

# O que se entende por cidadania: o que propõe o Conselho Nacional de Justiça, desafios e perspectivas

## What is meant by citizenship: what the National Council of Justice proposes, challenges and perspectives

*Jéssica Gomes Dias*<sup>1</sup>

*Fagner Firmo de Souza Santos*<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente trabalho tem o objetivo de apresentar o que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) entende por cidadania a partir da análise de suas políticas públicas. Para que se compreenda o porquê da utilização de tal concepção de cidadania, são utilizados os ensinamentos de Oliveira Vianna, Simon Schwartzman e José Murilo de Carvalho a fim de que se reflita sobre o tipo de comportamento cidadão que foi construído no Brasil e como isso se interliga ou não com a visão adotada pelo CNJ quando da criação de suas políticas.

**Palavras-chave:** Cidadania; Políticas Públicas; Conselho Nacional de Justiça.

**Abstract:** The present work has the objective of presenting what the National Council of Justice (CNJ) understands by citizenship from the analysis of its public policies. In order to understand why this concept of citizenship is being used, the teachings of Oliveira Vianna, Simon Schwartzman and José Murilo de Carvalho are used to reflect on the type of citizen behavior that was constructed in Brazil and how this connects or not with the vision adopted by the CNJ when creating its policies.

**Key Words:** Citizenship; Public Policy; National Council of Justice.

---

<sup>1</sup> Graduada em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Mestranda em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Juiz de Fora. E-mail: jessicagdias@gmail.com.

<sup>2</sup> Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista. Mestre em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista e Doutor em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas. Atualmente Pós-Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo. E-mail: fagnerfdss@yahoo.com.br.

## 1. Introdução

A cidadania é comumente desdobrada nas seguintes dimensões: direitos civis, políticos e sociais. Conforme os ensinamentos de José Murilo de Carvalho (2002), seria considerado cidadão pleno quem fosse titular dos três direitos, sendo que quem o fosse de apenas alguns deles seria considerado um cidadão incompleto. Direitos civis envolveriam os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei. Sua pedra de toque seria a liberdade individual, incluindo a liberdade de ir e vir, inviolabilidade de domicílio e da correspondência e impossibilidade de condenação sem o devido processo legal. Em relação aos direitos políticos, em geral, quando se fala desses, a referência seria, segundo José Murilo de Carvalho, apenas o voto.

Haveria uma conexão muito forte entre os direitos civis e políticos, visto que sem a liberdade de organização e manifestação, garantida pelos direitos civis, o voto existiria formalmente, mas ficaria esvaziado de conteúdo. Segundo o José Murilo de Carvalho (2002), os direitos políticos teriam como instituição principal os partidos e um parlamento livre e representativo, de forma que esses confeririam legitimidade à organização política da sociedade. Quanto aos direitos sociais, esses dependeriam da existência de uma eficiente máquina administrativa do Poder Executivo, a fim de garantir o direito à educação, trabalho, saúde e outros direitos.

A dissolução do modo de produção feudal na Europa Ocidental, sobretudo em países como França e Inglaterra, colocou, de forma decisiva ainda que gradativamente, a questão dos direitos civis e políticos, nesta ordem e, mais tarde os direitos sociais. Tal processo não se deu sem encontrar obstáculos e contradições, conforme tais direitos foram sendo conquistados (Marshall, 1967; Bobbio, 2004).

No Brasil aconteceu de forma diferente, sendo que os direitos sociais vieram primeiro garantidos pelo Estado, na dianteira, como afirma Carvalho (2002). Se buscarmos analisar, nos dias atuais, os programas e políticas desenvolvidas pelo Conselho Nacional de Justiça quanto à cidadania, mesmo sob a égide da

O que se entende por cidadania: o que propõe o Conselho Nacional de Justiça, desafios e perspectivas | Jéssica Gomes Dias e Fagner Firmo de Souza Santos | 163-191



Constituição Federal de 1988, dita Constituição-cidadã, os direitos sociais continuam tendo destaque, aparecendo de forma primordial. Para que entendamos melhor porque isso ocorreu e ainda ocorre é interessante a reflexão acerca do que expõe Oliveira Vianna em sua obra *O idealismo da Constituição* e o que expõe Simon Shwartzman no seu estudo *Bases do autoritarismo brasileiro*. Vianna, que escreveu sua obra em 1922, após o advento da república, expõe com maestria que fórmulas escritas não têm o condão de mudar a realidade social e as ideias nela expostas não se tornam logo vivas e atuantes só por estarem escritas (Vianna, 1927). Como expõe Vianna:

O idealismo republicano falhou, destarte, logo no início de sua experiência constitucional, porque eram completamente hostis a qualquer surto idealista as circunstâncias do momento histórico(...) Mesmo, porém, que essas circunstâncias lhe fossem favoráveis, ainda sim a bela ideologia da Constituinte teria que fracassar da mesma forma, senão imediatamente, como aconteceu, pelo menos com o passar dos tempos, à medida que se fosse acentuando o desacordo entre seus princípios e as contradições mentais e estruturais do nosso povo (Vianna, 1927, p. 36).

Os escritos de Vianna continuam atuais e pertinentes para que possamos refletir acerca do que é considerado cidadania pelo Estado, no âmbito do Poder Judiciário. Se o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) toma o conceito de cidadania predominantemente em somente uma de suas dimensões, tal fato deve ser tomado como objeto de reflexão. E, para tanto, há que se refletir acerca das razões pelas quais isso ocorre, se tem alguma conexão com a chamada “ausência de opinião pública” e com a desorganização social expostas por Vianna ou se simplesmente ainda nos entregamos aos idealismos de uma Carta Constitucional quista como cidadã e a programas advindos do Poder Judiciário que tomam a palavra “cidadania” para justificar programas estatais. Buscando a realização de um estudo voltado à compreensão desse dilema, analisaremos tanto as concepções de cidadania nos programas instituídos pelo Conselho Nacional de Justiça, quanto as reflexões de Oliveira Vianna em conjunto com os ensinamentos de autores como

O que se entende por cidadania: o que propõe o Conselho Nacional de Justiça, desafios e perspectivas | Jéssica Gomes Dias e Fagner Firmo de Souza Santos | 163-191

José Murilo de Carvalho e Simon Shwartzman.

## 2. O que é cidadania para o Conselho Nacional de Justiça?

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no que tange à criação de políticas institucionais para o Poder Judiciário, tem o hábito de utilizar o termo "cidadania". No entanto, tal utilização se dá de forma vaga, sendo que se torna importante delinear com mais exatidão o que "cidadania" significa para o CNJ, em que contexto se dá a utilização de tal conceito e com que propósito é utilizado. Para que seja feita tal análise, buscamos informações no sítio eletrônico do Conselho, a fim de que a partir da descrição dos programas institucionais possa ser feita reflexão com a finalidade de descortinar o que esta instituição político-judiciária entende por cidadania.

### 2.1. Programa Mutirões de Cidadania

Quanto ao programa *Mutirões de Cidadania*, o objetivo do mesmo é estabelecer medidas concretas para a garantia de direitos fundamentais do cidadão em situação de maior vulnerabilidade. A partir disso, podemos perceber um conceito de cidadania como proteção por parte do Estado de pessoas vulneráveis, quais sejam:

a) mulheres que sofrem violência doméstica – criação do Manual de Rotinas dos Juizados Especializados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, a fim de que se dê o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional; atuação nos tribunais para viabilizar a instalação de Juizados Especializados de Violência Doméstica;

b) adolescentes a quem se atribua a prática de ato infracional – a fim de que seja alcançada maior agilidade no atendimento ao adolescente, é buscada a instalação de Núcleos de Atendimento Multidisciplinar, com o objetivo de fomentar a integração operacional de órgãos do Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria, da Segurança Pública e da Assistência Social em um mesmo local. Segundo o CNJ, tem a finalidade de buscar na comunidade serviços e ações

O que se entende por cidadania: o que propõe o Conselho Nacional de Justiça, desafios e perspectivas | Jéssica Gomes Dias e Fagner Firmo de Souza Santos | 163-191

necessárias para retirar o adolescente do mundo das infrações;

c) portadores de surdez que figuram como partes ou testemunhas em processos judiciais – curso de Libras (Língua Brasileira de Sinais) para os servidores dos tribunais – intuito de proporcionar maior acesso à justiça;

d) crianças e adolescentes vítimas de violências físicas ou psíquicas – condições especiais para o depoimento pessoal, com ambiente apropriado para a realização da prova de forma mais receptiva, com a intervenção de técnicos preparados e respeitando as condições pessoais da vítima;

e) idoso – levantamento de dados e identificação de pontos vulneráveis para que seja concretizada a prioridade legal para julgamento de processos que envolvam pessoas idosas.

