

O cidadão como usuário do serviço público na Constituição brasileira

*Richard Pae Kim*¹

Juiz de Direito no Estado de São Paulo

Sumário: Introdução; 1. Resenha descritiva do histórico de cidadania; 2. O “cidadão” na Constituição Federal; 3. A “cidadania” na Constituição Federal; 4. O conteúdo jurídico de “cidadania” no Brasil: cidadania ativa, cidadania política, cidadania universal e cidadania nacional; 5. O serviço público como instituto constitucional e a figura do “cidadão-usuário”. 6. Considerações finais; Referências.

Introdução

Não há dúvida de que houve evolução quanto aos termos “cidadania” e “cidadão” nos sistemas político e jurídico em nosso país. O cidadão, por muito tempo, foi conceituado como aquele que goza dos direitos civis ou políticos de um Estado, ou no desempenho de seus deveres para com esse indivíduo². No entanto, ambos os termos passaram por processos evolutivos no mundo jurídico, na medida em que a própria concepção de Estado se modificou em virtude das funções que o Estado passou a desempenhar na sua relação com a sociedade partir do século XIX. Neste artigo, em que se revisitou e foi atualizada parte de trabalho anteriormente publicado³, teremos como desafio analisar quais são os conteúdos jurídicos desses termos – cidadão e cidadania – porque cada

¹ Doutor e Mestre em Direito pela USP. Pós-doutorado em políticas públicas pela UNICAMP. Professor dos cursos de Graduação e de Mestrado em Direito da UNIMEP. Co-coordenador do Núcleo de Estudos em Direito Constitucional da Escola Paulista da Magistratura. Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica e Juiz Auxiliar da Presidência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

² HOLANDA, Aurélio Buarque de. *Dicionário Aurélio Buarque de Holanda Ferreira*. Curitiba: Positivo, 2010.

³ Vide KIM, Richard Pae. O conteúdo jurídico de cidadania na Constituição Federal do Brasil. In: MO-RAES, Alexandre de; KIM, Richard Pae (Coord.). *Cidadania: o novo conceito jurídico e sua relação com os direitos fundamentais individuais e coletivos*. São Paulo: Atlas, 2013. p. 17-41.

vez mais se tem estabelecido uma interrelação entre eles e os direitos fundamentais, e uma real correlação do cidadão com os serviços públicos em seu sentido amplo. Isso decorre de uma concepção demoliberal de nossa Constituição, sustentada em dois pilares essenciais: o Estado como regulador e executor de serviços públicos administrativos e de interesse coletivo e a garantia de direitos fundamentais individuais e metaindividuais de nossos cidadãos, usuários destes serviços.

Ao comemorarmos os 30 anos de nossa Constituição Federal, a mais longeva de nosso período republicano, revisitaremos as antigas e as novas interpretações aos seus dispositivos que tratam do cidadão e da cidadania, e do usuário do serviço público. Por fim, buscaremos alcançar os seus novos conteúdos diante da evolução do próprio Direito, não só sob a ótica da Teoria Legislativa, como também da Teoria de Justiça.

1. Resenha descritiva do histórico de cidadania

Nas cidades-estados gregas, os membros das comunidades políticas eram considerados os cidadãos, que estabeleciam suas leis e escolhiam os seus governantes. Ou seja, eram indivíduos do sexo masculino que gozavam de direitos e tinham participação dentro das cidades. Esses eram a minoria, pois eram excluídos deste rol as mulheres, crianças, os estrangeiros e os escravos.

Diversamente, na Roma antiga, clássica, o termo cidadania era utilizado para significar a situação política de um indivíduo que tinha determinados direitos que este tinha ou que poderia exercer. O seu sentido, entretanto, era discriminatório, eis que servia para indicar que determinado indivíduo pertencia a uma classe superior dentro da sociedade.

Na Idade Média, período em que a Igreja assumiu como instituição legítima e política, embora esta pregasse um ideal de igualdade, no sentido de que todos os homens seriam iguais perante Deus e que, por isto, não deveria existir um governo dos homens sobre os homens, mas que todos deveriam se curvar às regras e desígnios de Deus e, portanto, do santo poder da Igreja, esta se afastou (no entanto) do sentido real de igualdade, para considerar cidadãos apenas os cristãos que detinham riquezas e poder, ou seja, aqueles que estivessem ligados à nobreza e ao clero.

Após o período da monarquia absolutista, o iluminismo e a reforma protestante trouxeram as ideias do realismo e da racionalidade, que contribuíram para o novo entendimento do sentido de cidadão,

como um sujeito livre, e não apenas como aquele que possui participação política na sociedade em que vive.

