

# CIDADANIA, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: OS DESAFIOS DO SÉCULO XXI



**CLOVIS GORCZEVSKI  
NURIA BELLOSO MARTIN**

# **CIDADANIA, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: OS DESAFIOS DO SÉCULO XXI**



Colaboração





Reitora

*Carmen Lúcia de Lima Helfer*

Vice-Reitor

*Rafael Frederico Henn*

Pró-Reitor de Graduação

*Elenor José Schneider*

Pró-Reitora de Pesquisa  
e Pós-Graduação

*Andréia Rosane de Moura Valim*

Pró-Reitor de Administração

*Dorivaldo Brites de Oliveira*

Pró-Reitor de Planejamento  
e Desenvolvimento Institucional

*Marcelino Hoppe*

Pró-Reitor de Extensão

e Relações Comunitárias

*Angelo Hoff*

#### **EDITORA DA UNISC**

Editora

*Helga Haas*

#### **COMISSÃO EDITORIAL**

*Helga Haas - Presidente*

*Andréia Rosane de Moura Valim*

*Felipe Gustsack*

*Hugo Thamir Rodrigues*

*Marcus Vinicius Castro Witczak*

*Olgário Paulo Vogt*

*Rafael Eisinger Guimarães*

*Vanderlei Becker Ribeiro*



Avenida Independência, 2293  
Fones: (51) 3717-7461 e 3717-7462  
96815-900 - Santa Cruz do Sul - RS  
E-mail: [editora@unisc.br](mailto:editora@unisc.br) - [www.unisc.br/edunisc](http://www.unisc.br/edunisc)

Clovis Gorczewski  
Nuria Belloso Martin

**CIDADANIA, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA:  
OS DESAFIOS DO SÉCULO XXI**



Santa Cruz do Sul  
EDUNISC  
2018

© *Copyright*: dos autores  
1ª edição 2018

Direitos reservados desta edição:  
Universidade de Santa Cruz do Sul

Editoração: Clarice Agnes, Caroline Fagundes Pieczarka  
Arte da capa: Denis Ricardo Puhl (Assessoria de Comunicação e Marketing da UNISC)

G661c

Gorczewski, Clovis

Cidadania, democracia e participação política [recurso eletrônico]: os desafios do século XXI / Clovis Gorczewski, Nuria Belloso Martín. - 1. ed. - Santa Cruz do Sul : EDUNISC, 2018.

Dados eletrônicos

Texto eletrônico

Modo de acesso: [www.unisc.br/edunisc](http://www.unisc.br/edunisc)

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-7578-479-2

1. Cidadania. 2. Democracia. 3. Participação política. 4. Século XXI - Previsões. I. Belloso Martín, Nuria. II. Título.

CDD: 321.8

Bibliotecária responsável: Jorcenita Alves Vieira – CRB 10/1319



## SUMÁRIO

### PRÓLOGO

Jorge F. MALEM SEÑA.....7

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....10

<b>1</b>	<b>A CIDADANIA.....14</b>
1.1	Conceitos e definições.....14
1.2	Origem e evolução histórica.....21
1.2.1	A cidadania na Grécia.....27
1.2.2	A cidadania em Roma.....30
1.2.3	A cidadania na Idade Média.....34
1.2.4	A cidadania na Modernidade.....35
1.2.4.1	O cidadão liberal.....36
1.2.4.2	O cidadão social.....40
1.2.4.3	O cidadão republicano.....42
1.2.4.4	O cidadão comunitário.....45
1.2.4.5	O cidadão diferenciado.....48
1.2.4.6	O cidadão pós-nacional.....48
1.2.4.7	O cidadão cosmopolita.....49
1.2.4.8	O cidadão transnacional.....50
1.2.4.9	O cidadão transcultural.....50
1.2.4.10	O cidadão multicultural.....51
1.3	A necessária revisão do conceito de cidadania.....62
1.4	A experiência europeia.....66
1.5	Uma nova cidadania.....70
1.5.1	A crise migratória na Europa.....73
1.5.1.1	Precisões conceituais sobre imigrantes, refugiados e solicitantes de asilo 74
1.5.1.2	Onde ficaram os valores fundacionais da União Europeia.....76
1.5.2.	Da cidadania ambiental à cidadania ecológica.....80
<b>2</b>	<b>DEMOCRACIA.....84</b>
2.1	Conceitos e definições.....84
2.2	Surgimento e evolução. A democracia nas primeiras organizações políticas.....85



2.3	Principais formas de democracia: representativa, direta e deliberativa.....	90
2.3.1	Democracia representativa.....	91
2.3.1.1	Algumas reflexões sobre a legitimidade democrática ou a autoridade das decisões democráticas.....	92
2.3.2	O atual debate sobre a democracia direta: a teledemocracia e o cibercidadão.....	94
2.3.2.1	A versão 'frágil' da teledemocracia: pode reforçar a democracia parlamentar?.....	95
2.3.2.2	A versão 'forte' da teledemocracia: as novas tecnologias e o atual debate sobre a democracia direta.....	96
2.3.3	Democracia deliberativa.....	102
2.3.3.1	As instituições da democracia deliberativa.....	108
2.4	Democracia e <i>demos</i> - As voltas com a representação.....	110
2.5	Cidadania ativa, virtude cívica e patologias corruptivas.....	115
2.6	A crise da democracia.....	127
2.7	A crise da democracia representativa.....	129
2.8	Desafios para uma democracia no século XXI.....	136
2.8.1	Desobediência ao direito.....	136
2.8.2	O "discurso do ódio.....	142
2.8.3	Democracia global.....	144
2.8.4	Os nacionalismos.....	146
<b>3</b>	<b>PARTICIPAÇÃO POLÍTICA.....</b>	<b>148</b>
3.1	O que é participação política.....	148
3.1.1	As modalidades de participação política.....	152
3.1.1.1	A iniciativa legislativa popular como um instrumento do direito de participação política.....	156
3.2	O fundamento da participação política.....	158
3.3	A legitimidade da participação política.....	161
3.4	A participação política como um direito fundamental.....	165
3.5	A participação política coletiva: movimentos sociais.....	168
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>181</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>185</b>



## PRÓLOGO

La obligación política es una de las cuestiones recurrentes en la filosofía política. Cómo debe caracterizarse y cuál es su fundamento ha generado desde siempre un debate abierto sin que haya suscitado, hasta el momento, un consenso generalizado o tan siquiera mayoritario sobre alguna de las propuestas ofrecidas.

Varias son las razones que hacen difícil alcanzar dicho consenso. La primera de ellas adquiere tintes conceptuales. La obligación política tiene como núcleo significativo la pregunta de si hay una obligación de obedecer al derecho. La mera interrogación sobre si esta obligación tiene un sesgo moral, político, jurídico o de otro tipo subvierte la posibilidad de alcanzar un rápido acuerdo. Además, la obligación política no solo capta esta pregunta, también supone definir cuál es la idea de ciudadanía o de ciudadano que se asume. O cuáles son las notas de la participación política que se exigen para que esta obligación surja, si es que fuera necesaria. Esto por citar únicamente tres de los asuntos definicionales más relevantes que no deben hacer olvidar un sinnúmero de problemas adicionales que se pueden abordar.

La cuestión se complica un poco más, aún si cabe, si la cuestión de la obligación política se inserta en una democracia. Nuevamente aquí se hacen presentes múltiples desacuerdos acerca de qué es una “auténtica” democracia y cómo se construye un orden represivo, el Estado, respetando los derechos fundamentales de los individuos. La discusión sobre si la democracia es un sistema puramente procedimental que se rige por la regla de la mayoría o si es un sistema que además debe resguardar ciertos valores y derechos de las personas, esto es, regirse por el principio de la mayoría, tampoco está solucionado en la doctrina al uso.

Desde el punto de vista de la justificación de la obligación política, los desacuerdos tampoco son menores. Numerosas teorías han tratado de modelar y de fundar la supuesta existencia de una obligación política. Desde las conocidas teorías del consentimiento a la teoría del *fair play*, desde las teorías clásicas del derecho natural al constructivismo moral, por citar tan solo algunas de ellas, han pretendido ofrecer argumentos justificativos de su existencia no sin antes tomar ciertas cláusulas precautorias de ribetes difusos. Como se puede advertir, establecer qué relaciones ha de tener un ciudadano con un Estado democrático depende de numerosos factores de muy diversa índole. Todo esto contribuye, sin duda, a que el análisis de estos asuntos sea tan pertinente como difícil.

Clovis Gorczewski y Nuria Belloso Martín abordan el examen de parte de estas cuestiones conscientes de las dificultades que tal empresa presenta. De ahí su preocupación por examinar las diversas caracterizaciones de las nociones que utilizan, previo a la inevitable tarea de escoger una de ellas. Esto hace que la lectura del libro que prologo tenga un claro interés formativo para un amplísimo número





de potenciales lectores. Escrito con claridad y rigurosidad, el libro se centra en tres aspectos básicos que tienen fuertes implicaciones para la noción y la justificación de la obligación política: las ideas de ciudadanía, de democracia y de participación política.

Su punto de partida es la comprensión de la noción de ciudadanía y de lo que significa ser ciudadano. En sus análisis, los autores tratan de evitar el que para mí es un falso dilema entre una visión etnocentrista y otra andino-latinoamericana. Que una de ellos sea española y el otro brasileño no asegura el éxito de este emprendimiento pero hacen, en todo caso, un esfuerzo por superarlo. En su entramado conceptual mezclan elementos y versiones que ofrecen teóricos de origen diverso y tradiciones distintas con consideraciones históricas y casos contemporáneos. El resultado es una miscelánea útil para hacerse una idea de las diversas facetas del problema y poder tomar una opción entre las concepciones presentadas.

Esto no oculta a los autores, como se encargan de poner de manifiesto, la necesidad de revisar el concepto de ciudadanía para adaptarlo a los desafíos que supone el choque entre fuerzas de diferentes tipos e impactos como la globalización, la multiculturalidad o los movimientos migratorios, por citar unos pocos aspectos que deben convivir en un Estado moderno de una complejidad creciente. Rechazan, pues, la validez de simples visiones monistas de la ciudadanía.

Este mismo esquema heurístico se repite en el análisis de la democracia. Si bien se acepta que el concepto de democracia es histórico no dudan en que conviene repensarlo una vez más. Las realidades en las cuales se insertan las prácticas democráticas hace que las nociones que se creían bien asentadas deban ser puestas en cuestión. El uso de las nuevas tecnologías, entre otros elementos, provoca que la vieja idea ateniense de la democracia deba revisarse. Basta pensar en la llamada democracia cibernética o en la teledemocracia, que los autores analizan.

En cuanto a la justificación de la democracia, sobre todo en su versión representativa, Gorczewski y Belloso Martín analizan algunos de los obstáculos que la democracia debe superar para que su legitimidad no quede viciada. Uno de ellos es la corrupción que asola a prácticamente todas las naciones iberoamericanas. El caso Odebrecht, por ejemplo, es el arquetipo de un comportamiento empresarial que, a través de pagos venales, violenta toda regla política democrática imaginable. Con los altísimos niveles de corrupción existentes en el contexto iberoamericano, al que fundamentalmente se dirige este libro, la idea de democracia en cualquiera de sus versiones se muestra como una ilusión. No hurtar de sus análisis las consecuencias teóricas y prácticas de este tipo de fenómenos que atenazan la democracia es otro de los aciertos de este trabajo.

Respecto de la participación política, ambos autores son contestes en sostener que participar en política no es un fin en sí mismo sino que cumple una función



instrumental. Esto no debe entenderse como un intento por disminuir su importancia. Al contrario, abogan por atribuirle la trascendencia que merece. En política, nos recuerdan, existen muchas maneras de participar, máxime en una democracia. De forma activa o pasiva, directa o indirecta, individual o formando parte de viejos y nuevos movimientos sociales, obedeciendo la ley o desobedeciéndola civilmente, todo ello para contribuir a la construcción de una voluntad estatal que rijan los destinos de los ciudadanos en libertad.

Comparto con los autores que la ciudadanía debe ser inclusiva, que entre sus miembros debe primar el principio de igualdad y que en Iberoamérica las prácticas democráticas y la participación política deben consolidarse para que todas las personas alcancen el mayor bienestar posible, sin miserias ni temores. Detrás de ello emerge el respeto por la autonomía de los individuos y la salvaguarda de la dignidad de la persona.

Este libro alumbra tres cuestiones básicas de la vida del ser humano en un Estado. No son solo estas las que merecen ser analizadas, pero sí de las más significativas. Les animo a leerlo, ya que constituye, entre otras cosas, una fructífera invitación a la reflexión.

Jorge F. MALEM SEÑA  
Catedrático Universitat Pompeu Fabra  
Barcelona, julio de 2018



## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Cidadania, democracia e participação política são três noções que estão profundamente inter-relacionadas. A forma de governo democrático não pode ser entendida sem participação política e, por sua vez, quem exerce a participação política são os cidadãos. Essa trilogia que pode, à primeira vista, parecer simples traz, em si, uma grande complexidade porque a afirmação de cada uma dessas três categorias é o resultado de lutas e notáveis esforços ao longo da história.

A **cidadania** trouxe o reconhecimento dos direitos humanos a todos os indivíduos, dotando-os de mecanismos para tutelar e garantir esses direitos. O ensaio *Ciudadanía y clase social*, de Thomas Humphrey Marshall, é o referencial sociojurídico e político fundamental para se analisar a cidadania. Marshall descreve a implementação sucessiva e temporal da conquista dos direitos civis, políticos e sociais. Ao referir-se aos sujeitos incluídos e excluídos “percebeu que a própria cidadania havia funcionado como arquétipo da desigualdade social”. Referiu-se, contudo, somente à desigualdade de classes, não de gênero, tampouco de etnia ou outras categorias que, ainda hoje, estão excluídas, como é o caso dos imigrantes.

A cidadania civil surge no século XVIII. O Artigo 1º, da *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, expressa: “Os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos. As distinções sociais somente podem se fundamentar no bem comum”. A cidadania política é própria do século XIX e incluía o direito de participar no exercício do poder político, desempenhando-o diretamente ou através do direito ao voto. As mulheres tiveram que lutar para conseguir seu direito ao voto; no caso dos imigrantes, o sufrágio passivo e ativo segue submetido, em geral, a diversas condições e circunstâncias. O reconhecimento de direitos sociais (econômicos, sociais e culturais) às classes trabalhadoras, foi o caminho para alcançar-se a igualdade humana básica. Progressivamente foi se alcançando a cidadania social, ainda que em fases tardias.

No ocidente, a ideia de cidadania sempre esteve ligada à noção de autonomia, de independência, de posse de propriedades e outros recursos materiais, assim como de autossuficiência. A cidadania surge no momento em que a burguesia buscava redefinir um novo sujeito político e este novo sujeito político será o proprietário de mercadorias, força de trabalho ou opinião.

A cidadania leva a uma profunda mudança nas relações com a nova força política, que será o Estado. A uma cidadania baseada nos princípios da obediência aos líderes e caudilhos políticos e no clientelismo dos grupos ante os aparatos organizacionais dos partidos, os movimentos e o Estado se alteram cada vez mais pela influência das multidões, grupos de pressão e redes horizontais de indivíduos e cidadãos com interesses e demandas cada vez mais complexas.



O triplo modelo de cidadania marshalliana já não consegue dar respostas às demandas de direitos em contextos de globalização e de sociedades multiculturais. A denominada crise humanitária, provocada pela chegada tanto de refugiados como de imigrantes econômicos, põe em manifesto a resposta de nossas democracias. O Brasil com a chegada de refugiados e imigrantes procedentes principalmente da Venezuela, Colômbia e Haiti; a União Europeia, com a chegada, principalmente, de refugiados do norte da África, bem como de imigrantes econômicos da América Latina, tem demonstrado não saber gestionar esse fenômeno. É mister e urgente uma revisão do conceito de cidadania.

A **democracia**, desde suas origens, foi vista com cautela por filósofos políticos, de Platão a Santo Agostinho, Hobbes, Montesquieu e muitos outros. Cabe a pergunta se estes filósofos tiveram a capacidade de detectar a problemática que poderia se apresentar. Acaso entendiam melhor as debilidades e limitações da condição humana? Não temeram sucumbir ao discurso que a apresentou como a melhor forma de governo – entendida como o governo do povo – próprio de nossa época? Quanta atenção estão dispostos os cidadãos a prestar em assuntos públicos, ao bem estar da *res pública*, em um período em que alcançar fins econômicos parece dominar?

A democracia está sempre em evolução. Os diversos modelos de cidadãos – aos quais faremos referências – constituem as correspondentes formações da cidadania, das diversas formas de democracia: democracia liberal, democracia republicana e democracia deliberativa, entre outras. Os dois modelos mais difundidos, a direta e a representativa, ao longo do tempo conviveram em um jogo de forças, porque quando a democracia direta ganhava espaço, a representativa se retraía, e vice-versa. A democracia representativa de hoje, muito pouco se assemelha àquela que se estabeleceu no início do constitucionalismo. O mesmo ocorre com as instituições da democracia direta, já que estas instituições não podem ser entendidas fora do marco da representação e, por evidente, não se pode entender a democracia direta como se exercia na Grécia. O modelo de democracia direta, com origem na Grécia Clássica, inspiração para a teoria rousseaniana séculos mais tarde, tem em sua defesa a vontade popular. Formas de democracia representativa, própria de comunidades sociais mais amplas, e as democracias diretas (em suas diversas variantes, como a democracia deliberativa) são de difícil articulação.

Nos últimos anos, consolidadas as democracias nos países ocidentais, busca-se solidificar jovens democracias (como é o caso da maioria dos países latino-americanos e, especialmente, o Brasil) uma vez que se tenta enfrentar a crise da democracia que parece haver impregnado boa parte das democracias (especialmente as jovens, mas não somente estas, como é o caso da Espanha, cuja Carta Magna chega a seus 40 anos).

Junto aos dois grandes eixos de cidadania e democracia, se situa o terceiro, a **participação política**. A teoria moderna da representação política surge como



resultado da influência de diversos autores e pensadores do século XVIII e de dois processos políticos quase sucessivos: a independência dos Estados Unidos da América, proclamada em 1776 e a Revolução Francesa, iniciada em 1789 e concluída em 1799 com o consulado de Napoleão.

Desde então, cidadania, democracia (tanto a representativa como a direta) e participação, erigiram-se como três pilares sobre os quais se construíram nossas democracias atuais. E, como toda construção social, segue evoluindo pela influência de fatores e teorias políticas e econômicas (globalização, pós-modernidade e outras). Atualmente assistimos a um massivo desenvolvimento de mecanismos de participação cidadã na gestão do público, contra a desvalorização da democracia e da política. A participação deixou de ser uma demanda ocasional e marginal, para converter-se em uma aspiração transversal a todos os setores políticos e a todas as categorias sociais e culturais.

Atualmente, o modo fundamental de participação na vida pública ocorre através de partidos políticos. São eles a base da estrutura representativa da soberania popular. Contudo, os recentes casos conhecidos de corrupção, principalmente para obterem-se financiamentos ilegais, para adquirir vantagens sobre os demais partidos que também concorrem às eleições, levaram a uma desconfiança dos cidadãos, tanto de seus representantes políticos como dos partidos políticos. O modelo de democracia representativa tem apresentado dois inconvenientes: em primeiro lugar, um excessivo protagonismo dos partidos políticos; em segundo lugar, os cidadãos não se sentem adequadamente representados pelos partidos políticos.

Por isso, a democracia representativa, ainda que sólida, vai perdendo sua estabilidade e a confiança popular. São cada vez maiores os problemas que sofre essa forma democrática, chegando a classificar-se como “crise da democracia representativa”. Esses fatos provocam um grande dano à democracia, já que desencadeiam uma descrença por parte dos cidadãos em seus representantes políticos, uma sensação de que todos os partidos políticos são iguais – às vezes as diferenças no discurso ideológico de cada partido são difíceis de identificar – e um desinteresse pelas diversas opções e atuações dos partidos políticos. O cidadão não se sente representado por uma classe política que parece não conhecer seus reais problemas e necessidades. Mesmo os que participam e votam nas eleições, em muitas oportunidades votam sem ter uma clara opção política, uma vez que consideram que nenhum dos partidos, ao menos dos majoritários, representam seus ideais ou seus interesses. Muitos outros cidadãos, que decidem exercer seu direito de voto, também não estão satisfeitos com seus representantes. Assim, no sistema representativo atual o julgamento dos partidos e de seus representantes se faz através do ‘voto de castigo’ – onde se deixa de votar no partido que está no poder por suas ações passadas – ou no ‘voto de protesto’, onde se vota em figuras grotescas e caricaturadas como forma de rebeldia ou demonstração de desprezo aos atuais políticos.



Cidadania, democracia e participação são conceitos gestados há séculos e que evoluem em suas demandas ao compasso das próprias mutações do *demos*. Ocasionalmente temos sido interpelados com questionamentos como: As categorias de cidadãos existentes são suficientes para incluir a amplitude de sujeitos de direito (mulheres, crianças, imigrantes, trabalhadores excluídos) como existem atualmente? Os mecanismos de participação existentes no marco das democracias representativas modernas são suficientes? Que conceito de participação é mais coerente considerando as possibilidades de evolução atual e futura da cidadania? Se por um lado, os cidadãos possuem uma capacidade maior de estarem informados dos acontecimentos políticos – e as novas tecnologias têm ajudado – por outro, a informação manipulada, inclusive o excesso de informação, faz com que se desvie a atenção daquilo que é verdadeiramente essencial. A cultura da modernidade líquida pode nos ocultar o horizonte da verdade.

O trabalho, que aqui apresentamos, tenta superar o enfrentamento – por vezes forçado – entre o eurocentrismo e os sistemas latino-americanos, principalmente andinos. Os autores, Nuria Beloso Martín, Catedrática da *Universidad de Burgos*, Espanha, que poderia representar o sistema eurocêntrico, e Clovis Gorcevski, professor de Política e Direitos Humanos da Universidade de Santa Cruz do Sul, Brasil, tentam estender pontes entre ambos os sistemas. Isso porque não se trata de realçar as diferenças e sim valorar as bases comuns que sustentam nossos sistemas. Compartilham inúmeras inquietudes que gravitam sobre os três amplos eixos deste estudo: cidadania, democracia e participação.

Este trabalho é fruto de pesquisa realizada pelos autores, com o apoio da Universidade de Santa Cruz do Sul e *Universidad de Burgos*, inicialmente denominado *A participação política como exigência intrínseca para o reconhecimento da cidadania e a construção de uma sociedade justa e democrática*, e está destinado a estudantes, professores, pesquisadores, profissionais do mundo do direito e da política. Em suas páginas poderão ser encontrados conceitos e teorias que permitirão ao leitor transitar pelas três noções que são imprescindíveis para se conhecer nossa realidade jurídico-filosófica-política. Partimos da história, que há por trás de cada um desses eixos, para chegar à atualidade e projetá-la para o desafio futuro: desde a cidadania até a formulação de uma resposta com respeito a alguns dos grandes desafios como a imigração e as sociedades complexas; desde a participação política até oferecer uma solução para o descrédito relativo à política; desde a democracia até o que fazer frente aos perigos e ameaças que pairam sobre a mesma, provocando crises cíclicas, dando respostas aos novos desafios – tais como a desobediência ao direito, o discurso do ódio, os nacionalismos e tantos outros – no marco do Estado Democrático de Direito. Os direitos humanos não possuem um capítulo específico neste estudo, mas constituem o eixo vertebrador sobre o qual transita a cidadania, a democracia e a participação política. Confiamos que estas páginas abram as portas a novas reflexões sobre estes temas, que incitem um diálogo ao qual os jusfilósofos estão sempre dispostos.



# 1 CIDADANIA

## 1.1 Conceitos e definições

A expressão cidadania nos induz diretamente a ideia de cidade, de um núcleo urbano, de uma comunidade politicamente organizada. Isto é verdade, mas como definir cidadão? A expressão vem do latim e refere-se ao indivíduo que habita a cidade (*civitas*). Então, etimologicamente poderíamos dizer que cidadão é aquele que habita a cidade. Mas, ainda na Grécia, a expressão significava muito mais. Como escreveu Aristóteles: cidadão não é cidadão porque vive na cidade, afinal os estrangeiros e os escravos também ali vivem; tampouco são cidadãos aqueles que compartilham de um mesmo sistema legal, de conduzir ou ser conduzido diante de um tribunal, pois residentes estrangeiros não possuem completamente esses direitos, sendo obrigados a apresentar um patrono, um cidadão responsável por eles; os chamamos de cidadãos apenas na acepção em que se aplica o termo às crianças que são muito jovens para o registro de cidadão ou aos homens velhos que já estão isentos dos deveres cívicos. Cidadão, em sentido estrito, a respeito do qual não se possa apresentar nenhuma exceção é unicamente aquele que tem o poder de tomar parte na administração deliberativa ou judicial da cidade.<sup>1</sup>

Também em Roma, a expressão indicava não unicamente o habitante da cidade, ela significava mais: ela indicava a situação política da pessoa e seus direitos em relação ao Estado. Cidadão significava ser Romano, homem e livre, portanto com direitos do Estado e deveres para com ele.

Modernamente, mesmo os estudiosos da área encontram dificuldades em atribuir-lhe um conceito. Embora reconhecendo o fenômeno como resultado de um processo histórico, há uma tendência à simplificação que discorre sobre os direitos do cidadão, desconsiderando o contexto social a que se está referindo. Como diz Loureiro: “pode-se afirmar que cidadania é o direito a ter direitos, além do dever de lutar por estes. Não é só isso, porém, cidadania também representa a necessidade de reconhecimento de novos direitos”.<sup>2</sup>

Não obstante esta simplificação do conceito de cidadania – direito a ter direitos – nascer do discurso jusnaturalista formulado no contexto das lutas libertárias e reivindicatórias da classe burguesa emergente que almejava um novo *status*, firmou-se com a concepção de Marshall que, em 1949, com base na realidade de sua época, em especial no conflito aberto entre o capitalismo e o marxismo, elaborou a primeira teoria sociológica de cidadania, estabelecendo como direitos do cidadão os direitos

1 ARISTÓTELES. *Política*. São Paulo: Martin Claret, 2008. Livro III. Capítulo I. p. 113-114.

2 LOUREIRO, Patrícia. A cidadania da União Europeia: mito ou realidade? In: SOUSA, Mônica Teresa Costa; LOUREIRO, Patrícia (Org.). *Cidadania. Novos temas, velhos desafios*. Ijuí: Unijuí, 2009. p. 175.



civis, cooptados ainda no século XVIII, os políticos, adquiridos no século XIX e os sociais, conquistados no século XX.<sup>3</sup> Então, sob esta ótica, cidadão é aquele que em uma comunidade política goza plenamente dos direitos civis (liberdades individuais), dos direitos políticos (participação) e dos direitos sociais (trabalho, educação, saúde, moradia...<sup>4</sup>

Pinsky, mesmo reconhecendo que o conceito de cidadania não é um conceito estanque, mas um conceito histórico, assevera que “ser cidadão é ter direito à vida, à propriedade, à igualdade perante a lei: é, em resumo, ter direitos civis”. “É também participar no destino da sociedade, votar, ser votado, ter direitos políticos”.<sup>5</sup>

Assim também é o pensamento de Rivas para quem cidadania é uma condição social que se manifesta na capacidade do indivíduo em participar plenamente da vida política, econômica e cultural de uma sociedade, isto é, trata-se de uma condição social que permite ao indivíduo desfrutar das oportunidades que a vida social propicia.<sup>6</sup>

É importante lembrar que a análise de Marshall sobre os direitos do cidadão encontra-se sob o título: *O desenvolvimento da cidadania até o final do século XIX*. Com isso defende Peces-Barba que os três elementos da cidadania – civil, político e social são elementos básicos e imprescindíveis, mas que devem ser complementados com novos elementos, isto é, com os novos direitos surgidos no século seguinte e que não se encaixam parcial ou totalmente no âmbito dos direitos identificados por Marshall.<sup>7</sup>

Muitos doutrinadores, que procuram fugir da simples descrição de direitos, apresentam definições vagas e confusas. Como a de Manzini-Covre, para quem “cidadania significa ter, direitos e deveres, ser súdito e ser soberano”,<sup>8</sup> ou a de Rubio,

3 Marshall, embora afirme que sua análise se funda mais na história que na lógica, divide o conceito de cidadania em três partes: a) a conquista dos direitos civis, compostos pelos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, de expressão, de manifestação, de pensamento, de crença religiosa, de propriedade; b) dos direitos políticos, direito a participar no pleno exercício do poder político como um membro de um organismo investido de autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo; e, c) dos direitos sociais, que se referem desde a um direito a um mínimo existencial de bem estar econômico, a previdência, ao direito de participar, inteiramente na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. Afirma ainda que estes três elementos, que formam a cidadania, surgiram na Inglaterra no transcurso de três séculos: os civis no séc. XVIII, os políticos no séc. XIX e os sociais no séc. XX. Por fim assevera que há uma tendência implícita a conceber tais direitos como um modelo de cidadania. MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 63-64.

4 No entanto lembra Cortina que a crítica que se faz a Marshall é ter o mesmo concebido um cidadão passivo, um simples “direito a ter direitos”, ao invés de valorar uma cidadania ativa, capaz de assumir responsabilidades para com sua comunidade. CORTINA, Adela. *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. 3. ed. Madrid: Alianza Editorial, 2009. p. 85.

5 PINSKY, Jaime. In: Introdução. PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. (Org.). *História da cidadania*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003. p. 9.

6 RIVAS, Edelberto Torres. Poblaciones indígenas y ciudadanía: elementos para a formulação de políticas sociales em América Latina. In: BALTODANO, Andrés Pérez (Coord). *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones e contradicciones*. Caracas: Nueva Sociedad, 2007. p. 173.

7 PECES-BARBA, Gregório Martínez. *Educación para la ciudadanía y Derechos Humanos*. Madrid: Espasa, 2007. p. 342.

8 MANZINI-COVRE, Maria de Lourdes. *O que é cidadania*. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1998. p. 9.





que define cidadania como *el estatus que proporciona respecto al Estado y a otros ciudadanos, unos derechos supeditados a unos deberes que se ejercitan, unos y otros, en relación con los demás, para promover mejoras contextuales a su alrededor.*<sup>9</sup>

Como se observa esses conceitos, como tantos outros comumente apresentados, além de serem tautológicos, isto é, não definirem o objeto, nos conduzem ao erro de imaginar a cidadania como algo estático e simplesmente discorrer sobre direitos. Poderíamos, em outras palavras, simplesmente dizer que cidadão é aquele que têm direitos. E não estaríamos muito errados, ao menos no moderno e ideologizado imaginário popular. Em geral as pessoas desconsideram que intrínseco no termo estão, ou deveriam estar, os deveres, em especial os de participação nos rumos de sua comunidade.

Para Pérez-Luño a chave histórica e sistemática para uma definição explicativa da cidadania está na *Enciclopedia*, editada na França, no século XVIII (1751 – 1772), por Denis Diderot e Jean Le Rond d’Alambert. Efetivamente, a *Encyclopédie*, ou *dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers* representou um auxílio inestimável do iluminismo e serviu de estímulo decisivo para a formação do Estado Liberal de Direito. Esta grande obra, que compreende 28 volumes, 71.818 artigos e 2.885 ilustrações, recebeu contribuição das mais notáveis figuras do iluminismo francês. Pensadores de toda ordem, artistas, técnicos dos mais variados, políticos, filósofos como Voltaire, Rousseau, Holbach, Montesquieu e outros, liderados por Diderot e D’Alembert, esforçaram-se para juntar num empreendimento editorial e em linguagem acessível tudo o que a civilização havia produzido em termos de conhecimento e cultura até aquele momento. Nela, *citoyen* (cidadão) é definido como: “*C’est celui qui est membre d’une société libre de plusieurs familles, qui partage les droits.*”<sup>10</sup>

Partindo desta definição bem como das que se referem a *vassal* (súdito), Pérez-Luño apresenta os três grandes princípios da ideia de cidadania postulada pela *Encyclopédie* enquanto texto paradigmático da modernidade iluminista:

- 1) Cidadania é condição da pessoa que vive em uma sociedade livre. Nas comunidades políticas onde impera o arbítrio ou a tirania não existem cidadãos. Para que tal condição se implemente, é mister uma ordem política democrática que permita o exercício das liberdades;
- 2) A cidadania é uma condição voluntária, não pode ser imposta a nenhuma pessoa. A qualidade de cidadão se funda no pacto social; um acordo livre de pessoas para integrar-se e participar num determinado modelo de organização política. Por isso postula a *Encyclopédie* na

9 RUBIO, C. Fernández. La educación para la ciudadanía europea. Propuesta educativa para su implementación en el curriculum de Ciencias Sociales. In: VERA, M.; PÉREZ, D. (Coord.) *Formación de la ciudadanía: las tics y los nuevos problemas*. Alicante: Asociación Universitaria de Profesores de Didáctica de las Ciencias Sociales, 2004.

10 Aquele que é membro de uma sociedade livre, composta de muitas famílias e que compartilha os direitos.



existência de um direito natural a imigração, porque não se pode obrigar ninguém a ser cidadão de um Estado pela força. Toda pessoa tem direito a mudar de cidadania: renunciar a que possui e adquirir outra, que seja mais de acordo com suas convicções e preferências políticas. Daí existirem dois modelos de cidadania: a originária, que surge com o nascimento e a adquirida, que procede de manifestações expressas de vontade;

3) A cidadania se desdobra em um conjunto de direitos e deveres das pessoas que pertencem a um determinado Estado.<sup>11</sup>

Também não se pode, de nenhuma maneira, desprezar a contribuição de Kant para com o tema. Encarnando a razão iluminista, o filósofo prusso afirma expressamente que “a situação dos cidadãos, considerada como situação puramente jurídica, se funda nos seguintes princípios: (1) A liberdade de cada membro da sociedade enquanto homem; (2) A igualdade frente a qualquer outro enquanto súdito; e, (3) A independência de cada membro da comunidade enquanto cidadão”. Esses princípios, afirma, não são leis dadas por um Estado instaurado, mas leis que por si só, fazem possível a constituição do Estado, segundo os princípios da pura razão, que emanam do direito externo do homem.<sup>12</sup>

É com base nos textos da *Encyclopédie* e das teses Kantianas, que Pérez-Luño expressa sua definição:

*Ciudadanía, consistirá en el vínculo de pertenencia a un Estado de derecho por parte de quienes son sus nacionales, situación que se desglosa en un conjunto de derechos y deberes; ciudadano será la persona física titular de esta situación jurídica.*<sup>13</sup>

Por evidente que cidadania ou o pertencimento a uma comunidade é um processo histórico e em constante evolução. Assim, ao definir-se a qualidade de cidadão, deve-se sempre considerar o contexto social a que se está referindo, porque com isso a mesma adquire características próprias que se diferenciam conforme o tempo, o lugar e as condições socioeconômicas.

Assevera Heater em seu trabalho, que ao longo dos quase três milênios de existência das sociedades organizadas, a questão da cidadania adquiriu formas

11 Adverte Pérez-Luño que, segundo consta expressamente na enciclopédia nem todas as pessoas são cidadãos, pois que as mulheres, as crianças, os servos, não possuem tal condição; participam da cidadania através dos vínculos que os unem àqueles que ostentam tal condição. PÉREZ-LUÑO, Antonio Enrique. La ciudadanía en las sociedades multiculturales. In: CAMPUZANO, Alfonso de Julios. *Ciudadanía y derecho en la era de la globalización*. Madrid: Dykinson, 2007. p. 264-265.

12 KANT, Immanuel. En torno al tópico. In: *Teoría y praxis*. Madrid: Tecnos, 1985. p. 15. Passagens análogas em: *A paz Perpétua*. Porto Alegre: L & PM, 2008. p. 24-30, e em *La metafísica de las costumbres*, Madrid: Tecnos, 1989. p. 143. Citação também referida por CORTINA, Adela. *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. 3. ed. Madrid: Alianza Editorial, 2009. p. 54; PÉREZ-LUÑO, Antonio Enrique. La ciudadanía en las sociedades multiculturales. In: CAMPUZANO, Alfonso de Julios. *Ciudadanía y derecho en la era de la globalización* (Editor). Madrid: Dykinson, 2007. p. 265.

13 PÉREZ-LUÑO, Antonio Enrique. La ciudadanía en las sociedades multiculturales. Op. cit., p. 266.



muito variadas e que são perfeitamente identificáveis cinco modelos:

- 1) O feudal - onde a relação era do tipo hierárquico e o *status* estava definido pelos vínculos entre vassalo e senhor. A relação é simples: quem está na base da pirâmide serve a quem está acima, em troca este lhe oferece proteção;
- 2) o monárquico - ao personificar o Estado, o monarca, único dirigente, se distingue claramente dos demais habitantes que se convertem em súditos e de quem se exige basicamente lealdade e obediência passiva, - não há qualquer outro vínculo;
- 3) o tirânico - (entendida como qualquer forma de governo autoritário - da simples ditadura ao totalitarismo moderno). Aqui o indivíduo se degrada ainda mais, pois o único direito político que se lhe dá e a única forma de participação que se lhe permite é o apoio pleno ao tirano;
- 4) o nacional - onde o indivíduo se identifica com a nação que cultiva seus valores. O país se transforma em “algo grande” a quem se deve servir; e
- 5) o moderno cidadão - onde a relação do indivíduo não é com outro indivíduo (como no modelo feudal, monárquico ou tirânico), nem com um grupo (como ocorre com a ideia de nação), mas com a ideia de Estado. A identidade cívica se consagra nos direitos outorgados pelo Estado aos cidadãos individuais e nas obrigações que estes devem cumprir para com aquele.<sup>14</sup>

Como se observa, não há como se falar de cidadão sem identificar o modelo a que se está referindo, pois o termo comporta inúmeros conceitos dependendo do tempo e o contexto cultural a que se está referindo. Assim, a principal dificuldade ao tratar-se de cidadania é o caráter pluriforme do próprio termo, dada a variedade de dimensões espaciais e funcionais que se pode desenvolver bem como as situações empíricas que designa. A falta de clareza sobre o significado do termo deve-se às diferentes concepções políticas, porque, como bem lembra Fariñas-Dulce, cidadania não corresponde a uma categoria natural, trata-se de uma construção metafórica que surge como consequência de processos históricos de negociação, interpretação e ratificação, mediante a qual se estabeleceu um duplo vínculo de caráter abstrato entre o cidadão e sua organização jurídico-política. Enquanto o segundo é responsável pela proteção do cidadão este, por sua vez, participa na direção da atividade jurídico-política daquela.<sup>15</sup>

14 HEATER, Derek. *Ciudadanía: Una breve historia*. Madrid: Alianza Editorial, 2007. p. 12-14.

15 FARIÑAS-DULCE, María José. *Globalización, ciudadanía y derechos humanos*. Madrid: Dykinson, 2000. p. 37.



Na verdade, como veremos a seguir, a questão da cidadania é tão ou mais antiga quanto as primeiras comunidades sedentárias e define o *status* do indivíduo em uma sociedade. O conceito de cidadania nasce, historicamente, como oposto ao de súdito, mas sem a aspiração de incluir a todas as pessoas da sociedade. Pelo contrário, referia-se aos homens livres, proprietários e cabeças de família. Por isso, diz Warat, que falar em cidadania, em qualquer época, significa fazer referência aos que tem opinião, pois ser cidadão é ter voz, poder opinar e decidir – o que exclui a maioria (os pobres) e grupos de minorias (étnicas-culturais-nacionais). Logo, "*la ciudadanía en todos los tiempos siempre fue una classe VIP*".<sup>16</sup> Zapata-Barrero também leciona que historicamente sempre se fez dois usos da palavra cidadania: um fechado e institucional, outro aberto e instrumental. Isto é, pode ser tanto um objeto de atuação política para incluir e/ou excluir, como objeto para designar um tipo de identidade e de atividade política. E arremata: "*está claro que ciudadanía ha sido históricamente una noción excluyente*".<sup>17</sup> Efetivamente, no conceito de cidadania, sempre esteve arraigada uma conotação de privilégio e um limite social, étnico, político e econômico frente aos demais indivíduos não incluídos dentro de seu alcance semântico.

Mas, sendo uma construção histórica, com a extensão dos direitos vai se modificando também o conceito de cidadania, que vai assumindo diferentes formas nos diferentes tempos e contextos sociais, prestando-se a diversas interpretações para justificar diversas situações ideológicas. Assim não há um conceito rígido de cidadania, pois não se trata de algo estático. Cidadania é o resultado de um longo processo histórico em constante evolução, que no ocidente inicia a partir do século XVIII – com a conquista dos direitos civis expressos na igualdade ante a lei e pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão – se afirma no século XIX – em virtude do sufrágio universal – e se impõe definitivamente no início do século XX – com a conquista dos direitos econômicos e sociais. E este é um processo sem fim, porque como bem disse Bobbio,

[...] ainda que fossem necessários, os direitos não nascem todos de uma vez. Nascem quando devem ou podem nascer. Nascem quando o aumento do poder do homem – que acompanha inevitavelmente o progresso técnico, isto é, o progresso da capacidade do homem de dominar a natureza e os outros homens – ou cria novas ameaças à liberdade do indivíduo ou permite novos remédios para as suas indigências: ameaças que são enfrentadas através de demandas de limitações do poder.<sup>18</sup>

16 WARAT, Luis Alberto. La ciudadanía sin ciudadanos: tópicos para un ensayo interminable. In: *Sequência: estudos jurídicos e políticos*, v. 14, n. 26, 1993. p. 1-17. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4818027>>.

17 ZAPATA-BARRERO, Ricard. *Multiculturalidad e inmigración*. Madrid: Editorial Síntesis, 2008. p. 34.

18 BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 6.



Efetivamente, uma sociedade aberta, livre e democrática será sempre sensível e estará atenta ao surgimento de novas necessidades que fundamentaram novos direitos. E a questão da cidadania é, como disse Resende,<sup>19</sup> um estado de espírito e uma postura permanente que leva os indivíduos a atuar, isoladamente ou em grupos, na ampliação e defesa de seus direitos, ou como bem expressou Tancredo Neves: “a cidadania não é atitude passiva, mas ação permanente, em favor da comunidade”.

Como se observa há uma grande dificuldade em definir-se cidadania, pela ambiguidade e ideologia que o termo encerra. Mesmo uma definição técnica como a de Costa, que conceitua a cidadania como a relação política-fundamental, isto é a relação entre um indivíduo e a ordem político-jurídico na qual esta inserido, torna-se tautológica, pois acaba não definindo o objeto.<sup>20</sup> O mesmo acontece com o conceito de Heater:

*La ciudadanía es primariamente una relación política entre un individuo y una comunidad política, en virtud de la cual el individuo es miembro de pleno derecho de esta comunidad y le debe lealtad permanente.*<sup>21</sup>

Parece-nos que razão assiste a Cortina quando assevera que qualquer conceito pleno de cidadania, deve integrar um *status legal* (um conjunto de direitos), um *status moral* (um conjunto de responsabilidades) e uma *identidade*, pela qual uma pessoa sente-se integrada a uma sociedade.<sup>22</sup> O que Cortina designa de *identidade*, entendemos como um fator psicológico e, sem dúvida, o elemento mais importante para uma definição de cidadania: sentir-se pertencente, fazer parte. Touraine atribui tanta importância a esse fator psicológico que assevera não existir cidadania sem a consciência de pertencer, seja a uma coletividade, seja uma nação, uma comunidade ou uma região. De igual forma, sem esse direito a *membership* – expressão de Michael Walzer – ou o direito de pertencer a uma comunidade não há democracia. Sentir-se parte, não é *per se* democrático – não há democracia no fato de um soldado que tem a consciência de pertencer a um exército ou um operário que pertence a determinada indústria – mas sentir-se pertencente a uma comunidade é o que gera as demandas democráticas.<sup>23</sup>

Nessa mesma linha segue Galván que, partindo do conceito sociopolítico de Benedicto e Morán, de que cidadania é *una forma colectiva de pertenencia activa a la comunidad* assevera que a cidadania está composta por uma série de elementos interrelacionados, que definem sua dinâmica social em um grupo ou contexto social pré-determinado, e destaca, então, três elementos que entende por básicos da

19 RESENDE, Ênio J. *Cidadania: o remédio para doenças culturais brasileiras*. São Paulo: Summus, 1992. p. 67.

20 COSTA, Pietro. *Cittadinanza*. Roma-Bari: Laterza & Figli, 2005. p. 35.

21 HEATER, Derek. *Ciudadanía: Uma breve historia*. Madrid: Alianza Editorial, 2007.

22 CORTINA, Adela. *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Op. cit., p. 151.

23 TOURAINE, Alain. *Qu'est-ce que la démocratie?* Paris: Librairie Arthème Fayard, 1994. p. 145-146.



cidadania: (a) do ponto de vista institucional, se compõe pelo marco de direitos e deveres através do qual a relação de pertencimento cívico é expressado normativa e institucionalmente; (b) do ponto de vista ideológico, se relaciona com a construção das identidades cidadãs, isto é, com aqueles critérios culturais que dão sentido à comunidade e a pertencer à mesma; (c) por último há um componente prático que engloba as práticas sociopolíticas que levam a termo os governos e os cidadãos, dentro do marco institucional e das culturas cidadãs que configuram a esfera pública.<sup>24</sup>

Por fim, embora considerando a definição apresentada por Peces-Barba como definitiva – “Cidadania define o status ou o posto que ocupa a pessoa na sociedade”<sup>25</sup> – ficamos com a opinião sustentada por Garcia y Lukes que consideram a cidadania como uma conjunção de três elementos: (1) pertencer a uma comunidade política determinada (normalmente um Estado); (2) a garantia de certos direitos, assim como a obrigação de cumprir certos deveres para com essa sociedade específica; e, (3) a oportunidade de contribuir na vida pública dessa comunidade através da participação.<sup>26</sup> Com outras palavras a definição de Bolzman é idêntica. Depois de lembrar que a noção de cidadania é dificilmente dissociável de uma comunidade política defende que seu conceito reveste-se de um duplo significado: (1) por um lado pertencer a uma comunidade política e (2) por outro, o exercício de direitos no seio dessa comunidade. Dito de outro modo, cidadania significa um *status* (pertencer a um Estado) e um direito (poder exercer direitos neste espaço definido). A essas duas dimensões agrega uma terceira que é o poder de influenciar na vida dessa comunidade (participação política).<sup>27</sup>

## 1.2 Origem e evolução histórica

Embora tradicionalmente atribua-se o surgimento da cidadania à Grécia Clássica, podemos ousadamente afirmar que sua origem é anterior mesmo às primeiras comunidades sedentárias, isto é, muito antes de surgirem aldeias, vilas ou cidades.

Não obstante a assertiva de Rousseau de que viver em sociedade não é natural,<sup>28</sup> o ser humano possui a natural predisposição de conviver com outros de sua espécie. Muito antes de Hobbes afirmar que "*homo homini lupus*", Francisco de Vitória já sentenciava que "*el hombre no es un lobo para el otro hombre. La naturaleza estableció cierto parentesco entre todos*". Defendia que o homem é um animal civil

24 GALVÁN, Beatriz Souto. *Educación y creencias. Nuevas y viejas querellas sobre cuestiones educativas*. Madrid: Dykinson, 2012. p. 65.

25 PECES-BARBA, Gregório Martínez. *Educación para la ciudadanía y derechos humanos*. Madrid: Espasa, 2007. p. 311.

26 GARCIA, S.; LUKES, S. *Ciudadania: justicia social, identidad y participación*. Madrid: Siglo XXI, 1999. p. 1.

27 BOLZMAN, Claudio. Políticas de inmigración, derechos humanos y ciudadanía a la hora de la globalización: una tipología. In: DÍAZ, Emma Martín; SIERRA, Sebastián de la obra. *Repensando la ciudadanía*. Sevilla: Fundación El Monte, 1999. p. 207.

28 ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. São Paulo: Martin Claret, 2002. p. 24.



ou social e concluiu: “*Los hombres, por su naturaleza, tienen que vivir en comunidad o sociedad*”.<sup>29</sup> Efetivamente, ao julgar pelos achados paleontológicos pode-se afirmar que os mais primitivos homens já compunham pequenos grupos sociais, comendo frutos, sementes, raízes, insetos, pequenos vertebrados e, ocasionalmente, unindo forças para abater predadores maiores; compartilhavam o mesmo espaço em grutas, cavernas ou em esconderijos naturais. Embora ali não habitassem – a condição de coletores/caçadores os impedia de fixarem-se – a estes centros o homem paleolítico constantemente regressava e não apenas porque estes locais lhes trouxessem vantagens naturais como segurança e esconderijo, mas movido por forças espirituais e até sobrenaturais, porque era nesses locais onde também deixavam seus mortos, os primeiros a possuírem um local permanente.<sup>30</sup>

Nesses antigos sítios paleolíticos é onde se encontram os primeiros indícios de vida cívica, muito antes de poder sequer suspeitar-se de qualquer agrupamento permanente. E esclarece Mumford:

Não se tratava de um mero ajuntamento por ocasião do acasalamento ou de um regresso pela fome a uma fonte segura de água e alimento, ou de um ocasional escambo, em determinado ponto convenientemente protegido por um tabu, de âmbar, sal, jade ou mesmo, talvez de instrumentos prontos. Ali, no centro cerimonial verificava-se uma associação dedicada a uma vida mais abundante; não simplesmente um aumento de alimentos, mas um aumento de prazer social, graças a uma utilização mais completa da fantasia simbolizada e da arte, com uma visão comum de uma vida melhor e mais significativa ao mesmo tempo que esteticamente atraente uma boa vida em embrião, como a que Aristóteles um dia iria descrever na *Política*: o primeiro vislumbre da Utopia.<sup>31</sup>

Assim, o primeiro embrião da cidade é o ponto de encontro cerimonial, pois que a necessidade de um amplo raio de ação em busca de alimento impedia o sedentarismo, até surgir a domesticação dos animais e o plantio de sementes.

Este foi o maior saldo da humanidade segundo Diamond. Desde que nossos ancestrais se distinguiram dos primatas, há cerca de 7 milhões de anos, todos os humanos da terra se alimentavam exclusivamente da caça de animais e da coleta de plantas. Foi somente nos últimos 11.000 anos que alguns povos passaram a dedicar-

29 FRANCISCO DE VITÓRIA. *Los derechos humanos. Antología*. Salamanca: Editorial San Esteban, 2003. p. 245.

30 MUMFORD, Lewis. *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 13.

Entre 130.000 e 40.000 anos passados, os humanos da Europa e do oeste da Ásia são representados pelo homem de Neanderthal, algumas vezes classificados como espécie diferente do *homo sapiens*: *homo neanderthalensis*. Foram eles os primeiros a deixar provas de que cuidavam seus doentes e que enterravam seus mortos. Ver DIAMOND, Jared. *Armas, germes e aço. Os destinos das sociedades humanas*. 2. ed. Rio de Janeiro – São Paulo: Record, 2001. p. 38

31 MUMFORD, Lewis. *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 14.



se à produção de alimentos: o cultivo de plantas e a domesticação de animais, o que possibilitou a fixação em um determinado local.<sup>32</sup>

A disponibilidade de mais comida significa a possibilidade de ampliar o grupo, pois a obtenção de calorias (cereais, frutas, carne, leite, peles, ovos) pode aumentar 100 vezes ou mais em uma mesma área. Ainda, a fixação em um determinado local, eleva a taxa da natalidade, pois na sociedade caçadora-coletora, a mãe podia carregar apenas um filho, não podia ter outro antes que o primeiro fosse capaz de acompanhar o grupo. Tudo isso faz com que os grupos tornem-se muito maiores.

Para Mumford, a produção de alimentos, a domesticação de animais, com o conseqüente sedentarismo e o aumento da população – que leva à criação de aldeias – foi obra da mulher e foi precedida de uma revolução sexual. Esta mudança,

deu predomínio não ao macho caçador, ágil, de pés velozes, pronto para matar, impiedoso por necessidade vocacional, porém à fêmea, mais passiva, presa aos filhos, os rebentos, inclusive, ocasionalmente, pequenos mamíferos lactentes, se a mãe destes morria, plantando sementes e vigiando as mudas [...]<sup>33</sup>

32 Diversa é a conclusão de Harari. Não nega a importância da Revolução Agrícola para o desenvolvimento das sociedades humanas. O aumento da oferta de alimentos é diretamente proporcional ao aumento da população. Lembra, contudo, o alto preço pago por isso. Alimentos extras não se traduziram em uma dieta melhor ou em mais lazer. Constituíram sim, explosões populacionais e elites favorecidas. Os caçadores-coletores passavam todo o tempo em atividades variadas e estimulantes, e estavam menos expostos à fome e doenças. O corpo do *homo sapiens* evoluiu para subir em árvores e correr atrás de animais (ou fugir deles) e não para carregar pedras limpando terreno, puxar arado ou carregar água. A coluna, os joelhos, o pescoço e os arcos plantares pagaram o preço. Estudos de esqueletos antigos indicam que a transição para a agricultura causou uma série de males como deslocamento de disco, artrite e hérnias. Em troca não tivemos uma dieta melhor. O *homo*, assim como os demais primatas, evoluiu com uma grande variedade de alimentos. Uma dieta baseada em poucos cereais é pobre em vitaminas, difícil de digerir e péssima para dentes e gengiva. Ademais, ao ficar na dependência exclusiva de uma espécie, uma prolongada seca, chuvas em excesso, ou a invasão de pragas, condenava milhares a morte por inanição. Ao abandonar a vida nômade as mulheres puderam ter um filho por ano. Os bebês eram desmamados mais precocemente – podiam ser alimentados com mingaus e papinhas. Menos leite materno e a necessidade de dividir o mingau com mais irmãos fez a mortalidade infantil disparar. Ademais, os caçadores-coletores viviam coletivamente em territórios com centenas de quilômetros. “Lar” era o território inteiro, com seus rios, colinas e florestas. Com a Revolução agrícola e o sedentarismo a vida para ser sua pequena roça ou pomar e a vida doméstica centrada em uma estrutura de madeira ou pedra de poucos metros, denominada casa. O impacto psicológico disso será permanente e transformará o *homo* em um ser individualista e egoísta.

O maior salto da humanidade, assegura, ocorreu entre 70 mil e 30 mil anos atrás. Mutações genéticas acidentais permitiram novas formas de pensar e se comunicar: a Revolução Cognitiva. Todos os animais possuem uma forma de linguagem, mas a humana é incrivelmente versátil. Podemos conectar uma série ilimitada de sons e sinais para produzir um número infinito de frases. É graças à linguagem, que permite transmitir informações precisas, que os *sapiens* puderam desenvolver tipos de cooperação mais sólidas e sofisticadas; agora os membros do bando podem pensar juntos e discutir sobre estratégias de caça e o caminho a seguir. Mas o mais importante, segundo Harari, a linguagem permite criar mitos, realidades inexistentes, fantasias. E a cooperação humana é baseada em mitos criados. O caminho está aberto para o surgimento de lendas e deuses, depois para igrejas, reis e Estados. Em resumo, com a Revolução Cognitiva surgiu a capacidade de transmitir maiores quantidades de informações sobre o mundo à volta com o que levou a realização de ações mais complexas, como evitar os leões e caçar bisões; a capacidade de transmitir grandes quantidades de informações sobre as redes sociais dos *sapiens*, o que levou a grupos maiores e mais coesos; assim como a capacidade de transmitir grandes quantidades de informações sobre coisas que não existem de fato, tais como espíritos, deuses, nações, direitos, o que permitiu a cooperação entre números muito grandes de indivíduos estranhos e uma inovação no comportamento social.

HARARI, Yuval Noah. *Sapiens. Uma breve história da humanidade*. 25. ed. Porto Alegre: L&PM, 2017. p. 29 e ss.

33 Idem, p. 18.





Da união de várias famílias buscando atender às necessidades comuns surge a aldeia – o embrião da cidade – uma associação primária que cria o vizinho, a via pública, o oratório comum; que vai necessitar de uma moralidade organizada, de um governo e de um direito.

Para demonstrar o desenvolvimento das sociedades humanas, Diamond<sup>34</sup> apresenta quatro categorias, ou estágios: os bandos, tribos acéfalas, tribos centralizadas e, finalmente o Estado.

Todos os humanos viveram em bandos até pelo menos 40.000 anos atrás, e muitos até somente 11.000 anos. Trata-se da primeira sociedade humana, uma família ampliada. Possuíam de 5 a 80 indivíduos, parentes próximos por nascimento ou casamento. São caçadores-coletores e não dispõe de instituições formais como leis, polícia e tratados. Sua organização é descrita como “igualitária”, pois não há liderança formal nem estratificação social.

O segundo estágio é a tribo acéfala maior que o bando – centenas ao invés de dezenas de pessoas. Essas sociedades começaram a surgir por volta de 13.000 anos. São sedentários, pois produzem alimentos, e constituídas por mais de um grupo familiar. Preservam um sistema igualitário, isto é, sem uma autoridade central ou hierarquia formal, sem burocracia, sem leis e sem tributos, a tomada de decisões é da comunidade.

Registros arqueológicos sugerem que, por volta de 5.500 anos, no Crescente Fértil e, por volta de 1.000 anos, na América surgem as tribos centralizadas. Possuem populações muito maiores que as acéfalas – de milhares a dezenas de milhares de indivíduos. Isso gerou o primeiro grande problema: essas organizações não são constituídas por uma única família, é necessário fazer com que as pessoas coabitem com estranhos, sem conflitos. Com o desenvolvimento da aldeia alterou-se também a função do caçador, que devido ao bom manejo das armas passou a proteger a comunidade, não somente das feras, mas também de invasores. Assim, pela proteção que propicia, através da força e das armas, o caçador começa também a exercer poder sobre os demais, atribuindo-se o monopólio na solução dos conflitos internos, tornando-se mais tarde chefe político, abrindo caminho para o poder, tornando-se depois o senhor da guerra, da lei e também da terra. Será ele quem dirá o direito, administrará, cobrará tributos e oferecerá proteção. Em contraste com a tribo acéfala, o chefe ocupa um posto reconhecido, preenchido por direito hereditário, passa a ser uma autoridade centralizada, tomando as decisões importantes. A grande população de uma tribo centralizada em uma área reduzida, precisa de muita comida – dando início às especialidades (pescadores, agricultores, coletores). Para Diamond, a característica mais marcante das tribos centralizadas é a economia. Enquanto as

34 DIAMOND, Jared. *Armas, germes e aço. Os destinos das sociedades humanas*. 2. ed. Rio de Janeiro – São Paulo: Record, 2001. p. 265 e ss.



tribos acéfalas viviam exclusivamente da troca, as tribos centralizadas desenvolveram um sistema adicional: a economia redistributiva.<sup>35</sup> Ainda que desempenhando funções genéricas, não especializadas, dependendo do tamanho da comunidade as determinações do chefe podiam ser transmitidas por um ou dois níveis de burocratas.

Como evolução das tribos centralizadas, surgem os primeiros Estados. Diamond sugere que tenha ocorrido por volta de 3.700 a.C. na Mesopotâmia, 300 a.C. na Mesoamérica, mais de 2.000 nos Andes, na China e sudeste da Ásia e por volta de 1.000 anos da África ocidental. A evolução se deu de bandos para tribos acéfalas, tribos organizadas e os primeiros Estados, que conservavam muitas características das tribos centralizadas. A distinção fundamental é que os Estados são organizados segundo linhas políticas e territoriais, não segundo as linhas de afinidade que definiam os bando e as tribos. Além disso, bandos e tribos eram constituídos por um único grupo linguístico e étnico, os Estados passam a ser multiétnicos e multilíngues. A seleção dos burocratas não se dá mais por afinidade consanguínea e sim por especialidade, pois há uma proliferação dos níveis burocráticos que passam a ser também horizontais. Os proto-estados possuíam um líder hereditário, o poder central era mais abrangente e concentrado, a especialização econômica mais acentuada e a redistribuição (rebatizada de tributo) é mais extensa. A maioria adotou a escravidão em grande escala porque a maior especialização econômica e o aumento de obras públicas necessitavam de mais mão de obra. Para Diamond essas organizações se fortaleceram e se desenvolveram basicamente por descobrirem novas tecnologias e armas, terem um processo decisório concentrado, o que possibilitou agrupar tropas e recursos, além uma religião oficial e um fervor patriótico que incutia nos indivíduos o ardor de defender o Estado até a morte.

Das muitas teorias que tratam do problema da origem do Estado, provavelmente a mais conhecida seja a de Rousseau, com a ideia do *Contrato Social*, outras, até negam que haja qualquer problema a ser resolvido.

Aristóteles ensinava que quando várias aldeias se unem em uma única e completa comunidade, a qual possui todos os meios para bastar-se a si mesma, surge a Cidade (*polis*), formada originalmente para atender às necessidades da vida e, na sequência, para o fim de buscar viver bem.<sup>36</sup> Elas são, segundo Guarinello, o resultado do fechamento gradual e ao longo de vários séculos, de territórios agrícolas específicos, cujos habitantes se estruturam, progressivamente como comunidades, excluindo os estrangeiros e defendendo coletivamente suas planícies cultivadas da

35 Diamond apresenta como exemplo um chefe recebendo trigo de todos agricultores na época da colheita, depois dando um banquete para todos e servindo pão, ou armazenando o trigo e redistribuindo aos poucos na entressafra. Quando uma parcela dos bens arrecadados não era redistribuída, mas retida para consumo do chefe e sua família a redistribuição passava a ser um tributo, precursor dos impostos. O chefe podia não reivindicar unicamente produtos, mas também mão de obra para a realização de obras públicas, que mais uma vez retornavam ao próprio povo (como a construção de canais de irrigação) ou beneficiar-se unicamente (construção de tumbas e adereços). DIAMOND, Jared. Op. cit., p. 275.

36 ARISTÓTELES. *Política*. Op. cit., p. 53-56.



agressão externa.<sup>37</sup> Como disse Platão, a cidade surge e tem sua origem na impotência de cada um de nós em sermos autossuficientes e das incontáveis necessidades que sentimos. Como necessitamos de outros homens para nos ajudar a suprir nossas necessidades, e todos precisam de todos e são muitas as necessidades, agrupamos-nos em um só lugar, companheiros e ajudantes. A esta associação denominamos cidade.<sup>38</sup>

Sendo o homem um animal político, ensina Aristóteles, está destinado a viver em sociedade, e a cidade é um microcosmo economicamente autossuficiente e homogêneo. É o lugar onde os cidadãos exercem a virtude e através dela é que alcançam à plenitude humana. Se por um mero acidente não houvesse cidade, o homem seria um ser vil, porque o homem que não vive em sociedade ou não necessita dela para viver porque se basta a si mesmo, deve ser uma besta ou um Deus.<sup>39</sup>

É na mesma esteira que segue São Tomás de Aquino quando doutrina que o homem possui naturalmente a racionalidade, outorgada por Deus, para que com ela dirija seus atos e ações podendo, portanto, viver individualmente como ocorre com muitos animais, sendo seu próprio rei, abaixo unicamente de Deus. Entretanto,

*corresponde a la naturaleza del hombre ser un animal sociable y político que vive en sociedad, más aún que el resto de los animales, cosa que nos revela su misma necesidad natural” .... “Porque uno solo hombre, por sí mismo, no puede bastarse en su existência. Luego el hombre tiene como natural el vivir en una sociedad de muchos miembros.*

e cita Salomão: “É melhor viver dois juntos que um sozinho. Porque terão a vantagem da mútua companhia”.<sup>40</sup>

Já Paine invocou a necessidade imposta pela própria natureza para justificar a vida em sociedade. Como a natureza destinou o homem à vida social, também o capacitou para as condições que propunha. Em todos os casos, fez com que suas necessidades naturais fossem maiores que suas faculdades individuais; assim, nenhum homem pode, sem ajuda da sociedade, satisfazer suas próprias necessidades e estas, ao atuar sobre o indivíduo, impelem todos à sociedade, com a mesma naturalidade que a gravidade atua com relação ao centro.<sup>41</sup>

Importante destacar que ao surgirem às primeiras comunidades organizadas, agrupamentos, aldeias e vilas, o individuo vivia em função dela. Não unicamente por

37 GUARINELLO, Norberto Luiz. Cidades-estado na antiguidade clássica. In: PISKY, Jaime; PINSKY Carla Bassanezi. (Org.). *História da Cidadania*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003. p. 32.

38 PLATÃO. *A República*. São Paulo: Martin Claret, 2000. p. 55-56.

39 ARISTÓTELES. *Política*. Op. cit., p. 56.

40 AQUINO, São Tomás de. *La monarquía*. Estudio preliminar, traduccion y notas de Laureano Robles y Ángel Chueca. Madrid: Tecnos, 2002. p. 7.

41 PAINE, Thomas. *Derechos del hombre*. Madrid: Alianza Editorial, 2008. p. 216.



questão de segurança, mas por laços espirituais e consanguíneos, um forte vínculo social dirigia toda sua dedicação à comunidade. Sua vida somente tinha sentido contribuindo e cumprindo seus deveres para com o seu grupo social. Quirós aponta esta como uma diferença gritante entre as primeiras comunidades e as comunidades atuais: a participação do indivíduo. *Es que cuando apareció la polis, como tal, el ciudadano vivía para ella, y su vida no tenía sentido se no se le permitía cumplir con sus deberes sociales y disfrutar de sus bienes.*<sup>42</sup> Hoje, o distanciamento entre o cidadão e a cidade é cada vez maior; o individualismo próprio da modernidade faz com que os laços comunitários se tornem cada vez mais frágeis e que o cidadão eleja em primeiro lugar seus próprios interesses, deixando em segundo plano o interesse comum, que desperta nele somente um interesse indireto. Campuzano<sup>43</sup> atribui esse afastamento ao individualismo – uma forte característica da sociedade moderna. Um individualismo narcisista, que exerce uma força dispersiva sobre a sociedade e conduz os homens ao terreno de seus piores interesses. Com isso, afirma, a apatia apodera-se dos indivíduos e o desinteresse pela construção de um espaço comum invade seu espírito. Esse individualismo gera um sentimento de contemplação ante os grandes problemas da vida, retira do indivíduo o instinto de luta por uma sociedade mais justa e o leva a abdicar de sua condição de cidadão. Efetivamente, cada dia é maior o distanciamento entre a sociedade civil e suas instituições representativas e podemos atribuir tal fato à desconfiança ou decepção dos cidadãos com seus representantes e órgãos políticos.

### 1.2.1 A cidadania na Grécia

Parece ser unânime a ideia que, ao menos no ocidente, as primeiras civilizações surgiram na Grécia, contudo não se pode afirmar de forma precisa quando e onde surgiu a primeira. A hipótese mais aceita é de que foi na ilha de Creta, por volta do (século XVI a.C.). Há incontestáveis vestígios de povos desenvolvidos na antiga idade do bronze assim como na média idade do bronze, mas com provas incontestáveis e fidedignas pode-se afirmar que foi na idade do bronze recente que surgiu e se fortaleceu a civilização minoica. Esta civilização,

*tuvo su origen en Cnosos, población de la isla de Creta en la que parece que un señor de gran prestigio y autoridad consiguió aunar a todos sus habitantes bajo su mando. Su palacio no fue solamente una residencia real, sino un verdadero centro de la actividad social de los súbditos - comercial política y religiosa.*<sup>44</sup>

42 QUIRÓS, José Justo Megias. De la polis griega a la ciudad virtual. In: MIRALLES, Ángela Aparisi (Ed.). *Ciudadanía y persona en la era de globalización*. Granada: Comares, 2007. p. 12.

43 CAMPUZANO, Alfonso de Julios. *En las encrucijadas de la modernidad. Política, derecho y justicia*. Sevilla: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 2001. p. 138.

44 QUIRÓS, José Justo Megias. De la polis griega a la ciudad virtual. In: MIRALLES, Ángela Aparisi (Org.). *Ciudadanía y persona en la era de globalización*. Granada: Comares, 2007. p. 12.



No início, toda organização social se reduzia a *ethos*, que significava tribo e/ou povo, e implicava na existência de um território mais ou menos extenso, no qual poderiam coabitar de forma dispersa diversas comunidades pequenas que mantinham entre si algum laço de união. Não havia um poder centralizado nem diferenciação de classes nessas comunidades, reconhecia-se, contudo, a autoridade do chefe de família.

Por volta do século IX a.C. como uma forma de organização social mais evoluída surgem as *demos*, onde já se observa excedentes econômicos, pois uma só família não conseguia mais consumir toda sua produção, logo procuravam outras famílias para troca de produtos. Nesse período ocorre um movimento migratório crescente de camponeses que abandonam o campo para morar em colinas, que lhes oferecia uma maior proteção natural. Esses lugares cresceram e transformaram-se em novas aldeias e daí em pequenas cidades.

Este fato caracteriza-se como uma evolução, pois implicava na convivência de habitantes de distintas comunidades, fazendo surgir uma nova organização política e social que exigia métodos mais sofisticados de controle e a formação de um sólido governo central com autoridade total em toda nova estrutura que estava surgindo. É essa necessidade que vai originar a *polis* e transformá-la em modelo predominante a partir do século VIII a.C.

Esse novo modelo político, a *polis*, era constituído não somente pela cidade propriamente dita, mas pelas demais cidades – pequenas ou grandes – existentes em uma determinada extensão territorial – de dimensão variada – bem como por todas as terras cultiváveis ou de pastoreio que ficavam sob sua influência, daí a denominação de cidade-estado.

Atenas e Esparta foram às cidades-estados de maior relevância durante os primeiros séculos de sua existência.

Em Atenas, havia o reconhecimento do direito dos habitantes de participar ativamente na vida da cidade, onde se tomavam decisões políticas. Contudo este direito era restrito a um pequeno número de pessoas, pois que seu modelo somente considerava cidadãos os varões adultos cujos progenitores, por sua vez, haviam também sido cidadãos, o que excluía, evidentemente, as mulheres, os demais filhos varões, os escravos e os estrangeiros. Assim, cidadãos livres e iguais era somente um número ínfimo de homens atenienses e não todos os habitantes da *polis*. Por evidente, os não cidadãos não tinham o direito de expressar ideias políticas, nem ao voto, nem a participar dos tribunais ou órgãos públicos; sequer tinham direito ao ócio. Como diz Paula, estes unicamente margeavam os acontecimentos promovidos por aqueles que estavam “dentro do mundo”, contribuindo com suas funções naturais e instrumentais para com eles, mas assegura que “não eram alienados dos acontecimentos, da cultura e das decisões da comunidade política, apenas não



participavam deles”.<sup>45</sup>

Já a situação dos camponeses era absolutamente insustentável, sendo o único elemento que unia os camponeses com os cidadãos de pleno direito era a convivência nas mesmas terras. E foi justamente esta situação dos camponeses privados de terras e sem qualquer participação política que proporcionou a chegada de uma nova época, onde a influência da aristocracia foi drasticamente reduzida e se inicia um modelo social mais participativo. É quando surge a possibilidade de o indivíduo participar ativamente na administração da cidade. A este indivíduo atribuiu-se a denominação de cidadão. Foi Clístenes – também chamado de o pai da democracia – um nobre ateniense que, além de liderar uma revolta popular, reformou a constituição da antiga Atenas em 508 a.C. realizando uma verdadeira reforma política que proporcionou aos cidadãos, independentemente do critério de renda, o direito de voto e ocupação dos mais diversos cargos. Isto, além de ampliar as liberdades, duplicou o número de cidadãos com direito a voto o que fez com que as famílias aristocráticas perdessem sua hegemonia que dominava até então. Assim, inicia-se uma época em que Atenas se transforma no maior centro cultural e a cidade mais importante do Ocidente, alcançando seu esplendor no decorrer do século V, sob o comando de Péricles.

De Esparta existem poucos dados confiáveis acerca de sua origem. Há certa unanimidade em aceitar que seus habitantes eram descendentes dos invasores dórios que uniram no século VIII a.C. três aldeias situadas na Lacônia. Tratava-se de uma cidade-estado militarizada e totalitária, que desde cedo educava seus jovens para a dura vida de soldado, para servir ao Estado, para obedecer às leis e à hierarquia, desprezando a vida artística e intelectual como o resto da Grécia. Mas o que efetivamente forjou o Estado e o modo de vida espartano, segundo Heater, foram algumas características essenciais atribuídas a todos seus membros pelo seu próprio modo de vida. Dentre essas características, a principal era o princípio da igualdade – a ponto de chamarem-se entre si de *Homoioi*, que quer dizer igual. Não se trata aqui de uma igualdade econômica, de hierarquia ou de poder, mas uma igualdade a qual julgavam ainda mais importante: igualdade na administração e defesa do Estado. As demais características atribuíveis aos espartanos são: (a) a posse de uma fração de terras públicas, (b) dependência econômica do trabalho escravo, (c) o regime de educação e treinamento, (d) a celebração de festas e rituais em comum, (e) o serviço militar, (f) a virtude cívica, e (g) a participação na administração do Estado. Essas características fazem com que a união e o compromisso dos espartanos com seu Estado sejam superiores às demais cidades gregas, o que leva Heater considerar Esparta como a peculiar criadora da ideia de cidadania.<sup>46</sup> O Conselho de anciãos era o órgão mais importante para o governo da *polis* e possuía caráter vitalício. Junto ao

45 PAULA, Ricardo Henrique Arruda de. *Cidadania e individualismo em Aristóteles e Cristo. Estudo comparativo de Antropologia Filosófica*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 75.

46 HEATER, Derek. *Ciudadanía. Una breve historia*. Madrid: Alianza Editorial, 2007. p. 19-25.



Conselho havia a Assembleia que era formada por todos os cidadãos maiores de 30 anos que tivessem alcançado a cidadania plena.<sup>47</sup>

Para muitos aristocratas atenienses o sistema espartano era digno de elogios e referências; não por sua brutalidade, evidentemente, mas por sua estabilidade e pelo sentido de ordem. Platão também era um admirador do estilo de vida dos espartanos e destacava sua disciplina, sua austeridade e sua dedicação ao Estado, dispostos a sacrificar a própria vida em defesa deste.