Diante de tais informações, pode-se perceber que o CNJ, por meio do Programa *Mutirão de Cidadania*, identifica a cidadania como proteção por parte do Estado de pessoas consideradas vulneráveis, como mulheres que sofrem violência doméstica, adolescentes infratores, crianças vítimas de violência física ou psicológica, idosos e deficientes. Dentro de tal programa, é citada a certificação do CNJ como um tipo de "selo de qualidade" dos serviços promotores da cidadania dos tribunais, conforme pode ser verificado em seu sítio eletrônico:

Certificação do CNJ – a implantação de projetos que visam à melhoria dos serviços judiciais destinados a categorias de mais fragilidade será acompanhada de selo de qualidade dos serviços promotores da cidadania dos Tribunais. Haverá aqui a certificação prática pelo CNJ da atuação dos Tribunais nesta seara. Possibilita ao CNJ o reconhecimento como promotor da cidadania e contribui com cumprimento das funções sociais para a boa imagem do Judiciário (Conselho Nacional de Justiça, 2017).

O CNJ, no trecho transcrito, coloca que a certificação possibilita seu próprio reconhecimento como promotor da cidadania, de forma que atribui a si mesmo tal qualidade. Pode-se perceber que, para o Conselho Nacional de Justiça, a proteção, por meio de políticas públicas atreladas às pessoas vulneráveis, significa uma clara ação promotora de cidadania. De tal forma, a cidadania seria promovida pelo

O que se entende por cidadania: o que propõe o Conselho Nacional de Justiça, desafios e perspectivas | Jéssica Gomes Dias e Fagner Firmo de Souza Santos | 163-191

Estado, de "cima para baixo", sem que houvesse qualquer organização e envolvimento da sociedade civil em tal processo. Pode-se perceber aqui a visão de um Estado centralizador, que organiza por si mesmo a concretização da cidadania e atribui a si próprio o título de promotor da cidadania.

## 2.2. Comissão de Acesso à Justiça e à Cidadania

Tal comissão permanente visa adotar algumas medidas, a partir de análise do funcionamento do Poder Judiciário, quais sejam: capilaridade, democratização do acesso, execução das decisões, inclusão social e desenvolvimento e conscientização de direitos, deveres e valores do cidadão. A última medida, que mais interessa ao presente estudo, transmite a seguinte mensagem: de que deve o Conselho Nacional de Justiça conscientizar os cidadãos de seus direitos, deveres e valores, mostrando mais uma vez o Estado como o principal agente formador e propulsor da cidadania no Brasil.

Estão sob o comando desta comissão os seguintes programas:

- a) Cooperação Judiciária;
- b) Melhores Práticas de Cidadania;
- c) Movimento Permanente pelo Direito à Saúde;
- d) Movimento Permanente pela Conciliação;
- e) Movimento Permanente de Combate à Violência doméstica e Familiar (Lei Maria da Penha).

Na cartilha "Estratégias Judiciário 2020", editada pelo CNJ, válida para o período de 2015-2020, há a seguinte afirmação:

Visão do Poder Judiciário – Ser reconhecido pela sociedade como instrumento efetivo de justiça, equidade e paz social. Descrição - Ter credibilidade e ser reconhecido como um Poder célere, acessível, responsável, imparcial, efetivo e justo, que busca o ideal democrático e promove a paz social, garantindo o exercício pleno dos direitos de cidadania (Conselho Nacional de Justiça, 2015)

O que se entende por cidadania: o que propõe o Conselho Nacional de Justiça, desafios e perspectivas | Jéssica Gomes Dias e Fagner Firmo de Souza Santos | 163-191

Pode-se perceber que o CNJ estabelece como visão do Poder Judiciário nacional a busca do ideal democrático, garantindo o exercício pleno da cidadania. Há aqui a figura do Estado como protetor do comportamento cidadão, sendo que há na cartilha a seguinte descrição:

Garantia dos direitos de cidadania: “Refere-se ao desafio de garantir no plano concreto os direitos da cidadania (CF, art. 1º, inc. II), em sua múltipla manifestação social: cidadão-administrado (usuário dos serviços públicos), cidadão-eleitor, cidadão trabalhador-produtor, cidadão-consumidor e cidadão-contribuinte, buscando-se atenuar as desigualdades sociais e garantir os direitos de minorias, observando-se, para tanto, práticas socioambientais sustentáveis e uso de tecnologia limpa (Conselho Nacional de Justiça, 2015)

Há aqui referência a vários aspectos da cidadania, manifestados nos seguintes campos: na administração pública (quanto à utilização dos serviços públicos), eleitoral, trabalho e produção, consumo e tributário. Também é afirmada mais uma vez a preocupação com a garantia dos direitos das minorias. Então, pode-se perceber a visão de que deve o Estado garantir a concretização dos direitos da cidadania, tomando para si tal "desafio", como explicitado na cartilha.

### **2.3. Banco de Boas Práticas em Mediação Judicial e Conciliação**

O Conselho Nacional de Justiça, em sua resolução nº125/10, estabeleceu a criação pelos Tribunais de Justiça dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, sendo que cada unidade deverá obrigatoriamente abranger o setor de solução de conflitos pré-processual, o de solução de conflitos processual e o de cidadania. No entanto, embora tais centros incluam em sua denominação “cidadania”, tal resolução não deixa claro como estes poderão atuar na promoção de um comportamento cidadão.

No “Banco de Boas Práticas em Mediação Judicial e Conciliação”, a palavra "cidadania" é utilizada diversas vezes, dentro de vários programas. Vejamos:

a) Mediação familiar: quanto aos objetivos, o Banco de Boas Práticas prevê:

O que se entende por cidadania: o que propõe o Conselho Nacional de Justiça, desafios e perspectivas | Jéssica Gomes Dias e Fagner Firmo de Souza Santos | 163-191

Promover o efetivo envolvimento interdisciplinar e multidirecional, especialmente, do Direito e da Psicologia, ciências coirmãs que se ocupam do comportamento humano, quer seja na sua regulação quer seja na sua resignificação, na produção do conhecimento sobre a constituição e solução do litígio e seus reflexos no cotidiano das pessoas envolvidas nos conflitos, e assegurar aos acadêmicos destas ciências, nos eixos teórico, prático e profissional, uma formação humana integral, que os habilite ao pleno exercício da cidadania (Conselho Nacional de Justiça, 2016).

Quanto à mediação familiar, o enfoque é no pleno exercício da cidadania dos acadêmicos que estão atuando nos centros judiciais, muitas vezes como mediadores, que no exercício da mediação passam a ter contato com cotidianos e formas de pensar diferentes, tendo que levar isso em conta para que se chegue a uma melhor solução do litígio e que assegure os direitos de ambas as partes envolvidas.

b) CEJUSC itinerante: tem como foco moradores de "regiões mais necessitadas", objetivando, segundo o CNJ, possibilitar a ampla prestação jurisdicional pelo Estado por meio da cidadania, promovendo assim, maior acesso à justiça. Há aqui a identificação de cidadania com o acesso à justiça e a disponibilização pelo Estado de serviços como mamografia, orientação quanto à aposentadoria, odontologia e fisioterapia, visto que tais serviços são disponibilizados também no CEJUSC itinerante.

c) Conciliando pela paz: compreende a disseminação da cultura da conciliação por meio de visitas educativas a escolas comunitárias desfavorecidas. Tem como resultado, segundo o CNJ, a valorização da cidadania, ensinando-se técnicas de conciliação às crianças e adolescentes. Há aqui a explicitação da cidadania como a capacidade de resolver os próprios conflitos por meio da conciliação, sendo este um mecanismo preventivo de demandas judiciais.