Embora a partir do século XVIII tenham sido ampliados os direitos políticos, garantindo-se o direito ao voto não somente aos detentores de propriedades e do dinheiro, mas também às mulheres; a partir do século XIX, o conceito de cidadania ainda se mostrava bem limitado à ideia de participação política por meio do sufrágio. Como lembra Dalmo de Abreu Dallari,

[...] a partir da Constituição Francesa de 1791 foi introduzida uma diferenciação entre “cidadania” e “cidadania ativa”, também de origem romana, que acabou dando à cidadania um conteúdo de classe, claramente discriminatório. Um dado muito expressivo, suficiente para comprovar a possibilidade de manipulação da cidadania, é a constatação de que o direito de participar da vida política, elegendo e sendo eleito, ficou reservado apenas aos cidadãos. E a condição de cidadão, por sua vez, foi reservada “às pessoas do sexo masculino que tivessem uma renda mínima anual”⁴.

A partir da sedimentação dos direitos pelo sistema constitucional, com reflexos nas garantias às liberdades, cujas premissas do Estado Democrático e Liberal foram lançadas pelo escritor francês Benjamin Constant⁵, passou-se a ter a perspectiva de cidadania lançada pela burguesia, classe que conquistou o novo modelo de organização social nas cidades e que alcançou o poder econômico por meio do trabalho, que nos séculos anteriores havia desaparecido⁶. Assim, o burguês passou a buscar o seu direito de participar das decisões políticas.

Com a ampliação dos processos integracionistas, passamos a ter a implantação de uma nova face da cidadania, de forma ampliada, que

⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. Estado de direito e cidadania. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Org.). *Direito constitucional* - estudos em homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 198.

⁵ Como assinalou Benjamin Constant, em 1819, na famosa conferência proferida no Ateneu Real de Paris, na civilização greco-romana só se consideravam livres os homens que participavam diretamente da gestão da coisa pública, decidindo sobre a paz e a guerra, votando as leis, exilando um cidadão ou julgando da responsabilidade dos magistrados.

⁶ CASTILHO, José Roberto Fernandes. *Cidadania: esboço de evolução e sentido da expressão*. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista2/artigo8.htm>>. Acesso em: 5 jan. 2019.

não se restringiria apenas a um país, mas a um conjunto de países que passaram a se unir por objetivos comuns, como é o caso da construção da União Europeia Econômica e Monetária⁷, do MERCOSUL e do NAFTA⁸.

Veja-se, por exemplo, que o art. 17º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia (cf. Tratado de Amsterdã) estabeleceu que “é cidadão da União Europeia toda pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-membro”. Também há que se salientar que a noção de cidadão restou qualificada nessa comunidade, a partir de 7 de dezembro de 2000, quando o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão proclamaram, solenemente, em Nice/FR, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia que garantiu direitos civis, políticos, econômicos e sociais dos indivíduos.

A União Europeia, então, reconheceu direitos, liberdades, garantias e princípios estabelecidos nesse documento, tendo esse sido publicado no Jornal Oficial das Comunidades Europeias em 18.12.2000. A presente Carta reafirmou, no respeito pelas atribuições e competências da Comunidade e da União, e na observância do princípio da subsidiariedade, os direitos que decorrem, nomeadamente, das tradições constitucionais e das obrigações internacionais comuns aos Estados-Membros, do Tratado da União Europeia e dos tratados comunitários, da Convenção Europeia para a proteção dos direitos do homem e das liberdades fundamentais, das Cartas Sociais aprovadas pela Comunidade e pelo Conselho da Europa, bem como da jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, buscando o mínimo em termos de proteção à dignidade da pessoa humana nos países signatários e conformou, assim, os direitos dos cidadãos dessa comunidade.

⁷ Conforme terminologia utilizada por MOLLE, Willem. *The economics of European integration – theory, practice, policy*. Vermont: Dartmouth Publishing Company Limited, 1994. p. 16.

⁸ NAFTA é o “Tratado Norte-Americano de Livre Comércio”, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1994, denominado em inglês de *North American Free Trade Agreement*, que gerou o bloco econômico formado pelo Canadá, Estados Unidos e o México, tendo o Chile como associado. Cuida-se de tratado de livre comércio e que, em princípio, ajudou a enfrentar a concorrência gerada pelos tigres asiáticos e pela União Europeia. Tratou-se de uma ampliação do antigo “Tratado de Livre Comércio Canadá-EUA”, firmado em 1989. Diferentemente da União Europeia, o NAFTA não cria um conjunto de corpos governamentais supranacionais e tampouco cria regras superiores às leis nacionais. As finalidades deste bloco econômico, especificados em seu artigo 102, essencialmente de natureza econômica, busca também oferecer proteção adequada e efetivar uma garantia mínima aos direitos de propriedade, inclusive de natureza intelectual, em seus respectivos territórios, e deixa aberta a possibilidade de garantia de direitos aos membros deste grupo. Embora muitos economistas coloquem dúvidas sobre a eficiência deste tratado, inclusive pelos últimos resultados, que teriam enfraquecido a economia mexicana, o processo de integração ainda permanece em vigor.

