

# HISTÓRIA DA CIDADANIA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: ANÁLISE PÓS-CONSTITUINTE DE 88<sup>1</sup>

*CITIZENSHIP HISTORY IN CONTEMPORARY BRAZIL: POST 88 CONSTITUTION ANALYSIS*

*HISTORIA DE LA CIUDADANÍA EN EL BRASIL CONTEMPORÁNEO: ANÁLISIS  
POSTCONSTITUYENTE DEL 88*

*Stefania Becattini Vaccaro<sup>2</sup>  
Paulo Ricardo Diniz<sup>3</sup>*

**ÁREA(S) DO DIREITO:** História do Direito; Direito Constitucional.

## **Resumo**

Este texto resgata o pensamento sociológico e político desenvolvido, entre os anos 30 e 60, acerca da identidade do País e de seu povo. O objetivo, neste ponto, foi evidenciar temas recorrentes de interpretação nacional. Em sequência, o texto busca identificar as bases da cidadania sedimentadas na Constituição Federal de 1988 com o fim de evidenciar os avanços e os limites históricos. Com efeito, são reveladas permanências e mudanças na sociedade brasileira. A análise foi desenvolvida com base no método bradeuliano das temporalidades e tem a importância de revelar alguns obstáculos que impedem a efetivação de um Estado Democrático de Direito no Brasil.

**Palavras-Chave:** Povo. Cidadania. Longa Duração. Constituição Federal de 1988.

## **Abstract**

This paper rescues the sociological and political thought developed, between the 30's and 60's, about the identity of the Country and its people. The aim, at this point, was to highlight recurring themes of national interpretation. In sequence, the paper seeks to identify the foundations of citizenship established in the Federal Constitution of 1988 in order to highlight the advances and historical limits. Indeed, permanencies and changes in Brazilian society are revealed. The analysis was developed based on the Bradeullian method of temporalities and has the importance of revealing some obstacles that prevent the realization of a Democratic State of Law in Brazil.

**Keywords:** People. Citizenship. Long Term. 1988 Federal Constitution.

## **Resumen**

---

<sup>1</sup> Recebido em 19/setembro/2019. Aceito para publicação em 20/setembro/2019.

<sup>2</sup> Advogada e Professora de Direito do Trabalho da Universidade Federal de Lavras (UFLA). Especialista em Bioética (PUC Minas). Mestre em Política Social (UFES) e Doutora em Ciências Sociais e Jurídicas (UFF). E-mail: stefania.vaccaro@ufla.br

<sup>3</sup> Bacharel em Relações Internacionais (PUC Minas) e em Administração Pública (UFU). Especialista em Gestão de Políticas Sociais (PUC Minas), mestre em Ciências Sociais (PUC Minas) e doutor em Ciências Sociais (PUC Minas). Pós-doutorando em Administração Pública na Universidade Federal de Viçosa. Leciona atualmente no Centro Universitário Una e na Fundação Pedro Leopoldo. E-mail: alexandrecoutinhopagliari@gmail.com

Este texto rescata el pensamiento sociológico y político desarrollado entre los años 30 y 60 acerca de la identidad del país y su gente. El objetivo, en este punto, fue destacar los temas recurrentes de la interpretación nacional. A continuación, el texto busca identificar las bases de la ciudadanía a partir de la Constitución Federal de 1988 para resaltar los avances y los límites históricos. De hecho, se revelan la permanencia y los cambios en la sociedad brasileña. El análisis fue desarrollado con base en el método braudeliano de temporalidades y tiene la importancia de revelar algunos obstáculos que impiden la implementación de un estado de derecho democrático en Brasil.

**Palabras clave:** Población. Ciudadanía. Largo plazo. Constitución Federal de 1988.

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. Os intérpretes do Brasil e seu povo. 3. As bases da cidadania. 4. Considerações finais. 5. Referências.

**SUMMARY:** 1. Introduction. 2. The interpreters of Brazil and its people. 3. The bases of citizenship. 4. Final Considerations. 5. References.

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Los intérpretes de Brasil y su población. 3. Los fundamentos de la ciudadanía. 4. Consideraciones finales. 5. Referencias.

## 1 INTRODUÇÃO

Há cerca de 30 anos Ulisses Guimarães, em um notável discurso, denominou a Constituição nascente como cidadã e conclamou o País a mudar. Sua fala foi sintomática dos males que acometiam a sociedade: analfabetismo, corrupção, iniquidades sociais, desmandos estatais, estrangulamento da federação. Por outro lado, seu pronunciamento enfatizou a estrutura do projeto político de transformação: alargamento da democracia, estabelecimento de direitos sociais universais, fortalecimento do federalismo, ampliação de controles estatais, igualdade como fundamento (Guimarães, 1988). Esta na hora, pois, de realizar um balanço.