Quanto à adoção de soluções alternativas de conflito, a cartilha "Estratégia Judiciário 2020" explicita que tal adoção visa estimular a comunidade a dirimir

O que se entende por cidadania: o que propõe o Conselho Nacional de Justiça, desafios e perspectivas | Jéssica Gomes Dias e Fagner Firmo de Souza Santos | 163-191

suas contendas sem necessidade de processo judicial, fomentando-se meios extrajudiciais para resolução negociada de conflitos, com a participação ativa do cidadão. Aqui há a visão da cidadania como comportamento ativo da pessoa no que tange a resolver os próprios conflitos, sendo que os meios para tanto são fomentados pelo próprio Estado. Mais uma vez o Poder Público aparece como fomentador da cidadania, guiando o comportamento dos jurisdicionados na busca dos resultados que são interessantes ao Poder Judiciário, como a prevenção e diminuição de demandas.

#### **2.4. Programa Começar de Novo**

Tem como objetivo sensibilizar órgãos públicos e da sociedade civil no sentido de fornecerem postos de trabalho e cursos de capacitação profissional para presos e egressos do sistema carcerário. Para tanto foi criado o Portal de Oportunidades. O CNJ coloca que o intuito seria a promoção da cidadania e a consequente redução da reincidência em crimes.

Outro viés do programa é a criação da “Cartilha da Pessoa Presa” e a “Cartilha da Mulher Presa”, que contém dicas para a defesa de direitos, como ensinamentos acerca da impetração de *Habeas Corpus* e sobre como redigir uma petição simples a fim de pleitear benefícios. Ainda há informações sobre deveres, direitos e garantias dos apenados e presos provisórios. Aqui a cidadania está ligada à defesa de direitos e ao acesso ao mundo do trabalho. Tal defesa de direitos é promovida, dentro do programa em comento, pelo Estado, sendo que o acesso aos postos de trabalho também.

#### **2.5. Projeto Cidadania nos presídios**

O Conselho Nacional de Justiça define o projeto como uma iniciativa pelo reconhecimento e pela valorização de direitos, em sentido amplo. Busca-se fomentar a discussão acerca de uma nova dinâmica e metodologia para o sistema de execução e fiscalização das penas, com o intuito de fazer com que o sistema de justiça fique "mais humano", o que se daria com a aproximação da sociedade e juiz

O que se entende por cidadania: o que propõe o Conselho Nacional de Justiça, desafios e perspectivas | Jéssica Gomes Dias e Fagner Firmo de Souza Santos | 163-191

no que concerne ao jurisdicionado. Haveria então a necessidade de reforçar a interlocução e interação entre todos que participam dos processos e da rotina de execução penal. Aqui há a concepção da cidadania como a concretização da dignidade da pessoa humana, com o combate à violência e promoção de melhores condições dentro dos presídios.

## **2.6. Conclusão sobre o que é cidadania para o Conselho Nacional de Justiça**

De acordo com análise do que dispõe o sítio eletrônico do CNJ acerca dos programas institucionais realizados que utilizam o conceito de "cidadania", pode-se perceber que o Conselho Nacional de Justiça enxerga como:

- a) Proteção por parte do Estado de pessoas consideradas vulneráveis;
- b) Conscientização dos cidadãos de seus direitos, deveres e valores;
- c) Garantia do exercício pleno dos direitos e, no plano concreto, o exercício de direitos nos seguintes campos: 1) administração pública (quanto à utilização dos serviços públicos), eleitoral e trabalho; 2) produção, consumo e tributação;
- d) Atenuação das desigualdades sociais e garantia dos direitos das minorias;
- e) Observância de práticas socioambientais sustentáveis e uso de tecnologias limpas;
- f) Acesso à justiça e a disponibilização pelo Estado de serviços;
- g) Capacidade de resolver os próprios conflitos por meio de práticas fomentadas pelo próprio Estado, como a conciliação e mediação;
- h) Defesa de Direitos e acesso ao mundo do trabalho;
- i) Concretização da dignidade da pessoa humana.

Pode-se concluir, a partir de reflexão acerca das várias concepções de cidadania explicitadas, que é tida como algo provido pelo Estado, por meio da promoção e concretização de direitos, principalmente. Não se trata de algo construído por uma sociedade civil organizada e sim algo que – pela concepção apresentada – é providenciado pelo Estado, sendo até considerado como um

O que se entende por cidadania: o que propõe o Conselho Nacional de Justiça, desafios e perspectivas | Jéssica Gomes Dias e Fagner Firmo de Souza Santos | 163-191

desafio, como pode ser percebido com a leitura em algumas das transcrições supracitadas. A cidadania é tomada predominantemente em sua dimensão social. Quanto à dimensão civil, o enfoque é somente no acesso à justiça. A partir daí, cabe a análise do que dizem alguns autores, com enfoque em Oliveira Vianna, acerca do desenvolvimento do panorama político brasileiro, mais especificamente no que diz respeito à organização social para o exercício dos direitos atrelados à promoção da cidadania no Brasil.

### **3. Oliveira Vianna - *O idealismo da Constituição***

A fim de que seja discutida a visão de cidadania que prevalece no Brasil sob a ótica do Conselho Nacional de Justiça, nos apoiaremos na obra *O Idealismo da Constituição* (1927), de Oliveira Vianna, que explicita os problemas e obstáculos no que tange à organização da população a fim de que haja efetiva participação e influência do povo nas decisões governamentais, o que é uma das manifestações da cidadania. O comportamento cidadão, como bem discorre o autor, não vem unicamente do voto. Há outras formas de manifestação que podem ser mais eficientes.

Serão utilizadas no presente trabalho algumas reflexões de Vianna acerca da construção de uma verdadeira democracia no país, qual seja, realista e livre de ideologias que levem ao falseamento do real panorama a ser enfrentado. O Conselho Nacional de Justiça se apropria do conceito de cidadania e o utiliza para justificar e implementar várias políticas públicas. Mas não define tal conceito que, por sua vez, é modificado dependendo do contexto e do objetivo perseguido. Temos então que pensar no que é transmitido pelo Estado como cidadania. Para tanto, a obra em comento pode contribuir, ao passo que suscita uma reflexão crítica.

#### **3.1. Oliveira Vianna e Simon Schwartzman – ponto de convergência**

Oliveira Vianna aponta que nosso problema político fundamental não é o problema do voto, e sim o problema da organização da opinião. O autor coloca que o voto não é condição essencial para a manifestação da opinião popular a fim de

O que se entende por cidadania: o que propõe o Conselho Nacional de Justiça, desafios e perspectivas | Jéssica Gomes Dias e Fagner Firmo de Souza Santos | 163-191

que seja ouvida e atendida, sendo que deve ser organizada na verdade a opinião, visto que o voto não é a forma única e nem a mais eficiente de manifestação:

O principal numa democracia (...) é a existência de uma opinião organizada, de que o voto seja apenas uma manifestação espaçada: periódica e não principal. O modo principal, mais significativo, mais eficiente, de manifestação da opinião organizada é essa sorte de pressão moral exercida pelas agitações populares, quando racionalmente conduzidas, como no caso da campanha abolicionista (...) (Vianna, 1937, p. 93)

Ainda, para Viana (1927), as reformas políticas, isto é, as reformas constitucionais, serão apenas auxiliares de reformas de caráter político e econômico. O autor coloca a questão, por exemplo, de o Estado criar meios que propiciem maior liberdade de exercício do voto dos trabalhadores rurais, que viviam sob a influência dos grandes proprietários de terra, o que só ocorreria se fossem estabelecidos mecanismos como a pequena propriedade rural, ou sistemas de arrendamento. Teria que haver uma ação consciente<sup>3</sup>, visto que a simples garantia do sufrágio universal não teria o poder de garantir a livre manifestação política.

