

Ser cidadão

Dalmo de Abreu Dallari*

1. O conceito de cidadão é mal definido, ambíguo e é utilizado com diferentes sentidos. Alguns o utilizam com a intenção de eliminar diferenças entre os seres humanos, ou seja, como expressão de igualdade. Todos são cidadãos, portanto, todos são iguais.

Outros, porém, lhe dão significação mais restrita. Consideram cidadãos aqueles que têm responsabilidades públicas, inclusive o direito de participar das decisões políticas.

Essa ambigüidade vem de longe, tendo sido já assinalada pelo filósofo francês Jean Jacques Rousseau, no seu *Contrato Social*, no século XVIII. Rousseau dizia que a designação de *cidadão* só deve ser dada às pessoas que participam da autoridade soberana e que, desse modo, dão seu consentimento às leis. É ainda Rousseau quem observa que os franceses usavam mal o termo, esclarecendo também que muitos usavam a palavra *cidadão* como sinônima de *burguês*.

Durante a Revolução Francesa passou-se a usar a palavra *cidadão* como demonstração da igualdade de todos: não havia mais nobres e plebeus, livres e escravos; havia apenas cidadãos. Mas a cidadania implicava a vinculação jurídica com um Estado determinado e, assim,

os cidadãos eram franceses, ou ingleses, ou suíços, etc.

Aos poucos foi sendo estabelecida uma distinção, que até certo ponto reproduzia uma classificação do Direito Romano. Os cidadãos que tivessem o uso dos direitos políticos (correspondendo, portanto, ao conceito de cidadão da teoria de Rousseau), foram classificados como “cidadãos ativos”. Os demais ficaram na classe de cidadãos, pura e simplesmente. Essa diferenciação foi desenvolvida com mais precisão por teóricos alemães do século dezenove, sobretudo por Georg Jellinek.

2. No direito brasileiro existe muita imprecisão no uso da palavra *cidadão*, notando-se essa imprecisão nos textos legais, como também nas obras dos juristas, entre os quais há opiniões divergentes quanto ao assunto.

A Constituição brasileira estabelece, no artigo 8, que compete à União legislar sobre nacionalidade e cidadania. E o artigo 52 proíbe a delegação da competência do Congresso Nacional para legislar sobre a nacionalidade, a cidadania, os direitos políticos e o direito eleitoral. Na parte relativa à declaração de direitos, a Constituição trata da nacionalidade, fazendo distinção entre brasileiros natos e naturalizados, não havendo qualquer referência a cidadão e cidadania. Essas palavras também não aparecem na parte relativa aos direitos políticos

* Dalmo de Abreu Dallari é jurista e ex-presidente da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo.

nem na referente aos direitos e garantias individuais.

Na legislação que se refere aos direitos da pessoa à nacionalidade e aos direitos políticos não aparecem também as palavras cidadão e cidadania. Assim, portanto, embora a Constituição atribua competência à União para legislar sobre cidadania, não existe qualquer lei que se refira ao assunto.

Entre os teóricos do direito e comentadores da legislação, as opiniões se dividem, havendo duas posições fundamentais. Uns consideram que quando a Constituição usa a expressão “são brasileiros” está implícito que se refere aos que “são cidadãos brasileiros”. Outros, porém, entendem que a omissão da palavra *cidadão* demonstra apenas que para ser brasileiro não é preciso ter capacidade eleitoral. E sustentam que a cidadania está ligada ao uso dos direitos políticos.

De acordo com essas posições, para os primeiros são cidadãos brasileiros todos aqueles que a Constituição considera brasileiros, natos ou naturalizados. Para o segundo grupo só devem ser considerados cidadãos brasileiros os que gozam de direitos políticos no Brasil, ficando excluídos, portanto, os que não são eleitores ou que têm os seus direitos políticos suspensos.

3. Por tudo o que foi dito, vê-se que o conceito de cidadania é sempre limitado, podendo haver restrições maiores ou menores.

Com efeito, o conceito de cidadão está sempre associado a uma vinculação jurídica, à ligação da pessoa com algum Estado. Na con-

cepção mais ampla, basta que a pessoa tenha ligação jurídica com qualquer Estado, não havendo cidadão que não seja *cidadão de um Estado*. Na concepção mais limitada é necessário que, além do vínculo jurídico, a pessoa tenha também o gozo de direitos políticos.

É justamente por isso que os mais prestigiosos autores de obras sobre liberdades públicas afirmam que os direitos da pessoa são anteriores à sociedade, ao passo que os direitos do cidadão só nascem com a cidade e não podem ser concebidos sem ela. E quando se referem à cidade esses autores estão, na realidade, fazendo referência ao Estado, que é quem faz as leis sobre o assunto no mundo de hoje.