Mas por volta do final do século IV a.C. as *polis* foram absorvidas por reinos maiores, mais estruturados e poderosos. O comprometimento dos cidadãos com sua cidade começa a declinar e é substituído por um sentimento cosmopolita em uma parte da cidadania e um afã individualista em outra, que não encontrava lugar na nova estrutura social. O cidadão que se tornou súdito de um rei desconhecido e ficou sem regras éticas que lhe proporcionava sua *polis*, teve que voltar-se para a filosofia – de caráter ético e prático – em busca de novos padrões de comportamento.<sup>48</sup>

Somente agora, lembra Mumford, quando o modo de viver na aldeia rapidamente some e desaparece do mundo é que se pode avaliar o quanto devemos a esses primeiros agrupamentos; foram eles, pela energia vital propiciada pela aproximação, pelo aprendizado da divisão e pela proteção coletiva que propiciaram, que tomaram possível o desenvolvimento da humanidade. O que hoje chamamos de moralidade, diz, começa nos costumes, nos hábitos e na forma de vida na aldeia. Quando se dissolvem esses laços primários, quando uma comunidade íntima e unida deixa de ser um grupo vigilante, identificável, com aspirações e ideais comuns, o “nós” passa aos “eus”, os laços de fidelidades se tomam frouxos e não conseguem deter a desintegração da comunidade.<sup>49</sup>

### 1.2.2 A cidadania em Roma

Roma, que até então era uma cidade-estado – governada por um rei, auxiliada e controlada por um poderoso Senado e uma Assembleia – no ano 509 a.C. altera seu regime para República, constituída de três classes sociais: os patrícios (descendentes dos fundadores), os plebeus (descendentes de estrangeiros) e os escravos (prisioneiros de guerra ou homens que não honraram suas dívidas). A causa dessa mudança na organização política foi, segundo Quirós, a tomada de uma forte consciência cívico-política, fato até então inexistente.<sup>50</sup>

47 Reservada aos meninos que deixavam suas famílias aos sete anos para estudarem em um colégio militar até os 30 anos, quando poderiam se incorporar a vida política.

48 QUIRÓS, José Justo Megias. De la polis griega a la ciudad virtual. In: MIALLES, Angel Aparisi (Org.). *Ciudadanía y persona en la era da globalización*. Granada: Calmares, 2007. p. 22-23.

49 MUMFORD, Lewis. *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*. Op. cit., p. 32.

50 QUIRÓS, José Justo Megias. De la polis griega a la ciudad virtual. In: MIALLES, Angel Aparisi (Org.). *Ciudadanía y persona en la era da globalización*. Granada: Calmares, 2007. p. 24.



Essa consciência política se traduz em avanços jurídicos e políticos para os plebeus – os quais, diz Leal, aproximam-se de garantias e direitos individuais.<sup>51</sup> São, evidentemente, conquistados a duras penas e sob pressão popular, como a luta em busca de uma maior igualdade com a nobreza; a designação dos tribunos à plebe; a conquista de leis que nivelam um pouco as posições sociais, e outras. A designação dos tribunos foi um decisivo avanço na defesa das pessoas e dos interesses da plebe, pois aqueles possuíam o poder de vetar as leis que julgavam não apropriadas ou prejudiciais para estes.

Assim, lentamente os plebeus foram conquistando direitos até chegar à igualdade com os patrícios. Primeiro foi uma lei agrária, que os equiparava com os patrícios na distribuição das terras conquistadas em guerras, mais tarde conquistaram a igualdade jurídica; reclamaram então a liberdade de matrimônios sem discriminação e, por último sua admissão nos Consulados e no Pontificado, atingindo assim a igualdade civil, política e religiosa. Não obstante esses avanços, a estrutura social se caracterizava por um forte autoritarismo; o *pater familias* detinha o poder de chefe e juiz e o direito de vida e morte sobre os seus, extensivo os seus escravos. A tortura continuava institucionalizada – embora como na Grécia os cidadãos estivessem imunes – imunidade essa estendida como um privilégio aos burocratas e funcionários públicos.

Observa-se que também em Roma existia a ideia de cidadania como direito de participação, um *status* de homem livre, em oposição ao não cidadão – escravos e estrangeiros. Cretella Júnior ensina que a liberdade era o ideal máximo aspirado por todo habitante romano e, possuindo esta, a cidadania (*civitas*) era a situação ambicionada. Somente quem possuía o *status libertatis* poderia adquirir o *status civitatis*, eis que aquele era condição *sine qua non* para este. Perdendo-se a condição de *status libertatis* (por exílio, deportação ou por tornar-se membro de uma cidade estrangeira) perdia-se também a condição de *status civitatis*.<sup>52</sup> Como cidadão, o homem romano possuía situação privilegiada, pois esta condição permitia ao indivíduo viver sob a orientação e, principalmente, sob a proteção do direito romano. A cidadania afetava tanto a vida pública como a privada. No primeiro caso, além do direito a agir em juízo e de servir nas legiões, atribuía-lhe o direito a votar nos membros das assembleias e para todos os cargos políticos (magistrados, cônsules, pretores) bem como a ser candidato. Atribuía-lhe também o dever de pagar determinados tributos, especialmente sobre propriedades e sucessório. No âmbito da vida privada, a cidadania permitia-lhe contrair matrimônio com membro de família cidadã e praticar comércio com outros cidadãos. Ademais, na medida em que o Estado ia estendendo-se, especialmente no período imperial, o cidadão possuía direito à proteção contra a

51 LEAL, Rogério Gesta. *Direitos humanos no Brasil – Desafios à democracia*. Porto Alegre: Livraria do Advogado; Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 1997. p. 23.

52 CRETELLA JÚNIOR, J. *Curso de direito romano: o direito romano e o direito civil brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1995. p. 101.





autoridade dos governadores provinciais. Se acusado de qualquer delito, o cidadão poderia invocar seu direito de ser julgado unicamente em Roma.

Apesar disso, em suas instituições não havia qualquer referência específica a cidadania ou a um modo de vida próprio, mas sim a uma relação bilateral estabelecida entre o indivíduo e a sociedade.

A cidadania romana continha o pressuposto normativo básico da condição civil moderna: reconhecia pertencer o indivíduo à comunidade em virtude de uma relação de direito, entre o cidadão e o Estado, excludente na medida em que diferenciava legal e politicamente os cidadãos do não cidadão, mas inclusiva no sentido de que convivia com o resto de identidades coletivas participantes da comunidade civil, que não deviam ser necessariamente identidades universalistas.<sup>53</sup>

Por razões pragmáticas, os romanos criaram também uma cidadania diferenciada, muito próxima do que denominamos hoje de cidadania multicultural. No ano de 381 a.C. a cidade de Túsculo (*Tusculum*), independente, mas rodeada de território romano, opta por uma política hostil com Roma. A dúvida em Roma era se respondia de forma agressiva ou conciliadora. A opção foi pacífica através de um acordo sem precedentes até então. Concedeu-se aos habitantes de Túsculo a cidadania romana (plena) ao mesmo tempo em que se permitia manterem seu próprio governo e seguirem suas próprias leis. Este acordo foi repetido em várias oportunidades durante a conquista dos povos da península. Mas na medida em que Roma ganhava poder, os acordos com os povos conquistados iam se tornando menos benéficos. Em 338 a.C. Roma inventou uma nova cidadania: *civitas sine suffragio*, que Heater denomina de cidadania de segunda classe, ou semicidadania. O fato ocorreu após a Guerra Latina. Findas as batalhas, os povos conquistados receberam diferentes tratamentos, mas sete deles adquiriram a condição de cidadãos romanos sem direito a voto, conseqüentemente a não ser votado.<sup>54</sup>

Com o Imperador Caracalla (*Marcus Aurelius Antoninus* – 186 (?) - 217 – Roma universaliza a cidadania. No ano de 212 é promulgada a *Constitutio Antoniana*, que concede cidadania romana a todos os habitantes livres do império, independente de qualquer condição. Antes que se idolatre Caracalla, atenção à lição de Heater: a medida não foi nem altruísta nem revolucionária. Dois pontos merecem destaque para compreender-se a real intenção do imperador. Primeiro devemos lembrar que somente os cidadãos estavam obrigados a pagar tributos. Com a ascensão de todos à cidadania há um aumento substancial na arrecadação de impostos. Segundo, com a necessidade de se manter as legiões cada vez em maior número e em regiões mais distantes se fez necessário engrossar as fileiras do exército e, servir nas legiões era

53 MARTÍN, Nuria Belloso. Un' approssimazione alla cittadinanza sociali: alcune proposte. In: *Annali Del Seminario Giuridico del' Università di Catania*. Milano: Giuffrè, 2002. p. 665.

54 HEATER, Derek. *Ciudadanía. Una breve historia*. Madrid: Alianza Editorial, 2007. p. 61-74.



“privilégio” concedido unicamente aos cidadãos.<sup>55</sup>

Contudo, a Constituição Antoniana trouxe também, como consequência, o desprestígio de um título ostentado até então com muito orgulho. Se agora todos são cidadãos, este *status* não pode ser usado como fator de diferenciação. Com o passar do tempo pouco restava da expressão ciceroniana *Civis Romunus sum* proferida com tanto orgulho e, no fim do século I começam os primeiros sintomas de uma grave enfermidade. Como assevera Quirós,

*podríamos afirmar que la ciudad romana adolecía en esa época de la misma enfermedad que habia afectado a las poleis griegas tras sus grandes éxitos y sus etapas doradas: la corrupción e la ambición de los dirigentes terminaba por destruir todos los principios de la social y aparecía la lucha innoble por el poder.*<sup>56</sup>

Diante desse quadro, os cidadãos se sentem desvinculados de sua cidade, não acreditando mais nela, pois seus dirigentes a estavam utilizando para a execução de benefícios próprios, com o intuito de aumentar a supremacia de determinadas famílias em detrimento do bem comum. Assim, toda a coragem romana, a tomada de consciência, os direitos adquiridos, e o civismo instalado, não foram suficientes para obstruir o nepotismo de seus imperadores que passaram a personificar o Estado levando-o à ruína. Os bárbaros, em suas invasões demolidoras, enterraram todo o passado Romano, reerguendo sobre os escombros uma nova ordem.

Mas a ideia de cidadania, defende Dawson, foi o maior legado da cultura romana, juntamente com o civismo e a participação política. A principal missão de Roma, afirma, consistiu em introduzir a cidade na Europa continental, e com a cidade veio a ideia de cidadania e a tradição cívica, que foi a maior das criações da cultura mediterrânea. O soldado romano e o engenheiro militar foram os agentes desse processo de expansão; na realidade o próprio exército foi organizado por Augusto como uma preparação para a cidadania e como um agente de difusão nas novas províncias da cultura romana juntamente com seu cortejo de instituições.<sup>57</sup> Igual é o ensino de Vieira, para ele não foi a República Moderna quem inventou o conceito de cidadania; ela se origina, na verdade, na República Antiga: Roma é o ponto de partida da cidadania como um estatuto unitário pelo qual todos os cidadãos são iguais em direitos.<sup>58</sup>

55 Idem.

56 QUIRÓS, José Justo Megias. De la polis griega a La ciudad virtual. In: MIALLES, Angel Aparisi (Org.). *Ciudadanía y persona en la era de la globalización*. Granada: Calmares, 2007. p. 22-23.

57 DAWISON, D. apud QUIRÓS, José José Justo Megias. De la polis griega a la ciudad virtual. In: MIRALLES, Angel Aparisi (Org.). *Ciudadanía y persona en la era de la globalización*. Granada: Comares, 2007. p. 26.

58 VIEIRA, Liszt. *Cidadania e Globalização*. 2. ed. Rio de Janeiro - São Paulo: Record, 1998. p. 27.



### 1.2.3 A cidadania na Idade Média

Quando os bárbaros – francos, hunos, godos, estrogodos, visigodos, lombardos, vândalos, suevos, anglos e saxões – concluem a conquista dos territórios que compunham o Império Romano, um sistema de poderes superpostos e uma autoridade dividida dominam o ocidente adotando várias formas. Uma sucessão de alianças, de acordos e desacordos, levam a um longo período de lutas e guerras que terminam por constituir uma nova realidade política: o Estado. Inicialmente predomina uma sociedade feudal, eminentemente rural, que se caracteriza pela rígida divisão estamental: nobres (incluindo o clero) e a vassalagem. Nesse período, também denominado de a idade das trevas, os camponeses estão agregados à gleba, tanto quanto os demais animais, não possuindo escolha sobre seus destinos nem arbítrio sobre seus valores. Esta classe, a que efetivamente trabalhava, é definida, por Moraes, como

um proletariado desqualificado para a luta armada e para as atividades intelectuais, mas que era o sustentáculo econômico de uma sociedade da qual, embora constituísse a imensa maioria, não participava politicamente. Uma classe considerada inferior, inteiramente dominada pela maioria aristocrática representada pelos senhores da guerra - que apenas acreditavam no direito da espada - e pelos senhores da igreja - esquecidos da lição dos evangelhos.<sup>59</sup>

Nesse período ressurgem uma breve centelha do sentido de cidadania: a ideia de pertencer a uma comunidade. Quando a igreja começou a desenvolver sua estrutura administrativa, concedeu aos bispos uma autoridade considerável. Estes se instalaram em cidades romanas, que a igreja denominava dioceses. Como consequência coincidiam as administrações civis e eclesiásticas. Com a queda do império romano, portanto das autoridades civis e militares, a igreja estava em situação ideal para assumir o controle e a liderança política, além da espiritual que já detinha, congregando tanto os habitantes das aldeias como os da zona rural em uma comunidade com clara identidade. Nesses primeiros tempos era a igreja a responsável pelos registros civis, pela educação, pela orientação cívica e espiritual. O sentido de cidadania – ainda que não com este nome – volta a existir. Cidadão é o homem cristão ligado/subordinado a uma diocese.<sup>60</sup>

Foi somente com o desenvolvimento da sociedade capitalista (a partir do séc. XV), com o início da ascensão da burguesia, que se retoma pouco a pouco o exercício da cidadania independente da igreja, com autoridades e instituições laicas, como parte da existência de homens que vivem novamente em núcleos urbanos. Isto porque, como se viu, a cidadania está relacionada com a vida em sociedade e

59 MORAES, Emanuel de. *A Origem e as transformações do Estado*. Rio de Janeiro: Imago, 1996. p. 265.

60 HEATER, Derek. *Ciudadanía. Una breve historia*. Madrid: Alianza Editorial, 2007. p. 84-85.



a capacidade dos homens de exercerem direitos e deveres em uma comunidade; e, desde as sociedades greco-romanas, ser cidadão era uma questão eminentemente política. O problema de quem podia exercer a cidadania e em que termos, não era somente uma questão legal/formal, mas sim uma questão de capacidade política, derivada dos recursos que se dominava e aos quais se possuía acesso.

Então as primeiras manifestações por conquista de direitos frente ao poder começam a ocorrer. Cronologicamente tem-se que o primeiro movimento reivindicatório e limitador do poder ocorreu na Inglaterra, culminando com a Magna Carta de 1215, que alguns doutrinadores insistem em considerá-la como um antecedente das declarações de direitos humanos. Ora, embora importante, pois pela primeira vez tem-se uma restrição ao poder absoluto, os poucos direitos ali conquistados referiam-se aos nobres e não ao povo como um todo. A estes, na maioria das vezes, as eventuais benesses eram concedidas (e não conquistadas) por mediação da igreja e destinavam-se ao cumprimento de alguma promessa ou a auxiliar algum “filho de deus”, mas não a um cidadão.

O fim do feudalismo e o surgimento dos Estados nacionais não altera a sociedade, que continua rigidamente dividida em estamentos. Nesse período, em toda Europa, mas especialmente na França, a situação é catastrófica: fome, miséria, direitos diferenciados, insensibilidade, desigualdade e ganância. Tudo isso gera uma grande insatisfação popular. Sérios questionamentos são levantados sobre as diferenças sociais e os privilégios. Revoltas e Declarações de Direitos são as consequências naturais.

#### 1.2.4 A cidadania na Modernidade

Na aurora do Estado Moderno, ao definir a soberania como o poder supremo, absoluto, ilimitado e perpétuo sobre os cidadãos e súditos, Bodin equipara ambos. Sua visão é simples, vertical e hierárquica: há o soberano, que está acima das leis e há os que lhe devem obediência. Então, o termo súdito ou cidadão refere-se igualmente àqueles que devem obediência e submissão ao poder. Embora não fosse seu objetivo primeiro, Bodin também estava interessado na condição do indivíduo frente ao poder e a este tema dedicou dois capítulos de sua obra *Les six livres de la République*.

Bodin define cidadão “como súdito livre, dependente da soberania de outro[...] de sorte que se pode dizer que todo cidadão é súdito ao estar sua liberdade dependente da majestade a quem deve obediência”. Não são os privilégios que diferenciam um cidadão e sim a obrigação mútua que se estabelece entre o soberano e o súdito/cidadão, que lhe deve obediência e submissão e em troca recebe justiça, conselhos, consolo, ajuda e proteção contra os inimigos internos e externos.<sup>61</sup>

61 BODIN, Jean. *Les six livres de la République*. 1576.



Quiçá, diz Peces-Barba, poder-se-ia encontrar em Bodin um matiz, considerando o cidadão um súdito livre, mas dependente do soberano, enquanto o súdito não é livre, e igualmente dependente do soberano.<sup>62</sup>

Também Pufendorf, embora preocupado na situação do homem no estado de natureza, encontrou tempo para o estudo da cidadania. Sua obra *Dos Deveres dos Cidadãos*, publicada em 1682, é uma espécie de catálogo onde se encontram os deveres do cidadão, não unicamente para com o Estado, mas também para com seus pares. Para o iluminista alemão um cidadão deve aos dirigentes do Estado respeito, fidelidade e obediência; possui a obrigação de preservar o bem-estar e a segurança do Estado e da sociedade da melhor maneira possível, oferecendo suas propriedades e sua vida, se for necessário; tem o dever de conviver pacífica, respeitosa e amigavelmente com seus pares e nunca dar motivos a incidentes ou criar empecilhos, não invejar a fortuna dos demais ou ostentar a sua. Assevera Heater, que o trabalho de Pufendorf é perfeitamente coerente com a sua época: fala-se de deveres, não de direitos.<sup>63</sup>

É somente por volta do século XVII, na Inglaterra, na França e nas colônias norte-americanas que as ideias iluministas mais se enraízam e inicia-se a falar de direitos do cidadão. Invocando o estado de natureza, o primeiro a radicar na liberdade do homem foi Locke, defendendo que todo homem tem o direito de proteger sua vida, sua liberdade e seus bens, valores transportados mais tarde para as primeiras declarações de direitos. Desde então, vários matizes políticos e diversas tipologias surgiram para uma nova definição de cidadão, evidenciando que cidadania não é um termo unívoco, mas sim polissêmico. Dentre os modelos mais conhecidos e destacados estão:

**1.2.4.1 O cidadão liberal** – Que dá primazia à liberdade, à autonomia. Parte de uma noção abstrata do indivíduo e põe em destaque o individualismo, os direitos individuais e o mercado como mecanismo regulador e distribuidor de recursos. A partir do século XVII o direito natural passa a ter uma nova concepção: o jusnaturalismo racional, que procura afastar o vínculo teológico e apresenta como fundamento do direito a própria razão humana.<sup>64</sup> É por demais conhecida a expressão de Hugo Grócio que, tentando demonstrar o caráter racional do direito, sustentava que este poderia ser concebido mesmo que não houvesse Deus, ou que não se preocupasse Ele com as questões terrenas. É a partir do jusnaturalismo racional que iniciam, na Inglaterra, as ideias liberais – conjunto de ideias contra o poder ilimitado do Estado, a

62 PECES-BARBA, Gregório Martinez. *Educación para la ciudadanía y derechos humanos*. Madrid: Espasa, 2007. p. 325.

63 HEATER, Derek. *Ciudadanía. Una breve historia*. Madrid: Alianza Editorial, 2007. p.116.

64 Pelo direito natural tradicional, o objetivo de uma comunidade política era o bem-estar geral e a felicidade coletiva. Assim a liberdade dos indivíduos poderia ser limitada em razão do objetivo principal. O novo direito natural, o racional, coloca em primeiro plano a liberdade individual e as garantias contra qualquer ingerência das autoridades. Humboldt, Kant, Mill, são exemplos.



autoridade absoluta da Igreja, em especial seu monopólio de dizer a verdade e contra os privilégios políticos-sociais existentes; tudo considerado 'natural'. Nesse contexto surge a ideia que o indivíduo nasce em um hipotético estado de natureza e, através do contrato social, cria a sociedade organizada. A ordem social e política, portanto, é constituída por pessoas livres que compartilham os mesmos direitos fundamentais. Portanto, o governo deve estar baseado no consentimento delas, prestando-lhes conta de suas ações e limitando-se a seus interesses.

Teóricos liberais, seguidores principalmente de Locke, Montesquieu, Rousseau, Mill e Kant, radicam a cidadania na igualdade e no exercício da liberdade religiosa, política e econômica, livre de qualquer intervenção. Reconhecem no homem direitos naturais que nenhuma autoridade pode lhes negar, pois fazem parte da própria essência do ser humano e fundamentam seu pensamento no que denominamos direitos de primeira geração, sendo o elemento principal em toda questão a liberdade, entendida como a capacidade que cada cidadão possui de ter a sua própria concepção acerca da vida e de procurar realizar seus objetivos sem qualquer interferência externa. Baseiam-se na primazia dos direitos individuais para dar legitimidade à ordem pública. O Estado deve tão somente garantir a vida e a propriedade aos cidadãos, os interesses particulares seguem as regras próprias e naturais do mercado. Sendo os cidadãos livres, o poder do Estado depende do consentimento dos cidadãos e a obediência somente é devida por uma obrigação autoassumida. A concepção de cidadania liberal é atrelada também à participação do indivíduo no poder, como forma de proteger suas liberdades individuais diante do Estado Nacional. Embora divididos em duas correntes distintas, ambas mantêm como elementos principais a liberdade e a igualdade, atribuindo-lhes apenas pesos diferentes. Os liberais puros defendem mais o papel da liberdade na sociedade e na limitação dos âmbitos de atuação do Estado, enquanto que os liberais igualitários tentam equilibrar o papel atribuído à liberdade e a conciliá-la com o atribuído à igualdade. Em resumo, seu pensamento é que o Estado é para os indivíduos e não o contrário. Assim, deve esse se limitar a garantir os direitos civis e políticos e evitar intrometer-se na atividade econômica, onde cada um, ao buscar seus interesses individuais contribuiria com o interesse coletivo. Pela lógica liberal, os indivíduos estão competindo entre si, lutando por seus interesses particulares e o fazem em condições de igualdade de oportunidades – que a liberdade garante a todos. Assim, as desigualdades sociais se devem a esta competição ou luta, onde alguns alcançam melhores resultados do que outros.

Como se vê, para os liberais a ideia de cidadania radica nos valores e direitos primários, basicamente centrados no exercício da liberdade, para que o indivíduo tenha a possibilidade de viver dignamente. Defende o cidadão como o átomo da sociedade e, conseqüentemente, principal usufrutuário da liberdade e da democracia. Enfim, como assevera Vieira, pela teoria liberal, o cidadão é concebido como um indivíduo dotado de liberdade e responsável pelo exercício de seus direitos. A cidadania



encontra-se, assim, estreitamente relacionada à imagem pública do indivíduo como cidadão livre e igual, e não a características que determinam sua identidade.<sup>65</sup>

Tornando-se o Estado liberal uma realidade, radicado na liberdade individual e na igualdade formal, com o mínimo de interferência na vida social, cria-se uma gama de inegáveis benefícios. Mas como ensina Dallari, a valorização do indivíduo chegou ao ultra-individualismo que ignorou a natureza associativa do homem e deu margem a um comportamento egoísta, altamente vantajoso para os mais hábeis, os mais audazes ou menos escrupulosos. A concepção individualista da liberdade impedia o Estado de proteger aos menos afortunados e foi a causa de uma crescente injustiça social, pois, concedendo-se a todos o direito de ser livre, não assegurava a ninguém o poder de ser livre. Na verdade, sob o pretexto de valorização e proteção da liberdade, o que se assegurou foi uma situação de privilégio para os economicamente mais fortes.<sup>66</sup>

Este modelo de Estado e este conceito de cidadão levaram por transformar os cidadãos teoricamente livres em monetariamente escravizados. É que, com a revolução industrial surge um indivíduo até então desconhecido: o operário de fábrica; e o aparecimento das máquinas produziu o desemprego em massa. O trabalho humano passa a ser negociado como mercadoria, sujeito à lei da oferta e da procura. O operário se vê compelido a aceitar salários ínfimos e a trabalhar quinze ou mais horas por dia para ganhar o mínimo necessário à sua sobrevivência. Por outro lado, fortunas imensas se acumulavam nas mãos dos dirigentes do poder econômico. Santos, ao criticar este modelo, lembra que para os liberais o princípio da cidadania abrange unicamente a cidadania civil e política e seu exercício reside exclusivamente no voto, qualquer outra forma de participação está excluída, ou ao menos desvalorizada. Para o sociólogo português, a teoria liberal representa a total marginalização do princípio de comunidade, tal como definiu Rousseau, pois para ele, não há antinomia entre a liberdade dos cidadãos e o poder de mando do Estado.<sup>67</sup>

Surge então a reação, primeiro com o socialismo utópico, apenas no campo literário, que alcança seu clímax com o *Manifesto Comunista* de Marx e Engels, em 1848. Neste manifesto, depois de afirmar que a história de todas as sociedades é a história das lutas de classes, Marx e Engels fazem uma análise da política econômica-social então vigente, e denunciam que o sistema transformou a dignidade pessoal em um valor de troca, que as liberdades foram substituídas “por uma única e desalmada liberdade de comércio” e que se estabeleceu um “regime de exploração aberto, descarado, direto e brutal”. Nesse contexto, a igualdade jurídica é vista como uma falácia que permite mascarar a dominação de classes. Marx critica, veementemente,

65 VIEIRA, Listzi. *Os argonautas da cidadania. A sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2001. p. 39.

66 DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 277-278.

67 SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1999. p. 237-240.



a separação entre a vida econômica do homem (a posição do homem nas relações de produção) de sua figura jurídica de cidadão, o que faz desta uma abstração.<sup>68</sup> Como esclarece Padilla, ele

*no creía que una fuera la realidad política y otra la ideológica, la económica, la social, la científica. Para poder comprender al ser humano y a historia, era necesario articularlas todas y relacionarlas con la producción de las fuentes materiales de vida, esfera básica donde se trenzan todas las relaciones humanas.*<sup>69</sup>

Ao criticar a dominação dentro do modo de produção capitalista, Marx criticava todas as construções teóricas e ideológicas, entre elas o conceito de cidadania. Para ele a ideia de cidadania defendida pelo liberalismo era um conceito trazido pela burguesia desde a antiguidade e utilizado para manter o poder usurpado pela classe emergente.

Para Marx, os direitos do cidadão não são universais, mas direitos históricos da classe burguesa ascendente em sua luta contra a aristocracia. Comungando o pensamento do sofista Trasimaco para quem “as leis eram criadas pelos homens ou grupos que estavam no poder, com o objetivo de fomentar seus próprios interesses” e que, portanto justiça “não é senão o que convém ao mais forte”,<sup>70</sup> assevera que o direito é apenas um conjunto de normas impostas pelo Estado como instrumento de interesse das classes dominantes. E, para criticar radicalmente o Estado liberal e aquele modelo de cidadania, Marx contrapõe ao sujeito monumental que é o Estado, outro sujeito monumental: a classe operária. Mais tarde, com Lênin, a classe operária dá surgimento a outro sujeito monumental: o partido operário. Mas como ensina Santos:

Se nos termos em que foi formulada, a subjetividade coletiva da classe tendeu a destruir a subjetividade individual dos seus membros, a titularidade política do partido, nos termos em que foi formulada, tendeu a destruir a titularidade política individual da cidadania.<sup>71</sup>

Na verdade a tensão entre a subjetividade individual e a cidadania se resolveu pela destruição de ambas. Assim, o marxismo ao procurar construir a emancipação a

68 MARX, C.; ENGELS, F. *Das Kommunistische Manifest*. Edição espanhola *El Manifiesto Comunista*. Barcelona: Edicomunicación, 1998.

69 PADILLA, Jorge Peláez. La filosofía marxista sobre la política y los conceptos de ciudadanía, derechos y libertades. In: REDHES, *Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales*, n. 1, enero-junio 2009. Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México/Universidad de Sevilla, España/Universidad Autónoma de Aguascalientes, México/Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis de Potosí/Comisión Estadual de Derechos Humanos de Aguascalientes. p. 45.

70 MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Direitos Humanos. Sua história, sua garantia e a questão da indivisibilidade*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000. p. 9.

71 SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1999. p. 242.





custa da subjetividade e da cidadania, arriscou-se a aprovar o despotismo, o que de fato ocorreu.<sup>72</sup> Influenciados principalmente pela teoria Marxista surgem os teóricos socialistas que priorizam os direitos econômicos e sociais (saúde, educação, moradia, trabalho... ) que mais tarde, unidos ao pensamento liberal progressista instituem um novo conceito de cidadão, através da criação do Estado Social.

**1.2.4.2 O cidadão social** - É a partir do surgimento do Estado de Bem Estar Social que o conceito de cidadania passa a significar ter direitos sociais. Então cidadão é aquele que tem direito a ter direitos. Com o fim da segunda guerra mundial – que marcou a derrota do nazifacismo – nasce outro capitalismo, mais organizado, controlado pelo Estado, que intervém na economia não somente para regulá-la, mas passa a fazê-lo com o objetivo de promover o crescimento dos Estados arrasados pelo conflito, que se deve ao investimento de políticas sociais e redistributivas.

Assim começa o Estado Social de Direito, cuja origem é híbrida, fruto de um compromisso entre tendências ideológicas opostas: por um lado representou uma conquista do socialismo democrático, por outro uma vitória do pensamento liberal mais progressista.<sup>73</sup> A ideia de cidadania passa a apontar para uma base igualitária dos direitos e exigia, portanto, a eliminação de qualquer obstáculo que impedisse alcançar a independência pessoal indispensável para ser cidadão. A pobreza passa a ser vista não mais como uma questão individual, mas social que exigia intervenção política.

O Estado abandona sua conduta abstencionista e passa a garantir direitos sociais mínimos à população. Começam a despontar os instrumentos característicos do Estado Social, como: (1) proteção ao cidadão contra riscos individuais e sociais, como o desemprego, a doença ou a invalidez; (2) a promoção de serviços essenciais para os cidadãos, como a educação, saneamento básico, habitação, acesso à cultura, e (3) a promoção do bem-estar individual no sentido moderno. A igualdade entre os cidadãos passa a ser material e não unicamente formal, portanto todos possuem direitos. Então, resume Silva:

A noção de cidadania social está associada à promoção da igualdade material e de bem-estar social aos cidadãos por meio da concessão de direitos sociais (saúde, educação, trabalho) e econômicos (livre

72 De fato, o regime político da URSS libertou da fome milhares de miseráveis, mas não lhes deu jamais liberdade de realização pessoal, de participar da vida pública, de fazer valer seus direitos, enfim, de serem cidadãos, porque a ditadura do proletariado não evoluiu para o poder social, evoluiu para a ditadura militar, tecnocrática e burocrática do partido.

73 Para Sotelo, a origem do Estado Social está no fragor da Revolução Francesa, implícita no afã de liberdade, igualdade e fraternidade que o movimento exaltava. (SOTELO, Ignacio. Socialismo. In: MELLÓN, Joan Antón (Ed.). *Ideologías y Movimientos Políticos Contemporáneos*. 2. ed. 2. reimpressão. Madrid: Tecnos, 2008. p. 79-100. Mas para Cortina, o Estado Social inicia nas décadas finais do século XIX. O primeiro passo ocorreu em 1880, com Bismarck que desejoso de contrapor o socialismo adota medidas como o seguro contra doenças, acidentes de trabalho e aposentadorias assumidas pelo Estado. Estas ações fomentam o bem estar dos trabalhadores e debilitam as reivindicações dos menos favorecidos pelo sistema. CORTINA, Adela. *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. 3. ed. Madrid: Alianza Editorial, 2009. p. 59.



concorrência, direito de monopólio, entre outros) por parte do Estado intervencionista garantidos pelas constituições nacionais.<sup>74</sup>

Contudo, este modelo de Estado, começa a apresentar algumas características peculiares, bem identificadas por Wolkmer:<sup>75</sup> (a) uma preponderância do Executivo sobre os demais poderes, o que gera uma crise de legitimidade; (b) uma progressiva burocratização da administração pública. O Estado se transforma em uma máquina pesada pelos vícios da burocracia, em especial o grande número de funcionários públicos trabalhando em uma enormidade de institutos de assistência social; (c) expansão do intervencionismo estatal na economia; (d) crescente complexidade dos conflitos sociais e aumento das demandas populares.

Começam então a surgir objeções contra o assistencialismo, principalmente a ideia de que a assistência serve para manter os pobres preguiçosos, castrando qualquer iniciativa econômica, criando legiões de mendigos e aproveitadores. Ademais, que estas ações claramente paternalistas, exigem o agradecimento de quem as recebe e sustentam as bases de uma política social populista que gera nefastas consequências. O Estado benfeitor, diz Cortina, gera cidadãos heterônomos e dependentes, com as consequentes sequelas psicológicas que produz. Porque,

*el sujeto tratado como si fuera heterónimo acaba persuadido de su heteronomía y asume en la vida política económica y social la actitud de dependencia pasiva propia de un incompetente básico. Certamente reivindicada, se queja y reclama, pero ha quedado incapacitado para percatarse de que es él quien ha de encontrar soluciones, porque piensa, con toda razón, qui si el Estado fiscal es el dueño de todos los bienes, es de él de quien ha de esperar el remedio para sus males o la satisfacción de sus deseos.*

Pode-se, então afirmar que o Estado paternalista gera um cidadão dependente, não crítico, passivo, apático e medíocre. Longe dele está o pensamento da livre iniciativa, da responsabilidade e da criação. Este é um cidadão que prefere ser funcionário a ser empresário, prefere a segurança ao risco.<sup>76</sup> Então, ao invés de se estimular a preguiça é necessário estimular o trabalho. Suprimindo a ajuda social todos buscariam trabalho, produção e, conseqüentemente, desenvolvimento.

74 SILVA, Larissa Tenfen. Cidadania Participativa: algumas considerações político-jurídicas. In: SOUSA, Mônica Teresa Costa; LOUREIRO, Patrícia (Org.). *Cidadania. Novos temas, velhos desafios*. Ijuí: UNIJUÍ, 2009. p. 47.

75 WOLKMER, Antonio Carlos. *Elementos para uma crítica do Estado*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1990. p. 26.

76 CORTINA, Adela. *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Op. cit., p. 71. Em 2010, a Academia Europeia de Ciências e Artes convidou destacados especialistas para pesquisar o futuro da Europa. Os resultados dessas pesquisas foram publicadas sob o título "A Europa depois da Europa" e suas conclusões são de que a Europa terá cada vez menos um papel hegemônico e que perderá a significância político-econômica no mundo. Dentre as causas apontadas, destacam os pesquisadores a contundente intervenção estatal na economia e o que gerou a perda do espírito trabalhador e competitivo de seus cidadãos. Ver: ESPINOSA, Emilio Lamo de. (Org.). *Europa después de Europa*. Madrid: Academia Europea de Ciências e Artes, 2011.



Campuzano de forma didática aborda outro aspecto, o político: A fórmula política do Estado Social de Direito, supôs um crescimento espetacular das funções do Estado com o correspondente aumento das elites tecnocráticas na estrutura burocrática estatal. Na medida em que o Estado se expandia foi surgindo uma nova elite social de especialistas e tecnocratas cujo poder decisório na adoção de acordos e na execução de políticas públicas foi erosionando paulatinamente o princípio democrático e adonando-se do espaço reservado à legitimação das decisões na vontade majoritária. Tratou-se, certamente, de um dos efeitos mais perversos do Estado benfeitor que, no afã de virtualizar os espaços de liberdade com doses crescentes de igualdade, terminou afastando amplas zonas da liberdade que pretendia conquistar. E continua o professor Sevilhano, a conformação fortemente hierárquica dos partidos políticos permitiu que este processo se consolidasse, pois com freqüência, as estruturas partidárias foram blindadas frente às aspirações democráticas da militância e da cidadania. Desse modo, os mecanismos de representação da vontade popular ficaram obstruídos na medida em que se produziu uma fratura entre representantes e representados, pois a cúpula dirigente dos partidos, com freqüência, deixou de representar os interesses dos governados e se erigiu em porta-voz de um grupo reduzido, cada vez mais isolado do resto da cidadania, com interesses específicos da classe: a classe política enquanto setor diferenciado da sociedade. Essa mecânica de representação gerou uma fratura entre governantes e governados, entre a elite dirigente, que ocupava cargos políticos, e os cidadãos, cujas possibilidades de acesso democrático ao poder ficaram, de fato, drasticamente limitadas.<sup>77</sup>

Tudo isso, e especialmente a impossibilidade de equilibrar os vultosos gastos públicos, levam o Estado ao limite de suas possibilidades, dando início aos debates sobre a extensão e os limites dos benefícios sociais. Assim, lembra Martinez de Pisón<sup>78</sup> que um dos aspectos mais surpreendentes da teoria e do debate político nos últimos tempos, é a coincidência entre conservadores, liberais, e a esquerda marxista na tese sobre a crise e o fim do Estado Social. Mas, considerando que as funções do Estado Social foram adequadamente cumpridas, isto faz com que seu desaparecimento não seja tão fácil, até porque ainda são visíveis e chocantes os efeitos de seu desmonte, dando lugar a um Estado mais débil e omissa e a uma cidadania fragilizada e igualmente omissa.

**1.2.4.3 O cidadão republicano** – Este modelo prioriza a participação ativa nos assuntos públicos. O cidadão republicano é alguém que participa ativamente

77 CAMPUZANO, Alfonso de Julios. *En las encrucijadas de la modernidad. Política, Derecho y Justicia*. Sevilla: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 2000, p. 129-171.

78 MARTINEZ DE PISÓN, J. El final del Estado Social: Hacia qué alternativa. In *Revista Sistema* 160. Colección Política. Madrid: Sistema. 2001. p. 75. Ver também MARTÍN, Nuria Belloso. Del Estado del Bienestar a la sociedad de Bienestar: la reconstrucción filosófico-política de su legitimidad. In: MARTÍN, Nuria Belloso. *Para que algo cambie en la Teoría Jurídica*. Burgos: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Burgos, 1999. p. 203-266.



na configuração da direção futura da sociedade através do debate e da elaboração de decisões públicas. Republicanismo é autogoverno de cidadãos iguais que, em sua gestão política, põem a causa comum acima de seus interesses individuais. Os cidadãos podem, mediante o debate e a discussão aberta, alcançar um grau substancial de consenso sobre assuntos de interesse comum.

O cidadão é concebido como um “ser eminentemente participativo, tanto na dinâmica das associações cívicas como nas deliberações e na ação política direta”.<sup>79</sup> Apresenta também a preocupação pela educação do cidadão nas virtudes públicas, que lhe capacitam para a assunção de seu papel ativo na vida democrática, certo que a democracia supõe diálogo e ações consensuais, mas também diferenças e conflitos a afrontar. Por isso não basta a liberdade “negativa”, nem a ausência de dominação, é necessário desenvolver as potencialidades da liberdade “positiva”. A característica principal da cidadania republicana é seu compromisso com o público. Considera que “o indivíduo deve ser educado desde a infância como cidadão, vinculado com a comunidade política de concidadãos e comprometido com as instituições democráticas na procura do bem comum. Não exclui a iniciativa individual nem a consecução do bem particular, desde que seja compatível com o interesse público”.<sup>80</sup>

Neste modelo o cidadão já não está entre a individualidade narcísica e o comunitarismo despersonalizante. O modelo não aceita o conformismo passivo com o que se tem, nem uma oposição cerrada ao que existe. Cidadão é o indivíduo que participa ativamente na configuração do futuro de sua sociedade, através do debate e da participação na tomada de decisões políticas. Aqui a civilidade se converte em poder e o poder se torna cívico.<sup>81</sup> Esta concepção distingue a esfera pública (política) da privada (economia). Através desta separação, os cidadãos poderiam manter sua independência contra qualquer tipo de pressão proveniente de interesses particulares. Esta ideia de que cidadão é o membro de uma comunidade política e que participa ativamente dela, não é nova, na verdade sua origem está na experiência da democracia ateniense a partir do século V a.C.

Em linhas gerais, são duas as ideias básicas do republicanismo: a primeira, a concepção antitirânica, contrária a toda dominação, pois reivindica a liberdade e a vida livre em um Estado livre, bem como a defesa de certos valores cívicos como a coragem, a honestidade, o patriotismo, a prudência, a igualdade, o amor à justiça, a solidariedade, a nobreza, enfim, o compromisso com a sorte dos demais. A segunda ideia é que o republicanismo oferece novas formas de organizar a sociedade: se apoia na responsabilidade pública de cidadania; busca uma cidadania ativa. Não tem a pretensão de separar o âmbito público do privado, como difunde o liberalismo.

79 CARRACEDO, José. Rubio. *Teoría crítica de la ciudadanía democrática*. Madrid: Trotta, 2007. p. 85.

80 Idem, p. 86

81 CAÑELLAS, Antonio J. Colon; VARDERA, Juan C. Rincón. *Educación, República y nueva ciudadanía. Ensayo sobre os fundamentos de la educación cívica*. Valencia: Titant lo Blanch, 2007. p. 114.



O que se observa é que toda ideia de cidadania está centrada na participação política do indivíduo. Como ensina Cortina, a partir dessa perspectiva, cidadão é aquele

*que se ocupa de las cuestiones públicas y no se contenta con dedicarse a sus asuntos privados, pero además es quien sabe que la deliberación es el procedimiento más adecuado para tratarlas, más que la violencia, más que la imposición; más incluso que la votación que no es sino el recurso último, cuando ya se ha empleado convenientemente la fuerza de la palabra.<sup>82</sup>*

Em resumo: cidadão é aquele que possui inserção na comunidade política. Note-se que não há qualquer referência aos demais princípios, direitos e/ou garantias fundamentais.<sup>83</sup>

Mas, nem mesmo esta ideia de que cidadão é somente aquele que ocupa um lugar em uma fila para exercer seu poder político – que como diz Warat é simplesmente o cínico exercício de votar<sup>84</sup> – concretizou-se integralmente. Os próprios franceses que em agosto de 1789 – após quase uma década de lutas por igualdade, liberdade e fraternidade – nos legaram a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, onde ressurgiu a ideia de cidadania nos tempos modernos, mantiveram uma sociedade de estamentos. A Constituição Francesa de 1791, elaborada logo após a Declaração de Direitos, manteve a monarquia, o que significa um privilégio e uma diferença de nascimento. E, contrariando todo texto da Declaração que expressa a igualdade de todos, definiu que somente os cidadãos ativos poderiam votar e serem eleitos para a Assembleia Nacional; e para ser cidadão ativo era necessário, além de ser francês, ser do sexo masculino, proprietário de bens imóveis e possuir uma renda mínima elevada. Também na Espanha, por volta de 1878, somente eram reconhecidos como eleitores, portanto cidadãos, os varões maiores de 25 anos, com dois anos de residência fixa num determinado lugar e que pagassem à Fazenda Pública o mínimo de 25 pesetas anuais como imposto territorial ou 50 como imposto industrial. Isto atingia a 5,1 % da população.<sup>85</sup> Igual no Brasil Império, onde as eleições eram indiretas e censitárias,

82 CORTINA, Adela. *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Op. cit., p. 39.

83 Nesse sentido, com propriedade lembra Silva: “Cidadão, no direito brasileiro, é o indivíduo que seja titular dos direitos políticos de votar e ser votado e suas consequências” SILVA, José Afonso da. *Curso de Direitos Constitucional Positivo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 345. Carvalho diz que, no Brasil, cidadania designa uma faculdade específica do nacional: a faculdade de gozar e exercer direitos políticos. “Cidadão, portanto, seria o brasileiro que tem direitos políticos” CARVALHO, A. Dardeau de. *Nacionalidade e cidadania*. São Paulo: Freitas Bastos, 1956. p. 294. Por fim, veja-se a garantia constitucional expressa no inc. LXXIII do art. 5º “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural[...]”. Como se comprova a cidadania? O parágrafo 3º da lei nº 4.717 de 29.06.1965, esclarece: “a prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral ou com documento que a ele corresponda”.

84 WARAT, Luis Alberto. *La ciudadanía sin ciudadanos: tópicos para un ensayo interminable*. Op. cit.

85 MORENO, Isidoro. *Derechos humanos, ciudadanía e interculturalidad*. In: DÍAZ, Emma Martín; SIERRA, Sebastian de la. *Obra. Repensando la ciudadanía*. Servilha: Fundación El Monte, 1998. p. 21.



isto é, o direito de voto e a extensão dos direitos políticos eram determinados por uma série de requisitos além de estar condicionada pela renda.<sup>86</sup> As mulheres, os trabalhadores, os pobres foram excluídos da cidadania ativa. Então, cidadão poderia definir-se simplesmente como membro de uma comunidade. Era a cidadania ativa que lhes atribuía direitos. Era, portanto, o indivíduo no gozo de direitos civis e políticos de seu Estado. Assim, quando a Europa inicia os tempos modernos, a partir do séc. XVII começam a definir-se alguns direitos que, por evidente, estavam relacionados com a cidadania de um determinado Estado, estando este obrigado a respeitar tais direitos, no entanto a divisão de classes permanecia e com ela a divisão de direitos.<sup>87</sup>

**1.2.4.4 O cidadão comunitário** – O modelo comunitarista atribui toda primazia à comunidade, ao indivíduo inserido em um grupo. Parte de uma ideia mística de tribo. O cidadão não pode ser entendido à margem das vinculações sociais que o constituem como sujeito. São os valores morais, culturais ou religiosos que devem determinar as políticas públicas e o entramado normativo dessas sociedades.

Para os liberais o sujeito antecede a seus fins; os comunitaristas criticam esta prioridade. O “eu” liberal, o “eu” sem vínculos é um “eu” vazio, inexistente. Criticam o individualismo egoísta, onde cada um defende seu próprio interesse e vê o outro como um rival, que se desconheça o papel que desempenham a cultura, os valores compartilhados, as identidades.

Iluministas como Kant, identificaram a razão como a fonte da identidade e

86 Para participar das assembleias paroquiais: ser homem livre, maior de 25 anos, não viver sob a dependência dos pais e possuir uma renda superior a cem mil réis. Para participar da eleição dos Deputados: possuir uma renda mínima de duzentos mil réis, não ser liberto (ser livre de nascimento), não estar pronunciado criminalmente. Para ser Deputado: possuir uma renda mínima de quatrocentos mil réis, ser brasileiro nato, ser católico. GORCZEVSKI, Clovis; SILVA JUNIOR, Edson Botelho; LEAL, Monia Clarissa Hennig. *Introdução ao estudo da ciência política, Teoria do Estado e da constituição*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007. p.180.

87 Mas, os franceses foram além em suas contradições. A expansão colonialista e a formação do Império que iniciara em 1635 com a colonização de Martinica têm, a partir de 1830, com a definitiva abolição da escravatura e a conquista da Argélia, uma grande intensificação, em especial no Oceano Índico e Pacífico. Suas conquistas vão da Nova Caledônia ao Senegal, do México a Conchinchina (Vietnã) ou ao Camboja, transformando a França no segundo império colonial do mundo. Tem início uma era de selvagem e desumana exploração que vai perdurar por quase dois séculos e deixará marcas e sequelas inapagáveis. Consolidadas as conquistas, surge o primeiro dilema, como tratar os habitantes das colônias? Pertencem ao Império Francês, mas não são republicanos, não são brancos, não são católicos, não são europeus. Poderão ser franceses? Em 1881, é promulgado o *Code De l'indigénat*, o conjunto de leis a que estavam submetidos os habitantes das colônias. Os *Indigènes* são sim franceses, mas de categoria inferior. Com os mesmos deveres para com a França que qualquer Francês, mas sem os direitos da França para com os franceses. Esta vergonhosa e injusta situação de discriminação chega ao seu extremo durante a Segunda Guerra Mundial, quando mais de 160.000 *indigènes* são recrutados nas colônias da África, precariamente treinados e enviados à Europa para libertar a pátria. Apesar de nunca lá ter estado e de que muitas de suas famílias terem sido massacradas pelo colonizador, eles eram ‘franceses’ e tinham o dever de morrer pela pátria-mãe, mesmo que esta os tratasse como filhos bastardos. Sofrendo toda espécie de preconceito e discriminação – nem a farda francesa os tornava iguais aos demais soldados franceses – muitos destes homens deram sua vida pela França. Vencida a guerra não eram mais necessários e na França eram considerados imigrantes e ilegais. Em 1959, quando iniciam os movimentos de descolonização, o governo Frances suspendeu todos os pagamentos a ex-combatentes não franceses. Todos os governos sucessivos se recusaram a assumir esta dívida. Somente em 2006 quando o lançamento de um livro e de um filme sobre a situação dos *indigènes* que lutaram pela pátria o tema é mundialmente conhecido fazendo o Presidente Jacques Chirac revogar a vergonhosa medida. BLANCHARD, Pascal et BANCEL, Nicolas. *De l'indigène a l'Immigré*. Paris: Gallimard, 1998.



da moralidade do homem – concebida como um atributo de todo indivíduo – mas desprovida de vínculos tanto com a comunidade como com a cultura. Para Kant, a moral não pode encontrar fundamento em nossos desejos, nem em nossas crenças religiosas, nem em nossas circunstâncias, e sim na ideia da autodeterminação. Concebe o indivíduo como um ser capaz de se afastar de todas suas circunstâncias culturais e das situações em que está comprometido e fazer juízos a partir de um ponto de vista universal e abstrato, desvinculado de toda e qualquer peculiaridade social.

A reação a este universalismo abstrato do iluminismo foi célere, ensina Gonzalo, e deu início à discussão comunitarista; iniciando com Vico e Rousseau, desenvolvendo-se na Alemanha com Herder e Schiller e alcançando sua máxima expressão com Hegel. Frente ao universalismo dos valores e ao cosmopolitismo do iluminismo, Herder assevera que a humanidade não é composta de indivíduos cuja essência é uma razão abstrata e universal; ao contrário, consiste em um conjunto de seres humanos ancorados em nações e culturas e na multiplicidade de caminhos diferentes que podem seguir cada povo, assim como na vontade de cada sociedade em viver seus próprios valores e tradições e conservar seu direito de serem diferentes. A partir das últimas décadas do século XIX e início do século XX, surgem novos teóricos comunitaristas, destacando-se Thomas Hill Green, Leonard Trelawney Hobhouse, Émile Durkheim e John Dewey, todos têm em comum a crítica ao liberalismo deontológico e a defesa dos valores intrínsecos das comunidades.<sup>88</sup>

Mas a ideia da existência de valores intrínsecos da comunidade e da necessidade dos indivíduos de viver em íntima conexão com eles existe desde a Grécia Clássica e pode ser encontrada na filosofia política de Aristóteles quando ensina que todos os cidadãos da *polis* devem participar do governo e emitir juízos políticos, ao invés de submeterem-se as decisões de uma minoria. O ser humano é intrinsecamente sociável e necessita dos demais para desenvolver sua própria essência como ser. A ideia aristotélica de que “a cidade é formada inicialmente para atender às necessidades da vida e na sequência, para o fim de buscar viver bem”<sup>89</sup> isto é, a cidade visa a um bem comum, é o estandarte dos comunitaristas.

Para Aristóteles, ao contrário de Platão, não existe um regime político perfeito, o melhor será aquele que mais bem se adequar às circunstâncias específicas de cada comunidade. Esta afirmativa subsiste nas construções comunitaristas que consideram a comunidade dotada de um valor intrínseco.

O comunitarismo, ensina Gonzalo, não é propriamente uma ideologia, nem mesmo uma tese política e sim uma corrente de pensamento ético e político de crítica ao individualismo liberal ao qual acusa de promover movimentos políticos liberais que

88 GONZALO, Eduard. Comunitarismo. In: MELLÓN, Joan Antón. *Ideologías y movimientos políticos contemporáneos*. 2. ed., 2. reimpressão. Madrid: Tecnos, 2008. p. 507-508.

89 ARISTÓTELES. *Política. Texto Integral*. São Paulo: Martin Claret, 2008. p. 55.



desvinculam os seres humanos de suas respectivas comunidades de referência (a família, o clã, os vizinhos, o grêmio profissional, a cidade, a nação), fazendo-os crer, falsamente que podem encontrar sua identidade à margem delas, num universalismo abstrato.<sup>90</sup> É possível, assevera Walzer, que o comunitarismo nem seja uma alternativa para o liberalismo, mas trata-se, indubitavelmente, de uma arrebatadora crítica a suas insuficiências.<sup>91</sup>

Com a máxima de que não há indivíduo sem sociedade, os comunitaristas vêem na sociedade contemporânea a dissolução do nexos social, a erradicação das identidades coletivas assim como o incremento do individualismo egoísta. Com tudo isso, cada indivíduo defende unicamente seu próprio interesse e vê o outro sempre como um rival. Assim, o principal objetivo comunitarista é a edificação de uma sociedade baseada em valores comuns: identidade, solidariedade, participação... Fazer o indivíduo sentir-se integrado a uma comunidade motiva-o a trabalhar por ela.

As características básicas dos comunitaristas são duas, a primeira, relativa às atitudes, o princípio aristotélico da prioridade do todo sobre as partes, isto é, da cidade sobre seus habitantes; segunda, referente às suas crenças, a pressuposição de que as comunidades humanas são diversas e estão submetidas a pautas culturais específicas e, por conseguinte, a critérios morais particulares que obrigam somente os dentre seu seio. Uma das teses mais importantes dos comunitaristas é precisamente que a salvação e a realização do individual dependem da salvação e da realização do coletivo.<sup>92</sup>

Esta concepção de cidadania, como se observa, é fundamentalmente uma teoria de oposição ao individualismo liberal que tem seu ponto de partida na ordem empírica e sociológica e defende a primazia do coletivo sobre o individual e a primazia da esfera cultural para entender a ordem política. São, portanto, os valores morais, culturais e religiosos que devem determinar as políticas públicas e o ordenamento jurídico do Estado. Assim, são as crenças morais, publicamente compartilhadas por um grupo, que deverão dar sentido ao ordenamento jurídico.

Para os comunitaristas o indivíduo somente é reconhecido como tal – de forma plena, como homem e cidadão capaz de realizações – porque surge de uma comunidade que lhe permite realizar seu próprio projeto de vida. Em razão disso, o todo (a comunidade, ou o grupo étnico de pertencimento) é superior às partes (os indivíduos) e, portanto, é o real titular de todos os direitos.<sup>93</sup>

90 GONZALO, Eduard. Comunitarismo In: MELLÓN, Joan Antón. *Ideologías y movimientos políticos contemporáneos*. 2. ed., 2. reimpressão. Madrid: Tecnos, 2008. p. 505.

91 WALZER, Michael. La crítica comunitarista del liberalismo. Apud CORTINA, Adela. *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. 3. ed. Madrid: Alianza Editorial, 2009. p. 59.

92 MARTÍN, Nuria Belloso. *Os novos desafios da cidadania*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005. p. 26.

93 LANZILLO, Maria Laura. ¿Nosotros o los otros? Multiculturalismo, democracia, reconocimiento. In: GALLI, Carlo (Comp.). *Multiculturalismo, ideologías y desafíos*. Traducción de Heber Cardoso. Buenos Aires: Nueva Visión, 2006. p. 85.





Em resumo, o comunitarismo defende que o indivíduo não existe na sociedade *per se*, já que sua existência se deve à vida social da qual emerge. E movimentos contemporâneos, como os conflitos bélicos emancipacionistas e as lutas pelo reconhecimento de grupos, etnias e culturas, nos provam a necessidade humana de pertencimento e identificação comunitária.

**1.2.4.5 O cidadão diferenciado** – Este modelo, sustentado basicamente por Young<sup>94</sup> e Pateman<sup>95</sup> começa ratificando a crítica do liberalismo em relação à cidadania integrada, isto é, a respeito da integração forçada das minorias; nega contudo, a neutralidade do Estado liberal. Afirma que o conceito de cidadania integrada é um atentado ao conceito de igualdade, já que na prática significa negar os direitos das minorias sociais, culturais e étnicas ao serem forçadas a uma homogeneização pautada pela maioria. Os critérios de aplicação da liberdade, da igualdade e da justiça dos liberais são desterrados e se fomentam políticas diferenciadas específicas que permitam às minorias sair de sua posição sociocultural e econômica de marginalização e, inclusive, por vezes de opressão e exploração, através de um estatuto de direitos diferenciados. Young invoca uma política de ressarcimento da opressão sofrida mediante a criação de fundos públicos, cotas de representação em todos os órgãos colegiados e direito de veto para as decisões públicas prejudiciais às minorias, argumentando que antes de aplicar a justiça distributiva há que se sanarem as desvantagens impostas por um Estado não neutro.

**1.2.4.6 O cidadão pós-nacional** (patriotismo constitucional) – Habermas defende a aceitação de uma nova realidade social multiétnica e plurinacional como superação ao modo restrito entre Estado-nação e cidadania. Considera para tal, o efeito das alianças interestatais como a União Europeia, e os massivos movimentos migratórios dos últimos anos. Para ele isto nos conduz a Estados pós-nacionais, como denomina os atuais Estados plurinacionais e pluriétnicos.

O instrumento básico desta cidadania é a própria constituição, que integrará a todos através do patriotismo constitucional. Este patriotismo constitucional ou a lealdade à constituição e aos valores que ela consagra, assume o papel da identidade cultural, sendo o marco sobre o qual se sustenta toda a teoria da cidadania pós-nacional.

Referindo-se especificamente a União Europeia, Habermas adverte para um duplo perigo: o eurocentrismo e o burocratismo. O primeiro: a Europa se fecharia em suas fronteiras como uma fortaleza de prosperidade egocêntrica e com vínculos meramente instrumentais com seu entorno. O segundo, a Europa se converteria

94 YOUNG, Iris M. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: University Press, 1990.

95 PATEMAN, Carol. *El contrato sexual*. Barcelona: Antrophos, 1995.



em uma comunidade de nações com vínculos legais e políticos de representação. Contudo, considera irrenunciável a aspiração de uma Europa dos cidadãos:

O patriotismo constitucional a de penetrar no tecido cívico de cada um dos Estados que integram a União Europeia, quase todos plurinacionais e/ou pluriétnicos. Esta reconvenção ao patriotismo constitucional em cada Estado-membro permitira solucionar de forma mais adequada e profunda o peso do passado e integrar as diferenças etnoculturais, sob o guarda-chuva da Constituição, com o reconhecimento explícito dos direitos diferenciais em uma convivência cívica.<sup>96</sup>

Para tanto, defende que o futuro Tratado, que estabeleça uma Constituição Europeia, se é que se chegará a este consenso, deverá insistir em uma Europa dos cidadãos, unidos em um texto constitucional para superar o déficit democrático e estimular o processo de construção europeu.

**1.2.4.7 O cidadão cosmopolita** – Held e Cortina<sup>97</sup> advogam um modelo de cidadania baseado na criação de um sistema global de direitos e deveres universais, independentemente do lugar de nascimento e residência. Por evidente que uma cidadania cosmopolita exige uma extensão universal da cidadania pós-nacional em termos quase exclusivamente étnicos, pois nenhum dos proponentes defende a existência de um governo mundial para implementar e garantir os direitos válidos e exigíveis em qualquer país do mundo. Não faltam críticos e céticos a este modelo de cidadania. Zolo, por exemplo, matizou os limites de aplicação da cidadania cosmopolita que em nenhuma circunstância deveria seguir na linha de um tipo forte de governo mundial, optando por um cosmopolitismo fraco ou fragilizado.<sup>98</sup> Também Walzer se expressou com ceticismo à proposta de uma cidadania fundada quase que exclusivamente em termos étnicos, sem maior atenção aos aspectos jurídico-políticos:

*Ni siquiera tengo conciencia de que haya un mundo en el que uno pueda ser ciudadano. Nadie me ha ofrecido nunca esa ciudadanía, ni me ha descrito el proceso de naturalización, o me ha inscrito en las estructuras institucionales de ese mundo, ni me ha explicado sus procedimientos de toma de decisiones (espero que sean democráticos), ni me ha ofrecido una lista de los derechos y deberes de esa ciudadanía, o me ha mostrado el calendario y las festividades y celebraciones comunes a sus ciudadanos.<sup>99</sup>*

96 CARRACEDO, José Rubio. *Teoría crítica de la ciudadanía democrática*. Madrid: Trotta, 2007. p. 98-99.

97 CORTINA, Adela. *Los ciudadanos como protagonistas*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 1999.

98 ZOLO, Danilo. *Cosmópolis. Perspectivas y riesgos de un gobierno mundial*. Barcelona: Paidós, 2000.

99 WALZER, Michael. La crítica comunitarista del liberalismo. In: CORTINA, Adela. *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. 3. ed. Madrid: Alianza Editorial, 2009. p. 59.



**1.2.4.8 O cidadão transnacional** – Já nos manifestamos sobre a realidade social dos imigrantes nos países receptores, analisaremos agora, embora de forma breve, a realidade social destes imigrantes em seus países de origem. Em alguns casos, como o dos mexicanos nos Estados Unidos ou dos equatorianos na Espanha, os imigrantes podem continuar exercendo relativa influência nos aspectos econômicos, sociais e políticos de seus Estados de origem, por isso pleiteiam uma dupla cidadania: a da adoção e a da origem. Sobre esta problemática surgiu a teoria da cidadania transnacional. Esta teoria refere-se ao fato de que todo imigrante é também um emigrante e que o exercício de sua cidadania pode ser exercido tanto no país de origem como no de acolhida. Para justificar esta possibilidade basta reelaborar os princípios clássicos que regulavam o direito de pertencimento: a) o território (*ius soli*); b) a descendência (*ius sanguinis*) e, c) o consentimento pessoal. Os dois primeiros são princípios objetivos de implementação, que até agora vinham sendo aplicados preferentemente, no país de origem o primeiro e no país de adoção o segundo. A nova realidade da imigração-emigração obriga a aplicá-los em ambos os casos por igual. O terceiro, é um princípio de eleição, que incumbe unicamente a pessoa à iniciativa de expressar sua opção, a qual a de ser atendida por ambos os Estados, o de admissão e o de origem.<sup>100</sup>

**1.2.4.9 O cidadão transcultural** – Este modelo assume as teses da cidadania transnacional e a complementa com “os resultados do diálogo intercultural promovido entre indivíduos e grupos de diferentes culturas, nações, religiões e etnias”.<sup>101</sup> A cidadania transcultural se apoia na ideia de que cidadania se constrói através de um complexo processo de integração-diferenciação sustentado no espaço e no tempo. Não se pode enfatizar a integração nem tampouco a diferenciação. O primeiro passo é a conciliação entre o pertencimento e a participação cidadã. O reconhecimento do pertencimento é a condição mínima que permite iniciar o diálogo intercultural: todos os grupos devem reconhecer a realidade e legitimidade de suas diferenças culturais. O pertencimento é uma característica psicossocial através da qual os indivíduos e os grupos se reconhecem mediante uma determinada identidade, o que leva a uma disposição de lealdade profunda, assim com a assunção de obrigações para com o grupo. A partir de então se consegue o impulso para a obtenção do pleno

<sup>100</sup> Carracedo destaca que um caso especialmente interessante é o cancelamento automático da cidadania nacional quando um imigrante adota a nacionalidade do país de acolhida. Outra questão é que o Estado de origem regule juridicamente, e com justiça, alguns limites. Pode-se considerar arbitrariedade privar a um emigrante de seus direitos políticos simplesmente porque optou pela dupla nacionalidade, se continuar mantendo uma relação continuada com seu país de origem (relações familiares, remessas de valores, etc.) CARRACEDO, José Rubio. *Teoría crítica de la ciudadanía democrática*. Madrid: Trotta, 2007, p. 104. Ademais, frequentemente o emigrante realiza uma emigração temporal, pelo tempo necessário para acumular recursos econômicos que lhe permitam restabelecer-se em seu país de origem. Por isso, parece óbvio que não rompe as relações, pois lhe interessa conservá-las para seu regresso. É verdade que, em alguns, o projeto temporal se converte em definitivo, mas em seu país de origem continuará mantendo vínculos (familiares, culturais e, muitas vezes, inclusive, econômicos).

<sup>101</sup> Para Carracedo a ideia de cidadania transcultural assume também o conceito de cidadania complexa a qual ele mesmo propõe. CARRACEDO, José Rubio. *Teoría crítica de la ciudadanía democrática*. Op. cit., p. 111.



reconhecimento dos direitos civis A participação é uma categoria sociopolítica que impulsiona o exercício dos direitos políticos, para consolidar os direitos civis e para colaborar na consecução dos interesses do grupo. Se o pertencimento é reconhecido a todos os indivíduos e grupos, sem exclusão, o diálogo intercultural flui sobre bases igualitárias. Se ao contrário, o pertencimento não é reconhecido plenamente, se produz um curto-circuito no diálogo intercultural, se obstaculiza a participação política, já que ninguém quer participar em um âmbito onde não é reconhecido. E isto não ocorre somente no âmbito transnacional. A etnia cigana é um bom exemplo de uma cidadania transnacional que, contudo, não é transcultural porque nunca se buscou a integração.<sup>102</sup>

Atualmente, o grande desafio da cidadania é a superação da exclusão e a tentativa de integrar como cidadãos os indivíduos que provêm de outro horizonte cultural. Paradoxalmente neste tema se avança de forma inversa que nos processos anteriores: os residentes estrangeiros recebem primeiro a cidadania social e, depois devem lutar para alcançar a cidadania individual e política. Quer dizer, primeiro recebem os direitos econômicos e sociais como a educação e a saúde, e somente mais tarde, alguns setores começam a receber parcialmente direitos políticos, em nível local ou regional. No horizonte da cidadania se desenha esta perspectiva a todos, tarefa para a qual a educação será um instrumento básico, porque a cidadania não é somente um *status*, mas uma forma de entender o convívio e a organização social, com seus valores e princípios e seus procedimentos. E como bem ensina Peces-Barba, “não se nasce com estas ideias, se aprende; formam parte dos conteúdos da educação”.<sup>103</sup>

**1.2.4.10 O cidadão multicultural** - Há certa unanimidade entre os doutrinadores em situar o nascimento do pensamento multicultural no período entre as duas grandes guerras, particularmente na crítica ao pensamento positivista, ao dualismo cartesiano e ao paradigma racionalista. Mas para Rigotti, suas raízes são mais remotas, situam-se, não nas décadas de 20 a 40 do século XX, e sim nas décadas de 20 a 40 do século XVIII, especificamente na obra *Princípios da Ciência Nova*, do filósofo napolitano Gianbattista Vico que pode ser considerada um dos primeiros textos de epistemologia multicultural. Talvez, sustenta, seja possível retroagir ainda mais e encontrar-se a ideia de multiculturalismo no pensamento de Michel de Montaigne, especialmente em seu ensaio *Dos Canibais*.<sup>104</sup>

A dificuldade em definir-se o multiculturalismo, decorre de sua polissemia; há no mínimo duas acepções para o termo: uma como *fato* e outra como *valor*. No

102 Idem, p. 112.

103 PECES-BARBA, Gregório Martinez. Ética pública y ética privada. *Anuário de Filosofía del derecho*. T. XIV. Madrid: BOE-Ministerio de Justicia, 1997. p. 23.

104 RIGOTTI, Francesca. Epistemología monocultural y epistemología multicultural. In: GALLI, Carlo. (Comp.) *Multiculturalismo, ideologías y desafíos*. Traducción de Heber Cardoso. Buenos Aires: Nueva Visión, 2006. p. 32.



primeiro caso, descreve um fato evidente: a coexistência de muitas culturas dentro de um mesmo espaço territorial (estatal), sem que uma delas predomine. Como diz Zapata-Barrero, “[...]ni es un problema ni es un ideal [...] simplemente el resultado de un proceso histórico real”.<sup>105</sup> O segundo caso, ultrapassa o limite de um juízo de fato e entra em um juízo de valor: um modelo de sociedade onde a relação entre todas as culturas existentes é de igualdade, onde todas possuem o reconhecimento e a proteção da esfera pública.

Mas, Antonini, Barazzetta e Pin, asseveram que o multiculturalismo é também uma doutrina política que assumiu notáveis matizes e características tanto no plano ideológico (desde o tipo comunitarista até a pluralista) como no das atuações políticas (a europeia, por exemplo, possui uma característica do tipo estatalista que é substancialmente diferente do modelo norte-americano).<sup>106</sup> Seguindo a mesma linha, Di Martino define multiculturalismo como “um modelo cultural e político-institucional orientado para a gestão da diversidade em uma sociedade multiétnica como a que vem se formando no ocidente nos últimos decênios”.<sup>107</sup>

Villoro, também vê o multiculturalismo como uma ideologia política. Afirma que o multiculturalismo surgiu como um grito de liberdade: liberdade para as velhas culturas escravizadas pelo ocidente, reação contra a marginalização de um povo dentro de uma nação, consciência da própria dignidade humilhada pela atitude arrogante do dominador. Isto levou a reivindicação da autonomia, pessoal e coletiva, a suas últimas consequências. Então o multiculturalismo nasce de um movimento libertário e se por liberalismo entendemos uma doutrina que exige a liberdade, o multiculturalismo está na mesma linha do liberalismo radical.<sup>108</sup>

Seu surgimento moderno deu-se na região da Grã-Bretanha nos anos 70, difundindo-se pelo ocidente onde se conformou em modelos distintos em cada país; nasce contra a pretensão de uma cultura erigir-se em modelo universal, reivindicando o igual valor de todas as culturas. Propõe a equiparação e a não discriminação (*in primis* racial) de indivíduos e de grupos, como reconhecimento da igual dignidade de todos os cidadãos de todas as etnias, independentemente de língua, cultura ou religião. Explica Di Martino:

*Al proponerse la tutela las diversas identidades étnico-culturales presentes en el espacio social, el modelo multiculturalista promueve*

105 ZAPATA-BARRERO, Ricard. *Multiculturalidad e inmigración*. Madrid: Editorial Síntesis, 2008. p. 75.

106 ANTONINI, Luca; BARAZZETTA, Aurelio; PIN, Andrea. Multiculturalismo y *Hard Cases*. In: ORIOL, Manuel; PRADES, Javier (Ed.). *Los retos del multiculturalismo*. Madrid: Editora Encuentro, 2009. p. 28.

107 DI MARTINO, Carmine. El encuentro y la emergencia de lo humano. In: ORIOL, Manuel; PRADES, Javier (Ed.). *Los retos del multiculturalismo*. Madrid: Editora Encuentro, 2009. p. 114.

108 VILLORO, Luis. *Los retos de la sociedad por venir. Ensayos sobre justicia, democracia y multiculturalismo*. México: FCE, 2007. p.187.



*e incentiva iniciativas asumidas sobre una base explícitamente étnica. Su palabra de orden es: igualdad de oportunidades.*<sup>109</sup>

A origem de todo o problema cultural está na constituição do Estado moderno. O Estado-nação, consagrado pelas revoluções modernas, não reconhece comunidades históricas anteriores à sua constituição. Parte do zero – que os contratualistas denominaram estado de natureza. O Estado é concebido como uma associação de indivíduos que livremente se unem através de um contrato. Nesse sentido, lembra Villoro,<sup>110</sup> a sociedade não é mais vista como uma complexa rede de grupos, associações, culturas diversas, estamentos que foram se desenvolvendo ao longo da história, e sim como a soma de indivíduos que acordam em tornar sua uma vontade geral. E a vontade geral é a lei que rege a todos, sem distinções. Ante a lei todos os indivíduos se uniformizam, ninguém possui o direito de ser diferente. Então, de forma artificial o Estado homogenizou uma sociedade absolutamente heterogênea.

Através da uniformidade de uma legislação geral, de uma administração central, de uma cultura nacional válida para todos e de um poder único, o Estado moderno tenta apagar a multiplicidade de culturas existentes sob sua soberania e impõe uma ordem única sobre a complexa diversidade das sociedades que o compõem. Para Parekh o Estado moderno apresenta uma série de limitações, mas a que resulta crucial para esta discussão é seu afã de homogeneização política e cultural. Ela supõe que todos os cidadãos devam privilegiar sua identidade territorial acima das demais, que devam considerar muito mais importante aquilo que compartilham enquanto cidadãos do que possam possuir em comum com os demais membros das comunidades religiosas, culturais, etc., as quais possam pertencer.<sup>111</sup>

Os indivíduos ou as culturas que resistem, não se homogeneizando, tenta-se eliminar. Assim, a discriminação, o rechaço ou a exclusão de determinados grupos sociais e de indivíduos a eles pertencentes, que podemos denominar genericamente de racismo é o resultado de processos políticos, sociais e históricos que foram conduzindo a uma distribuição desigual de poder a partir das discriminações étnicas exercida pelas maiorias.

Este racismo é definido por Torrens como “o discurso e a discriminação para com pessoas pertencentes a minorias, por razão da cor da pele, origem nacional, religião, língua ou cultura”. Vê-se, portanto, que este racismo pode ser dirigido a uma comunidade religiosa (hindus, muçulmanos, judeus), a um grupo pela cor da pele (negros), a uma comunidade com valores diferentes (ciganos), a um grupo linguístico distinto (latinos nos EUA) ou a uma minoria nacional diferente (curdos na Turquia).<sup>112</sup>

109 Idem.

110 Idem, p. 172.

111 PAREKH, Bhikhu. *Repensando el multiculturalismo. Diversidad cultural y teoría política*. Madrid: Istmo, 2005. p. 276.

112 TORRENS, Xavier. Racismo y antisemitismo. In: MELLÓN, Joan Antón. *Ideologías y movimientos políticos*



Pode-se também denominar este rechaço de xenofobia, no sentido de fobia, medo, ódio a estrangeiros ou a tudo que não for igual a si. De fato, empiricamente racismo e xenofobia são conceitos equivalentes.

Após a II Guerra, com a revelação do holocausto e a descolonização da África e Ásia, o racismo biológico não encontrava espaço para apresentar-se como tal. Com o desenvolvimento do programa genoma humano, a própria UNESCO condenou termo raça ao ostracismo e para a ONU o conceito raça não possui validade científica. Não obstante a comprovação científica da inexistência de raças, evidentemente que a ideologia do racismo, agora mais sofisticada, persiste.