Em meio a nossa Primeira República, ressalta Vianna, tivemos a existência de uma mentalidade republicana propagandista, declamadora e doutrinária; sendo assim, nossos juristas e estadistas acreditavam que ao compilar as ideias no papel essas teriam o condão de transformar o país, ratificando dessa forma, uma demasiada “crença no poder das fórmulas escritas” (Vianna, 1927, p. 25). A Constituição se tornaria viva e atuante, pois as palavras trariam realidade e corpo às ideias representadas. Pode-se perceber que isso está longe de ser a ação consciente proposta pelo autor, visto que tal idealismo mascara a necessidade de mudança efetiva do comportamento dos indivíduos. Para o intelectual fluminense, a positivação de normas não garante as mudanças necessárias correlacionas à

---

<sup>3</sup> Em linhas gerais, uma ação consciente para Vianna consiste em ações planejadas executadas pelo Estado de modo a enfraquecer o poder dos clãs rurais. Tais ações seriam planejadas por um corpo tecnoburocrático, por dentro do Estado centralizado.

O que se entende por cidadania: o que propõe o Conselho Nacional de Justiça, desafios e perspectivas | Jéssica Gomes Dias e Fagner Firmo de Souza Santos | 163-191



promoção da organização do povo brasileiro a fim de pleitear direitos e tomar consciência de seus deveres; nesse sentido, parecer acertada a crítica de Vianna ao idealismo utópico<sup>4</sup> sem uma mudança efetiva no comportamento cívico, que não se tornou mais participativo e organizado (Vianna, 1927, p.37-38). A questão do idealismo, nesses termos, ainda é presente atualmente. Na contemporaneidade brasileira, temos uma constituição dita cidadã, em que constam vários mecanismos de participação popular e que estabelece e preceitua, dentre os fundamentos da República Federativa do Brasil, a cidadania.

Se para Vianna o problema do Brasil não é o do voto, no mesmo sentido Schwartzman discorre, visto que para ele o problema também não está no sistema eleitoral. O fato é que o sistema eleitoral não seria suficiente:

Pessoalmente, acredito que a existência de sistemas eleitorais competitivos é uma condição necessária, mas nunca suficiente, para garantir uma sociedade quanto a formas abusivas de oligarquização e monopolização de recursos sociais e econômicos por grupos restritos. Se isto é assim, os estudos eleitorais deveriam ser colocados em um contexto que examinasse de forma bem mais ampla as possibilidades de participação social que a sociedade brasileira vem ou não oferecendo, não só na esfera estritamente político-partidária, mas também em outras formas de participação no setor produtivo, na organização do espaço residencial e habitacional - as sociedades de bairro, por exemplo, - no sistema de consumo, no sistema educacional e de circulação de informações, em estruturas organizacionais administrativas dentro do governo ou fora dele, em relação ao sistema judiciário, etc. A separação entre uma "esfera política" e as demais esferas da vida social transforma a vida política em um ritual vazio de conteúdo, dispendioso, e, essencialmente, inútil para governantes e governados. É na medida em que a sociedade desenvolve a capacidade de participação de seus cidadãos em muitas áreas diferentes, restabelecendo de forma efetiva o vínculo perdido e oculto pela tradição liberal entre Estado e Sociedade, que o

---

4 Encontra-se no pensamento do autor, duas formas distintas de idealismo. O conceito de idealismo utópico consiste justamente no conjunto de teses, ideologias, aplicadas às instituições jurídicas-políticas brasileiras, como, por exemplo, o liberalismo e a democracia. Trata-se de formas ideais pensadas alhures que não condizem com o real, ou seja, com os aspectos conjunturais do Brasil. Segundo Srouf (1973, p. 97) trata-se de uma "questão de falta de educação cívica e política" e, portanto, para ele há uma "inadequação entre o aparelhamento constitucional e as classes sociais". Já o idealismo orgânico contrapõe-se ao utópico e é legítimo, na medida em que é "calcado na análise dos fatos do passado".

O que se entende por cidadania: o que propõe o Conselho Nacional de Justiça, desafios e perspectivas | Jéssica Gomes Dias e Fagner Firmo de Souza Santos | 163-191



sistema eleitoral pode, eventualmente, recobrar ou conquistar o seu sentido de manifestação consciente e estruturada de valores sociais. Até lá – ruim com ele, pior sem ele – o funcionamento contínuo do sistema eleitoral e seu estudo livre de mitos poderão, esperamos, contribuir ao desenvolvimento de uma sociedade cada vez menos injusta e mais equitativa (Schwartzman, 1982, p. 147)

Schwartzman, ligado à corrente de pensamento liberal, nesta passagem demonstra certa consonância com o que diz Oliveira Vianna, especialmente quando ele afirma que o problema no Brasil não é o sistema eleitoral, que não se trata aqui unicamente do voto. Realmente, restringir o problema do Brasil ao voto seria demasiado simplista. Para que a população possa de fato participar e influenciar as decisões às quais é submetida, o espaço partidário-eleitoral não é suficiente. Como afirma Schwartzman, para que haja maior participação dos cidadãos e seja retomado o vínculo entre Estado e Sociedade, perdido e ocultado pela tradição liberal, deve ser superada a separação entre a esfera política e demais esferas da vida (Schwartzman, 1982). O autor oferece como exemplos a participação no setor produtivo, no espaço habitacional, no sistema educacional, de circulação de informações e em relação ao sistema judiciário. Isso demanda certa organização da população no que tange à participação, tendo em vista a manifestação estruturada e consciente de valores sociais por meio do sistema eleitoral (Schwartzman, 1982). Se pensarmos bem, essa organização é necessária também para a construção da opinião pública apontada por Oliveira Vianna. Percebemos aí então a importância da participação organizada dos cidadãos em espaços diferentes da vida cotidiana, rompendo-se assim, como uma inércia organizacional e de mobilização latente.

Vianna afirma que há muitas outras modalidades de expressão da opinião popular que não sejam o voto. Ele afirma que as maiores conquistas brasileiras, como a abolição da escravatura, não foram alcançadas votando-se, mas pela pressão popular (Vianna, 2008). Para ratificar tal afirmação, o autor utiliza o conceito inglês de “*pressure from without*” (ou “*pressure politics*”), que significa a

pressão vinda do povo, da opinião popular<sup>5</sup>.

Entretanto, um obstáculo colocado por Vianna vinculado à constituição de uma participação política da população brasileira diretamente atrelada à promoção da cidadania em nosso país atrela-se à falta de solidariedade entre classes e o fato de não existir sentimento de interesse coletivo (Vianna, 2008)<sup>6</sup>. Aponta que não há organização das classes para que sejam pleiteados direitos. Para que termos uma plena democracia no Brasil, segundo a ótica vianniana, deveria haver uma massa de interesses conscientes de si mesmos, solidários e unidos como moléculas de um bloco (Vianna, 2008). Cada um desses blocos – indústria, comércio e lavoura – poderia assim influenciar de modo mais efetivo e contundente as decisões governamentais (Vianna, 2008).

Se voltarmos à primeira parte deste trabalho e pensarmos no tipo de participação cidadã que o Conselho Nacional de Justiça busca promover, nos depararemos com o dilema já colocado por ambos, Schwartzman e Vianna, em que é destacada a organização da sociedade a fim de pleitear e assegurar direitos, os quais problematizam aproximação entre a vida cotidiana e a esfera política. Tal é o dilema, portanto, no qual a nossa cidadania está envolta: aquela em que o Estado é o promotor do comportamento cidadão. Já que, por outro lado, historicamente, as pessoas não são incentivadas a criarem espaços de deliberação e de formação da opinião pública, organizando-se, de modo que o Estado toma para si o papel de provedor dos direitos e liberdades. E no caso por nós aqui problematizado, isso fica claro na medida em que há o mecanismo de conciliação e mediação que é totalmente construído e regulado pelo Estado. Nesse caso, portanto, não há espaços para a formação da opinião pública e conseqüentemente é muito difícil que haja a “*pressure from without*”.