Acreditamos que para verificar as transformações na realidade social devemos considerar o tempo histórico de identificação dos fenômenos estudados. Assim, é possível distinguir mudanças e continuidades presentes na sociedade. Por conseguinte, é também possível buscar explicações dos eventos, das transformações políticas e das mentalidades mediante a análise de estruturas de longa duração dentro de um espaço-tempo.

Segundo Braudel (1965, p. 262), a duração social é regida por “tempos múltiplos e contraditórios da vida dos homens, que não são apenas a substância do passado, mas também a base da atual vida social”. Ao contrário da história linear e sequencial, ele propõe uma nova forma de relato histórico. No seu juízo, há uma multiplicidade de tempos que, dentro de uma dialética de duração, irão conformar a

realidade. Assim, é possível a justaposição e a coexistência de sociedades, que vão desde a capitalista até as servis dentro de um mesmo espaço-tempo.

Aqui é preciso identificar o rompimento com a Teoria histórica tradicional. Essa se habituou a analisar o *acontecimento* à luz da causa-efeito dentro de uma conjuntura de 20, 30, 50 anos; ou, então, se acostumou a buscar a “verdade revelada” na autenticidade do documento. Esses métodos, segundo Braudel, produzem um jogo de adições ilusórias que, no máximo, levam à acumulação de conhecimento. No entanto, não explicam o movimento tendencial. Contrário a esse entendimento, ele propõe analisar a realidade por meio da interação entre a infraestrutura e a superestrutura. Afinal,

Certas estruturas, por viverem muito tempo, tornam-se elementos estáveis de uma infinidade de gerações: embaraçam a história, incomodam-na, e assim comandam seu fluxo. Outras estão mais prontas a serem destruídas. Mas todos são, por sua vez, sustentáculos e obstáculos. Como obstáculos, elas se marcam como limites (envoltórios no sentido matemático), dos quais o homem e suas experiências não podem libertar-se (Braudel, 1965, p. 268).

Para compreensão do método braudeliano é preciso marcar diferenciações daquele proposto por Marx (2013). Braudel (1986) adota uma explicação tripartida do desenvolvimento das sociedades, com base na vida material, na economia de mercado e na economia capitalista. Sua ênfase recaiu sobre os processos de circulação, e não sobre os processos de produção, objeto de análise de Marx. Na perspectiva de Braudel é um engano igualar os termos economia de mercado e capitalismo. Este último é somente uma forma parcial e particular da economia de mercado, a qual, por sua vez, constitui apenas um espectro de nossa realidade submergida na vida material. No seu entendimento, a economia capitalista – mesmo tendo crescido enormemente – jamais abrangerá a totalidade da economia de mercado e da vida material.

Por meio do método braudeliano é, portanto, possível identificar a longa permanência das práticas hierárquicas e da desigualdade nas mais diversas sociedades, bem como os seus modos de interação nas diferentes economias-mundo. É, pois, frente a esse aporte teórico que este artigo analisa a realidade social brasileira.

Desta forma, num primeiro momento, serão resgatados o pensamento sociológico e político desenvolvidos entre os anos 30 e 60 acerca da identidade do

País e de seu povo. O objetivo foi evidenciar temas recorrentes de interpretação nacional para, só depois, demarcar alguns elementos estruturais que conformam a sociedade brasileira. Num segundo momento, serão detalhadas as mudanças legais introduzidas pela Constituição Federal de 1988 (CF/88). Assim, serão identificadas as bases do projeto político proposto e também as ondas de longa duração que permanecem inscritas na sociedade. A importância dessa análise é, especialmente, a de revelar os obstáculos que ainda impedem a efetivação de um Estado Democrático de Direito no Brasil.

## 2 OS INTÉRPRETES DO BRASIL E SEU POVO

A Constituição Federal de 1988, no seu art. 1º, afirma expressamente que todo poder emana do povo<sup>4</sup>. Referências similares a essa são também encontradas em outras paragens, à exemplo do constitucionalismo americano e do alemão. Mas o que propriamente significa atribuir a instância de poder ao povo? Aliás, *quem é o povo?*

Müller (2000), num pequeno e brilhante texto, procurou responder a essas perguntas para definir limites operativos desse conceito. Conforme este autor nos alerta, a palavra povo não traduz uma realidade estática. Tampouco é portadora de uma significação unívoca. De modo atento, ele também observa que o uso reiterado dessa palavra, nas democracias modernas, constantemente revela a degradação do conceito e a reificação do povo como objeto de dominação (na desgastada fórmula de legitimação do poder) ou na sua elevação messiânica, em bloco, num processo totalitário. A essas práticas, ele denomina utilização icônica.