De forma didática, para demonstrar a evolução da exclusão de grupos e indivíduos, e a fundamentação utilizada, Torrens elaborou o quadro abaixo.<sup>113</sup>

	<b>Racismo religioso</b>	<b>Racismo biológico</b>	<b>Racismo cultural</b>
Período histórico	Até o final do sec. XVIII.	Entre 1789 e 1945	A partir da metade do séc. XX aos dias atuais.
Momento histórico	Iluminismo	Revolução Francesa	Holocausto
Sociedade	Agrária	Industrial	Do conhecimento
Tipo de Estado	Absolutista	Liberal	Democrático
Modelo Cultural	Pré-modernidade	Modernidade	Pós-modernidade
Legitimação	Religião	Ciência	Cultura
Axioma	Infiel pecador	Raça inferior	Imigrante ilegal
Estrutura Ideológica	Cristianismo como a única religião autêntica frente a religiões pagãs	Raça superior civilizada frente a raças inferiores primitivas	Cidadãos com cultura nacional avançada frente a imigrantes com culturas alienígenas.
Pressuposto ideológico	A religião dos infiéis é incompatível com a salvação das almas cristãs.	O atraso das raças inferiores é incompatível com a civilização europeia	As diferenças culturais dos imigrantes são incompatíveis com a identidade nacional
Argumento	Os infiéis são impuros para merecer a fé verdadeira	As raças inferiores não possuem capacidade para atingir o progresso	Os imigrantes não querem integrar-se à cultura nacional

Como se observa a xenofobia, o rechaço a grupos ou indivíduos é ainda uma realidade sob variadas argumentações. Seu combate é o desafio da modernidade, pois como afirmamos, uma característica marcante da sociedade moderna é sua multiculturalidade, multiétnica e multirreligiosidade. Assim que o multiculturalismo impõe-se como condição primeira para a concretização dos direitos humanos.

Para acabar com a exclusão e criar-se esta nova cidadania Kymlicka defende a aplicação de direitos diferenciados. O primeiro passo, assevera, é a necessidade de desenhar-se um novo conceito de cidadania, que permita às minorias (étnicas,

*contemporâneos*. 2. ed., 2. reimpressão. Madrid: Tecnos, 2008. p. 348.

113 Idem, p. 350.



religiosas, culturais ou sociais) sua efetiva integração, sem perder suas características próprias. Afirma que a noção geral de cidadania, de tratar todas as pessoas como indivíduos iguais e com os mesmos direitos perante à lei, não atende aos interesses da nova sociedade, trata-se de uma cidadania medieval. Defende que os Estados democráticos modernos, além de reconhecer os direitos fundamentais dos indivíduos devem reconhecer uma série de direitos especiais para os grupos minoritários. O reconhecimento desses direitos tem como objetivo preservar a cultura, que dá sentido à liberdade individual e a seu exercício, assim como fazer possível a permanência do indivíduo em seu grupo social, promover e dissipar as desigualdades que afetam as minorias. Garantir esses direitos é a melhor forma de preservar a cultura dos grupos minoritários, bem como aliviar as tensões dos conflitos étnicoculturais.

Kymlicka apresenta três formas de direitos diferenciados em função do grupo:

- 1) Direito de autogoverno. Lembrando que o direito à autodeterminação dos povos está reconhecido no próprio direito intencional, este, com certa autonomia territorial, seria aplicável por nações que pretendessem desenvolver e proteger os grupos que a compõe, atribuindo-lhes certa autonomia política e jurisdição territorial em defesa dos interesses de seus indivíduos.
- 2) Direitos políticos - aplicáveis principalmente a imigrantes, grupos étnicos e religiosos e às minorias do território. Têm o propósito de proteger e permitir que estes grupos expressem de forma livre sua cultura, sem que isso constitua um obstáculo à sua integração na sociedade hegemônica.
- 3) Direitos especiais de representação. Garantir aos grupos culturais minoritários a participação em todo o processo político.

Argumenta que o reconhecimento dessa cidadania diferenciada não é uma contradição de termos e lembra que muitos direitos políticos de representação ou autogoverno são concedidos a grupos específicos em várias democracias modernas. Alerta, contudo, que o reconhecimento de direitos das minorias traz consigo alguns riscos, pois os nazistas e o *apartheid* também fizeram uso (e abuso) da linguagem de direitos diferenciados. Lembra, ainda que a grande oposição aos direitos das minorias étnicas ou nacionais – consiste na preocupação prática quanto à estabilidade dos Estados, mas afirma que este temor é improcedente, pois as reivindicações dos grupos minoritários são fundamentalmente de inclusão no conjunto da sociedade, mantendo sua cultura, por isso, autogoverno – sentimento de ser uma nação dentro de outra maior – é tão desestabilizador como a negação deste direito, que fomenta ressentimentos e desejo de alijar-se.<sup>114</sup>

Na verdade, o multiculturalismo está presente no âmago de toda sociedade.

114 KYMLICKA, Will. *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona-Buenos Aires- México: Paidós, 1996. p. 240.





Sendo o homem um animal social que busca viver com outros homens, grupos com outros grupos e sendo a história da humanidade uma história de migrações, é arriscado apontar-se uma sociedade com uma cultura pura, absolutamente isenta de influência externa. E em tempos de globalização, não se pode afirmar que uma sociedade possua em seu seio exclusivamente uma única cultura, porque as culturas ultrapassaram fronteiras e porque em uma mesma sociedade coexistem diferentes culturas, sendo uma delas, geralmente, maioria.

Cabe analisar como se comportam os Estados frente às culturas alienígenas. Para Torrens, as políticas públicas ante ao multiculturalismo podem ser excludentes, que expulsam ou segregam as culturas distintas; podem ser inclusivas, com assimilação; ou optam pelo modelo multicultural.

Estados xenofóbicos possuem geralmente uma política de exclusão de culturas alienígenas. Esta exclusão pode ocorrer de forma radical: com a expulsão da cultura minoritária. Seu fundamento básico é o rechaço a que o estrangeiro transforme-se em membro da comunidade. A política de expulsão vem sempre acompanhada de um corte nos serviços sociais. Entretanto esta política, bem lembra Torrens, não evita o fluxo migratório, ao contrário, institucionaliza a figura de imigrante ilegal uma vez que o Estado não consegue implementar uma política de expulsão geral dos ilegais, que passam, então, a subcidadãos, sem recursos, sem direitos, sem participação. Ainda, a política de exclusão pode agir com relativa tolerância (muitas vezes por necessidade de mão de obra barata). Ocorre então a segregação. Não se afasta, do território do Estado, o indivíduo de cultura diferente, mas o segrega-se. *“La lógica discursiva de la segregación es que, dado que se desaprueba la presencia de los inmigrantes, entonces cabe mantenerlos apartados”*.<sup>115</sup> Esta ação impõe um isolamento dos imigrantes pertencentes a culturas minoritárias; avigora a desigualdade étnica e reforça a discriminação. Este modelo induz à uma justificativa: as pessoas estão segregadas porque supostamente são ineptas para determinados trabalhos, inábeis para votar, incompetentes para participar, inadaptáveis para viver em determinados bairros, incapazes de assumir novos conhecimentos.

Já os Estados mesmo com Políticas Públicas de Inclusão podem muitas vezes violar direitos culturais ao praticar a assimilação, isto é, fazer com que a cultura minoritária assimile a majoritária. Este modelo, assevera Torrens, é inclusivo em relação à comunidade política, mas intolerante com a multiculturalidade. *“Es inclusiva en los derechos políticos y los derechos socioeconômicos, pero es exclusiva con los derechos culturales”*.<sup>116</sup> Isto porque ela admite o estrangeiro como membro da sociedade, incorporando-o à comunidade política mas exige a assimilação da nova cultura, uniformizando-o.

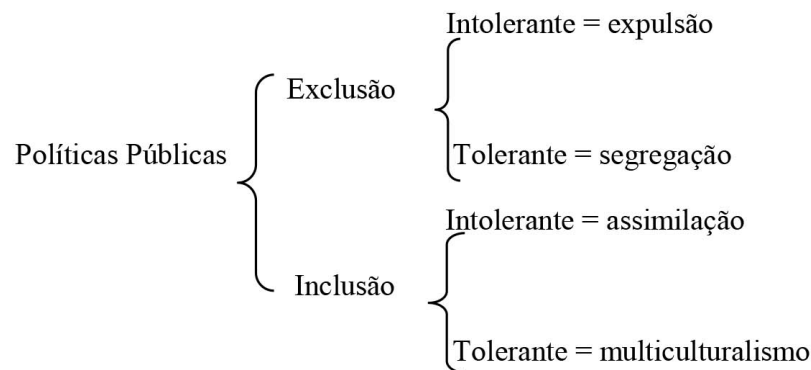
<sup>115</sup> TORRENS, Xavier. Multiculturalismo. In: MELLÓN, Joan Antón. *Ideologías y Movimientos Políticos Contemporáneos*. 2. ed., 2. reimpressão. Madrid: Tecnos, 2008. p. 392.

<sup>116</sup> Idem, p. 394.



Por fim, temos os Estados com políticas de multiculturalismo. O valor da diversidade, imperceptível nos outros modelos é aqui aceita como patrimônio social. O multiculturalismo é inclusivo porque aceita as pessoas na comunidade política, permite-lhe uma cidadania e não exige seu nivelamento, aceitando, respeitando e valorando sua diferença.

Todos estes modelos podem ser expostos em um quadro didático:<sup>117</sup>



Ensina Torrens que a luta moderna pela aceitação do multiculturalismo, isto é, a coexistência de múltiplas culturas no mesmo espaço territorial, contra a discriminação, o rechaço e a xenofobia, cuja fundamentação encontra amparo no princípio da igualdade, inicia em 1 de dezembro de 1955, em Montgomery, Estado do Alabama, com a ação não violenta da afrodescendente Rosa Parks que foi arrestada por não ceder seu assento no ônibus a um passageiro branco. Este fato dá início, de forma espontânea, a um grande boicote aos ônibus devido à segregação racial. A partir de então, e durante a década de 1960, a luta contra o racismo, pela aceitação da igualdade e pelo multiculturalismo passa a ser liderada por Martin Luther King. Grandes movimentos, e com significativos êxitos, ocorrem em fevereiro de 1960 quando ativistas negros sentavam-se em cafeterias e restaurantes brancos e segregacionistas e, como não eram atendidos, ali permaneciam todo dia em sinal de protesto, mas ocupando um lugar no estabelecimento. A desobediência civil se estendeu a mais de vinte Estados Norte-Americanos até que, em 28 de agosto de 1963, ocorreu a grande Marcha sobre Washington onde Martin Luther King pronunciou seu notório discurso “*I have a dream*”.<sup>118</sup>

Os primeiros Estados a implementar políticas públicas para a concretização de uma sociedade multicultural plena foram o Canadá, a Suécia e a Austrália. O Canadá foi o primeiro país a se definir como um Estado multicultural, dando início a políticas públicas, nesse sentido, durante as décadas de 1960/70. A seguir a Suécia, onde o

<sup>117</sup> Idem, p. 389.

<sup>118</sup> TORRENS, Xavier. Multiculturalismo. In: MELLÓN, Joan Antón. *Ideologías y movimientos políticos contemporáneos*. 2. ed., 2. reimpressão. Madrid: Tecnos, 2008. p. 383.



modelo multicultural está sendo implementado desde 1975. Já a Austrália iniciou a política do multiculturalismo no início dos anos 1970, adotando-a definitivamente em 1978.

O multiculturalismo defende a liberdade do indivíduo de assumir ou rechaçar a tradição cultural que lhe tenha sido transmitida. Porque a chave do multiculturalismo é a liberdade individual e seu desenvolvimento, o reconhecimento da plena liberdade do indivíduo para construir reflexivamente uma identidade pessoal multireferencial, em uma sociedade com uma mescla de diversas culturas, ao invés de ver-se impelido a uma única cultura, como sempre veio imposto pelo Estado-nação que deseja fazer coincidir plenamente o país e a cultura.

Esta nova realidade social, que se forma, foi assim definida por Todorov:

*la constante interacción entre las culturas desemboca en la formación de culturas híbridas, mestizas y criollas, en todos los grados: desde los escritores bilingües, pasando por las metrópolis cosmopolitas, hasta los Estados pluriculturales.*<sup>119</sup>

Então, para congregar a grande diversidade cultural existente em nossas sociedades, o multiculturalismo se apresenta como a proposta eficaz. Utilizado cada vez com maior profusão desde os anos 60/70, tem apresentado resultados altamente satisfatórios. A identidade nacional antanho fonte de coesão das sociedades, já não necessita ser monocultural e pode ser substituída por uma identidade nacional com um enfoque multicultural, como fator que ofereça coesão na sociedade sem criar a uniformidade como a exigida pelo Estado-nação monocultural. Daí que as políticas públicas devem expressar estes valores ideológicos para a efetiva concretização da cidadania multicultural. O multiculturalismo reafirma a autonomia individual e a pluralidade das comunidades. Trata-se de uma proposta intercultural, entre culturas e, também intracultural, dentro de cada uma das culturas. A pretensão não é criar uma homogeneidade interna dentro de cada cultura – muito ao contrário – porque entende que a gênese desta cultura já é por si só intercultural, feita de outras culturas. Insiste Torrens que esta perspectiva evita a endogamia cultural. O multiculturalismo, afirma, se fundamenta no princípio *quid pro quo* e supõe uma profunda relação entre uma pluralidade de culturas.<sup>120</sup>

O multiculturalismo permite ser diferente e disputar as mesmas oportunidades. Não obstante a existência de processos coletivos de socialização, a identidade individual está assegurada, respondendo à livre decisão de cada indivíduo, no pleno exercício da sua autonomia de vontade. O direito à diferença se configura como o direito de combinar em cada indivíduo características e hábitos pertencentes a

119 TODOROV, Tzvetan. *Cruce de culturas y mestizaje cultural*. Gijón: Júcar, 1988. p. 27.

120 TORRENS, Xavier. Multiculturalismo. In: MELLÓN, Joan Antón. *Ideologías y movimientos políticos contemporáneos*. 2. ed., 2. reimpressão. Madrid: Tecnos, 2008. p. 388.



identidades sociais originariamente distintas. Somente assim o indivíduo será um ator político que escolhe e decide por si mesmo. O multiculturalismo, portanto, é indissociável da democracia e a valores como à tolerância e ao pluralismo.

Assim, os velhos modelos de Estado-nação assimilacionistas e homogenizadores estão sendo crescentemente questionados, mas, nem de perto há unanimidade. O multiculturalismo sofre profundas e severas críticas. Ocorre, diz Villoro, que doutrinas políticas e filosóficas podem ser utilizadas para justificar-se um poder, transformam-se então em ideologias. Assim, muitos vêem no multiculturalismo um perigo para a manutenção do Estado Nacional moderno.<sup>121</sup>

Para Azurmendi, por exemplo, o multiculturalismo é um conceito normativo como pode ser o comunismo ou o liberalismo. E, assim como o comunismo, o multiculturalismo configura uma ideologia comunitarista e contrária ao liberalismo. Trata-se de um projeto de alteração do sistema democrático a partir de dentro, fomentando propensões e motivações para fazer desaparecer o indivíduo do centro da ação social pela igualdade de oportunidades em detrimento dos agrupamentos. Chamando “maioria cultural” a cidadania ordinária, dá a entender que determinados conflitos sociais são culturais e que somente podem ser abordados discriminando a cidadania em grupos e favorecendo as minorias, supostamente submetidas a maioria cultural. Conclui com um sério alerta: a democracia, enquanto espaço jurídico-político que gera os direitos dos cidadãos e os garante, não será capaz de resistir à fragmentação multicultural em grupos aparte, buscando para si distintos privilégios.<sup>122</sup>

Também Donati, ao apresentar suas críticas ao modelo, lembra que, ao concretizar-se o multiculturalismo, não só não se obteve os resultados esperados, como não assegurou os efeitos de tolerância, de pacífica e ordenada convivência, ao contrário, alimentou e aprofundou os conflitos, exasperando as divisões de origem, provocando uma maior segregação, tanto quanto o modelo antagonista, quanto o assimilacionista franco/germânico. Afirma que,

*Después de haber sido adoptado como política oficial en varios países, el multiculturalismo ha generado efectos más negativos que positivos. Ha fragmentado la sociedad, separado a las minorías, ha dado lugar a un relativismo cultural en la esfera pública. Como doctrina política parece cada vez más difícil de practicar. En su lugar se habla hoy de interculturalidad.*<sup>123</sup>

121 VILLORO, Luis. *Los retos de la sociedad por venir. Ensayos sobre justicia, democracia y multiculturalismo*. México: FCE, 2007. p. 187.

122 AZURMENDI, Mikel. El multiculturalismo, un pésimo proyecto para hacer afincar a los inmigrantes en el territorio de nuestros valores. In: ORIOL, Manuel; PRADES, Javier (Ed.). *Los retos del multiculturalismo*. Madrid: Editora Encuentro, 2009. p. 179.

123 DONATI, Pierpaolo. Desigualdades, diferencias y diversidades: la integración social más allá del multiculturalismo. In: ORIOL, Manuel; PRADES, Javier (Ed.). *Los Retos del Multiculturalismo*. Madrid: Editora Encuentro, 2009. p. 137.



Para Antonini, Barazzetta e Pin, fracassos não faltam nem mesmo nos contextos que se inspiraram ao formular políticas opostas a do multiculturalismo, como o assimilacionismo francês e a questão da maioria turca na Alemanha, onde o primeiro ministro turco Erdogan, exigiu integração e não assimilação, definindo esta última como um “crime contra a humanidade”<sup>124</sup>. Como consequência, diz Di Martino, na prática, Canadá e Austrália, países com avançada política multicultural a estão abandonando, enquanto a Grã-Bretanha e os Estados Unidos a estão questionam seriamente.<sup>125</sup>

De fato, diz Donati, a doutrina do multiculturalismo surgiu para favorecer o respeito, a tolerância e a defesa das diferenças culturais. Mas, se converteu depois em um imaginário coletivo segundo o qual somos “todos diferentes, todos iguais”, no sentido de que as diferenças/diversidades são postas todas no mesmo plano e tratadas normativamente de modo tal que se tornam (in)diferentes, ou seja de modo tal que anulam o sentido e a relevância de sua diferença/diversidade.<sup>126</sup> Ademais, diz o catedrático bolonhês, o multiculturalismo é deficitário porque não consegue preencher a distância entre o *citoyen* e o *homme*. E sentencia:

Afirmar que o cidadão se realiza na esfera pública mediante a política da dignidade humana e dos correspondentes direitos legais (política do universalismo), enquanto a pessoa humana se realiza na própria comunidade cultural (política da diferença), deixa vazio o espaço entre estas duas esferas.<sup>127</sup>

Assim, assevera que o multiculturalismo é um equívoco e ambivalente porque, se por um lado destaca a unicidade da pessoa humana, por outro, a torna incomunicável do ponto de vista cultural.

De nossa parte ficamos com o ensino de Villoro ao entendermos que o multiculturalismo não é uma escola filosófica, não constitui uma doutrina elaborada. É somente a expressão de uma postura ética, política e jurídica que nasce do despertar de uma ilusão: o sonho do pensamento ocidental moderno que criou uma concepção de razão e de bem, que a entendeu como a única válida e que tentou impor ao resto do mundo transformando-a no conceito dominante.<sup>128</sup>

Quando um grupo que se sente ameaçado e injustiçado invoca seu deus para assassinar inocentes e em resposta a arrogância ocidental invoca sua liberdade e

124 ANTONINI, Luca; BARAZZETTA, Aurelio; PIN, Andrea. Multiculturalismo y *Hard Cases*. In: ORIOL, Manuel; PRADES, Javier (Ed.). *Los Retos del Multiculturalismo*. Madrid: Editora Encuentro, 2009. p. 28.

125 DI MARTINO, Carmine. El encuentro y la emergencia de lo humano. In: ORIOL, Manuel; PRADES, Javier (Ed.). *Los retos del multiculturalismo*. Madrid: Editora Encuentro, 2009. p. 115.

126 DONATI, Pierpaolo. Desigualdades, diferencias y diversidades: la integración social más allá del multiculturalismo. In: ORIOL, Manuel; PRADES, Javier (Ed.). *Los retos del multiculturalismo*. Op. cit.

127 Idem, p. 139.

128 VILLORO, Luis. *Los retos de la sociedad por venir. Ensayos sobre justicia, democracia y multiculturalismo*. México: FCE, 2007. p. 200.



sua ideia de justiça para destruir o outro, em um e no outro caso marchamos para um regresso à barbárie. E, os conflitos modernos nos demonstram, de forma iniludível a necessidade de se orientar o ser humano e as relações humanas para os valores derivados do reconhecimento da dignidade humana, como imperativo para a própria sobrevivência do gênero humano, pois como bem adverte Assmam, a humanidade chegou numa encruzilhada ético-política, e ao que tudo indica não encontrará saídas para a sua própria sobrevivência, como espécie ameaçada por si mesma, enquanto não construir consensos sobre como incentivar conjuntamente nosso potencial de iniciativas e nossas frágeis predisposições à solidariedade.<sup>129</sup>

Só há um caminho, diz Villoro: escutar o outro, tentar compreendê-lo, por mais diferente que seja, por mais errado que nos pareça. E depois de escutá-lo, construir uma ordem de justiça transcultural que o inclua, uma ordem baseada não na imposição do nosso arbítrio, mas na equidade de direitos de todas as culturas, uma ordem que seja capaz de julgar de igual forma a um crime cometido por quem se sente humilhado ou pelo todo poderoso que humilha.<sup>130</sup> O multiculturalismo não é mais que isso: um retorno à ética, aos valores primários, como forma de assegurar o reconhecimento recíproco da nossa dignidade e, portanto, da nossa própria sobrevivência.

Por evidente que o modelo apresenta imperfeições. A superioridade da cidadania multicultural sobre a integrada e a diferenciada não elimina alguns problemas de difícil solução. O primeiro é o que força o indivíduo a submergir em seu grupo original e seguir sua dinâmica, dificultando que se forje uma personalidade independente. Outros problemas encontrados no modelo de cidadania multicultural são:

a) o excessivo enfoque sobre os direitos diferenciados que cada grupo pode obter com a dialética maioria-minoria no âmbito do Estado democrático liberal, sem o necessário diálogo intercultural entre maioria e minorias, assim como de grupos e indivíduos entre si;

b) o reconhecimento de uma estrutura plurinacional ou pluriétnica como uma realidade positiva, sem dar a necessária atenção às desigualdades entre os grupos que podem ocorrer a partir da maior ou menor capacidade de pressão de cada grupo, o que pode levar a uma integração deficiente, instável e injusta.<sup>131</sup>

129 ASSMANN, Hugo. *Reencantar a educação: rumo à sociedade aprendente*. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 28.

130 VILLORO, Luis. *Los retos de la sociedad por venir. Ensayos sobre justicia, democracia y multiculturalismo*. México: FCE, 2007. p. 200.

131 Santos tentou buscar uma nova equação entre o princípio da igualdade, é o princípio do reconhecimento da diferença. Parte de que o paradigma da igualdade em sua versão capitalista, se funda em dois sistemas de pertencimento hierarquizado: o sistema da desigualdade, que nega o princípio da igualdade e o sistema de exclusão, que nega o princípio do reconhecimento da diferença. A desigualdade e a exclusão são dois sistemas de pertencimento hierarquizados. No sistema de desigualdade, o pertencimento ocorre pela integração subordinada, enquanto que no sistema de exclusão o pertencimento ocorre pelo afastamento. A desigualdade implica um sistema hierárquico de integração social. Quem está abaixo, está dentro e sua presença é indispensável. Ao contrário, a exclusão pressupõe um sistema igualmente hierárquico, mas dominado pelo princípio da exclusão: se pertence ou se é excluído pela forma. Quem está abaixo está excluído. Assim formulados, estes dois sistemas de hierarquização social são tipos ideais, pois na prática



Pelos modelos e propostas apresentadas, ainda que de forma sucinta é fácil identificar que cada um possui vantagens e desvantagens. Ocorre que o cerne de toda polêmica está entre princípios básicos: segurança, liberdade, igualdade. Contudo, todos são imprescindíveis: segurança (Hobbes e o Leviatã), liberdade (Locke, Nozick, individualismo possessivo), igualdade (Rawls, Dworkin, liberalismo solidário, liberalismo social).

Isso nos remete ao debate entre o individualismo possessivo e o liberalismo solidário. O primeiro dá primazia à liberdade e à propriedade e apresenta as seguintes características: a) o que torna o homem humano é ser livre, isto é, independente da vontade dos demais. Liberdade e independência se identificam; b) um homem livre é independente de qualquer relação com os demais, a exceto aquelas que lhe interessa contrair; c) cada indivíduo é proprietário de sua pessoa e de suas capacidades pelas quais não deve nada à sociedade. Por conseguinte, é também proprietário do produto de suas capacidades. No individualismo possessivo não há razão para que se compartilhe com os demais indivíduos aquilo que é somente seu; suas rendas são suas, o salário é seu e, “tiram do meu” aquilo que é para fazer redistribuição.

O segundo, a corrente do liberalismo solidário outorga primazia à igualdade, tentando conciliá-la com a liberdade. Seu modelo de Estado é o Estado Social e Democrático de Direito, a social-democracia. Acoima que o Estado de Bem-Estar elimina o Estado de direito porque impossibilita o império da lei. Assim o liberalismo solidário defende as seguintes teses: a) as pessoas não são responsáveis nem donas das qualidades naturais ou sociais que adquirem por nascimento; b) por conseguinte, cada pessoa deve à sociedade parte do que é, portanto é razoável compartilhar encargos e benefícios, distribuindo uns e outros de forma justa. c) uma sociedade será justa quando os princípios que a orientam distribuam os encargos e os benefícios desconsiderando a loteria natural e social; d) a liberdade é o valor mais precioso para os seres humanos, mas deve sempre ser articulado com a dos demais cidadãos; e) a distribuição deve ser igualitária, mas se o igualitarismo produzir menos riqueza social é prejudicial para todos. O mais justo então, é retribuir de forma desigual tomando por referência o grupo social mais desfavorecido (Teoria da Justiça de John Rawls).

### 1.3 A necessária revisão do conceito de cidadania

Como lembra Boaventura de Sousa Santos, estamos vivendo um momento de transição paradigmática que põe em xeque o modelo social, político, jurídico e

---

os grupos sociais se introduzem simultaneamente nos dois sistemas, formando complexas combinações. Para o sociólogo português, Marx é o grande teorizador da desigualdade e Foucault é o grande teorizador da exclusão. Adverte que no sistema mundial os dois eixos se cruzam: o eixo socioeconômico da desigualdade e o eixo cultural, civilizacional, da exclusão. O eixo norte/sul é o eixo do imperialismo colonial e pós-colonial, socioeconômico, integrador da diferença. O eixo este/oeste é o eixo cultural, civilizacional, da fronteira entre a civilização ocidental e as civilizações orientais: islâmica, hindu, chinesa e japonesa. O imperialismo é a melhor tradução do eixo norte/sul, assim como o orientalismo é a melhor tradução do eixo este/oeste. (SANTOS, Boaventura de Sousa. *El milênio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*. Madrid: Trotta, 2005. p. 195-197).



econômico imperante no mundo ocidental desde a Revolução Francesa.<sup>132</sup>

Para afirmar-se e obter a lealdade de seus súditos, o Estado moderno, ao surgir, cria artificialmente o nacionalismo; com isso surge uma identidade superior ao indivíduo que é a nação. A cidadania passa a ser nacional, cidadãos são aqueles que pertencem a um determinado Estado e, portanto, possuem objetivos comuns. A cidadania abriga-se sob o estandarte do nacionalismo que encobre o que a etnicidade descobre: uma língua, uma cultura, um vínculo histórico, um pertencimento a uma comunidade nacional específica. A imposição dessa vontade do Estado através de uma artificialização legalmente constituída universaliza e induz à marginalização das culturas menores, levando a um pensamento e estilo de vida uniforme, que é uma ameaça à diversidade cultural. Contudo, uma característica marcante da sociedade moderna é sua rápida transformação de comunidades monoculturais, monoétnicas e monorreligiosas para comunidades multiculturais, multiétnicas e multirreligiosas e isso afeta profundamente o tradicional conceito de cidadania.

Como consequência, surge uma tendência à fragmentação da cidadania, isto é, a cidadania deixa de ser, no interior de cada Estado, um conjunto fechado, completo e homogêneo de faculdades e direitos que se atribuem por igual a cada um dos membros da comunidade política. Essa fragmentação, supõe a incorporação do princípio da diferença, que com vigor foi reivindicado pelas teorias pós-modernas, embora essa diferença seja introduzida de forma diferente quanto à diferenciação. E como bem observa Campuzano, frente a concepção homogênea e igualitária da cidadania como um *status* único dos membros da comunidade, situados em pé de igualdade, a sociedade atual gera tendências à diferenciação que traduzem a necessidade de ajustar a atribuição das faculdades e direitos em função das posições diferenciadas dos membros da comunidade política. Isso se traduz em uma crise no conceito de cidadania, cujos perfis se diluem, se evaporam e se desconfiguram.<sup>133</sup>

A cidadania, então, deixa de ser concebida em termos monistas, como o centro de imputação de direitos e deveres nas relações jurídicas entre indivíduos e Estado para adquirir um estatuto mais difuso, indefinido e enodado, com contornos indefiníveis. Mas, este colapso da cidadania decorre, indubitavelmente, de uma crise maior que atinge o Estado-nação como modelo jurídico-político, uma crise que atinge em cheio o direito e a política, conseqüentemente a participação, a democracia e os direitos humanos.

Os fatores que desencadearam estas mutações são diversos. As profundas transformações derivadas da consolidação da sociedade globalizada facilitaram a prevalência da condição de consumidor em relação a de cidadão; a progressiva

132 SANTOS, Boaventura de Sousa. *Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*. Bilbao: Desclée, 2003.

133 CAMPUZANO, Alfonso de Julios. *Os desafios da globalização. Modernidade, cidadania e direitos humanos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. p. 70.





privatização do espaço público acabou transformando os direitos do cidadão em direitos do consumidor, pelo que a existência sócio-política e a correlativa titularidade dos direitos vêm determinada pela capacidade de consumir, isto é, do *status* econômico. A desigualdade impõe a exclusão de pessoas, de grupos sociais e inclusive, de povos inteiros.<sup>134</sup>

Mais especificamente, são os movimentos migratórios associados ao fenômeno globalizador os que de uma forma mais intensa desafiam os pressupostos básicos da concepção clássica de cidadania: a nacionalidade e a homogeneidade étnica, cultural e religiosa. A ruptura do mito da homogeneidade no Estado-nação, que nos conduz a uma era de “diferenças entrelaçadas”, onde se exige uma vigência plena do direito de igualdade com o reconhecimento das diferenças e da diversidade cultural bem como ao questionamento do tradicional vínculo nacionalidade-cidadania.

A cidadania define o modo de pertencer dos indivíduos na comunidade política. O pertencimento, o estatuto da cidadania, qualquer que seja sua natureza (adquirido pelo nascimento ou por relação contratual) constitui a condição de direito que reconhece o acesso do indivíduo na comunidade civil de direitos, obrigações e deveres, igualmente compartilhado pelos cidadãos. Como aponta Rosales,

*la ciudadanía capacita al individuo (en el sentido de dar derecho) a participar en la vida política de la comunidad. Es capacitación igualitaria en la medida en que parte del reconocimiento de la igual capacidad cívica de todo ciudadano a actuar políticamente. Pero lo es también universalista, en la medida en que significa la participación de un estatuto universalista de derechos, normativamente compartido por cada individuo, en razón de su misma humanidad.*<sup>135</sup>

Especialmente este segundo aspecto da cidadania é que levou, nos últimos anos, a analisar-se o significado de cidadania nos termos da tensão entre pertencimento e a exclusão. Destaca Rosales que, se o pertencer, ao menos na ordem democrática, deve estar legitimado pela orientação inclusiva ou universalista, é justo o critério que lhe confere valor enquanto modo de associação civil. Daí que a tensão não pode ser resolvida sem a universalização dos direitos de cidadania, complementada por uma universalização das possibilidades reais ou materiais para seu exercício.

Como já destacamos, a cidadania grega, o estatuto daqueles que viviam com plenos direitos políticos na *polis*, estava restrito a uma reduzida parte do corpo social: os varões adultos, livres e economicamente autônomos. Tratava-se de uma cidadania comunitária. A cidadania grega era concebida como uma comunidade de interesses

134 DULCE, María José Farinas. *Mercado sin ciudadanía. Las falácias de la globalización*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2005. Ver também JIMÉNEZ, Carlos Arce. *La ciudadanía en la era de la globalización: el reto de la inclusión*. Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces, 2009.

135 ROSALES, José María. Política, ciudadanía y pluralismo: un argumento sobre las transformaciones de la esfera pública democrática. In: *Anuario del Filosofía del Derecho*. Tomo XIV. Madrid: BOE-Ministerio de Justicia, 1997. p. 286-287.



políticos, mas também como uma comunidade de laços morais, coesionada pelos cidadãos que obedeciam a autoridade de uma lei comum.

Durante o período da República Romana (do séc. VI ao I a.C.) surgiram diversas tentativas de se estender o estatuto da cidadania aos territórios conquistados; mas a definitiva abertura cosmopolita de direito de cidadania se produziu na época do Império, nos primeiros séculos de nossa era. O antigo direito das gentes abandona a concepção dualista que diferenciava os cidadãos de Roma dos cidadãos de províncias, em busca de uma concepção integradora. O *ius gentium* aparece então como a continuidade lógica do *ius civile*. Esta expansão possui um efeito igualitário ao propiciar uma equiparação progressiva de direitos entre os cidadãos de Roma e os súditos das províncias. A abertura cosmopolita da cidadania romana representa a culminação igualitária e universalista da cidadania grega.

O espírito das fórmulas de representação do republicanismo é assumido na Idade Média pelos primeiros regimes parlamentaristas que ampliam o sistema de representação até incorporar, junto à representação política, a representação dos interesses privados.

Finalmente, o problema da complexidade é resolvido pela política moderna, mediante a transformação do modelo de Estado tardo-medieval, isto é o modelo dos principados ou das repúblicas comunais, no Estado representativo, baseado no princípio da mediação representativa de toda ação política. A ideia de cidadania então, deixa de estar associada com o ideal de participação direta na comunidade e recupera o ideal da participação em um estatuto igualitarista e universalista de direitos.

As migrações internacionais massivas trazem o problema da própria extensão da cidadania em comunidades políticas democráticas, autoproclamadas inclusivas. A pressão torna não defensável manter políticas de naturalização baseadas fundamentalmente em critérios nacionalistas e econômicos. A contradição obriga a redefinir-se no seio das sociedades democráticas as condições para o pertencimento na comunidade política. Como destaca Rosales,

*la orientación universalista e inclusiva de la ciudadanía democrática entra así en conflicto con la limitación que impone la política vigente del reconocimiento. Por otra parte, las demandas de reconocimiento del pluralismo incorporan cada vez más componentes de carácter cultural, étnico y nacional, que obligan a reconsiderar a la luz de los cambios las bases de la convivencia social.*<sup>136</sup>

Trata-se do problema de encontrar um novo equilíbrio entre o crescimento do pluralismo pelo próprio desenvolvimento da cidadania democrática e a manutenção

136 Idem, p. 303.



da governabilidade pela adoção de uma política de reconhecimento.

A quebra de todos esses pressupostos faz patente que uma cidadania construída sob os parâmetros dos séculos XIX e XX, não responde aos desafios das sociedades do novo milênio. A clássica distinção entre cidadania liberal, social, comunitarista e republicana está superada pelas mudanças ocorridas: estamos assistindo a uma transformação interna dos Estados como unidades territoriais soberanas, postas em manifesto na profunda inter-relação entre as instituições do Estado com as instituições da sociedade civil; pela mudança do modelo de Estado de bem-estar, consequência da crise do sistema financeiro e econômico mundial; a necessária redefinição do Estado no cenário da política global, submetido aos vaís e vens de reivindicações nacionalistas por um lado, e por outro, as formas de soberania supra-nacionais, por exemplo, a cidadania da União Europeia, devendo reconhecer que suas normas não são as que “possuem a última palavra” nos confins de seu território, a globalização impera em tudo, da economia às comunicações.

As mudanças jurídicas também são importantes: já não é a lei a última instância de referência, mas a Constituição e seu intérprete, os Tribunais Constitucionais assumem um renovado protagonismo. O jusnaturalismo, o positivismo, o realismo, o neo-constitucionalismo, o pós-positivismo, correntes que vão se sucedendo progressivamente, e sobre as quais os teóricos do direito se pronunciam, dialogam, se enrodilham, polemizam e vão tecendo os diversos elementos que articulam e formam o Estado.

Convém, então, que nos ocupemos de alguns conceitos básicos que evidenciam que não basta “ser aficionado” pela constituição, pela democracia ou pela cidadania. Para que o conteúdo que reflete cada um desses termos alcance seu verdadeiro significado, requer-se um *minimum* de virtude.

#### 1.4 A experiência europeia

Corroborando o pensamento de Montesquieu – “A Europa não passa de uma nação composta de várias” – a ideia de Europa unida somente surge com a revolução Francesa e o Império Napoleônico onde, contudo, se mantém vaga e frágil, camuflando uma expansão nacional mais que federando Estados ou povos.<sup>137</sup>

É com o fim da Segunda Guerra Mundial que os Estados europeus que participaram nos conflitos bélicos decidem construir uma Europa unida, procurando utilizar uma melhor situação econômica como instrumento de salvaguarda da paz.

<sup>137</sup> Ensina Duverger, que o termo Europa somente possuía sentido geográfico para os gregos e romanos da antiguidade, a palavra não era utilizada em sentido político. César não a empregava. Virgílio, Horácio, Salústio, Tácito, Apiano e mesmo mais tarde Santo Agostinho falam dela esporadicamente. O Império Romano não era europeu, não englobava a Escandinávia, a Polônia e a maior parte da Alemanha, mas estendia-se por todo o contorno do Mediterrâneo africano e asiático. DUVERGER, M. *Europe des Hommes*. Paris: Odile Jacob, 1994. p. 23.



Para Casela, a passagem do ideal europeu à realidade histórica poderia definir-se por dois discursos: o de Winston Churchill, na Universidade de Zurich em 19 de setembro de 1946, e a Declaração de Schuman, de 9 de maio de 1950, com a correspondente aceitação do governo alemão.<sup>138</sup>

A realidade histórica inicia em 18 de abril de 1951, quando é constituída a Comunidade do Carvão e do Aço,<sup>139</sup> se consolida politicamente em 1986 com a Comunidade Europeia até chegar a uma cidadania europeia com o Tratado de Maastricht em 1992.

Entretanto, a proteção dos Direitos Humanos na Europa é anterior e possui como base a Convenção Europeia dos Direitos Humanos, firmada em 1950 e vigente desde 1953. A Comissão Europeia de Direitos Humanos está composta por um número de membros igual ao de Estados-partes da Convenção e possui funções de supervisão quase judiciais, examinando queixas apresentadas a propósito do cumprimento das obrigações dos Estados com relação aos direitos protegidos. Não possui função normativa, incumbe-lhe, em primeiro lugar, a tarefa de filtrar as comunicações recebidas, de acordo com critérios de admissibilidade bastante rígidos, dentre os quais se destaca o esgotamento dos recursos internos. Quando o Comitê de Ministros, na qualidade de órgão político, determina que houve violação à Convenção, é fixado um prazo para que o Estado implicado tome as medidas necessárias para a reparação. Eventual omissão do Estado acusado pode levar o Comitê a tomar o assunto público, possui, ademais, o poder de proceder à expulsão de um Estado-membro que não garanta a todas as pessoas sob sua jurisdição, o gozo dos direitos humanos.

Também o supranacional Tribunal Europeu de Direitos Humanos exerce jurisdição sobre todos os países membros da comunidade. Dentre as características mais importantes da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, pode-se destacar que, tecnicamente trata-se de um Tratado Internacional e, assim sendo, suas disposições possuem força obrigatória e vinculante para os Estados signatários, o que os obriga a alterar sua própria legislação interna para ajustar-se às disposições estabelecidas. Ainda assim, o indivíduo, ou as organizações não governamentais, podem iniciar um procedimento contra o governo que, a seu juízo, seja responsável por violação a qualquer dos direitos reconhecidos pela Convenção.<sup>140</sup>

Mas o excepcional avanço se deu com o tratado de Maastricht, que introduziu

138 CHUCHILL, W. S. *The Sinews of peace: Postwar Speeches*, Londres: Cassel & Co., 1948; FOERSTER, R. H. *Die Idee Europa 1300-1946: Quellen zur Geschichte der politischen Einigung*. Munique: DTV, 1963, p. 253-257. A declaração de Schuman é reproduzida e comentada por Fontaine, P., In: *Uma nova ideia de Europa*. Luxemburgo: Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias. apud CASELA, Paulo Borba Comunidade Europeia e seu Ordenamento Jurídico, São Paulo: LTr., 1994. p. 68-69.

139 Tratado que entra em vigor em 25 de julho de 1952.

140 MARTÍN, Nuria Belloso. *El control democrático del poder judicial en España*. Curitiba/Universidad de Burgos: Moinho do Verbo, 1999. p. 33.



novos artigos ao Tratado da Comunidade Europeia, criando a cidadania europeia. A partir de 1992, os nacionais de qualquer Estado-membro passam a ser cidadãos europeus, pelo que seus direitos passam a valer em toda comunidade europeia, e não somente a liberdade de ir e vir e fixar residência – o que na prática já se reconhecia – mas o próprio direito à participação política. Qualquer cidadão europeu pode exercer seu direito ativo ou passivo em eleições municipais no Estado onde esteja residindo, independente de sua nacionalidade. Com isso, criou-se um laço efetivo e direto entre a integração europeia e a participação cidadã.<sup>141</sup>

Com a criação de uma cidadania europeia, outorgam-se direitos civis e políticos concretos, exigíveis em toda comunidade. O Estatuto da Cidadania da União Europeia, em seus artigos 8B a 8D, cita expressamente uma série de direitos e deveres que afeta a todos os nacionais dos Estados-membros. Alguns desses direitos, como a livre circulação e residência, o direito ao sufrágio nas eleições ao Parlamento Europeu e o direito de petição ante o Parlamento Europeu, já existiam no Direito Comunitário, outros, contudo, são novos, como é o caso do direito ao sufrágio ativo e passivo nas eleições municipais, o direito à proteção diplomática e consular e o direito de reclamação ante o defensor do povo europeu.

O novo cidadão europeu passa a desfrutar, em toda a comunidade, de direitos civis e socioeconômicos relacionados com sua condição de cidadão da União Europeia. E importante, a condição de cidadão europeu não pretende substituir a nacionalidade de cada Estado e sim complementá-la, como expressa o art. 17 do Tratado de Amsterdã, de 02 de outubro de 1997, que entrou em vigor em 1º de maio de 1999: “Cria-se uma cidadania da União. Será cidadão toda pessoa que ostente a nacionalidade de um Estado-membro. A cidadania da União será complementar e não substitutiva da cidadania nacional”. Assim, a cidadania europeia não é na realidade uma nova cidadania – o que daria ao cidadão europeu dupla cidadania – mas sim um *status* privilegiado do qual gozam os nacionais de qualquer Estado membro da União Europeia, quando em território de outro Estado da União; além de uma garantia em dobro de respeito aos direitos humanos, pois esta nova situação se estabelece com o objetivo de “reforçar a proteção dos direitos e interesses dos nacionais” (art. B). Superpõe-se aos conceitos de nacionalidade dos Estados membros; os incorpora, mas sem homogeneizá-los.

Após um tropeço que foi o fracasso na aprovação de uma Constituição Europeia, um novo tratado seria firmado entre todos os membros da União, em Lisboa em 13 de dezembro de 2007. Este tratado – que reforma o funcionamento da União Europeia – evita a palavra ‘constituição’, mas recupera muito do que estava previsto naquele documento que não logrou aprovação e que se constituiu em ponto de partida para

141 Ver MARTÍN, Nuria Belloso. La doble protección de los Derechos Humanos en Europa: el Consejo de Europa y la Unión Europea. In: COSTA, Marli M. M. da e outras (Coord.). *Direito, cidadania e políticas públicas*. V. III Porto Alegre: UFRGS, 2008. p. 91-128.



as novas negociações.<sup>142</sup>

O Tratado de Lisboa, já ratificado por todos os membros da União Europeia, constitui mais um significativo avanço. Incorpora à União, mais democracia, mais eficácia, mais participação no âmbito global e mais solidariedade. Além de ratificar todos os direitos e garantias já previstas nos Tratados de Maastricht e Amsterdã, definiu que a Carta de Direitos Fundamentais da Europa possui força jurídica vinculativa a todos os membros, atribuiu um papel mais importante para o Parlamento Europeu, além de criar a possibilidade de proposição de diretivas comuns à União por iniciativa popular. Merece também referência que o Tratado atribui especial destaque à importância de consultas e diálogos constantes com a sociedade civil, associações, igrejas, organizações e demais organizações populares.

A Europa iniciou seu caminho. A manutenção da nacionalidade, quando se trata da cidadania europeia, é uma forma de reconhecer as diferenças, preservá-las, respeitá-las e mantê-las. A cidadania europeia garante ao cidadão a universalidade dos direitos fundamentais, a nacionalidade lhes garante as diferenças. Não há dúvidas da evolução e progresso quanto às conquistas sociais, econômicas e políticas, mas ainda há um longo caminho até a utopia da cidadania plena e universal.

A Europa dos cidadãos ainda necessita vencer algumas dificuldades como sedimentar seu novo conceito e, efetivamente constituir uma cidadania europeia. Lembra Rosales que discutir-se sobre a dimensão cívica ou cidadania da Europa política não é suficiente para provar que exista um público de cidadãos. Na verdade, "*solo existen públicos nacionales, los públicos de cada país miembro de la Unión Europea. Tampoco comparten una identidad común ni, hasta el momento, un proyecto político de sociedad.*"<sup>143</sup> Lembremos, ainda, que na Europa tem sido crescente a xenofobia e os conflitos étnicos ressurgem em lutas por nacionalismo; sérias dificuldades a serem superadas.

Por fim, permitindo-nos sonhar, queremos crer que talvez a Europa, rechaçando a opção radical de Ferrajoli – eliminar por completo o conceito de cidadania –<sup>144</sup> esteja dando início à utopia de Kant descrita em seu ensaio *A Paz Perpétua* de 1795. A instauração de um Federalismo Mundial com um Estado de Direito Social e Democrático. Esta Federação de paz (*foedus pacificum*) iniciaria na Europa e se espalharia pelo mundo, levando os homens a cumprir seu destino que é a felicidade de todos em um mundo de eterna paz. Admitindo-se esta alternativa, assevera Peces-

142 E, como bem diz Luzárraga, "*la eliminación del término 'constitución', no significa que ésta no lo sea. Una constitución no lo es porque así se llame sino por lo que regula. Y en este sentido si, el contenido de la antigua Constitución y el tratado de Reforma es muy similar, solo un cambio de nombre no va a alterar substancialmente su naturaleza*". LUZÁRRAGA, Francisco Aldecoa; LLORENTE, Mercedes Guinea. *La Europa que viene: El tratado de Lisboa*. 2. ed. Madrid-Barcelona-Buenos Aires: Marcial Pons, 2010. p. 32.

143 ROSALES, José María. Ciudadanía en la Unión Europea: Un Proyecto de cosmopolitismo cívico. In: CARRACEDO, José Rubio; ROSALES, José María; MÉNDEZ, Manuel Toscano. *Ciudadanía, Nacionalismo y Derechos Humanos*. Madrid: Trotta, 2000, p. 47.

144 FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y Garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta, 2004. p. 119.



Barba, para a consecução do objetivo final, faz-se necessário a manutenção de um Estado nacional democrático-liberal bem como a ideia de cidadania, mas neste novo modelo ampliando-se seu conceito à universalidade.<sup>145</sup>

### 1.5 Uma nova cidadania

Está claro que há um abismo entre direitos humanos e cidadania. Mas não podemos nos esquecer de que ambos possuem a mesma fonte e que apesar da contradição intrínseca, são complementares e dificilmente um pode subsistir sem o outro. O conceito de cidadania vinculado a uma nacionalidade, restrita ao âmbito territorial de um Estado, quase sempre em oposição a outro, é incompatível com o princípio da dignidade humana, e deve ser superado porque "se ha convertido en fuente de profundas discriminaciones".<sup>146</sup> Assim, nos últimos anos começa a surgir uma nova concepção de uma cidadania; uma concepção universal, que efetivamente inclua a todos. Na verdade trata-se de um (re)surgir, pois que a ideia de uma cidadania universal, que inclua a todos, onde direitos humanos e cidadania efetivamente teriam o mesmo significado, inicia com aos pensadores estoicos. Vejam-se os escritos de Plutarco, referindo-se a Zenon:

A admirável República de Zenon, o fundador da escola estoica, possui fundamentalmente um único princípio: que não vivemos em cidades nem em países separados uns dos outros por leis particulares, mas sim que consideramos a todos os homens compatriotas ou cocidadãos, e que haja um só mundo e ordenamento com uma multidão associada, constituída e obediente a uma lei comum.

E conclui: *Esto escribió Zenón representando selo como un sueño o imagen de un buen ordenamiento y República para el filósofo.*<sup>147</sup>

A ideia universalista de uma só pátria e direitos comuns a todos os homens também se encontra em *De Finibus*, de Cícero:

*Y creen que el mundo está gobernado por la voluntad de los dioses, y que es como una ciudad y un Estado común de los hombres y de los dioses, y cada uno de nosotros es parte de este mundo; por lo que sigue por naturaleza que enteponemos la utilidad común a la nuestra.*

<sup>148</sup>

<sup>145</sup> PECES-BARBA, Gregório Martínez. *Educación para la Ciudadanía y Derechos Humanos*. Madrid: Espasa, 2007. p. 355.

<sup>146</sup> GARCIA, Eusebio Fernández. *Ciudadanía cosmopolita y obediencia al derecho*. In: MIRALLES, Ángela Aparisi. *Ciudadanía y persona en la era de globalización*. Granada: Comares, 2007. p. 171.

<sup>147</sup> PLUTARCO, Discursos I, II. *Sobre la Fortuna o la virtud de Alejandro Magno*, I, 6. In: PECES-BARBA, Gregório Martínez. *Educación para la ciudadanía y derechos humanos*. Madrid: Espasa, 2007. p. 312.

<sup>148</sup> Idem.



A semente já há muito estava plantada, mas é na modernidade que se inicia concretizar a utopia.

Como vimos, o desenvolvimento e a conquista da moderna cidadania ocorreram em diversos contextos históricos, sociais e institucionais e a obtenção da cidadania por meio da luta, principalmente pela luta de classes, reflete não somente as necessidades – sociais em geral – das classes mais baixas, mas também a necessidade de segurança das classes dominantes. Para vencer essas etapas foram séculos de evolução e de lutas. Muitas gerações pereceram para que alcançassem o nível atual. Temos, pois, a obrigação de consolidar e aperfeiçoar este legado para as próximas gerações: de se entender a cidadania não mais como algo homogêneo, uniforme e restrito a um território; a utopia é pela cidadania universal e multicultural. É visível que a concepção de uma nova cidadania está brotando. Ela não se opõe a ideia clássica de cidadania como defesa de direitos individuais e coletivos, não libera a luta coletiva para conquistar mais direitos, mas assume o combate pela conquista de direitos, inclusive o direito a ter direitos e de construir novos direitos. Mas não se centra mais na ideia de que o Estado é o grande e único responsável pela felicidade dos seus cidadãos. Cada um deve fazer sua parte e todos devem participar.

Cidadania pressupõe democracia, liberdade de manifestação, de contestação, respeito a todos integrantes da comunidade, aos seus credos, aos seus valores, as suas culturas. Mas não somente os regimes autoritários inibem o exercício da cidadania. Mesmo nas democracias, o assistencialismo, o paternalismo e a tutela do Estado aceitos que são pela maioria das pessoas por comodismo, tampouco permitem o desenvolvimento de uma cidadania plena, porque a cidadania plena não pode dar-se ou outorgar-se, somente se alcança pela participação, pela luta e empenho dos próprios indivíduos interessados. O paternalismo institucional desmobiliza e debilita a efetiva conquista desse *status*. Porém, a lei do menor esforço é ainda a mais seguida em todo o mundo. De uma maneira geral, as pessoas consideram que a cidadania está definida exclusivamente em seus direitos individuais e nos deveres do Estado; esquecem-se de seus próprios deveres e de sua responsabilidade na participação política, no exercício de sua liberdade e na obrigação para com os demais cidadãos.

A participação é fundamental, e a primeira etapa a vencer-se é acabar com qualquer forma de exclusão social, pois com a exclusão social não pode haver cidadania, ninguém pode ser verdadeiramente cidadão na presença de um não cidadão. Se existem excluídos da cidadania, então, os direitos dos incluídos – mesmo aqueles duramente conquistados – tenderão a parecerem privilégios.

Vencida a primeira etapa, a da exclusão social, a próxima é a de acabar com as demais exclusões – tão graves como a primeira – culturais, étnicas, sociais – há que se universalizar a cidadania e universalizar a cidadania significa o oposto de nacionalizá-la, é o reconhecimento da existência de gêneros, etnias, religiões, culturas. É garantir a cada indivíduo a participação plena em seu grupo e ao grupo a plena participação





na comunidade maior – não necessariamente nacional.

Esta nova cidadania, Carracedo denomina de cidadania complexa, que permite construir uma identidade comum fundamental dentro de uma legítima diferenciação étnico-cultural como indivíduos e como grupo com identidade própria e irrenunciável, e para alcançá-la é necessário a assistência de uma tríplice exigência: 1) direitos fundamentais iguais a todos os cidadãos, o que implica em uma política universalista de integração de pontos mínimos comuns e irrenunciáveis; 2) direitos diferenciados para os grupos, seja de majorias, seja de minorias, o que implica em uma política de reconhecimento das diferenças; e 3) condições mínimas de igualdade para a dialética ou diálogo livre e aberto dos grupos socioculturais, o que conduzirá a uma política multicultural, que inclui dispositivos de discriminação inversa (para igualar as condições de partida). Estamos convencidos que a busca de justiça leva a reduzir a níveis mínimos a generalidade das leis, pois esta será mais bem alcançada mediante um tratamento diferenciado.<sup>149</sup>

Entretanto, há ainda um longo caminho para concretizarmos o ideal da cidadania universal. No Brasil, mesmo a simples ideia de cidadania nacional parece distante. A exclusão social e cultural de uma grande parcela da população, o conservadorismo vigente no imaginário popular agregado a políticas públicas equivocadas, paternalistas e eleitoreiras, a taxação injusta de impostos e os privilégios de grupos são os principais obstáculos a superar. Mamede, em seu trabalho *Hipocrisia: O mito da cidadania no Brasil*, refere-se a três grandes obstáculos: (1) o sistema jurídico brasileiro não possui uma ampla definição de possibilidades para uma efetiva participação popular-consciente; (2) a postura excessivamente conservadora dos operadores jurídicos e (3) a profunda ignorância: a maioria dos brasileiros não possui os mínimos conhecimentos sobre seus direitos e de como exercê-los.<sup>150</sup>

Entretanto, a Constituição de 1988 representa um grande avanço quando, já em seu artigo 1º, expressa como fundamento do Estado a cidadania e a dignidade da pessoa humana. De vários dispositivos constitucionais e mesmo infraconstitucionais, é possível extrair-se uma nova concepção de cidadania: cidadão é o indivíduo que integra a sociedade. Mesmo os absolutamente incapazes e os condenados criminalmente são cidadãos, portanto merecedores da proteção do Estado. Assim que, o conceito de cidadão, na nova ordem constitucional, possui um sentido diverso daquele tradicional associado à ideia de eleitor. A cidadania tem agora um sentido mais amplo que o titular de direitos políticos, pois “qualifica os participantes da vida do Estado, é atributo das pessoas integradas na sociedade estatal”.<sup>151</sup> Portanto, os

149 ROSALES, José María; CARRACEDO, José Rubio. El nuevo pluralismo y la ciudadanía compleja. In: *Sistema*, 126, 1995. p. 57-58.

150 MAMEDE, Gladston. Hipocrisia: o mito da cidadania no Brasil. In: *Revista do Curso de Direito da Universidade Estadual de Montes Claros*, v. 16, 1997. p. 4.

151 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 101.



direitos de cidadania passam a serem todos aqueles relativos à dignidade do cidadão, seja ele eleitor ou não.

### 1.5.1 A crise migratória na Europa

A Europa, desde seu início, sempre foi um continente receptivo a imigrantes e refugiados. Nos últimos três anos tem sofrido a pior crise migratória desde o fim da Segunda Guerra Mundial. No verão de 2015 a cifra de imigrantes e solicitantes de asilo havia superado 350.000 pessoas.<sup>152</sup>

Para enfrentar os desafios que gera esse tipo de mobilidade internacional, a União Europeia (EU) deveria desenvolver políticas comuns em matéria de imigração e um sistema europeu comum de asilo para proteger os que buscam refúgio por perseguição ou graves riscos de violação de seus direitos fundamentais em seus países de origem. A falta de uma verdadeira política comum de asilo fez com que cada país aplique sua legislação nacional. Falar de asilo e refúgio significa reivindicar a proteção do gênero humano e nisso se encontra uma estrita vinculação com os direitos humanos e a dignidade da pessoa humana,<sup>153</sup> entendendo-se esta como “*el portal a través del cual el contenido universal igualitario de la moral se importa el derecho*”.<sup>154</sup>

A responsabilidade com respeito à proteção dos refugiados e de todas as populações imigrantes recai principalmente sobre o governo do país que os acolhe. A combinação entre um incremento notável do número de imigrantes nos últimos anos – principalmente motivado por guerras e conflitos em seus países de origem – unido à crise econômico-financeira em boa parte dos Estados, levou a inúmeros países da União Europeia, não só a se negar receber refugiados como inclusive a questionar a livre circulação de pessoas no território da UE. A livre circulação de pessoas, permitido pelo Tratado de Schengen, não pode ser mantida se não houver um controle das fronteiras exteriores.<sup>155</sup>

152 EUROPOP2013 (European Population Projections, base year 2013). Ver: <<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>>; <<http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections>> <[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Immigration\\_by\\_citizenship\\_2014\\_\(%C2%B9\)\\_YB16.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Immigration_by_citizenship_2014_(%C2%B9)_YB16.png)>; <[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics)>. Acesso em: 02 jan. 2017.

153 DE LUCAS, J. Fundamentos filosóficos del derecho de asilo, Derechos y libertades: *Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, n. 4, 1995, p. 23-56. Do mesmo autor: *Puertas que se cierran. Europa como fortaleza*, Barcelona, Icaria, 1996.

154 HABERMAS, J. La idea de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, n. 44, Universidad de Granada. 201, p. 111.

155 O espaço e a cooperação Schengen se baseiam no Tratado Schengen de 1985. Refere-se a um território onde está garantida a livre circulação de pessoas. Os Estados que firmaram o Tratado suprimiram todas as fronteiras interiores e, estabeleceram uma única fronteira exterior. Dentro desta se aplicam procedimentos e normas comuns no que se refere a vistos para estadias curtas, as solicitações de asilo e controles fronteiriços. Ao mesmo tempo, se intensificou a cooperação e a coordenação entre os serviços policiais e de autoridades judiciais para garantir a segurança dentro do espaço Schengen. A cooperação Schengen foi integrada no direito da União Europeia pelo Tratado de Amsterdã em 1997. Contudo, nem todos os países que participam na cooperação Schengen são membros do espaço Schengen, ou porque não desejavam suprimir os controles de



### 1.5.1.1 Precisoões conceituais sobre imigrantes, refugiados e solicitantes de asilo

Para a Federação Internacional de Sociedades da Cruz Vermelha e da Meia Lua Vermelha,<sup>156</sup> as populações desalojadas abandonam seu lugar de residência habitual em movimentos coletivos, devido, geralmente, a um desastre repentino – como um terremoto, ou uma inundação – a uma ameaça ou a um conflito armado, como mecanismo de superação da situação e com a intenção de regressar. Ainda que a migração e o desalojamento estejam inter-relacionados, deve-se distingui-los.

A situação das populações desalojadas, seja através de fronteiras (como a afluência de refugiados) ou dentro de seus próprios países, devido a um desastre ou conflito armado, exige geralmente a ação de operações de socorro juntamente com ações orientadas a encontrar soluções coletivas e duradouras. A migração, por sua vez, exige atos e ações de assistência social, proteção jurídica e apoio às perspectivas futuras, mas de forma individualizada.

Imigrantes e refugiados constituem duas realidades distintas, mas compartilham um objetivo comum: empreender uma nova vida em um lugar melhor. Contudo, uns fogem por razões políticas e outros por razões econômicas. O problema reside, muitas vezes, em diferencia-los, sobretudo quando o país de origem é um lugar de conflitos e também de problemas econômicos.

Assim é importante esclarecer a diferença entre refugiado e migrante, já que, normalmente, estes termos são usados como sinônimos, o que efetivamente não o são.<sup>157</sup> E não se trata de uma mera retórica de conceitos, mas os resultados da confusão entre a categoria de uns e outros, incide nas medidas que se adotam a respeito (a deportação ou expulsão de um refugiado agrega uma alta probabilidade de morte quando chegar de volta ao país de onde saiu fugindo).

Inicialmente, os migrantes escolhem transladar-se não por causa de uma ameaça direta de perseguição ou morte, e sim principalmente para melhorar suas vidas ao encontrar trabalho, educação, reunificação familiar ou por outras razões. Diferentemente dos refugiados, que não podem voltar a seus países, os migrantes continuam recebendo a proteção de seu governo. Um imigrante é aquela pessoa que imigra, isto é, que chega a outro país para estabelecer-se. Muitos desses

suas fronteiras ou porque não reuniam as condições requeridas para aplicar toda regulamentação prevista. As principais normas aprovadas dentro do espaço incluem: 1) a supressão do controle de pessoas nas fronteiras interiores; 2) um conjunto de normas comuns de aplicação às pessoas que cruzam as fronteiras exteriores dos Estados membros da EU; 3) a harmonização das condições de entrada e de vistos de curtas estadias; 4) uma melhora de coordenação policial (incluídos os direitos de vigilância e perseguição transfronteiriça); 5) o incremento da cooperação judicial através de um sistema de extradição mais rápido e uma maior agilidade na execução de sentenças penais; 6) a criação de um sistema de Informações Schengen (SIS). In: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A133020>>.

156 <[http://www.cruzroja.es/portal/page?\\_pageid=174,12048652&\\_dad=portal30&\\_schema=PORTAL30](http://www.cruzroja.es/portal/page?_pageid=174,12048652&_dad=portal30&_schema=PORTAL30)>. Acesso em: 02 jan. 2017.

157 PRONER, C.; QUEIROZ BARBOZA, E. M.; GUALANO DE GODOY, G., *Migrações - políticas e direitos humanos sob as perspectivas do Brasil, Itália e Espanha*. Curitiba: Juruá Editora, 2015.



imigrantes – geralmente os que não possuem documentos – podem ser deportados, e transportados de volta a seu país de origem. As causas da fuga podem ser muitas e variadas: desde a pobreza, a falta de emprego ou a busca de outro futuro. Se decidirem por voltar, continuam contando com a proteção de seu governo de origem.

Para os governos esta distinção é importante. Os países tratam aos imigrantes de acordo com sua própria legislação e procedimentos em matéria de imigração, enquanto tratam aos refugiados aplicando normas sobre o direito de asilo e a proteção subsidiária,<sup>158</sup> que estão definidas tanto em sua legislação nacional como no direito internacional. Os países possuem responsabilidades específicas sobre qualquer pessoa que solicite abrigo em seu território ou em suas fronteiras.

Um dos problemas da imigração é que muitas vezes ocorre de forma irregular. Pessoas que entram legalmente em um país, com um visto de curta duração e permanecem por um período muito além do permitido. Também ocorre que pessoas entrem e residam em um Estado-membro da União Europeia sem autorização, eventualmente, inclusive, contra sua vontade. As redes de tráfico de seres humanos podem explorar facilmente as pessoas “sem papeis”. O mercado de trabalho não declarado também atrai a imigração irregular. Para proteger os mais vulneráveis e manter a confiança dos cidadãos nas políticas de imigração, a estratégia tem sido a de combater a imigração irregular em todas as suas modalidades.

Por outro lado, o termo refugiado refere-se a pessoas que fogem de conflitos armados ou de perseguições. O refugiado é alguém que foi forçado a sair de seu país natal. Nesse sentido, os refugiados podem pedir asilo em países europeus, um processo que poderia demorar muito tempo, seja em razão de raça ou religião. Até que não consigam este status, estas pessoas são meras solicitantes de asilo. Frequentemente sua situação é tão perigosa e intolerável que devem cruzar fronteiras para buscar segurança em países próximos e então converterem-se em refugiados com acesso a assistência dos Estados, o ACNUR e outras organizações. São conhecidos como tal, precisamente porque não podem voltar ao seu país de origem. Para estas pessoas, a denegação do asilo possui consequências mortais.<sup>159</sup>

Por asilo, pode-se entender uma modalidade de proteção internacional que se concede às pessoas que fogem de seus países de origem por um temor fundamentado de perseguição. A proteção também se concede às pessoas que correm um risco real de sofrer danos graves se regressarem a seu país de origem. A

158 Espanha. Vid. *Ley 12/2009*, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-17242&p=20140326&tn=2&lang=en>>. Acceso: 2 jan. 2017.

159 O Direito internacional define e protege aos refugiados. Os instrumentos jurídicos internacionais são vários. Como resposta às atrocidades da II Guerra Mundial, a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (1948) refere-se ao direito de asilo em seu artigo 14, ao expressar que “em caso de perseguição, toda pessoa tem direito a buscar asilo e a desfrutar dele, em qualquer país”. Na mesma linha a *Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados*, aprovada em Genebra em 28 de julho de 1951 e alterada pelo *Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados*, firmado em Nova York em 31 de janeiro de 1967, constituem as duas disposições de referência, em nível internacional sobre o direito de asilo.



base essencial do direito de asilo costuma ser do tipo político e sobrevivência física. Em troca na imigração estão mais presentes as conotações de caráter econômico pelas desigualdades existentes entre os países de origem e o receptor.<sup>160</sup>

O princípio da não devolução – *non refoulement* – constitui a base da instituição do asilo tal como o apresenta a Convenção de Genebra, em seu artigo 33, que impossibilita a expulsão ou devolução de um refugiado nas fronteiras dos territórios onde sua vida ou sua liberdade corram riscos em razão da raça, religião, nacionalidade, de pertencimento a grupo social ou por suas opiniões políticas, salvo nos casos em que o refugiado se apresente como um perigo para a segurança do país ou uma ameaça para a comunidade.

A distinção tradicional entre imigrantes econômicos e petionários de asilo não está absolutamente clara e difundida, o que torna mais complexo definir que legislação deve-se aplicar (e conseqüentemente que direitos lhes correspondem).<sup>161</sup>

Pelo menos 3.800 pessoas perderam a vida ou desapareceram em 2016 no Mediterrâneo.<sup>162</sup> Em resposta à tragédia humanitária que se abatia sobre o Mediterrâneo ante a chegada de milhares de pessoas, a Comissão Europeia adotou, ainda em maio de 2015, uma Agenda Europeia de Migração, destinada a fortalecer a política comum de asilo. A isso se deve somar que Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA)<sup>163</sup> continua em tramitação prescrevendo diretivas concretas.<sup>164</sup>

### 1.5.1.2 Onde ficaram os valores fundacionais da União Europeia?

Para tratar esse tema é indispensável inicialmente analisar-se qual o papel atual dos direitos humanos na política europeia. Porque como adverte Innerarity, corremos o risco de, pouco a pouco, os direitos humanos tornarem-se mais uma característica de identidade do passado que uma parte do projeto futuro europeu.<sup>165</sup> Uma Europa escarmentada por décadas de colonialismo e por graves violações de

160 Vid. MARTIN, Nuria Belloso. ¿La globalización de la indiferencia? Algunas reflexiones sobre los desplazados, los migrantes y los refugiados en la Unión Europea. *Revista do Direito*, v. 3, n. 50, Programa de Pós-graduação em Direito – Mestrado – PPGD, Santa Cruz do Sul, UNISC, set.-dez. de 2016, p. 139-174. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/8406>>; también, MARTIN, Nuria Belloso. “The refugee crisis in the European Union: the backgroundjursphilosophical” en *SPRING 2016, UNOESC International Legal Seminar. International Network of Human Rights. September 26-30, 2016*, Chapecó/SC: Editora UNOESC, 2016. p. 91-112. Disponível em: <<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/uils/index>>.

161 MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M. “El asilo en el Derecho de la Unión Europea”. In: José María Beneyto Pérez, Jerónimo Maillo González-Orús, Belén Becerril Atienza (Coord.) *Tratado de derecho y políticas de la Unión Europea*, Vol. 8, 2016 (Ciudadanía europea y Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia), p. 159-191.

162 DOMÍNGUEZ CEBRIÁN, B. Este 2016 bate el trágico récord de migrantes muertos en el Mediterráneo. In: *Diario El País*, (27.10.2016). Disponível em: <[http://internacional.elpais.com/internacional/2016/10/26/actualidad/1477493447\\_075762.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/10/26/actualidad/1477493447_075762.html)>. Acesso em: 02 jan. 2017.

163 Ver “Un sistema común europeo de asilo”. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas\\_factsheet\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_es.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2016.

164 Ver TFUE, TIT. V, Capítulo 2: Políticas sobre controles nas fronteiras, asilo e imigração.

165 INNERARITY, D; AYMERICH, I. (Comp.). *Derechos humanos y política públicas europeas*. Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós, 2015. p. 14.



direitos no século XX acabou por desembocar em uma Europa fortaleza, que levanta muros e abre valas para preservar a qualidade de vida de seus cidadãos e já não uma Europa defensora dos direitos humanos. O reforço das fronteiras pode ser o primeiro sintoma dessa nova fase e a crise dos refugiados se converteu em uma mostra evidente dessas novas ideias.

Tem-se dito que o processo de integração europeia se desenvolveu, desde o início, sem levar em consideração o princípio da soberania popular. Os gestores da UE são vistos, pela maioria da população como uma elite tecnocrática.<sup>166</sup> A cidadania europeia não é assumida por seus titulares como uma característica de identidade sólida, e sim tida como “um conjunto de vantagens justificáveis em termos utilitaristas” (liberdade de circulação, isenção de taxas, homologação de títulos), mas não na linha do “patriotismo constitucional” sustentado por Habermas<sup>167</sup>: uma identificação com a comunidade política por ser um sistema compartilhado de liberdades públicas. A debilidade desta identidade política baseada nos direitos fundamentais tem provocado o ressurgimento dos velhos nacionalismos excludentes, inclusive a respeito dos próprios europeus: movimentos políticos como “Os Verdadeiros Finlandeses”, a “Frente Nacional Francesa” e outros.

A legislação aplicável ao asilo, ao gerenciamento de fronteiras e à imigração, no marco do Direito da União Europeia e do Convenio Europeu de Direitos Humanos é complexa. Para se ter uma ideia, basta verificar que a UE considera umas vinte categorias diferentes de nacionais de terceiros países, cada uma com direitos distintos, que variam segundo os vínculos da UE com seus Estados membros. Em alguns casos, como o dos solicitantes de asilo, a UE possui um amplo conjunto de normas.<sup>168</sup>

O Artigo 2º do Tratado da União Europeia estabelece que:

A União se fundamenta nos valores de respeito à dignidade humana, liberdade, democracia, igualdade, Estado de Direito e respeito aos Direitos humanos, incluídos os direitos das pessoas pertencentes às minorias. Estes valores são comuns aos Estados-membros em uma sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres.<sup>169</sup>

Portanto, a UE se fundamenta no respeito aos Direitos Humanos. Contudo,

<sup>166</sup> Idem, p. 15.

<sup>167</sup> HABERMAS, J. *Identidades nacionales y postnacionales*. Madrid: Tecnos, 2007.

<sup>168</sup> *Manual de Derecho Europeo sobre asilo, fronteras inmigración*. Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2014. Disponível em: <[http://fra.europa.eu/sites/default/files/handbook-law-asylum-migration-borders-2nded\\_es.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/handbook-law-asylum-migration-borders-2nded_es.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2016.

<sup>169</sup> Tratado da União Europeia. Versão consolidada. Disponível em: <<http://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2016.



em relação ao ponto aqui abordado, nem o Tratado de Funcionamento da União Europeia, nem a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia propiciam uma definição dos termos “asilo” e “refugiado”.<sup>170</sup> Ambos os instrumentos referem-se especificamente à Convenção de Genebra de 28 de julho de 1951 e seu Protocolo de 31 de janeiro de 1967.

A política da EU em matéria de asilo tem por objetivo harmonizar os procedimentos de asilo dos Estados-membros mediante a instauração de um sistema comum de asilo, com vistas a oferecer um estatuto apropriado a todo nacional de um terceiro país que necessite de proteção internacional e a garantir o respeito ao princípio da não devolução.

A luta contra a imigração ilegal é um pilar relevante nessas políticas da UE, como se constata pela atuação da EUROPOL, ainda que fosse mais desejável que a UE, em sua política de imigração, atuasse com mais severidade com as máfias.

O Tratado de Lisboa, de 2007, ao entrar em vigor, em 2009, trouxe importantes modificações aos Tratados Constitutivos. Conservou algumas inovações na questão do asilo,<sup>171</sup> já que transformou em política comum as medidas atinentes ao tema. Seu objetivo não é somente o estabelecimento de normas mínimas, mas a criação de um sistema comum que incluía Estatutos e procedimentos uniformes. Esse sistema deve compreender os seguintes elementos: a) um Estatuto uniforme de asilo; b) um Estatuto uniforme de proteção subsidiária; c) um sistema comum de proteção temporal; d) procedimentos comuns para conceder ou retirar o Estatuto uniforme de asilo ou proteção subsidiária; e) critérios e mecanismos para determinar o Estado membro responsável por examinar a solicitação; f) normas relativas às condições de acolhida; g) associação e cooperação com terceiros países.