A cidadania é tratada pelo CNJ como proteção dos direitos das minorias e

---

5 Trata-se da expressão do interesse público, ou, em linhas gerais, da consolidação em leis dos costumes do povo.

6 O conceito de *Insolidarismo* em Vianna também pode ser encontrado na sua obra *Populações Meridionais no Brasil (1918)* ou *Problemas do Direito Sindical*. A grosso modo, o conceito de insolidarismo diz respeito aos interesses particularistas organizados em clãs, ou facções, difusos no país.

O que se entende por cidadania: o que propõe o Conselho Nacional de Justiça, desafios e perspectivas | Jéssica Gomes Dias e Fagner Firmo de Souza Santos | 163-191



peessoas consideradas vulneráveis, como idosos, mulheres e adolescentes vítimas de violência. Também como a promoção do acesso ao mercado de trabalho por egressos do sistema penitenciário, conscientização de direitos e deveres e exercício de direitos nos campos do trabalho, consumo, tributação, dentre outros. Também como acesso à justiça e disponibilização de serviços pelo Estado. Não há aqui qualquer atenção em fomentar a organização popular ou a formação da opinião pública. Há um conceito de cidadania como algo providenciado de forma estatal, que traz para si a proteção dos direitos. Há algo bem diferente do que é colocado pelos autores citados no que se refere à participação popular. Na verdade, não se pensa nessa participação. O que é concebido é que deve haver programas estatais para a concretização da cidadania, que é um valor explicitamente previsto na Constituição Federal como fundamento da República Federativa Brasileira.

A cidadania aparece, juntamente com a soberania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político como fundamento de nossa organização republicana. Tais valores estão interligados. Para o Conselho Nacional de Justiça, por exemplo, uma das concepções de cidadania é a proteção da dignidade da pessoa humana. Outra concepção é a possibilidade de acesso ao mercado de trabalho. A partir do pluralismo político há o exercício do voto de forma que possa existir maior identificação entre o eleitor e os ideais partidários, possibilitando a escolha livre por parte do cidadão.

Diante do exposto, cabe então reflexão acerca de como e se as “fórmulas escritas”, expressão cunhada por Oliveira Vianna, presentes em programas governamentais e em nossa Constituição Federal, no que tange à cidadania, podem incentivar, por seus mecanismos, um comportamento cidadão, ou se só se trata de idealismo sem aplicações práticas e que não tem o condão de efetivamente trazer modificações ao panorama político brasileiro no que se refere à participação. As reflexões de Vianna podem ser trazidas para o panorama atual, visto que nossa Carta Constitucional atual traz explicitamente a cidadania como fundamento, e a partir de tal fato são elaborados vários programas governamentais.

O que se entende por cidadania: o que propõe o Conselho Nacional de Justiça, desafios e perspectivas | Jéssica Gomes Dias e Fagner Firmo de Souza Santos | 163-191

### 3.2. O idealismo e o falseamento da realidade

O movimento a favor da forma republicana de governo, empreendido por volta de 1870, tomava como valores republicanos formas lacunares, sendo que não houve qualquer preocupação em delinear-las. Segundo Oliveira Vianna, as frases vagas utilizadas eram: “imemoriais princípios”, “regime da opinião”, “organização federativa”, “princípio da liberdade”, “democracia”, “república”, etc. Havia um feito declarativo, doutrinário. Como um quadro resplandecente pintado com uma aquarela de ideais. Havia a ilusão de que a partir do momento em que esses ideais fossem positivados em uma Constituição, tomariam forma e teriam a prerrogativa de modificar o panorama existente (Vianna, 2008). No entanto, a exagerada crença nas fórmulas escritas levou a resultados frustrantes. Parece, ainda hoje, que é hábito no país a utilização de frases vagas, ainda mais para a justificação dos programas governamentais. Como já analisado, “cidadania” foi utilizada para justificar a existência de cinco programas diferentes, em contextos diferentes e com sentidos diferentes. Daí percebemos que velhos hábitos ainda estão presentes nos dias atuais, refletindo da realidade do país (Vianna, 2008).

O “Manifesto Republicano”, publicado em 1870, no jornal “A República”, enunciava o seguinte: “Somos da América e queremos ser americanos”. Havia uma identificação entre ser americano e ser republicano, uma vez que no continente americano o Brasil era o único país que adotava a monarquia. Tal manifesto contava com a assinatura de jornalistas, advogados, médicos, negociantes e fazendeiros. Cabe aqui a transcrição de trechos do manifesto, encontrados no livro *Saga: a Grande História do Brasil, Império: 1840-1889*, para que possamos compreender melhor os objetivos republicanos e como eles se apresentam:

Neste país, que se presume constitucional, e onde só deverão ter ação poderes delegados, responsáveis, acontece por defeito do sistema que só há um poder ativo, onímodo, onipotente, perpétuo, superior à lei e à opinião, e esse é justamente o poder sagrado, inviolável e irresponsável. (...) E a própria guerra exterior que

O que se entende por cidadania: o que propõe o Conselho Nacional de Justiça, desafios e perspectivas | Jéssica Gomes Dias e Fagner Firmo de Souza Santos | 163-191



tivemos de manter por espaço de seis anos deixou ver, com a ocupação de Mato Grosso e a invasão do Rio Grande do Sul, quanto é impotente e desastroso o regime da centralização para salvar a honra e a integridade nacional. A autonomia das províncias é, pois, para nós mais do que um interesse imposto pela solidariedade dos direitos e das relações provinciais, é um princípio cardeal e solene que inscrevemos na nossa bandeira. O regime da federação baseado, portanto, na independência recíproca das províncias, elevando-as à categoria de Estados próprios, (...) é aquele que adotamos no nosso programa, como sendo o único capaz de manter a comunhão da família brasileira. Se carecêssemos de uma fórmula para assinalar perante a consciência nacional os efeitos de um e outro regime, nós a resumiríamos assim: centralização – Desmembramento. Descentralização – Unidade. (...) Se houver, pois, sinceridade ao proclamar a soberania nacional, cumprirá reconhecer sem reservas que tudo quanto ainda hoje pretende revestir-se de caráter permanente e hereditário no poder está eivado do vício da caducidade, e que o elemento monárquico não tem coexistência possível com o elemento democrático. É assim que o princípio dinástico e a vitaliciedade do Senado são duas violações flagrantes da soberania nacional (...) A nossa forma de governo é, em sua essência e em sua prática, antinômica e hostil ao direito e aos interesses dos Estados americanos. (...) Perante a Europa passamos por ser uma democracia monárquica, que não inspira simpatia nem provoca adesões. Perante a América passamos por ser uma democracia monarquizada, onde o instinto e a força do povo não podem preponderar ante o arbítrio e a onipotência do soberano. Em tais condições pode o Brasil, considerar-se um país isolado, não só no seio da América, mas no seio do mundo. O nosso esforço dirige-se a suprimir este estado de coisas, pondo-nos em contato fraternal com todos os povos e em solidariedade democrática com o continente de que fazemos parte.

Pode-se perceber, com a leitura dos trechos transcritos, que o poder do imperador é visto como contrário à lei e à opinião, sendo que a centralização é vista como ineficiente para manter a integridade nacional. O federalismo, com a autonomia das províncias, seria então a solução para a manutenção da “comunhão da família brasileira”, considerando a topografia do território nacional, as zonas diversas em que é dividido, os vários climas e as produções diferentes. Havia a necessidade de modelar a administração e o governo local acompanhando e respeitando as próprias divisões que foram criadas pela natureza física e

O que se entende por cidadania: o que propõe o Conselho Nacional de Justiça, desafios e perspectivas | Jéssica Gomes Dias e Fagner Firmo de Souza Santos | 163-191



impostas pela imensidão do território. Quanto ao regime monárquico, este é tomado como incompatível com a democracia, violador à soberania nacional. Busca-se, com a instituição do regime republicano, ademais, maior integração com o continente americano, do qual se faz parte.