A população heterogênea é “uni”ficada em benefício dos privilegiados e dos ocupantes do *establishment*, é unificada como “povo” e fingida - por meio do monopólio da linguagem e da definição nas mãos do(s) grupo(s) dominante(s) - como constituinte e mantenedora da constituição. Isso impede, conforme se deseja, de dar um nome às cisões sociais reais, de vivê-las e conseqüentemente trabalhá-las (Müller, 2000, p. 73, aspas no original).

Para Müller (2000) um verdadeiro Estado Democrático de Direito não alcança sua legitimidade de uma única vez ou de forma definitiva. Trata-se de um processo permanente de ampliação da soberania popular, em que três outras modalidades de

<sup>4</sup> A referência ao povo também consta no Preâmbulo, bem como nos arts. 45, 78, 225 e 242, § 1º todos da CF/88.

utilização do povo (diferentes da icônica) são essenciais: povo ativo, povo como instância de atribuição e povo-destinatário.

Costumeiramente se identifica povo ativo com a totalidade dos eleitores e como fonte de determinação do convívio social por meio de prescrições jurídicas. Já povo como instância de atribuição vai além da interpretação ordinária que liga este conceito ao exercício da função pública - pelos “representantes” eleitos, servidores e juízes - em prol da *vontade comum*. Para Müller (2000), a ideia de povo como instância de atribuição se conecta a justificativa do “ordenamento jurídico num sentido mais amplo como ordenamento democrático, à medida que o aceita globalmente, não se revoltando contra ele” (Müller, 2000, p. 61).

Finalmente, a ideia do povo como destinatário está ligada a totalidade dos atingidos pelas normas. Para tanto, ele assegura ser imprescindível dotar as minorias de competências de decisão claramente definidas e, também, estabelecer mecanismos procedimentais que considerem os efeitos produzidos sobre o povo. Segundo ele, essas três camadas funcionais atribuídas ao povo não devem ser compreendidas como elementos separados. Ao contrário. “É de importância decisiva saber em que campos e em que grau essas pretensões são cumpridas ou descumpridas no funcionamento do ordenamento jurídico” (Müller, 2000, p. 87).

A atualidade, no entanto, farta-se em exemplos de subintegração. No Brasil, parcelas consideráveis da população são excluídas dos sistemas prestacionais econômicos, jurídicos, políticos e sociais do Estado. O fenômeno nega os direitos fundamentais aos excluídos e, segundo Müller (2000), produz uma cisão segmentária da sociedade que leva a uma cadeia de exclusões e à apatia política. Em suma, leva à negação do próprio Estado Democrático de Direito, pois

*A exclusão deslegitima. Na exclusão o povo ativo, o povo como instância de atribuição e o povo-destinatário degeneram em “povo”-ícone. A legitimidade somente pode advir da fundamentação no povo real. (Müller, 2000, p. 79, itálicos e aspas no original).*

Daí ele afirmar a necessidade de interpretar as normas encaminhando mudanças na estrutura social. Mas isso, adverte ele, somente é possível a partir de uma pré-compreensão da exclusão primacial de uma dada sociedade em concreto e de seu *povo real*. Por isso, deveríamos nos perguntar: quem é o povo brasileiro?

A resposta aqui perpassa pela análise de quatro obras: Casa grande & Senzala; Raízes do Brasil; Coronelismo, Voto e Enxada; Os Donos do Poder. A

escolha desses escritos se dá por serem clássicos da sociologia, do direito e da ciência política. Segundo Calvino (1993), um livro é definido como clássico quando tem a capacidade de produzir novas respostas e interpretações a cada leitura; quando é capaz de influenciar outras obras e também o inconsciente coletivo e individual. Justamente essas são as características desses livros, por isso a relevância de retornar a seus elementos centrais de sustentação.

A primeira tentativa de compreender a formação social brasileira foi realizada nos anos 30. Freyre, à luz da antropologia cultural, publica uma de suas obras mais consagradas: *Casa grande & Senzala*. Na sua perspectiva, a colonização do Brasil se deu - em razão das debilidades do Estado e de suas instituições - pelas mãos da família patriarcal. Para ele, a singularidade da experiência nacional estava na *cultura de síntese* edificada a partir de porosidades existentes no sistema escravista que vigorava nos latifúndios, as quais propiciaram a miscibilidade de valores, de visões de mundo e dos próprios povos que habitavam o território (Freyre, 1977).

Ainda nos anos 30 Sergio Buarque de Holanda, numa perspectiva sociológica, buscou explicar a transição do passado agrário e rural para a modernidade urbana. Na sua análise, a especificidade da formação brasileira estava no estabelecimento da família como centro gravitacional das relações. Assim, a simpatia coordenava os interesses e rechaçava outros grupamentos; além de propiciar uma invasão do público pelo privado dentro de um comportamento patriarcal e personalista. Segundo esse autor, o complexo ibérico levou a ética da aventura a sobrepujar a do trabalho. Essas eram as *Raízes do Brasil* que deram nascimento ao homem cordial, regido por paixões e por impulsos. Apesar desse quadro, o autor visionou uma revolução de costumes pela chegada das massas urbanas demandantes de direitos (Holanda, 1978).