A chegada massiva de imigrantes e refugiados em alguns Estados membros revelou a fragilidade de suas sociedades de bem estar, que já haviam sido duramente atingidas pela crise econômica e as políticas de austeridade impostas pelo Governo de Bruxelas. Cada vez são mais numerosas as reivindicações populares para uma revisão no Regramento de Dublin e do acervo de Schengen. Contudo se adverte que essas atualizações não devem ocorrer a expensas das obrigações que os países europeus possuem em matéria de proteção internacional de refugiados, nem do regime de livre circulação de cidadão europeus.<sup>172</sup>

170 Os fundamentos jurídicos podem ser encontrados em: i) artigo 67, Inciso 2º, e artigo 78 do Tratado de Funcionamento da União Europeia; ii) Artigo 18 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

171 Tratado de Lisboa, pelo qual se modifica o Tratado da União Europeia e o Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia. (2007/C 306/01). Disponível em: <[https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat\\_lisboa.pdf](https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat_lisboa.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2016.

172 ONGHENA, Y. La crisis de valores: la propia Unión Europea en tela de juicio. In: MORILLAS, P.; SÁNCHEZ-MONTIJANO, E.; SOLER, E. (Coord.). *Europa ante la crisis de los refugiados. 10 efectos colaterales*, Barcelona: CIDOB, 2015. p. 5-7. Disponível em: <[www.cidob.org/content/download/.../europa\\_ante\\_la\\_crisis\\_de\\_los\\_refugiados.pdf](http://www.cidob.org/content/download/.../europa_ante_la_crisis_de_los_refugiados.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2016.



A esta situação há que se agregar outros dois pontos: a política exterior da UE e o papel da Turquia que, aproveitando-se da debilidade europeia, insiste em acelerar sua adesão como Estado candidato a UE. Os refugiados passaram de uma carga a um instrumento diplomático para concretizar os desejos expressos pela Turquia de longo tempo, no sentido de integrar a União Europeia.

O posicionamento da UE frente aos que tentam entrar na Europa – refugiados ou imigrantes – tem sido deixar que os países com fronteiras externas construam muros, cercas, valas ou utilizem outros meios. Assim, no caso espanhol, se reforçou as cercas de Melinha, enclave espanhol no norte de Marrocos, e se há levado a cabo a denominada “devolução quente”, expulsão imediata dos imigrantes no momento em que tentam cruzar, sem aplicação das proteções previstas na legislação de estrangeiros.

Cada vez mais surgem iniciativas de fechamento de fronteiras e a aplicação de políticas migratórias restritivas, acompanhadas de um rechaço de ideologias de direita. As políticas de austeridade têm alimentado discursos populistas anti-europeus. A isso tudo deve-se agregar “o alarme social do terrorismo islamita, que trata de vincular a identidade muçulmana com uma imigração excessiva, justamente pela abertura de fronteiras”.<sup>173</sup> O medo do estrangeiro por temor a uma suposta perda da identidade europeia e o crescimento dos partidos extremistas acabam se traduzindo em uma Europa xenófoba e racista.

Como destaca Naïr:

Europa ha demostrado, sobre el hilo de la crisis económica desde 2008, y la política de austeridad que se ha elegido, su incapacidad para solucionar el paro provocado por esta política, la exclusión del mercado de trabajo europeo de más de 22 millones de personas, el sacrificio de una generación entera de jóvenes.<sup>174</sup>

Diante dessa realidade deve-se ainda considerar que,

frente a la llegada de centenares de miles de refugiados, Europa está pisoteando sus valores fundamentales de solidaridad humana, siendo incapaz de elaborar una estrategia cooperativa de sus socios, reportando la carga de la acogida sobre unos Estados (el griego en particular), y capitulando ante gobiernos europeos xenófobos, es decir, aceptando de hecho la subida del nacionalismo excluyente contrario a sus valores fundamentales.<sup>175</sup> El tratamiento de la cuestión

173 ONGHENA, Y. La crisis de valores: la propia Unión Europea en tela de juicio, Op. cit., p. 8.

174 NAÏR, S. *Refugiados frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*. Barcelona: Editorial Crítica, 2016.

175 No dia 2 de outubro de 2016, os húngaros participaram de um referendo para decidir se aceitavam ou não o sistema de cotas de acolhimento obrigatório de refugiados decididos pela União Europeia. Com a consulta, o primeiro ministro, férreo opositor do mecanismo de cotas – que junto com a Eslováquia recorreu ao Tribunal de Justiça Europeu – deixa clara sua mensagem contra a imigração e a política europeia de acolhida de refugiados. A pergunta do referendun era: Quer que a União Europeia possa impor acolhimento obrigatório





de los inmigrantes es, desde este punto de vista, emblemático para juzgar la impotencia europea.<sup>176</sup>

Há muito tempo se exige da UE a elaboração de uma verdadeira política comum de imigração e asilo. A ideia de uma “Europa fortaleza” foi corroída ante a chegada cada vez mais numerosa de imigrantes devido à globalização, aos desastres naturais e aos conflitos armados que levam às perseguições de toda ordem, à miséria e à fome. Como era um problema que afetava quase que exclusivamente aos países de entrada na Europa, especialmente do Sul (Grécia, Itália, Espanha) a UE não se preocupava em estabelecer esta ação política comum. A proposta de uma Política Comum de Imigração e Asilo Sustentável e Solidário é um dos grandes desafios que tem a UE para o século XXI.<sup>177</sup>

### 1.5.2 Da cidadania ambiental à cidadania ecológica

A cidadania, como conceito, trata dos direitos e deveres dos indivíduos (normalmente) e em um território determinado (Estado). Sob sua vertente participativa, a cidadania está normalmente associada com a esfera pública, e supõe o cultivo e o exercício de certas virtudes.<sup>178</sup> A este conceito de cidadania pode-se atribuir diferentes qualificações, que darão lugar a diversas tipologias de cidadãos – as quais já nos referimos. Por exemplo, a cidadania liberal, a cidadania republicana ou a cidadania cosmopolita. Cada um desses tipos de cidadania enfatiza um aspecto concreto. Assim a cidadania *liberal* centra-se mais nos direitos que nos deveres, a cidadania *republicana* fala em uma linguagem do dever e da virtude, enquanto a cidadania *cosmopolita* questiona argumentos territoriais dos outros tipos de cidadania. A noção de cidadania *ecológica*, proposta por Dobson, desempenha um importante papel no século XXI, na medida em que seu principal objetivo é buscar um desenvolvimento

---

de cidadãos não húngaros na Hungria, mesmo sem a aprovação da Assembleia Nacional (Parlamento)? O resultado do referendun foi de 98% dos votos válidos de “não”. Contudo a elevada abstenção e os votos nulos invalidaram os resultados da consulta popular promovida pelo governo Húngaro, já que não havia alcançado o quórum mínimo necessário para sua validação.

176 NAÏR, S. *Refugiados frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*, Op. cit.

177 Ban Ki-moon, secretário geral das Nações Unidas, em seu Relatório *In Safety and Dignity: Addressing Large Movements of Refugees and Migrants*, de 9 de Maio de 2016, apresenta algumas recomendações para levar-se a cabo uma ação coletiva mais eficaz em nível mundial. Entre as recomendações destaca a necessidade de prestar-se mais atenção aos fatores que impulsionam as migrações forçadas. As Nações Unidas seguem intensificando seu trabalho para prevenir conflitos, resolver disputas de forma pacífica e fazer frente às violações aos direitos humanos. Para isso dispõe agora de um instrumento novo e poderoso: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, um plano de ação acordado em 2016 por 193 membros da ONU, onde se dá destaque especial na justiça, nas instituições e nas sociedades pacíficas. In: <<https://refugeesmigrants.un.org/secretary-generals-report>>. Acesso em: 31 ago. 2016. A relevância desse tema para a UE fica evidente quando esta elege a crise dos refugiados e o crescimento econômico como prioridades na cúpula do G20, que ocorrerá no próximo dia 4 e 5 de setembro de 2017. Assegura que pedirá um incremento para a ajuda humanitária e apoio para os refugiados e suas comunidades de acolhida através de instituições financeiras internacionais assim como para combater a imigração irregular.

178 DOBSON, Andrew. Ciudadanía ecológica. *Isegoría*, n. 32, p. 47-62, 2005. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/128982>>.



sustentável, o que constitui a pedra angular para a Economia, o Direito, a Política e a Filosofia para os próximos anos – ao menos até o ano 2030.

Há que se diferenciar a cidadania ecológica da cidadania ambiental. Dobson utilizou cidadania *ambiental* para se referir ao modo em que a relação entre a cidadania e o meio ambiente pode ser considerada a partir do ponto de vista liberal. A cidadania ambiental, portanto, se ocupa do assunto em termos de direitos ambientais; se exerce exclusivamente na esfera pública; suas principais virtudes são as virtudes liberais da razoabilidade e a predisposição de aceitar os argumentos mais convincentes, assim como a legitimidade dos procedimentos; e sua referência se limita às configurações políticas modeladas pelo Estado-nação.<sup>179</sup>

Já a cidadania *ecológica*, se ocupa dos deveres que não possuem caráter contratual; refere-se tanto à esfera pública com à privada; centra-se na origem ao invés da natureza do dever para determinar quais são as virtudes da cidadania; opera com a linguagem da virtude e é, explicitamente, não territorial. Isto não significa que a cidadania ecológica seja mais válida que a ambiental, ou totalmente diferente desta. Do ponto de vista político, a cidadania ambiental e a ecológica são complementares, se organizam em diferentes âmbitos, mas ambas dirigem seus propósitos na mesma direção: a uma sociedade sustentável. Por exemplo, a inclusão dos direitos ambientais nas constituições é uma parte tão importante do projeto político de sustentabilidade como assumir e levar a cabo a responsabilidade ecológica.

Contudo, a cidadania ecológica é conceitualmente mais relevante que a cidadania ambiental. Isto porque a cidadania ambiental não altera substancialmente o conceito de cidadania; sua relação com o meio ambiente segue radicalmente uma vertente liberal e ali se concretiza. A cidadania ecológica, ao contrário, nos obriga a repensar as concepções tradicionais sobre cidadania.

O conceito de virtude é importante para a cidadania ecológica e assim se mantém muito próxima à cidadania cívica republicana. Também se mantém muito próximo a esta quando enfatiza a noção de ‘bem comum’, já que a sustentabilidade ambiental, como objetivo social é facilmente traduzível à linguagem do ‘bem comum’. Assim que, as duas principais tradições sobre cidadania – o liberalismo e o republicanismo cívico – podem se integrar frutiferamente no ‘projeto’ da sustentabilidade ambiental.<sup>180</sup>

A cidadania ecológica tem como efeito global a desestabilização das noções estabelecidas de cidadania. Até agora se costumava trabalhar sobre cidadania através do que a teoria pós-moderna chamou de ‘oposições binárias’, entre as quais as mais comuns são: pública e privada, ativa e passiva, direitos e deveres, territorializadas e desterritorializadas da cidadania. Estas oposições são as que constituem a

179 DOBSON, Andrew. Ciudadanía ecológica, cit. p. 47-48.

180 DOBSON, Andrew. Ciudadanía ecológica, cit., p. 48. Dobson analiza la desterritorialidad ecológica, la huella ecológica, la producción del espacio político, el ámbito privado en la ciudadanía ecológica, entre otras cuestiones.



‘arquitetura’ da teoria da cidadania. Contudo, a cidadania ecológica exige superar essas combinações binárias na medida em que sugere que o âmbito privado é um espaço tão legítimo para a atividade cidadã como o espaço público; quando nega a associação habitual entre cidadania ‘passiva’ e o âmbito privado; e quando revalida as concepções de desterritorialização da cidadania.<sup>181</sup>

El «espacio» de la ciudadanía ecológica no es, por tanto, algo dado por las fronteras de los Estados-nación, por organizaciones supranacionales como la Unión Europea, ni siquiera por el territorio imaginario de una cosmópolis. Más bien es producido por las relaciones materiales y metabólicas entre personas individuales y su medio ambiente. Esta relación da lugar a una huella ecológica, que da lugar, a su vez, a ciertas relaciones con aquellos a los que esa huella afecta.

[...] Las obligaciones de la ciudadanía ecológica se extienden en el tiempo, así como en el espacio, hacia generaciones que aún no han nacido. Los ciudadanos ecológicos saben que sus acciones de hoy tendrán implicaciones para las personas del mañana, y pueden argüir que el generacionismo se asemeja y es tan poco defendible como el racismo o el sexismo.<sup>182</sup>

Um dos grandes desafios que tem a cidadania é deixar de articular-se em torno da possessão de direitos (teoria marschalliana) para situar-se no âmbito dos deveres e das obrigações. A cidadania ‘ecológica’ proposta por Dobson faz ruir posições deste tipo, dando lugar a um novo tipo de configuração de grande importância para a política contemporânea. Os deveres do cidadão ecológico não se dirigem a ninguém de modo específico nem no tempo, nem no espaço.

Las obligaciones de la ciudadanía ecológica se dirigen a cualquiera al que se le deba espacio ecológico. Estas personas pueden habitar el mismo espacio político o no. Así como los problemas ambientales cruzan las fronteras políticas, también lo hacen las obligaciones de la ciudadanía ecológica. Sin embargo, no lo hacen de igual modo que las obligaciones de los ciudadanos cosmopolitas. En el ámbito de la ciudadanía cosmopolita, las obligaciones -y sobre todas la obligación de reconocer la fuerza del mejor argumento-- son recíprocas entre todas las personas. Por el contrario, las obligaciones de la ciudadanía ecológica son asimétricas. Sólo aquellos que ocupen el espacio ecológico de modo que pongan en peligro o restrinjan las posibilidades de otras personas, en el presente o en el futuro, de llevar a cabo posibilidades de acción importantes para ellos, tienen obligaciones de ciudadanía ecológica.<sup>183</sup>

181 DOBSON, Andrew. Ciudadanía ecológica: ¿una influencia desestabilizadora? Trad. de Carmen Velayos Castelo. *Isegoría*, n. 24, p.167-187, 2001. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/50223618\\_Ciudadania\\_ecologica\\_una\\_influencia\\_desestabilizadora](https://www.researchgate.net/publication/50223618_Ciudadania_ecologica_una_influencia_desestabilizadora)>.

182 DOBSON, Andrew. Ciudadanía ecológica, cit., p. 52-53.

183 DOBSON, Andrew. Ciudadanía ecológica, cit., p. 56.



Este é outro motivo pelo qual a resposta ecológica a pergunta “a quem se deve obrigações de cidadania?” difere tanto do liberalismo como do republicanismo cívico e da cidadania cosmopolita: essas obrigações se devem tanto ao futuro como ao presente. Uma decorrência muito importante desses tipos de obrigação ecológica e a quem são dirigidas, é que não apresentam expectativas de reciprocidade.

A cidadania ecológica pode contribuir para a ‘remoralização’ da política. O cidadão ecológico faz o que deve, não tanto como reação a incentivos, mas porque é correto. Nesse sentido, a ideia de cidadania ecológica ajuda a transformar qualquer sociedade em uma mais sustentável. A cidadania ecológica ‘contém’, indubitavelmente, as virtudes da cidadania liberal e da republicana. Como bem aponta Barry:

La ciudadanía, tal y como es vista por la teoría democrática verde, enfatiza el deber del ciudadano de tomar responsabilidad sobre sus acciones y elecciones –la obligación de hacer «lo que a uno le corresponde» en la empresa colectiva de alcanzar la sostenibilidad—. Existe, por tanto, una noción de «virtud cívica» en el fondo de esta concepción verde de ciudadanía. Una parte de esta noción de virtud cívica supone tener en consideración los intereses de los demás, así como estar abierto al debate y la deliberación. Esto implica que los deberes del ciudadano van más allá del ámbito político formal, incluyendo, por ejemplo, actividades como el reciclaje de los residuos, el consumo ecológicamente responsable y la conservación de la energía.<sup>184</sup>

Enfim, a cidadania ecológica introduz mudanças na forma de se entender as noções e os conceitos que se costumam utilizar ao se trabalhar com a cidadania (direitos, obrigações, virtude, território, esfera pública, esfera privada). Os governos usam excessivamente medidas fiscais e outros instrumentos econômicos como mecanismos para dirigir a sociedade a hábitos mais sustentáveis porque sabem que as mudanças nos comportamentos dos cidadãos se conseguem através de um sistema de prêmios e recompensas ou de castigos – que não deixam de ser superficiais. Em troca, os cidadãos ecológicos mantêm um compromisso com determinados princípios e tentarão levar a cabo uma atuação sustentável, por uma questão de justiça, mais que por conveniência.

184 BARRY, John: *Rethinking Green Politics*. Londres, Thousand Oaks, Nueva Delhi: Sage, 1999. p. 231.



## 2 DEMOCRACIA

### 2.1 Conceitos e definições

Se definir o vocábulo basta para conceituar o objeto, a tarefa torna-se bastante simples. Com um rápido passar de olhos pelo dicionário vê-se que a palavra significa, literalmente, poder (*kratos*) do povo (*demos*), então democracia seria “poder do povo” ou “poder popular”. Entretanto, cremos que a etimologia não abrange a essência do objeto, e a conceituação de democracia é uma tarefa muito mais complexa.<sup>185</sup>

Ensina Kelsen que na essência do termo, cunhado na teoria política da antiga Grécia, encontra-se o princípio da liberdade na autodeterminação política, e esse foi o significado com que o termo foi recolhido pela teoria política da civilização ocidental.<sup>186</sup> Então, ainda que retórico e recheado de indagações o melhor aforismo moderno sobre democracia é o estabelecido por Abraham Lincoln em seu famoso discurso de Gettysburg em 19 de novembro de 1863: *Government of de people, by the people, for the people*.

Para Silva, democracia é um conceito histórico,

[...] Não sendo por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem, compreende-se que a historicidade destes a envolva na mesma medida, enriquecendo-lhe o conteúdo a cada etapa do envolver social, mantido sempre o princípio básico de que ela revela um regime político em que o poder do povo repousa na vontade do povo. Sob esse aspecto, a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação que o povo vai conquistando no correr da história.<sup>187</sup>

Referindo-se à complexidade e às armadilhas que levam a uma conceituação, Sartori opta por caracterizar a democracia:

Dizemos democracia para aludir, grosso modo, a uma sociedade livre, não oprimida por um poder político discricionário e incontrolável, nem dominada por uma oligarquia fechada e estrita, na qual os governantes ‘respondem’ aos governados. Há democracia quando existe uma sociedade aberta, onde a relação entre governantes e governados é

<sup>185</sup> Uma profunda análise da democracia exigiria fixarmo-nos no estudo do poder, de sua legitimação e de seus limites, isso porém, desbordaria o objetivo do estudo a que nos propomos. Recomendamos ver: PINILLA, Ignacio Ara. *El fundamento de los límites al poder en la teoría del derecho de León Duguít*. Madrid: Editorial Dykinson, 2006; ROIG, Francisco Javier Ansuátegui. *Poder, Ordenamiento jurídico, derechos*. Madrid: Dykinson, 1997.

<sup>186</sup> KELSEN, Hans. *Escritos sobre la democracia y el socialismo*. Madrid: Editorial Debate, 1988. p. 208.

<sup>187</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 129.



entendida no sentido de que o Estado está a serviço dos cidadãos e não os cidadãos a serviço do Estado, onde o governo existe para o povo e não ao contrário.<sup>188</sup>

Assim também age Sánchez Rubio que foge de uma conceituação preferindo uma descrição:

Por democracia concebimos no solo una forma de gobierno, sino un conjunto de acciones, conceptos y mediaciones que tienen como objetivo posibilitar el poder del pueblo para el pueblo, desde la lucha, la reclamación y la reivindicación de los miembros de una comunidad o sociedad.<sup>189</sup>

A partir desses ensaios, depreende-se que na democracia a cidadania assume a responsabilidade, o dever e o direito de autogovernar-se. Por isso a ideia de democracia se opõe a qualquer forma de omissão, e mesmo a entrega da responsabilidade a um grupo de especialistas ou a um determinado número de cidadãos para agirem em representação no espaço público.

## 2.2 Surgimento e evolução. A democracia nas primeiras organizações políticas

A busca de uma fundamentação para a democracia e a participação política nos clássicos antigos é infrutífera. Por evidente que todos os pensadores tiveram e expressaram sua preocupação com a ética e a justiça dos governantes, contudo não se encontram questionamentos quanto à legitimidade na formação dos governos.

Ainda no século V a.C., *Kung-Fu-Tzu* – Confúcio para os ocidentais – manifestou-se sobre o exercício do poder. Em seus ensinamentos pregava aos governantes que a autoridade não deve ser exercida pela força física e sim pela virtude e pelo bom exemplo. Para o filósofo chinês o governante deveria ser virtuoso, agir com ética e respeito para com os governados.

Platão não acreditava na democracia. Na República expressa dúvidas sobre o poder do legislador, questionando: “quem sabe de fato o homem nunca legisla, e todas as leis são produto da natureza e do acaso. Pode ser que os verdadeiros legisladores sejam as condições econômicas, as consequências da guerra, a peste e a fome”.<sup>190</sup> Para ele a política, a boa condução dos homens em sociedade era uma arte que somente bem poucos dominavam. O ideal, para ele, era uma coletividade governada pelos mais sábios, visto que os pensadores eram uma espécie de sócios humanos dos deuses, os únicos a entenderem os difíceis mecanismos da

188 SARTORI, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* Madrid: Taurus, 2003. p. 43.

189 SANCHEZ RUBIO, David; SENENT DE FRUTOS, Juan Antonio. *Teoría crítica del derecho. Nuevos Horizontes.* San Luis Potosí: Universidad Autónoma de San Luis de Potosí, 2013. p. 152.

190 BARKER, Ernest. *Teoría Política Grega.* Brasília: UnB, 1978. p. 365.



boa regência.

Aristóteles, ainda que afirmasse que a cidade foi criada pelos homens, não questionou a legitimidade do poder político. Ao indagar sobre possíveis governantes, apresenta 5 (as massas, os ricos, os bons, o melhor dos homens, um tirano) destacando os inconvenientes da cada um, sem se preocupar com a legitimidade de cada.<sup>191</sup>

Para Santo Agostinho, o poder político desempenha um papel importante na sociedade terrestre, porque garante a unidade e a segurança dos cidadãos. Assim, pregava que os cidadãos devem trabalhar e viver juntos, dentro de uma ordem, portanto devem submeter-se às leis e à autoridade mesmo que essas sejam injustas, afinal a verdadeira justiça não está nesse mundo. Pregava, pois, a submissão aos governantes sem qualquer questionamento quanto à sua legitimidade.<sup>192</sup>

Tomás de Aquino abordou diretamente a questão do governo e do poder. Em *De regimine principum*, estabelece critérios éticos para os governantes. Defende uma monarquia em estrita justiça, onde o poder está sujeito ao direito natural e que o governante também está sujeito a essa lei. Ao questionar-se se o governo deve ser de muitos ou de um, responde que o poder deve pertencer a uma única pessoa (o rei) que deve ser como um pastor, buscando o bem comum da sociedade e nunca o seu. Argumenta que:

Las abejas tienen una reina y en todo al universo se da un único Dios, creador e señor de todas las cosas. Y esto es lo razonable. Toda multitud se deriva de uno. Por ello si el arte imita a la naturaleza, y la obra es tanto mejor cuanto más se asemeja a lo que hay en ella, necesariamente también en la sociedad humana lo mejor será lo que sea dirigido por uno.<sup>193</sup>

Assim conclui que *la monarquía es el mejor régimen*. Mas condena veementemente a tirania do governante, aceitando, inclusive, sua destituição. O monarca deve ser justo, honrado e virtuoso e cita Salomão: *As ruinas de los hombres son causadas por reyes impíos, porque los súbditos de los tiranos se apartan de la perfección de la virtud*.<sup>194</sup>

Como se observa, não há manifestações teórico-filosóficas sobre democracia nos clássicos antigos. Não obstante, a ausência de uma fundamentação teórica, em termos práticos a democracia e a participação – ainda que de forma incipiente e pontual

191 ARISTÓTELES. *Política. Texto integral*. São Paulo: Martin Claret, 2001.

192 <<http://cyberdemocracia.blogspot.com.br/2008/02/santo-agostinho-e-politica.html>>; STRATHERN, Paul. *Santo Agostinho*. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1999.

193 AQUINO, Tomás de. *La monarquía*. Estudio preliminar, traducción y notas de ROBLES, Laureano y CHUECA, Ángel. 3. ed. Madrid: Techos, 2002. p. 15.

194 AQUINO, Tomás de. *La monarquía*. Estudio preliminar, traducción y notas de ROBLES, Laureano y CHUECA, Ángel. 3. ed. Madrid: Techos, 2002. p. 21.



– floresceram em muitas sociedades, em distintos tempos e lugares. Assim seria um equívoco afirmar-se que ela surgiu pronta e acabada em uma única sociedade. Dahl arrisca-se a dizer que é bem provável que tenha existido alguma forma de democracia e participação em governos tribais, muito antes da história registrada.<sup>195</sup>

Contudo, buscando as origens clássicas, há certa unanimidade em se reconhecer que esta tenha iniciado na Grécia, mais precisamente na ilha de Creta. Como vimos anteriormente, por volta do século XVI a.C., não contavam os helenos com um poder centralizado nem diferenciação de classes. É nesse período que Cabrera situa a origem da participação e o nascimento da ideia de democracia. Tudo começou, ensina, quando estes povos não eram senão um conjunto de tribos entregues à pilhagem e à pirataria. Havia um velho costume de sentarem-se em círculos e colocar-se o saque no meio para repartir entre todos. Pouco a pouco esqueceu-se do saque e foi o poder que se pôs no meio. Mas o poder não se divide, surge então a ideia de que o povo, reunido em Assembleia se constituía no poder, compartilhado por todos para decidir os interesses de todos.<sup>196</sup> Eis a origem de tudo. Esta ideia é ampliada mais tarde, por volta do século IX a.C. quando surgem as *demos*, originando uma nova organização política e social que exigia métodos mais sofisticados de controle e a formação de um governo central com autoridade em toda nova estrutura que estava surgindo. Ensina Dahl que em Atenas o sistema de governo era muito complexo, mas em seu âmago havia uma Assembleia onde todos os cidadãos estavam autorizados a participar. Ali os funcionários essenciais à administração eram eleitos; para outros cargos públicos havia uma espécie de sorteio onde qualquer cidadão poderia ser eleito e todos tinham a mesma oportunidade de servir à comunidade.<sup>197</sup> É esse modelo que vai configurar a *polis* e transformá-la em modelo predominante a partir do século VIII a.C.

Em 265 a.C., Samrat Ashoka Maurya assume o trono do Império Hindu e estabelece profundas reformas políticas no Império. Do poder centralizado e férreo, adotado pelos seus antecessores, passou para um regime que introduziu órgãos de controle das ações do governo, cujos deveres para com os seus súditos foram expressamente definidos, produziu reformas liberais em quase todas as vertentes da vida do Império e criou mecanismos de participação popular no governo. Isso permitiu, por exemplo, o desenvolvimento de um sistema de apelações para dar aos acusados todas as chances para um julgamento revisado, buscando a maior proximidade do ideal de justiça, bem como uma reforma no sistema tributário de modo que cada região pudesse apelar por alívio quando as colheitas e o comércio declinavam. A participação do povo permitiu a criação de “fiscais”, (*mahamatras*) estabelecidos para monitorar as ações do governo.<sup>198</sup>

195 DAHL, Robert A. *La democracia*. Barcelona: Ariel, 2015. p. 12.

196 CABRERA, Juan Manuel. *Democracia y participación ciudadana*. Madrid: Fundación Emmanuel Mounier, 2008. p. 9.

197 DAHL, Robert A. *La democracia*. Op. cit., p. 15.

198 <<http://www.levir.com.br/inst-013.php;pt.wikipedia.org/wiki/Asoka>> <<http://www.sabores-da-india.net16.net/>>





Na Europa dos Norte, os povos vikings provavelmente nada sabiam das práticas democráticas e republicanas desses povos, e seguramente não se importariam com elas. Contudo, ensina Dahl, por volta do ano 600 d. C. surge o costume de reunirem-se os vikings livres (não somente os guerreiros, mas artesãos, pequenos proprietários, agricultores, ...) em uma Assembleia denominada *Ting*. Nesta Assembleia discutia-se a aprovação ou rejeição de leis, resolviam-se conflitos e dispunha-se sobre as futuras ações da comunidade. Aqui também era eleito ou aclamado um Rei, que deveria jurar obediência às leis aprovadas pela *Ting*. Esta prática era tão importante e arraigada na consciência dos indivíduos que, quando os vikings se aventuraram a outras terras, a transplantaram, criando Assembleias regionais (*Althing* - uma espécie de *supra Ting*) que na Islândia, por exemplo, por mais de 300 anos foi a fonte de toda sua legislação; o mesmo ocorreu na Noruega, Dinamarca e Suécia. Estas Assembleias regionais mais tarde se transformaram em Assembleias nacionais, originando o parlamento representativo moderno desses Estados.<sup>199</sup>

Enquanto isso, no Oriente Médio, Şalāḥ ad-Dīn Yūsuf ibn Ayyūb – conhecido como Saladino, uniu todos os povos árabes contra os cruzados e impôs uma derrota aos três mais poderosos reis da Europa: Filipe Augusto (França), Ricardo Coração de Leão (Inglaterra) e Barbarossa (Sacro Império Romano-Germânico) reconquistando Jerusalém para os muçulmanos. Suas vitórias e conquistas somente ocorreram pela unificação de povos árabes e correntes religiosas. Tal feito deve-se a ser Saladino, além de um líder íntegro, ético, cavalheiro e fiel, ser um hábil político. A unificação de correntes tão diversas somente ocorreu por permitir aos líderes tribais, chefes guerreiros e líderes religiosos participarem das decisões através de um Conselho, onde todos eram ouvidos antes da tomada de decisões.

Em 1556, Jalal al-Din Mohamed Akbar – *Akbar, o Grande* – é proclamado imperador mongol. Seu império estendia-se por um vasto território onde existiam várias religiões em permanente confronto (bramanismo, budismo, zoroastrismo, islamismo e cristianismo). Akbar, convencido de que a verdade existia em todas as religiões, mas que nenhuma delas possuía a verdade suprema, aboliu o islão como religião do Estado, obrigando a todos a respeitar a todas as religiões e distribuiu altos postos de governança, obedecendo o percentual da representatividade das religiões. Iniciou a fusão dos feudos e criou um Estado absolutamente laico e liberal, com ênfase na integração cultural. Sua maior marca foi a administração das receitas, que deveria ser proveitosa para os camponeses e para o Estado e eram fiscalizadas por três administradores, representantes do governo e do povo.<sup>200</sup>

Na Europa feudal, a partir do século XI, a vida agrícola e comercial se intensifica,

[india\\_persons\\_ashoka.html](#)>.

199 DAHL, Robert A. *La democracia*. Op. cit., p. 21 e ss.

200 Grande Enciclopédia Larousse Cultural. São Paulo. 1999. V. 1. p. 137, também: <<http://www.dec.ufcg.edu.br/biografias/AbuAkbar.html>>.



aumentando o número de centros urbanos. Logo os habitantes das cidades sentiram necessidade de liberdade e compravam do senhor da terra sua libertação. Outras vezes, a autonomia conseguia-se pela força, havendo lutas violentas contra o senhor. Surgia, assim, o movimento comunal, ou seja, o desejo dos burgueses de obterem liberdade, segurança, isenção de impostos feudais e justiça própria. Esse foi o nascimento das comunas europeias, uma associação de burgueses da mesma localidade que tinham o direito de se governar a si próprios escolhendo seus administradores.

Para Tilly, a partir daí, até o século XIX, encontramos na Europa 04 modelos de embriões democráticos: (1) oligarquias mercantis; (2) comunidades rurais; (3) seitas religiosas e (4) movimentos revolucionários. Das oligarquias mercantis, as cidades-Estado italianas e holandesas, constituíram, até o século XVIII, um bom exemplo. Os burgueses reunidos formavam um corpo de cidadãos entre os quais rodavam os cargos públicos, organizavam a segurança da cidade, os grêmios e convocavam assembleias para deliberar sobre os interesses políticos da cidade. Está claro que o modelo não era perfeito, pois o que realizavam, diz Tilly, era um simulacro de democracia, uma vez que continuavam sendo uma oligarquia urbana. Quanto às comunidades rurais, algumas apresentavam, o que utilizando um oxímoro diríamos, uma oligarquia plebeia. O direito à participação era garantido, os cargos públicos eram rotativos mediante eleição ou sorteio, convocavam assembleias gerais com poder vinculante e procedimentos judiciais para reconsiderar eventual erro para com algum indivíduo ou comunidade. A crítica de Tilly é que nessas comunidades rurais “democráticas” somente aqueles que possuíam alguma propriedade (ou suas viúvas) é que eram considerados cidadãos (peões, servos e crianças não contavam) e, controlavam populações e áreas tributadas, onde não existia cidadania alguma. Algumas comunidades religiosas dos países nórdicos, especialmente aquelas de tradição cristã primitiva e pietista, praticavam uma democracia plena dentro de suas congregações. Proprietário ou não, todos os membros da comunidade eram tratados igualmente. Sucediavam-se nos cargos e nas responsabilidades, submetiam suas condutas à disciplina da comunidade e organizavam assembleias gerais para tomar decisões coletivas. Tais associações prevaleceram na Noruega, Dinamarca, Suécia e Finlândia até o século XVIII e, segundo Tilly, sentaram as bases para o desenvolvimento dos movimentos sociais e das instituições democráticas do norte europeu. Desde a baixa idade média, os movimentos revolucionários europeus, especialmente aqueles oriundos da tradição cristã radical ou pietista, transmitiam uma radical visão de igualdade e coletivismo. Na Inglaterra, quando ainda nem os católicos nem os anglicanos se preocupavam com a questão, uma variedade de protestantes dissidentes, incluindo os cuaqueros e membros da Igreja da Congregação, pressionavam por programas igualitários, reivindicando um governo eleito democraticamente, inclusive com voto feminino. No revolucionário *New Model Army* de Oliver Cromwell, foi estabelecida uma representação por homens



eleitos democraticamente. Também na Revolução Americana os revolucionários organizaram-se em bases de representação democrática. Igual na Holanda, onde no final do século XVIII um forte movimento revolucionário exige ampla participação democrática nos governos locais e nacional.<sup>201</sup>

Outro exemplo interessante vem da Polônia. A partir de 1182 o rei tem seu poder severamente limitado pelos *Sejms*.<sup>202</sup> De acordo com a lei, o rei deveria convocar um **Sejm** Geral (com duração de seis semanas) a cada dois anos, e *Sejms* Extraordinários poderiam ser convocados em tempos de emergência nacional. Esses tinham a decisão final nas matérias sobre a edição de leis, tributos, orçamento e tesouro (incluindo o fundo militar), assuntos externos e nobilitação (distribuição de títulos de nobreza). O rei não poderia aprovar nenhuma lei sem a anuência do *Sejm*. A partir de 1572, com a morte de Zygmunt II, instituiu-se na Polónia um regime de reis eleitos pelo *Sejm*.

Como se denota, com imperfeições, avanços e retrocessos, a ideia, e a própria efetivação da democracia é muito anterior ao comumente apresentado. Contudo, considerando-se a primeira Declaração de Direitos no sentido moderno, a Declaração do Bom Povo da Virgínia, (1776) e a Declaração da Independência Americana (1776) pode-se afirmar que a democracia moderna, como a idealizamos hoje, é uma invenção dos norte-americanos, imediatamente adotada pelos franceses. Mas, como ensina Comparato, a concepção atual é ampliada e aperfeiçoada após a Segunda Guerra, onde o povo efetivamente adquire o direito de tomar decisões políticas de participar da administração pública por meio de referendos e plebiscitos e, em alguns países, até mesmo propor leis ao parlamento e até mesmo de propor emendas à constituição.<sup>203</sup>

### 2.3 Principais formas de democracia: representativa, direta e deliberativa

Democracia é basicamente uma “forma de governo”, um sistema de decisão coletiva. Existem vários modelos de democracia. As categorias de classificação variam segundo os autores. Seguindo Held, podemos diferenciar nove tipos: 1) a democracia clássica: Atenas; 2) O republicanismo: a liberdade, o autogoverno, o cidadão ativo; 3) a democracia liberal: a favor e contra o Estado; 4) a democracia direta; 5) o elitismo competitivo e a visão tecnocrática; 6) Pluralismo, capitalismo corporativo e Estado;

201 TILLY, Charles. *Democracia*. Tradución de Raimundo Viejo Viñas. Madrid: Akal, 2010. p. 61-65.

202 O termo "**sejm**" vem de uma antiga expressão polaca que significa uma reunião da ralé. Sua origem é muito anterior a 1182, mas seu poder político se consolidou no período da fragmentação da Polónia (1146-1295), quando o poder de governos individuais diminuiu e vários conselhos se fortaleceram. O primeiro **Sejm** Geral convocado pelo Rei Olbrazht em 1493 e evoluiu de encontros anteriores regionais e provinciais. Desde então tem se reunido irregularmente, em média uma vez por ano. No sistema político criado pela Constituição da República da Polónia de 02.04.1997, o atual parlamento é constituído pelo **Sejm** (câmara baixa - formada por 460 deputados eleitos em eleições gerais e secretas para um período de 4 anos) e pelo Senado da República da Polónia. <<http://www.sejm.gov.pl/english/sejm/sejm.htm>; <http://opis.sejm.gov.pl/en/index.php>>.

203 COMPARATO, Fábio Konder. *Ética, Direito, moral e religião no mundo contemporâneo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. p. 644-650.



7) da estabilidade do pós-guerra à crise política: a polarização dos ideais políticos; 8) a democracia depois do comunismo soviético; e, 9) a democracia deliberativa e a defesa do público.<sup>204</sup> Não vamos aqui nos estender em uma análise de todos esses modelos.

A versão mais idealizada da democracia ateniense corresponderia à democracia deliberativa, majoritária e participativa. Todos os cidadãos reunidos em praça pública podem fazer propostas sobre o que quiserem, as discutem, apresentam seus argumentos e tomam uma decisão. Entretanto, nossas democracias contemporâneas se situam no outro extremo: as decisões são tomadas por representantes, predominam processos de negociação e existem âmbitos de decisão que ficam fora do jogo de maiorias e minorias, protegidos por direitos e instituições contramajoritárias.<sup>205</sup> Vamos fazer referência aos dois modelos mais significativos na atualidade: a democracia representativa, a democracia direta e a democracia deliberativa.

### 2.3.1 Democracia representativa

A forma de democracia por excelência é a representativa. A representação política, em sentido estrito, é o resultado das eleições a cargos públicos que estabelecem uma relação entre um principal (o votante) e um agente ou mandatário (o representante) que, uma vez eleito tem a obrigação de tomar decisões em nome (e no melhor interesse) do principal. Na representação política democrática, todos os cidadãos elegem pessoas (denominados representantes) para que ocupem cargos públicos (representativos) e tomem decisões em nome e no melhor interesse de todos os cidadãos. O desenho da democracia representativa tem sido considerado por alguns autores – como Dalh – o mais adequado para governar as complexas sociedades contemporâneas.

Na teoria política é habitual fazer-se uma distinção entre autoridade, legitimidade e justiça, como três conceitos com implicações normativas distintas, ainda que interligados. Por autoridade se entende o poder moral que tem o Estado para obrigar aos cidadãos a realizar (ou abster-se de realizar) determinadas condutas, através de leis, independentemente de serem estas normas justas ou injustas. Por legitimidade se entende o poder moral que tem o Estado para fazer uso da força, em caso de desobediência de suas ordens. E por justiça se entende os princípios que regem em uma sociedade a distribuição de bens escassos considerados valiosos pelas pessoas.<sup>206</sup>

A pergunta que surge é de como podemos dotar de autoridade e legitimidade

204 HELD, David. *Modelos de democracia*. 3. ed., trad. M<sup>a</sup>. Hernández, Madrid: Alianza Editorial, 2007, p. 331.

205 Idem, p. 267.

206 LINARES, Sebastián. *Democracia participativa epistémica*. Madrid: Marcial Pons, 2017. p. 33.



o processo de tomada de decisões quando os desacordos sobre a justiça são tão amplos.

O ideal normativo contemporâneo de democracia sobre o qual estão fundadas as denominadas democracias representativas contemporâneas estabelece que as decisões coletivas são obrigatórias porque foram tomadas mediante um procedimento em que todos tiveram a oportunidade de participar, e mais, em uma participação em pé de igualdade. Então, o ideal da democracia representativa é um sistema de governo em que todos os cidadãos adultos têm direito a participar em pé de igualdade nas eleições de representantes políticos, em eleições que são periódicas, competitivas, transparentes, livres e igualitárias (uma pessoa, um voto). Como destaca Linares, “la igualdad política es, pues, el principio rector del ideal estándar de la democracia y de su sucedáneo institucional, la democracia representativa”.<sup>207</sup> Assim a coluna vertebral da legitimidade política é o princípio da igualdade política na tomada de decisões coletivas.

Dahl estabelece cinco critérios ideais que fariam possível cumprir a exigência de que os membros adultos de uma coletividade tenham o mesmo direito a participar nas decisões políticas: 1) participação efetiva: antes de se adotar uma determinada política pela comunidade, todos os membros adultos devem ter a igual e efetiva oportunidade para que seus pontos de vista sobre o tema sejam conhecidos por todos os outros membros; 2) igualdade de voto: quando chegar o momento de se adotar a decisão, cada membro adulto deve ter uma igual e efetiva oportunidade de votar e todos os votos devem ser contados como iguais; 3) compreensão iluminada: dentro de um razoável limite de tempo, todos os membros adultos devem ter igual e efetiva oportunidade de conhecer sobre as políticas alternativas relevantes e suas consequências possíveis; 4) controle da agenda: os membros adultos devem ter a oportunidade exclusiva de decidir como e, se aprovam, que assuntos devem ser incorporados à agenda; 5) Inclusão de todos os adultos, ou ao menos da maioria dos que são residentes permanentes; todos devem ter plenos direitos de cidadania, que estão implícitos nos quatro critérios anteriores.<sup>208</sup>

### 2.3.1.1 Algumas reflexões sobre a legitimidade democrática ou a autoridade das decisões democráticas

Que os sábios (prudentes, virtuosos, preparados) sejam os governantes é uma proposta que, desde Platão, vem se debatendo. A proposta é a de delegar o governo aos especialistas e restringir a democracia. Porque não delegamos o poder àqueles mais preparados se a governança tem o compromisso de decisões mais justas e estes, supõe-se, mais experientes e justos poderiam tomar as melhores decisões.

<sup>207</sup> Idem, p. 35.

<sup>208</sup> DAHL, Robert A. *La democracia*, op. cit.



Linares tentou formular uma teoria da democracia epistêmica, não populista, onde o compromisso estrutural para garantir o direito à participação em pé de igualdade seja complementado com: a) a deliberação entre iguais; b) com oportunidades equitativas para informar-se adequadamente antes da tomada de decisão e, c) com incentivos apropriados para que, aqueles que não estejam seguros de suas convicções, ou que não puderam informar-se adequadamente, possam abster-se de participar.<sup>209</sup>

Há que se reivindicar uma dimensão pragmática da política e propor novas alternativas para os problemas de crise de representação que enfrenta a democracia contemporânea.

Uma importante corrente da teoria democrática contemporânea – que Linares denomina elitismo epistêmico – alerta para o risco de se atribuir à cidadania amplas oportunidades para participar diretamente na tomada de decisões; porque assim, como um timoneiro que deixa na mão dos marinheiros a pilotagem do navio (evocando a metáfora de Platão), o navio pode acabar naufragando e “destruindo-se nos recifes da incompetência cognitiva”.<sup>210</sup> Por outro lado, o timoneiro não pode sozinho conduzir o navio, uma adequada direção exige uma distribuição de tarefas em função do conhecimento e competências de cada um.

Platão, em sua obra *A República*, foi o primeiro a defender expressamente a epistocracia.<sup>211</sup> Defendendo a ideia do rei-filósofo ou filósofo-rei, e a divisão em três classes de cidadãos (magistrados e governantes, guardiões e artesãos/agricultores) sustentou que o princípio de igualdade não deveria ser aplicado para as funções mais relevantes; estas deveriam ser reservadas para a classe com superior conhecimento e virtudes. O compromisso da democracia com a igualdade e a liberdade faz com que os cidadãos opinem preferências baseadas em meras opiniões desinformadas ao invés de forjá-las em um corpo de conhecimento sólido e coerente.

Uma segunda versão da epistocracia, mais moderada, foi a de Stuart Mill, em *Considerações sobre o Governo Representativo* (1861) onde todos tem o direito de participar, mas a vontade de alguns vale mais do que a dos outros (critica o paternalismo político e defende que a democracia é a melhor forma de governo que se pode conceber).<sup>212</sup>

Contudo, um governo de sábios ou epistocrático não é defensável por duas

209 LINARES, Sebastián. *Democracia participativa epistémica*, op. cit.

210 SARTORI, Giovanni. *The Theory of Democracy revisited*. Chatham: Chatham House Publishers, 1987.

211 PLATÓN (380 a.C.) *República*, libro VIII.

212 Outras modalidades de sistemas epistocráticos mais inclusivos são os que pretendem identificar os mais competentes para eleger os que devem governar. Um primeiro enfoque seria o voto plural de Stuart Mill (MILL, J., *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, Madrid, Edición, Librería de Victoriano Suárez, 1861 [1878]), e o sistema de exames prévios para a aquisição do direito ao voto, proposto por Jason Brennan (BRENNAN, J., “The right to a Competent Electorate”, *The Philosophical Quarterly*, n. 61 (245), 2011. p. 700-724).



razões, uma principal outra complementar. A razão fundamental é que a legitimidade democrática não está fundada unicamente na dimensão epistêmica, mas também no valor da igualdade e na liberdade de opção.<sup>213</sup> Estabelecer discriminações *a priori* entre os que mais sabem e os que menos sabem, ainda que possa parecer uma vantagem epistêmica, significaria violar a igualdade de escolha, (assim como o direito moral de equivocarse que vai unido à ideia dessa igual liberdade). Estabelecer uma discriminação, *a priori*, entre os mais competentes e menos competentes resulta uma afronta à igual dignidade e autonomia das pessoas.

Uma segunda razão para rechaçar a epistocracia é que em nossas sociedades democráticas não há “especialistas” em política geral. O conhecimento está distribuído amplamente na sociedade, de forma que não há ninguém a quem se possa atribuir o título de “especialista geral”. Na tomada de decisões sobre um tema ambiental, por exemplo, é importante o conhecimento de engenheiros, geógrafos, juristas, biólogos, entre outros.

### 2.3.2 O atual debate sobre a democracia direta: a teledemocracia e o cibercidadão<sup>214</sup>

Temos analisado algumas modalidades da democracia, como a representativa e a deliberativa. Também temos aludido à possibilidade prática de, em nossos dias, implantar-se uma democracia direta. As possibilidades que a internet e as redes abriram para que os cidadãos possam participar na tomada de decisões, direta ou indiretamente – a renovação dos métodos tradicionais de mobilização da opinião pública, de atuação dos meios de comunicação e do papel dos políticos – permitiu que os cidadãos se sintam partícipes ativos, dando lugar a uma nova modalidade de cidadão, o ‘cibercidadão’ e a uma modalidade de exercício democrático renovada: a teledemocracia, que poderia definir-se como a projeção das novas tecnologias nos processos de participação política das sociedades democráticas. Esta apresenta duas modalidades: a versão ‘frágil’ e a versão ‘forte’, sobre as quais discorreremos a seguir.<sup>215</sup>

213 LINARES, Sebastián. *Democracia participativa epistémica*, cit., p. 53. MARTÍ, José Luis. *La república deliberativa: una teoría de la democracia*. Barcelona: Marcial Pons, 2006. p.170-173.

214 Este ponto já foi exposto por BELLOSO MARTÍN, Nuria. Impacto de las nuevas tecnologías en la política. In: GORZEVSKI, Clovis (Org.). *Direitos Humanos e participação política*. Vol. II, Porto Alegre: Imprensa Livre, 2011. p. 75-106.

215 Neste ponto, sobre a cibercidadania e a teledemocracia em sua versão ‘frágil’ e ‘forte’ seguiremos os ensinamentos de Antonio Enrique Pérez Luño, em sua obra *¿Cibercidadani@ o ciudadani@..com?* Barcelona: Gedisa, 2004.



### 2.3.2.1 A versão 'frágil' da teledemocracia: pode reforçar a democracia parlamentar?

A incidência das novas tecnologias nos processos políticos da democracia representativa parlamentar – classificada como versão 'frágil' da democracia – tem sido cada vez mais ampla nos países avançados. Hoje, é praticamente inimaginável uma campanha eleitoral em que estas não possuam um papel decisivo. Este protagonismo vem se ampliando com a utilização da rede, que abre novas possibilidades e novas formas de exercício da democracia representativa. Entretanto, existem vozes discrepantes que apresentam sérias restrições sobre as possibilidades da teledemocracia reforçar e aprofundar a democracia representativa, como é o caso de Sunstein e Sartori.

O constitucionalista e político norte-americano Sunstein, em sua obra *Republic.com*,<sup>216</sup> reconhece as possibilidades de uma renovação da vida política democrática cimentada na imensa capacidade informativa e comunicativa que traz a internet. Contudo adverte que a rede propicia um tipo de informação e comunicação individualizada e personalizada. Cada usuário constrói seu próprio menu de dados e documentação política, o que pode acabar desembocando em uma fragmentação que dificulta a existência de opiniões e programas políticos coletivos.

Assim, em relação à internet, podemos selecionar as páginas *web* que desejamos consultar, em razão do conteúdo e da ideologia que lhes dá suporte (conservador, liberal, outro). O indivíduo poderá ter acesso e receber informações de um determinado perfil, segundo suas preferências e, não receberá a mínima informação das demais opções ideológicas. Isto acaba limitando sua capacidade crítica e sua objetividade.

Sunstein assegura que um sistema de liberdade de expressão deve contar, principalmente, com duas características: a primeira é que os indivíduos devam entrar em contato com matérias que não tenham previamente escolhido. Isso lhes permitirá conhecer pontos de vista que não haviam imaginado e que poderiam lhes abrir novos horizontes e provocar, inclusive, uma mudança de opinião; em segundo lugar, a cidadania deve ter experiências comuns, pois constituem uma sociedade heterogênea onde os próprios indivíduos têm dificuldades de compreenderem-se entre si mesmos. Considera que uma democracia necessita de uma série de experiências comuns - como conhecer diferentes temas e ideias não previstas nem escolhidas. O sistema em que cada pessoa eleja previamente o que quer ou não quer, representa um perigo para a democracia. As pessoas de mentalidade afim não devem comunicar-se única e exclusivamente com quem opina como elas, pois poderia surgir uma fragmentação social, romper-se-ia o pluralismo e desprezar-se-ia a tolerância. A prática da democracia se forja através de formas de pensamento variadas

216 SUNSTEIN, Cass R. *República.com. Internet, democracia y libertad*. Trad. de P. García Segura. Barcelona: Paidós, 2003.





e distintas, de pontos de vista diferentes que, mediante o diálogo, a comunicação e a compreensão de outras formas de entender a vida, permitam chegar-se a um consenso. O ‘pensamento único’ acabaria com a democracia.

Sartori, por sua vez, critica o que denomina de ‘opinião teledirigida’, partindo da formação de opinião, do governo das pesquisas, de que a imagem também mente. Expressa sua desconfiança nas pesquisas e na maioria das opiniões ali recolhidas, pois assegura: a) são frágeis – não expressam opiniões intensas; b) são voláteis – podem mudar em poucos dias; c) são inventadas – para sustentar alguma decisão; d) produzem um efeito repetidor do que sustentam os meios de comunicação.<sup>217</sup> A isso deve-se agregar o problema da fácil manipulação das pesquisas.

### 2.3.2.2 A versão ‘forte’ da teledemocracia: as novas tecnologias e o atual debate sobre a democracia direta

Como bem lembra Pérez Luño, o debate sobre a democracia direta e a democracia representativa tem suscitado renovado interesse nas últimas décadas, na medida em que as novas tecnologias permitem experiências democráticas (teledemocracia) incidentes principalmente no âmbito da democracia direta, que em épocas anteriores eram impensáveis.<sup>218</sup> Este aspecto constitui um dos grandes desafios para as democracias e para o constitucionalismo do século XXI.

As esperanças depositadas na teledemocracia – que possibilita a operatividade de um poder democrático real e efetivo, sem interferência de entes interpostos que possam deformar ou desvirtuar sua vontade – constituem a conscientização de certo grau de decepção da cidadania com respeito à democracia representativa, na medida que a considera “responsable de haber vaciado de contenido el ejercicio del poder por el pueblo”.<sup>219</sup> Destaca o mestre de Sevilha que as vantagens que a teledemocracia apresenta são várias: a restituição do protagonismo político, dos partidos ao povo; evita as disfunções dos sistemas eleitorais; funciona como fator corretivo das distorções da representação; constituem uma forma de se eliminar a manipulação da opinião pública, entre outros.

Entretanto, ainda que discutível, “o atrativo da democracia direta”<sup>220</sup> também apresenta alguns riscos. A estas questões vamos nos referir a seguir.

217 SARTORI, Giovanni. *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Trad. de A. Díaz Solar. Madrid: Taurus, 1998.

218 PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. Democracia directa y democracia representativa en el sistema constitucional español. In: *Anuario de Filosofía del Derecho*, 2003, p. 63. (Monográfico: Veinticinco años de la Constitución española de 1978. Aspectos jurídicos y políticos). Disponível em: <[https://www.boe.es/publicaciones/anuarios\\_derecho/articulo.php?id=ANU-F-2003...](https://www.boe.es/publicaciones/anuarios_derecho/articulo.php?id=ANU-F-2003...)>.

219 PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. Democracia directa y democracia representativa en el sistema constitucional español. *Ibidem*.

220 A expressão “O atrativo da democracia direta” constitui o enunciado de um dos capítulos da obra de Fishkin, *Democracia y deliberación*. Trad. Cast. De J. Malem Seña, Barcelona: Ariel, 1995. p. 45.



Um considerável número de politicólogos avançou no prognóstico de uma ‘democracia computadorizada’. Pretendem oferecer uma alternativa à democracia parlamentar, baseada na participação indireta dos cidadãos através de um sistema de mediação representativa articulados em formas de partidos políticos, por uma democracia fundada na participação direta e imediata dos cidadãos. Destacam as vantagens que apresenta a participação real e efetiva de todos os cidadãos na tomada de decisões políticas, aspiram, com isso, a descentralização do poder.

O sistema permite maximizar e aperfeiçoar a comunicação direta, sem nenhum tipo de mediação, entre os cidadãos e aqueles que têm o poder político de tomar decisões. Esta defesa da democracia participativa e a desconfiança da democracia parlamentar traz a atualidade algumas das célebres passagens do *Contrato Social* de J.J. Rousseau, onde demonstra a suspeita nos sistemas representativos.<sup>221</sup>

Não menos ímpio se mostrou Marx, um século mais tarde, sobre a democracia parlamentar, quando a concebe como um instrumento pelo qual se decide, a cada quatro ou seis anos, que membro da classe dominante vai representar e pisotear o povo. Frente a esse sistema, exaltou o modelo de democracia direta que, em sua opinião, estava representado pela Comuna de Paris, um governo do povo pelo povo. Contudo, a pretensão de substituir a democracia parlamentar por uma democracia direta ou participativa *more* informática, não oferece tantos riscos e dificuldades.

As NT permitem conhecer mais profundamente os eleitores e saber o que os move, simpatiza ou motiva. As ciber-campanhas permitem uma comunicação mais interativa entre os candidatos e os cidadãos, permitindo organizar melhor seus simpatizantes transformando-os em ciber-militantes ou ciber-voluntários, que impulsionem ações a partir de seu trabalho, suas redes de amigos, etc. Também a captação de fundos econômicos para fazer frente aos gastos das campanhas políticas, mediante doações de simpatizantes, é facilitada pelo uso das novas tecnologias. Ainda, é mais fácil convocar os eleitores para as urnas nos dias de eleições.<sup>222</sup>

Atualmente toda campanha eleitoral exitosa envolve a conjunção de três grandes frentes estratégicas: a) a mediática, centrada no rádio e televisão; b) a territorial, centrada no contato direto com os eleitores e, c) o ciber-espço, pela utilização das novas tecnologias de informação e telecomunicações.<sup>223</sup>

221 Defendia Rousseau a tese de que quanto o povo se dá representantes, deixa de ser livre: “O povo inglês pensa que é livre, mas se engana completamente; somente o é, durante a eleição dos membros do parlamento, uma vez que estes são eleitos, se convertem novamente em escravos”. Rousseau, J.J., 1762; vol.III, cap. XV.

222 VALDEZ CEPEDA, Andrés. Las ciber-campañas en América Latina: potencialidades y militantes. In: CERRILLO MARTÍNEZ, A.; PEGUERA, M.; PEÑA-LÓPEZ, I.; VILASAU SOLANA, M. (Coord.). *Neutralidad de la red y otros retos para el futuro de Internet*, Actas del VII Congreso Internacional de Internet, Derecho y Política. Universidad Oberta de Catalunya, Barcelona 11-12 de julio de 2011. Barcelona: UOC-HUYGERS. p. 539-554.

223 VALDEZ CEPEDA, Andrés. Las ciber-campañas en América Latina, Op. cit., p. 552.



Vamos examinar as principais contribuições da teledemocracia ‘forte’, tanto políticas como jurídicas, na tentativa de tornar viáveis determinadas experiências de democracia direta.<sup>224</sup>

I ) Contribuições políticas.

Seus defensores entendem que, graças às experiências teledemocráticas se reforçará a presença imediata da cidadania em todas as esferas da vida pública.

a) *Operatividade de um poder democrático real e efetivo* – a teledemocracia torna possível que o povo exerça o poder sem mediações ou interferências que possam desnaturalizar sua vontade. Recuperar-se-ia a própria acepção etimológica de democracia: pertencimento do poder (*kratos*) ao povo (*demos*).

b) *Eliminação do protagonismo político dos partidos políticos* – Nas modernas sociedades livres e democráticas se atribui um excessivo protagonismo dos partidos nos processos políticos. Também se considera uma quebra ao princípio da representação democrática quando os partidos realizam ‘pactos contra natura’, isto é, contraem alianças por razões conjunturais de oportunismo em flagrante menosprezo à sua ideologia. Além do sistemático descumprimento de seus próprios programas eleitorais.

c) *Meio para evitar as disfunções dos sistemas eleitorais* - o sistema de listas fechadas ou bloqueadas representa uma limitação à liberdade. Esta limitação impede ao cidadão eleger o candidato que considera mais qualificado para a defesa de determinadas ideias ou interesses.

d) *Fator corretivo das distorções da representação* – na maioria dos sistemas atuais de representação parlamentar, encontramos a infrarrepresentação da mulher, grandes desigualdades no acesso de determinadas minorias em sociedades multiculturais ou, inclusive, a distorção do mapa profissional das sociedades democráticas.

e) *Dificulta e impede a corrupção da democracia representativa* – os partidos políticos, cuja ideologia é mais afim aos interesses dos poderes econômicos contam com maiores possibilidades de financiamento que aqueles cujos programas aludem na limitação ou controle de tais poderes. São duas as principais modalidades de corrupção parlamentar: a estratégia eleitoral e a estratégia legislativa. Na primeira, se utiliza o financiamento para conseguir que seja eleito um candidato favorável às pretensões do corruptor; na segunda, se faz referência aos subornos recebidos por parlamentares corruptos para defender no legislativo, os interesses dos corruptores.

f) *Elimina a manipulação da opinião pública* - é frequente a utilização, por parte de alguns políticos, segundo sua conveniência, da opinião pública para

224 PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. ¿Cibercidadani@ o ciudadani@..com? Op. cit.



legitimar suas próprias decisões políticas referindo-se a pesquisas de opinião de discutível validade científica-sociológica. Com o sistema teledemocrático é possível fazer frente a essas tentativas de manipular a opinião pública na medida em que permite pesquisas instantâneas com a totalidade da cidadania.

## II) Contribuições jurídicas:

A teledemocracia pode contribuir para se superar um dos importantes desafios do Estado de Direito como é a participação real e consciente dos cidadãos no processo legislativo. A legislação deixará de ser uma questão técnica, monopolizada por juristas que, em sua grande maioria, integram partidos políticos representados nos parlamentos. O princípio democrático que concebe a lei como expressão da vontade popular já não será um mero postulado ideal, na medida que refletirá a participação real e efetiva dos cidadãos na aprovação das leis. Contudo, os defensores da teledemocracia legislativa estão conscientes de que a participação cívica em todos os âmbitos da legislação seria disfuncional, reconhecem que a apelação direta à cidadania deveria circunscrever-se às leis que tiverem por objeto a regulação de questões candentes. Matérias tais como a regulamentação do aborto, o terrorismo, a violência doméstica, a contaminação ambiental e o que concerne à qualidade de vida, seriam suscetíveis de debate público. A teledemocracia reforçaria a eficácia normativa da legislação, pois parece lógico que, como os cidadãos participaram de sua elaboração sintam-se mais comprometidos em acatá-la.

Contudo, a teledemocracia 'forte' não está isenta de riscos. A representação ideal de estar bem informado através da rede e, por conseguinte, exercer o voto eletrônico com conhecimento e responsabilidade, não deixa de ser um pensamento utópico. Cada um poderia votar de acordo com seu estado momentâneo passional, o que pode degenerar para o 'cibercretinismo'. A imediatez que oferece a internet poria em perigo o desejável triunfo da razão sobre as paixões.

Assim como apresentamos as vantagens da teledemocracia, convém destacarmos os riscos, tanto políticos como jurídicos que se podem apresentar.<sup>225</sup>

### I) Riscos Políticos:

a) *Perigo de se promover uma estrutura vertical das relações sociopolíticas.* A teledemocracia pode tornar-se um veículo para uma progressiva despersonalização do cidadão e para sua alienação política. A votação ou 'referendum instantâneo e permanente' reforçaria um sistema de 'comunicação vertical' entre cidadãos e governantes, ao invés de favorecer a 'comunicação horizontal'. Desse modo se enfraquecem e se dissolvem os grupos intermediários (partidos, sindicatos, associações, movimentos sociais, cívicos e coletivos, etc.)

225 PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *¿Cibercidadani@ o ciudadaní@..com?* Op. cit.



b) *Perigo de provocar apatia e despolitização dos cidadãos.* A teledemocracia pode trazer em si grandes riscos: de solidão, de isolamento e de letargo, que pode degradar a vida humana que é, por definição social e comunitária, relegado a uma multiplicidade de indivíduos atomizados em seus *bunkers* eletrônicos. Democracia é o governo do povo, o mando do *demos*. Porém o problema é que não nos conformamos com uma democracia representativa, e ambicionamos uma democracia direta, ser diretamente escutados, convertermos em protagonistas. Nesse sentido, Sartori aponta que “a cada incremento do demo-poder deveria corresponder um incremento do demo-saber. De outro modo, a democracia se converte em um sistema de governo onde são os mais incompetentes os que decidem. Quer dizer: um sistema de governo suicida”.<sup>226</sup> Anteriormente, as razões para não se ampliar o sufrágio a todos eram o analfabetismo e a pobreza. A educação possui agora um bom nível, mas cidadão instruído não é sinônimo de cidadão bem informado sobre questões públicas. Educação política é outra coisa: exige um discurso bem trabalhado, argumentado e devidamente arrazoado. Ao contrário, com as novas tecnologias, muitos cidadãos estão simplificando cada vez mais sua capacidade de raciocínio e sua fundamentação discursiva. O *demos* tem diminuída sua capacidade de entender e, conseqüentemente, de saber orientar adequadamente seu destino.

c) *Perigo de que se transforme em um instrumento de manipulação política ou em uma justificativa para a legitimação incondicional do poder.* A ficar o sistema democrático reduzido a um plebiscito permanente, surge o perigo de uma predeterminação dos resultados, pois são bem conhecidas as técnicas para influir sobre as atitudes dos consultados por parte dos detentores do poder.

d) *Suspeita de que possa implicar um esvaziamento até a mercantilização da esfera pública.* O processo de ‘desterritorialização’ da cidadania que propicia a internet, e sua contribuição para forjar uma cidadania virtual planetária, têm como contraponto negativo a submissão da política aos interesses econômicos. Por isso, com a cidadania virtual pode-se supor o desaparecimento da cidadania como participante no poder político e ser substituída por um mero contrato de disfrute de bens e serviços na rede em escala planetária. A internet está criando novas formas de desigualdade – info-ricos e info-pobres – ao estabelecer discriminações graves no acesso e utilização das informações.

## II) Riscos Jurídicos

a) *Pode conduzir a um empobrecimento da elaboração normativa e da própria qualidade das leis.* Nas democracias parlamentares o *iter legis* se constitui na formalidade de debates institucionalizados em comissões ou em reuniões plenárias e o resultado, é quase sempre, fruto da conseqüente

226 SARTORI, Giovanni. *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Op. cit., p.128-129.



apresentação de emendas, muitas das quais contribuem eficazmente para o aperfeiçoamento técnico e material da lei. Em um sistema de democracia direta onde se implantasse a teledemocracia, é impensável a possibilidade de apresentarem-se emendas ou o desenvolvimento aberto de debates, pois é fácil imaginar o bloqueio legislativo que se produziria se milhões de pessoas apresentassem alternativas individuais a um projeto de lei. As condições que Jürgen Habermas denominou ‘situação comunicativa ideal’, de ampla difusão na cultura jurídico-política atual, ganham imediata relevância para configurar o marco de uma correta deliberação. A exigência de liberdade, isto é, a garantia de que não ocorram situações de dominação entre os deliberantes; a necessidade de se estabelecer uma paridade entre eles, de forma que sua deliberação não seja deformada por discriminações ou posições de desigualdade; o requisito de uma leal predisposição de alcançar acordos entre aqueles que intervêm no discurso, descartando qualquer propósito de má fé ou de reserva mental; a capacidade e competência básica dos deliberantes para entender e obrigar-se aos conteúdos de sua intercomunicação; a racionalidade, coerência, consequência e plenitude dos argumentos empregados na deliberação; estes são alguns dos elementos básicos que formam o universo ideal da comunicação e da deliberação e que contribuíram também para reforçar o interesse por uma democracia deliberativa.

- b) *O sistema teledemocrático poderia ser violado pela criminalidade informática.* Os atuais sistemas de segurança da rede não conseguem garantir que não se produzam atentados tendentes à manipulação ou ao colapso de seu funcionamento. A criminalidade informática se caracteriza pelas dificuldades de descobri-la, prová-la ou persegui-la. Os sistemas informatizados são como um “*queso de gruyère*”, pelos enormes vazios e lacunas que ficam sempre abertos a possíveis atentados criminosos. Não se pode, pois, descartar que algum funcionário corrupto encarregado de serviços telemáticos ou mesmo *hackers* possam manipular as pesquisas ou os próprios referendos teledemocráticos. Esses atentados informáticos poderiam inclusive inverter o sentido dos votos, de forma que milhares de ‘sim’ se transformariam em ‘não’. Também poderia ocorrer a violação do segredo do voto, mediante o acesso a chaves que permitiriam identificar o voto individual de cada cidadão.
- c) *A teledemocracia pode atentar contra o direito à intimidade.* Vivemos em uma sociedade onde a informação é poder. É a ‘sociedade da informação’ e a ‘sociedade informatizada’. Mas isso não significa que os cidadãos fiquem inertes ante a coleta, utilização e transmissão de dados que afetem a sua intimidade e ao exercício de seus direitos. A formação escolar e universitária, suas operações financeiras, sua trajetória profissional, seus hábitos de vida,



viagens e diversões, suas compras, sua história clínica ou suas próprias crenças religiosas e políticas se encontram exaustivamente registradas em bancos de dados informatizados, suscetíveis de serem cruzados e oferecerem um perfil completo de sua personalidade.

Por fim, atenção à lição de Pérez Luño: apesar das vantagens que apresenta a democracia direta, não devemos nos esquecer das contribuições da democracia representativa. Esta última é imprescindível para assegurar a deliberação, enquanto a democracia direta é mais eficaz para garantir a participação popular. Daí conclui que, para se oferecer um quadro mais adequado na garantia dos direitos e liberdades no marco do Estado de Direito Constitucional, não se deve optar por um destes tipos alternativos de democracia, há sim que se reforçar sua complementariedad.<sup>227</sup>

### 2.3.3 Democracia deliberativa

Ao longo de sua história a democracia foi acompanhada de qualificativos muito variados, como direta, indireta, representativa, elitista, participativa, congregativa e outros, mas na última década se colocou em evidência a deliberativa. Este termo compreende diversas posições ainda que seus defensores costumem a utilizar para destacar um enfoque político dirigido a uma melhora de qualidade da democracia. Frente a uma democracia contemporânea – representativa ou direta – a qual se considera como um descenso, aos choques de personalidade, a política dos famosos, os debates de titulares e a busca exclusiva de benefícios e a ambição pessoal, os defensores da democracia deliberativa a apresentam como uso político da razão e a busca imparcial da verdade. Como bem destaca Gómez:

[...] La crisis de legitimidad de la democracia liberal condujo a una noción de diálogo como mecanismo de formación o revelación de la voluntad colectiva, con el fin de asegurar la legitimidad en la toma de decisiones, conformando lo que conocemos con el nombre de deliberación política.<sup>228</sup>

Para compreender o que seja o procedimento deliberativo devemos partir do próprio conceito de democracia deliberativa,<sup>229</sup> também conhecida como democracia

227 PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. Democracia directa y democracia representativa en el sistema constitucional español. Ibidem.

228 GÓMEZ, María Isabel Garrido. *Las democracias en la esfera jurídica*. Navarra: Aranzadi, 2013. p. 30. Gómez destaca, acertadamente, que as interpretações da democracia deliberativa não são unânimes e vão se apresentando, ao longo do século XX, diferentes versões de como funcionam os processos do ideal deliberativo, dando mais destaque a vocação universalista, a partir de sua origem kantiana, como e o caso de Habermas – com sua teoria da ação comunicativa – e de Rawls – com sua teoria da justiça.

229 Ver. MARTIN, Nuria Belloso. Repensando la democracia en la perspectiva de las teorías deliberativas: En busca de unos ciudadanos deliberantes. In: MARTÍN, N. Belloso; CAMPUZANO, A. de Julios (Coord.). *El retorno a la sociedad civil: democracia, ciudadanía y pluralismo en el siglo XXI*. Madrid: Dykinson-IISJ, 2011. p. 207-237. También, ver: MARMOL, José Luis Martí. *La república deliberativa. Una teoría de la democracia*. Prólogo de



discursiva. Constitui um sistema que pretende equilibrar a democracia representativa com a tomada de decisões consensuadas. Diferentemente da teoria tradicional da eleição racional proveniente da economia, que enfatiza o ato de votar como instituição central da democracia, os teóricos da democracia deliberativa argumentam que as decisões somente podem ser legítimas se ocorrem como consequência de uma deliberação pública por parte da cidadania.<sup>230</sup> Não se trata de um procedimento de decisão baseado necessariamente no consenso, mas sim de um pré-requisito da votação majoritária sob a premissa de que votar sem discutir não é democrático. Enquanto os liberais sentem-se satisfeitos com a democracia representativa, porque respeita a decisão de quem prefere dedicar a maior parte do seu tempo aos assuntos privados, os republicanos estão mais inclinados para uma democracia deliberativa.

Como corretamente destaca Cortina, o termo “deliberação” nasceu na vida política antes que na vida pessoal. Os cidadãos atenienses que deliberavam em assembleia, antes de tomar decisões, ponderavam publicamente os prós e contras das alternativas possíveis para as diferentes decisões como expressará mais tarde o verbo “deliberar”, do latim “libra”, que quer dizer “balança”. Assim, delibera quem “considera atenta y detenidamente el pro y el contra de los motivos de una decisión antes de adoptarla, y la razón o sinrazón de los votos antes de emitirlos”<sup>231</sup>. Mas, sobre o que se delibera?

En política, según la tradición aristotélica que más tarde prolonga el republicanismo, ante todo sobre lo justo y lo injusto [...] De donde se sigue que con el rótulo ‘democracia deliberativa’ nos referimos a la entraña misma de la democracia, porque si ha de ser el *demos*, el pueblo, el que gobierna, tiene que hacerlo a través de la deliberación, no de la agregación de votos, menos aún de la imposición.<sup>232</sup>

Roberto Gargarella y José Juan Moreso. Madrid: Marcial Pons, 2006.

230 O termo “democracia deliberativa” foi originalmente cunhado por J. M. Bessette, em *Deliberative Democracy: The majority Principle in republican Government*, (1980). Este autor elaborou e difundiu a noção em *The Mild Voice of Reason* (1994). Outros autores que contribuíram para o desenvolvimento do conceito de democracia deliberativa foram Jon Elster, James Fishkin, Dennis Thompson y Seyla Benhabib.

231 CORTINA, Adela. Democracia deliberativa, *Diario El País*, (24.08.04) 2004.

232 Não podemos deixar de fazer referência, ainda que mínima, aos apontamentos de Habermas a respeito do tema. No início dos anos 90, como sabemos, desenvolveu um modelo normativo de democracia que incluía um procedimento ideal de deliberação e tomada de decisões: a chamada política deliberativa. Trata-se de um modelo que responde ao propósito não dissimulado de estender o uso público da palavra e, com isso, da razão prática às questões que afetam a boa ordenação da sociedade. A concepção deliberativa da democracia, aponta que, chegado o momento de adotar uma decisão política, o seguimento da regra da maioria esteja subordinado ao prévio cumprimento do requisito de uma discussão coletiva, capaz de oferecer a todos os afetados a oportunidade de defender publicamente seus pontos de vista e seus interesses, mediante argumentos genuínos e negociações transparentes. A deliberação não deve ser confundida como a mera ratificação coletiva de posições já cristalizadas. Se todas as preferências e opiniões devem submeter-se a um processo de debate, isso significa que todos os atores políticos devem estar abertos a mudar sua posição inicial se, como resultado da deliberação pública, surgirem razões para fazê-lo. Assim não ocorrendo, a discussão fica como um mero trâmite que deve ser cumprido antes da votação, isto é, aplicar mecanicamente o poder da maioria. Daí que seja tão importante a melhora dos métodos e condições do debate, da discussão e da persuasão. É por isso que Habermas não advoga o uso para qualquer das democracias atuais, e sim por uma democracia qualificada, por uma democracia deliberativa que apresenta a opinião política ativa – com suas práticas argumentativas – como o lugar onde se dilucida a legitimidade do sistema democrático, assim como a de seus diversos procedimentos de tomada de decisão. A democracia





O ponto de partida em uma sociedade livre é o desacordo de preferências ou de convicções, e existem três caminhos para se chegar a uma decisão comum: 1) a imposição, que não é um procedimento democrático; 2) a agregação de preferências ou de interesses, que se somam em público e vence a vontade da maioria; 3) a deliberação, que pretende transformar publicamente as diferenças para se chegar a uma vontade comum.