Há ainda, ao longo do manifesto, a afirmação de que o desequilíbrio de forças e a pressão atrofiadora no país, que gerariam a decadência moral, desorganização administrativa e perturbações econômicas, se devem ao sistema de privilégios vigente, que seria a fórmula social e política do país. Haveria privilégio de religião, de raça, sabedoria e posição. Não haveria ainda representação nacional no país, visto que não havia eleições livres. De acordo com o documento em tela, a soberania seria ilusória, visto que a nação seria militarizada e arregimentada no funcionalismo dependente, na guarda nacional pelo recrutamento ou pela ação da polícia. Segundo consta no manifesto, a soberania nacional só poderia existir, só poderia ser reconhecida e praticada em uma nação cujo parlamento, eleito pela participação de todos os cidadãos, tivesse a suprema direção e pronunciasse a última palavra nos negócios públicos.

Quanto ao poder moderador, seria esse ainda um golpe ao elemento democrático. A Constituição de 1824, que foi outorgada e regeu o país até o advento da Primeira República, combinou ideias de constituições europeias, como a francesa de 1791 e a espanhola de 1812. Estabeleceu os três poderes tradicionais (Executivo, Legislativo e Judiciário) e ainda o Poder Moderador, como resíduo do absolutismo. A principal atribuição de tal poder era a livre nomeação, independentemente da opinião do Legislativo e dos Ministros de Estado. O que acontecia era que a Constituição da época estabelecia institutos que levavam à ilusão, para quem olhasse externamente, de que a ordem vigente conduziria à grandeza da nação, o que era incompatível com a realidade.

A solução seria, então, para os manifestantes, a mudança de regime e a elaboração de uma nova constituição, que teria condão de concretizar os valores defendidos pelos republicanos, como a democracia, o liberalismo e o federalismo, tidos como princípios gerais que servem de base à democracia moderna, sendo

O que se entende por cidadania: o que propõe o Conselho Nacional de Justiça, desafios e perspectivas | Jéssica Gomes Dias e Fagner Firmo de Souza Santos | 163-191



essa a única que consulta e respeita a opinião do povo. Segundo o manifesto, que se identifica como a voz de um partido que se alça para falar ao país, com o intuito de ver satisfeita a condição preliminar estabelecida na Carta Constitucional outorgada, seria necessidade imediata a convocação de uma assembleia constituinte com amplas faculdades para instaurar um novo regime. A reforma, alteração ou revogação da carta outorgada de 1824, estaria por ela mesma revista e autorizada. De tal forma seria tida como legítima, pelos manifestantes, a aspiração manifestada para buscar em melhor origem, ou seja, em outra Carta Constitucional, o fundamento dos inalienáveis direitos da nação.

Há alguns fatores que contribuíram para a queda do Império. A abolição da escravidão se deu em 1888, sendo que os grandes proprietários rurais do Vale do Paraíba (SP), defensores da escravidão, passaram a apoiar o movimento republicano, pois sentiam-se traídos pela monarquia. Durante grande parte do século XIX, quando a economia do Brasil esteve praticamente ancorada na exportação do café, a escravidão foi o sustentáculo dos cafeicultores. Como ressalta Boris Fausto (2006), era comum se falar que o Brasil é o café e o café é negro. Segundo o autor, o Brasil não era unicamente o café, como não fora somente o açúcar. Mas não haveria dúvida de que nesse período da história brasileira boa parte da expansão do tráfico de escravos ocorreu devido às necessidades da lavoura de café.

Outro fator é que a Igreja e o Império começaram a ter divergências, visto que em tal ano, os bispos de Olinda e de Belém puniram ordens religiosas que apoiavam os maçons. Entretanto, D. Pedro II solicitou que as punições fossem suspensas, mas os bispos não obedeceram, sendo, por isso, condenados à prisão. Quanto ao exército, este ganhou importância após a guerra do Paraguai, sendo que os militares desejavam maior participação na vida política do país. Vários oficiais do exército, como Benjamin Constant, começaram então a aderir aos ideais republicanos. No ano de 1844, oficiais do Exército – dentre eles o marechal Deodoro da Fonseca – inconformaram-se com a punição de oficiais que denunciaram a corrupção acobertada por políticos. José Murilo de Carvalho assim

O que se entende por cidadania: o que propõe o Conselho Nacional de Justiça, desafios e perspectivas | Jéssica Gomes Dias e Fagner Firmo de Souza Santos | 163-191

coloca sobre a formação da identidade brasileira após a Guerra do Paraguai:

A forma mais intensa de envolvimento, no entanto, foi a que se deu durante a guerra contra o Paraguai. As guerras são fatores importantes na criação de identidades nacionais. A do Paraguai teve sem dúvida este efeito. Para muitos brasileiros, a ideia de pátria não tinha materialidade, mesmo após a independência. Vimos que existiam no máximo identidades regionais. A guerra veio alterar a situação. De repente havia um estrangeiro inimigo que, por oposição, gerava o sentimento de identidade brasileira. São abundantes as indicações do surgimento dessa nova identidade, mesmo que ainda em esboço. Podem-se mencionar a apresentação de milhares de voluntários no início da guerra, a valorização do hino e da bandeira, as canções e poesias populares (Carvalho, 2002, p. 37-38).

A partir do panorama exposto e a fim de tentar resolver a situação de isolamento do governo, este tentou um programa de reformas políticas que incluísse liberdade religiosa, de ensino, autonomia das províncias e mandato temporário para os senadores. Mas não foram suficientes, sendo que em 1889 deu-se a Proclamação da República, liderada pelo marechal Deodoro da Fonseca. O povo, ou seja, as massas, não teve participação na ação política. Murilo de Carvalho (1987), por exemplo, nos traz uma imagem que expressa muito bem essa passagem da nossa história, quando diz que o povo quando viu a tropa na rua, pensou que se tratasse de um desfile militar.

Oliveira Vianna explicita que quando da elaboração da nova constituição, foram “importados” institutos de outros países, que não eram nem um pouco condizentes com a realidade nacional. A Carta Constitucional de 1891 trazia o que havia de mais liberal na época, sendo uma mistura do “democracismo francês, liberalismo inglês e federalismo americano”. Quem desvalorizasse tal fórmula de valores seria visto como retrógrado, e ser taxado assim era uma ofensa. Para o autor, a utilização de tal fórmula não teve repercussão positiva no país por alguns motivos: a) não houve uma classe que encarnasse tais valores e os sustentasse; b) as condições econômicas da sociedade não eram favoráveis: havia uma perturbação grave causada pela abolição do trabalho servil e uma procura por nova

O que se entende por cidadania: o que propõe o Conselho Nacional de Justiça, desafios e perspectivas | Jéssica Gomes Dias e Fagner Firmo de Souza Santos | 163-191

base econômica por parte da aristocracia.

Ademais, conforme descrito por Carvalho (2002), a proclamação da República, em 1889, não alterou o quadro de pouca participação popular no voto. A República, em conformidade com o que diziam seus propagandistas, destacando-se aqueles que se inspiravam nos ideais da Revolução Francesa, deveria representar a instauração do governo do país pelo povo, por seus cidadãos, sem a interferência dos privilégios da monarquia. No entanto, teria havido pouca mudança. Analisando-se o aspecto legal, a Constituição Republicana de 1891 eliminou apenas a exigência da renda de 200 mil-réis. A principal barreira colocada ao voto, configurada pela exclusão dos analfabetos, não foi modificada. Continuavam também sem direito ao voto as mulheres, os mendigos, os soldados e os membros das ordens religiosas. Então o número de votantes permaneceu baixo, votando apenas 2,2% da população. Segundo o autor, não houve grande mudança no que tange à representação. A introdução do modelo de federação estadunidense teve o efeito de aproximar a população do governo por meio de eleições nos estados e para prefeitos. Entretanto, facilitou a formação de oligarquias estaduais sólidas. Tal república ficou conhecida então como “república dos coronéis”, sendo que eram chamados de coronéis os detentores de poder local. Como os coronéis não aceitavam perder as eleições, havia todo o tipo de fraude. Tal período da história do Brasil foi marcado então por pequena participação popular e pela corrupção do voto<sup>7</sup>.