No fim dos anos 40, Victor Nunes Leal desenvolveu a sua tese sobre as relações entre a participação política e o coronelismo no interior do Brasil. Seu olhar arguto traduziu o sistema de relações de poder no período da República Velha. Neste, os coronéis não apenas representavam o potentado local, mas também figuravam como o elemento que permitia o estabelecimento de um jogo de trocas, de cooptação e de coerção entre poder local, estadual e nacional (LEAL, 1975). “Erraria, porém, quem só quisesse observar, no *coronelismo*, os aspectos negativos. (...) Para manter a liderança, o *Coronel* sente a necessidade de se apresentar como

campeão de melhoramentos locais” (LIMA SOBRINHO, 1974, p. XV, *itálicos no original*). Daí sua figura central no jogo político e econômico.

Dez anos depois, foi lançado *Os donos do Poder*. Neste estudo, Faoro utilizou de um retorno à matriz histórica portuguesa, para tecer uma análise mordaz da constituição do Estado brasileiro. Segundo ele, uma das principais características do sufocante poder estatal era o predomínio do estamento e de seus interesses. Essa camada, incrustada no poder, atuava como ator político para assegurar seus privilégios e interesses patrimoniais. Assim, mantinha instituições anacrônicas e impedia a emancipação política e cultural da sociedade. Isso levava à impossibilidade da construção efetiva de um estado racional liberal democrático (Faoro, 2000).

Entre as décadas de 30 e 60, portanto, foram produzidos contornos nítidos de *uma certa ideia de Brasil* capaz de sinalizar valores, despertar esperanças e mobilizar energias. (Benjamin, 2009). Apesar de adotarem perspectivas diferentes, seus autores realizaram um grande esforço intelectual para compreender a identidade brasileira e projetar um caminho diferente. Não havendo, porém, uma identidade intrínseca marcada nos genes de cada indivíduo nascente em *terra brasilis* é claro: os discursos foram estruturados a partir de uma representação cultural e foram estruturantes da própria realidade social (Foucault, 2007) ao dar espelho à sociedade.

### 3 AS BASES DA CIDADANIA

Buscar a conceituação de cidadania é tarefa tão árdua como aquela de forjar o povo. O uso de seu termo, portanto, requer cuidados. O primeiro deles se refere à falta de unidade do conceito na filosofia política (Karnal, 2003). O segundo, diz respeito à possibilidade da coexistência de um tipo de cidadania com exceções de grupos sociais, como as mulheres e os estrangeiros em Atenas (Comparato, 2000). O terceiro, é a existência histórica de Estados que se distanciam<sup>5</sup> do difundido modelo de evolução da cidadania propalado por Marshall (1967).

---

<sup>5</sup> O modelo de Marshall adota uma visão de desenvolvimento gradual da cidadania, em três etapas: a obtenção dos direitos civis, a obtenção dos direitos políticos e a obtenção dos direitos sociais. Hassenteufel (1996), por outro lado, demonstra que esse modelo não se reproduz na França do Século XIX, na Alemanha de Bismarck e na Espanha Franquista. Também Pinsky (2003, p. 10)

Atento, pois, a esses cuidados Hassenteufel (1996) propõe uma definição *dual* do termo. Segundo ele, *cidadania estatutária* corresponde a uma série de direitos e deveres que repousam sobre uma base jurídica. Enquanto *cidadania identitária* corresponde a uma forma de pertencimento a uma comunidade política. Essa distinção torna operativa a noção de cidadania ao permitir analisar tanto os princípios enunciados no conjunto do desenvolvimento do Estado, quanto as transformações sociopolíticas induzidas por esse processo histórico de intervenção do Estado. É, portanto, à luz dessa distinção que o Texto Constitucional de 1988 é aqui analisado.

São trinta anos de vigência, mais de cem emendas (99 emendas constitucionais e 6 revisionais) e a falta de regulamentação de 119 artigos (BRASIL, 2018); quadro esse que permite seguramente afirmar que o projeto político consubstanciando no Texto Constitucional de 88 resta inacabado. A despeito disso, foi essa a Carta que restaurou a democracia e as liberdades civis no Brasil. De modo que, analisar as mudanças e as permanências da sociedade brasileira nesse lapso não é tarefa trivial.