O deliberacionista vê a deliberação como o instrumento capaz de transformar afirmações como “eu prefiro isto” ou “me interessa aquilo” em “queremos um mundo em que tal coisa seja possível”. É a passagem do “eu” ao “nós” através da formação democrática da vontade. O deliberativo valoriza o momento de apresentação das propostas, os argumentos que se expõem, as objeções pelas quais alguns argumentos são rechaçados, o acordo entre as partes acerca de determinados objetivos, o compromisso que cada um assume para levar adiante sua parte e atuar conjuntamente. Contudo, a decisão final normalmente ocorre por votação.<sup>233</sup>

Evidentemente a democracia deliberativa também sofre algumas objeções, vamos aqui destacar quatro:

1) *O elitismo*: a democracia deliberativa costuma caracterizar-se como elitista, pois nem todas as pessoas possuem o capital cultural necessário para ganhar uma discussão ainda que tenham preferências legítimas. Surgem algumas questões: a) qual é a relação entre o acesso equitativo ao processo deliberativo e a distribuição dos ingressos? b) o elitismo que caracteriza a democracia deliberativa tem sido criticado por intelectuais femininas, com o argumento de que a deliberação tem sido historicamente possível porque os homens discutem enquanto as mulheres cuidam dos filhos e se ocupam das tarefas domésticas. c) produzirá a deliberação todos seus bons resultados se tem lugar principalmente no seio de uma elite que se auto seleciona porque possui mais conhecimentos que os outros acerca dos assuntos públicos e está mais preocupada com eles?

---

seria, conforme os pressupostos da teoria discursiva, aquele modelo político em que a legitimidade das normas jurídicas e das decisões políticas, radicaria em haverem sido adotadas com a participação de todos os potencialmente afetados por elas. Admite que, dadas as dificuldades para alcançar a união do ideal e do possível, há que estabelecerem-se certas ‘mediações’ que garantam uma fluida comunicação. Crê encontrar nas instituições constitucionais vigentes (divisão de poderes, vinculação da atividade estatal ao direito e, principalmente, os procedimentos eleitorais e legislativos) um reflexo das exigências normativas de seu modelo político. (Conforme. VELASCO, Juan Carlos. *Para leer a Habermas*. Madrid: Alianza Editorial, 2007) Para ler a Habermas. Madrid: Alianza Editorial, p.106-109) em “queremos um mundo em que tal coisa seja possível”

233 CORTINA, Adela. Democracia deliberativa, op. cit.

Em não raras ocasiões temos assistido a inúmeras reuniões nas quais se debatia entre possíveis opções, com argumentos e contra-argumentos, abrindo um amplo leque de possibilidades até que o emaranhado de opções era tal que se levantava uma voz para dizer: porque não votamos e acabamos logo de uma vez? Martí nos oferece um conceito de democracia deliberativa: “A democracia deliberativa é um ideal normativo, defendido por um modelo teórico de democracia que propõe a adoção de um procedimento coletivo na tomada de decisões políticas com a participação direta ou indireta de todos os potencialmente afetados por tais decisões e baseado no princípio da argumentação, em lugar do voto ou da negociação”. (MARTÍ, J. L. *La república deliberativa. Una teoría de la democracia*. Madrid: Marcial Pons, 2006. p. 314.



O republicanismo tem se caracterizado historicamente pela defesa de uma participação qualificada. Desde Aristóteles, a superioridade da república sobre outros regimes políticos tem se assentado em seu caráter de governo da lei, entendida esta como norma racional acima das paixões e interesses. Para criar esta lei o instrumento apropriado é a deliberação dos cidadãos. Entretanto, a deliberação não está obrigatoriamente vinculada à democracia.<sup>234</sup> Poder-se-ia pensar que efetivamente não é adequado que todos os cidadãos – a maioria dos quais carece das condições intelectuais e morais apropriadas – deliberem. Melhor seria que participassem das deliberações somente uma minoria de pessoas intelectualizadas e moralmente destacadas que são capazes de julgar reflexivamente e de deliberar corretamente. Esta seria uma opção do republicanismo aristocrático, do governo representativo e no fundo da democracia elitista competitiva. Segundo esta tese, ou bem se restringe a cidadania aos melhores, ou bem, supondo-se uma cidadania universalizada, ainda que sejam legalmente e inclusive politicamente iguais, se limitem os cidadãos a escolher os mais capacitados e virtuosos para deliberarem e decidirem em seu lugar.<sup>235</sup>

234 Citamos aqui um exemplo apresentado por F. Ovejero, para esclarecer em que consiste a deliberação. Trata-se condomínios e uma escada, assim: uma pequena comunidade de condomínios se reúne para decidir se instalam ou não um elevador. A mais interessada é uma senhora idosa que vive no último andar e tem muitas dificuldades para subir ao seu apartamento. De outro lado, os casais sem filhos dos primeiros três andares, que com grandes dificuldades econômicas compraram seu apartamento, não estão dispostos a votar uma proposta que lhes exija novos sacrifícios econômicos para instalar um elevador perfeitamente dispensável para eles. Também é de muito pouco interesse a um jovem solteiro economicamente bem sucedido, mas que unicamente tem o apartamento para algum fim de semana que passa na cidade. As regras do jogo parecem claras: a decisão é tomada somente pelos afetados. É uma clara mostra do procedimento democrático. Contudo há alguns aspectos que poderiam ser discutidos. Cada apartamento é uma unidade de decisão e possui um voto, independentemente de quantas pessoas vivam nele. Inclusive, iniciada a discussão, se poderia questionar se deve valer o mesmo a voto do solteiro que apenas eventualmente utiliza o apartamento, lhe importando muito pouco o que ocorre no prédio. Aqui sim, há um aspecto reconhecido do sistema democrático: contam as vozes de todos e contam por igual. Em segundo lugar, há que questionar-se se a decisão deve ser adotada por maioria ou unanimidade. O melhor seria por unanimidade mas isto pode exigir muito tempo até que todos sejam convencidos de que instalar um elevador será benéfico para todos. Se não houvessem interesses conflitantes ou problemas de recursos seria fácil chegar-se à unanimidade, mas basta que um morador se negue para que nada se possa fazer. De fato, conforme a lei vigente, a decisão de se instalar um elevador em um edifício deve ser adotada por unanimidade. Outra possibilidade é que antes de votar se inicie uma negociação entre os moradores, destacando a valorização dos imóveis se ali se instalar um elevador. Aqui o resultado não seria bom ou justo e sim conveniente ou interessante. E quando chegar a hora da votação alguns moradores podem se negar sem ter que justificar sua negativa. Por exemplo, os do primeiro piso, simplesmente porque não lhes interessa, já que jamais utilizaram o elevador. Enfim, em um caso a decisão final pode ser o resultado de um processo de negociação onde se recorre à força (em votos) de cada um. A decisão dependerá dos votos que respaldem a cada uma das opiniões e da regra de decisão. Se basta a metade mais um para que seja aprovada, será muito limitada a capacidade de influir na decisão final das minorias. Em outro caso, na deliberação, a decisão é o remate final de um processo de discussão em que se apela a razões, em princípios aceitáveis por todos. Não se pode dizer: “deve ser assim porque é melhor para mim”. A decisão adotada dependerá do valor dos argumentos que respaldem cada ponto de vista. Por exemplo, não se pode apresentar uma proposta de deliberação que o solteiro rico pague todos os gastos.

235 Nem os defensores da tese da independência como E. Burke defendem uma liberdade absoluta por parte dos representantes, nem os defensores da tese da dependência, como S. Mill, querem converter estes em autômatos delegados, o que anularia a própria relação de representação. (Cf. MARTÍ, José Luis. *La república deliberativa. Una teoría de la democracia*, cit., p. 236). Uma teoria da representação deve responder a estas quatro questões: 1) Quem deve ser o representante?; 2) Como selecionamos o representante?; 3) Qual é o vínculo entre representante e representado?; 4) Como deve se realizar a representação?. Mesmo depois das revoluções liberais, os conceitos de democracia e de representação se distinguiram e, inclusive, se opunham. Depois evoluíram até chegar à ‘representação democrática’, por um lado, e à ‘democracia representativa’, por



2) *A divisão do trabalho*: o tamanho e a complexidade de nossas sociedades atuais impede organizar as tarefas, encargos e funções comunitárias se não tomar-se como critério um princípio estrito da divisão do trabalho. A política requer dedicação, e não podemos pensar que todos os cidadãos estão em condições de destinar tempo e esforço com a política, já que devem compartilhar com suas respectivas profissões, família e demais atribuições. Por isso, da política deve se encarregar pessoas especialmente designadas para esta função: os políticos. Se este argumento já se utilizava para justificar a representação, agora em na sociedade tecnológica e do conhecimento, com maior razão. Este argumento da divisão do trabalho se apresenta como uma questão de eficiência. A isso há que se agregar o argumento da liberdade individual, pela qual não se pode obrigar aos cidadãos a participar de assuntos públicos.

3) *O custo da deliberação*. Os custos podem ser de três ordens: a) de tempo, já que o procedimento deliberativo exige que os participantes exponham e debatam todos seus argumentos a favor de suas preferências; b) de esforços pessoais empenhados, já que os participantes devem interessar-se por assuntos públicos, realizar o acompanhamento das ações de seus representantes, participar das deliberações, etc.; c) econômicos decorrentes de abrir-se a deliberação pública a todos os cidadãos.<sup>236</sup>

4) *Pode realmente a deliberação chegar a ocupar o lugar das votações majoritárias como procedimento decisório?* Para isso se necessitaria: a) que o parlamento e o Senado se convertessem em câmaras deliberativas, para intercambiar propostas argumentadas e que pudessem levar a uma alteração das posições iniciais a finalmente uma vontade comum; b) partidos acostumados a deliberação interna e dispostos a não se deixar levar por critérios meramente eleitorais, defendendo propostas somente para obter votos ou vencer a oposição; c) cidadãos capazes de participar das discussões, com conhecimentos suficientes para tomar decisões bem informados e dispostos a assumir a tarefa que lhes corresponder na decisão comum. A democracia deliberativa é também valiosa porque, através da participação política, especialmente em foros deliberativos, os cidadãos acabam por adquirir uma formação e valores, que não seria possível em um sistema rígido de divisão elitista do trabalho. Ao participar das discussões em

---

outro. O problema desta transformação é que acabou voltando as costas ao legítimo sentido da representação. P. Bachrach, um dos maiores estudiosos do elitismo político destaca que “todas as teoria da elite assentam-se em dois supostos básicos: primeiro, que as massas são intrinsecamente incompetentes e, segundo, que são, na melhor das hipóteses, matéria inerte e moldável à vontade e, na pior, seres ingovernáveis e desenfreados por uma inclinação insaciável de minar a cultura e a liberdade. Portanto, a filosofia elitista tem como corolário a ideia férrea de uma elite criativa e dominante”. (Citação extraída de Martí, José Luis, *ibidem*).

236 MARTÍ, José Luis. *La república deliberativa. Una teoría de la democracia*, op. cit., p. 268-269.

Os mecanismos institucionais de participação democrática-deliberativa podem ser vários. J.L. Martí apresenta os seguintes: 1) direito de petição e iniciativa legislativa popular; 2) mecanismos de participação de associações nas deliberações; 3) consultas e referendos deliberativos; 4) participação nas administrações públicas; 5) Órgãos independentes de participação semidireta: a) conselhos de cidadãos; b) *deliberative polls*; c) *deliberation day*; d) foros deliberativos de associações; e) orçamentos participativos – como o da cidade de Porto Alegre.



assuntos públicos o cidadão também adquire consciência do que é de interesse público e de seu próprio interesse.

Efetivamente é mister a necessidade de abrir-se a deliberação política à cidadania, ao invés de preservá-la exclusivamente para o parlamento. Contudo: a) nem as câmaras foram planejadas para o debate e sim para a votação em bloco; b) nem os partidos políticos vão mudar suas estratégias – basta se observar um debate entre políticos de diferentes partidos sobre determinada questão para se constatar que ali não se debate livremente, que cada um sustenta os pontos de vista de seu partido; c) nem os cidadãos podem aceder em pé de igualdade à opinião pública, nem estão dispostos a assumir a parte que lhes corresponde nos acordos.

Os deliberacionistas continuam citando experiências – escassas e sempre em países em desenvolvimento e em lugares de dimensões controláveis. Orçamento participativo em Porto Alegre (Brasil), Villa del Rosario (Perú), San Joaquin (Chile).<sup>237</sup> Mas, e o modelo deliberacionista para a Europa, Estados Unidos, ou mesmo para as Comunidades Autônomas da Espanha?

Que querem aqueles que seguem propondo na vida pública uma democracia deliberativa? Para Cortina<sup>238</sup> podem ser duas coisas:

1) Que na hora de tomar decisões convém aumentar as negociações com os setores mais atingidos assim como potencializar debates na esfera pública. Mas tudo isso sem modificar nem o funcionamento das Câmaras, nem a estratégia dos partidos, nem a incidência dos cidadãos na vida pública. Esta opção se dá por satisfeita com a política “agregativa”; entende que os diálogos não deixam de ser negociações de interesses em conflito e não possibilidades de transformar preferências privadas em metas comuns. Com esta primeira possibilidade não mudaria nada.

2) Que os cidadãos possam fazer algo mais que somar interesses e prostrar-se à maioria, que aspiram a critérios de justiça para reger suas atuações. Mas tudo isso não se pode improvisar. Deve-se partir de experiências de deliberação a partir das bases da própria sociedade civil: hospitais, universidades, escolas, condomínios, comitês de empresas, prefeituras, associações profissionais. Se, a partir desses núcleos da sociedade civil se levar a sério a busca de metas comuns, não se contentando com a mera negociação e a soma de interesses pode-se avançar para o procedimento deliberativo. Com esta segunda opção se poderia mudar o sistema.

A democracia deliberativa se nutre, na verdade, de uma interação entre a formação da vontade formalmente articulada [...] e a formação informal da opinião, como destaca Habermas.<sup>239</sup> O parlamento é o órgão institucionalizado representativo

<sup>237</sup> CASTILLO, Adolfo; VILLACIENCIO, Hugo. *Hacia una democracia deliberativa. La experiencia del presupuesto participativo/san Joaquín 2004*, Asociación Chilena de Municipalidades, 2005.

<sup>238</sup> CORTINA, Adela. *Democracia deliberativa*, cit.

<sup>239</sup> HABERMAS, Jürgen. [1983] *Conciencia moral y acción comunicativa*. Barcelona: Ed. Planeta-Agostini, 1994.



da vontade popular, mas a gênese da formação da vontade política se encontra nos processos não institucionalizados (partidos políticos, sindicatos, igrejas, foros de discussão, condomínios, ONG's). É nesse âmbito que surgem as necessidades, se elaboram propostas políticas concretas e se controlam a realização efetiva dos princípios e regras constitucionais. Lamentavelmente, não em raras ocasiões, os partidos políticos monopolizaram as iniciativas da sociedade civil, subtraindo da cidadania a oportunidade de definir a efetiva necessidade assim como o controle do cumprimento dos programas.

Nos questionamos se a democracia deliberativa poderia constituir um modelo de democracia com identidade própria ou se, ao contrário, o procedimento deliberativo é um elemento característico da democracia em si, independentemente do modelo de democracia que se trate (liberal, republicana, neoconstitucional, etc.). Nos inclinamos à ideia de que o procedimento deliberativo pode – e convém – ser utilizado em qualquer das diversas formas de democracia. É provável que os cidadãos deliberantes se encontrem mais cômodos em uma democracia republicana, mas próxima do diálogo e da participação, mas isso não significa que não se possa utilizar em qualquer dos outros tipos de democracia. A democracia liberal permanece mais ancorada no individualismo, refugiando-se na própria autonomia, e menos propensa a admitir as argumentações dos outros, mas não está excluída de um procedimento deliberativo. Por sua parte, a democracia neoconstitucional, ainda que continue sustentando a primazia da constituição e dos próprios intérpretes do texto constitucional, também admite a deliberação.

### 2.3.3.1 As instituições da democracia deliberativa

Uma vez sentadas as bases de uma democracia deliberativa, faz-se necessário encontrar formas para aumentar o elemento deliberativo nas democracias modernas. É conhecida a proposta de James Fishkin das “sondagens deliberativas”, que são pequenos foros de cidadãos escolhidos ao acaso, que discutem, se informam e, somente ao final tomam posição a respeito de algum assunto.<sup>240</sup> Dentre as formas

<sup>240</sup> Em uma entrevista realizada por A. Malamud, com Philippe C. Schmitter, sobre a democracia deliberativa (publicada em *Reset* 83, Roma, maio-junho de 2004) destacava este que, a partir de uma conferência realizada por J. Fishkin no Instituto Universitário Europeu de Florença sobre a “sondagem deliberativa”, discutiu-se a possibilidade de utilizar-se a sondagem deliberativa em nível europeu, especialmente no que se referia à convenção constituinte. Mas Schmitter pensou que não era boa ideia por duas razões: 1) em uma sondagem deliberativa é requisito essencial que as pessoas escolhidas por sorteio façam parte de uma unidade sobre a qual todos estejam de acordo. E a Europa não é uma unidade que reúne esta característica; 2) As sondagens deliberativas se referem a medidas políticas específicas, e o problema que se apresentava em nível europeu referia-se a um tema absolutamente amplo e não centrado em duas ou três questões pontuais. Por isso Schmitter apresentou a proposta para a criação de uma “Assembleia de Cidadãos”: uma assembleia convocada por pouco tempo, uma imitação do Parlamento Nacional, de modo que estas pessoas pudessem sentar-se no parlamento durante o recesso legislativo e receber o mesmo salário de um deputado. Deveriam concentrar suas atenções em três temas legislativos. Com tempo suficiente para preparação e deliberação, qualquer grupo de cidadãos deveria estar capacitado para propor uma discussão razoável e produzir uma avaliação sensata sobre um tema relevante. Nem todos poderiam ser eleitos: presidiários e doentes estariam fora. O único pré-requisito é que existisse uma democracia representativa prévia com um nível mínimo de educação e com baixos níveis de discriminação efetiva. Considera que esta proposta poderia



sugeridas para a sua realização estão as seguintes:<sup>241</sup>

a) *Introdução de pesquisas deliberativa.* Ocorre com a seleção aleatória de uma amostra representativa da população, um “microcosmos” do conjunto do eleitorado. Reunir-se-ia esses cidadãos por alguns dias para deliberar sobre determinado assunto urgente que preocupe a população. Previamente se lhes perguntaria sua opinião a respeito. Depois, se trataria de contrastar sua opinião inicial com a final, uma vez que houvessem conhecido outros argumentos, visto as provas e escutado especialistas no assunto. Normalmente o processo de deliberação modifica a opinião. Os resultados seriam publicados para estimular o público a expor com cautela suas próprias opiniões.

b) *Dias de deliberação.* Trata-se de dedicar determinados dias à discussão pública de um assunto candente. Por exemplo, reunir 500 cidadãos em um colégio ou centro cívico para que passem um dia deliberando sobre os candidatos que se apresentaram às eleições políticas. A rádio e a televisão poderiam transmitir esta discussão para que se estendesse a toda população. Para evitar que alguém não compareça por razões econômicas, seria, inclusive, remunerado por este dia dedicado ao debate público.

c) *Jurados de cidadãos.* Seriam convocados por órgãos públicos para expor sua valoração e prioridades políticas em temas candentes, uma vez ponderadas as provas e tomando consciência dos argumentos relevantes. Podem ser utilizados para aconselhar governos sobre uma vasta gama de temas controvertidos: planejamento urbano, política sanitária, reforma do Estado de bem-estar, gastos sociais, etc.

d) *Ampliar os mecanismos de informação dos votantes e da comunicação.* São mecanismos planejados para melhorar a comunicação e a compreensão entre aqueles que tomam as decisões e os cidadãos. Podem combinar as diversas possibilidades que atualmente oferecem as novas tecnologias - TV a cabo, internet, whats app, foros de opinião virtual, etc.

e) *Reforçar a educação cívica* para melhorar a possibilidade de eleições maduras e o financiamento de grupos cívicos e associações que buscam o compromisso com a república deliberativa. É importante que a educação cívica integre a aprendizagem

---

ser incorporada às leis internas do Parlamento para que a soberania popular não fosse afetada. Tratar-se-ia de uma comissão dentro do parlamento, mas composta por não parlamentares. A ideia não é que a assembleia se reúna e debata se determinado projeto é bom ou mau, mas se é bom ou mau dentro do contexto em que está inserido. E sempre deixando claro que a proposta é a de uma democracia deliberativa, não participativa – embora seguramente, a deliberação ecoe como um incremento da participação. Por exemplo. “suponhamos que Berlusconi pretenda aprovar uma lei que lhe permita comprar totalmente a televisão italiana e que possui deputados suficientes para aprovar a proposta. Mas suponhamos que um terço dos deputados pensem ‘um minuto, isto é uma loucura, isto vai completamente contra todos os princípios democráticos de divisão de poder e conflito de interesses’. Então, a aplicação desta lei ficaria suspensa até que se reúna a Assembleia Cidadã.” Tem-se que, para os deputados, seria uma vergonha que se aprovasse tal lei que nem sequer um grupo de cidadãos comuns havia aprovado. (extrato da entrevista, p. 20); Ver também SCHMITTER, Philippe C. El diagnóstico y el diseño de la democracia. *Sistema: Revista de ciencias sociales*, n. 203-204, 2008 (Exemplar dedicado a: Nuevos desarrollos de la democracia). p. 45-53.

241 HELD, David. *Modelos de democracia*, op. cit., p. 351-357.



das crianças, desde tenra idade, para ajudar a desenvolver suas capacidades e fomentar seu espírito crítico e deliberativo.

Para levar adiante as propostas citadas, deve-se contar com o apoio dos partidos políticos, sindicatos, parlamentos, comitês supranacionais e organismos internacionais, associações públicas e privadas, operadores jurídicos e tribunais, enfim, deve-se contar com a participação da classe política e dos cidadãos. Tudo isso levará a uma renovação da democracia representativa que arraigada no consentimento livre e razoado dos cidadãos – a deliberação – acabaria desembocando em uma democracia participativa e deliberativa. As condições para tal objetivo se assentam no pluralismo de valores, no programa de educação cívica, em uma cultura e instituições que respaldem o desenvolvimento de preferências maturadas e, evidentemente, também o financiamento público de organismos e práticas de deliberação e de associações que os apoiem.<sup>242</sup>

Resta ainda o questionamento se a democracia deliberativa constitui uma mudança paradigmática. Como acertadamente profere Held, até onde e até que ponto se entenda a democracia deliberativa como um modelo inovador de democracia ou como uma mudança na forma que se entende e funciona a democracia representativa, é uma questão que deverá seguir se debatendo.<sup>243</sup>

## 2.4 Democracia e *demos* – as voltas com a representação

Para apresentar algumas reflexões acerca da democracia, partiremos da modernidade, das teorias do contratualismo clássico. A concepção do contrato social tinha, evidentemente, como objetivo, justificar o nascimento da sociedade civil e da política. As três linhas principais surgem a partir dos jusfilósofos Hobbes, Locke e Rousseau. O primeiro, Hobbes, se propõe a justificar principalmente a dominação política, que apresenta como a única garantia de paz e estabilidade. Seu pacto social é de união civil e de dominação política mediante a coercibilidade do soberano. Diferente era o posicionamento de Locke, que invocando o direito natural, para marcar o mínimo de onde partir – direitos naturais já no próprio estado de natureza – se propôs a justificar a necessidade de limitar e controlar o poder político. Já Rousseau se baseou em um acordo consensuado - o contrato social – que permitia conservar a igualdade e a liberdade, características do estado de natureza, para construir uma sociedade civil de homens livres e iguais.<sup>244</sup>

242 HELD, David. *Modelos de democracia*, op. cit., p. 361.

243 Idem, p. 362.

244 Em relação ao tema da representatividade no processo democrático a obra rousseauiana é contraditória em alguns pontos já que inicialmente é contrária a possibilidade de uma manifestação democrática indireta para, mais tarde, reconhecer a dificuldade de submeter-se à forma direta de democracia em sociedades complexas, admitindo a possibilidade de uma democracia indireta, isto é, através da representação. A reticência de Rousseau em relação à democracia representativa revela um temor que mais adiante vai se confirmar: o de que na democracia representativa os cidadãos manifestam suas intenções periodicamente e se desvinculam



Desde então, e até hoje, o acordo fundamental que se exprime nesse contrato social foi concretizado, tanto nos antigos como nos modernos Estados, em uma Constituição. A Constituição é o resultado de uma deliberação política – quando não uma simples negociação – em um momento histórico-social determinado, entre forças e valores desiguais, dentro de um amplo espaço democrático formal. Daí que o resultado de tais negociações e coerções, mais ou menos invisíveis, seja necessariamente parcial e induzido a uma ideologia embora suficientemente válido e legítimo para fundar e dirigir um regime democrático, sancionado e, ademais, e isto é decisivo, referendado pelo povo (*demos*).<sup>245</sup>

Um cidadão republicano é o que configura uma democracia, porque os liberais, carecem, inclusive, do conceito que é o primordial para os republicanos: o de comunidade política, existência comum, uma vez que sem comunidade política não há cidadãos, mas indivíduos liberais. Para os liberais o essencial é estar livre de vínculos, é o ideal da não interferência, tanto por parte do Estado como por parte dos demais indivíduos. Representa a primazia do indivíduo sobre todos os demais, com a conseguinte conquista dos direitos civis e políticos. Os direitos civis justificam-se por serem os que garantem a independência do indivíduo.

Os direitos políticos asseguram ao indivíduo planificar sua vida como desejar: pode dedicar-se somente à vida privada (negócios, profissões liberais) ou pode optar por formar parte de uma classe política profissional através da representação política, o que não deixa de ser uma contradição já que, se o indivíduo liberal defende sua autonomia, como pode aceitar que outro indivíduo represente seus interesses políticos? A resposta é bem posta por Carracedo que esclarece que tal desvirtuamento teria como objetivo burlar os interesses do proletariado o que somente se poderia conseguir através da burguesia. Isto é, os burgueses dispõem dos adequados contatos sociais, possuiriam cultura, recursos econômicos e demais condições para exercer o poder político. A preeminência política se completou quando se fixou o modelo indireto de representação, com o qual se afastava o controle popular efetivo.<sup>246</sup>

Por tudo isso, o liberalismo não questiona programas de educação cívico-política, ao contrário, desencoraja toda e qualquer tentativa de participação política dos cidadãos, deixando-a nas mãos de profissionais e especialistas.

Mesmo depois das revoluções liberais os conceitos de democracia e de

---

das decisões importantes tomadas por seus representantes, permitindo que seus assuntos privados sejam decididos, esquecendo (ou transferindo) suas responsabilidades públicas. Através de um processo direto os cidadãos não somente se envolvem mais com os temas que lhes dizem respeito, mas também se vinculam nas decisões tomadas, e não permitem a negociação de seus interesses privados. Ante a dificuldade – ou a impossibilidade – de um regime direto de democracia em grandes Estados, Rousseau acaba “abrindo a porta” a outra democracia, que necessita de mediadores, de delegados ou de representantes, a qual conhecemos hoje como democracia representativa.

245 CARRACEDO, José Rubio. *Teoría crítica de la ciudadanía democrática*. Madrid: Trotta, 2007. p. 130-131.

246 As classes populares constataram rapidamente este predomínio abusivo, o que deu lugar às revoluções (fracassadas) de 1830 e 1848.





representação se distinguiram e, inclusive se opunham. Depois se evoluiu até chegar à representação democrática por um lado e à democracia representativa, por outro. O problema dessa transformação é que acabou manipulando também o legítimo sentido da representação. A representação indireta se diferencia da direta em quatro aspectos básicos:

a) Listas abertas de candidatos – o adequado seria que os partidos políticos apresentassem ao eleitorado listas abertas de seus candidatos, selecionados democraticamente e não designados pela cúpula burocrática. Como assim não ocorre, aos eleitores não resta outra alternativa que a de referendar a designação partidária já que não podem eleger realmente. Em uma lista aberta, elege o eleitor, em uma lista fechada elege quem tem poder no partido;

b) O programa de governo – todo candidato apresenta aos eleitores um programa concreto e uma promessa implícita de que se for eleito atenderá a este programa. Geralmente se trata do programa do partido, com alguns matizes pessoais em atenção a algumas solicitações de eleitores. A diferença é que a representação direta adota este contrato entre representante e representado, direta e abertamente, enquanto na representação indireta o faz como futura intenção, como propaganda eleitoral, já que o único propósito é o que importa é conseguir os votos necessários para ganhar; depois se verá a possibilidade de cumprir algumas das promessas. Em face aos flagrantes descumprimentos sempre se pode invocar os interesses do Estado ou que eram inviáveis;<sup>247</sup>

c) Prestação de Contas – A representação indireta não se sente obrigada a prestar contas aos eleitores. Um deputado federal, por exemplo, representa a nação (ou o Estado), não necessariamente seus eleitores. A representação direta, ao contrário, leva em consideração direta seus eleitores. A representação nacional não ofusca sua vinculação com os eleitores, portanto se está mais disposto à prestação de contas;

d) Renúncia política – Pela lógica da representação direta, um representante deve abandonar seu cargo quando perde a confiança de seus eleitores. (por ex. se não cumpriu o programa ou as ações a que se propôs). Na representação indireta isto não ocorre pois, o representante político deve lealdade ao partido, antes dos eleitores. A lógica é: aqueles que estiverem descontentes com sua gestão que não o reelejam. O problema é que deve-se esperar as próximas eleições e sequer tem-se garantia de que o mesmo vá concorrer.

Entretanto, qualquer que seja o seu modelo, não há nenhuma dúvida de que a democracia é o melhor sistema político que se encontrou até hoje. Como disse Sir Winston Churchill em seu famoso discurso na Câmara dos Comuns em 11 de setembro

247 MARTÍN, Nuria Belloso. Breves apuntes sobre el incumplimiento contractual de una promesa electoral. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, UNISC, n. 27, p. 83-120, jan./jun. 2007.



de 1947: “Ninguém pretende que a democracia seja perfeita ou sem defeitos. Tem-se dito que a democracia é a pior forma de governo, salvo todas demais formas que têm sido experimentadas de tempos em tempos”. Basta vermos os resultados. Para Castillo, a prova está em ver “para onde se dirigem as balsas”. Estas frágeis embarcações que transportam os imigrantes ilegais, em sua maioria, em busca de melhores condições de vida. A prova da direção dessas balsas é um indiscutível indicativo de onde se vive melhor e de qual o sistema político melhor contribui para o bem-estar humano. As balsas não seguem da Espanha para o Marrocos, ou para a Síria, ou da Europa para a África; os balseiros não cruzam o Caribe para escapar dos Estados Unidos e refugiar-se em Cuba; as escaladas no muro de Berlim não eram de Berlim Ocidental para Berlim Oriental. Um número infinito de pessoas joga sua própria vida, com uma alta probabilidade de perdê-la, para trocar de sistema político.<sup>248</sup> Ocorre que a ideia de democracia está indissoluvelmente vinculada às idéias de dignidade, liberdade e igualdade entre os homens, constituindo-se em um corolário de tais princípios, portanto somente em uma democracia os direitos humanos podem ser efetivamente concretizados. O respeito aos direitos humanos está indissociavelmente unido à democracia porque respeitar os direitos do homem significa respeitar sua liberdade de opinião, de associação, de manifestação e todas as demais liberdades que somente uma democracia permite.

Quanto a seu modelo, considerando a impossibilidade prática da democracia direta nos Estados contemporâneos, Castillo aponta a democracia liberal como a mais adequada e apresenta suas características básicas:

1. Trata-se de uma democracia representativa, isto é, o povo não governa diretamente e sim através de seus representantes. Isto obedece tanto a razões práticas, uma vez que o tamanho das sociedades atuais a tornaria inviável, como para evitar o risco de eventual manipulação de alguns cidadãos sobre outros;
2. Se baseia no sufrágio universal, livre, direito e secreto. O sufrágio universal foi introduzido tardiamente nas democracias ocidentais. Reconheceu-se o voto masculino no final do séc. XIX e somente no sec. XX, o sufrágio feminino;
3. É um modelo de democracia baseado no império da lei;
4. No modelo de democracia ocidental vige o princípio da separação de poderes, tendo como base as teorias de Locke e Montesquieu. Divisão de poderes não tanto entre os três tradicionais, mas entre dois poderes fundamentais: o poder de decidir as questões políticas em termos gerais, por um lado, e o poder da execução concreta dessas decisões gerais, por outro.
5. A democracia ocidental é uma democracia respeitosa com os direitos

248 CASTILLO, Manuel Escamilla. Demos y democracia. In: *Anuario de Filosofía del Derecho*. Tomo XXIII. Madrid: BOE – Ministerio de Justicia, 2006. p. 272.



humanos; direitos humanos que, desde o princípio são universais, os direitos coletivos são direitos instrumentais, a serviço dos indivíduos.<sup>249</sup>

Devemos reconhecer, contudo, que a democracia representativa, ante os novos desafios do mundo contemporâneo, passa por dificuldades, abrindo caminho para a democracia participativa. Para Fernández e Sotomayor, um dos desafios da democracia representativa, como sistema de governo, é o incremento de motes que ocorrem fora de nossas fronteiras e nos atingem diretamente (agressões ambientais, narcotráfico, epidemias, deslocamento da produção, fluxo de capitais, conflitos bélicos, etc.). Se a matéria que nos atinge se origina fora de nossas fronteiras, a democracia não pode ficar restrita ao Estado-nação. Outro desafio da democracia representativa é sua própria debilidade para resolver a questão da participação cidadã na vida social. Embora seja evidente que o cidadão comum não conhece sequer o funcionamento da sua prefeitura, o rechaço e a insatisfação ao sistema é contundente, e abre caminho aos novos movimentos sociais.<sup>250</sup>

De qualquer maneira, a democracia, tal como a conhecemos hoje, é uma democracia representativa, baseada no sufrágio universal, livre, direto e secreto, no império da lei, na divisão de poderes e no respeito aos direitos humanos. Suas formas e procedimentos refletem a evolução das sociedades, ao menos a ocidental.

Nino aborda também a questão moral, e depois de uma série de questionamentos conclui pela importância de um governo democrático e a democrática origem das normas. Porque as decisões democráticas gozam de uma presunção de validade moral e isso significa que temos razões morais para cumprir suas determinações. A origem democrática de uma norma nos leva a crer que há razões para cumprir seu conteúdo. Em proporcionarmos estas razões reside a superioridade moral da democracia, já que temos razões para fazer aquilo que temos razões para crer que temos razões para fazer.<sup>251</sup>

Então, como conclui Mosca, a democracia responde àquela necessidade natural do homem de governar e sentir-se governado, não pela força material ou intelectual, mas sobre princípios morais.<sup>252</sup>

249 Idem.

250 FERNÁNDEZ, Ernesto Ganuza; SOTOMAYOR, Carlos Álvarez. *Democracia y presupuestos participativos*. Barcelona: Icaria, 2008. p. 16-17.

251 NINO, Carlos S. La paradoja de la irrelevancia moral del gobierno y el valor epistemológico de la democracia. In: NINO, Carlos S. *El constructivismo ético*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989. p. 113-133.

252 MOSCA, Gaetano. In: BALLESTEROS, Alberto Montoro. *Razones y límites de la legitimación democrática del derecho*. Murcia: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Murcia, 1979. p. 31.



## 2.5 Cidadania ativa, patologias corruptivas e virtude cívica

Na origem de nossa civilização – reportando-nos à Grécia – eram os filósofos que apontavam as características e condições que deveriam reunir os governantes; basta lembrar a *República* de Platão ou a *Política* de Aristóteles. Defendiam que a democracia deveria selecionar os melhores, os mais virtuosos e sábios para velar pelos interesses coletivos.<sup>253</sup>

Como vimos, é tão somente a partir das revoluções democráticas do século XIX, que se vai conquistando progressivamente o direito a uma participação de todos os cidadãos. A base racional em que se sustentavam tais direitos era a de igual condição de todos os indivíduos.

Assim que modernamente o reconhecimento do direito de participação no governo e nos assuntos públicos que delinham o destino da comunidade encontra-se expressamente reconhecido nos principais documentos internacionais<sup>254</sup> e nas constituições da maioria dos Estados Modernos.

Atualmente é contundente e incisivo o argumento de que para democratizar o Estado, qualquer indivíduo, sem especiais requisitos e condições, além da eleição popular, pode participar das atividades de governo. Para Ibáñez é possível que esta situação

*sea un efecto (en principio no deseado) de la llegada de la democracia y su principio igualitario, que habría supuesto una reacción frente al modelo aristocrático de selección de gobernantes, excesivamente elitista o clasista, pero sin ofrecer una alternativa clara al respecto.*<sup>255</sup>

Pode-se atribuir esta tendência a rebaixar as qualidades e atitudes dos governantes aos regimes onde a luta de classes e a ditadura do proletariado demonstraram todo tipo de elites. A isto há que se agregar o enfoque relativista baseado no “vale tudo” ou “tudo é igual”. Como destaca Ibáñez, talvez o problema surja de considerar-se que governar é o mesmo que representar, pois para esta última função somente a eleição dos representados pode e deve bastar. O exemplo claro pode-se verificar nas eleições brasileiras de 2010. A maioria dos partidos selecionou seus candidatos pensando fundamentalmente em “puxadores de votos” (artistas, jogadores de futebol, figuras caricatas, etc...), grandes máquinas eleitorais para alcançar o poder, mas não se preocuparam em prepará-los para exercer o poder com rigor e eficácia. Isto fica para depois das eleições, quando já é tarde para

253 Esta teoria, recentemente, volta a ser sustentada por Harrington, Schumpeter e Sartori, dentre outros.

254 Veja-se a Declaração do Bom Povo da Virgínia; a Declaração Americana sobre os Direitos e Deveres do Homem, artigo 20; a Declaração Universal dos Direitos do Homem, artigo XXI; o Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos, artigo 25.

255 IBÁÑEZ, Alberto J. Gil. Están preparados los políticos para gobernarnos? In: *Notario del siglo XXI*, n. 32. Madrid: Revista del Colegio Notarial de Madrid, 2010. p. 8.



recuperar o tempo perdido ou onde se impõe o pagamento dos favores. Situação igual vive a Europa, especialmente a Espanha. Os partidos nacionalistas tampouco melhoram a situação, pois nestes também não é o mérito e a capacidade o que mais se valora, mas a fidelidade às premissas nacionalistas, além de outros aspectos como o domínio da língua territorial – caso dos Bascos, Catalães e outros.

Os cidadãos não votam no dirigente mais preparado e sim no mais carismático ou naquele que apresentar um *slogan* mais sugestivo. A pergunta que faz é: não deveria o povo se preocupar com a escolha de seus governantes? Esta é uma situação alheia ao interesse do cidadão? Seguramente “*no habrá mejora de la Administración si las propuestas de reforma y exigencias de capacitación afectan únicamente a los funcionarios y demás empleados públicos y no a sus máximos dirigentes políticos*”. Não é nosso objetivo aprofundar no perfil profissional completo a ser exigido dos governantes, mas de forma sintética apresentamos as exigências mínimas sugeridas por Ibáñez: além de uma certa experiência mínima e os lógicos conhecimentos de economia e idiomas (mundo globalizado) requer-se capacidades e habilidades específicas tanto no início de seu mandato (capacidade de liderança, de formar boas equipes e integrá-los no cumprimento dos objetivos, desenho de estratégias e prevenção de riscos a curto e longo prazo) como durante seu mandato (direção eficaz de reuniões, capacidade de aprendizagem, flexibilidade em um entorno mutante, permanente atualização de capacidades e habilidades, iniciativa e capacidade antecipativa, etc..) e na finalização do mesmo (criar pontes para que as funções possam seguir com normalidade, deixar informações ordenadas, etc.).<sup>256</sup>

Em uma democracia, não são importantes somente os valores da educação virtuosa dos cidadãos, mas também as formas e procedimentos, o formalismo e o procedimentalismo.<sup>257</sup> Alguns adotam o “gesto moralizador de intelectual”, crêem estar acima do povo, se atribuem “defensores da pátria” e tendem a esquecer que a democracia dos tempos modernos não funciona a base de valores, mas principalmente, de instituições e procedimentos. Diz Greppi,

*un ejército de moralistas, profetas de corrección política, dan a entender que no es tarea de intelectuales perder el tiempo con los ‘detalles’ de la estructura constitucional de las democracias ‘reales’, que lo importante es despertar sentimientos de solidaridad democrática, hablando al corazón de los ciudadanos y apelando al sentido de responsabilidad de los políticos.*<sup>258</sup>

256 Idem, p. 13-14.

257 Ver MARTÍN, Nuria Belloso. Ciudadanía, democracia, constitución y educación: no basta la afición, se necesita virtud. In: M<sup>ª</sup> Susana Bonetto (Ed.). *En torno a la democracia. Perspectivas situadas Norte-Sur*. Córdoba (Argentina): Universidad Nacional de Córdoba y Grupo Editor, 2009. p. 71-96.

258 GREPPI, Andrea. *Concepciones de la democracia en el pensamiento político contemporáneo*. Madrid: Trotta, 2006. p. 12.



Como destaca Carracedo, chama a atenção que a classe política seja uma das poucas que careça de um código de ética. É certo que outras classes profissionais o possuem (médicos, advogados, jornalistas), entretanto a classe política, tristemente conhecida em muitas ocasiões por casos de desvios e corrupção nem sequer o cogitou. Não necessitam? A realidade nos diz o contrário. Ministros, senadores, deputados, governadores, secretários, prefeitos, vereadores e tantos outros integrantes da classe política encontram-se muitas vezes envolvidos em negócios suspeitos, em questões de tráfico de influências ou no uso de informações privilegiadas, que provocam ceticismo nos cidadãos com relação à classe política. E são estes que devem velar pelo bem comum, por nossos interesses? É o vale tudo para triunfar. Como alertou Montesquieu “quem tem poder tende a abusar dele”, consideram tolos aqueles que atuam com o mínimo de ética. Cada um, segundo seu grau de poder e de influência atua corruptamente. Pode-se iniciar com boas intenções, mas depois, se cria uma espécie de couraça contra a consciência ética, porque “afinal de contas, todos fazem e, portanto, não pode ser tão mal” e se revestem de impunidade.

Evidentemente o povo, os cidadãos também não estão livres de culpa. O *demos* não está devidamente preparado, se deixam convencer pelo líder carismático, por aquele que os meios de comunicação apoiam, por aqueles que ao insistir maciçamente acabam os convencendo.

**Patologias corruptivas** – A corrupção pode ser estudada e analisada sob infinitas perspectivas, o que dificulta sua compreensão e condiciona sua precisão conceitual. Para Leal, trata-se de um fenômeno de múltiplos fundamentos e nexos casuais, tratada por diversos campos do conhecimento (filosofia, ciência política, sociologia, antropologia, economia, ciência jurídica, etc.) daí a dificuldade de sua compreensão e definição.<sup>259</sup> Em sua origem grega, lembra Starling que

a palavra corrupção aponta para dois movimentos: algo que se quebra em um vínculo; algo se degrada no momento dessa ruptura. As consequências são consideráveis. De um lado, quebra-se o princípio da confiança, o elo que permite ao cidadão associar-se para intervir na vida de seu país. De outro, degrada-se o sentido do público. Por conta disso, nas ditaduras, a corrupção tem funcionalidade: serve para garantir a dissipação da vida pública. Nas democracias – e diante da República – seu efeito é outro: serve para dissolver os princípios políticos que sustentam as condições para o exercício da virtude do cidadão.<sup>260</sup>

259 LEAL, Rogério Gesta. *Patologias corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013. p. 81.

260 STARLING, Heloisa Maria Murgel. Ditadura Militar. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 259. Citação extraída de LEAL, Rogério Gesta. *Patologias corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos*. Op. cit., p. 34.



Fernández Garcia lembra que quando falamos em corrupção em sentido amplo, a maioria dos doutrinadores estão de acordo com sua definição:

Nos referimos a aquellos actos que implican, por acción u omisión, la violación de un deber posicional o el incumplimiento de una función específica, en un marco de discreción y con el objetivo de obtener algún tipo de beneficio extraposicional<sup>261</sup>.

Essa definição compreende tanto a corrupção no setor publico como no privado. Se nos restringirmos exclusivamente à corrupção política, uma boa e simples definição nos é dada por García Mexía que refere-se a um comportamento orientado *al uso de un cargo o función públicos en aras de la obtención de un beneficio privado*.<sup>262</sup> Para Njaim seria o abuso de poder que consiste no enriquecimento ilegal ou ilegítimo dos políticos ou, em geral das autoridades – corrupção pessoal – ou o favorecimento ilegal ou ilegítimo as causas ou organizações as quais estão integrados ainda que não se beneficiem pessoalmente (corrupção oficial), graças aos cargos que desenham ou suas conexões com os que os detêm.<sup>263</sup>

De sua parte, Malem Seña oferece um conceito de corrupção que se caracteriza por um conjunto de características: haverá corrupção se, em primeiro lugar, a intenção dos corruptos é obter algum benefício irregular, não permitido pela instituição da qual participa ou presta serviços. Este benefício não necessita ser econômico, pode ser político, social, sexual; tampouco é necessário que este benefício seja imediato. Em segundo lugar, a pretensão de conseguir alguma vantagem na corrupção se manifesta através da violação de um dever institucional por parte dos corruptos. Em terceiro lugar, deve haver uma relação casual entre a violação do dever que se impunha e a expectativa de obter um benefício irregular. Em quarto lugar, a corrupção se mostra como uma deslealdade à regra violada, à instituição a qual se pertence ou a que se presta serviços. Por isso a corrupção dos políticos é tão nociva em uma democracia, já que constitui uma mostra inequívoca de sua deslealdade para com o sistema democrático. A consciência dessa deslealdade faz com que, em quinto lugar, os atos de corrupção tendam a ocultar-se, isto é, são cometidos em sigilo, ou ao menos com grande discrição.<sup>264</sup>

261 FERNÁNDEZ GARCÍA, Julio. Algunas reflexiones sobre la corrupción política. In: FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A.; PÉREZ CAPEDA, Ana Isabel (Coord.). *Estudios sobre corrupcion*. Salamanca: Ratio Legis, 2010. p. 45.

262 GARCÍA MEXÍA, Pablo. *Ética y gobernanza. Estado y sociedad ante el abuso de poder*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008. Citação extraída de FERNÁNDEZ GARCÍA, Julio. Algunas reflexiones sobre la corrupción política. In: FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A.; PÉREZ CAPEDA, Ana Isabel (Coord.). *Estudios sobre corrupcion*. Salamanca: Ratio Legis, 2010. p. 45.

263 Citação extraída de FERNÁNDEZ GARCÍA, Julio. Algunas reflexiones sobre la corrupción política. Op. cit., p. 45.

264 Malem Seña destaca que o esquema conceitual que formula não somente tem a vantagem de oferecer uma melhor explicação das teses em uso, mas que permite atribuir diferentes tipos de responsabilidades aos agentes intervenientes nas distintas corrupções, sem fazer que estas responsabilidades dependam umas das outras. MALEM SEÑA, Jorge F. La corrupción: algunas consideraciones conceptuales y contextuales. *Revista Vasca de Administración Herri-Arduritzako Euskal Aldizkaria*, n. 104.2 (Exemplar extra dedicado a la lucha contra corrupción), p. 27, 2016.



A corrupção política é uma modalidade da corrupção. Seguindo a lição de Malem Seña, os atos politicamente corruptos são aqueles que reúnem as seguintes características: 1) um ato de corrupção implica na violação de um dever posicional. Aquele que se corrompe transgride, ativa ou passivamente, alguma regra que rege o cargo que ostenta ou a função que cumpre; 2) para que exista um ato de corrupção política, deve haver um sistema normativo de caráter político que lhe sirva de referência; 3) um ato de corrupção política nem sempre é uma ação antijurídica, já que dependerá do tratamento que o sistema jurídico apresenta com respeito à regulação de tais condutas.<sup>265</sup>

Já Garzón Valdés apresenta análises do fenômeno sob duas perspectivas: a da modernização e a da moralidade. Para a primeira, define a corrupção como um fenômeno próprio de regimes políticos não evoluídos, isto é, quanto maior for o grau de desenvolvimento ou de modernidade de uma sociedade política, tanto menor será o grau de corrupção nesta sociedade. Lembra que Max Weber já havia sustentado a tese segundo a qual *el dominio universal de la absoluta escrupulosidad en la búsqueda de intereses egoístas para hacer dinero ha sido precisamente un rasgo muy específico de aquellos países cuyo desarrollo capitalista burgués ha permanecido ‘rezagado’ de acuerdo con las pautas del desarrollo occidental*. Algum tempo depois Colin Leys relativizava essa tese: a corrupção não seria uma ‘característica específica’ dos países em desenvolvimento, mas neles existiria uma maior probabilidade de que se produzissem tais atos. Sustenta e conclui Garzón Valdés que a realidade cotidiana dos países altamente industrializados pôs em manifesto a falsidade dessas teses. A segunda perspectiva: a da moralidade, é sustentada por afirmativas como a de Carl J. Friedrich:

---

Aponta dez contextos favorecedores da corrupção: 1) quando o sistema punitivo é ineficaz; 2) quando os atos de corrupção não são tipificados como delitos; 3) Quando as instituições e os órgãos anticorrupção carecem de eficácia, cumprindo função meramente decorativa no plano jurídico-político; 4) quando os juizes não prolatam sentenças condenatórias aos corruptos; 5) quando os juizes se veem obrigados a sentenciar de conformidade com acordos estabelecidos entre o Ministério Público e a defesa dos acusados; 6) quando se confirmam os atos jurídicos que são objeto de acordos corruptos; 7) da mesma forma os incentivos para a corrupção se produzem quando não se recupera, por parte do Estado, os ativos subtraídos ou envolvidos através da corrupção; 8) quando se criam vazias e fúteis comissões parlamentares de investigação para determinar a responsabilidade política por atos de corrupção; 9) a reabilitação política dos suspeitos e inclusive condenados por corrupção, também constitui uma forma de alimentar a ideia de que ser corrupto gera insignificantes custos políticos, ao contrário, produzem certo reconhecimento e êxito político-social; 10) as chamadas ‘portas giratórias’ também facilitam a proliferação da corrupção. Através delas se produz um circular e incessante traslado de pessoas que passam do mercado privado a organismos estatais e destes às empresas de origem, uma vez cumprido seus mandatos. Neste caminho, quando ocupam cargos públicos, costumam beneficiar as empresas de onde procedem e para onde voltarão, generosamente recompensados. MALEM SEÑA, Jorge F. ‘La corrupción: algunas consideraciones conceptuales y contextuales’. Op. cit., p. 35-36.

265 MALEM SEÑA, Jorge F. La Corrupción Política. *Jueces para la democracia*, n. 30, p. 27, 2000. Seña dá especial atenção a corrupção política na medida em que os partidos políticos se constituem o principal ator das democracias contemporâneas. Claro que há outros atores políticos, tais como os movimentos cidadãos, associações de empresários, sindicatos, etc., mas os partidos políticos são organizações complexas que necessitam de recursos elevados para poderem funcionar adequadamente (alto custo de propaganda eleitoral, necessidade de especialistas que lhes ajudem a tomar decisões políticas tecnicamente aceitáveis, descenso dos afiliados e dos militantes políticos). Isso provoca que, em algumas ocasiões, busquem financiamentos irregulares, ou inclusive, ilegais. Uma das atuações mais frequentes tem sido a compensação na concepção de obras públicas (construção de estradas, linhas férreas, portos, aeroportos, edifícios públicos, etc.)





Es posible constatar una 'regularidad' o una regla general y puede decirse que el grado de corrupción varía inversamente con el grado en que el poder es consensuado [...] en aquellas situaciones en donde una apariencia de consenso oculta la realidad coercitiva, hay que contar con la corrupción. El poder del que se supone que es ejercido con el consentimiento de los gobernados pero que se ha transformado en coacción en grado considerable, conduce a la corrupción.

Aqui também contesta Garzón Valdés afirmando que essa correlação entre maior democracia e menor corrupção não é empiricamente sustentável. Lembra que é sabido que havia menos corrupção sob o regime de Stalin que sob os regimes soviéticos posteriores e que as democracias ocidentais abundam de exemplos de corrupção governamental.<sup>266</sup>

O que se observa é que não se trata de um regime ou de um modelo. São os homens, quando se desviam do dever de disporem de sua própria vida ao serviço público, quando se convertem em vítimas da acumulação e se apropriam do bem comum para si mesmos, quando adotam uma atitude negligente ante a participação política e desviam o olhar para os assuntos de interesse privado, quando arriscam a segurança de todos em benefício próprio ou de poucos, enfim, quando a virtude cívica fraqueja, e que se criam as condições para que apareça e se desenvolva a corrupção.<sup>267</sup> Cidadão corrupto seria aquele que é incapaz de reconhecer os reclamos que sua comunidade lhe apresenta, uma vez que prefere, em lugar de sustentá-los, optar pela defesa de seus próprios interesses.<sup>268</sup>

É essa patologia social – como a define Leal – que conduz à indiferença ou à perda de interesse em participar nos assuntos públicos, o que é a causa principal da ruína de uma sociedade civil republicana. A corrupção supõe a reclusão ao espaço privado, deixando os cidadãos ante a possibilidade de serem submetidos a governantes sem escrúpulos que acabarão pisoteando suas garantias constitucionais. É vital atentarmos para o alerta de Simon: se a sociedade entra em processo de corrupção, a vida do indivíduo também se vicia; quando a sociedade é devassa, os indivíduos começam a perder a capacidade de cultivar a virtude que os torna cidadãos de verdade; e se alguém perde a capacidade de cidadão, perde a de homem, porque uma vida humana digna somente pode-se viver sendo cidadão. Por isso um cidadão não deve permanecer passivo ante a destruição de sua cidade, seu dever é atuar para evitar.<sup>269</sup>

266 GARZÓN VALDÉS, Ernesto. El Concepto de corrupción. In: ZAPATERO, Virgilio. (Comp.). *La Corrupción*. Mexico: Mexico D.C, 2007. p. 11-13

267 SIMON, María I. Wences. Republicanismo cívico y sociedad civil. In: SAUCA, J. María; SIMON, María I. Wences. *Lecturas de la sociedad civil. Un mapa contemporáneo de sus teorías*. Madrid: Trotta, 2007. p. 194.

268 OVEJERO, Félix; MARTÍ, José Luis; GARGARELLA, Roberto (Comp.). *Nuevas ideas republicanas. Autogobierno y libertad*. Barcelona-Buenos Aires-México: Paidós, 2004. p. 25.

269 SIMON, María I. Wences. Republicanismo cívico y sociedad civil. In: SAUCA, J. María; SIMON, María I. Wences.



González comenta uma grande dificuldade que se apresenta no combate à corrupção: ocorre que a vítima se dilui, não há um sujeito diretamente afetado, ao tratar-se de um dano coletivo, todos os cidadãos são prejudicados, mas nenhum percebe o dano na primeira pessoa, de forma mediata, junto a si. Ao contrário, sentem que o fato é alheio e distante, ao afetar a todos não afeta a nenhum em particular. Não afeta a propriedade privada de ninguém. As vítimas da corrupção não costumam mobilizar-se motivadas pela indignação ou comoção, como ocorre nos casos de crimes contra crianças, bárbaros ou cruéis, onde pressionam os poderes públicos por um endurecimento no sistema penal.<sup>270</sup>

Contudo, as consequências da corrupção são demolidoras, não unicamente do ponto de vista ético, mas também da perspectiva econômica, social e política. A corrupção, afirma Fernández García, é um monstro que tudo devora.<sup>271</sup> Os Direitos Humanos e os Direitos Fundamentais dos cidadãos são profundamente afetados pelos atos de corrupção e, evidentemente, os indivíduos mais necessitados serão os mais atingidos, na medida em que hospitais reduzem o atendimento, escolas reduzem vagas, assistência social reduz pessoal e investimentos, programas sociais são abandonados, tudo porque os recursos foram ilicitamente desviados para atender interesses vis de alguns. A ocorrência dessa situação pode levar a outra forma de corrupção, que afetará a sociedade como um todo, levando-a justificar comportamentos condenáveis, aos poucos alterando a cultura ética e moral. Isso se dá quando um cidadão ‘precisa’ subornar o médico para atender seu filho antes dos demais, ou oferece algo ao funcionário da escola para conseguir uma vaga para seu filho. O meio justifica o fim? E essa atitude, como um câncer contamina a sociedade, que começa a aceitar atitudes corruptivas.

Pode-se dizer, então, que a usurpação do patrimônio público, a corrupção e todas as demais patologias corruptivas, na maior parte das vezes, surgem e se desenvolvem diante do silêncio, da conivência e da cumplicidade da sociedade.<sup>272</sup>

E a corrupção atinge duramente a cultura moral da democracia, pois corrói a confiança dos cidadãos nas instituições e afeta seu otimismo na administração do Estado. Pensadores republicanos advertem que, com a chegada da corrupção, há terra fértil para que germine um governo despótico que tentará perpetuar-se mediante a sistemática destruição da virtude cívica. E, quando este poder atinge seus objetivos, começa um processo de desnutrição que torna anêmica a consciência civil, tal como ocorre em muitas sociedades atuais, cujos habitantes aceitam silenciosamente

*Lecturas de la sociedad civil. Un mapa contemporáneo de sus teorías.* Op. cit., p. 194.

270 PARRA GONZÁLEZ, Ana Victoria. Medios, opinión pública y corrupción. In: FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A.; PÉREZ CAPEDA, Ana Isabel (Coord.). *Estudios sobre corrupcion*. Salamanca: Ratio Legis, 2010. p. 45.

271 FERNÁNDEZ GARCÍA, Julio. Algunas reflexiones sobre la corrupción política. In: FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A.; PÉREZ CAPEDA, Ana Isabel (Coord.). *Estudios sobre corrupcion*. Salamanca: Ratio Legis, 2010. p. 43.

272 LEAL, Rogério Gesta. *Patologias corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013. p. 217.



práticas ilícitas por parte de um governo de homens que sigilosa e astutamente vão afastando o governo das leis. A verdadeira definição de República deve ser o império das leis e não dos homens.

E, como bem alerta Touraine, a democracia está sempre ameaçada pelos regimes autoritários e totalitários, mas há outra séria ameaça, que não procede de nenhum poder onipotente que reduza a sociedade a sua vontade, mas surge da própria sociedade quando já não vê na ordem política outra coisa do que burocracia arbitrária ou corrupção.

Corrupção, diz, é o termo mais exato se admitirmos que a democracia deve ser representativa e, portanto, as forças políticas e os partidos em particular, devem estar a serviço dos interesses sociais e não servir a si mesmos. Passando ao largo da corrupção pessoal de certos políticos, assevera que a corrupção mais perigosa para a democracia é a que tem permitido aos partidos políticos acumular recursos tão consideráveis e tão independentemente da contribuição voluntária de seus membros que lhes permite eleger os candidatos que lhes interessam, rindo, desse modo, do princípio da livre escolha dos candidatos pelos filiados. Que não há democracia sem partidos e sem atores políticos é algo que ninguém nega. Mas a partidocracia – como Touraine define a situação – destrói a democracia, privando-a de sua representatividade e a conduzindo ou ao caos, ou à dominação de fato por grupos econômicos dirigentes, à espera da intervenção de um ditador. Por fim alerta: o perigo da partidocracia é grandessíssimo no momento em que, em um país, os atores sociais se fragmentam e se debilitam.<sup>273</sup>

Peces-Barba sustenta que um das características mais estáveis que identificam a modernidade é a distinção entre a ética pública e a ética privada. O fim a alcançar, ou o objetivo da ética pública, moralidade do direito ou justiça,

*es orientar la organización de la sociedad para que cada persona pueda alcanzar el desarrollo máximo de las dimensiones de su dignidad: capacidad de elegir, capacidad de razonar y de construir conceptos generales, capacidad de dialogar y de comunicarse, y capacidad para decidir libremente sobre su camino para buscar la salvación, el bien, la virtud o la felicidad. Este último aspecto es el que directamente se refiere a la ética privada.*<sup>274</sup>

Destaca, ainda, que os conteúdos da ética pública, situados no primeiro nível são sempre procedimentais, isto é, não estabelecem condutas para a salvação, nem regulam conteúdos de bem, virtude ou de felicidade, campo que corresponde à ética privada.<sup>275</sup>

273 TOURAINE, Alain. *Qu'est-ce que la démocratie?* París: Librairie Arthème Fayard, 1994. p. 126/128.

274 PECES-BARBA, Gregório Martinez. Ética pública y ética privada. In: *Anuario de Filosofía del Derecho*. T. XIV. Madrid: BOE - Ministerio de Justicia, 1997. p. 534.

275 Esquemáticamente Peces-Barba destaca as seguintes dimensões:



Contudo, a corrupção é tão antiga quanto a vida em sociedade, aliás, afirma Benito Sánchez que *se trata do segundo ofício más viejo del mundo*.<sup>276</sup> Também para Malem Seña, a corrupção é um fenômeno que existiu em todas as épocas, percorreu todos os sistemas jurídicos-políticos e não se encontra um único canto deste planeta onde seja desconhecida.<sup>277</sup> Resalta que:

*Parece ser uma constante histórica la existência de um maridaje, no siempre bien avenido, entre la política y el dinero. Tanto la uma como el outro se buscan mutuamente com el fin de mantener, assegurar o incrementar sus respectivas áreas de influencia. Y tanto la uma como el outro exploran caminos no siempre legítimos para alcanzar esse objetivo.*<sup>278</sup>

Seguindo essa reta linha, Gil Villa afirma que a corrupção é tão velha como o homem e que esse comportamento sempre acompanhou a humanidade. Apesar disso, lembra que nossos sistemas sobreviveram e se desenvolveram, então parece que o fenômeno não é tão grave e vital assim como entendemos; nossa época tende a exagerar devido a mecânica dos sistemas políticos democráticos ocidentais modernos, que estabelecem o império da lei.<sup>279</sup>

Estudos e pesquisas internacionais como o *Bribe Payers Index*, realizado pela ONG Transparência Internacional, demonstram que nenhum país esta livre das práticas de corrupção. O fenômeno atinge tanto a países como Suíça, Suécia, Austrália ou Áustria, (ainda que minimamente) quanto as grandes potências exportadoras como a China, Rússia e Índia (de forma contundente).<sup>280</sup> A América Latina e a África têm sido duramente atingidas por este câncer social, mas a corrupção infesta tanto os países desenvolvidos como os subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. O financiamento da política, a realização de grandes obras públicas, o tráfico de armas e inúmeras atividades mercantis privadas são exemplos comuns de práticas que ocorrem na

1. Dimensão de limitação do poder: (a) submetimento do poder ao direito (Estado de direito, Estado constitucional). Considera que não há ruptura entre os dois modelos. O Estado Constitucional é um Estado de Direito aperfeiçoado; (b) direitos humanos individuais, civis e políticos, que possuem como objetivo criar âmbitos de autonomia individual e favorecer a participação social e política dos indivíduos.
2. Dimensão de organização de poder: (a) separação funcional de poderes; (b) separação territorial de poderes (autonomias, federalismo); (c) sistema parlamentar representativo; (d) Independência do poder judiciário; (e) neutralidade da administração; (f) garantia da constituição (Tribunal Constitucional).
3. Dimensão de promoção através do poder: direitos econômicos, sociais e culturais. Satisfação das necessidades básicas (educação, previdência social, saúde, etc.).
4. Dimensão de funcionamento do poder. Neste âmbito é relevante a análise dos princípios da maioria e da negociação, que devem atuar conjuntamente. p. 543.

276 BENITO SÁNCHEZ, C. Demelsa. Notas sobre la corrupción transnacional. Sus efectos y su combate. In: FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A.; PÉREZ CAPEDA, Ana Isabel (Coord.). *Estudios sobre corrupcion*. Salamanca: Ratio Legis, 2010. p. 237.

277 MALEM SEÑA, Jorge F. Comercio internacional, corrupción y derechos humanos. In: CAMPUZANO, Alfonso de Julios. (Ed.). *Dimensiones jurídicas de la globalización*. Madrid: Dykinson, 2007. p. 141-154.

278 MALEM SEÑA, Jorge F. La corrupción política, p. 26.

279 GIL VILLA, Fernando. *La Cultura de la Corrupción*. Madrid: Maia Editores, 2008. p.19-20.

280 [www.transparency.org](http://www.transparency.org)



Europa, Japão e Estados Unidos. As denúncias de casos de corrupção nos partidos políticos, nos sindicatos, na administração pública em todos os níveis e, mesmo nos congressos está se convertendo em prática habitual.

O atual processo de globalização contribui para agravar ainda mais esse panorama, já que aguça fatores econômicos que operem em situações cada vez mais assimétricas. A tecnologia, que dispõe o sistema financeiro internacional, facilita aos meios de pagamentos e à rapidez das cobranças que se modernizem, potencializando as transações internacionais, mas também facilita a lavagem de dinheiro.

A isso se acrescenta a debilitação geral do Estado quanto a ineficácia punitiva às modernas formas delituosas, que podem ser planejadas em um lugar, executadas em outro e obter o benefício em um terceiro, através de entidades bancárias de diferentes lugares.

As manifestações da corrupção são variadas e afetam diversos interesses, de maneiras diferentes. A corrupção administrativa, mercantil ou judicial se apresenta com peculiaridades específicas, de maneira que tanto sua compreensão como as medidas de controle devem ser, também, particulares.<sup>281</sup>

**Virtude cívica** - A virtude cívica não é algo natural no homem. O republicanismo cívico não professa que a natureza humana seja boa, ao contrário, reconhece que a virtude é um bem escasso. Daí a preocupação de como formar cidadãos virtuosos, isto é, como fazer com que os cidadãos se comprometam com uma vida pública ativa e priorizem o bem comum sobre o particular. Em um Estado democrático é necessário um marco legal e institucional mínimo que promova a virtude. A educação possui um papel vital para se alcançar este objetivo. Mas não basta unicamente um desenho institucional; o *demos*, o povo, a sociedade civil, deve comprometer-se com tal objetivo, aceitando tanto a autonomia como o autocontrole, o debate como a construção do consenso.

Com propriedade Leal defende que a deliberação pública, realizada fora do âmbito estatal constitui a base de legitimação para as ações políticas de gestão do interesse público e permite a todos os potencialmente envolvidos o poder de opinar comunicativamente ante uma decisão a ser adotada. Assegura que onde estiver ausente a capacidade de manifestação da vontade do cidadão como artífice de sua própria história, se reforça a situação de anomia societal no âmbito do poder institucionalizado e de seu exercício, fortalecendo a situação confortante dos encastelados nas hordas da máquina estatal.<sup>282</sup>

281 Ver MALEM SEÑA, Jorge F. *Globalización, comercio internacional y corrupción*. Barcelona: Gedisa, 2000; e LAPORTA, Francisco; ÁLVAREZ, Silvia (Ed.). *La corrupción política*. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

282 LEAL, Rogério Gesta. *Patologias corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013. p. 206-208.



Contudo, lembra Subirats, há uma forte e importante corrente de ascetismo, sobretudo no que concerne à opção que preconiza aumentar a participação, considerando que, ante a urgência, a complexidade e a gravidade dos problemas que enfrentam as sociedades modernas, não há espaço para “alegrias” participativas. Essas resistências insistem que: (a) a participação aumenta a lentidão na tomada de decisões; (b) aumenta os custos na tomada de decisões; (c) não incorpora necessariamente valores à decisão; (d) provoca um excesso de particularismos; (e) somente leva em consideração o curto prazo; (f) enfraquece as instituições e os partidos políticos. Ademais, os cidadãos de fato não querem participar, quando participam, o fazem de forma muito inconstante, os que participam são sempre os mesmos, na maioria das vezes ao participarem defendem unicamente seus próprios interesses.<sup>283</sup>

É uma sociedade constituída de indivíduos ativos, que designamos como sociedade democrática, entendendo como tal, não a sociedade que possui um regime político denominado de democrático, mas aquela sociedade organizada a partir de parâmetros instituídos por indivíduos participativos e incorporados em todas as instituições dinâmicas da mesma sociedade. O modelo da sociedade, ensina Fernández-Largo, é responsabilidade de todos seus membros e somente quando estes estão integrados nos diversos elementos do tecido social que podemos falar de uma sociedade participativa e de indivíduos ativos. Somente quando as instituições de exercício do poder político estão abertas a todos os cidadãos é que teremos uma sociedade democrática e promotora dos direitos humanos.<sup>284</sup> Cidadania então, nesse âmbito, pressupõe um conceito de participação já que não mais se concebe a figura do cidadão passivo, pois

*los ciudadanos no deben ser sólo sujetos pasivos de las potestades públicas, sino que deben aspirar a ser legítimos colaboradores y protagonistas de la propia Administración para la gestión de los intereses que les afectan.*<sup>285</sup>

Mas, em que pesem as inúmeras formas de participação social disponíveis, o comodismo e a apatia dos atores sociais é evidente. E isso está profundamente enraizado em nosso caráter cultural. Ocorre que o Estado, para constituir-se, para manter-se e se fortalecer, avançou tão profundamente na jurisdição privada, e de forma tão marcada, que sucumbiu o particular a essa contundente intervenção estatal. Vivemos a clara primazia do Estado sobre o individuo, com o consequente

283 SUBIRATS, Joan. Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas. In: FONT, Joan (Coord.). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, 2001. p. 37-38.

284 FERNÁNDEZ-LARGO, Antonio Osuna. *Los derechos humanos. Ámbitos y desarrollo*. Salamanca: San Esteban; Madrid: Edibesa, 2002. p. 41.

285 Rodríguez-Arana In: DELPIAZZO, Carlos E.. Dimension tecnologica de la participacion del administrado em derecho uruguayo. In: LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Administração Pública e Participação Social na América Latina*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005, p. 118.



esquecimento da autonomia da vontade e da autodeterminação. Vivemos o paternalismo estatal em todas as esferas da sociedade e assim também se aceitou e se atribuiu ao Estado a responsabilidade de governar nossas vidas. Práticas seculares introjetaram no imaginário social a ideia de que o Estado é o responsável pela satisfação dos desejos e das necessidades sociais e individuais.

Este Estado, bem intencionado e paternalista, gera cidadãos heterônomos e dependentes, com as consequentes sequelas psicológicas que produz. Cortina esclarece o porque:

*El sujeto tratado como si fuera heterónimo acaba persuadido de su heteronomía y asume en la vida política económica y social la actitud de dependencia pasiva propia de un incompetente básico. Ciertamente reivindica, se queja y reclama, pero ha quedado incapacitado para percatarse de que es él quien ha de encontrar soluciones, porque piensa, con toda razón, que si el Estado fiscal es el dueño de todos los bienes, es de él de quien ha de esperar el remedio para sus males o la satisfacción de sus deseos.*<sup>286</sup>

Pode-se então afirmar que o Estado paternalista gera um cidadão dependente, não crítico, passivo, apático e medíocre. Longe dele está o pensamento da livre iniciativa, da responsabilidade e da criação.

Seguindo a mesma linha, mas referindo-se especificamente à situação brasileira, Leal justifica a apatia da cidadania:

O problema é que, historicamente, no Brasil, até em face das particularidades de exclusão social, miserabilidade e fragilização de sua cidadania, o Estado fora chamando para si, de forma concentrada, um universo de atribuições com caráter protecionista, paternalista e assistencialista, promovendo ações públicas de sobrevivência social com poucas políticas preventivas, educativas e de cogestão com a sociedade dos desafios daqui decorrentes, induzindo a comunidade a uma postura letárgica e de simples consumidora do que lhe era graciosamente presenteado, sem nenhuma reserva crítica ou constitutiva de alternativas das mazelas pelas quais passava e ainda vive.<sup>287</sup>

Por outro lado, para quem governa sem a ética intenção de fazer o bem coletivo, mas apenas de defender meros interesses privados, a omissão popular é providencial, já que, quando não há cobranças ou participação/fiscalização, os administradores atuam a seu bel-prazer, enquanto que os administrados assistem a tudo de forma apática. Isto acaba por fortalecer o caráter assistencialista dos governos, de modo

286 CORTINA, Adela. *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. 3. ed. Madrid: Alianza Editorial, 2009. p. 71.

287 LEAL, Rogério Gesta. *A quem compete o dever de saúde no direito brasileiro? Esgotamento de um modelo institucional*. Trabalho inédito. 2008.



que enquanto todos tiverem “pão e circo”, ninguém irá cobrar mais nada. Porém, esta concepção, de mera participação passiva, como dito, enfraquece a democracia e fortalece o surgimento das patologias corruptivas. Afinal já nos referimos anteriormente que:

Cidadania pressupõe democracia, liberdade de manifestação, contestação, respeito ao indivíduo, à sua cultura e à sua vontade. Mas não só os modelos autoritários inibem a cidadania. Nas democracias, o assistencialismo, o paternalismo e a tutela do Estado, aceitos que são pela maioria das pessoas por comodismo, também não permitem o desenvolvimento de uma cidadania plena, porque cidadania plena não pode ser dada ou outorgada, só é alcançada pela participação, pela luta e pelo empenho dos próprios indivíduos interessados.<sup>288</sup>

Em resumo, é claro o déficit, por parte da sociedade, de um firme envolvimento no âmbito decisório dos Estados. Essa omissão e passividade indubitavelmente abrem caminho para que homens sem alma se apropriem das coisas públicas, para a execução de políticas públicas equivocadas, para as tributações injustas, os direitos sociais sonegados, os privilégios de grupos, as desigualdades e injustiças sociais, a inoperância dos governos.