O advento da República não teve a faculdade então de concretizar os valores democráticos que buscava, afinal, o governo não passou a ser o do povo, como buscado pelos ideais republicanos, mas das oligarquias. Segundo Oliveira Vianna (1922), quanto ao problema da aristocracia, essa procurava de modo urgente uma nova base econômica, qual seja, a indústria do emprego público, sendo que o

---

7 Leal (2012) nos mostra como a estrutura econômica do Brasil, oligárquica, centrada no latifúndio, foi decisiva para subtrair a autonomia política da esmagadora maioria da população, predominantemente rural. Isso fez com que os coronéis formassem a base da nossa estrutura de coligações políticas, onde o os Governos Estaduais cumpriam papel importante de mediação junto ao Governo Federal, mas que, no entanto, só se sustentavam graças às lideranças locais, os coronéis.

O que se entende por cidadania: o que propõe o Conselho Nacional de Justiça, desafios e perspectivas | Jéssica Gomes Dias e Fagner Firmo de Souza Santos | 163-191



panorama era o menos apropriado à prática de atitudes desinteressadas e desprendidas, que seriam indispensáveis para a concretização dos altos ideais previstos na Constituição . O novo regime instaurado, descentralizado e federativo, demandava a multiplicação de cargos administrativos e de representação. De tal forma, a elite deslocada de sua base econômica pelo advento da abolição da escravatura, direcionou suas aspirações à obtenção dos cargos públicos, eletivos ou administrativos. Passou-se a buscar tais cargos como meios de vida e não como uma forma de patriotismo e de fortalecer a democracia, deturpando-se dessa forma, os objetivos explicitados no manifesto de 1870 .

Quanto ao idealismo, o autor expõe que a exagerada crença nas fórmulas escritas fazia com que se acreditasse que se houvesse uma lei que determinasse que todos os brasileiros fossem perfeitos patriotas abnegados; estas leis teriam a correlata propensão de transformar os ditames em realidade. No entanto, isso não aconteceu. A causa do fracasso do que dispõe a Constituição foi, de acordo com parte dos republicanos, a inexperiência dos homens ou sua corrupção. Tal corrente republicanista não atribuiu o fracasso às circunstâncias do momento ou à dissociação entre os ideais e a realidade nacional.

Quanto ao fator inexperiência, Carvalho (2002) coloca que poderiam ter alguma razão os que defendiam desde 1881 a limitação do direito ao voto, com base no argumento de que o povo não tinha condições de o exercer adequadamente. Não teria havido, de fato, experiência política prévia que preparasse o cidadão para proceder ao exercício de suas obrigações cívicas, sendo que o povo não resguardaria independência suficiente para não ceder às pressões dos grandes proprietários e do governo. Segundo o autor, os críticos da participação popular cometeram quatro equívocos: a) achar que a população saída da dominação colonial pudesse de uma hora para outra se comportar como cidadã, visto que o Brasil não passara por nenhuma revolução, como ocorreu na Inglaterra, Estados Unidos ou França e, de tal forma, o processo de aprendizado democrático deveria ser lento e gradual (Carvalho, 2002); b) há o seguinte questionamento: “Quem era menos preparado para a democracia, o povo ou o governo e as elites?”

O que se entende por cidadania: o que propõe o Conselho Nacional de Justiça, desafios e perspectivas | Jéssica Gomes Dias e Fagner Firmo de Souza Santos | 163-191

As elites fraudavam as eleições ou eram coniventes com quem o fazia e, somado a isso, há um despreparo generalizado (Carvalho, 2002); c) o terceiro equívoco era o desconhecimento de que as práticas eleitorais em países como a Inglaterra, considerados modelos, eram tão corruptas como no Brasil, entretanto, lá houve pressão popular pela expansão do voto, que forçou a elite a democratizar a participação, sendo assim, havia lá, já no século XIX, um povo político, que não existia no caso brasileiro; d) imaginar que o aprendizado do exercício dos direitos políticos pudesse ser feito de outra forma, ou seja, diferente da prática continuada e um esforço por parte do governo no sentido de difundir a educação primária (Carvalho, 2002).

Havia, para os republicanos, segundo Oliveira Vianna, a crença no pressuposto da existência de uma opinião pública que, no entanto, não existia e não tinha condições de existir. Quanto ao sufrágio, nossa doutrina teria inspiração do convencionalismo individual francês, que pressupõe que cada cidadão, considerado individualmente, tem independência e competência suficientes para a escolha de seus governantes. No entanto, não acontecia isso no Brasil em relação ao cidadão, que era na maioria das vezes dependente dos “mandões” locais e não tinha instrução ou possibilidade de escolher de forma consciente os candidatos nos quais iria votar.

Para os ideólogos republicanos, a manifestação do povo soberano se daria de forma legítima e unicamente por meio dos partidos políticos. A opinião pública seria partidariamente arregimentada e a partir daí poderiam os cidadãos usufruir das benesses da república. De tal forma, havia um enfoque único na participação por meio do voto, com mecanismos como eleições periódicas da Câmara e do Senado, curtos mandatos presidenciais e autogoverno local, estadual e municipal. Partiu-se do pressuposto da opinião pública organizada, arregimentada e militante, o que não era condizente com a realidade, visto que para Vianna a opinião pública simplesmente não existia (Carvalho, 2002). Não ocorria no Brasil a organização de classes, como acontecia na Inglaterra, ou a organização de grupos ativos e militantes. Então não havia que se falar nem em solidariedade entre grupos e

O que se entende por cidadania: o que propõe o Conselho Nacional de Justiça, desafios e perspectivas | Jéssica Gomes Dias e Fagner Firmo de Souza Santos | 163-191



classes, que sequer existiam. Nesse sentido, constata-se uma inconsciência de interesses e da própria força das classes operária, industrial, comercial e agrícola.

De acordo com o exposto pelo autor, uma nova Constituição não teria a prerrogativa de modificar o comportamento do povo brasileiro a fim de promover maior participação da população. Quanto ao voto, ainda havia a exclusão de grande parte do povo, como mulheres e analfabetos. A aristocracia trocou a base econômica escravocrata pelos cargos públicos, dominando a administração e os postos eletivos. Não havia grande preocupação do governo em potencializar a educação primária de forma a alfabetizar e conscientizar melhor a população. Não havia solidariedade entre as classes e organização de grupos ativos e militantes que buscassem um espaço na vida política do país. Havia sido instituído o federalismo e houve a tão pleiteada descentralização. Mas em relação à democracia e à soberania do povo, havia muito ainda a ser percorrido. Somente o advento de uma nova constituição não seria suficiente. Para Vianna (1922, p. 65), as reformas políticas seriam apenas auxiliares de outras reformas maiores de caráter social e econômico, a fim de que fossem alcançados o real regime democrático e o regime de governo pelo povo. Com o intento de que as pessoas pudessem votar de forma independente, principalmente a população rural, seriam necessárias medidas como estabelecimento da pequena propriedade, sistema de arrendamentos a longo prazo, difusão do espírito corporativo e instituições de solidariedade social, instituições judiciárias eficazes e magistratura autônoma.

A fim de que seja dada concretude ao que diz a carta constitucional, o autor em comento faz brilhante crítica ao manifesto do partido democrático. Ele coloca que a lavoura, o comércio e a indústria não devem “vindicar” espaço e influência para atuação na direção dos negócios públicos, e sim se organizarem, por meio de um sentimento de solidariedade de classe, deixando o estado atomístico, buscando assim, um exercício eficaz de influência sobre o governo. Deveriam as classes arregimentar-se para sua própria defesa, conscientizando-se acerca de seus interesses gerais. Para Vianna (2008), somente com a solidariedade de classes dar-se-á a verdadeira democracia no país, sendo que a Constituição e suas fórmulas

O que se entende por cidadania: o que propõe o Conselho Nacional de Justiça, desafios e perspectivas | Jéssica Gomes Dias e Fagner Firmo de Souza Santos | 163-191

escritas não poderão mudar a realidade da nação se não houver organização por parte da população interessada em definir e pleitear seu espaço no sistema político brasileiro.