Para Gohn (2014) a sociedade brasileira teria tido ganhos importantes sob o aspecto de participação política, especialmente relacionados a participação popular, graças à instituição de mecanismos de controle social. A autora dá grande ênfase ao estabelecimento dos Conselhos como estruturas de criação e de implementação das políticas públicas. Ela assevera o potencial de transformação da tomada de decisão desses espaços desde que se tornem efetivamente representativos; bem como salienta o aumento significativo, em números e temáticas, das “formas institucionalizadas, do tipo conselho ou câmara de representação atuando junto a órgãos públicos” (GOHN, 2014, p. 08). Além disso, ressalta a introdução no ordenamento jurídico do referendo, do plebiscito e da iniciativa popular.

Ocorre que o Texto de 88 introduziu no ordenamento jurídico os instrumentos do referendo e do plebiscito<sup>6</sup>, mas condicionou o exercício desses a autorização e a convocação do Congresso Nacional (art. 49, XV). Assim, retirou da sociedade a

---

argumenta a impossibilidade da adoção de “uma sequência única, determinista e necessária da evolução da cidadania em todos os países”.

<sup>6</sup> A figura do plebiscito já estava presente no art. 63 e no art. 174, §4º da CF/37 e também no art. 2º da CF/46. Todavia, naquela Carta o plebiscito foi utilizado apenas como figura retórica para a realização de uma consulta do Texto redigido por Vargas - daí receber o nome de Constituição Cesarista - ; enquanto no Texto de 46 a figura do plebiscito foi utilizada apenas para finalidade de reorganização territorial. Ou seja, coube à CF/88 a introdução do plebiscito como mecanismo de participação no processo legislativo.

possibilidade de se auto organizar. Com efeito, até nossos dias, apenas em dois momentos houve o exercício desse direito. Já a iniciativa popular, no âmbito federal<sup>7</sup>, foi condicionada à apresentação de um projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (art. 61, §2º da CF/88). Hoje isso significa mais de 1 milhão de assinaturas, as quais ainda sofrem um complicado processo de validação junto ao Tribunal Superior Eleitoral. De modo que, também, nesse campo é pífia a participação histórica da sociedade. Ou seja, a Constituição de 88 “esboça um modelo de democracia participativa, por outro lado restringe os meios de participação e os subordina à decisão da própria representação” (Pilati, 2018, p. 19).

No tocante a instituição de Conselhos Gestores, representados por membros da sociedade civil na própria estrutura estatal, é algo assaz inovador. Enquanto o Texto de 34<sup>8</sup>, no artigo 103, previa tão-só a existência de um Conselho Técnico formado por pessoas especializadas estranhas ao corpo do Ministério como órgão consultivo; a CF/88 em diversas passagens prevê a existência de Conselhos consultivos e também deliberativos (v.g. art. 89; art. 103-B; art. 216-A §2º II), os quais podem influir na construção e na implementação das políticas públicas. Isso, em tese, deveria ter levado a democratização do exercício político. No entanto, como enfatizado por Gohn (2014), há inúmeros estudos que demonstram terem sido esses espaços ocupados pelos velhos costumes patrimonialistas, burocratizados e clientelistas que transformam direitos em privilégios ou em concessões personalistas.

Ainda sob o aspecto da participação política, Holmes (2018) o identifica como a inovação crucial realizada pela ordem constitucional de 1988. Segundo ele, esse Texto Constitucional estabeleceu procedimentos mais democráticos que ampliaram a participação nos processos decisórios e permitiram ao *povo* tomar parte nas

---

<sup>7</sup> No âmbito estadual, o § 4º do art. 27 remeteu à lei a regulamentação da iniciativa popular. Já no âmbito municipal o procedimento só veio a ser criado com a EC 1/92 que introduziu o inciso XIII no art. 29 e estabeleceu a possibilidade de oferecimento de projeto de lei, de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, pela manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado.

<sup>8</sup> A CF/37 propôs, no art. 50, a existência do Conselho Federal composto por dois representantes de cada Estado e do Distrito Federal, eleitos por sufrágio direto, com mandato de 6 anos. A esse Conselho foram reservadas inúmeras atribuições. Não consideramos, no entanto, essa forma de organização na análise deste artigo na medida em que o Texto de 37 teve uma realização nominalista e que a composição do Conselho não contempla pessoas estranhas à própria estrutura do Poder. Igualmente ocorreu na CF/46 apenas a previsão do Conselho de Segurança Nacional (art. 179) e do Conselho Nacional de Economia (art. 205).

decisões coletivas ainda que conviva com o exercício de um poder informal pelos setores sociais privilegiados. Para a ocorrência dessa *práxis* ele registra terem sido fundamentais as mudanças concernentes à liberdade política (de expressão, de pensamento, de associação *etc*), ao pluripartidarismo e ao acesso ao Judiciário por meio de novas ações, individuais e coletivas.