## 2.6 A crise da democracia

A autonomia e a autodeterminação é a matéria que forja a cidadania moderna - como sustentava Marshall. E para conseguir-se concretizar esta cidadania, há certos elementos que são básicos, tais como um conceito igualitário de pessoas (pessoas consideradas como seres livres e iguais, responsáveis por suas ações), a regulação democrática da vida pública (incluídos o consentimento, a deliberação e a votação) e a necessidade de garantir que, efetivamente, se deseja proteger esta igualdade na participação, deve-se dar especial atenção àqueles que carecem da capacidade plena de participar, de atuar nas instâncias de poder e nas instituições políticas (isto é, deve haver uma relativa proteção social).<sup>289</sup> A democracia torna possível que se possa desenvolver adequadamente a cidadania. Entretanto, modernamente, vem se discutindo que a democracia está em crise. Isto significa que a cidadania também está em crise? O termo crise é utilizado muito frequentemente e aplicado a numerosos conceitos: crise do direito, crise econômica, crise de valores e tantos outros. Convém analisar que é justificada sua utilização na democracia. Para examinar esta questão vamos enumerar as cinco principais ameaças que enfrentamos.

288 GORCZEVSKI, Clovis. Direitos Humanos, Educação e Cidadania. In: LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato dos. *Direitos sociais e políticas públicas - desafios contemporâneos Tomo 5*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005. p. 1285.

289 HELD, D.; PATOMÄKI, H. Diálogo entre David Held y Heikki Patomäki. Los problemas de la democracia global. *Papeles*, n. 95, Trad. de B. Wang, 2006. p. 92. Disponível em: <[www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/.../95/Dialogo\\_Held\\_Pottomaki.pdf](http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/.../95/Dialogo_Held_Pottomaki.pdf)>.





Em primeiro lugar, há diversas opiniões que sustentam que a democracia é um luxo prescindível, ou inclusive como um mau sistema de governo, inferior a certas formas de autoritarismo. Assim, frente aos economistas que sustentavam que a democracia era condição necessária para o desenvolvimento de uma economia de mercado e para poder alavancar um crescimento econômico, a decolagem da China comunista-capitalista demonstra que estavam equivocados e, inclusive, demonstra que a democracia pode ser menos competitiva. Defensores da justiça marxista ou socialista continuam sustentando um regime como o cubano de Fidel Castro como se a democracia fora um luxo de segunda ordem, que deveria estar subordinada à consecução da igualdade socioeconômica ou inclusive, que se trata de um dos mitos inventados pelo imperialismo capitalista norte-americano.

Uma segunda ameaça para a democracia é a globalização (econômica, cultural, social e, também política). A globalização é um processo inexorável, portanto o recomendável é analisar seus efeitos perniciosos para tentar neutralizá-los. Um dos mais negativos é o esvaziamento de poder das instituições políticas do Estado-nação. Temas como a mudança climática, a segurança nuclear, o terrorismo global e outros, levaram a que nossos governos e parlamentos cada vez tenham maiores dificuldades para regular e frear esses desafios e perigos, e de assegurar o bem estar dos cidadãos. O surgimento de novas instituições internacionais ou globais, o fortalecimento das já existentes, e o convencimento de que ainda são necessários e mais fortes organismos políticos globais, conduz a um esvaziamento do poder local. Isso leva a ideia de que a democracia é fundamentalmente um ideal de distribuição horizontal de poder. Os Estados e governos atuais seguiram detendo o poder, assim como os governos municipais, mas esta situação evoca a conveniência de se desenvolver novas estruturas democráticas.

O terceiro problema, que deve enfrentar a democracia atual, é o do populismo. Não se trata de uma nova forma de exercer a democracia posto que tem sido uma constante ao longo da história. É degeneração demagógica a serviço da manipulação do povo com a intenção de levá-lo a obedecer a um tirano em potencial. Os exemplos são muito claros: Maduro na Venezuela, Kirchner na Argentina, Berlusconi na Itália, Le Pen na França e Trump nos Estados Unidos. Este e outros exemplos são expoentes de uma perigosa tendência antidemocrática.

O populismo, diferentemente de como normalmente é apresentado, não é o contrário do governo das elites. Trata-se, sim, de uma variante do governo das elites: se baseia na manipulação da informação e nos juízos da cidadania e o faz a serviço de uma determinada elite. O populismo é sempre contrário aos ideais democráticos. Seus líderes se apresentam como baluartes da democracia e da participação do povo, mas quando chegam ao poder não se preocupam, por introduzir bons mecanismos de participação deliberativa democrática e de estabelecer governos abertos e transparentes (Berlusconi e Trump são dois bons exemplos dessa maneira



de proceder). Alguns mecanismos que utilizam a manipulação da cidadania são o racismo, a exclusão de imigrantes, o medo frente à insegurança e o terrorismo, o que acaba desembocando uma repressão dentro do Estado e nacionalismo excludente.

Um quarto perigo para a democracia é a revolução digital e tecnológica. A revolução digital pode levar a consequências negativas, tais como as novas possibilidades de dominação digital por parte das grandes companhias tecnológicas, bem como ao esvaziamento da privacidade humana e ao surgimento de novas modalidades de desigualdade entre inferricos e infopobres. Mas também pode trazer grandes efeitos positivos, como abrir novas formas de comunicação e portanto de deliberação, dando lugar a um novo modelo de cidadania: o cibercidadão.<sup>290</sup>

Uma vez identificados os perigos e ameaças que provocam situações de crise na democracia, vamos nos deter na análise da crise da democracia por excelência em nossos dias, a representativa.

## 2.7 A crise da democracia representativa

A nova ordem mundial surgida a partir dos anos 80 do século XX, levou os Estados a uma profunda crise, obrigando-os a rever seus pilares; evidentemente que, como parte do sistema, a democracia representativa também entra em questionamento.

Há algumas décadas se fala e cada vez com maior insistência de uma crise de representação política que seria responsável pela fragilização da participação cidadã nos rumos do Estado e conseqüentemente da democracia contemporânea. Sim, muitos sinais nos levam a pensar que os regimes democráticos se debilitam. Na verdade, os Estados estão se debilitando, mas nosso objetivo não é analisar a situação dos Estados e sim discutir a democracia.

A queda do muro de Berlim, em 1989, simbolizou o colapso dos regimes estabelecidos na Europa do Leste, o que levou a se imaginar que a democracia se estenderia amplamente a partir desse momento, especialmente com a participação ativa da cidadania na tomada de decisões políticas. Entretanto as coisas não ocorreram bem assim, e para Alday isso, provavelmente, decorreu de dois fatores: (a) a integração europeia ou latino-americana, fez com que o cidadão fosse levado

290 MARTÍN, Nuria Beloso. Nuevas tecnologías: proyecciones sociales, iusfilosóficas y políticas. In: VILLAR, A. Murillo; PAREDES, S. Bello (Coord.). *Estudios Jurídicos sobre la Sociedad de la Información y Nuevas Tecnologías*. Libro conmemorativo del XXº Aniversario de la Facultad de Derecho, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Burgos, 2005. p.151-172; também, ver PEREZ LUÑO, Antonio Enrique. *¿cibercidadania o ciudadanía.com?*, cit.. Em que pesem as dificuldades de controlar o uso de dados no ambiente da informação, há uma tendência de converter-se o espaço virtual da Internet em um lugar onde as pessoas possam praticar sua cidadania virtual com uma participação imediata na deliberação política, através da votação eletrônica. O autor analisa as modalidades dessa suposta 'teledemocracia', mostrando suas vantagens frente às deficiências da democracia representativa, mas também advertindo de seus graves inconvenientes. Lembra que esta democracia 'direta' comporta também o perigo de uma democracia vertical, onde os partidos e líderes políticos podem influenciar indevidamente na opinião do cidadão além de manipulações diversas, distorcendo o sistema.



cada vez para mais longe do lugar onde se tomam as decisões que diretamente o afetam; assim, sua participação no processo de tomada de decisão se tornou cada vez menor; (b) o processo de globalização fez com que a economia essa fugisse do controle dos Estados e, portanto, do jogo político onde são chamados a participar os cidadãos.<sup>291</sup>

Além dessas causas “macro”, Aliende apresenta outras, que seguramente contribuem para a chamada crise da democracia:

- a) Falta de transparência e de legitimidade dos partidos políticos;
- b) O declínio de filiações e identificação dos cidadãos com os partidos políticos;
- c) A crescente volatilidade eleitoral;
- d) A diminuição da participação política em geral e em particular a abstenção eleitoral;
- e) A ausência de relação e de responsabilidade dialética entre os eleitos e eleitores;
- f) A falta de receptividade da classe política das demandas dos cidadãos;
- g) Os problemas de governabilidade no contexto da globalização e a chamada ‘crise do Estado’;
- h) Falta de autênticas lideranças da classe política.<sup>292</sup>

Esses fatos fazem com que muitos setores da cidadania sintam certo rechaço com relação aos instrumentos tradicionais de participação, próprios da democracia representativa. Este rechaço se traduz em descrédito da política e, conseqüentemente, na baixa participação eleitoral. O que se está demandando é mais e melhor democracia. Arguem o modelo tradicional de democracia representativa por que: (a) limita a participação em votar a cada 4 ou 5 anos; (b) suas instituições estão afastadas da cidadania e de seus interesses; (c) seus poderes são estabelecidos através de um sistema de partidos, com pouca democracia interna, cada vez com menos debates e mais mídia; (d) produz políticos profissionais; e, (e) ao invés de cidadãos o sistema gera consumidores e súditos.<sup>293</sup>

291 ALDAY, Rafael Escudero. Activismo y sociedad civil: los nuevos sujetos políticos. In: SAUCA, J. María; SIMON, Maria I. Wences (Ed.). *Lecturas de la sociedad civil. Un mapa contemporáneo de sus teorías*. Madrid: Trotta, 2005. p. 256. Ver também MARTIN, Nuria Beloso. Movimientos sociales actuales? Emancipación o resistencia? In: *Direitos fundamentais e justiça*. Porto Alegre: Revista de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. n. 12, jul./set. 2010. p. 25-77.

292 ALIENDE, José Manuel Canales. Algunas reflexiones sobre la representación y la participación ciudadana en el ámbito local. In: ALZAMORA, Manuel Menéndez. *Participación y representación política*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010. p. 267.

293 FERNÁNDEZ, Ernesto Ganuza; SOTOMAYOR, Carlos Álvarez. *Democracia y presupuestos participativos*. Barcelona: Icaria, 2008. p. 17-18.

Para aprofundar o tema da crise da democracia representativa, ver também: ALIENDE, José Manuel Canales. Algunas reflexiones sobre la representación y la participación ciudadana en el ámbito local. In: ALZAMORA, Manuel Menéndez. *Participación y representación política*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2009. p. 266-302; MARTINÉZ, Antonia. Representación política y calidad de democracia. In: MARTINÉZ, Antoni (Coord.). *Representación y calidad de la democracia en España*. Madrid: Tecnos, 2006. p. 13-36; NADALES, Antonio Porras. *El debate sobre la crisis de la representación*. Madrid: Tecnos, 1996.



Seguindo a reta linha, Touraine apresenta uma razão a mais para a fragilização da democracia. Ocorre que, igual aos regimes autoritários, os sistemas democráticos estão submetidos às exigências do mercado mundial que é regulado e protegido por acordos entre os principais centros de poder econômico. Esse mercado mundial aceita igualmente e sem restrições a participação de países que possuem governos autoritários duros ou regimes autoritários em decomposição, assim como regimes oligárquicos e os regimes democráticos. Esse reconhecimento igualitário no âmbito internacional, assim como uma classe política cujo objetivo primeiro é a manutenção de seu próprio poder, quando não o enriquecimento pessoal de seus membros, é uma das razões da baixa participação política, o que denominamos de uma crise de representação política.<sup>294</sup>

A consciência de cidadania se debilita porque os indivíduos se sentem mais consumidores que cidadãos, mais cosmopolitas que nacionais, sentem-se marginalizados ou excluídos em uma sociedade onde não são ouvidos, quer por razões sociais, econômicas ou políticas.

Assim, alerta Touraine, fragilizada, a democracia pode ser destruída, ou de cima, por um poder autoritário, ou de baixo, pelo caos, a violência e a guerra civil, ou por ela própria, pelo controle exercido sobre o poder pelas oligarquias ou por partidos que acumulam recursos econômicos ou políticos para impor sua eleição aos cidadãos, reduzidos ao simples papel de eleitores.<sup>295</sup>

Também Bobbio, ao analisar o *Futuro da Democracia*,<sup>296</sup> apresenta o que denomina de promessas não cumpridas da democracia, que auxiliam no descrédito do modelo. Indica como uma promessa não cumprida a representação dos interesses. A democracia moderna, nascida como democracia representativa, deveria ser caracterizada pela representação política, isto é, uma forma de representação na qual o representante sendo chamado a perseguir os interesses da nação não pode estar sujeito ao mandato vinculado. Contudo, a representação dos interesses sobre a representação política tem se instalado na maior parte dos estados democráticos, entre os grandes grupos de interesses contrapostos e o parlamento. Tal sistema se caracteriza por uma relação triangular na qual o governo, idealmente representante dos interesses nacionais, intervém unicamente como mediador entre as partes sociais e, no máximo, como garantidor do cumprimento do acordo realizado. Este modelo nada tem a ver com a representação política, é sim uma expressão típica de representação de interesses.

Uma outra promessa não cumprida, e que leva a democracia ao descrédito, refere-se à derrota do poder oligárquico. Afirma que, a julgar pelo número de leis

294 TOURAINE, Alain. *Qu'est-ce que la démocratie?* Paris: Librairie Arthème Fayard, 1994. p. 22-23.

295 Idem.

296 BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 29 e ss.



aprovadas anualmente, cada cidadão deveria exprimir seu voto ao menos uma vez ao dia. Esta impossibilidade é suprida pela democracia representativa, mas esta já é, por si mesma, uma renúncia ao princípio da liberdade como autonomia, e o preço pelo empenho de poucos e a indiferença de muitos. Reforça a ideia, citando Schumpeter, que a característica de um governo democrático não é a ausência de elites, mas a presença de muitas.

Refere-se, ainda, ao espaço limitado como outra promessa não cumprida. Para se aferir o desenvolvimento da democracia, a pergunta primeira deve ser: onde se vota? É certo que já se conquistou o sufrágio universal, contudo, unicamente para legitimação e controle das decisões políticas, em sentido estrito, ou do governo propriamente dito. Mas, há democracia no cotidiano do cidadão? Na multiplicidade de seus papéis específicos como membro de uma igreja, como trabalhador, estudante, soldado, consumidor, etc.? Vê-se que o âmbito de atuação da democracia e participação é ainda muito restrito.

Bobbio ainda refere como promessa não cumprida da democracia a eliminação do poder invisível. Lembra que a democracia, nasceu com a perspectiva de eliminar para sempre das sociedades o poder invisível e dar vida a um governo cujas ações deveriam ser públicas e transparentes. Invocando a situação particular da Itália – onde afirma que o poder invisível é visibilíssimo – refere-se à atuação das máfias, da maçonaria, dos serviços secretos e outros similares no exercício e controle do poder. Com o não controle dessas instituições estamos diante de uma tendência contrária às premissas: a tendência do máximo controle dos cidadãos por parte do poder ao invés do controle do poder por parte dos cidadãos.

Por fim, mais uma promessa não cumprida, que diz respeito à educação dos cidadãos. Narra que, nos discursos sobre democracia, nunca esteve ausente o argumento segundo o qual o único caminho para transformar o súdito em cidadão seria pela educação, e que esta surgiria no próprio exercício da democracia. A realidade tem nos mostrado a não concretização dessa aspiração. Nas democracias mais consolidadas observa-se a apatia política e um crescente desinteresse dos cidadãos pela coisa pública. Bobbio lembra Mill quando este afirma que a democracia necessita de cidadão ativos, enquanto os governos, em geral preferem cidadãos passivos. Esta situação é bem exemplificada por Enguita quando lembra que a burguesia francesa, impondo-se contra a Igreja e as elites tradicionais, alardeava a ideia de educação generalizada – fazia porque necessitava dela para enfrentar o poder da Igreja, preparar e garantir seu próprio poder e conseguir a manutenção da nova ordem que se instalava. Por outro lado, temia as consequências de educar demasiadamente aqueles que, na realidade, iriam continuar ocupando os mais baixos níveis da sociedade, pois isso poderia despertar neles ambições indesejáveis, transformando o povo, talvez, em contestadores do novo sistema, portanto novos



revolucionários, pondo em risco a nova sociedade que se formava.<sup>297</sup>

Esclarece, contudo, que, as promessas não cumpridas são justificadas porque o projeto político democrático foi idealizado para uma sociedade bem menos complexa que a atual e que as transformações ocorridas na sociedade civil dificultaram sobremaneira sua realização. Destaca três alterações/obstáculos ocorridos, que dificultaram o cumprimento das promessas:

Primeiro a mudança das sociedades de uma economia familiar para uma economia de mercado e de uma economia de mercado para uma economia protegida, planejada, controlada, planificada. Com isso aumentaram os problemas políticos que exigem competências técnicas. Os problemas técnicos exigem, por sua vez, especialistas, um número cada vez maior de técnicos especializados. Assim o governo dos técnicos aumentou desmesuradamente. Ora, diz, tecnocracia e democracia são antitéticas, pois, a democracia parte do pressuposto que todos devem decidir sobre tudo, enquanto a tecnocracia, ao revés, exige que sejam convocados para decidir apenas aqueles poucos que detêm conhecimentos específicos.

Uma segunda alteração ocorrida, não prevista, foi o gigantesco crescimento do aparato burocrático, um aparato de poder ordenado hierarquicamente do vértice à base, inversamente oposto ao sistema de poder democrático. Ora, em uma sociedade democrática o poder vai da base ao vértice enquanto em uma sociedade burocrática, ao revés, vai do vértice à base.

Uma terceira alteração que Bobbio denomina de ingovernabilidade da democracia, refere-se às demandas da sociedade. O Estado liberal, e depois o democrático, contribuíram para a emancipação da sociedade. Tal processo de emancipação fez com que a sociedade se tornasse cada vez mais uma fonte inesgotável de demandas dirigidas ao governo. E pergunta-se, pode um governo atender a todas as demandas, cada vez mais numerosas, urgentes e onerosas? A quantidade e a rapidez dessas demandas são de tal ordem que nenhum sistema político, por mais eficiente que seja, pode atendê-las adequadamente. Daí deriva uma sobrecarga e a necessidade de os governos fazerem opções. Exora que uma opção exclui a outra e as opções não atendidas geram descontentamento e repúdio.

Tudo isso, acrescido a uma maior capacidade intelectual dos cidadãos – conseguida através da universalização do sistema público de educação, pelas novas tecnologias de informação e pelo maior contato com outros Estados – contribui para que, atualmente o olhar cidadão seja dirigido para a sociedade civil, isto é, para as associações, os movimentos sociais, os foros de cidadania, as cooperativas ou as ONG's, como espaços a partir dos quais se pode pressionar politicamente para se alcançar melhorias econômicas, sociais ou jurídicas.

297 ENGUITA, Mariano Fernández. *A face oculta da escola. Educação e trabalho no capitalismo*. Trad. Tomaz Tadeu da Silva. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989. p. 110-112.



Por outro lado, há que se reconhecer que as democracias modernas introduziram inúmeras formas de participação cidadã nos processos políticos decisórios. E isso nos leva a um grande paradoxo: quanto mais surgem oportunidades de participação, mais se afasta o cidadão das decisões. Em resumo, o incremento dos meios de participação não contribuiu para uma melhora da democracia.

Há ainda outra contundente e importante crítica dirigida ao modelo democrático de Estado. Trata-se da distribuição de poder a pessoas ignorantes e incompetentes. Lembra Comparato, que a própria democracia ateniense suscitava um misto de escândalo e desprezo. Plutarco relata que Anakharsis dizia-se surpreso “de ver que, entre os gregos, embora os oradores sejam exímios na palavra, são os ignorantes que tudo decidem”.

Argumentava-se que os pobres, os ignorantes e os parvos revelavam uma violência incontida e imprevisível quando empoleirados em posições de mando. No diálogo famoso, reportado por Heródoto que Dario teve com outros líderes persas sobre vantagens e desvantagens dos diversos regimes políticos, Megabizo diz que a violência do populacho é pior que a de um tirano, pois “se este age conscientemente, aquele é incapaz de compreender as razões de seu comportamento” e toma sempre decisões precipitadas e impulsivas, à semelhança da “torrente de um rio impetuoso”. Em outra metáfora Menelau, na tragédia *Orestes* de Eurípedes, assegura que o povo “no maior ardor de sua cólera, é semelhante a um fogo forte demasiado para ser extinto”. Platão, por sua vez, compara-o a um animal grande e robusto “cujos impulsos coléricos e apetites devem ser minunciosamente observados, a fim de se saber como dele se aproximar e onde tocá-lo, quando e por que ele se comporta de maneira raivosa ou pacata”.<sup>298</sup>

Alguma razão assiste aos críticos. Em uma sociedade não educada como poderemos falar em justiça, igualdade, participação e democracia? A educação é uma ferramenta de libertação e de emancipação do indivíduo, o que torna a sociedade verdadeiramente protagonista consciente de seus direitos e deveres, e que vem ao encontro das propostas de um Estado Democrático de Direito, voltado à participação e conseqüentemente à transformação social. Como assevera Morin:

A educação deve contribuir para a auto-formação da pessoa (ensinar a assumir a condição humana, ensinar a viver) e ensinar como se tornar cidadão. Um cidadão é definido, em uma democracia, por sua solidariedade e responsabilidade em relação a sua pátria.<sup>299</sup>

298 COMPARATO, Fábio Konder. *Ética. Direito, moral e religião no mundo moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. p. 656-658.

299 MORIN, Edgar. *A cabeça bem feita: repensar a reforma, reformar o pensamento*. Tradução de Eloá Jacobina. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. p. 65.



Já nos manifestamos em outras oportunidades que:

Difícilmente podremos lograr un perfil adecuado de ciudadano – independiente da tradición filosófica de la que se trate, liberal, comunitarista o republicano – si no tiene la adecuada formación e instrucción para formar su propio criterio, para que se forje sus propias convicciones, para que adquiera una responsabilidad cívica, para que sea capaz de resolver conflictos sin utilizar medios violentos, y tantas otras posibilidades a las que sólo una adecuada instrucción abre las puertas.<sup>300</sup>

É a educação o pressuposto para a emancipação dos indivíduos, com vistas a proceder sua constante autonomia e libertação.<sup>301</sup> O papel fundamental da educação está justamente na formação do cidadão que, capacitado para gozar de seus direitos civis e políticos, estará efetivamente fazendo parte do Estado Democrático, não sendo apenas um “cidadão de papel”.<sup>302</sup>

Fica, pois, evidente a importância da educação: é ela que torna as pessoas preparadas para a vida, para a convivência e para a reivindicação de seus direitos fundamentais. Somente com educação o homem poderá ser livre para exercer seus direitos, inclusive o mais fundamental deles, aquele que [...] *hace al hombre dueño y actor de su propia historia, le pone en tesitura de elegir entre el bien y el mal y de determinar lo que es bueno y lo que es malo*[...] <sup>303</sup> ou nas palavras de Barcellos: “faz com que o cidadão seja o autor de seu próprio destino, que assuma a sua dimensão histórica, cuidando da vida, da sua, dos outros, de todos, numa dimensão horizontal”<sup>304</sup>, que diga não à escravidão de todo tipo, que defenda a liberdade, a democracia e a paz.

Neste tema Mamede é contundente e radical:

Deixando de dar formação educacional (crítica e política) à parte da população, mantém-se a prática espoliatória que beneficia uma elite (narcísica, incompetente e inconsequente) em proveito de milhões de pessoas (miseráveis e trabalhadores das classes baixas). Permite-se uma certa ordem de privilégios para a classe intermediária (classe média) que, na estrutura social, funciona como suporte para as

300 MARTÍN, Nuria Belloso. Ciudadanía, democracia, constitución y educación: no basta la afición, se necesita virtud. In: M<sup>re</sup>. Susana Bonetto (Ed.). *En torno a la democracia. Perspectivas situadas Norte-Sur*. Córdoba (Argentina): Universidad Nacional de Córdoba y Grupo Editor, 2009. p. 71-96.

301 PINILLA, Ignacio Ara. *La difuminación institucional del objetivo al derecho a la educación*, Madrid: Editorial Dykinson, 2013.

302 DIMENSTEIN, Gilberto. *O Cidadão de papel*. 21. ed. São Paulo: Ática. 2008.

303 MARTÍN, Nuria Belloso. *Política y Humanismo en el siglo XV*. Valladolid: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, 1998. p. 76.

304 BARCELLOS, Carlos Alberto (Coord.). *Educando para a cidadania – os direitos humanos no currículo escolar*. Porto Alegre/São Paulo: Seção Brasileira da Anistia Internacional/Centro de Assessoramento a Programas de Educação para a Cidadania, 1992. p. 15.





classes dominantes: fornece-lhes profissionais que administram seus interesses (neste incluído tanto os negócios particulares, quanto os 'negócios de Estado', ou seja a administração do aparelho do Estado, sempre no estrito respeito à conservação de seus benefícios) assim como assimila (motivada pelo desejo de conservar sua própria parcela – ainda que limitada – de benefícios) a fobia – e a luta – contra um possível levante das massas exploradas.<sup>305</sup>

Mais uma vez fica evidente a importância da educação. Já em inúmeras oportunidades nos manifestamos: não há cidadania, não há direitos humanos, não há democracia sem educação.

## 2.8 Desafios para uma democracia no século XXI

Uma contextualização completa da democracia atual exige, além de destacar os fatores que contribuíram para a crise da democracia em nossos dias, fazer referência a alguns dos grandes desafios da democracia no século XXI, tais como a desobediência ao direito, a democracia na ordem global, a problemática do “discurso de ódio” e dos nacionalismos.

### 2.8.1 Desobediência ao Direito

Atualmente vivemos em uma sociedade na qual as manifestações de protesto, as paralizações, as negativas de pagamento de impostos, e as reivindicações de diferentes direitos por parte da cidadania são cada vez mais frequentes. E, na maioria desses casos, tais ações são ilegais, isto é, ações que de alguma maneira violam uma lei vigente no sistema jurídico. A isso se deve somar outra característica, a de que os agentes de tal desobediência consideram que existem boas razões morais que justificam tais atos. Inclusive, em alguns casos estas razões se apresentam como um imperativo de consciência, que exige desobedecer. Surge assim a polêmica questão de quando se pode considerar aceitável – a partir da moralidade, já que não vamos entrar na justificativa jurídica ou política – a desobediência à lei.

A história do pensamento filosófico-jurídico nos oferece boa doutrina a respeito, contudo deve-se destacar que não se trata da desobediência civil como o direito à revolução, isto é, o direito à supressão dos fundamentos de uma ordem jurídica positiva vigente. Lembremo-nos do mítico episódio da morte de Sócrates,<sup>306</sup> assim como, no pensamento antigo, o secular debate da escolástica medieval sobre o valor

305 MAMEDE, G. Hipocrisia: o mito da cidadania no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 134, p. 11, abr./jun. 1977.

306 A este respeito ver RIVAS PALÀ, Pedro. *Justicia, comunidad, obediencia. El pensamiento de Sócrates ante la ley*, Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra, 1996; e também, do mesmo autor, “La triple justificación de la desobediencia civil” In: *Persona y Derecho*. Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos n. 34. Universidad de Navarra: Servicio de Publicaciones, 1996. p. 177-199.



da lei positiva e a obediência à autoridade civil.

No mundo moderno pode-se diferenciar alguns grupos de autores segundo sua resposta ao problema da obediência. Em primeiro lugar há alguns, como Hobbes e Spinoza, que costumam serem reconhecidos como os principais teóricos do Estado absoluto e, portanto, também como autores contrários ao direito de resistência frente ao soberano. Em outro grupo situam-se aqueles autores que, apesar das diferenças existentes entre os mesmos, elaboram sua reflexão sobre a obediência a partir da análise da relação entre o Estado e os cidadãos, buscando estabelecer os limites de ação de uns e outros. Entre esses se destaca Locke, como autor mais representativo da concepção de Estado limitado pelos direitos individuais; também Kant, como autor que defende a ideia de Estado de Direito e advoga que somente a liberdade de expressão pode ser garantia da mesma, frente ao abuso do poder estatal. Por último pode-se destacar outra corrente que, desde a perspectiva utilitarista, pretende estabelecer, tal como fez Hume, as razões que os indivíduos podem ter tanto para obedecer como para desobedecer ao Direito.

Também não podemos esquecer-nos das Declarações e textos positivos de Direitos Humanos, onde se expressa uma clara defesa do direito de resistência, se o governo não respeita o acordo do contrato social. Por exemplo, o parágrafo terceiro da Declaração de Direitos do Bom Povo da Virgínia (1776) estabelece:

Que o governo é instituído, ou deveria sê-lo, para o comum proveito, proteção e segurança do povo, nação ou comunidade; que de todas as formas e modos de governo, é o melhor, aquele capaz de produzir o maior grau de felicidade e segurança, e o que está mais garantido contra o perigo de um mau governo, e que quando um governo resulta inadequado ou é contrário a este princípios, uma maioria da comunidade tem o direito indiscutível, inalienável e irrevogável de reformá-lo alterá-lo ou aboli-lo, da maneira que julgar mais conveniente para o bem público.

Na Declaração de Independência dos Estados Unidos da América (1776) depois de citar os direitos inalienáveis à vida, à liberdade e à busca da felicidade, se destaca que:

Para garantir esses direitos se instituem entre os homens os governos, cujos poderes legítimos derivam do consentimento dos governados; que sempre que uma forma de governo se faça destruidora desses princípios, o povo tem o direito a alterá-lo, modificá-lo ou aboli-lo e instituir um novo governo que se funde nesses princípios, e a organizar seus poderes na forma mais adequada para alcançar a segurança e a felicidade.

Por último, a Declaração francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) inclui em seu artigo 2º, a resistência à opressão junto com outros direitos naturais e



imprescindíveis como a liberdade, a propriedade e a segurança.

Assim, a legitimidade contratualista fundamenta tanto a obrigação moral, política e jurídica de obedecer ao direito como a obrigação moral e política (não jurídica) da desobediência civil. E isso se manifesta tanto no contratualismo clássico como no neocontratualismo.

Uma revolução não é concebível sem um ato de desobediência, mas nem todo ato de desobediência é, necessariamente, um ato revolucionário. Como destaca Hoerster, *una teoría que limite la problemática de la desobediencia o de la resistencia político-moral a cuestiones vinculadas con la revolución (por ejemplo el caso del tiranicidio) es insuficiente desde un doble punto de vista*.<sup>307</sup> Em primeiro lugar porque não explica satisfatoriamente os problemas ético-morais que se apresentam com respeito às desobediências jurídicas naquelas comunidades nas quais as normas fundamentais não são objeto de objeções ou protestos. Em segundo lugar, porque tampouco serve para explicar o fato de que em alguns ordenamentos jurídicos vigentes exista o chamado Direito-positivo-de resistência. É o caso, por exemplo, da Lei Fundamental da República da Alemanha que, desde 1968, em seu artigo 20, Parágrafo 4º, outorga um direito de resistência aos cidadãos quando não tenham outro recurso legal de defesa contra aqueles que pretendem eliminar a ordem constitucional alemã.

Definitivamente, o problema reside em saber qual é o fundamento ético da obediência à lei, problema largamente debatido na teoria do pensamento jurídico-positivo. E, como costuma ser habitual na filosofia jurídica, duas têm sido as doutrinas que apresentaram as posições mais significativas: o jusnaturalismo e o positivismo.

Segundo a primeira posição, o dever de obediência às leis é consequência de uma dupla suposição: a existência, por um lado, de um direito superior, derivado da natureza humana ou da natureza das coisas ou estabelecido por uma autoridade divina, e a possibilidade, por outro, de seu conhecimento por meios racionais, intuitivos ou através da revelação. O direito natural é único, imutável, eterno e válido para qualquer tempo e lugar, e os direitos históricos ou positivos creem que o homem não deve opor-se ao direito natural, por isso existe um dever de obediência.

Por outro lado, há uma corrente da doutrina que outorga especial importância à segurança jurídica, segundo a qual há o dever especial de se respeitar as leis vigentes porque são as leis da sociedade em que se vive. Reflete a relação entre Estado e cidadão de maneira que, como consequência do trabalho em comum, cada um dos membros recebe certos benefícios ou goza de algumas vantagens, devendo, por isso, participar no custo das cargas necessárias para seu normal

307 HOERSTER, Norbert. Obligación moral y obligación jurídica. In: *Dianoia* (1976), trad. al castellano de E. Garzón Valdés.



desenvolvimento.<sup>308</sup> Nesse sentido, Hobbes utiliza um argumento similar para justificar o dever de obediência ao Direito, afirmando que o Estado é uma instituição que existe em interesse de todos os cidadãos. Estes cidadãos de um Estado, ao gozar da segurança que lhes proporciona o soberano ao cumprir as funções de árbitro nas contendas sociais mediante o exercício monopolizado da violência, devem suportar a carga que supõe a obediência à lei, inclusive as manifestamente injustas. Enfatiza: "*nadie tiene libertad para resistir a la fuerza del Estado [...] porque semejante libertad arrebatada al soberano los medios de protegernos y es, por consiguiente, destructiva de la verdadera esencia del gobierno.*"<sup>309</sup>

A divergência entre as duas doutrinas pode ser considerada superada, em parte pelo surgimento dos Estados democráticos e seus renovados esforços destinados a fundamentar a obediência às suas leis. Assim é a proposta de Locke, pela qual o consentimento dos cidadãos e o reconhecimento e respeito dos direitos essenciais constituíram os novos argumentos que serão utilizados para abonar as teses da obediência à lei dentro do marco de uma organização jurídico-política (o Estado democrático-liberal) considerada como *causi-justa*.

Se admitirmos que existe o dever de obedecer ao direito, fica outra questão polêmica por resolver: de saber se este dever moral é absoluto ou se admite algumas limitações. Partimos da concepção de uma sociedade onde existem valores, um universo axiológico, onde os indivíduos baseiam suas próprias concepções morais assim como as jurídicas e políticas. Nessas circunstâncias, não é estranho que, no que se refere ao âmbito moral, haja valores contraditórios que, em um determinado momento, possam entrar em colisão ao prescrever um deles determinada ação que o outro proíbe, de forma que, ao não existir um princípio que regule a hierarquia de valores contraditórios, não poderá concluir-se que sempre se deve seguir o princípio de obediência. Dessa forma, a violação do direito constitui sempre um ponto em que há de se levar em consideração a valoração moral. Assim, o dever de obediência ao direito não é absoluto, e pode ser deixado em segundo lugar ou marginado por obrigações morais mais importantes. Portanto, existe por um lado o dever ético de obedecer ao direito, e por outro, boas razões para desobedecê-lo.

A desobediência civil pode ser estudada a partir de três níveis: o moral, o político e o jurídico, que destacam até que ponto a desobediência pode ou não ser justificada.<sup>310</sup>

308 MALEM SEÑA, Jorge. *Concepto y justificación de la desobediencia civil*. Barcelona: Ariel, 1988.

309 HOBBS, Thomas. *Leviatán*. Trad. al castellano de M. Sánchez Pardo, 2. ed., México: Fondo de Cultura Económica, 1980. p. 179.

310 GARZÓN VALDÉS diferenciou a desobediência civil de outros possíveis atos que podem estar conectados com ela e dar margem a confusões. Este seria o caso da desobediência revolucionária, do direito de resistência, da desobediência criminal, da objeção de consciência, da atitude anarquista, da mera desobediência ideológica, da desobediência militar e da desobediência eclesiástica. Assim, enquanto o objetivo do desobediente civil é conseguir a modificação de uma determinada norma e sua substituição por outra mais justa, segundo sua consciência, a finalidade do desobediente revolucionário é a de "derrubar a ordem legal existente e substituí-la por outra". Enquanto a desobediência civil se refere a normas que derivam do sistema jurídico, o direito de resistência tem a ver com o sistema jurídico-político em seu conjunto. Há também que se distinguir o



Com respeito ao primeiro nível, o moral, deve-se considerar tanto os argumentos contrários (mal necessário, violência, universalidade, etc.) como os argumentos a favor (centrados na conservação da integridade moral, no dever de combater a imoralidade ou em ser um meio de progresso social, etc.) para aceitar que a atuação do desobediente civil, moralmente é justificada. Como solução mais satisfatória poder-se-ia afirmar que sempre temos obrigação moral de obedecer a lei, mas que, em algumas circunstâncias muito especiais, esta norma geral é compensada por uma obrigação moral mais forte de desobedecê-la.

Em relação ao segundo nível da justificação política da desobediência civil, deve-se destacar que não apresenta qualquer dificuldade se estamos pensando em um sistema ditatorial, mas sim, é mais complexo no caso de sistemas políticos liberais-democráticos, onde estão juridicamente garantidos os direitos relativos à possibilidade de participação legislativa e de alteração das leis e os cidadãos podem exercer livremente tais prerrogativas.<sup>311</sup> Mesmo quando se tratar de um sistema democrático, se as regras do jogo forem rompidas em prejuízo de um setor minoritário da população ou, se o sistema elabora leis injustas e não existem meios apropriados, eficazes e rápidos para protestar e evitá-las, então entendemos que também se pode considerar justificada politicamente a desobediência civil.

Em terceiro e último lugar, a possibilidade de justificar juridicamente a desobediência civil é tarefa mais difícil. Aqui não se trata de buscar argumentos morais, sejam deontológicos ou teleológicos ou de aduzir violações das regras do jogo do compromisso político e pode-se entrar em campo de enormes contradições conceituais. Se admitirmos que uma conduta esteja juridicamente proibida quando é punida pela lei e aqueles que desobedecem a lei sabem que é assim, sustentar que a ação também está permitida legalmente é uma contradição incompatível com o conceito de obediência e de permissibilidade. A desobediência civil seria uma estratégia para obter-se a declaração judicial de inconstitucionalidade. O procedimento judicial se inicia através de ações que *prima facie* parecem se antijurídicas ou que assim foram consideradas pela jurisprudência dominante até então.

Mas, uma vez que se tenham esgotado as instâncias judiciais – neste nível a solução que se busca é sempre legal – ante a presunção de que uma determinada norma seja inconstitucional mas tenha sido declarada juridicamente válida a referida norma, qualquer tentativa de que o próprio sistema jurídico justifique o descumprimento ou a desobediência a suas normas significaria abrir uma perigosa via para sua destruição. Nos casos em que a validade de uma lei tenha sido firmemente estabelecida pelos

---

desobediente civil que viola criminalmente uma lei ou do objetor de consciência, que “em geral não aspira modificar a lei em questão e sim que circunscreve o efeito de sua desobediência ao caso particular” e que nos casos onde a objeção de consciência está prevista no ordenamento jurídico como um direito não há nenhum fato de desobediência às leis. Cfr. GARZÓN VALDÉS, Ernesto. Acerca de la desobediencia civil. *Sistema*, n. 42, 1981. p. 79-92.

311 Ver SINGER, Peter. *Democracia y desobediencia*. Barcelona: Ariel, 1985.



tribunais, não há forma jurídica de justificar a desobediência. É o caso do governador Wallace, em Tuscaloosa (Alabama), que se negava a aplicar as leis de integração racial que os tribunais haviam declarado obrigatórias.

A desobediência civil, a juízo de Rawls, consiste em um ato ilegal, público, não violento, de consciência, mas de caráter político, realizado habitualmente com o fim de provocar uma mudança na legislação ou na política governamental. Trata-se, pois, de uma ação voluntária intencional cujo resultado (a violação da lei) se supõe esteja vinculada ao progresso moral ou político de uma sociedade. O desobediente civil pretende fazer as autoridades verem que uma determinada política não é a mais adequada ou que uma norma jurídica ou conjunto delas deve ser modificada ou derogada. Por sua vez, a motivação de seus executores não é outra que a do dever moral de violar a lei por ser julgada imoral ou injusta. Outra distinção se refere ao caráter aberto e público, já que o desobediente deseja que, a publicidade de seu ato, influa não somente os poderes públicos, mas toda a opinião pública. Deve-se também destacar o caráter não violento de seus atos, é que sua manifestação costuma ocorrer mais através de atos coletivos do que mediante atividades individuais.<sup>312</sup>

Deve-se ainda considerar que a desobediência civil apresenta duas modalidades no que se refere às sanções estatais. Alguns desobedientes, como Sócrates, estão dispostos a mostrar seu respeito à lei e aceitar suas sanções. Outros, como alguns jovens americanos que se negaram a ir ao Vietnã, não aceitavam as sanções e se refugiavam no exterior. O primeiro caso mostra seu respeito pela lei e seu desinteresse; a ação do segundo caso sempre se mostrará suspeita de egoísmo ou falta de solidariedade. O mais frequente é a primeira atitude, quer dizer, a aceitação voluntária das consequências jurídicas a que está exposto o ator desobediente, e a submissão às penas que o ordenamento jurídico lhe impõe. Isto significa que, em último caso, respeita a ordem jurídica e que vela por sua justiça.

312 RAWLS apresenta três requisitos para se avaliar se a desobediência é justificada. Em primeiro lugar, se a violação da lei é realizada apelando-se ao sentimento de justiça da comunidade, é razoável se pensar em limitar sua justificação a *casos claramente injustos*, ou à aqueles que impõem um obstáculo quando se trata de evitar novas injustiças. Esta é a razão pela qual uma presunção a favor de restringir a justificação da desobediência civil quando se utiliza exclusivamente para protestar contra graves infrações ao primeiro princípio de justiça (o princípio de igual liberdade) e as violações manifestas da segunda parte do segundo princípio de justiça (princípio da justa igualdade de oportunidades). Em segundo lugar, a desobediência civil *deve ser o último recurso político*. Somente depois de recorrer-se aos órgãos competentes do Estado com o objetivo de conseguir as alterações pretendidas e haver recebido uma resposta negativa porque a maioria permanece impassível ou apática, fica aberta a possibilidade de desobediência civil. Por último, a terceira condição decorre de que em algumas circunstâncias o “dever natural de justiça” – a que se refere Rawls – impõe certas restrições que os cidadãos devem observar. Esta limitação poderia justificar-se da seguinte forma: se uma determinada minoria se encontra legitimada para manifestar sua desconformidade através de uma violação à lei, qualquer outra minoria em idênticas circunstâncias estaria igualmente justificada. Mas isso seria perigoso se muitos grupos se encontram na mesma posição e recorrem a desobediência civil, já que provocariam uma séria desordem e poderia debilitar a eficácia da constituição e do restante das instituições justas. Deve-se ainda acrescentar o problema que se apresentaria aos tribunais já que entrariam em colapso. (RAWLS, John. *Teoría de la Justicia*. Traducción al castellano de M.D. González. México: Fondo de Cultura Económica, 1979).



### 2.8.2 O “discurso do ódio”

Em um sistema democrático, a liberdade de expressão constitui uma das liberdades públicas características. Contudo, nos últimos anos estamos assistindo a sua utilização como pretexto para a difusão de expressões e opiniões que podem ser consideradas vulneradoras dos direitos dos outros indivíduos. É o denominado problema do ‘discurso do ódio’.<sup>313</sup> O desprezo pelo pertencimento de um indivíduo a uma raça ou grupo, unida a uma radicalização da linguagem e da generalizada difusão, mediante as redes sociais, fazem com que as ameaças – às vezes veladas, outras explícitas – aumentem significativamente. Nos Estados Unidos as ideias racistas são as que têm dominado o discurso do ódio. Na Europa continental, a negação do holocausto judeu.<sup>314</sup> Em ambos os casos têm-se discutido a possibilidade de sancionar a difusão de ideias ou opiniões que sejam consideradas ofensiva a grupos especialmente vulneráveis, como as mulheres, o coletivo GLVT, os imigrantes/ estrangeiros, os pobres/mendigos, a cristianofobia (o ódio aos cristãos), a hispanofobia (o ódio a Espanha ou aos espanhóis).<sup>315</sup> Esses comportamentos, que atentam contra a dignidade e a igualdade, buscam cobrir-se com o manto da democracia (liberdade de opinião, de expressão) e suas condutas eventualmente são fronteiriças (entre o legal e o ilegal) o que dificulta sua identificação, seu ajuizamento e sanção.

A Recomendação Geral nº 15, referente à luta contra o discurso de ódio, adotada pelo Conselho da Europa, em 08 de dezembro de 2015, estabelece:

O uso de uma ou mais formas de expressão específicas – como, por exemplo, a defesa, promoção ou instigação do ódio, a humilhação ou o menosprezo de uma pessoa ou grupos de pessoas, assim como o *bullying*, descrédito, difusão de estereótipos negativos ou estigmatização ou ameaças com respeito a alguma pessoa ou grupo de pessoas e a justificativa dessas manifestações – baseadas em uma lista não exaustiva de características pessoais ou estados que incluem a raça, cor, idioma ou crenças, nacionalidade ou origem nacional ou étnica, assim como a ascendência, idade, deficiências, sexo, gênero, identidade de gênero e orientação sexual.<sup>316</sup>

313 O termo “discurso do ódio” provém da jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) a qual o Conselho da Europa normatizou em sua doutrina legal.

314 Sua origem legal se encontra na Recomendação R (97) 20 do Comitê de Ministros do Conselho da Europa, de 30 de outubro de 1997, onde “insta aos Estados atuarem contra todas as formas de expressão que propaguem, incitem ou promovam o ódio racial, a xenofobia, o antissemitismo ou outras formas de ódio baseados na intolerância que se manifestam através do nacionalismo agressivo, o etnocentrismo, a discriminação e a hostilidade contra as minorias e os imigrantes ou pessoas de origem imigrante”. E esta tem sua origem na interpretação feita pelo Comitê do artigo 10 do Convênio Europeu de Direitos Humanos (1950) que em seu parágrafo 1º declara que toda pessoa tem direito à liberdade de expressão e complementa em seu parágrafo 2º que o exercício de tal liberdade, que trás em si deveres e responsabilidades, poderá ser submetida a certas condições, restrições ou sanções, previstas em lei, que constituam medidas necessárias em uma sociedade democrática, para a segurança nacional, a integridade territorial, a segurança pública, a defesa da ordem e a proteção da reputação ou dos direitos alheios.

315 <<http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/delitos-de-odio>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

316 Versão Espanhola. “Recomendación General nº 15 relativa a la lucha contra el discurso de odio y Memorandum



Os elementos essenciais dos atos constitutivos do discurso de ódio são:

- O fomento, promoção ou instigação em qualquer de suas formas, ao ódio, à humilhação ou ao desprezo, assim como o *bullying*, descrédito, difusão de estereótipos negativos, estigmatização ou ameaça;
- Atos e ações que somente tem por objetivo incitar o cometimento de violência, intimidação, hostilidade ou discriminação, assim como a prática de atos e ações onde se espera, razoavelmente, que produzam tal efeito;
- motivos quem vão além da raça, cor, idioma, religião ou crença, nacionalidade, origem étnica, ou nacionalidade e ascendência.

Contudo, como bem adverte Moretón Toquero, qualificar como delito uma emoção – como é o ódio – é bastante complexo já que não corresponde propriamente a uma categoria jurídica.<sup>317</sup> O termo ‘ódio’ se refere a emoções intensas e irracionais de opróbrio inimizade e aversão de grupo objetivo.<sup>318</sup>

O ‘discurso de ódio’, recebeu a tipificação penal dos ‘delitos de ódio’. O primeiro elemento de um delito de ódio é a execução de um ato constitutivo de delito, conforme a legislação penal ordinária, de maneira que se não há uma infração regulada no Código Penal, não há delito. O segundo elemento do delito de ódio é que o ato delituoso se comete para ‘prejudicar’. É esta motivação, para prejudicar, que distingue um delito de ódio de um delito ordinário. Isto significa que o autor escolhe intencionalmente sua vítima por alguma característica protegida, como sua origem, crença, etnia ou nacionalidade. Como regra, o maior número de delitos de ódio versam sobre deficiências, ideologia, orientação sexual, racismo/xenofobia.<sup>319</sup>

Grande parte das condutas que poderiam ser classificadas como ‘delitos de ódio’ não são denunciadas pelas vítimas.<sup>320</sup> Assim torna-se difícil confirmar as estatísticas

explicativo”, adoptada el 8 de diciembre de 2015, Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) Consejo de Europa. Estrasburgo, 21 de marzo de 2016. p.18. Disponível em: <<https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/.../REC-15-2016-015-SPA.pdf>>.

317 “Apesar destas expressões não corresponderem propriamente a categorias jurídicas ainda há setores que defendem sua incorporação na legislação penal. Contudo, sua utilização estendeu-se à literatura científica, e mesmo para alguns convênios internacionais e na jurisprudência (particularmente no Tribunal Europeu de Direitos Humanos) para referir-se e dar destaque a um grupo de condutas que orbitam em torno do ódio discriminatório como elemento comum, motivador das mesmas que, por vezes, dão sustentação para trazer à luz novas ações típicas e, outras, serve para qualificar condutas já tipificadas”. Ver TOQUERO, M. Aránzau Moretón. El “ciberodio”, la nueva cara del mensaje de odio: entre la cibercriminalidad y la libertad de expresión. *Revista Jurídica de Castilla y León*, n. 27, p. 4, mayo, 2012.

318 Principio 12.1 dos Principios de Camdem sobre a Liberdade de Expressão e a Igualdade. Definição extraída de: “Recomendación General nº 15 relativa a la lucha contra el discurso de odio y Memorandum explicativo”, op. cit., p.16.

319 Podem se consultar três orientações da Oficina para las Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (ODHIR), organismo integrado da Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). Se trata de: 1) «Legislación sobre los Delitos de odio (Guía Práctica)». Disponível em: <[www.empleo.gob.es/oberaxe/ficheros/documentos/legislacionDelitosVinculando.pdf](http://www.empleo.gob.es/oberaxe/ficheros/documentos/legislacionDelitosVinculando.pdf)>; 2) «Herramientas de Recogida de Datos y Monitorización de Delitos de Odio. Disponível em: <[blog.educalab.es/cniie/2017/07/18/19051/](http://blog.educalab.es/cniie/2017/07/18/19051/)>; 3) «Persecución penal de los delitos de odio» Disponível em: <[www.empleo.gob.es/oberaxe/ficheros/documentos/PersecucionPenalDelitosOdio.pdf](http://www.empleo.gob.es/oberaxe/ficheros/documentos/PersecucionPenalDelitosOdio.pdf)>.

320 Pesquisa realizada pela Agência de Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA), realizada com 23.500





porque, por um lado, não existem dados oficiais, e por outro, um grande percentual de vítimas deste tipo de delito não costumam apresentar queixa ante as autoridades, o que revela falta de confiança no sistema como também no desconhecimento e sua tipificação penal.<sup>321</sup>

### 2.8.3 Democracia global<sup>322</sup>

A democracia, como forma de governo, sempre esteve vinculada ao conceito de Estado-nação e de soberania dentro de um território nacional. Contudo, diversos fatores, tais como o protagonismo dos grupos minoritários, a globalização e outros, devem ser considerados.

Na Idade Média, como herdeira da cristandade, o poder soberano era atribuído a Deus, de maneira que os preceitos religiosos eram os que ditavam as normas de conduta ao Rei e aos governantes, estabelecendo um código ético e que, ainda que em numerosas ocasiões fosse violado, era ele que regulava as relações entre os Estados.

Os grupos minoritários reivindicam construir suas identidades para marcar suas diferenças com relação à cultura nacional e reclamam um conjunto de direitos, não de caráter individual, e sim coletivos. Com isso, questionam os critérios de justiça e de igualdade liberais, derivados das revoluções dos séculos XVII e XVIII. Frente a eles exigem novos critérios de justiça: um tratamento desigual para os desiguais e uma ordem jurídica diferenciada que reconheça a desigualdade existente na comunidade política.

O sistema de guerra entre as nações emana da Paz de Westfália de 1648, que estabelece o princípio de soberania territorial nos assuntos internacionais. A partir de Westfália, “cada Estado afirma possuir direitos exclusivos de jurisdição sobre um território e uma população em particular”.<sup>323</sup> A reação ao nazismo e a II Guerra Mundial calou fundo na Europa a ideia de uma nova ordem global. Desde então, particularismo e universalismo constituem duas forças civilizatórias da Modernidade.

Os processos de globalização oriundos dos centros de decisão para as

---

peçoas, cidadãos europeus e pertencentes a grupos de minorias étnicas, raciais ou imigrantes, divulgada em dezembro de 2009, destaca que 12% das pessoas entrevistadas haviam sofrido no último ano algum constrangimento que na legislação penal de seu país constitui infração penal. Destas, 82% não haviam apresentado qualquer denúncia e, dentre estas, 64% não sabia que tal fato constituía crime. “Informe Anual sobre la situación del Racismo y la Xenofobia en España 2017”. Op. cit. cit., p. 21.

321 *Cuarto Informe de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI)*, publicado en febrero de 2011, p. 31 Ibidem, p. 45. In: <[www.empleo.gob.es/oberaxe/es/normativa/internacional/ce/ecri/index.htm](http://www.empleo.gob.es/oberaxe/es/normativa/internacional/ce/ecri/index.htm)>.

322 Ver HELD, David. *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Madrid: Paidós, 1997.

323 Idem, p. 101. Held destaca que, a partir de então, o que importará será a busca sistemática do interesse nacional. Um exemplo disso é a corrida para opoderar-se de territórios coloniais protagonizada pelos Estados Europeus mais avançados so séc. XIX.



unidades supranacionais – como as Nações Unidas, ou a União Europeia – levou a um questionamento da soberania nacional. Por isso Held, no final dos anos noventa, seguindo a tradição kantiana e a proposta de uma paz cosmopolita, propôs como alternativa a democracia cosmopolita: “la creación de un poder legislativo y un poder ejecutivo transnacionales; efectivos en el plano regional y en el global, cuyas actividades estarían limitadas y contenidas por el derecho democrático básico”.<sup>324</sup>

Esta democracia global<sup>325</sup> não está isenta de problemas. Conseguir uma democracia além do âmbito do Estado-nação provoca inúmeras tensões. Costuma-se também atribuir certo eurocentrismo no questionamento teórico da democracia global, na medida em que se consideram somente as experiências e aspirações europeias e, para se configurar uma democracia na ordem global, haveria de se levar em consideração outras perspectivas. Por evidente há que se levar em consideração outras experiências, mas sempre ao considerar este diálogo, há que se constatar se estas outras experiências são democráticas. Para isso, terão que cumprir certas condições, tais como o respeito à autonomia de todos e de cada um dos cidadãos, o respeito ao valor moral de todos, reconhecer que resulta imprescindível o consentimento (não a coação) na vida democrática, entre outras.<sup>326</sup>

De qualquer maneira, para se entender adequadamente a democracia na ordem global, deve-se estar consciente das transformações que experimentam os Estados no mundo globalizado. A clara influência da economia global no direito e na política fez com que a autoridade formal de um Estado, para intervir e dirigir sua economia no contexto de um sistema internacional, obrigue-se a levar em consideração outros atores extraestatais. As transformações do Estado nacional impuseram visível impacto sobre a noção de cidadania. A transnacionalização da política no marco da globalização (migrações, direitos humanos, ecologismo, feminismo, pobreza) afetou a cidadania legal, já que nem sempre conserva a igualdade e a plenitude dos direitos de pertencimento.

As consequências da globalização na esfera política deram lugar a um enfraquecimento da realidade territorial do Estado e a um aparente vazio de poder dos Estados nacionais, para trasladá-lo a centros decisórios supranacionais. Não obstante os Estados nacionais não possam desaparecer como bem aponta

<sup>324</sup> HELD, David. *La democracia y el orden global*, op. cit., p. 120.

<sup>325</sup> A Organização Não Governamental “Democracia Global”, uma organização independente e pluralista, com sede em Buenos Aires, tem como objetivo: “impulsionar a democracia global promovendo a existência de instituições democráticas a nível continental, internacional e mundial seja através da reforma das organizações existentes ou mediante a criação de novas”. Afirma que tudo foi globalizado, menos a democracia. Isto tem causado um desequilíbrio de poder entre uma tecno-economia globalizada e um sistema político nacionalmente centrado que opera através de instituições territoriais de tipo nacional. Esta é a primeira razão para globalizar a democracia. Uma segunda razão refere-se as mudanças climáticas, aos genocídios e delitos lesa humanidade, ao terrorismo internacional, ao tráfico de pessoas, as guerras e invasões, as pestes e epidemias e as operações financeiras que já não respeitam as fronteiras nacionais. Disponível em: <<http://www.democraciaglobal.org.ar>>.

<sup>326</sup> HELD, D.; PATOMÄKI, H. Diálogo entre David Hekld y Heikki Patomäki, op. cit., p. 94.



Gómez, dadas as funções que possuem de distribuição política e seus mecanismo jurídico-políticos, há que se reconhecer que os direitos estão dependentes de uma dinâmica de interdependência com os centros de poder supranacionais.<sup>327</sup> Por isso, a segurança jurídica e a garantia dos direitos exigem uma especial relevância na democracia global. A configuração de Tribunais Internacionais – como o Tribunal Penal Internacional, para crimes contra a humanidade – têm ajudado a forjar novas garantias no marco das renovadas exigências derivadas da ordem na democracia global.<sup>328</sup>

## 2.8.4 Os nacionalismos

Por nacionalismo pode-se entender uma exaltação da nação.<sup>329</sup> E, como qualquer exaltação, significa levar a dimensões que excedem o ponto de equilíbrio, descompensando outra parte. O fundamento último dos nacionalismos é a existência, em certas regiões, de elementos linguísticos, culturais, etnográficos e institucionais particulares.<sup>330</sup>

Como fatos discriminatórios em distintos lugares pode-se apontar: a) legislações que proíbem o exercício de cargos públicos aos não nascidos no local onde residem; b) legislações que estabeleçam limitações de propriedade em algumas partes do território nacional; c) obstáculos em créditos e empréstimos em instituições bancárias; d) contratação para trabalho de imigrantes com residência legal com maior jornada, menor salário, férias e outras condições de trabalho dependendo da ação de origem; e) trato desigual na equiparação de títulos, licenciaturas, doutorados, e outros; f)

327 GÓMEZ, María Isabel Garrido. *Las transformaciones del Derecho en la sociedad global*. Navarra: Thomson Reuters, 2010. p. 33.

328 Ver FERRAJOLI, Luigi. La crisis de la democracia en la era de la globalización. In: ESCAMILLA, Manuel; SAAVEDRA, Modesto (Ed.). *Derecho y justicia en una sociedad global – Law and Justice in a Global Society. Anales de al Cátedra Francisco Suárez*, n. 39, 2005, p. 37-57. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/254703>>.

329 Para diferenciar expressões como Nação, Nacionalismo, Pátria, que costumam ser utilizados de maneira indistinta nos meios de comunicação, ver GARCÍA ARVELO, J. L. "Nacionalismos e independentismo: breve historia y alguna reflexión desde el mensaje televisivo" em Concha Mateos Martín, Francisco Javier Herrero Gutiérrez, (Coord.). *La pantalla insomne*, 2016, p. 1494-1507. Disponible en: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6061704>>. Em geral o termo nacionalismo possui três significados diferentes: a) como o afeto particular que se tem a um lugar onde a pessoa tenha nascido. Neste sentido o nacionalismo pode ser identificado com o patriotismo; b) com a ideia ou ideologia pela qual se atribui um valor superior às pessoas que nasceram em uma determinada comunidade, cidade, nação ou Estado, em relação às pessoas que nasceram em outra comunidade, cidade, nação ou Estado. O nacionalismo, neste sentido não somente está fundado no fato de se haver nascido no mesmo local, mas que o nascimento no mesmo local traz consigo um conjunto de identidades de natureza cultural: costumes, formas de ver a vida, etc. O nacionalismo, nesse sentido, tem por base a etnia, isto é, pessoas que por terem nascido e crescido no mesmo local formam um grupo étnico ao terem a mesma cultura. Destacamos que a etnia não se identifica com a raça, posto que esta implica ter traços biológicos comuns, enquanto que a etnia implica em ter-se traços culturais similares; c) a aspiração de uma comunidade, cidade, nação ou Estado de alcançar a independência em todos os sentidos: política, cultural, econômica, etc. em relação a outras comunidades, cidades, nação ou Estado de que dependem em algum desses sentidos políticos, culturais, econômicos, etc. Das três acepções de nacionalismo, nos referimos, aqui, é à segunda, por ser uma das causas da discriminação social.

330 Por exemplo, no caso espanhol, existem duas Comunidades Autônomas que têm fomentado o sentimento nacionalista de forma prevalente sobre as outras quinze Comunidades Autônomas. Trata-se da Catalunha e do País Basco que destacam a singularidade de suas línguas, seu direito, e sua história.



obrigação, dentro do mesmo estado, de utilizar, em determinadas regiões, a língua da região, em detrimento da língua oficial do Estado.

Como exemplo, podemos utilizar neste último aspecto, a política linguística Catalã.<sup>331</sup> Paradoxalmente, a primeira argumentação do nacionalismo Catalão invoca a igualdade.<sup>332</sup> Apela-se à discriminação positiva para justificar a política linguística da Catalunha em nome da igualdade. A verdade é que esta política condicionou o acesso às oportunidades sociais e, nesse sentido, o princípio da igualdade de oportunidades tem sido violado. A esta discriminação positiva não faltam críticos. Lembrem que sua aplicação impôs uma discriminação inversa: penalizando, em suas oportunidades, indivíduos com méritos reconhecidos e que não eram responsáveis por discriminação alguma.

Os efeitos negativos do nacionalismo são vários: a) promove uma injusta exclusão das pessoas e grupos dando lugar a uma flexibilização dos direitos humanos para as pessoas excluídas, assim como impondo diversos sofrimentos e humilhações que vão contra a dignidade das pessoas; b) vai contra o pluralismo social que propicia o desenvolvimento dos valores individuais; c) cria o homem-massa, como resultado da anulação das diferenças; d) propicia a criação de guetos, áreas separadas para residência de indivíduos de determinada origem étnica, cultural ou religiosa; e) pode acabar gerando enfrentamentos violentos entre distintas facções.

331 A Lei 7/193 de normatização linguística na Catalunha, abriu a porta a uma única linha de educação em Catalão. Um modelo linguístico inspirado na experiência de Quebec, no Canadá. A ação prática deste ato se realizou adotando diversas medidas, como o desenvolvimento de programas de imersão linguística nas escolas (onde mais de 70% falavam o espanhol) Simultaneamente este modelo monolíngüístico foi vinculado a todas as propostas de catalanização, estendendo-se à Administração Pública (saúde, justiça, transporte, turismo) e seus serviços públicos, exigindo uma certificação de “competência linguística” em catalão para se acessar a determinados postos de trabalho no setor público. Também se aplicou esta medida aos meios de comunicação – Televisão, jornais, emissoras de rádio, etc. Também foi subvencionado pela Comunidade a publicação de vasta literatura em catalão, edições de multimídia, como Windows 98, a produção de espetáculos artísticos, e outros. Assim, a língua catalã se transformou em um elemento claramente diferenciador, que permite se atingir a determinados postos de poder ou ter certo *status* em instituições públicas. Dessa forma se instalou uma identificação perversa entre língua e nação. SOLER COSTA, Rebeca. “La lengua catalana en la construcción de la identidad social de Cataluña: análisis de este nacionalismo lingüístico”. In: REIFOP, 12, 2009, p.114-127. Disponible en: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3086764.pdf>>.

332 Uma segunda argumentação catalã refere-se à necessidade de se evitar o desaparecimento de uma língua com um número limitado de falantes. Enquanto o espanhol tem assegurada sua sobrevivência, o catalão necessitaria de medidas de apoio, entre as quais a penalização pelo uso – em etiquetas, rotulações comerciais – do espanhol. A terceira estratégia argumentativa invoca o direito de ‘viver sua própria língua’. Refere-se à liberdade de expressar-se em sua própria língua, um direito indiscutível. OVEJERO, Félix. “¿Razones (nacionalistas) de izquierda?” (14.07.2004). Disponível em: <[https://elpais.com/diario/2004/07/14/opinion/1089756009\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2004/07/14/opinion/1089756009_850215.html)>.



## 3 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

### 3.1 O que é participação política

Participar, do latim *participare*, significa tomar parte em algo, pertencer a, mas também significa fazer saber, informar, anunciar, comunicar. Participação política seria, pois, tomar parte na sociedade política, informar e fazer todos saberem de suas opiniões. Partindo disso, Aliende sentencia que a participação dos cidadãos na vida política constitui, por sua vez, um instrumento, um princípio, um requisito e uma manifestação de democracia, que a legitima; e também um meio para um maior debate e uma melhor tomada de decisões políticas.<sup>333</sup>

O homem, já disse Aristóteles, está destinado a viver em sociedade e esta necessidade não decorrer unicamente por uma questão de segurança ou necessidade alimentar, são as carências afetivas, psicológicas e espirituais que o condicionam a agir dessa maneira. Viver, ou conviver com outros homens é da natureza humana. Mas, como lembra Dallari, cada indivíduo possui necessidades próprias de sua individualidade, elas decorrem da sua forma de criação, de seus valores, da maneira como vê o mundo, de suas crenças, de sua ideologia, etc.<sup>334</sup> Então, se cada indivíduo possui necessidades diferentes e todos convivem juntos, é inevitável a ocorrência de tensões e conflitos e estes serão, não apenas de ordem individual, mas de grupos e até mesmo de toda sociedade.

As diferenças e as necessidades decorrem do parentesco, da divisão social do trabalho, da hierarquização social, da diversidade das culturas, das crenças religiosas ou das ideologias. Cada indivíduo e cada um desses grupos possuem atividades próprias, buscam alcançar seus próprios fins, defendem interesses que lhes são próprios no emaranhado das relações sociais. Os diferentes objetivos produzem tensões que podem, em situações críticas, converter-se em antagonismos. Os conflitos vão surgir quando as atividades de uns contrariam as dos demais, quando os interesses de uns não são compatíveis com os dos demais. Trata-se, portanto, do *enfrentamiento o lucha que se presenta cuando personas o grupos se oponem entre si porque sus propósitos son o parecen incompatibles*<sup>335</sup> e, como bem lembra Moore,<sup>336</sup> todas as sociedades, comunidades, organizações e relacionamentos interpessoais experimentam conflitos em um ou outro momento no processo diário de interação.

333 ALIENDE, José Manuel Canales. Algunas reflexiones sobre la representación y la participación ciudadana en el ámbito local. In: ALZAMORA, Manuel Menéndez (Ed.). *Participación y Representación Política*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2009. p. 267.

334 DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. 15. reimp. São Paulo: Brasiliense, 2004. p. 13.

335 “*La Justicia de la Gente*”, Cartilha editada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Rede de Solidariedade Social da Presidência da República da Colômbia, Bogotá, s/d, p. 3.

336 MOORE, Christopher. W. *The mediation process – practical strategies for resolving conflict*. San Francisco: Jossey-Bass Inc., 1996. p. 7.



Desde a formação das primeiras hordas o homem tem sido protagonista e vítima de conflitos com seus semelhantes, basta lembrar Caim e na solução dramática que deu a seu conflito com o próprio irmão. Portanto, a única regra comum e inflexível em todas as sociedades humanas é que nenhuma, jamais, está sem tensões e conflitos.

Sem essas tensões e conflitos entre os diversos grupos que a compõem, a sociedade humana seria como um formigueiro – e já disse Hobbes, o homem não é social como as abelhas ou formigas.<sup>337</sup> Mas as tensões e conflitos não são necessariamente ruins, na verdade são eles muitas vezes os agentes causadores das transformações sociais. Não é incomum que importantes acontecimentos em uma sociedade surjam de uma saudável e produtiva negociação de seus conflitos: *de los conflictos pueden salir ideas, soluciones y respuestas que favorezcan a las personas involucradas.*<sup>338</sup> Logo, há necessidade de se mediar esses interesses diversos. Essa mediação, a participação na prevenção ou gestão dos conflitos sociais é que denomina-se política. Trata-se, portanto, de um conjunto de regras, atos e ações que permitem ao homem viver com seus semelhantes; é o instrumento de mediação que permite a vida em sociedade ou, como define Dallari, trata-se da “conjugação das ações de indivíduos e grupos humanos, dirigindo-as a um fim comum”. Portanto, independente da forma, sistema, modelo ou regime adotado, pode-se definir política como toda ação humana que produza algum efeito sobre a organização, o funcionamento e os objetivos da sociedade.<sup>339</sup> Dito de outro modo, política é a arte

337 “É certo que há algumas criaturas vivas, como as abelhas e as formigas, que vivem sociavelmente umas com as outras (e por isso são contadas por Aristóteles entre as criaturas políticas), sem outra direção senão seus juízos e apetites particulares, nem linguagem através da qual possam indicar umas às outras o que consideram adequado para o benefício comum. Assim, talvez haja alguém interessado em saber por que a humanidade não pode fazer o mesmo. Ao que tenho a responder o seguinte. Primeiro, que os homens estão constantemente envolvidos numa competição pela honra e pela dignidade, o que não ocorre no caso dessas criaturas. E é devido a isso que surgem entre os homens a inveja e o ódio, e finalmente a guerra, ao passo que entre aquelas criaturas tal não acontece. Segundo, que entre essas criaturas não há diferença entre o bem comum e o bem individual e, dado que por natureza tendem para o bem individual, acabam por promover o bem comum. Mas o homem só encontra felicidade na comparação com os outros homens, e só pode tirar prazer do que é eminente. Terceiro, que, como essas criaturas não possuem (ao contrário do homem) o uso da razão, elas não vêem nem julgam ver qualquer erro na administração de sua existência comum. Ao passo que entre os homens são em grande número os que se julgam mais sábios, e mais capacitados que os outros para o exercício do poder público. E esses esforçam-se por empreender reformas e inovações, uns de uma maneira e outros doutra, acabando assim por levar o país à desordem e à guerra civil. Quarto, que essas criaturas, embora sejam capazes de um certo uso da voz, para dar a conhecer umas às outras seus desejos e outras afecções, apesar disso carecem daquela arte das palavras mediante a qual alguns homens são capazes de apresentar aos outros o que é bom sob a aparência do mal, e o que é mau sob a aparência do bem; ou então aumentando ou diminuindo a importância visível do bem ou do mal, semeando o descontentamento entre os homens e perturbando a seu bel-prazer a paz em que os outros vivem. Quinto, as criaturas irracionais são incapazes de distinguir entre injúria e dano, e, conseqüentemente, basta que estejam satisfeitas para nunca se ofenderem com seus semelhantes. Ao passo que o homem é tanto mais implicativo quanto mais satisfeito se sente, pois é neste caso que tende mais para exibir sua sabedoria e para controlar as ações dos que governam o Estado. Por último, o acordo vigente entre essas criaturas é natural, ao passo que o dos homens surge apenas através de um pacto, isto é, artificialmente. Portanto não é de admirar que seja necessária alguma coisa mais, além de um pacto, para tornar constante e duradouro seu acordo: ou seja, um poder comum que os mantenha em respeito, e que dirija suas ações no sentido do benefício comum. HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. Tradução de João Paulo Monteiro. São Paulo: Nova Cultura, 2000. p. 146-147.

338 “*La Justicia de la Gente*”, Cartilha editada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Rede de Solidariedade Social da Presidência da República da Colômbia, Bogotá, s/d. p. 11.

339 DALLARI, Dalmo de Abreu *O que é participação política*. Op. cit., p. 10-11.



de conciliar interesses, ela substitui o combate pelo debate, a violência física pela violência das palavras, a guerra pela paz.

O regramento dos conflitos é o teste derradeiro da arte da política: consiste em fazer coexistir, na mesma sociedade, grupos antagonistas, impedindo-os de recorrer à violência. Evitando, pois, que o conflito social se converta em uma guerra civil que ameaçaria a existência da própria sociedade. É responsabilidade da própria sociedade, através de seus governos, instituir instrumentos de mediação que permitam arrefecer estes conflitos, ou, ao menos temporariamente, pôr um fim, através de compromissos aceitáveis para as forças que os enfrentam. Temporariamente, porque novas tensões surgirão, ou as velhas ressurgirão – afinal como já afirmamos, sem tensões e conflitos não há vida social – e a regulação social para evitar conflitos se opera de infinitas maneiras, segundo as diferentes culturas, algumas inusitadas, como apresenta Lapiere baseado na antropologia política: a) ritos religiosos que periodicamente reúnem toda sociedade e exigem uma reconciliação geral, onde as compensações costumeiras são negociadas; b) casamentos entre indivíduos de grupos diferentes; c) exigências de sangue; d) duelos de cânticos ou poesias entre grupos e até competições esportivas.<sup>340</sup>

Entretanto, é o regramento dos conflitos através da lei, sob o controle do poder político, que caracteriza as sociedades politicamente organizadas. Isso significa que os conflitos são institucionalizados e são resolvidos através da aplicação da lei. A regulação política desta sociedade é o resultado de um debate organizado, seguindo as regras do jogo, escritas ou consuetudinárias, independente da vontade daqueles que governam. Em um Estado de Direito, a política é o campo de ação onde tem lugar a competição e as regras deste jogo social – artificiais e convencionais – não caem do céu, são obras da sociedade de homens, que possuem seus desejos, paixões, interesses e ambições.

Sob esse ângulo, divergindo de Foucault – que se referiu à política como a continuação da guerra apenas com outros meios – Bovero refere-se à política como um jogo de adultos, mas reconhece, extremamente conflitivo. E essa dimensão conflitiva não pode ser eliminada porque está ligada à luta pela conquista do poder e o poder político tem uma razão de ser que não é propriamente conflitiva, aliás, é anticonflitiva: “impedir que os conflitos, de interesses, de aspirações, de ideais, etc., entre os indivíduos e grupos desagreguem a sociedade, causem dano à convivência civil da qual depende a existência de cada um”.<sup>341</sup>

O jogo político possui muitas variantes, Bailey as denomina de regras do jogo político e as classifica em regras normativas e pragmáticas: as primeiras estabelecem como são organizadas as fases da competição, que são as eleições, os debates,

340 LAPIERRE, Jean-William. *Qu'est-ce qu'être citoyen?* Op. cit., p. 72-74.

341 BOVERO, Michelangelo. *¿Crepúsculo de la democracia?* In: BOVERO, Michelangelo; PAZÉ Valentina. *La democracia en nueve lecciones*. Madrid: Trotta, 2014. p. 16.



as negociações, como são computados os pontos e como se decide quem ganha e quem perde. As regras pragmáticas – assim como em uma competição qualquer – referem-se às estratégias e às táticas que podem ser usadas para que se tenha maiores chances de vitória.<sup>342</sup> Fazer política é estar ativo nesse jogo, participar desta competição, pôr em prática as regras pragmáticas, respeitando as normativas. Para o cidadão é poder escolher, entre as possibilidades, a que atente melhor suas expectativas e interesses.

