *status quo*. Afirmaram-se quando os componentes de segmentos sociais uniram forças políticas, sociais e econômicas diante do poder. Nasceram, esses direitos, não por benesses de elites dirigentes, mas em virtude de reivindicações claramente definidas e duramente conquistadas. O estado liberal de direito consagrou esses direitos civis e políticos e somente democratizou-se, quando os segmentos não-proprietários da sociedade começaram a participar no exercício do poder. As reivindicações sociais ganharam o *status* de direitos, perdendo o caráter de benevolência pública ou privada, que tinham desde as *Poor Laws* da rainha Elizabeth I da Inglaterra, no século XVI.

O que nos remete ao ideal helênico da participação. A cidadania moderna caracterizou-se, no processo de sua formação, por exigir a participação dos segmentos sociais na sua definição e implementação. Os mecanismos constitucionais, que definem a cidadania no estado democrático de direito têm implícita a participação como condição política para sua implementação.

<sup>15</sup> Vide, a propósito, o clássico Polanyi, Karl, *The Great Transformation*, New York, Octagon Books 1975

<sup>16</sup> Diaz, Elias, *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, Madrid, Editorial Cuadernos para El Dialogo, 1975.

“A democracia exige participação *real* das massas”, escreve Elias Diaz, e “pode nesta perspectiva definir-se a sociedade democrática como aquela capaz de instaurar um processo de efetiva *incorporação* dos homens... mecanismos de *controle das decisões*, e de *real participação* dos mesmos nos *lucros da produção*”<sup>17</sup>. A cidadania do estado democrático de direito tem, portanto, uma dupla face: ela se realiza através da participação no poder político, e, também, no sistema econômico.

A Constituição de 1988 consagra os direitos civis e sociais a serem implementados pelo exercício de direitos políticos. O princípio da participação política divide-se em face da carta magna em dois tipos: a participação através da representação política e a participação direta. O atual texto constitucional consagra ambos ao declarar no seu art. 1º que “todo o poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição”. O art. 14º estabelece, por sua vez, os três institutos através dos quais ocorrerá a participação popular direta: o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular legislativa. A iniciativa popular legislativa prevista para os três níveis de poder admitida pela Constituição de 1988 (art.61, § 2º, art. 27, § 4º e art. 29, IX), juntamente com a participação política através do sistema partidário (art. 17), pretende que o mecanismo legislativo possa refletir com razoável precisão a vontade popular<sup>18</sup>.

O texto constitucional, entretanto, não é suficiente para moldar uma realidade social obediente à norma. A tradição brasileira da lei, ineficaz e inconseqüente, mesmo a constitucional, aponta para dificuldades intrínsecas à própria organização social, que explicariam o alto nível de diferentes formas de desobediência civil e o grande número de diplomas legais. Torna-se, assim, um exercício de análise política procurar estabelecer os vínculos entre o que pressupõe a Constituição para o funcionamento do estado democrático de direito e dos obstáculos concretos encontrados no sistema político e social.

A realidade social, que coloca entraves à implementação da constituição, é moldada por dois fatores: a cultura cívica<sup>19</sup>, de um lado, e o sistema político de outro. A questão da cultura-cívica — tema, aliás, que tem pouco interessado os nossos estudiosos de direito constitucional e ciência política — pede explicação as práticas políticas e a legislação que as permitem. Trata-se de procurar a vinculação entre o sistema legal e a sedimentação de práticas e valores, que contribuem para dificultar, antes de tudo, o cumprimento do espírito de constituição. Neste contexto, as mudanças na lei dos partidos e no sistema eleitoral tornam-se essenciais para a modificação dos valores consagrados na cultura cívica.

<sup>17</sup> lb. p. 141. Para uma análise teórica da autogestão industrial, veja Pacteman, Carole, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, 1970.

<sup>18</sup> Para análise desses institutos, veja — Benevides, Maria Victoria. *A Cidadania Ativa*, São Paulo, Editora Ática, 1991.

\* Neto, Diogo de Figueiredo Moreira, *Direito da Participação Política*, Rio de Janeiro, Renovar, 1992

<sup>19</sup> Entende-se por cultura cívica o conjunto de crenças de uma comunidade relativo ao governo e aos seus direitos e deveres. Esse conceito, formulado por Gabriel Almond e Signey Verba no livro *The Civic Culture*, (1965), vem sendo retomado por alguns cientistas sociais brasileiros, como Amaury de Souza e Bolívar Lamounier, “A feitura da nova Constituição: um reexame da cultura política brasileira”, in *De Geisel a Collor: o Balanço da Transição*, São Paulo, Sumaré, 1990, e Wanderley Guilherme dos Santos, “Fronteiras do Estado mínimo: indicações sobre o híbrido constitucional brasileiro”, in *O Brasil e as Reformas Políticas*, org. João Paulo dos Reis Velloso, Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1992.



O instrumento básico do estado democrático de direito — a participação política — acha-se comprometido, precisamente, pelas peculiaridades da cultura cívica nacional. Os dispositivos constitucionais revelam toda a sua impotência, quando os mecanismos sociais e políticos sobrepõem-se à ordem jurídica, desobedecendo-a, ignorando-a ou fraudando-a. A participação política ainda não adquiriu a função político-institucional que lhe reservou a Constituição e, por essa razão, é um tema distante das preocupações dos nossos constitucionalistas e publicistas.

A Constituição de 1988 sintonizou a demanda difusa e anárquica de maior participação e controle do governo, encontrada na sociedade, e procurou dar-lhe instrumentos políticos-institucionais — as formas de democracia direta e a representação política — que terminam por entrar em conflito com as práticas institucionais e sociais existentes. Torna-se, assim, urgente o desenvolvimento de pesquisas multidisciplinares, que estudem as peculiaridades da cultura cívica brasileira e suas repercussões na prática social e política, e, também, na legislação brasileira.

É bastante claro que a cidadania moderna diferencia-se da cidadania clássica e da cidadania liberal. Mas a cidadania do estado democrático de direito exige uma complementação, tanto legislativa (uma nova lei partidária e eleitoral), como política (a utilização em todos os níveis de governo dos instrumentos previstos na carta magna para a prática da democracia direta), para atender ao que pretende a Constituição de 1988 (art. 1º §, único). A prática da democracia é que irá criar uma nova cultura cívica e um novo regime político, garantindo a plena eficácia da ordem constitucional.