A respeito das liberdades civis não há dúvida de que o Texto de 88 mudou seu patamar na sociedade, afinal o Brasil vinha de um período ditatorial. Essa afirmativa, no entanto, ultrapassa o período imediatamente anterior. A simples comparação com as demais Constituições Republicanas pretéritas demonstra uma mudança, quantitativa e qualitativa, desses direitos. É, por exemplo, facilmente perceptível a alteração topográfica<sup>9</sup>. Antes os direitos pertinentes as liberdades vinham após a organização do Estado. Já na CF/88 inauguram o texto conjuntamente aos Princípios Fundamentais. Também se observa, por meio do disposto no §2º do art. 5º da CF/88, a introdução de uma cláusula de expansão do ordenamento jurídico com o conseguinte reconhecimento dos tratados internacionais assinados pelo Brasil. Por fim, registra-se o minucioso tratamento conferido as liberdades civis pela Carta de 88 (VI, XVII, XLI, LIX, LXVIII todos do art. 5º).

A constituinte ainda foi audaciosa no estabelecimento das garantias constitucionais. Instituiu a Defensoria Pública para realizar a orientação e a defesa dos necessitados; estruturou o Ministério Público como uma instituição independente e responsável, dentre outras, por zelar pelo efetivo respeito aos serviços públicos e por tutelar os interesses da sociedade; reconheceu o direito de petição aos Poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; assegurou o princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário; alargou o rol de legitimados para realizar o controle de constitucionalidade; elevou ao Texto constitucional a ação civil pública. Não foram poucas as mudanças.

Noutro giro, é comum associar a constituinte a um período de amplas conquistas de direitos sociais. De fato, neste ponto houve uma importante

---

<sup>9</sup> A CR 1891 dispunha no seu art. 72, com redação dada pela EC 3/1926, assegurar “a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade”, prevendo o *habeas corpus* no seu § 22. Também a CF/34 assegurou esse rol de direitos acrescentando o direito à subsistência no *caput* do art. 113. Previu ainda a liberdade de consciência e de crença, bem como de associação. O período de vigência da CF/37 foi de exceção, de modo que os poucos direitos de liberdade foram suspensos pelo Decreto 10.358/1942. Por fim, a CF/46 previu assegurar à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade no art. 141. Ademais, reintroduziu a liberdade de crença e de religião, bem como de associação.

transformação. Ainda que textos constitucionais pretéritos reconhecessem alguns dos direitos sociais (v.g. art. 168 da CF/67, arts. 166 e 156, XVI ambos da CF/46, arts. 125 e 129 da CF/37, art. 121, §1º, h da CF/34), apenas o faziam de forma restrita. Nesse sentido, Delgado observa que a CF/88

contém novidade formal em relação às Cartas anteriores, que se cingiam muito mais às declarações de princípio em matéria de política social. Mas contém também um projeto implícito, e de certa forma explícito, de construir no texto constitucional um programa do chamado Estado de Bem-Estar Social, que deveria parametrizar a ação política dos governos subsequentes, sob o prisma dos direitos sociais fundamentados na igualdade social (Delgado, 2018, p. 54).

O Texto de 88 estabeleceu a educação (art. 205 e 208) e a saúde (art. 196) como direitos subjetivos públicos, de cunho universal. Também foi por meio dessa Constituição que ocorreu a introdução de um capítulo próprio atinente à assistência social garantindo aos necessitados, independentemente de contribuição, algumas proteções. Ainda foi a Carta de 88 a responsável por revolucionar o patamar previdenciário do País, ao fixar o salário mínimo como o piso para pagamento dos benefícios (art. 201) e ao introduzir a aposentadoria rural (originariamente art. 202, I atual 201, §7º, I). As conquistas nesse campo foram grandes, especialmente se considerada a tese, da complementariedade entre os direitos fundamentais e o regime democrático, a qual sustenta a impossibilidade de exercício de uma cidadania autônoma sem a prévia reunião de condições culturais e materiais (Dimoulis, 2007). Porém, não foram suficientes para tornar efetiva a ideia da república e da igualdade de direitos, particularmente se analisada a inserção a partir do mundo do trabalho.

Os agentes políticos e os públicos foram, de partida, diferenciados do conjunto da população ao ter reservado um Regime Próprio de Previdência (RPP). Ao contrário da maior parte dos países modernos centrais, a Constituinte de 88 optou por estabelecer fundos, regras e benefícios separados (art. 40). A consequência, claro, foi o fortalecimento do corporativismo e a criação de uma forte resistência à integração ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Ou seja, a lógica aqui foi a de uma *cidadania estatutária* descolada da *cidadania identitária*, ligada a um destino comum.