A participação política tem sido considerada, durante muito tempo, por sua forma de expressão mais habitual: o voto. Contudo, o voto é apenas mais um dentre muitos outros recursos de que dispõe o cidadão para influenciar no mundo político.<sup>343</sup> Pois bem, além do voto, o que é participação política? A participação política pode-se definir como “o comportamento que afeta ou busca afetar as decisões do governo”.<sup>344</sup>

No final dos anos 80, Conge, em seu trabalho *The concept of political participation*, apresentou algumas questões que ajudam a esclarecer em que consiste a participação política, destacando que as discrepâncias entre as diferentes conceituações ocorrem em razão de seis pontos:

1. Formas ativas vs. passivas: a participação política deveria ser definida enquanto ação – votar, fazer campanha para algum candidato ou partido – ou deveria incluir formas passivas, como o sentimento de patriotismo ou interesse pela política?
2. Condutas agressivas vs. não agressivas: a definição de participação política deveria incluir a desobediência civil e a violência política, ou deveria limitar-se às ações mais convencionais?
3. Objetos estruturais vs. não estruturais: os esforços para mudar ou manter a forma de governo deveriam estar incluídas na definição de participação política ou a definição deveria limitar-se aos esforços para mudar ou manter as autoridades governamentais e/ou suas decisões?
4. Objetivos governamentais vs. não governamentais: a participação política deveria limitar-se às ações dirigidas para as autoridades governamentais, a política e/as instituições, ou deveria incluir os fenômenos que se encontram fora da esfera de governo?
5. Ações dirigidas vs. voluntárias: as ações patrocinadas e dirigidas pelo governo para aumentar sua participação ou prestações sociais deveriam ser

342 BAILEY, F. G. *Les règles du jeu politique*. Paris: PUF, 1972. p. 31. Apud LAPIERRE, Jean-William. *Qu'est-ce qu'être citoyen?* Op. cit., p. 77.

343 Seguimos com a exposição de: DELFINO, G. I.; ZUBIETA, E. M. Participación política: concepto y modalidades. In: *Anuario de investigación*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, v. 17, p. 211-220, dic. 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-16862010000100020&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-16862010000100020&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em: 14 nov. 2017.

344 MILBRATH, L. *Political participation*, University of Harvard, 1965. p. 1.





denominadas participação política, ou o termo deveria restringir-se às ações de iniciativa dos cidadãos com o objetivo de alcançar seus interesses?

6. Resultados previstos vs. não esperados: as ações que levam a consequências imprevistas para o governo deveriam ser definidas como participação política?

Como resultado desses questionamentos, Conge define a participação política como a ação individual ou coletiva em nível nacional ou local que apoia ou se opõe às estruturas, autoridades e/ou decisões relacionadas com a distribuição ou designação dos bens públicos.<sup>345</sup> E esclarece que a ação pode ser: a) verbal ou escrita; b) violenta ou não violenta; c) de diferentes intensidades.

Com um posicionamento muito próximo de Conge, Sabucedo<sup>346</sup> atribui à participação política as características de: instrumental, voluntária e não limitada pelos critérios de legalidade. Defende que a ação política deveria ser entendida como qualquer comportamento intencional realizado por um indivíduo ou grupo com o fim de lograr algum tipo de incidência na tomada de decisões políticas. Assim, [...] aspectos tais como o pagar impostos ou os sentimentos de patriotismo, entre outros, não poderiam (sic) considerar-se formas de participação política.<sup>347</sup>

### 3.1.1 As modalidades de participação política

A participação política pressupõe, necessariamente, vários elementos tais como a referência a indivíduos como cidadãos, a alusão a uma atividade, a presença de uma ação volitiva e a referência à política e ao governo.

As diversas tentativas de aferição e de classificação da participação política evidenciam, de forma clara, a evolução que sofreu este conceito. O repertório de atividades políticas dos sujeitos não se limita a atividades convencionais, como recorrer a comícios ou tentar convencer outras pessoas para votar em algum candidato ou partido. Observando-se o comportamento político da população é fácil constatar que o cidadão recorre, também, a outras estratégias para influenciar nas decisões do poder político: greves, manifestações, passeatas, etc.

Assim, autores como Campbell<sup>348</sup> apresentam uma escala de participação

345 CONGE, P. J. The concept of political participation, op. cit., p. 247.

346 SABUCEDO, José Manuel. Factores psicosociales asociados a las formas de participación política institucional y no institucional. In: VILLAREAL, M. (Dir.). *Movimientos sociales*. San Sebastián: Servicio Editorial Universidad del País Vasco, 1989. Sobre os direitos que compreendem a participação política, ver: MIGUEL, Alfonso Ruiz. Los derechos de participación política. In: BETÉGÓN, Jerónimo; LAPORTA, Francisco; DE PÁRAMO, Juan Ramón; PRIETO SANCHÍS, Luis (Coord.). *Constitución y derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004.

347 SABUCEDO, José Manuel. Factores psicosociales asociados a las formas de participación política institucional y no institucional, op. cit., p. 55.

348 CAMPBELL, Angus; GURIN, Gerald; MILLER, Warren E. *The voter decides*. White Plains, New York, Row, Peterson & Company, 1954.



política composta por cinco itens que refletem as atividades desenvolvidas durante as campanhas eleitorais: votar, participar de comícios, apoiar economicamente algum candidato ou partido, trabalhar para algum partido e convencer aos outros para votar por algum candidato e/ou determinado partido.

A distinção mais habitual costuma se estabelecer entre participação política convencional ou não convencional.<sup>349</sup> Para Kaase e Marsh,<sup>350</sup> a participação política convencional inclui “aqueles atos de compromisso político que estão direta ou indiretamente relacionados com o processo eleitoral.” Quanto à participação política não convencional, o que mais se destaca é a heterogeneidade de atividades que se executam sob este rótulo.

Sabucedo e Arce<sup>351</sup> utilizaram a técnica de escalonamento multidimensional, obtendo duas dimensões: dentro-fora do sistema e progressivo-conservador; e efetuaram uma análise que os leva a sustentar a existência de quatro tipos de participação política: a) *Persuasão eleitoral*, que inclui atividades, tais como convencer aos outros para que votem em um determinado candidato e/ou partido e participar/organizar comícios; b) *Participação convencional*, que se caracteriza por aquelas atividades que se mantêm dentro da legalidade vigente e que tratam de influenciar o curso dos acontecimentos político-sociais. Exemplos deste tipo de participação política são: votar, enviar matéria para a imprensa, manifestações e greves autorizadas; c) *Participação violenta*, que integra ações como danos à propriedade e violência armada; d) *Participação direta pacífica*, que inclui atividades que, ainda que possam eventualmente derivar para a ilegalidade, não são necessariamente violentas. Exemplos desta forma de participação seriam: ocupação de edifícios públicos, boicotes, bloqueio de trânsito, manifestações e/ou greves não autorizadas.

O voto constitui a modalidade de participação política por excelência. Mas se partirmos do pressuposto da obrigação (moral) que o cidadão tem de informar-se e forjar um saber fundamentado para poder votar, cabe perguntar se está obrigado a votar. O dever moral que o cidadão tem de informar-se antes de exercer seu direito ao voto não significa que tenha um dever de votar. Inclusive se não cumpriu com sua obrigação de informar-se, com seu dever de conhecer, parece que seria melhor que não fosse votar.

A tradição liberal rechaça a obrigatoriedade do voto e defende seu caráter voluntário. Em sua obra *Considerações sobre o Governo Representativo*, Mill ataca a ideia de que o voto é um direito individual outorgado ao eleitor para seu próprio uso e benefício pessoal. Sustenta que se trata de um ato de confiança, uma espécie

349 SABUCEDO, José Manuel. *Psicología política*. Madrid: Síntesis, 1996.

350 KASSE, M.; MARSH, A. Measuring political action. In: BARNES, S. H.; KAASE, M. et al. *Political action: mass participation in five western democracies*. Beverly Hills, California: Sage, 1969, p. 84.

351 SABUCEDO, José Manuel; ARCE, Constantino. Types of Political Participation: a multidimensional analysis. In: *European Journal of Political Research*, n. 20, 1991. p. 93-102.



de fideicomisso que a sociedade deposita em cada cidadão. Este fideicomisso comporta deveres epistêmicos no sentido de que o eleitor deve exercer seu voto com responsabilidade e tendo como finalidade não seu interesse pessoal e sim o bem comum.<sup>352</sup>

Portanto, como se observa, as modalidades e os graus de participação são incontáveis. Para Lapierre, a mais restrita é o voto, onde as motivações são mais complexas e sob diversas influências. A mais completa é a carreira política profissional. Entre estes dois extremos estão a adesão a um partido e, num grau mais elevado, a militância a serviço deste partido, mas também a atividade em grupos de pressão (*lobbies*) que impõem sua força (inclusive econômica) para obter decisões conforme o interesse particular de grupos, categorias, comunidades ou corporações.<sup>353</sup> De La Fuente, seguindo lição de Anduiza e Bosch reconhece cinco formas de participação política:

- 1) Participação eleitoral: o simples ato de votar, quer em eleições, *referendum* ou plebiscito;
- 2) Participação em campanhas: participar ativamente em campanhas eleitorais (trabalhando para um partido e/ou candidato, financiando, distribuindo bottons, cartazes e “santinhos”, visitando residências e/ou empresas na tentativa de convencer as pessoas a votar de determinada maneira, etc.);
- 3) Participação em organizações políticas: ser membro ativo e/ou participar das atividades de um partido ou grupo, associação ou qualquer plataforma de caráter político (sindicato, organização ecológicas, pacifistas, pró-direitos humanos, grupos feministas, etc.) A definição inclui apresentar-se como pré-candidato a cargos da própria organização ou como candidato a um posto eletivo institucional, excluindo-se expressamente o desempenho de cargos públicos;<sup>354</sup>
- 4) Participação-contato: contatar diretamente com os representantes políticos e/ou os meios de comunicação, sobre questões públicas (pedir audiências

352 MILL, Stuart. *Consideraciones sobre el gobierno representativo*. Madrid: Edición, Librería de Victoriano Suárez, 1861. cap. 10.

Em relação a essa questão Linares propõe a “promessa pública do votante”, segundo a qual os cidadãos votantes, antes de lançar o voto na urna (ou apertar o botão) devem pronunciar publicamente ante o presidente da mesa eleitoral (ou selecionar uma janela no computador) com o seguinte enunciado: “Prometo publicamente fundar meu voto em juízo reflexivo sobre as propostas dos candidatos e exercer meu poder de cidadão com responsabilidade” E, se algum cidadão se negar a tal promessa, o votante deveria pronunciar publicamente o seguinte ditame: “Me nego publicamente a pronunciar a promessa por razões de objeção de consciência”. Se se negar a utilizar qualquer uma das modalidades, não pode ter o direito de votar. LINARES, Sebastián. *Democracia participativa epistémica*, Madrid: Marcial Pons, 2017. p. 295.

353 LAPIERRE, Jean-William. *Qu'est-ce qu'être cotiyen?* Op. cit., p. 78.

354 Com isso, diz Fuente evita-se abordar aqui o fenômeno da corrupção política; uma situação ilegal, onde um dos participantes é sempre uma autoridade exercendo funções políticas ou administrativas. Em alguns casos a iniciativa procede do cargo público e visa incrementar o poder daquele (corrupção ascendente), em outros casos, a iniciativa parte dos cidadãos para a autoridade a fim de obterem benefícios econômicos (corrupção descendente).



ou entrevistas, mandar mensagens, cartas, telefonar aos jornais, etc.);

- 5) Participação-protesto: expressar rechaço a uma determinada situação ou circunstância política (participar de manifestações, boicotar determinados produtos e/ou empresas por razões políticas, ocupar prédios, fazer passeatas, bloquear o trânsito, etc.).<sup>355</sup>

Em resumo: O âmbito político é aquele de todas as iniciativas que buscam o futuro bem-estar de um povo e sua gestão deve ser incumbência de toda sociedade organizada, daqueles que possuem autoridade e daqueles que não a possuem, pois, como diz Fernández-Largo, “todos devem ser elementos ativos na promoção do bem comum”. Assevera que no próprio conceito de pessoa humana está incluída a condição de ser membro ativo de uma sociedade que deve, em qualquer circunstância, ser personalizada e personalizadora.<sup>356</sup>

Por evidente que nos referimos aqui a uma participação política autêntica, isto é, aquela que leva em consideração as relações de poder e a luta pela igualdade de direitos. Há formas de participação que são verdadeiras negação à participação, são formas de não participação: a participação manipulada (o nível mais baixo de participação), a participação decorativa (quando os indivíduos se fazem presentes objetivando um espetáculo, um lanche, um sorteio de brindes) ou a participação simbólica (quando alguns indivíduos são chamados para manifestar-se e a sua manifestação não terá qualquer influência no curso do evento).<sup>357</sup>

Referindo-se à participação autêntica e plena em projetos que levem à efetiva solução de problemas reais, assevera Hart que os indivíduos desenvolvem capacidades de reflexão crítica e comparativa das perspectivas que são essenciais para a autodeterminação de suas opções políticas, além de fomentar a democratização da sociedade. Então, com a autêntica participação ocorrem dois benefícios: um individual, que atinge a autoestima e permite que o indivíduo se desenvolva como cidadão, mais competente, mais responsável e seguro de si, ao mesmo tempo em que se dá um benefício social, a melhoria da organização e o funcionamento da comunidade através da democratização.<sup>358</sup>

355 ANDUIZA, Eva; BOSCH, Agustí. *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel. 2004, Apud DE LA FUENTE, Íñigo González. *Antropología de la Participación Política*. Salamanca: Amarú Editores, 2010. p. 24-25.

356 FERNÁNDEZ-LARGO, Antonio Osuma. *Los Derechos Humanos. Ámbitos y desarrollo*. Salamanca: San Esteban: Madrid: Edibesa, 2002. p. 39.

357 HART, Roger. *La participación de los niños: de la participación simbólica a la participación autêntica*. Florença: UNICEF/ICDC, 1993. Ver também GOMES DA COSTA, Antonio Carlos. *Protagonismo Juvenil. Adolescência, educação e participação democrática*. Salvador: Fundação Odebrecht, 2000. p. 28-30.

358 Idem.



### 3.1.1.1 A iniciativa legislativa popular como um instrumento do direito de participação política

As possibilidades que as Constituições democráticas outorgam para tornar realidade os direitos de participação política, como bem destaca Gómez, se forjam no exercício dos direitos de participação direta e de sufrágio ativo e passivo. O primeiro reconhece, mediante o exercício de métodos de democracia direta compreendidos na iniciativa legislativa popular e na possibilidade de se convocar referendun, pelo que sua força é bastante reduzida. Ainda que as técnicas da democracia representativa estejam mais potencializadas,<sup>359</sup> atualmente tem-se acentuado significativamente os mecanismos de democracia direta frente à democracia representativa, impulsionando os instrumentos que os textos constitucionais oferecem para permitir a possibilidade de participação popular.

Podemos entender a democracia participativa como um contrapeso para que os partidos políticos deixem de possuir o monopólio da política. As vantagens da democracia participativa é que, através dela, pode-se melhorar a gestão pública. Assim, onde existem instituições participativas, os recursos do Estado são utilizados de forma mais eficiente, já que o funcionamento obrigatoriamente possui mais transparência de forma a possibilitar a deliberação cidadã.<sup>360</sup>

Foi através de algumas experiências nos orçamentos participativos municipais que se pretendeu conciliar as instituições representativas com as participativas, fundadas principalmente na informação, na deliberação e, sobretudo na prestação de contas dos poderes públicos para os cidadãos, fazendo não somente com que a gestão pública dos recursos seja mais transparente – informando a administração aos cidadãos sobre as contas públicas, – e assim dando um grau maior de confiança a estes – como também estreitando a relação entre os representantes e representados.

De fato, é cada vez maior o número de cidades que têm introduzido a experiência dos orçamentos participativos<sup>361</sup> surgidos em Porto Alegre (Brasil) a partir dos anos

<sup>359</sup> Estas técnicas de democracia representativa se dividem, tradicionalmente, em vários níveis: 1) O originário de debate, onde se produz a formação da vontade popular que desemboca nas urnas, ao efetuar-se as votações; 2) O comunicativo, por meio do mandato, concebido como instrumento jurídico que condiciona conteúdos e limites do processo representativo; 3) O de controle ou responsabilidade, onde se estabelece o processo que vai dos eleitores aos seus representantes; e, 4) O da emancipação de decisões gerais ou atuações governamentais na esfera pública convergente com a governabilidade. GÓMEZ, María Isabel Garrido. *Derechos fundamentales y Estado social y democrático de Derecho*. Madrid: Editorial Dilex, 2007. p. 95-96.

<sup>360</sup> Ibidem.

<sup>361</sup> Os Orçamentos Participativos se constituem em uma ferramenta de participação e gestão da cidade, mediante o qual a cidadania pode propor e decidir sobre o destino de parte dos recursos municipais. Deve-se considerar que é um dos muitos instrumentos que podem ser utilizados para incrementar a presença dos cidadãos na adoção de políticas públicas. Fomenta uma aproximação entre os governantes e a sociedade civil, assim como facilita o conhecimento das reais necessidades e aspirações da cidadania.

O sistema de Orçamento Participativo consiste em uma serie de reuniões nas quais se definem as demandas regionais, as prioridades da cidade e os critérios de destinação de recursos e o programa de investimentos do município. Cada etapa contém mecanismos que permitem a circulação de informações entre as autoridades políticas do governo, seus técnicos, profissionais e a cidadania. Ver. FREITAS, A. La experiencia



noventa e que se estenderam pelo contexto latino-americano e europeu a partir do ano 2.000. Paulatinamente, esses orçamentos participativos têm sido implantados como mais um instrumento dentro da gestão pública.

Assim, os movimentos sociais e os grupos de interesse são os que, através do exercício da democracia participativa, definem a agenda política e tomam o lugar das organizações partidárias. Outro exemplo são as iniciativas legislativas populares – às quais vamos nos referir a seguir – que podem incentivar os cidadãos a se envolverem mais nas decisões políticas, e, por sua vez, originam uma maior democratização da agenda política. O objetivo principal das iniciativas populares é que os interesses dos cidadãos prevaleçam sobre os interesses partidários.<sup>362</sup>

Uma das críticas fundamentais e o que justifica o escasso protagonismo ou importância dessas instituições participativas é que, na hora de regulamentar e limitar essas instituições, sempre se tem alegado o perigo da fácil manipulação dos indivíduos na tomada de decisões. De fato, arguir à possibilidade de manipulação dos indivíduos nas democracias participativas para justificar a importância dessas democracias têm sido um recurso muito utilizado, e ainda mais reforça o papel dos partidos políticos.

Na Espanha o direito de participação política é um direito fundamental, contemplado no artigo 23 CE.<sup>363</sup> Por sua parte, a participação política dos cidadãos na função legislativa está prevista no artigo 87.3<sup>364</sup> e na Lei Orgânica 3/1984, de 26 de março,<sup>365</sup> reguladora da iniciativa legislativa popular, modificada pela Lei Orgânica 4/2006 de 26 de maio. No âmbito da União Europeia, o Tratado de Lisboa – firmado em 13 de dezembro de 2007, para substituir a Constituição da Europa, depois do fracassado tratado constitucional de 2004, também contempla uma iniciativa legislativa por parte dos cidadãos.<sup>366</sup>

de Democracia Participativa en Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.bocc.ubi.pt/pag/freitas-andrea-experiencia-democracia.pdf>>.

362 LIMA GETE, B. de. Democracia, ciudadanía y participación. *Temas para el debate*, n. 152, p. 41-43, (julio) 2007. (Exemplar dedicado à Participação Política e Democracia).

363 Artigo 23 CE: Os cidadãos possuem o direito a participar em assuntos públicos diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos em eleições periódicas por sufrágio universal. Assim como possuem direito a aceder em condições de igualdade às funções e cargos públicos, com os requisitos que estabelece a lei. <<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=23&tipo=2>>.

364 Artigo 87.3 CE: A Lei Orgânica regulará as formas de exercício e requisitos da iniciativa popular para a apresentação de projetos de lei. Em qualquer caso serão exigidas 500.000 assinaturas comprovadas. Não poderá esta iniciativa versar sobre matéria própria de Lei Orgânica, tributária ou de caráter internacional, nem relativo a prerrogativas reais. (tradução livre). Ver: <<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=87&tipo=2>>.

365 Esta lei estabelece uma série de requisitos para se exercer a iniciativa popular bem como os trâmites necessários à sua aprovação final. Nesta legislação se regulamenta a iniciativa legislativa do Governo, do Parlamento, das Comunidades Autônomas e, por último a iniciativa legislativa popular. Salientamos que, desde que se promulgou a Lei Orgânica de 1984, que regula as iniciativas populares, somente duas, das mais de noventa, chegaram até o final e foram convertidas em lei, (Lei nº2/1988 que alterou a Lei nº 49/1960 que regulava a reclamação de dívidas em condomínios e Lei nº 18/2013 relativa à restrição da tauromaquia como patrimônio cultural).

366 Título II. Disposições sobre os Princípios Democráticos. Artigo 8 B.4. “Um grupo de, pelo menos um milhão de cidadãos da União, que sejam nacionais de um número significativo de Estados membros, poderá tomar



No Brasil, depois de quase 30 anos da promulgação da Constituição somente quatro iniciativas populares se converteram em leis (Lei Ordinária nº 8.930/94, Lei Ordinária nº 9.840/99, Lei Ordinária nº 11.124/05 e a Lei Complementar nº 135/10). Um dos projetos de iniciativa popular, coordenado pelo Ministério Público, foi o conjunto de propostas de emendas legislativas denominado “Dez medidas contra a corrupção”. Este projeto se constituiu em uma das principais mostras do exercício da democracia direta no Brasil, através da iniciativa popular.<sup>367</sup> Este projeto começou a ser desenvolvido em 2014 e culminou em 29 de março de 2016, depois de mais de oito meses de coleta de assinaturas, com a entrega ao Congresso Nacional da documentação contendo 2.128.263 (dois milhões, cento e vinte oito mil e duzentas e sessenta e três) assinaturas de cidadãos que o apoiavam.

É importante destacar que ao longo de sua tramitação, a maioria das iniciativas legislativas populares – tanto no Brasil como na Espanha – acabam se desvirtuando. Convinha realizar um profundo estudo sobre as razões pelas quais, no Brasil, as iniciativas populares, em sua tramitação, ou não prosperam ou se convertem em leis quase irreconhecíveis em relação ao propósito original (*lobbys* de pressão? perda do interesse por parte da cidadania?).

### 3.2 O fundamento da participação política

A ideia de participação constata-se, ainda que incipiente, acompanha a sociedade desde seus primeiros grupos organizados. Mas o questionamento teórico da democracia e da participação política somente vai iniciar com a ideia do contrato social, baseado na igualdade de todos os homens no estado de natureza e a criação do Estado, por esses. Os iluministas fundamentaram a igualdade entre os homens em um hipotético estado de natureza e na criação do Estado através de um Contrato Social. Para Locke o homem livremente agregou-se em sociedade, criando o Estado, desejoso de conservar seus direitos naturais fundamentais. Mas é claro que, ao entrar no novo estado civil, não renunciou aos direitos naturais: ele os quer ainda

---

a iniciativa de exigir da Comissão Europeia, no marco de suas atribuições, que apresente uma proposta adequada sobre questões que estes cidadãos julguem requererem um ato jurídico da União para os fins de aplicação dos Tratados. Os procedimentos e as condições para a apresentação de uma iniciativa deste tipo serão fixados em conformidade com o Parágrafo Primeiro do Artigo 21 do Tratado de Funcionamento da União Europeia”. Tratado de Lisboa pelo qual se Modifica o Tratado da União Europeia e o Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia. (2007/C 306/01). Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FTXT>>.

367 As dez medidas propostas eram: 1) Prevenção à corrupção, transparência e proteção à fonte de informação; 2) Criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos; 3) Aumento das penas e crime hediondo para a corrupção de altos valores; 4) Eficiência dos recursos no processo penal; 5) Celeridade nas ações de improbidade administrativa; 6) Reforma no sistema de prescrição penal; 7) Ajustes nas nulidades penais; 8) Responsabilização dos partidos políticos e criminalização do caixa 2; 9) Prisão preventiva para assegurar a devolução do dinheiro desviado; 10) Recuperação do lucro derivado do crime. Disponível em: <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/>>. O teor das Dez Medidas tem provocado debates em diversas esferas e já foi criticado por juristas que entendem que o pacote é mais repressivo do que punitivo, tocando em cláusulas pétreas da Constituição Federal, porque medidas de combate à corrupção não podem suprimir direitos. Para ampliar a informação: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-11/saiba-o-que-e-o-projeto-que-cria-dez-medidas-de-combate-corrupcao>>.



mais garantidos do que no estado de natureza. Esse é o limite e a função do Estado e, usando o direito natural, o homem fixa os limites do poder. Os homens devem ser livres para escolher sua forma de vida, seu governo e sua própria comunidade.<sup>368</sup> Então, é no exercício da sua liberdade natural que o indivíduo participa para regular a sociedade por ele criada.

Também Kant defende a participação popular na tomada de decisões “por sua pureza de origem”, uma vez que tal condição resulta da ideia do contrato originário. O Estado, lembra, foi instituído

primeiramente segundo os princípios da liberdade dos membros de uma sociedade (como homens), em segundo lugar segundo os princípios da dependência de todos a uma única legislação comum (como súditos) e, terceiro, segundo a lei da igualdade dos mesmos (como cidadãos). Esta é, portanto, no que concerne ao direito, aquela que é em si mesma originalmente fundamento de todos os tipos de constituição civil.<sup>369</sup>

Assim, em qualquer modelo, onde o indivíduo não participa da decisão política, não há cidadania. E, as revoluções civis de 1789 e 1848 convertem esse ideal em um postulado do pensamento político. Lembra Kelsen que nem entre os estadistas mais destacados nem na literatura política das décadas anteriores a I Guerra Mundial encontra-se qualquer defesa séria a favor da autocracia. Não obstante a luta de classes entre a burguesia e o proletariado, que nesse período se intensificou, não houve discrepâncias sobre a participação política e a forma democrática de Governo.<sup>370</sup>

A participação política, como elemento da própria natureza humana, foi igualmente defendida pela Igreja Católica, como ficou expresso no Concílio Vaticano II:

É plenamente conforme com a natureza do homem que se encontrem estruturas jurídico-políticas nas quais todos os cidadãos tenham a possibilidade efetiva de participar livre e ativamente, de um modo cada vez mais perfeito e sem qualquer discriminação, tanto no estabelecimento das bases jurídicas da comunidade política, como na gestão da coisa pública e na determinação do campo e fim das várias instituições e na escolha dos governantes[...]

Todos os cidadãos lembrem-se, portanto, do direito e simultaneamente do dever que têm de fazer uso do seu voto livre em vista da promoção do bem comum.<sup>371</sup>

368 LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo*. Texto Integral. São Paulo: Martin Claret, 2002.

369 KANT, Immanuel. *À Paz Perpétua*. Porto Alegre: L&PM, 2008. p. 24-30.

370 KELSEN, Hans. *Esencia y valor de la democracia*. México: Cayoacán, 2005. p. 11.

371 Concílio Vaticano II, Constituição Pastoral *Gaudium et Spes*, Sobre a Igreja no Mundo Atual, Capítulo IV – A Vida da Comunidade Política, item 75 - A colaboração de todos na vida política.





Também o Papa João XXIII expressou na Carta Encíclica *Pacem in Terris* que: “coere com a dignidade da pessoa o direito de participar ativamente da vida pública, e de trazer assim a sua contribuição pessoal ao bem comum dos concidadãos”.<sup>372</sup> Reafirma mais tarde: “É certamente exigência da sua própria dignidade de pessoas poderem os cidadãos tomar parte ativa na vida pública”.<sup>373</sup> Por evidente que a este direito corresponde o dever de todo o cidadão e de todos os grupos intermediários em contribuir para o bem comum. Disto decorre que, antes de qualquer coisa, devam ajustar seus próprios interesses às necessidades dos outros, empregando bens e serviços na direção indicada pelos governantes, dentro das normas da justiça e na devida forma e limites de competência.<sup>374</sup> Então, a participação política nos destinos da sociedade é um direito, mas também um dever do indivíduo com seus semelhantes.

A sociologia vê na participação um valor e um direito do homem que vive no seio de um grupo. Como diz Valle, se aceitarmos os princípios de igualdade e de liberdade do homem, faz-se evidente o direito de todos à participação nas decisões relativas aos assuntos que lhe concernem. Esse direito é o mesmo seja qual for o tipo de comunidade ou associação na qual o indivíduo está inserido. Pelo princípio da igualdade de direito assim como da necessidade de que cada indivíduo desenvolva ao máximo seus próprios talentos, tem-se que cada homem deve participar nas atividades de todas as instituições políticas, sociais e educativas que o afetam. Participar é assumir responsabilidades para, construir conjuntamente uma sociedade na qual o homem é o principal protagonista.<sup>375</sup>

Para Dallari, é fácil compreender a razão deste direito universal de participação política:

Se todos os seres humanos são essencialmente iguais, ou seja, se todos valem a mesma coisa e se, além disso, todos são dotados de inteligência e de vontade, não se justifica que só alguns possam tomar decisões políticas e todos os outros sejam obrigados a obedecer.<sup>376</sup>

Pode-se, ainda, buscar outras razões para fundamentar a participação política. Para Nino, pode-se dizer que ela permite o exercício da soberania popular ou que assegura o consentimento dos governados às medidas que adotarem os governantes. Pode-se lembrar, também, das consequências benéficas da participação: o fato de que ela amplia as oportunidades dos indivíduos para exercerem sua autonomia,

372 Carta Encíclica *Pacem in Terris*, Papa João XXIII – A Paz de todos os povos na base da verdade, justiça, caridade e liberdade. Primeira Parte – Da Ordem entre os seres humanos, item 26 – Dos direitos de caráter político. 16 Abril de 1963.

373 Idem. Item 73 - Da participação dos cidadãos na vida pública.

374 Idem. Item 53 - Da atuação do bem comum constitui a razão de ser dos poderes públicos.

375 VALLE, Ángeles del. Importancia de la pedagogía social como programa político. In: MARDONES, José María (Dir.). *10 Palabras Clave sobre Fundamentalismos*. Navarra: Verbo Divino, 1999. p. 310.

376 DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. Op. cit., p. 26.



ou que promove o autorrespeito e espírito de independência ou que assegura a realização de um maior número de prioridades, etc.<sup>377</sup>

Entretanto, é pelo fato de os indivíduos viverem em sociedade, com interação diária, que todos, em maior ou menor grau, de forma direta ou indireta, sofrerão as consequências de qualquer decisão política. O indivíduo influencia na sociedade pelo simples fato de pertencer à ela, pelo simples fato de ocupar um espaço físico, mesmo sem manifestação, sem ser visto ou ouvido. É por essa razão, lógica, racional e moral, porque todos sofrerão as consequências de qualquer ato, que se justifica que todos devam participar na tomada da decisão.<sup>378</sup>

### 3.3 A legitimidade da Participação Política

A etnologia e a história nos demonstram que toda comunidade é um conjunto de indivíduos com interesses em comum. Esses interesses são os mais variados e a necessidade de concretizá-los unindo forças é o elo que une os indivíduos. “A ação coletiva é a gênese do vínculo social” diz Lapierre, lembrando que assim era na caça aos bisões pelos índios cheyenns ou na caça a baleias pelos esquimós; nas expedições de conquista dos mongóis, tártaros e vikings; nas migrações dos pastores nômades na Ásia; na construção de canoas pelos índios do Panamá; mais tarde na colonização e na cristianização do mundo pelos europeus; na resistência contra o nazismo, etc.<sup>379</sup> Em todas estas ações coletivas organizadas e muito diferentes entre si, é a busca da concretização de um objetivo maior que justifica, segundo aqueles que delas participam direta ou indiretamente, uma obediência às regras do jogo e à liderança dos dirigentes.

Então, o questionamento que sempre intrigou os teóricos políticos, de Platão a Marx, assim como o fazem diariamente a maioria dos cidadãos, sobre o que fundamenta a obediência ao poder político e à participação, pode ser respondido como a busca de realização de um interesse coletivo.

Para Hobbes, a segurança individual era a razão do poder político.<sup>380</sup> O indivíduo abre mão de sua liberdade individual e a transfere ao Estado para que esse a garanta, através da sua defesa contra os perigos externos e internos. Locke assevera que a

377 NINO, Carlos S. La paradoja de la irrelevancia moral del gobierno y el valor epistemológico de la democracia. In: NINO, Carlos S. *El Constructivismo Ético*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989. p. 114.

378 É assim que interpretamos Kant, quando, usando a razão para condenar a guerra, ao apresentar os artigos definitivos para *A Paz Perpétua* defende a participação do povo no ato de declaração de guerra: as consequências serão para todos; todos sofrerão as consequências, logo, todos devem participar da decisão.

379 LAPIERRE, Jean-William. *Qu'est-ce qu'être cotiyen?* Op. cit., p. 25.

380 Para Hobbes, enquanto os homens pudessem fazer o que bem quisessem, viver-se-ia em constante guerra, motivo pelo qual foi imprescindível renunciar ou transferir seu direito através de uma declaração ou expressão voluntária para a manutenção da ordem e da paz social. “A transferência mútua de direitos é aquilo que se chama de contrato”. HOBBS, Thomas. *Leviatã ou Matéria, forma e poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. São Paulo: Nova Cultura, 2000. p. 114.



garantia dos direitos naturais (vida, propriedade, liberdade) serve como fundamento determinante. Rousseau tenta fundamentar a legitimidade na maioria absoluta dos cidadãos, considerada como a vontade geral. Defende que os homens chegaram a esse estágio depois que os fatos que ameaçavam sua própria conservação no estado de natureza lhes levaram, por sobre as forças de cada indivíduo, a mudar seu modo de ser.<sup>381</sup>

Mas, para o período do Estado moderno (final do século XV ao final do século XX?), Lapierre arrisca outra fundamentação: O desenvolvimento das sociedades; com a condição de não reduzir esse desenvolvimento ao crescimento econômico, e de incluir, também, o progresso do conhecimento e das técnicas, do urbanismo, a melhora da saúde e da educação pública, da criação literária e artística e das instituições democráticas. E no século XXI, qual a ação coletiva que poderá fundamentar a obediência e a participação política? No mundo globalizado, de Estados débeis, de individualismo exacerbado, de sociedade desarticulada e valores esquecidos, a ideologia dominante – que é não ter ideologia – nos dá uma resposta *prêt-à-porter*: a ação coletiva que se deve realizar é o crescimento econômico mundial através do livre mercado global.<sup>382</sup>

Contudo, assistimos, diariamente às manifestações contrárias aos dirigentes políticos, à exacerbada queda de credibilidade dos governos, ao desencantamento e à aversão aos modelos e sistemas políticos e, efetivamente, não se identifica uma ação coletiva específica e definitiva. Então o questionamento: por que o povo obedece e tolera a transferência do fruto de seu trabalho aos governantes? Afinal, governos com pouco apoio popular correm o risco de serem derrubados, ou pelo povo oprimido ou por novos-ricos ansiosos por substituir os governantes e que buscam apoio das massas com a promessa de uma melhor distribuição de serviços em relação aos frutos obtidos.

Diamond ensina que, em todas as épocas, os governos recorreram a uma mistura de quatro recursos:

1. Desarmar a plebe. Isto é muito mais fácil em tempos de armas de alta tecnologia, produzidas unicamente em fábricas controladas pelos governos e monopolizadas pela elite do que nos tempos das lanças e porretes feitos em casa;
2. Fazer a massa feliz, redistribuindo parte dos tributos recebidos em coisas de reivindicação popular;

381 Para Rousseau a ordem social é o principal direito, pois através dela decorrem os demais. Todavia, quem a determina não é a natureza humana e sim a vontade: “cada um de nós põe em comum sua pessoa e todo o seu poder em direção da vontade geral; e recebemos, coletivamente, cada membro como parte indivisível de um todo”. ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social*. São Paulo: Martin Claret, 2002.

382 LAPIERRE, Jean-William. *Qu'est-ce qu'être citoyen?* Op. cit., p. 26.



3. Usar o monopólio da força para manter a paz social, a ordem e a segurança;
4. Elaborar uma ideologia ou religião que justifique o seu poder e sustente sua autoridade.<sup>383</sup>

Entretanto, para que ocorra a participação política e a obediência às leis sem coação, não é só imperioso que essas sejam lógicas e razoáveis. Há necessidade, também, de que o poder que a estabelece, a aplica e a sanciona tenha legitimidade. E qual é o fundamento dessa legitimidade? Lapierre apresenta uma tese interessante. Para ele, o que dá legitimidade ao poder não é a razão e sim a imaginação. Invocando a tese de Castoriadis,<sup>384</sup> sustenta que a fundamentação das instituições sociais e políticas deve ser buscada nas significações imaginárias e sociais. Essas expressam simbolicamente um mito fundador. Trata-se de relatos imaginários, atemporais, sem referências empíricas nem históricas. Referem-se ao início (mito de origem), como por exemplo, a história de Adão e Eva na Bíblia, a passagem do homem do estado de natureza para o estado social em o *Leviatã*, de Hobbes, ou *Contrato Social*, de Rousseau; ou a um tempo não determinado, ou ao fim dos tempos (mito escatológico), como, por exemplo, o Apocalipse de São João, na Bíblia, a greve geral revolucionária, de George Sorel, ou a sociedade sem classes do marxismo. Há, ainda, os mitos que Lapierre denomina de lendas, que se situam num tempo histórico: A canção de Roland, os cavaleiros da Távola Redonda, a fundação de Roma por Rômulo e Remo.<sup>385</sup> Todas as sociedades tradicionais possuem um mito

383 DIAMOND, Jared. *Armas, Germes e Aço. Os destinos das sociedades humanas*. 2. ed. Rio de Janeiro – São Paulo: Record, 2001. p. 275-277.

Um bom exemplo de coesão através da religião é apresentado por Sebastián e refere-se à formação e à organização da nação judaica. Os israelitas acabaram de sair do Egito e vagam pelo deserto buscando uma terra onde assentar-se e dedicar-se a atividades permanentes como a agricultura, o artesanato e o comércio e levar uma vida como a que haviam conhecido no Egito. Unia-os unicamente o fato de serem descendentes de um conjunto de tribos nômades dedicadas ao pastoreio descendentes de Jacó e possuírem uma religião monoteísta. Sabiam os líderes que a mudança no sistema de produção do pastoreio nômade para a agricultura exigia uma mudança na organização social e que para se constituir uma 'nação' sedentária e um Estado era necessário manter a unidade e a coesão entre todos, um tanto fragilizada em razão das estreitas relações mantidas com egípcios e outros povos quando no cativeiro, trabalhando e vivendo junto a culturas que adoravam outros deuses, com práticas religiosas, sociais e sexuais decadentes, desordenadas e alheias a seus costumes ancestrais. Isso os contaminou, razão das brigas, violações, desordem de conduta, desunião.

Os líderes políticos pretendem mantê-los sob controle, fazer deles um povo novo, dar-lhes um novo começo – algo assim como quiseram fazer os puritanos que imigraram para os Estados Unidos, dar-lhes um *new beginning* – mas para isso era necessário estabelecer rígidas regras para manter a ordem, a coesão e a organização desse povo em formação, regras de comportamento, leis fundamentais, tanto para manter a perseverança dos caminhantes e sobreviver no deserto como para consolidar-se como nação na terra que os líderes chamavam de 'terra prometida'. Mas, para fazer com que essas leis fossem aceitas por um povo primitivo, religioso e rebelde era necessário um respaldo divino até porque a autoridade dos líderes estava bastante enfraquecida. É nesse contexto que surgem os dez mandamentos: Moisés retira-se ao Monte Sinai onde grava laboriosamente em táboas de pedra os mandamentos que seu sentido religioso, seu olfato político e seu sentido comum lhe ditaram. Essas necessidades políticas e sociais são apresentadas ao povo como um Pacto ou um Tratado entre Deus e o Povo de Israel, através do qual os israelitas se comprometiam a seguir fielmente as regras ditadas por Deus, enquanto Este os tornaria o povo eleito e lhes daria uma terra onde formar uma nação. Os Dez Mandamentos não são mais que o conteúdo desse pacto em forma de preceitos, que serviram para unir um povo e constituir uma nação que se mantém coesa há mais de 2000 anos. SEBASTIÁN, Luis de. *Los Diez Mandamientos. Una versión secular*. Barcelona: Ariel, 1998.

384 CASTORIADIS, Cornélius. *L'institution imaginaire de la société*. Paris: Seuil, 1975. p. 233-370.

385 LAPIERRE, Jean-Willian. *Qu'est-ce qu'être cotiyen?* Op. cit., p. 28.



de origem, que fundamenta sua organização social, legitima seu direito e o poder político.

Pesquisadores da evolução humana corroboram com esta teoria. Harari sustenta que toda cooperação humana, em grande escala – seja um Estado moderno, uma igreja medieval, uma cidade antiga ou uma tribo arcaica – se baseia em mitos partilhados que só existem na imaginação coletiva das pessoas. As igrejas se baseiam nos mitos religiosos compartilhados; os Estados se baseiam nos mitos nacionais partilhados; os sistemas judiciais se baseiam nos mitos jurídicos partilhados. Nada disso existe, exceto na imaginação das pessoas. Não há deuses no universo, nem Estados, nem dinheiro, nem direito, mas é a crença nesses mitos que faz com que um grande número de estranhos coopere entre si, de maneira eficaz. Ao contrário da mentira, o mito é uma realidade imaginada, é algo em que todo mundo acredita e, enquanto persistir esta crença partilhada, a participação e a cooperação será plena e eficaz.

Destaca Harari, como toda cooperação humana é baseada em mitos, a maneira como as pessoas cooperam pode ser alterada, modificando-se os mitos – contando-se fantasias diferentes. Nas circunstâncias adequadas os mitos podem ser alterados muito rapidamente. Cita como exemplo a Revolução francesa de 1789. Quase do dia para a noite a população deixou de acreditar no mito do direito divino dos reis e passou a acreditar no mito da soberania popular.<sup>386</sup>

A filosofia política moderna, ensina Lapierre, mesclou dois mitos: um herdado da teologia escolástica, que buscava conciliar o mito judaico-cristão do paraíso perdido e o outro greco-latino, onde os homens passam do estado de natureza ao estado social graças a um contrato. Não há mais personagens invencíveis ou heróis fundadores, os autores do mito são homens anônimos.

Já no século XIX, outros três grandes pensadores forjaram seus mitos: Marx, Nietzsche e Freud. O marxismo funda-se em um mito de origem e em um mito escatológico que se mesclam – a história humana inicia com o comunismo primitivo e se cumpre no comunismo final de uma sociedade sem classes. Esse duplo mito legitima o poder do chefe de um partido revolucionário considerando que representa a classe social investida na missão histórica de realizar a última revolução: o proletariado. Nietzsche resgata o mito antigo do Eterno Retorno e, anunciando a morte de Deus, fundamenta a legitimidade na vontade de onipotência de uma elite encarregada de edificar a morada ao sobre-humano para preparar a vinda à terra dos animais e das plantas e, por isso mesmo, seu próprio declínio. Por sua vez, Freud fundamenta sobre o mito da morte do pai na horda primitiva o vínculo político de não agressão entre os homens e a legitimidade de todo poder que fortalece este vínculo, reprimindo a agressividade.

<sup>386</sup> HARARI, Yuval Noah. *Sapiens. Uma breve história da humanidade*. 25. ed. Porto Alegre: L&PM, 2017. p. 34 e ss.



Importante destacar que a tese sustentada por Lapierre, de que o fundamento da legitimidade do poder é sempre místico ou legendário e que surge do imaginário social, não significa afastar de plano a moral, apenas que ela não participa, no primeiro momento, da formação do mito. A moral surgirá em ato contínuo e é ela que vai exigir da política que os poderes instituídos que legislam, governam e julgam sejam justos. É nessa linha que surge a derradeira questão: Para legitimar um poder eficazmente justo, não seria melhor renunciar aos mitos e voltar-se para a razão? Alguns pretenderam, responde Lapierre. Na história da França ocorreu uma vez, quando se instituiu a razão para legitimar um poder político; foi quando a guilhotina funcionou ininterruptamente.

Seguindo essa reta linha, Lapierre vai além em sua análise: a crise atual da política é uma crise de legitimidade sim, uma impotência do imaginário social, manifestada pelo vago consenso sobre as instituições, a anulação individual sob a força dos interesses corporativos, a insignificante participação na vida pública. Onde estão os poetas, filósofos, pensadores, criadores de significações imaginárias para o século XXI? Onde estão os novos iluministas? Onde estão os novos Goethe, Voltaire, Grócio, Victor Hugo? Revelando seu desencanto com a sociedade contemporânea, assevera que na sociedade pós-moderna os poetas e os artistas continuam a existir, mas, marginalizados e banalizados pela moda, se encerram na abstração ou no ridículo. É essa carência de poesia o segredo do desencantamento em relação à política que se observa no mundo ocidental. Não falta tecnologia, cálculos precisos, computadores nem compiladores; falta entusiasmo no coração e no ventre.<sup>387</sup>

### 3.4 A participação política como um direito fundamental

A política, como vimos, é a arte da gestão dos assuntos públicos e a tomada de postura sobre as decisões fundamentais que comprometem a vida e o futuro de uma comunidade. Temos que sua fundamentação pode ser buscada no hipotético estado de natureza quando, vivendo como indivíduo isolado, o homem possuía o direito natural de autoconduzir-se. Ao entrar no estado de sociedade, o direito permanece, agora coletivamente: o direito de nos auto conduzirmos. Possui, conseqüentemente, uma importância decisiva na vida de um povo e é a forma mais comprometida e responsável da dimensão social e temporal da pessoa. O campo de suas decisões é o que se denomina de o bem comum, que está integrado pelos bens públicos (segurança, respeito aos direitos, justiça social), pelas condições de desenvolvimento econômico e de prosperidade e pelo conjunto de valores morais e culturais de que seja depositário um povo.

Como veremos adiante, formas de governo com alguma participação ocorreram em diferentes épocas e lugares da história: nas *polis* da antiga Grécia, na Europa

<sup>387</sup> Idem, p. 36.



das comunas livres e das Repúblicas, nas estruturas políticas africanas baseadas no consenso, nas tradições de tolerância, nos regramentos políticos de imperadores Hindus como Ashoka e Akbar, na Corte de Saladino, etc.<sup>388</sup> Mas é a partir das revoluções democráticas do século XIX, que se vai conquistando progressivamente o direito a uma participação política de todos os cidadãos. A base racional em que se sustentavam tais direitos de participação era a de igual condição de todo cidadão. O poder político, as funções públicas e os cargos políticos devem estar abertos, a princípio, a todos os cidadãos em igualdade de condições. Somente quando o poder e a gestão pública estão abertos a todos, em igualdade de condições, podemos falar de uma democracia efetiva e livre.

O enunciado jurídico dessa participação incide, antes de tudo, na participação no poder legislativo, por si mesmo ou por seus representantes, nas manifestações do poder estatal e no estabelecimento dos objetivos políticos e programáticos do poder.

A primeira Declaração de Direitos no sentido moderno, a Declaração do Bom Povo da Virgínia, elaborada em 12.01.1776, sob a influência do pensamento iluminista, principalmente de Locke, Montesquieu, Burlamaqui e Pufendorf, expressava os “direitos que devem pertencer a nós e à nossa posteridade, e que devem ser considerados como o fundamento e a base do governo”. Após expressar que “toda a autoridade pertence ao povo e por consequência dele se emana” e de declarar que “O governo é ou deve ser instituído para o bem comum, para a proteção e segurança do povo, da nação ou da comunidade”, prescreve que “as eleições dos membros que devem representar o povo nas assembleias serão livres; e todo indivíduo que demonstre interesse permanente e o consequente zelo pelo bem geral da comunidade tem direito geral ao sufrágio”.

Nesta mesma linha segue a Declaração da Independência Americana (04.07.1776) que, inspirada na teoria lockeana dos direitos naturais e na ideia do contrato social, ratifica os direitos já expressos pela Declaração do Bom Povo da Virgínia e agrega outros, como o de insurreição contra governos que abusem de seus poderes. Declaram os revolucionários como verdade evidente por si mesma que os governos são estabelecidos pelos homens para garantir seus direitos naturais e que seus legítimos poderes derivam do consentimento dos governados. Assim,

toda vez que uma forma de governo se torna destruidora desses princípios, o povo tem o direito de mudá-la, abolir ou estabelecer novo governo, que se fundamente nos ditos princípios, e de organizar-se pela forma que lhes pareça mais apropriada[...]

Mas é a partir das revoluções democráticas do século XIX, que se vai

388 RIGOTTI, Francesca. Epistemología monocultural y epistemología multicultural. In: GALLI, Carlo. (Comp.). *Multiculturalismo, ideologías y desafíos*. Traducción de Heber Cardoso. Buenos Aires: Nueva Visión, 2006. p. 45.



conquistando progressivamente o direito a uma participação política de todos os cidadãos e a ideia de democracia domina os espíritos durante os séculos XIX e XX. A base racional em que se sustentavam tais direitos de participação era a de igual condição de todo cidadão. O poder político, as funções públicas e os cargos políticos devem estar abertos, a princípio, a todos os cidadãos em igualdade de condições. Somente quando o poder e a gestão pública estão abertos a todos, em igualdade de condições, podemos falar de uma democracia efetiva e livre. A livre participação dos cidadãos na vida pública é um aspecto iniludível do que hoje entendemos por sociedade democrática.

A Declaração Americana sobre os Direitos e Deveres do Homem, aprovada pela Resolução XXX, na IX Conferência Internacional Americana, em Bogotá, em abril de 1948, expressa em seu artigo 20:

Toda pessoa, legalmente capacitada, tem o direito de tomar parte no governo do seu país, quer diretamente, quer através de seus representantes, e de participar de eleições, que se processarão por voto secreto, de uma maneira legítima, periódica e livre.

De igual forma, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada por unanimidade pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, expressa em seu artigo XXI:

Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos[...]

A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.

Assim também o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, adotado pela Resolução n. 2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966, prescreve, em seu artigo 25, que todo o cidadão tem o direito e a possibilidade, sem nenhuma discriminação e sem restrições: (a) de tomar parte na direção dos negócios públicos, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos; (b) de votar e ser eleito, em eleições periódicas, honestas, por sufrágio universal e igual e por escrutínio secreto, assegurando a livre expressão da vontade dos eleitores e, (c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas do seu país.

Como se observa, o reconhecimento do direito de participação no governo e nos assuntos públicos, que delineiam o destino da comunidade, encontra-se expressamente reconhecido nos principais documentos internacionais e também nas





constituições da maioria dos Estados Modernos.<sup>389</sup> Na verdade, é ela, a participação política, que transforma o indivíduo em cidadão, que lhe dá a possibilidade de determinar sua própria sorte, de participar do poder, de fazer as leis e de obedecer unicamente a estas.

### 3.5 A participação política coletiva: movimentos sociais<sup>390</sup>

Por várias razões que analisaremos no próximo capítulo, a democracia não conseguiu cumprir plenamente seus objetivos, apresentando o que Bobbio denomina de promessas não cumpridas, causando rechaço e decepcionando os cidadãos.<sup>391</sup>

A consequência é a articulação em outras formas de se fazer política, através de canais e instrumentos diferentes daqueles tradicionalmente oferecidos pelos partidos políticos. Confirma esta tese a ampla proliferação de associações, movimentos sociais, foros de participação e protesto, assembleias cidadãs e tantas outras. Estas entidades não se constituem em um fenômeno novo, mas é sim novidade a vocação com que atuam que é a de converter-se em sujeitos políticos; pretendem influenciar na tomada de decisões que afetam a coletividade e fazê-lo através de canais de participação política distintos dos modelos tradicionalmente institucionalizados. Em resumo, buscam mais e melhores formas de participação cidadã, diferentes das típicas da democracia representativa. Pretendem situar a sociedade civil – os movimentos sociais, cívicos e os cidadãos que os integram – no centro da discussão política.

Essas práticas associativas e os movimentos populares, de caráter espontâneo e autônomo, ganham impulso a partir dos anos 70, ensina Wolkmer, articulando-se em torno de interesses imediatos referentes às condições de vida e moradia,

<sup>389</sup> Como exemplo citamos:

A Constituição dos Estados Unidos da América, aprovada na Convenção Constitucional da Filadélfia (Pensilvânia), entre 25 de maio e 17 de setembro de 1787, ao estabelecer o Estado Federal a separação de poderes e os direitos fundamentais, expressa em seu artigo 1 que todos os poderes legislativos serão confiados a um Congresso, composto de um Senado e de uma Câmara de Representantes. Todos eleitos pelo povo dos diversos Estados.

Também a Constituição Francesa, de 04 de outubro de 1958, expressa em seu art. 2º ser uma República cujo princípio é “um governo do povo, pelo povo e para o povo”. E em seu artigo 3º declara que a soberania nacional pertence ao povo que a exerce através dos seus representantes. O sufrágio pode ser direto ou indireto, mas sempre universal, igual e secreto, e que são eleitores todos os cidadãos franceses maiores de idade, que estejam em plena faculdade dos seus direitos civis e políticos.

A Constituição Espanhola (1978) – artigo 23.1: - “Os cidadãos possuem o direito a participar nos assuntos públicos, diretamente ou através de seus representantes, livremente escolhidos em eleições periódicas por sufrágio universal”.

Assim também a Constituição Brasileira - que rompe com uma tradição totalitária de anos de repressão e usurpação de direitos. Depois de aclarar no art. 1º que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, prescreve no art. 4º que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos.”

<sup>390</sup> O conceito e o próprio termo ‘movimento social’ inicia a partir da leitura conservadora e perplexa de Lorenz Von Stein que defendia a necessidade de uma nova ciência para estudar a sociedade, em especial os movimentos sociais a partir do socialismo e das movimentações francesas. A expressão é utilizada pela primeira vez em sua obra *História dos Movimentos Sociais Franceses 1978-1850*. Von Stein entendia o movimento social, basicamente como um mecanismo de determinados setores da sociedade para influenciar nas políticas do Estado.

<sup>391</sup> BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 29 e ss.



desvinculadas de instituições do Estado e de partidos oficiais. Tratava-se de alternativas que partiam da sociedade civil, independentemente dos parâmetros institucionais oferecidos pelos canais de representação tradicional. Isto representou a ruptura com toda a herança política, como produto de um espectro elitista, antipopular, autoritário e corporativista.<sup>392</sup>

São denominados de novos movimentos sociais e vêm representar um paradigma alternativo de cultura política, na medida em que rompem com as antigas formas de organização e representação da sociedade (classes sociais, partidos políticos, sindicatos). Na atuação dos novos atores coletivos há que se “pensar na sociedade e na política já não como objetivação das estruturas ou da ação social do Estado, mas como um cenário criado e recriado por práticas de sujeitos em conflito”.

Por evidente, não se trata de um novo fenômeno, como veremos mas, enquanto os antigos movimentos projetavam intentos essencialmente materiais, relações instrumentais, orientações para com o Estado e organização vertical, os novos movimentos sociais buscam conduzir-se por critérios de efetividade, relações de expressividade, orientações comunitárias e organização horizontal.<sup>393</sup> Para Scherer-Warren a diferença entre os velhos e os novos movimentos sociais está em sua forma de organização e no encaminhamento das lutas. Os primeiros incorporavam formas clientelistas e paternalistas de fazer política, eventualmente utilizavam-se da democracia representativa e não excluía o recurso da violência. Os novos movimentos valorizam a participação ampliada das bases, a democracia direta sempre que possível e opõem-se, ao menos no plano ideológico, à centralização do poder e ao uso da violência. Quanto ao conteúdo dessas lutas, ambos apresentam demandas específicas e, por vezes, defendem transformações sociais mais gerais. O que há de inovador nos novos movimentos é a luta pela ampliação do espaço da cidadania, o que conduz, necessariamente, à modificação das relações sociais.<sup>394</sup>

Ibarra vai além da divisão dos movimentos sociais em velhos e novos, ele os classifica em 4 grupos: (1) os velhos movimentos sociais, que surgem no séc. XIX formados fundamentalmente por operários e nacionalistas; (2) os novos movimentos sociais, que surgem depois da II Guerra Mundial, onde estão situados os movimentos de defesa do meio ambiente, dos direitos civis, o movimento feminista, etc.; (3) os novíssimos movimentos sociais – surgem a partir de meados dos anos 80 e são basicamente grupos organizados sob o princípio da solidariedade para defender interesses específicos (desde povos subdesenvolvidos do terceiro mundo a grupos marginais das sociedades ocidentais, como drogados, idosos, portadores

392 WOLKMER, Antonio Carlos. *Pluralismo jurídico. Fundamentos de una nueva cultura del derecho*. Trad. David Sánchez Rubio. Sevilla: MAD, 2006. p. 117.

393 LACLAU, Ernesto. Os novos movimentos sociais e a pluralidade do social. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais* n. 2. São Paulo. 1986. p. 47. Ver também GUATTARI, Félix. *Revolução molecular: pulsações políticas do desejo*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

394 SCHERER-WARREN, Ilse. *Redes de Movimentos Sociais*. 4. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2009. p. 67-68.



de necessidades especiais, imigrantes clandestinos, etc.); e, (4) os movimentos antiglobalização, que surgem às portas do séc. XXI e se mobilizam contra as consequências nocivas da globalização. A divisão idealizada por Ibarra pode ser apresentada no seguinte quadro-resumo:<sup>395</sup>

	Velhos movimentos sociais	Novos movimentos sociais	Novíssimos movimentos sociais	Movimentos sociais antiglobalização
Objetivos	-Movimento operário: defesa dos interesses da classe trabalhadora.  -Movimento nacionalista: defesa da identidade e autogoverno nacional	-Ecologista  -Feminista  -Pacifista  -Direitos Cívicos  -Opção sexual	-Solidariedade e cooperação internacional  -Antirracismo  -Apoio a grupos excluídos	-Diversos movimentos contrários aos efeitos negativos da globalização
Surgimento	Início séc. XIX	Década de 60/70 Séc. XX	Década 80/90 Séc. XX	Década 90 Séc. XX

Voltando à tradicional dicotomia de velhos e novos movimentos sociais, como comumente referem-se os estudiosos, como novos podemos citar todos aqueles surgidos após a II Guerra Mundial: o movimento pacifista e o antimilitarista, o ecologista (incluindo o movimento antinuclear), o de solidariedade com o terceiro mundo, o de defesa dos direitos humanos e civis de minorias (incluindo o homossexual e o antirracista) e o movimento alternativo urbano (*okupas* ou *squatters*). Devemos também citar os contramovimentos sociais, como os antiecológicos, o *pro life* ou movimentos contra o aborto, etc. Não podemos nos olvidar também dos movimentos nacionalistas de base étnica ou movimentos etnonacionais, assim como o movimento operário.

Evidentemente que, como lembra Offe, os movimentos sociais, como paradigmas de uma nova cultura político-jurídica, devem passar necessariamente “*por la apreciación de varios requisitos, tales como contenido, valores, formas de acción y actores sociales*”.<sup>396</sup>

Assim, os novos movimentos sociais são, ao mesmo tempo, forjadores da modernidade e seu próprio produto. Como ensina Ibarra, eles expandem a cultura jurídico-política moderna enquanto impõem o protagonismo cidadão, o desejo político cívico dos cidadãos de decidir voluntariamente porque, como e quando devem organizar-se para defender seus interesses coletivos e, eventualmente, transformar a sociedade e o próprio poder político. São eles, os movimentos sociais, a forma moderna predeterminada de canalizar a participação política e os conflitos dentro da modernidade.<sup>397</sup>

395 IBARRA, Pedro. *Sociedad Civil y Movimientos Sociales*. Op. cit., p. 81-82.

396 OFFE, Claus. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Editorial Sistema, 1988.

397 IBARRA, Pedro. *Sociedad Civil y Movimientos Sociales*. Madrid: Síntesis, 2005. p. 97.



As demandas surgem a partir de necessidades fundamentais e, a elas há que se dar respostas. Quando um grupo de pessoas, convencidas de que nem o Estado, nem os partidos políticos ou grupos de interesses estabelecidos abordam corretamente suas reivindicações, organizam uma ação coletiva e suscitam a adesão de um grupo numeroso de ativistas para atrair a atenção dos poderes públicos. A este grupo denominamos movimento social, que se incorpora à sociedade.<sup>398</sup>

Por evidente, nem todas as mobilizações sociais podem ser denominadas de movimento social. Os episódios de protestos pontuais, de reivindicações efêmeras, mesmo intensas, não se caracterizam como movimentos sociais, devido a ausência de conexões pessoais ou organizativas que garantam uma mínima continuidade no tempo. Gallardo distingue em três grandes formas os movimentos populares: (1) as explosões sociais – reúnem diversos setores populares (desempregados, funcionários públicos e privados, estudantes, grupos religiosos...) que podem gerar crises de governabilidade, trata-se de um levante com baixo nível de organização e não ideológico; (2) as mobilizações sociais – também reúnem diversos setores populares. Seu nível de organização, a busca de objetivos precisos e uma condução ideológica são os fatores que as diferenciam das explosões sociais; (3) os movimentos sociais – que podem surgir de uma conjuntura específica, mas não se esgotam nela. Sua continuidade e acumulação de forças são dadas por suas raízes populares: a relação salarial ou a exploração da mão de obra, no caso do movimento de trabalhadores, a terra como valor cultural, familiar e econômico, no caso dos movimentos de pequenos agricultores e comunidades indígenas, as diversas discriminações de gênero como no caso do movimento feminista, a incompatibilidade entre a produção e sustentabilidade do habitat como no movimento ecologista, etc.<sup>399</sup>

Pode-se definir um movimento social como uma rede interativa de indivíduos, grupos e organizações que, dirigindo suas demandas à sociedade civil e às autoridades, intervêm com relativa continuidade no processo de mudanças sociais, mediante o uso prevaiente de formas não convencionais de participação; ou, dito de outra maneira: trata-se de um conjunto de redes de interação informais entre uma pluralidade de indivíduos, grupos e organizações comprometidas com conflitos de natureza política ou cultural, sobre a base de uma específica identidade coletiva.

Já Ibarra e Letamendia o definem como

*una red de interacciones informales entre individuos, grupos, y/o organizaciones que, en sostenida y habitualmente conflictiva, contienda con autoridades políticas, elites y oponentes – y compartiendo una*

398 A questão dos 'direitos', nasce a partir de carências e necessidades fundamentais. Como assevera Eunice R. Durham, o "acontecimiento, entre nosotros, de un proceso de construcción colectiva de un conjunto de derechos, que está siendo realizado por los movimientos sociales. Y ello, no a través de una codificación completa de una realidad existente, sino como el reverso de una definición de carencias que son definidas como inaceptables". Ver WOLKMER, Antonio Carlos. *Pluralismo jurídico. Fundamentos de una nueva cultura del derecho*. Trad. David Sánchez Rubio. Sevilla: MAD, 2006. p. 93.

399 GALLARDO, Helio. *Siglo XXI. Producir un mundo*. San José C.R.: Arlekin, 2006. p. 120-125.



*identidad colectiva – demandan públicamente cambios en el ejercicio o redistribución del poder a favor de intereses colectivos.*<sup>400</sup>

Destas definições podem-se extrair algumas considerações:

- a) os movimentos sociais são redes mobilizadas de indivíduos, grupos e organizações com um sentido muito desenvolvido da identidade coletiva, que perseguem objetivos cujo logro têm consequências para toda a sociedade e não somente para o grupo portador da reivindicação ou o conjunto de reivindicações;
- b) deliberada ou inadvertidamente, os movimentos sociais seguem uma estratégia dualista, isto é, dirigem suas demandas às autoridades encarregadas de dar soluções a seus problemas, mas simultaneamente, problematizam os modelos culturais, normas, identidades ou instituições presentes em uma sociedade. Assim, os movimentos sociais entram em interação com ambas as esferas da vida social: o Estado e a sociedade civil;
- c) outra característica dos movimentos sociais e que os distingue não somente dos grupos de interesses, mas também dos partidos políticos, é que exibem pautas organizativas menos formais, diferenciadas e integradas. Isto é, costumam apresentar uma estrutura organizativa mais informal, descentralizada e horizontal do que os demais atores coletivos;
- d) em sua prática cotidiana, os movimentos sociais enriquecem o repertório de formas de ação ao agregar às formas convencionais de participação, típicas dos grupos de interesses e partidos políticos (competição nas eleições, pressionar as autoridades para uma determinada direção, ou o recurso aos tribunais) outras formas não convencionais (tanto legais, como a princípio é a manifestação, como ilegais, como a desobediência civil) pelas quais mostram uma especial preferência;
- e) os movimentos sociais se constituem como ensaios deliberados de intervir nas mudanças sociais. Tais mudanças podem afetar as estruturas de um Estado-nação em particular (mudança local), a estrutura de relações internacionais (mudança global), ou ambos conjuntamente. Junto com os movimentos progressistas (ecologia, feminismo, pacifismo, solidariedade com o terceiro mundo, direitos humanos, homossexuais, antirracismo, etc.) há também movimentos que nascem com o objetivo de conservar o *status quo*, ou inclusive retroagir a épocas anteriores (neofascismo, antiecologismo, etc.);
- f) para poder se caracterizar um movimento social é necessário que exista um grau de continuidade na ação coletiva (vários anos). Isto exclui da categoria de movimento social outras manifestações coletivas episódicas e efêmeras, como o pânico ou a moda;

400 IBARRA, Pedro; LETAMENDIA, Francisco. Los movimientos Sociales. In: BADIA, Miquel Camina. *Manual de Ciencia Política*. 3. ed. Madrid: Tecnos, 2008. p. 402.



g) não são entidades uniformes ou homogêneas, em todos eles convivem uma variedade de tendências a princípio discordantes entre si em relação a aspectos importantes como a ideologia ou a estratégia.<sup>401</sup>

Para Touraine, todo movimento social, para assim ser caracterizado, deve reunir três princípios:

- a) de identidade – um movimento social deve dar-se uma identidade, dizendo a quem representa, em nome de quem fala/age, que interesses protege ou a quem defende;
- b) de oposição – o movimento social existe porque determinadas ideias não são admitidas, ou porque certos interesses particulares são reprimidos, portanto combate sempre contra uma resistência, contra um bloqueio ou contra uma força de inércia. Em resumo, possui necessariamente adversários;
- c) de totalidade – tratam da defesa de valores superiores, de grandes ideais, de uma determinada filosofia ou teologia que creem. As razões que um movimento social aduz para motivar sua ação pode ser: o interesse nacional, o bem comum, a liberdade humana, o bem-estar coletivo, a saúde de todos, os direitos humanos, etc.<sup>402</sup>

Antes de aprofundarmos a questão, convém estabelecer a diferença entre movimentos reivindicatórios, movimentos políticos e movimentos de classe. Para Pasquino e Melucci, os primeiros tentam impor mudanças nas normas, nas formas e nos procedimentos de destinação dos recursos sociais; os segundos, tentam incidir na modalidade de acesso aos canais de participação política, enquanto os terceiros tentam transformar o modo de produção e suas relações.<sup>403</sup>

Referindo-se à dinâmica dos movimentos sociais, Rubinstein também faz um comparativo de semelhanças e diferenças destes com os grupos de pressão e com os partidos políticos. Com os primeiros, os movimentos sociais se assemelham no que concerne à natureza informal de atuação e ao fato de que, a princípio e em primeiro lugar, buscam influir nas políticas públicas, mas declinando de aceitar uma responsabilidade direta nos processos de decisão e direção do país. Com os segundos, por apresentar em pautas de interesses gerais. No que tange às

401 Ver LARAÑA, Enrique; GUSFIELD, Joseph (Ed.). *Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad*. Madrid: CIS, 1995. Ver também MARDONES, José María (Ed.). *Diez palabras clave sobre movimientos sociales*. Estella - Navarra: Verbo Divino, 1996.

402 TOURAINE, Alain. Una introduzione allo studio dei movimenti sociali. In: COHEN; MELUCCI; OFFE; PISSORNO; TILLY y TOURAINE (Coord.). *I nuovi movimenti sociali*. Milano: Ed. Franco Angeli, 1987. p. 101-133. Também TOURAINE, Alain. *Movimientos sociales de hoy. Actores y analistas*. Barcelona: Ed. Hacer, 1990.

403 PASQUINO, Giuseppe. Movimenti sociali. In: BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO (Coord.). *Dizionario di Politica*. Milano: Ed. Tea, 1992. p. 650-655.  
MELUCCI, Antonio. La sfida simbólica dei movimenti contemporanei. In: COHEN; MELUCCI; OFFE; PISSORNO; TILLY; TOURAINE (Coord.). *I nuovi movimenti sociali*. Milano: Ed. Franco Angeli, 1987. p. 134-156.



diferenças com os grupos de pressão, estes defendem interesses setoriais concretos, enquanto os movimentos sociais apontam para interesses gerais e difusos. É esta última característica que os diferencia também dos partidos políticos, que defendem interesses igualmente gerais, mas concretos.<sup>404</sup>

De forma didática, Ibarra e Letamendia apresentam um quadro para visualizar melhor as diferenças e semelhanças:<sup>405</sup>

	Partidos	Grupos de Interesse	Movimentos Sociais
Orientação para o Poder Político	Exercê-los	Pressioná-los	Mudá-los
Relações com os partidos e instituições políticas	-	Complementar	Conflitiva
Organização	Hierárquica formalizada	Formalizada	Horizontal, Informal
Interesses/grupos representados	Indeterminados; Determinados	Determinados	Indeterminados; Indetermináveis
Meios de Ação	Eleitoral	Convencional	Não convencional
Tipo de ação coletiva	Agregar interesses gerais	Agregar interesses setoriais	Interesses. Junto com a identidade coletiva
Estratégia	Competição	Cooperação	Conflito
Objetivos finais	Sistêmicos	Assistêmicos	Antisistêmicos

Quanto às funções dos movimentos sociais, Rocher destaca que são três as principais:

- a) de mediação – os movimentos sociais são agentes ativos de mediação entre as pessoas, de um lado, e as estruturas e as realidades sociais, de outro. São agentes socializadores e se constituem em um poderoso meio de participação;
- b) de esclarecimento da consciência coletiva – permitem desenvolver e manter uma consciência coletiva clarificada e combativa em uma sociedade em geral ou em um setor em especial;
- c) de pressão – os movimentos sociais exercem uma influência sobre o desenvolvimento histórico das sociedades, pelas pressões que podem exercer sobre as pessoas constituídas em autoridade e sobre as elites de qualquer tipo de poder.<sup>406</sup>

404 RUBINSTEIN, Juan Carlos. *Sociedad Civil y Participación Ciudadana*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias, 1994. p. 116-117.

405 IBARRA, Pedro; LETAMENDIA, Francisco. Los movimientos Sociales. In: BADIA, Miquel Camina. *Manual de Ciencia Política*. 3. ed. Madrid: Tecnos, 2008. p. 415.

406 ROCHER, G. *Introducción a la sociología general*. Barcelona: Ed. Herder, 1983.

Não se pode confundir um movimento social com o caráter que podem assumir outros grupos de pressão. Os denominados *lobbies*, por exemplo, tentam influenciar as autoridades governamentais da mesma maneira que os movimentos sociais. Entretanto, há várias diferenças entre ambos: os *lobbies* normalmente exercem influência na busca de interesses muito particulares. Neste sentido, somente cumprem as funções de *mediação* e de *pressão*, como os movimentos sociais, mas nunca a de *esclarecimento da consciência coletiva*.



Junto a essas funções, que Rocher apresenta como principais, Melucci destaca outras quatro, de natureza simbólica:

- a) os atores do conflito são sempre agentes premonitórios e sua função é a de 'abrir o jogo', anunciar à sociedade que em uma área específica existe um problema fundamental. Deste modo cumprem uma função simbólica crescente. Poder-se-ia falar de uma função profética. Buscam ou tentam mudar a vida das pessoas, creem poder mudar a vida moderna lutando por mudanças gerais na sociedade;
- b) também se destacam efeitos democratizadores, contribuindo para adiantar ciclos ou ondas de democracia;
- c) contribuem para a construção de uma autêntica cultura de resistência em determinados momentos históricos;
- d) paulatina construção de uma identidade coletiva, que permite que seus membros e simpatizantes falem de 'nós'.<sup>407</sup>

Rocher refere-se ainda aos meios de ação que utilizam os movimentos sociais e destaca três modalidades:

- a) o esforço de persuasão – pode tomar a forma de redação de relatórios, informes, documentos, petições dirigidas aos poderes públicos, notícias aos meios de comunicação, etc;
- b) as ameaças – podem adquirir diversas formas: ameaças de boicote, de greves, de chantagem, de sanções físicas, etc;
- c) o dinheiro – este meio, tendente a se ganhar os favores dos poderes públicos pode ser lícito (adesão a partidos políticos, publicação) ou ilícito (corrupção de funcionários).<sup>408</sup>

As linhas de ação que correspondem às perspectivas político-estratégicas dos novos movimentos sociais refletem três posturas:

- a) Postura reivindicativa – se encarrega de pressionar o Estado para a obtenção de melhores condições de vida e de direitos básicos que não são atendidos. Tal postura possui um alcance limitado no que se refere a criar soluções criativas. Dada a prioridade de lutas segmentadas, acaba caindo no corporativismo ou em práticas clientelistas ou populistas;
- b) Postura contestatória – refere-se àquela opção que se utiliza das carências e das privações materiais como forma de mobilização das grandes massas para realizar uma oposição sistemática ao poder estatal constituído. Nesse caso

407 MELUCCI, Antonio. La sfida simbolica dei movimenti contemporanei. In: COHEN; MELUCCI; OFFE; PISSORNO; TILLY; TOURAINE (Coord.). *I nuovi movimenti sociali*. Op. cit.