#### 4. Conclusão

Oliveira Vianna escreveu sua obra em 1922, após o advento da *República*. Ele falava sobre o idealismo da constituição e o grande apreço dos republicanos pelas fórmulas escritas, como se tivessem a faculdade de modificar a realidade nacional a fim de que fossem concretizados os ideais democráticos, liberais e descentralizadores. Entretanto, se analisarmos a Constituição Republicana sob a ótica da cidadania, o direito ao voto continuava restrito, e as eleições que vieram foram em grande parte fraudadas a fim de beneficiar os “mandões” locais. Não acontecia maior participação popular, pois não havia uma opinião pública organizada. O que ocorria é que a população não conseguia se organizar de forma a ter voz, já que não havia solidariedade de classes e a organização de grupos militantes. Isso culminou em um período de predominância política oligárquica, que subverteu os interesses públicos, em nome de interesses privados.

O problema brasileiro não estava somente em quem poderia votar. O problema mais grave estaria em como o voto seria exercido. Como bem ressalta Vianna (2008), eram necessárias reformas de modo a proporcionar maior independência à população rural, pois esta ficava submetida aos mandos e desmandos dos detentores do poder local, inclusive no que tange aos candidatos em quem iriam votar. Quanto aos partidos políticos, estes deveriam advir da organização da população em torno de interesses coletivos e programas bem definidos. Considerando que a cidadania não pode ficar restrita apenas aos direitos políticos identificados com o voto, ser efetivamente um cidadão naquelas condições era extremamente difícil. Se nem o voto era exercido de maneira livre e consciente, menos ainda o era a organização da população no que tange a pleitear direitos.

Nosso tipo de cidadania, em que os direitos sociais vieram primeiro, é um

O que se entende por cidadania: o que propõe o Conselho Nacional de Justiça, desafios e perspectivas | Jéssica Gomes Dias e Fagner Firmo de Souza Santos | 163-191



modelo que vem da centralização do Estado, que estabelece as diretrizes e os moldes para o comportamento cidadão. Isso fica bem claro quando analisamos a Constituição Federal de 1988. No artigo 1º, que trata dos fundamentos da república federativa do Brasil, temos a explicitação de um conceito de cidadania. No decorrer da carta constitucional, são estabelecidos vários mecanismos de participação popular, como o voto, plebiscito, referendo, participação em conselhos, audiências públicas, leis de iniciativa popular, ação popular, dentre outros. Mas carecemos ainda de efetiva participação popular no que tange à política e à coisa pública.

Quanto às políticas públicas do Conselho Nacional de Justiça, inspiradas na cidadania, há em grande parte a tentativa de garantia de direitos sociais por parte do Estado e a promoção do acesso à justiça. Como vimos, a cidadania fica resumida à providência do Estado no sentido de garantir direitos e fomentar a defesa desses por meio do judiciário ou da conciliação e mediação de conflitos. Como dissemos, isso nos coloca um problema, já que não há qualquer preocupação com a educação dos cidadãos para a participação efetiva nas decisões governamentais. Quanto à participação, ainda continuamos tendo alguns dos problemas apontados por Oliveira Vianna e Schwartzman, como a dificuldade de organização da opinião pública e a separação entre a vida cotidiana e a esfera política. Dessa maneira, constata-se que grande parte da população só participa politicamente por meio do voto. De acordo com a visão de Carvalho (2002), verifica-se que o:

exercício de certos direitos, como a liberdade de pensamento e o voto, não gera automaticamente o gozo de outros, como a segurança e o emprego. O exercício do voto não garante a existência de governos atentos aos problemas básicos da população. Dito de outra maneira: a liberdade e a participação não levam automaticamente, ou rapidamente, à resolução de problemas sociais. Isto quer dizer que a cidadania inclui várias dimensões e que algumas podem estar presentes sem as outras. Uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível. Mas ele tem servido de parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico

O que se entende por cidadania: o que propõe o Conselho Nacional de Justiça, desafios e perspectivas | Jéssica Gomes Dias e Fagner Firmo de Souza Santos | 163-191

Diante do que ensina o autor, pode-se concordar que a busca pela cidadania plena, que envolva liberdade, participação e igualdade, é crucial para que haja de fato um comportamento cidadão. Sem a organização popular, o Estado continuará enxergando a cidadania como algo providenciado por ele mesmo, de “cima para baixo” (de modo vertical e pouco dialógico), já que a população, como explicitado pelo CNJ, deve ser conscientizada dos seus direitos e deveres. De acordo com os ensinamentos de Werneck Vianna, em uma sociedade naturalmente desarticulada, o Estado teria o dever de investir-se no papel de agente pedagógico na socialização das virtudes da cidadania (Vianna, 2008). Pode-se perceber que é esta a diretriz seguida pelo Conselho Nacional de Justiça em seus programas que utilizam a noção de cidadania, muito embora haja atualmente, no que tange ao acesso à justiça, mecanismos que promovam a participação e a autonomia do cidadão como, por exemplo, a mediação de conflitos. Com isso, corremos o risco de que tal “conscientização” promovida pelo Estado atenda a interesses governamentais (e esteja, assim, tão-somente vinculada a agendas políticas particulares) e, no limite, em uma situação de total descompromisso com uma cultura de participação, gerem situações de arbitrariedades estatais. Portanto, a organização da opinião pública, como ensina Oliveira Vianna, ainda hoje é fundamental no que tange à participação, para que a previsão da cidadania em nossa Constituição de 1988 – como valor fundamental intrínseco ao povo e aos políticos brasileiros – não seja puro idealismo.

## Referências

BOBBIO, Norberto (2004). *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier.

CARVALHO, José Murilo (2002). *Cidadania no Brasil*. O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Conselho Nacional de Justiça. *Mutirões da Cidadania*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/266-aco-es-e-programas/programas-de-a-a-z/mutiroes-da-cidadania/13092-mutiroes-da-cidadania>. Acesso em 10/07/2017.

O que se entende por cidadania: o que propõe o Conselho Nacional de Justiça, desafios e perspectivas | Jéssica Gomes Dias e Fagner Firmo de Souza Santos | 163-191

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Banco de Boas Práticas em Mediação Judicial e Conciliação*. Disponível em:

<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/01/269bbba8a6b772fed5427d7fccb3a8c0.pdf>. Acesso em 10/07/2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Sistema Carcerário e execução penal*. <http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/pj-comecar-de-novo> (ACESSO EM 10/07/2017)

FAUSTO, Boris (1998). *História do Brasil*. 6ª ed. São Paulo: EDUSP.

LEAL, Vitor Nunes (2012). *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Editora Schwarcz.

SCHWARTZMAN, Simon (1982). *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus.

Saga: A Grande História do Brasil, Império: 1840-1889, vol. 4, pg. 233, São Paulo: Abril Cultural, 1981.

SROUR, Robert (1973). Oliveira Vianna: uma antecipação teórica. *Revista de Administração de Empresas*, vol.13, no.4, São Paulo Oct./Dec. 1973, pp. 95-114.

VIANNA, Francisco Oliveira (1927). *Idealismo da Constituição*. Rio de Janeiro: Edição Terra de Sol.

VIANNA, Luiz Werneck (2008). *O terceiro poder na carta de 1988*. São Paulo: ANPOCS.

Recebido em: 28/07/2018  
Aprovado em: 01/10/2018  
<https://doi.org/10.31990/agenda.2018.3.7>

O que se entende por cidadania: o que propõe o Conselho Nacional de Justiça, desafios e perspectivas | Jéssica Gomes Dias e Fagner Firmo de Souza Santos | 163-191