É verdade que a CF/88 realizou uma mudança substancial na formação da burocracia estatal ao estabelecer, no art. 37, o concurso público como exigência dos

quadros permanentes. Isso, sem dúvida, ampliou as possibilidades de concorrência dos indivíduos; ainda que se reproduza nesse espaço as profundas desigualdades socioeconômicas que marcam o país. Por outro lado, no entanto, o Texto constitucional estabeleceu uma intrincada normatização referente às remunerações e aos subsídios dos agentes (arts. 37 e 38), a qual dificulta a transparência e o controle social. Além de permitir a continuidade de algumas práticas anacrônicas por seus servidores, a exemplo dos auxílios moradias e paletó. Ainda com base no cargo, o Constituinte estabeleceu a prerrogativa de foro por função<sup>10</sup> para inúmeros agentes (v.g art. 29, X, art. 96, III, art. 102, I, b; art. 105, I) distinguindo os do restante da população no tocante ao julgamento e à responsabilização de seus atos; isso em clara ofensa ao ideal republicano.

Essa prática de diferenciação entre os trabalhadores, também se deu na perspectiva do mercado. Apesar da redação original ter trazido a previsão igual de direitos para os trabalhadores urbanos e rurais (art. 7º, *caput*), a leitura sistemática do Texto constitucional revela discriminações. A mais flagrante foi a perpetrada contra os domésticos. O rol constante no parágrafo único do art. 7º trazia, na sua redação originária, uma forte restrição de direitos que impactava diretamente o leque de benefícios previdenciários ofertados a essa categoria. É fato recente a alteração legislativa (EC nº 72/2013) que ampliou o catálogo de direitos pertinentes a esses trabalhadores, inobstante a eles ainda seja reservada uma espécie de sub-cidadania.

Ora, a diferenciação de direitos a partir do posicionamento econômico dos indivíduos fragmenta a sociedade duplamente. Primeiro, porque ao elevar um grupo em detrimento de outro camufla a imprescindível interligação das diferentes atividades no funcionamento social. Segundo, porque corrói o sentimento de solidariedade e de destino comum que devem reger o projeto político de um país. Por isso, aqui se afirma a necessidade de urgentemente instalar, entre nós, o

---

<sup>10</sup> O Supremo Tribunal Federal (STF) no primeiro semestre de 2018 realizou uma mutação constitucional e conferiu nova interpretação aos contornos jurídicos do foro por prerrogativa de função. Para esse Tribunal a prerrogativa de foro só deve ser aplicado às práticas ocorridas durante o exercício do mandato e em razão desse. Essa mudança de posicionamento, no nosso juízo, apresenta problemas técnicos de hermenêutica que não serão aqui discutidos em razão do objeto do artigo. Além disso, acredita-se que o critério adotado pelo STF para diferenciar os casos de prerrogativa de foro pode agravar ainda mais o quadro de lentidão na análise desses processos. Na melhor das hipóteses, a solução adotada pela Corte Constitucional irá atenuar o tratamento diferenciado que hoje é atribuído a alguns agentes públicos sem, no entanto, eliminá-lo.

princípio da igualdade. Só assim poderemos construir uma cidadania ampla e efetiva no Brasil.

A igualdade, claro, não significa o tratamento idêntico a todos. As lições clássicas de Bandeira de Mello (1993) já afirmaram que o conteúdo jurídico desse princípio possibilita a diferenciação de tratamento desde que o *discrímen* utilizado apresente uma correlação lógica com o objetivo a ser alcançado pela norma. A essa exigência deve se somar o conceito operativo de povo cunhado por Müller (2000) para verificar como a diferenciação realizada repercute sobre o *povo real*. É certo que num País marcado por profundas desigualdades socioeconômicas qualquer diferenciação que aprofunde esse quadro vai contra a construção de um efetivo estado democrático de direito.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Passados 30 anos da promulgação da CF/88 é possível identificar permanência e mudanças. A nova Carta trouxe um ordenamento jurídico sedimentado em procedimentos democráticos, mas não conseguiu mudar em substância a cultura cívica. Também não conseguiu extirpar o exercício de um poder privado informal sedimentado no intermédio da oligarquia e do Estado.

O Estado também mudou na sua composição. Fez-se mais aberto a entrada de diferentes indivíduos e introduziu práticas administrativas impessoais. Essas mudanças legais, no entanto, não foram suficientes para ceifar a cultura de privilégios daqueles que, direta ou indiretamente, se alojam nas entranhas estatais.

A constituinte trouxe os princípios do estado social e por meio do estabelecimento de três políticas (educação, saúde e previdência) mudou as bases da cidadania nacional. No entanto, o próprio Texto realizou hierarquizações sociais baseadas no mundo do trabalho e não foi capaz de eliminar a divisão entre os super-incluídos e os sub-incluídos encravados na pobreza.

O fato é que na *terra brasilis* a mentalidade de privilégios e de exclusões, em que *uns são mais iguais que outros*, é de longa permanência. Com tal ideia, é claro, não se pode avançar na construção de um País mais justo e democrático. De modo que ainda cabe aqui o conclamado de Ulisses: é preciso mudar!