Ora, se a condição de cidadão depende da legislação de um Estado, este tem a possibilidade de fixar condições mais rigorosas ou mais suaves para que uma pessoa se torne seu cidadão. E num Estado com um governo não democrático, os direitos da cidadania ficam sob rigoroso controle, sendo comum, nesses casos, que o governo possa facilmente restringir, suspender ou mesmo retirar definitivamente os direitos dos cidadãos.

Como se vê, em qualquer hipótese o cidadão é dependente do Estado, que estabelece as regras para aquisição da cidadania, diz quais são os direitos do cidadão e as condições para gozá-los, fixando também as hipóteses de perda da cidadania. Desse modo, através do conceito de cidadania os direitos da pessoa podem ser gravemente restringidos, pois sendo uma criação do Estado, o cidadão pode ser mol-

dado e controlado por ele. Isso tem acontecido na prática, não sendo raro que direitos fundamentais da pessoa sejam negados ou restringidos por leis que tratam dos direitos da cidadania.

4. A pessoa humana, mesmo que não esteja vinculada ao sistema jurídico de qualquer Estado, existe como pessoa e tem características e necessidades próprias de sua natureza. Essas características e necessidades não dependem da vontade do Estado nem podem ser eliminadas por ele. O Estado só tem a possibilidade de assegurar ou não os meios para que elas sejam respeitadas e atendidas, mas quando não os assegura fica em conflito com as exigências da pessoa humana.

Uma boa demonstração de que os direitos da pessoa são considerados acima do Estado e antes dele é a existência das Declarações de Direitos da Pessoa Humana. A mais importante delas é, sem dúvida alguma, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Organização das Nações Unidas em 1948.

Os direitos afirmados nessa Declaração se referem a qualquer pessoa humana, independentemente de sua situação política dentro de um Estado, como ocorre com os chamados "apátridas". Nenhum Estado concede direitos de cidadania a um apátrida, mas todos são praticamente forçados a conceder-lhe e assegurar-lhe direitos como pessoa.

Esses direitos fundamentais da pessoa são inúmeros, sendo muito difícil fazer uma indicação precisa. A própria Declaração Universal

procurou, em trinta artigos, abranger o máximo de direitos básicos da pessoa humana, mas reconhece a impossibilidade de abranger a totalidade deles. Por esse motivo contém enunciados genéricos e depois faz uma enumeração de situações particulares.

A Declaração proclama que "todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos", dizendo mais adiante que "todo homem tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal". E para assegurar a extensão dos direitos a todos os seres humanos estabelece que "todo homem tem direito de ser, em todos os lugares, reconhecido como pessoa perante a lei". Note-se que não se exige que a todos seja concedida a cidadania, ficando esse aspecto por conta de cada Estado, mas se considera indispensável que todos sejam tratados como pessoa.

A par dessas disposições de caráter mais geral, há indicações precisas de necessidades cujo atendimento deve ser considerado um direito fundamental das pessoas. Exemplo bem significativo dessa pormenorização é o artigo 25, onde se diz que "todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e à sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e o direito à previdência em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle".

Até o início deste século, ainda se

falava quase que exclusivamente em direitos individuais, direitos civis ou liberdades civis. Nos últimos anos, passou-se a dar ênfase, também, aos chamados direitos econômicos e sociais, reconhecidos como indispensáveis para que o ser humano possa viver com dignidade. Desse modo se procura estender a proteção a todas as pessoas humanas, independentemente da condição jurídica, política e social, reduzindo quanto possível o risco de marginalizações determinadas pela conveniência dos governos ou de grupos dominantes num meio social.

5. Por tudo isso, é preferível falar-se na pessoa humana, mais do que no cidadão. Este é criação da vontade do Estado e pode ser facilmente reduzido em sua medida e

sua importância. Isso é ainda mais verdadeiro quando se considera que para muitos teóricos, legisladores e políticos a cidadania está ligada à comprovação da vinculação jurídica a um Estado ou à capacidade para exercer direitos políticos.

Para se ter uma idéia dos efeitos dessa concepção restritiva basta lembrar que, no Brasil, existem milhões de pessoas que nem sequer têm registro de nascimento, não existindo para a lei, a par de milhões de analfabetos, excluídos do corpo eleitoral. Essas pessoas estão excluídas na concepção elitista de cidadania, mas são pessoas humanas, dotadas de inteligência e de vontade, além de trabalharem em benefício de toda a sociedade, devendo-lhes ser garantido o direito de serem reconhecidas e tratadas como pessoas. ★

O QUE QUER
DIZER SER
CIDADÃO?

NÃO SEI...
MAS EU SEMPRE FUI
CHAMADO DE CIDADÃO
NA HORA EM QUE
GOSTARIA DE
NÃO SÉ-LO.