408 ROCHER, G. *Introducción a la sociología general*, Barcelona: Ed. Herder, 1983.





o movimento se limita a denunciar a ausência de respostas governamentais concretas para a solução dos problemas, deixando de aproveitar o espaço institucional para engranar propostas alternativas e criar mecanismos de participação popular;

c) Postura participativa – esta postura aponta uma nova perspectiva para os novos movimentos já que, sem deixar de lutar por melhoras na qualidade de vida, avança, não somente para uma redefinição da própria cidadania, mas contribui positivamente para redefinir estes novos sujeitos coletivos como “instrumento essencial na construção de uma democracia capaz de assegurar aos cidadãos formas de controle do Estado e canais de participação popular, descentralizados do poder”.<sup>409</sup>

A base social desses novos movimentos sociais é identificada por Offe como uma nova classe média. Uma classe média onde as exigências carecem, em grande parte, da tipicidade da classe já que suas metas são dispersas e universalistas, como as pretensões que atingem o pacifismo, a proteção do meio ambiente e a defesa dos direitos humanos. A nova classe média compõe alianças estáveis com outros elementos sociais, como os grupos periféricos e setores da antiga classe média.<sup>410</sup> Tais movimentos de massas organizados que emergem frente à fragilidade e à inoperância das instituições oficiais, buscam defender a subsistência e a identidade de seus membros, promovendo a mobilização contra a exploração, a opressão e a exclusão.<sup>411</sup>

Os novos movimentos sociais, mesmo sendo absolutamente heterogêneos, apresentam um conjunto de características comuns:

- a) primazia na busca da identidade – o eixo dos conflitos relevantes nas sociedades contemporâneas já não é eminentemente político ou econômico como ocorria com o velho movimento de trabalhadores, mas é cultural e simbólico e gira em torno do sistema de pertencimento a um grupo social diferenciado (identidade coletiva) de modo que tal pertencimento redefina a identidade individual;
- b) mobilização sem referência específica de classe – os novos movimentos sociais não mobilizam seus militantes e simpatizantes de acordo com a posição destes na estrutura social;
- c) caráter defensivo – enquanto o velho movimento de trabalhadores almejava reestruturar a sociedade capitalista transcendendo sua natureza

409 VERAS, Maura P. B.; BONDUKI, Nabil G. Política habitacional e a luta pelo direito à habitação. In: COVRE, Maria de Lourdes M. (Org.). *A cidadania que não temos*. São Paulo: Brasiliense, 1988. p. 67-69.

410 Os grupos periféricos ou desmercantilizados, são as categorias sociais cuja situação na sociedade não se define necessariamente pelo mercado de trabalho, como os estudantes, mulheres, aposentados, etc.

411 OFFE, Claus. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Op. cit.



exploradora ou avançar para uma sociedade capitalista com bases mais igualitárias, os novos movimentos sociais se diferenciam por defender reivindicações de menor calado: seus desafios à ordem estabelecida são mais limitados, específicos e tangenciais (reivindicações de igualdade de sexos, o diálogo como alternativa nas relações internacionais, etc.);

d) politização da vida cotidiana – os novos movimentos sociais politizam a vida cotidiana ao invés de focar-se na apresentação de demandas específicas ante as autoridades econômicas e/ou político-resolutivas. Apresentam uma série de problemas que emanam de aspectos pessoais da vida cotidiana, tais como a sexualidade, a defesa da natureza ou a igualdade de gênero; a opulência econômica os permite;

e) os novos movimentos sociais não são simplesmente instrumentos para a consecução de objetivos pré-fixados, mas são fins em si mesmos – daí que se distinguem por funcionar com critérios de democracia direta, com estrutura não hierárquica e com uma parca diferenciação no rol de reivindicações;

f) meios não convencionais de participação – se distanciam dos canais rotineiros de participação política (parlamentar e eleitoral) e recorrem a formas não convencionais de participação;

g) radicalismo autolimitado – os novos movimentos sociais podem ser interpretados como projetos para a defesa e aprofundamento democrático da sociedade civil.

Nas sociedades capitalistas avançadas, novas condições estruturais acompanham a emergência e o desenvolvimento de novas ou renomadas formas de ação coletiva, como exposto nos trabalhos de Habermas e Offe. Para estes autores, hodiernamente, uma das questões centrais dos movimentos sociais é promover novas formulações simbólicas e estimular uma renovação dos valores sociais da modernidade. Um valor básico desta modernidade tem sido a busca de crescentes espaços de autonomia individual e social para que os indivíduos construam e defendam, tanto sua identidade pessoal como uma multiplicidade de identidades coletivas.<sup>412</sup>

As organizações e grupos que configuram estas novas formas emergentes de movimentos sociais atuam no âmbito da solidariedade com os setores menos favorecidos ou marginalizados das sociedades ocidentais, assim como com grupos que se viram obrigados a emigrar em busca de melhora em sua condição econômica ou de sua segurança. Associações antirracistas ou de apoio e colaboração ao desenvolvimento, mostram sinais de relevante contribuição com os movimentos

412 TEJERINA, Benjamín. Los movimientos sociales y la acción colectiva. De la producción simbólica al cambio de valores. In: IBARRA, Pedro; TEJERINA, Benjamin (Ed.). *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Madrid: Trotta, 1998. p. 11-138.



sociais mais consolidados. É assim que,

*este grupo de movimientos por la solidaridad ha conseguido tal grado de expansión y tal reconocimiento social que la opinión pública tiende a confundirlos con la totalidad de los movimientos sociales [...] La opinión pública les confiere el papel de expresar la 'auténtica sociedad', aquella que no ha claudicado ante la cultura de la irresponsabilidad, la atomización y la soledad generada por los excesos y efectos perversos del Estado de bienestar"*<sup>413</sup>

Então, como poeticamente apregoa Alberoni, a vida social é um processo que vai desde a eferescência da mobilização, às águas remansas da instituição e deve, pois, incorporar essa nova realidade dos movimentos sociais que adotam, desde suas origens, formas mais institucionais.<sup>414</sup>

E, como vimos, estes movimentos podem ser agrupados em diferentes correntes: movimentos de vizinhança, antinuclear, ecologista, pacifista, alternativo, de minorias como os homossexuais ou portadores de necessidades especiais, religiosos, antitributos, feministas, nacionalistas ou etnolinguísticos. Segundo Habermas, alguns desses movimentos possuem um caráter emancipador, enquanto outros adotam uma atitude conservadora ou de resistência. Apresentam um novo paradigma, defendendo novos conteúdos e valores. Os conteúdos dominantes se centram no interesse por um território (físico), um espaço de atividades ou mundo de vida, como o corpo, a saúde, a identidade sexual, a cidade, o entorno físico, a herança e a identidade cultural, étnica, nacional, linguística.<sup>415</sup> Para Offe, os valores mais importantes fazem menção à busca de autonomia e identidade, tanto pessoal como coletiva, em oposição à manipulação, ao controle, à dependência, à regulação e à burocratização.<sup>416</sup>

É indiscutível que os movimentos sociais fazem parte e se constituem em importantes atores no jogo político-democrático, sua incorporação na reivindicação de demandas tornou-se imprescindível para se alcançar objetivos concretos e determinados. Os partidos políticos foram o elemento central na hora de configurar o Estado de Direito, mas, hoje, devem dividir este protagonismo com outras formas de conjunção de interesses políticos e sociais. Os movimentos sociais possuem ampla capacidade para generalizar demandas ou opiniões mediante diversos mecanismos de articulação e transmissão de ideias e propostas que surgem na modernidade. Efetivamente as sociedades atuais proporcionam uma farta tecnologia de comunicações, como a internet e outros meios eletrônicos que estão a serviço dos

413 IBARRA, Pedro; TEJERINA, Benjamin (Ed.). *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Madrid: Trotta, 1998. p. 10.

414 ALBERONI, Francesco. *Movimento e istituzione*. Bolonha: Il Mulino, 1977.

415 HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa*. V. II. Madrid: Taurus, 1998.

416 OFFE, Claus. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Op. cit.



interesses desses novos movimentos sociais.<sup>417</sup>

O espaço que a sociedade civil oferece encontra dificuldades para ser preenchido unicamente pelos partidos políticos. Nesse cenário, os movimentos sociais podem jogar um papel de protagonistas, fomentando um ativismo na sociedade civil, encaminhando a construção de uma cultura política e social contra-hegemônica, como diz Santos, que está inexoravelmente comprometida com os valores da democracia participativa, a igualdade social e o desenvolvimento sustentável, apenas para citar alguns, frente ao capitalismo predatório, o consumismo, o individualismo e o descrédito dos mecanismos coletivos.<sup>418</sup>

As formas para desenvolver com êxito as demandas dos novos movimentos sociais são variadas, já que respondem a distintos interesses e se articulam sob diferentes fórmulas. Também são diversas suas formas de relação com o poder: uns se articulam como redes muito flexíveis, outros, não poderiam existir sem uma forte estrutura centralizada. Contudo, a característica comum desses grupos é sua forma particular de participação política: sua falta de vinculação orgânica com os tradicionais mecanismos de participação política, principalmente com os partidos políticos; o que buscam é um espaço diferente daquele que disputam os partidos. O que pretendem é gerar hegemonia no âmbito em que atuam, de maneira que os cidadãos interessados ou afetados possam ver neles o referencial para a ação.<sup>419</sup>

Frequentemente sua luta política vai além de enfrentar aqueles que gozam da hegemonia política e cultural em uma sociedade, devem também vencer as reticências dos partidos políticos afins, que os vêem como competidores.

Enfim, em uma democracia, os movimentos sociais podem em muito contribuir para minimizar a fragmentação da sociedade civil, assim como impulsionar a democracia participativa. Isto acaba redundando em benefício da própria democracia, que será reforçada por uma maior proximidade com as esferas onde se adotam as decisões que afetam a todos os cidadãos. Trata-se de reforçar o paradigma da

417 ALDAY, Rafael Escudero. Activismo y sociedad civil: los nuevos sujetos políticos. In: SAUCA, J. María; SIMON, María I. Wences (Ed.). *Lecturas de la sociedad civil. Un mapa contemporáneo de sus teorías*. Op. cit., p. 276. Embora sem profunda análise, não podemos deixar de fazer referência ao recentíssimo movimento social denominado de 15-M (15 de Maio de 2011), a revolução dos indignados, ou *Spanish Revolution*. Iniciou com acampamentos e mobilizações em todo território espanhol; imediatamente ultrapassou fronteiras e expandiu-se para toda Europa ocidental, convocado sob a plataforma “Democracia Real Já”. Autodefinido como um movimento composto por “cidadãos de diferentes idades e classes sociais” que se sentem “indignados” ante a falta de representação e “as traições realizadas pelos políticos com o nome de democracia”. Exige uma reforma na Lei Eleitoral “que devolva à democracia seu verdadeiro sentido: um governo de cidadãos. Uma democracia participativa”. Argúi que não se pode manter o atual sistema eleitoral com a imunidade do sistema bancário – a que atribui a responsabilidade pela atual crise econômica – e com candidatos acusados de corrupção. Têm utilizado a internet e as diversas redes sociais para suas convocações e a divulgação de suas propostas. Em meados de junho quando concluímos este trabalho, os acampamentos permanecem nas principais cidades espanholas e europeias e o movimento busca expandir-se, estruturando-se nos bairros e cidades menores.

418 SANTOS, Boaventura de Sousa. *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*. Madrid: Trotta, 2005. p. 281-284.

419 ALDAY, Rafael Escudero. Activismo y sociedad civil: los nuevos sujetos políticos. In: SAUCA, J. María; SIMON, María I. Wences (Ed.). *Lecturas de la sociedad civil. Un mapa contemporáneo de sus teorías*. Op. cit., p. 278.



democracia participativa, de combinar adequadamente as instâncias de decisões locais com as globais.

Por fim, parece-nos mister consignar, ao menos de forma breve, o pensamento de James Petras sobre o grande inimigo dos movimentos sociais: as ONGs. Acoima que no princípio dos anos oitenta, as classes neoliberais dominantes deram-se conta de que suas políticas estavam polarizando a sociedade e provocando um descontentamento social em grande escala. Começam então a promover e financiar uma estratégia paralela: a promoção de organizações “de base”, de ideologia “antiestatista” para intervir entre as classes potencialmente geradoras de conflitos, a fim de criar um “colchão social”. Estas organizações, dependentes financeiramente dos recursos neoliberais estão diretamente envolvidas em competir com os movimentos sociais pela lealdade dos líderes locais e de comunidades de ativistas.

Na medida em que crescia a oposição às políticas neoliberais, os governos europeus, norte-americano e o Banco Mundial incrementavam seu financiamento às ONG's. Há uma relação direta entre o crescimento dos movimentos sociais que reivindicam direitos e contestam o sistema, e os esforços para subvertê-los mediante a criação de alternativas de ação social através das ONG's. No fim dos anos 90 estas Organizações Não Governamentais consistiam em milhares e recebiam mais de quatro bilhões de dólares, convertendo-se na “cara comunitária” do neoliberalismo. Para Petras o “não governamental”, significa “não” mesmo, isto é, se traduz em atividades contra a intervenção estatal, contra o gasto público, permitindo assim que o Estado libere o grosso dos fundos para subsidiar o capital internacional.

Depois de algumas décadas de atividade, as ONG's atingiram seus objetivos: anestesiaram, desestruturaram, despolitizaram e desradicalizaram muitos movimentos sociais de mulheres, de jovens, de agricultores, de ecologistas etc. Através de uma postura apolítica e seu enfoque de autoajuda, desmobilizaram toda uma história de lutas e reivindicações das classes e/ou setores oprimidos. Seus projetos – para os quais cooptaram líderes potenciais – mobilizam os participantes para produzir “as margens” do sistema, mas não para enfrentá-lo, lutar, libertar-se e controlar os meios básicos de produção e de riquezas. Com o tempo aquele setor acaba se tornando dependente destes “projetos” e, por consequência, do capital internacional que o financia, criando-se uma nova relação de dependência.<sup>420</sup>

420 PETRAS, James. Imperialism and NGOs in Latin America. *Monthly Review* v. 49, n. 7, New York, p. 10-27, dec. 1997.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões finais sobre as noções de cidadania, democracia e participação política apontam, com muita clareza, para os desafios que se colocam diante de cada um de nós para o século XXI.

Com respeito à **cidadania**, podemos afirmar que o maior desafio é o que se refere à inclusão. Revisamos os diversos tipos de cidadania, tanto a que se forjou no passo do progresso para a consecução dos direitos humanos (cidadania civil, cidadania política e cidadania social) até aportarmos às novas formas de cidadania da modernidade (pós-nacional, cosmopolita, transnacional, transcultural, multicultural).

Essas diversas formulações evidenciam que na evolução e nos modelos de cidadania influem outras noções, como as de Estado e as transformações do Estado nacional, e que têm um impacto direto sobre a noção de cidadania. A evolução socioeconômica, a transnacionalização, a globalização, são fenômenos que incidem absolutamente no Estado, e repercutem diretamente na cidadania. Assim, pode-se esperar a emergência de novas formulações dos direitos e do *status* de cidadania; algumas teorias apontam, inclusive para concebê-la como instituição parcialmente desnacionalizada ou em processo de desnacionalização e, inclusive, há correntes que centram suas análises em sua dimensão transnacional no sentido de que surgem novas formas de transnacionalização política no marco da globalização (migrações, direitos humanos, ecologismo, feminismo).

A cidadania legal nem sempre comporta a igualdade e a plenitude dos direitos de pertencimento porque estes, com frequência, se veem condicionados pela posição de diferentes grupos dentro do próprio Estado-nação. Portanto, surgem novos sujeitos políticos apartados do sujeito formal (segundo a definição que vincula os direitos de cidadania a, por exemplo, ao exercício do voto e às garantias trabalhistas). Em nossas grandes cidades emerge uma multiplicidade de sujeitos ‘informais’ quem ficam excluídos do *status* de cidadão.

Gênero (mulheres, coletivos GLTB), migrantes, pobres, ficam excluídos do conceito legal de cidadania. As situações de pobreza, de exclusão, de falta de opção, de acesso a recursos e de violência obstaculizam a capacidade de demandar direitos.

A partir dos Estados se formulam políticas de inclusão, mas, simultaneamente, junto às forças centrípetas de inclusão florescem propostas centrífugas de exclusão (partidos políticos ultradireitistas, cidadãos que se recusam a compartilhar os serviços sociais que pagam com seus impostos com aqueles que não colaboraram com o sistema). A aporofobia, o rechaço ao pobre, é um sintoma sobre a aversão visceral dos que vivem na indigência e atinge o membro pobre de uma família ou a própria família. Lembramos que Adam Smith – o economista criador do liberalismo econômico – disse em sua obra *A teoria dos sentimentos morais*, que a corrupção



do caráter consiste em admirar os ricos e desprezar os pobres, em vez de admirar os sábios e as boas pessoas e desprezar os estúpidos. Isto é a corrupção de uma sociedade: quando uma sociedade despreza os que fracassaram na vida, e os que não tenham tido boa sorte, é patológico.

O muro no México, as cercas de Melinha, as fronteiras da Europa e tantos outros muros de separação que se estão levantando no mundo, nos lembram daqueles muros onde as cidades antigas isolavam indivíduos por delitos cometidos, que ficavam desprotegidos do conforto da cidade, hoje podemos relacionar isso diretamente com a aporofobia. A democracia se assenta em um princípio que é a dignidade dos seres humanos. De outra parte, um dos valores supremos da democracia é a igualdade, todos possuem os mesmos direitos. A existência dessas desigualdades radicais significa destroçar a democracia.

Os modelos de cidades que estão se forjando, correspondem a esse processo de desigualdade. Este processo evidencia claras dinâmicas de desigualdade ou polarização social, como nas grandes metrópoles que albergam, na parte alta da pirâmide, aqueles vinculados aos fluxos internacionais do capital financeiro, e, na base da mesma, setores cada vez mais amplos da população em clara situação de desvantagem. A confluência de todos esses processos constituem espaços propícios ao surgimento de novas práticas cidadãs e os novos sujeitos políticos, nem sempre formalizados. Nas cidades globais, há uma miscelânea, certa homogeneização (por exemplo, de estilos de vida) ou características compartilhadas da marginalização e a exclusão social, assim como pautas similares de desigual distribuição de bens e de acesso aos meios.

Enfim, a cidadania exige políticas públicas de inclusão para superar um dos grandes desafios do século XXI, que é a crescente desigualdade social. Somente assim se poderá conseguir um *status* de cidadão, tanto formal como real.

Em relação à **democracia**, o maior desafio que se enfrenta no século XXI é a sua consolidação em alguns contextos (latino-americano) e o reforço em outros (Europa). Os lamentáveis casos de corrupção política – tanto no contexto latino-americano como europeu – têm provocado um asceticismo dos cidadãos com os mecanismos próprios das democracias. É mister uma cidadania ativa, que lute contra as patologias corruptivas mediante a virtude cívica, assim como constituir-se mecanismos efetivos para a total transparência nos processos e sistemas para controle da cidadania. Tardamos séculos para construir sistemas democráticos e não podemos deixá-los ruir por essas menosprezíveis condutas. A falta de legitimidade das lideranças democráticas (“já não há líderes com características intelectuais e morais como antes” – é a frase mais ouvida). Não podemos permanecer com visões simplistas nem generalizadoras. Há que se detectar e analisar as causas e fatores que levaram à crise da democracia para, imediatamente, freá-las, apontar soluções e reconstituí-la.



As modalidades de democracia (representativa, direta, deliberativa) abriram as portas para a implementação de uma política pública participativa, e esta pode ajudar ao menos para que o cidadão recupere seu interesse pela política. Os meios de informação públicos e privados e o papel que desempenham no jogo democrático também devem ser levados em consideração.

Territorialidade, nacionalismos, xenofobia, migrações são alguns dos temas com os quais as democracias terão que lidar nos próximos anos para garantir sua consolidação.

Quanto à **participação política**, a história recente tem se caracterizado pela incapacidade dos Estados em conectar-se com seus cidadãos. Tendência esta que se aprofunda com a crise econômica na Europa e com os riscos implícitos nos discursos populistas e o personalismo na direção das políticas públicas na América Latina. O desafio, portanto, radica em serem os Estados capazes de criar efetivas e confiáveis vias de comunicação e interação entre os cidadãos e as instituições.

A cidadania tem apresentado um novo desafio: frente à aversão política, o inconformismo, a incapacidade para suportar os efeitos da crise ou a má gestão pública exige participação, mudanças nas regras do jogo e retomada dos espaços públicos.

Nos últimos anos, a Europa tem gerado importantes instrumentos de participação e de coesão social, ampliados com os notáveis avanços introduzidos pelo Tratado de Lisboa, mas os utilizam pouco (como a iniciativa legislativa popular). Por sua parte, a América Latina vem construindo, há alguns anos, espaços de participação cidadã para propiciar que o ambicionado desenvolvimento, mais perto agora ante as novas perspectivas econômicas, tenha um caráter inclusivo e participativo.

Os partidos políticos devem retomar seu papel vital na democracia, pois são a instancia idônea para mediar e formalizar a relação entre o Estado e a sociedade civil. Contudo, para que possam cumprir com sua função, devem superar a crise de legitimidade e desconfiança que os afeta. Os movimentos cidadãos também têm um importante rol a desenvolver nos próximos anos, já que conseguem canalizar adequadamente, seja o descontentamento dos cidadãos com a classe política, sejam as aspirações dos cidadãos quanto ao que deve ser o conteúdo da democracia e da participação política.

Por fim, os desafios que a cidadania, a democracia e a participação política têm diante de si para este século XXI são numerosos: inclusão social, com uma cidadania integradora; participação cidadã, com mais e melhores formas de representação e participação em todos os setores, local e global; democracias sólidas, lutando contra a corrupção política que levou a um descrédito dos cidadãos pela vida política.





Encontramo-nos em um momento crucial, tanto a economia europeia está se recuperando de uma profunda crise econômico-financeira, como alguns países latino-americanos, como o Brasil - que havia iniciado um caminho de bonança econômica, e também foi atingido por uma crise financeira e política que provocou um alarme nos mercados globais. A justiça e a equidade, que exige a sociedade do século XXI, não podem ser esperadas do mercado global, cuja função não é precisamente a solidariedade. É a partir do Direito, da Política e também da Economia que deve-se lutar para a consecução do bem comum. Trata-se de um projeto difícil, talvez utópico, mas para o qual todos estamos dispostos a participar.



## REFERÊNCIAS

- AA. *La Justicia de la Gente*. Cartilha editada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Rede de Solidariedade Social da Presidência da República da Colômbia, Bogotá, s/d.
- ALBERONI, Francesco. *Movimento e istituzione*. Bolonha: Il Mulino, 1977.
- ALDAY, Rafael Escudero. Activismo y sociedad civil: los nuevos sujetos políticos. In: SAUCA, José María; SIMON, María I. Wences (Ed.). *Lecturas de la sociedad civil. Un mapa contemporáneo de sus teorías*. Madrid: Trotta, 2005.
- ALIENDE, José Manuel Canales. Algunas reflexiones sobre la representación y la participación ciudadana en el ámbito local. In: ALZAMORA, Manuel Menéndez. *Participación y Representación Política*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.
- ANDUIZA, Eva; BOSCH, Agustí. *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel, 2004.
- ANTONINI, Luca; BARAZZETTA, Aurelio; PIN, Andrea. Multiculturalismo y *Hard Cases*. In: ORIOL, Manuel; PRADES, Javier (Ed.). *Los Retos del Multiculturalismo*. Madrid: Editora Encuentro, 2009.
- AQUINO, São Tomás de. *La monarquía*. Estudio preliminar, traducción y notas de Laureano Robles y Ángel Chueca. Madrid: Tecnos, 2002.
- ARISTÓTELES. *Política. Texto integral*. São Paulo: Martin Claret, 2008.
- ASSMANN, Hugo. *Reencantar a educação: rumo à sociedade aprendente*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- AZURMENDI, Mikel. El multiculturalismo, un pésimo proyecto para hacer afincar a los inmigrantes en el territorio de nuestros valores. In: ORIOL, Manuel; PRADES, Javier (Ed.). *Los Retos del Multiculturalismo*. Madrid: Editora Encuentro, 2009.
- BAILEY, F. G. *Les règles du jeu politique*. París: PUF, 1972.
- BALLESTEROS, Alberto Montoro. *Razones y límites de la legitimación democrática del derecho*. Murcia: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Murcia, 1979.
- BARCELLOS, Carlos Alberto (Coord.). *Educando para a cidadania – os direitos humanos no currículo escolar*. Porto Alegre/São Paulo: Seção Brasileira da Anistia Internacional/Centro de Assessoramento a Programas de Educação para a Cidadania, 1992.
- BARKER, E. *Teoria Política Grega*. Brasília: UnB, 1978.
- BARRY, John: *Rethinking Green Politics*. Londres, Thousand Oaks, Nueva Delhi: Sage, 1999.
- BENITO SÁNCHEZ, C. Demelsa. Notas sobre la corrupción transnacional. Sus efectos y su combate. In: FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A.; PÉREZ CAPEDA, Ana Isabel (Coord.). *Estudios sobre corrupcion*. Salamanca: Ratio Legis, 2010.
- BESETTE, Joseph M. Deliberative Democracy: The majority Principle in republican Government. In: GOLDWIN, R.; SCHAMBRA, W. A. (Ed.). *How Democratic is the Constitution?* Washington: American Enterprise Institute, 1980. p. 102-116.



- BESETTE, Joseph M. *The Mild Voice of Reason. Deliberative Democracy and American National Government*. Chicago: University Press, 1994.
- BLANCHARD, Pascal; BANCEL, Nicolas. *De l'indigène a l'Immigré*. Paris: Gallimard, 1998.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BODIN, Jean. *Les six livres de la République*. [s.l.: s.n.], 1576.
- BOLZMAN, Claudio. Políticas de inmigración, derechos humanos y ciudadanía a la hora de la globalización: una tipología. In: DÍAZ, Emma Martín; SIERRA, Sebastián de la obra. *Repensando la Ciudadanía*. Sevilla: Fundación El Monte, 1999.
- BOVERO, Michelangelo. ¿Crepúsculo de la democracia? In: BOVERO, Michelangelo; PAZÉ Valentina. *La democracia en nueve lecciones*. Madrid: Trotta, 2014.
- BRENNAN, J. The right to a Competent Electorate. *The Philosophical Quarterly*, n. 61 (245), 2011.
- CABRERA, Juan Manuel. *Democracia y participación ciudadana*. Madrid: Fundación Emmanuel Mounier, 2008.
- CAMPBELL, A.; GURIN, G.; MILLER, W. E. *The voter decides*. White Plains, New York: Row, Peterson & Company, 1954.
- CAMPUZANO, Alfonso de Julios. *Ciudadanía y Derecho en la era de la Globalización*. Madrid: Dykinson, 2007.
- CAMPUZANO, Alfonso de Julios. *En las encrucijadas de la modernidad. Política, Derecho y Justicia*. Sevilla: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 2001.
- CAMPUZANO, Alfonso de Julios. *Os desafios da globalização. Modernidade, cidadania e direitos humanos*. Tradução de Clovis Gorczewski. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.
- CAÑELLAS, Antonio J. Colon; VARDERA, Juan C. Rincón. *Educación, República y Nueva Ciudadanía. Ensayo sobre os fundamentos de la educación cívica*. Valencia: Titant lo Blanch, 2007.
- CARRACEDO, José Rubio. *Teoría crítica de la ciudadanía democrática*. Madrid: Trotta, 2007.
- CARTORIADIS, Cornélius. *L'institution imaginaire de la société*. París: Seuil, 1975.
- CARVALHO, A. Dardeau de. *Nacionalidade e cidadania*. São Paulo: Freitas Bastos, 1956.
- CASELA, Paulo Borba. *Comunidade Européia e seu ordenamento jurídico*. São Paulo: LTr, 1994.
- CASTILLO, Adolfo; VILLACIENCIO, Hugo. *Hacia una democracia deliberativa. La experiencia del presupuesto participativo/San Joaquín 2004*. Asociación Chilena de Municipalidades, 2005.
- CASTILLO, Manuel Escamilla. Demos y democracia. *Anuario de Filosofía del Derecho*. Madrid: BOE – Ministerio de Justicia, 2006. Tomo XXIII.
- CHUCHILL, W. S. *The Sinews of peace: Poswar Speeches*. Londres: Cassel & Co., 1948.
- COMPARATO, Fábio Konder. *Ética. Direito, moral e religião no mundo contemporâneo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.



- CONGE, P. J. The concept of political participation. *Comparative Politics*, n. 20 (2), 1998.
- CORTINA, Adela. *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. 3. ed. Madrid: Alianza Editorial, 2009.
- CORTINA, Adela. *Los ciudadanos como protagonistas*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 1999.
- COSTA, Antonio Carlos Gomes da. *Protagonismo juvenil. Adolescência, educação e participação democrática*. Salvador: Fundação Odebrecht, 2000.
- COSTA, Pietro. *Cittadinanza*. Roma-Bari: Laterza & Figli, 2005.
- CRETELLA JÚNIOR, J. *Curso de direito romano: o direito romano e o direito civil brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- DAHL, Robert A. *On Democracy*. Yale University Press, 1998. Traducción al español: *La democracia*. Barcelona: Ariel, 2015.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. 15. reimp. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- DE LA FUENTE, Añigo González. *Antropología de la Participación Política*. Salamanca: Amarú Editores, 2010.
- DE LUCAS, Javier. Fundamentos filosóficos del derecho de asilo. In: *Derechos y Libertades*, Universidad Carlos III de Madrid. Instituto Bartolomé de las Casas- BOE, enero-junio 1995. Disponible em: <<http://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/1234#preview>>.
- DELFINO, Gisela; ZUBIETA, Elena M<sup>a</sup>. Participación política: concepto y modalidades. *Anuario de investigación*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, v. 17, dic. 2010. Disponible em: <[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-16862010000100020&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-16862010000100020&lng=es&nrm=iso)>.
- DELFINO, Gisela I.; ZUBIETA, Elena M. Participación política: concepto y modalidades. *Anuario de Investigación*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, v. 17, p. 211-220, dic. 2010. Disponible em: <[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-16862010000100020&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-16862010000100020&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em: 14 nov. 2017.
- DELPIAZZO, Carlos E. Dimensión tecnológica de la participación del administrado en derecho uruguayo. In: LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Administração pública e participação social na América Latina*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.
- DI MARTINO, Carmine. El encuentro y la emergencia de lo humano. In: ORIOL, Manuel; PRADES, Javier (Ed.). *Los Retos del Multiculturalismo*. Madrid: Editora Encuentro, 2009.
- DIAMOND, Jared. *Armas, gérmenes e aço. Os destinos das sociedades humanas*. 2. ed. Rio de Janeiro – São Paulo: Record, 2001.
- DIMENSTEIN, Gilberto. *O cidadão de papel*. 21. ed. São Paulo: Ática, 2008.
- Disponível em: <<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/uils/index>>
- Disponível em: <[https://www.boe.es/publicaciones/anuarios\\_derecho/articulo.php?id=ANU-F-2003...](https://www.boe.es/publicaciones/anuarios_derecho/articulo.php?id=ANU-F-2003...)>.



- DOBSON, Andrew. Ciudadanía ecológica: ¿una influencia desestabilizadora?. In: *Isegoría* nº 24. Trad. de Carmen Velayos Castelo. 2001. Disponible em: <[https://www.researchgate.net/publication/50223618\\_Ciudadania\\_ecologica\\_una\\_influencia\\_desestabilizadora](https://www.researchgate.net/publication/50223618_Ciudadania_ecologica_una_influencia_desestabilizadora)>.
- DOBSON, Andrew. Ciudadanía ecológica. In: *Isegoría*, n. 32, p. 47-62, 2005. Disponible em: <<https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/128982>>.
- DONATI, Pierpaolo. Desigualdades, diferencias y diversidades: la integración social más allá del multiculturalismo. In: ORIOL, Manuel; PRADES, Javier (Ed.). *Los Retos del Multiculturalismo*. Madrid: Editora Encuentro, 2009.
- DUVERGER, M. *Europe des Hommes*. Paris: Odile Jacob, 1994.
- EDWARDS, Adrián. ¿‘Refugiado’ o ‘Migrante’? ACNUR insta a usar el término correcto. Disponible em: <<http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/refugiado-o-migrante-acnur-insta-a-usar-el-termino-correcto/>>.
- ELSTER, John. *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 2001.
- ESPINOSA, Emilio Lamo de (Org.). *Europa después de Europa*. Madrid: Academia Europea de Ciências e Artes, 2011.
- FARIÑAS-DULCE, María José. *Globalización, Ciudadanía y Derechos Humanos*. Madrid: Dykinson, 2000.
- FARIÑAS-DULCE, María José. *Mercado sin ciudadanía. Las falacias de la globalización*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2005.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, Julio. Algunas reflexiones sobre la corrupción política. In: FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A.; PÉREZ CAPEDA, Ana Isabel (Coord.). *Estudios sobre corrupcion*. Salamanca: Ratio Legis, 2010.
- FERNÁNDEZ, Ernesto Ganuza; SOTOMAYOR, Carlos Álvarez. *Democracia y presupuestos participativos*. Barcelona: Icaria, 2008.
- FERNÁNDEZ-LARGO, Antonio Osuna. *Los Derechos Humanos. Ámbitos y desarrollo*. Salamanca: San Esteban; Madrid: Edibesa, 2002.
- FERRAJOLI, Luigi. La crisis de la democracia en la era de la globalización. In: ESCAMILLA, Manuel; SAAVEDRA, Modesto (Ed.). *Derecho y justicia en una sociedad global – Law and Justice in a Global Society*. *Anales de al Cátedra Francisco Suárez*, n. 39, 2005, p. 37-57. Disponible em: <<https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/254703>>.
- FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y Garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta, 2004.
- FIBLA, Carla. Huyen del horror y acaban en el infierno. *El Notario del siglo XXI*, Revista del Colegio Notarial de Madrid, n. 67, mayo-junio 2016.
- FISHKIN, J. *Democracia y deliberación*. Trad. Cast. De J. Malem Seña. Barcelona: Ariel, 1995.
- GALLARDO, Helio. *Siglo XXI. Producir un mundo*. San José C.R.: Arlekin, 2006.
- GALVÁN, Beatriz Souto. *Educación y Creencias. Nuevas y viejas querellas sobre cuestiones educativas*. Madrid: Dykinson, 2012.
- GARCÍA MEXÍA, Pablo. *Ética y gobernanza. Estado y sociedad ante el abuso de poder*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.



- GARCIA, Eusebio Fernández. Ciudadanía cosmopolita y obediencia al derecho. In: MIRALLES, Ángela Aparisi. *Ciudadanía y persona en la era de globalización*. Granada: Comares, 2007.
- GARCIA, S.; LUKES, S. *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Madrid: Siglo XXI, 1999.
- GARRIDO GOMEZ, María Isabel. Los operadores jurídicos y la democracia. In: GARRIDO GÓMEZ, María Isabel; RUIZ, Ramón Ruiz (Coord.). *Democracia, gobernanza y participación*. [s.l.: s.n.], 2014. p. 145-168.
- GARRIDO GOMEZ, María Isabel. *La democracia en la esfera jurídica*. Navarra: Aranzadi, 2013.
- GARZÓN VALDÉS, Ernesto. El Concepto de corrupción. In: ZAPATERO, Virgilio. (Compilador) *La Corrupción*. Mexico: Mexico D.C., 2007.
- GARZÓN VALDÉS, Ernesto. Acerca de la desobediencia civil. *Sistema*, n. 42 (1981).
- GIL VILLA, Fernando. *La Cultura de la Corrupción*. Madrid: Maia Editores, 2008.
- GÓMEZ, María Isabel Garrido. *Derechos fundamentales y Estado social y democrático de Derecho*. Madrid: Editorial Dilex, S.L., 2007.
- GÓMEZ, María Isabel Garrido. *Las transformaciones del Derecho en la sociedad global*. Navarra: Thomson Reuters, 2010.
- GONZALO, Eduard. Comunitarismo. In: MELLÓN, Joan Antón. *Ideologías y movimientos políticos contemporáneos*. 2. ed., 2. reimpressão. Madrid: Tecnos, 2008.
- GORCZEVSKI, Clovis; SILVA JUNIOR, Edson Botelho; LEAL, Monia Clarissa Hennig. *Introdução ao Estudo da Ciência Política, Teoria do Estado e da Constituição*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007.
- GORCZEVSKI, Clovis. Direitos Humanos, Educação e Cidadania. In: LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato dos. *Direitos sociais e políticas públicas - desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005. Tomo 5.
- GREPPI, Andrea. *Concepciones de la democracia en el pensamiento político contemporáneo*. Madrid: Trotta, 2006.
- GUARINELLO, Norberto Luiz. Cidades-Estado na Antiguidade Clássica. In: PISKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). *História da cidadania*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003.
- GUATTARI, Félix. *Revolução molecular: pulsações políticas do desejo*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- HABERMAS, Jürgen. [1983] *Conciencia moral y acción comunicativa*. Barcelona: Ed. Planeta-Agostini, 1994.
- HABERMAS, Jürgen. La idea de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, n. 44, 2010.
- HABERMAS, Jürgen. *Identidades nacionales y postnacionales*. Madrid: Tecnos, 2007.
- HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa*. V. II. Madrid: Taurus, 1998.
- HARARI, Yuval Noah. *Sapiens. Uma breve história da humanidade*. 25. ed. Porto Alegre: L&PM, 2017.



HART, Roger. *La participación de los niños: de la participación simbólica a la participación auténtica*. Florença: UNICEF/ICDC, 1993.

HEATER, Derek. *Ciudadanía. Una breve historia*. Madrid: Alianza Editorial, 2007.

HELD, David; PATOMÄKI, H. Diálogo entre David Held y Heikki Patomäki. Los problemas de la democracia global. Trad. de B. Wang. *Papeles*, n. 95, p. 91-109, 2006. Disponível em: <[www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/.../95/Dialogo\\_Held\\_Pottomaki.pdf](http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/.../95/Dialogo_Held_Pottomaki.pdf)>.

HELD, David. *Modelos de democracia*. Trad. M<sup>a</sup>. Hernández. 3. ed. Madrid: Alianza Editorial, 2007.

HELD, David. *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Madrid: Paidós, 1997.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. Tradução de João Paulo Monteiro. São Paulo: Nova Cultura, 2000.

HOBBS, Thomas. *Leviatán*. Trad. al castellano de M. Sánchez Pardo, 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1980.

HOERSTER, Norbert. Obligación moral y obligación jurídica. Trad. al castellano de E. Garzón Valdés. *Dianoia* (1976).

IBÁÑEZ, Alberto J. Gil. Están preparados los políticos para gobernarnos? In: *Notario del siglo XXI*, n. 32. Madrid: Revista del Colegio Notarial de Madrid, 2010.

IBARRA, Pedro; LETAMENDIA, Francisco. Los movimientos Sociales. In: BADIA, Miquel Camina. *Manual de Ciencia Política*. 3. ed. Madrid: Tecnos, 2008.

IBARRA, Pedro. *Sociedad Civil y Movimientos Sociales*. Madrid: Síntesis, 2005.

INNERARITY, Daniel; AYMERICH, I. (Comps.) *Derechos humanos y política públicas europeas*. Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós, 2015.

JIMÉNEZ, Carlos Arce. *La ciudadanía en la era de la globalización: el reto de la inclusión*. Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces, 2009.

KANT, Immanuel. En torno al tópico. In: *Teoría y praxis*. Madrid: Tecnos, 1985.

KANT, Immanuel. *A paz Perpétua*. Porto Alegre: L& PM, 2008.

KANT, Immanuel. *La metafísica de las costumbres*. Madrid: Tecnos, 1989.

KASSE, M.; MARSH, A. Measuring political action. In: BARNES, S. H.; KAASE, M. et al. *Political action: mass participation in five western democracies*. Beverly Hills, California: Sage, 1969.

KELSEN, Hans. *Escritos sobre la democracia y el socialismo*. Madrid: Editorial Debate, 1988.

KELSEN, Hans. *Esencia y valor de la democracia*. México: Cayoacán, 2005.

KYMLICKA, Will. *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona-Buenos Aires- México: Paidós, 1996.

LACLAU, Ernesto. Os novos movimentos sociais e a pluralidade do social. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 2, 1986.

LANZILLO, Maria Laura. ¿Nosotros o los otros? Multiculturalismo, democracia, reconocimiento. In: GALLI, Carlo (Comp.). *Multiculturalismo, Ideologías y Desafíos*. Traducción de Heber Cardoso. Buenos Aires: Nueva Visión, 2006.



- LAPORTA, F.; ÁLVAREZ, S. *La corrupción política*. Madrid: Alianza Editorial, 1997.
- LARAÑA, Enrique; GUSFIELD, Joseph (Ed.). *Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad*. Madrid: CIS, 1995.
- LEAL, Rogério Gesta. *Direitos humanos no Brasil – Desafios à democracia*. Porto Alegre: Livraria do Advogado; Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 1997.
- LEAL, Rogério Gesta. *Patologias corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.
- LINARES, Sebastián. *Democracia participativa epistémica*. Madrid: Marcial Pons, 2017.
- LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o governo*. Texto integral. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- LOUREIRO, Patrícia. A cidadania da União Europeia: mito ou realidade? In: SOUSA, Mônica Teresa Costa; LOUREIRO, Patrícia (Org.). *Cidadania. Novos temas, velhos desafios*. Ijuí: Unijuí, 2009.
- LUZÁRRAGA, Francisco Aldecoa; LLORENTE, Mercedes Guinea. *La Europa que viene: El tratado de Lisboa*. 2. ed. Madrid-Barcelona-Buenos Aires: Marcial Pons, 2010.
- MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Direitos humanos. Sua história, sua garantia e a questão da indivisibilidade*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000.
- MALEM SEÑA, Jorge F. Corrupción Política. *Jueces para la democracia*, n. 30, 2000. p. 26-34.
- MALEM SEÑA, Jorge F. Derechos Humanos y corrupción. *Crítica*, n. 989, 2014.
- MALEM SEÑA, Jorge F. La corrupción: algunas consideraciones conceptuales y contextuales. *Revista Vasca de Administración Herri-Ardurartzako Euskal Aldizkaria*, n. 104.2, p. 25-41, 2016. (Exemplar extra dedicado a la lucha contra corrupción)
- MALEM SEÑA, Jorge F. Comercio internacional, corrupción y derechos humanos. In: CAMPUZANO, Alfonso de Julios (Ed.). *Dimensiones jurídicas de la globalización*. Madrid: Dykinson, 2007.
- MALEM SEÑA, Jorge F. *Concepto y justificación de la desobediencia civil*. Barcelona: Ariel, S.A., 1988.
- MALEM SEÑA, Jorge F. *Pobreza, corrupción, (in)seguridad jurídica*. Madrid: Marcial Pons, 2017.
- MAMEDE, Gladston. Hipocrisia: o mito da cidadania no Brasil. *Revista do Curso de Direito da Universidade Estadual de Montes Claros*, v. 16, 1997.
- MANZINI-COVRE, Maria de Lourdes. *O que é cidadania*. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1998.
- MARDONES, José María (Ed.). *Diez palabras clave sobre movimientos sociales*. Estella-Navarra: Verbo Divino, 1996.
- MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando. Los derechos de los extranjeros en el Derecho Internacional en Capítulo IV de *Derecho de extranjería, asilo y refugio*, F. Mariño Menéndez y otros, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, 1996.
- MARMOL, José Luis Martí. *La república deliberativa. Una teoría de la democracia*. Prólogo de Roberto Gargarella y José Juan Moreso. Madrid: Marcial Pons, 2006.





MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTÍ, José Luis. *La república deliberativa. Una teoría de la democracia*. Madrid: Marcial Pons, 2006.

MARTÍN, Nuria Belloso. ¿La globalización de la indiferencia? Algunas reflexiones sobre los desplazados, los migrantes y los refugiados en la Unión Europea. *Revista do Direito*, v. 3, n. 50, Programa de Pós-graduação em Direito – Mestrado- PPGD, Santa Cruz do Sul, UNISC, set./dez. 2016, p. 139-174. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/8406>>.

MARTÍN, Nuria Belloso. Ciudadanía, Democracia, Constitución y Educación: no basta la afición, se necesita virtud. In: BONETTO, M<sup>a</sup>. Susana (Ed.). *En torno a la democracia. Perspectivas situadas Norte-Sur*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba y Grupo Editor, 2009. p. 71-96.

MARTÍN, Nuria Belloso. Impacto de las nuevas tecnologías en la política. In: GORZEVSKI, Clovis (Org.). *Direitos Humanos e participação política*. Porto Alegre: Impensalivre, 2011. p. 75-106. v. 2.

MARTÍN, Nuria Belloso. Nuevas tecnologías: proyecciones sociales, iusfilosóficas y políticas. In: VILLAR, A. Murillo; BELLO PAREDES, S. (Coord.). *Estudios Jurídicos sobre la Sociedad de la Información y Nuevas Tecnologías*. Libro conmemorativo del XX<sup>o</sup> Aniversario de la Facultad de Derecho, Burgos: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Burgos, 2005. p. 151-172.

MARTÍN, Nuria Belloso. Repensando la democracia en la perspectiva de las teorías deliberativas: En busca de unos ciudadanos deliberantes. In: MARTÍN, N. Belloso; CAMPUZANO, A. de Julios (Coord.). *El retorno a la sociedad civil: democracia, ciudadanía y pluralismo en el siglo XXI*. Madrid: Dykinson-IISJ, 2011. p. 207-237.

MARTÍN, Nuria Belloso. The refugee crisis in the European Union: the background iusphilosophical. In: *SPRING 2016, UNOESC International Legal Seminar. International Network of Human Rights. September 26-30, 2016*. Chapecó/SC: Editora UNOESC, 2016. p. 91-112. ISSN: 2318-5791.

MARTÍN, Nuria Belloso. Breves apuntes sobre el incumplimiento contractual de una promesa electoral. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, UNISC, n. 27, p. 83-120, jan./jun. 2007.

MARTÍN, Nuria Belloso. Del Estado del Bienestar a la sociedad de Bienestar: la reconstrucción filosófico-política de su legitimidad. In: MARTÍN, Nuria Belloso (Ed.). *Para que algo cambie en la Teoría Jurídica*. Burgos: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Burgos, 1999.

MARTÍN, Nuria Belloso. Movimientos sociales actuales? Emancipación o resistencia? *Direitos Fundamentais e Justiça*, Revista de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, n. 12, jul./set., 2010.

MARTÍN, Nuria Belloso. Un' approssimazione alla cittadinanza sociali: alcune proposte. In: *Annali Del Seminario Giurídico del' Università di Catania*. Milano: Giuffrè, 2002.

MARTÍN, Nuria Belloso. *Os novos desafios da cidadania*. Tradução de Clovis Gorczewski. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.

MARTÍN, Nuria Belloso. *Política y Humanismo en el siglo XV*. Valladolid: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, 1998.



- MARTINÉZ DE PISÓN, J. El final del Estado Social: Hacia qué alternativa. *Revista Sistema* 160. Colección Política. Madrid: Sistema, 2001.
- MARTÍNEZ, Antoni. Representación política y calidad de democracia. In: MARTÍNEZ, Antoni (Coord.). *Representación y calidad de la democracia en España*. Madrid: Tecnos, 2006.
- MARX, C.; ENGELS, F. *Das Kommunistische Manifest*. Edição espanhola *El Manifiesto Comunista*. Barcelona: Edicomunicación, 1998.
- MELUCCI, Antonio. La sfida simbólica dei movimenti contemporanei. In: COHEN; MELUCCI; OFFE; PISSORNO; TILLY; TOURAINE (Coord.). *I nuovi movimenti sociali*. Milano: Ed. Franco Angeli, 1987.
- MIGUEL, Alfonso Ruiz. Los derechos de participación política. In: BETEGÓN, Jerónimo; LAPORTA, Francisco; DE PÁRAMO, Juan Ramón; PRIETO SANCHÍS, Luis (Coord.). *Constitución y derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004.
- MILBRATH, Lester W. *Political participation*. University of Harvard, 1965.
- MILL, John. *Consideraciones sobre el gobierno representativo*. Madrid: Edición, Librería de Victoriano Suárez, 1861 [1878].
- MOORE, Christopher. W. *The mediation process – practical strategies for resolving conflict*. San Francisco: Jossey-Bass Inc, 1996.
- MORAES, Emanuel de. *A origem e as transformações do Estado*. Rio de Janeiro: Imago, 1996.
- MORENO, Isidoro. Derechos Humanos, Ciudadanía e Interculturalidad. In: DÍAZ, Emma Martín; SIERRA, Sebastian de la Obra. *Repensando la ciudadanía*. Servilha: Fundación El Monte, 1998.
- MORIN, Edgar. *A cabeça bem feita: repensar a reforma, reformar o pensamento*. Tradução de Eloá Jacobina. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- MUMFORD, Lewis. *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- NADALES, Antonio Porras. *El debate sobre la crisis de la representación*. Madrid: Tecnos, 1996.
- NAÏR, Sami. *Refugiados frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*. Barcelona: Editorial Crítica, 2016.
- NINO, Carlos S. La paradoja de la irrelevancia moral del gobierno y el valor epistemológico de la democracia. In: NINO, Carlos S. *El Constructivismo Ético*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989.
- OFFE, Claus. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Editorial Sistema, 1988.
- ONGHENA, Yolanda. La crisis de valores: la propia Unión Europea en tela de juicio. In: MORILLAS, P; SÁNCHEZ-MONTIJANO, E; SOLER, E. (Coord.). *Europa ante la crisis de los refugiados*. 10 efectos colaterales, Barcelona, CIDOB, 2015. Disponível em: <[www.cidob.org/content/download/.../europa\\_ante\\_la\\_crisis\\_de\\_los\\_refugiados.pdf](http://www.cidob.org/content/download/.../europa_ante_la_crisis_de_los_refugiados.pdf)>.
- OVEJERO, F.; MARTÍ, J. L.; GARGARELLA, R. (Compiladores). *Nuevas ideas republicanas*.



*Autogobierno y libertad*. Barcelona-Buenos Aires-México: Paidós, 2004.

OVEJERO, Félix. La democracia liberal. In: Aurelio Arteta (Ed.). *El saber del ciudadano. Las nociones capitales de la democracia*. Madrid: Alianza Editorial, 2008.

PADILLA, Jorge Peláez. La filosofía marxista sobre la política y los conceptos de ciudadanía, derechos y libertades. *REDHES, Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales*. n. 1, enero-junio 2009. Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México/Universidad de Sevilla, España/Universidad Autónoma de Aguascalientes, México/Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis de Potosí/Comisión Estadual de Derechos Humanos de Aguascalientes.

PAINE, Thomas. *Derechos del Hombre*. Madrid: Alianza Editorial, 2008.

PAREKH, Bhikhu. *Repensando el multiculturalismo. Diversidad cultural y teoría política*. Madrid: Istmo, 2005.

PARRA GONZÁLEZ, Ana Victória. Medios, Opinión Pública y Corrupción. In: FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A.; PÉREZ CAPEDA, Ana Isabel (Coord.). *Estudios sobre corrupcion*. Salamanca: Ratio Legis, 2010.

PASQUINO, Giuseppe. Movimenti sociali. In: BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO (Coord.). *Dizionario di Política*. Milano: Ed. Tea, 1992.

PATEMAN, Carol. *El contrato sexual*. Barcelona: Antrophos, 1995.

PAULA, Ricardo Henrique Arruda de. *Cidadanía e individualismo em Aristóteles e Cristo. Estudo comparativo de Antropologia Filosófica*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

PECES-BARBA, Gregório Martinez. Ética pública y ética privada. *Anuário de Filosofia del derecho*. Madrid: BOE-Ministerio de Justicia, 1997. T. XIV.

PECES-BARBA, Gregório Martinez. *Educación para la ciudadanía y Derechos Humanos*. Madrid: Espasa, 2007.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *¿Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com?* Barcelona: Gedisa, 2004.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. Democracia directa y democracia representativa en el sistema constitucional español. *Anuario de Filosofía del Derecho*, 2003, p. 63-82. (Monográfico: Veinticinco años de la Constitución española de 1978. Aspectos jurídicos y políticos).

PÉREZ-LUÑO, Antonio Enrique. La ciudadanía en las sociedades multiculturales. In: CAMPUZANO, Alfonso de Julios (Ed.). *Ciudadanía y Derecho en la era de la Globalización*. Madrid: Dykinson, 2007. p. 261-288.

PETRAS, James. Imperialism and NGOs in Latin America. *Monthly Review*, New York, v. 49, n. 7, Dec. 1997.

PINILLA, Ignacio Ara. *El fundamento de los límites al poder en la teoría del derecho de León Duguit*. Madrid: Editorial Dykinson, 2006.

PINILLA, Ignacio Ara. *La difuminación institucional del objetivo al derecho a la educación*, Madrid: Editorial Dykinson, 2013.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). *História da cidadania*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003.

PINZÓN, Erika María Rodríguez. Los retos de la democracia en el Siglo XXI: bases de una



nueva participación ciudadana en América Latina y Europa. Documento-marco para el *Seminario Internacional Crisis de la Representación y los Desafíos de la Democracia en el Siglo XXI*. Madrid, 4 y 5 de Mayo de 2012: Fundación Alternativas. Disponible en: <<http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-externa-opex/documentos/seminarios-y-jornadas/los-retos-de-la-democracia-en-el-siglo-xxi-bases-de-una-nueva-participacion-ciudadana-en-america-latina-y-europa>>.

PLATÃO. *A República*. São Paulo: Martin Claret, 2000.

QUIRÓS, José Justo Megias. De la polis griega a la ciudad virtual. In: MIRALLES, Àngela Aparisi (Ed.). *Ciudadanía y persona en la era da globalización*. Granada: Comares, 2007.

RAWLS, Jhon. *Teoría de la Justicia*. Traducción al castellano de M.D. González. Fondo de Cultura Económica, 1979.

RESENDE, Ênio J. *Cidadania: o remédio para doenças culturais brasileiras*. São Paulo: Summus, 1992.

REY PÉREZ, José Luis. La democracia amenazada. *Cuadernos de la Cátedra de Democracia y Derechos Humanos*, n. 6, Madrid: Universidad de Alcalá-Defensor del Pueblo, 2012.

RIGOTTI, Francesca. Epistemología monocultural y epistemología multicultural. In: GALLI, Carlo (Comp.). *Multiculturalismo, Ideologías y Desafíos*. Traducción de Heber Cardoso. Buenos Aires: Nueva Visión, 2006.

RIGOTTI, Francesca. Epistemología monocultural y epistemología multicultural. In: GALLI, Carlo (Comp.) *Multiculturalismo, Ideologías y Desafíos*. Traducción de Heber Cardoso. Buenos Aires: Nueva Visión, 2006.

RIVAS PALÀ, Pedro. La triple justificación de la desobediencia civil. en *Persona y Derecho*. Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos, Universidad de Navarra, Servicio de Publicaciones, 34 (1996).

RIVAS PALÀ, Pedro. *Justicia, comunidad, obediencia. El pensamiento de Sócrates ante la ley*. Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra, S.A., 1996.

RIVAS, Edelberto Torres. Poblaciones indígenas y ciudadanía: elementos para a formulação de políticas sociales em América Latina. In: BALODANO, Andrés Pérez (Coord.). *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones e contradicciones*. Caracas: Nueva Sociedad, 2007.

ROCHER, G. *Introducción a la sociología general*. Barcelona: Ed. Herder, 1983.

ROIG, Francisco Javier Ansuátegui. *Poder, ordenamiento jurídico, derechos*. Madrid: Dykinson, 1997.

ROSALES, José María; CARRACEDO, José Rubio. El nuevo pluralismo y la ciudadanía compleja. In *Sistema*, 126. 1995.

ROSALES, José María. Ciudadanía en la Unión Europea: Un Proyecto de cosmopolitismo cívico. In: CARRACEDO, José Rubio; ROSALES, José María; MÉNDEZ, Manuel Toscano. *Ciudadanía, Nacionalismo y Derechos Humanos*. Madrid: Trotta, 2000.

ROSALES, José Maria. Política, ciudadanía y pluralismo: un argumento sobre las transformaciones de la esfera pública democrática. *Anuario del Filosofía del Derecho*. Madrid: BOE-Ministerio de Justicia, 1997. Tomo XIV.



- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- RUBINSTEIN, Juan Carlos. *Sociedad Civil y Participación Ciudadana*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias, 1994.
- RUBIO, C. Fernández. La educación para la ciudadanía europea. Propuesta educativa para su implementación en el curriculum de Ciencias sociales. In: VERA, M.; PÉREZ, D. (Coord.). *Formación de la ciudadanía: las tics y los nuevos problemas*. Alicante: Asociación Universitaria de Profesores de Didáctica de las Ciencias Sociales, 2004.
- SABUCEDO, José M<sup>a</sup>. Factores psicosociales asociados a las formas de participación política institucional y no institucional. en M. Villareal (Dir.) *Movimientos sociales*. San Sebastián, España: Servicio Editorial Universidad del País Vasco, 1989.
- SANCHEZ RUBIO, David; SENENT DE FRUTOS, Juan Antonio. *Teoría crítica del derecho. Nuevos Horizontes*. San Luis Potosí: Universidad Autonoma de San Luis de Potosí, 2013.
- SÁNCHEZ, Ana Belén (Coord.). Informe sobre sostenibilidad en España 2017, cambio de rumbo, tiempo de acción. Fundación Alternativas y Ecoembes, Madrid, 2017. Disponible en: <<http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex/documentos/seminarios-y-jornadas/los-retos-de-la-democracia-en-el-siglo-xxi-bases-de-una-nueva-participacion-ciudadana-en-america-latina-y-europa>>.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*. Bilbao: Desclée, 2003.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*. Madrid: Trotta, 2005.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela Mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1999.
- SARTORI, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* Madrid: Taurus, 2003.
- SARTORI, Giovanni. *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Trad. de A. Díaz Solar. Madrid: Taurus, 1998.
- SARTORI, Giovanni. *The Theory of Democracy revisited*. Chatham: Chatham House Publishers, 1987.
- SCHERER-WARREN, Ilse. *Redes de movimientos sociais*. 4. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2009.
- SCHMITTER, Philippe C. El diagnóstico y el diseño de la democracia, *Sistema: Revista de ciencias sociales*, n. 203-204, 2008. (Ejemplar dedicado a: Nuevos desarrollos de la democracia).
- SEBASTIÁN, Luis de. *Los Diez Mandamientos. Una versión secular*. Barcelona: Ariel, 1998.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- SILVA, Larissa Tenfen. Ciudadania Participativa: algumas considerações político-jurídicas. In: SOUSA, Mônica Teresa Costa; LOUREIRO, Patrícia (Org.). *Cidadania, novos temas, velhos desafios*. Ijuí: UNIJUÍ, 2009.



- SIMON, María I. Wences. Republicanismo cívico y sociedad civil. In: SAUCA, J. María; SIMON, María I. Wences. *Lecturas de la sociedad civil. Un mapa contemporáneo de sus teorías*. Madrid: Trotta, 2007.
- SINGER, Peter. *Democracia y desobediencia*. Barcelona: Ariel, 1985.
- SOTELO, Ignacio. Socialismo. In: MELLÓN, Joan Antón (Ed.). *Ideologías y Movimientos Políticos Contemporáneos*. 2. ed., 2. reimpressão. Madrid: Tecnos, 2008.
- STARLING, Heloisa Maria Murgel. Ditadura Militar. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.
- SUBIRATS, Joan. Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas. In: FONT, Joan (Coord.). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelons: Ariel, 2001.
- SUNSTEIN, Cass R. *República.com. Internet, democracia y libertad*. Trad. de P. García Segura. Barcelona: Paidós, 2003.
- TEJERINA, Benjamín. Los movimientos sociales y la acción colectiva. De la producción simbólica al cambio de valores. In: IBARRA, Pedro; TEJERINA, Benjamin (Ed.). *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Madrid: Trotta, 1998.
- TILLY, Charles. *Democracia*. Traducción de Raimundo Viejo Viñas. Madrid: Akal, 2010.
- TODOROV, Tzvetan. *Cruce de culturas y mestizaje cultural*. Gijón: Júcar, 1988.
- TOQUERO, M<sup>a</sup>. Aránzazu Moretón. El “ciberodio”, la nueva cara del mensaje de odio: entre la cibercriminalidad y la libertad de expresión, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, n. 27, mayo 2012.
- TORRENS, Xavier. Multiculturalismo. In: MELLÓN, Joan Antón. *Ideologías y Movimientos Políticos Contemporáneos*. 2. ed., 2. reimpressão. Madrid: Tecnos, 2008.
- TORRENS, Xavier. Racismo y Antisemitismo. In: MELLÓN, Joan Antón. *Ideologías y Movimientos Políticos Contemporáneos*. 2. ed., 2. reimpressão. Madrid: Tecnos, 2008.
- TOURAINE, Alain. Una introduzione allo studio dei movimenti sociali. In: COHEN; MELUCCI; OFFE; PISSORNO; TILLY; TOURAINE (Coord.). *I nuovi movimenti sociali*. Milano: Ed. Franco Angeli, 1987.
- TOURAINE, Alain. *Movimientos sociales de hoy. Actores y analistas*. Barcelona: Ed. Hacer, 1990.
- TOURAINE, Alain. *Qu'est-ce que la démocratie?* París: Librairie Arthème Fayard, 1994.
- VALDEZ CEPEDA, Andrés. Las ciber-campañas en América Latina: potencialidades y militantes. In: CERRILLO MARTÍNEZ, A.; PEGUERA, M.; PEÑA-LÓPEZ, I.; VILASAU SOLANA, M. (Coord.). *Neutralidad de la red y otros retos para el futuro de Internet*, Actas del VII Congreso Internacional de Internet, Derecho y Política. Universidad Oberta de Catalunya, Barcelona 11-12 de julio de 2011. Barcelona: UOC-HUYGERS, 2011.
- VALLE, Ángeles del. Importancia de la pedagogía social como programa político. In: MARDONES, José María (Director). *10 Palabras Clave sobre Fundamentalismos*. Navarra: Verbo Divino, 1999.
- VELASCO, Juan Carlos. *Para leer a Habermas*. Madrid: Alianza Editorial, 2007.
- VERAS, Maura P. B.; BONDUKI, Nabil G. Política habitacional e a luta pelo direito à habitação.



In: COVRE, Maria de Lourdes M. (Org.). *A cidadania que não temos*. São Paulo: Brasiliense, 1988.

VIEIRA, Listi. *Os argonautas da cidadania. A sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2001.

VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*. 2. ed. Rio de Janeiro - São Paulo: Record, 1998.

VILLORO, Luis. *Los retos de la sociedad por venir. Ensayos sobre justicia, democracia y multiculturalismo*. México: FCE, 2007.

VITÓRIA, Francisco de. *Los Derechos Humanos. Antología*. Salamanca: Editorial San Esteban, 2003.

WARAT, Luis Alberto. La ciudadanía sin ciudadanos: tópicos para un ensayo interminable. In: *Seqüência: estudos jurídicos e políticos*, v. 14, n. 26, p. 1-17. 1993. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4818027>>.

WOLKMER, Antonio Carlos. *Elementos para uma crítica do Estado*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1990.

WOLKMER, Antonio Carlos. *Pluralismo jurídico. Fundamentos de una nueva cultura del derecho*. Trad. David Sánchez Rubio. Sevilla: MAD, 2006.

YOUNG, Iris M. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: University Press, 1990.

ZAPATA-BARRERO, Ricard. *Multiculturalidad e inmigración*. Madrid: Editorial Síntesis, 2008.

ZOLO, Danilo. *Cosmópolis. Perspectivas y riesgos de un gobierno mundial*. Barcelona: Paidós, 2000.

## JURISPRUDÊNCIAS E SITES

<[http://www.cruzroja.es/portal/page?\\_pageid=174,12048652&\\_dad=portal30&\\_schema=PORTAL30](http://www.cruzroja.es/portal/page?_pageid=174,12048652&_dad=portal30&_schema=PORTAL30)>. Acesso em: 02 jan. 2017.

<<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-17242&p=20140326&tn=2&lang=en>>. Acesso em: 2 jan. 2017.

Acuerdo UE-Turquía frente a las garantías en materia de asilo. Disponível em: <<http://iniciativadebate.org/2016/04/01/acuerdo-ue-turquia-casi-trafico-personas>>. Acesso em: 04 abr. 2016.

*Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, aprobada en Ginebra el 28 de julio de 1951 y modificada por el *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*, firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967.

CORTINA, Adela. Democracia deliberativa. *Diario El País*, (24.08.04) 2004.

Diario ABC (02.09.2014). Disponível em: <<http://www.abc.es/espana/20150902/abci-diferencias-migrante-refugiado-201509011803.html>>.

DOMÍNGUEZ CEBRIÁN, Belén. Este 2016 bate el trágico récord de migrantes muertos en el Mediterráneo. In: *Diario El País*, (27.10.2016). Disponível em: <[http://internacional.elpais.com/internacional/2016/10/26/actualidad/1477493447\\_075762.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/10/26/actualidad/1477493447_075762.html)>. Acesso em: 02 jan. 2017.



EUROPOP2013 (European Population Projections, base year 2013). Disponível em: <<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>>. <<http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections>>.

<[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Immigration\\_by\\_citizenship,\\_2014\\_\(%C2%B9\)\\_YB16.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Immigration_by_citizenship,_2014_(%C2%B9)_YB16.png)>. Acesso em: 02 jan. 2017; também, <[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics)>.

Informe 'In Safety and Dignity: Addressing Large Movements of Refugees and Migrants'. Report of the Secretary-General. (21.04.2016). A/70/59. Disponível em: <https://refugeesmigrants.un.org/secretary-generals-report>>. (Acesso el 31.08.2016) (Original: inglés). En español: Informe del Secretario General. "En condiciones de seguridad y dignidad: respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes". (21.04.2016). A/70/59. Disponível em: <[https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/sg\\_report\\_spanish.pdf](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/sg_report_spanish.pdf)>. Acesso em: 24 nov. 2017.

Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. *Manual de Derecho Europeo sobre asilo, fronteras inmigración*. Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2014. Disponível em: <[http://fra.europa.eu/sites/default/files/handbook-law-asylum-migration-borders-2nded\\_es.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/handbook-law-asylum-migration-borders-2nded_es.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2016.

Oficina Nacional de lucha contra los delitos de odio para la situación de Cataluña: protección de víctimas. Disponível em: <<http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/delitos-de-odio>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

Organización No-Gubernamental "Democracia Global". Disponível em: <<http://www.democraciaglobal.org.ar>>.

Sistema de Información Schengen (SIS). Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A133020>>.

Sistema EURODAC. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A133081>>. Acesso em: 17 jun. 2016.

STC 112/2016, de 20 de junio.

STC 177/2015, de 22 de julio.

STC. Pleno. Sentencia 114/2017, de 17 de octubre de 2017. Disponível em: <<https://www.boe.es/boe/dias/2017/10/24/pdfs/BOE-A-2017-12206.pdf>>.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Disponível em: <[http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties\\_es.pdf#page=57](http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_es.pdf#page=57)>.

Tratado de la Unión Europea. Versión consolidada. Disponível em: <<http://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

Tratado de Lisboa por el que se modifican el tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. (2007/C 306/01). <[https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat\\_lisboa.pdf](https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat_lisboa.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2016.

Un sistema común europeo de asilo. <[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas\\_factsheet\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_es.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2016.





Legislación sobre los Delitos de odio (Guía Práctica). Disponible en: <[www.empleo.gob.es/oberaxe/ficheros/documentos/legislacionDelitosVinculando.pdf](http://www.empleo.gob.es/oberaxe/ficheros/documentos/legislacionDelitosVinculando.pdf)>.

Herramientas de Recogida de Datos y Monitorización de Delitos de Odio. Disponible en: <[blog.educalab.es/cniie/2017/07/18/19051/](http://blog.educalab.es/cniie/2017/07/18/19051/)>.

Persecución penal de los delitos de odio. Disponible en: <[www.empleo.gob.es/oberaxe/ficheros/documentos/PersecucionPenalDelitosOdio.pdf](http://www.empleo.gob.es/oberaxe/ficheros/documentos/PersecucionPenalDelitosOdio.pdf)>.

*Cuarto Informe de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI)*, publicado en febrero de 2011. Disponible en: <[www.empleo.gob.es/oberaxe/es/normativa/internacional/ce/ecri/index.htm](http://www.empleo.gob.es/oberaxe/es/normativa/internacional/ce/ecri/index.htm)>.

Recomendación General nº 15 relativa a la lucha contra el discurso de odio y Memorandum explicativo, adoptada el 8 de diciembre de 2015, *Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia* (ECRI) Consejo de Europa, Estrasburgo, 21 de marzo de 2016, p.18. Disponible en: <<https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/.../REC-15-2016-015-SPA.pdf>>.

INFORME SOBRE LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA 2016. Fundación Alternativas, Madrid, 2017. Disponible en: <<http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-externa-opex/documentos/seminarios-y-jornadas/los-retos-de-la-democracia-en-el-siglo-xxi-bases-de-una-nueva-participacion-ciudadana-en-america-latina-y-europa>>.

TRATADO DE LISBOA POR EL QUE SE MODIFICAN EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL TRATADO CONSTITUTIVO DE LA COMUNIDAD EUROPEA. (2007/C 306/01). Disponible en: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FTXT>>.





### **CLOVIS GORCZEVSKI**

Doutorado pela *Universidad de Burgos*, pós-doutorado pelas universidades *Universidad de Sevilla* (CAPES – 2007) e *Universidad de La Laguna* (Fundación Carolina – CAPES 2011).

Advogado laureado pela Ordem dos Advogados do Brasil com a Comenda Oswaldo Vergara (2015). Iniciou sua carreira acadêmica na Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, onde foi Chefe de Departamento e Pró-Diretor do Centro de Ciências Jurídicas. Também foi professor e Coordenador do Curso de Direito da Universidade Luterana do Brasil – ULBRA e da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul - UERGS

É autor de artigos científicos, publicados no Brasil e no exterior, autor de livros, dentre os quais se destacam: ***Direitos Humanos – Dos primórdios da humanidade ao Brasil de hoje*** (Imprensa Livre, 2006); ***Jurisdição Paraestatal: solução de conflitos com respeito à cidadania e aos Direitos Humanos na sociedade multicultural*** (Imprensa Livre, 2007); ***Direitos Humanos, educação e cidadania. Conhecer educar praticar***. (EDUNISC. 2. ed., 2016); ***A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática*** (EDUNISC. 2011), ***Educar para os Direitos Humanos. Considerações, obstáculos, propostas*** (Atlas, 2016) e, ***Direitos Humanos e o tráfico internacional de pessoas. A atuação do Estado Brasileiro*** (Multideia, 2016). É coautor de ***Para uma nova cidadania: Ciência Política, Teoria do Estado e da Constituição***. (Verbo Jurídico, 2007).



Tradutor e organizador de dezenas de obras jurídicas. Foi consultor do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2010/2013). Atualmente é professor-pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul/RS.





### **NURIA BELLOSO MARTÍN**

Doutora pela *Universidad de Valladolid* (Espanha); Professora Catedrática de Filosofia do Direito da *Universidad de Burgos* (Espanha); Especialista em Mediação Civil e Mercantil; Diretora do Departamento de Direito Público; Presidente do Comitê de Ciências Jurídicas e Econômicas para Avaliação de Complementos Retributivos Individuais aos docentes e pesquisadores da *Universidad do País Basco* (UNIVASQ).

Possui o reconhecimento de seis quinquênios docentes e quatro sexênios de pesquisas. Participou em várias edições de programas de mobilidade docente em Universidades do Brasil. Professora colaboradora de inúmeras Universidades da América Latina (Brasil, Argentina, México), ministrando aulas em programas de mestrado e de doutorado, além de participante assídua em Congressos Internacionais no espaço latino-americano.

Suas pesquisas dirigem-se principalmente a quatro eixos temáticos: 1) O pensamento filosófico e político da Escola Espanhola do século XVI; 2) Cidadania e fortalecimento dos Direitos Humanos; 3) Formas de gestão de conflitos e mediação; 4) Correntes contemporâneas de Teoria do Direito: pós-positivismo jurídico, neoconstitucionalismo e doutrina principiológica.

Integra o Grupo de Pesquisas *Ordenación Territorial y Urbanística, Medio ambiente y Desarrollo Sostenible – ORDITER*, da Universidade de Burgos. Atuante



em vários projetos de pesquisa nacional espanhola I+D+I. Orientou inúmeros projetos de pesquisa no marco do Programa da Agência Espanhola de Cooperação Ibero-americana PCI. Diretora de Relações Internacionais e Cooperação do Núcleo de Pesquisa “Minga. Constitucionalismo democrático latino-americano, novas intersubjetividades e emancipação social”. Pesquisadora convidada do Centro de Estudos Sociológicos da Universidade de Coimbra – CES (Portugal).

Autora de numerosas obras e artigos científicos com publicação internacional, das quais se destacam algumas publicadas no Brasil: **Os novos desafios da cidadania**, trad. de C. Gorczewski, Universidade de Santa Cruz do Sul – Brasil, 2005; **Diálogos jurídicos Brasil-Espanha: da exclusão social aos direitos sociais. Algumas estratégias de políticas públicas** (Coautora M. M. Moraes da Costa), Porto Alegre: Imprensa Livre, 2008; **Educar para os Direitos Humanos. Considerações, obstáculos, propostas.** (Coautor C. Gorczewski). São Paulo: Atlas, 2014; **Teoria da decisão judicial e teoria da justiça: jusfilosofias e novos paradigmas constitucionais.** (Coautores com Paulo Bonavides et al.). Curitiba: Juruá, 2015; **Constitucionalismo e Decolonialidade.** (Coautor S. Tarso Rodrigues). Cuiabá: Editora Sanches Ltda., 2017; **Aprender com o sul sobre Direitos Humanos.** (Coautor: S. Tarso Rodrigues). Cuiabá: Editora Sanches, 2017.