#### 5 REFERÊNCIAS

- BENJAMIN, CÉSAR. **Uma certa ideia de Brasil**. In: ARAÚJO, Tarcisio Patrício de *et al.* (Org.). **50 anos de formação econômica do Brasil. Ensaio sobre a obra clássica de Celso Furtado**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009, p. 15-27.
- BRASIL, Câmara dos Deputados. **CONSTITUIÇÃO FEDERAL: dispositivos constitucionais sujeitos à regulamentação**. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/infdoc/novoconteudo/html/leginfra/LeginfraNao.htm> Acesso em: 20 de abril de 2018.
- BRAUDEL, Fernand. **La dinamica del capitalismo**. Trad. de Rafael Tusón Calatayud. México DF: Fondo de Cultura Económica, 1986.
- BRAUDEL, Fernand. **História e Ciências Sociais: a longa duração**. In: *Revista de História*. Trad. Ana Maria de Almeida Camargo. São Paulo: USP. Ano XVI, Vol XXX, nº 62, abril/jun. 1965, p. 261-294.
- CALVINO, Italo. **Por que ler os clássicos?** Trad. Nilson Moulin. São Paulo: Cia das Letras, 1993.
- COMPARATO, Fábio Konder. Prefácio. In: MÜLLER, Friedrich. **Quem é o Povo? A questão fundamental da democracia**. 2ª ed. Trad. Peter Naumann. Rev. Paulo Bonavides. São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 09-28.
- DELGADO, Guilherme. Entrevista. **30 anos da Constituição: a experiência cidadã incompleta**. In: *Revista do Instituto Humanitas Unisinos*. Nº 519, Ano XVIII. Abril de 2018, p. 53-56. Disponível em: <http://www.ihuonline.unisinos.br/media/pdf/IHUOnlineEdicao519.pdf> Acesso em 20 de abril de 2018.
- DIMOULIS, Dimitri (2007). **Estado Nacional, Democracia e Direitos Fundamentais, Conflitos e Aporias**. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin *et al.* (Org.). **Direitos Humanos e Democracia**. Rio de Janeiro: Forense, p. 29-45.
- FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. 10ª ed. São Paulo: Globo, 2000.
- FREYRE, Gilberto. **Casa grande e senzala: formação da família brasileira sob o regime de economia patriarcal**. 18 ed., Rio de Janeiro: José Olympio, 1977.
- FOUCAULT, Michael. **A Ordem do discurso**. Trad. Laura Fraga de Almeida Sampaio. 15ª ed. São Paulo: Loyola, 2007.
- GOHN, Maria da Glória. **Constituição Federal e Direitos Sociais: Avanços e recuos da cidadania**. In: *Caderno IHU ideias*. Ano II. nº 203. São Leopoldo: IHU, 2014.
- GUIMARÃES, Ulisses. **Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988**. Brasília: DANC de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf> Acesso em 01 de abril de 2018.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo Enxada e Voto. O município e o regime representativo no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.
- LIMA SOBRINHO, BARBOSA. Prefácio. In: LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo Enxada e Voto. O município e o regime representativo no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975, p. XIII-XVII.

HASSENTEUFEL, Patrick. **L'État-Providence ou les métamorfoses de la citoyenneté.** In: *Revue L'Année Sociologique*. Paris: PUF, 1996, Vol. 46/96, p. 127-151.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 12 ed., Rio de Janeiro: José Olympio, 1978.

HOLMES, Pablo. Entrevista. **30 anos da Constituição: a experiência cidadã incompleta.** In: *Revista do Instituto Humanitas Unisinos*. Nº 519, Ano XVIII. Abril de 2018, p. 41-49. Disponível em: <http://www.ihuonline.unisinos.br/media/pdf/IHUOnlineEdicao519.pdf> Acesso em 20 de abril de 2018.

KARNAL, Leandro. **Estados Unidos, liberdade e cidadania.** In: *História da Cidadania*. PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). São Paulo: Contexto, 2003, p. 135-158.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, Classe Social e Status.** Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política.** Trad. de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013. **Livro I: o processo de produção do capital.**

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o Povo? A questão fundamental da democracia.** 2ª ed. Trad. Peter Naumann. Rev. Paulo Bonavides. São Paulo: Max Limonad, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade.** 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

PILATTI, Adriano. Entrevista. **30 anos da Constituição: a experiência cidadã incompleta.** In: *Revista do Instituto Humanitas Unisinos*. Nº 519, Ano XVIII. Abril de 2018, p. 16-21. Disponível em: <http://www.ihuonline.unisinos.br/media/pdf/IHUOnlineEdicao519.pdf> Acesso em 20 de abril de 2018.

PINSKY, Jaime. Introdução. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da Cidadania.** São Paulo: Contexto, 2003, p. 09-13.