Esta Carta, ao tratar em seu Capítulo V sobre o tema “cidadania”, tratou sobre: o direito ao sufrágio (art. 39º.), o direito de eleger e de ser eleito (art. 40º.), o direito a uma boa administração (art. 41º.), o direito de acesso aos documentos (art. 42º.), o acesso à Justiça e o direito de petição (arts. 43º e 44º.), o direito à liberdade de circulação e de permanência (art. 45º.), o direito à proteção diplomática e consular (art. 46º.), tudo com os seguintes objetivos, conforme descrito em seu preâmbulo: “ao instituir a cidadania da União e ao criar um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, coloca o ser humano no cerne da sua ação”.

Conforme escólio de Dayse Ventura, as regras comunitárias (do Direito Comunitário) se integraram abstratamente às ordens nacionais, sem exigir um ato interno por parte de seus países-membros, o que possibilitou a aplicação imediata e direta das referidas normas no ordenamento jurídico interno⁹.

Embora haja esse esforço, em especial, dos países que compõem a União Europeia, ainda não há na doutrina jurídica um sentido único de cidadania e, portanto, de cidadão, como titular das qualidades decorrentes daquela. Ainda verificamos em muitos países a exclusão de determinadas pessoas não só dentro do conceito de cidadania ativa (titularidade sobre o direito ao sufrágio), mas também do sentido de cidadania em sentido amplo. E, como adverte Dalmo de Abreu Dallari,

[...] tais restrições chegaram aos nossos dias através da manipulação do conceito de cidadania. Segundo orientação generalizada desde o início do século XIX, só é cidadão aquele que preenche os requisitos fixados em lei para atingir tal categoria, e os próprios direitos da cidadania foram estritamente indicados em lei [...] Deve-se continuar falando em cidadania, porque é um conceito útil, ligado às ideias de liberdade e igualdade dos seres humanos e de plenitude na aquisição e no gozo dos direitos, sobretudo daqueles que interessam à coletividade; mas sem perder de vista que enquanto houver pessoas excluídas da cidadania não poderá existir sociedade democrática. Defenda-se a pessoa humana, e o cidadão estará sendo defendido¹⁰.

⁹ VENTURA, Dayse (Org.). *Direito comunitário do Mercosul*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 168-171.

¹⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. Op. cit., p. 198-199.

2. O “cidadão” na Constituição Federal

Neste capítulo, analisaremos o sentido da terminologia “cidadão” na Constituição Federal, com o objetivo de demonstrar que este instituto continua a ser polissêmico, adiantando desde já a conclusão de que isto está a obrigar a doutrina e os Tribunais a definir o seu sentido em cada um dos dispositivos constitucionais.

O primeiro dispositivo, previsto no art. 5º, inciso LXXIII da CF, prevê que

qualquer **cidadão** é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Esse é um dos dispositivos constitucionais a vincular a noção de cidadão com direitos políticos, e essa norma continua a tratar a ação popular como o meio constitucional colocado à disposição de qualquer cidadão, titular de direitos políticos efetivos, a buscar a obtenção da invalidação de atos ou de contratos administrativos, ilegais e lesivos ao patrimônio público, de qualquer esfera federativa, ou na defesa da moralidade administrativa, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural, como já definia a própria Lei da Ação Popular (Lei nº 4717/1965).

Do mesmo modo, o sentido de “cidadão”, previsto no art. 61 da CF, está a exigir a qualidade de eleitor, ao definir a legitimidade para apresentar projeto de lei de iniciativa popular. Eis o texto constitucional:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos **cidadãos**, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

A Constituição Federal consagrou como instrumento do exercício de soberania popular (CF, art. 14, III) a iniciativa popular de lei, que

pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de 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. E, conforme lembra Alexandre de Moraes, as Constituições Estaduais devem prever, nos termos do § 4º do art. 27 da Constituição Federal, a iniciativa popular de lei estadual. Assim, por exemplo, a Constituição do Estado de São Paulo admite a possibilidade de sua alteração por proposta de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por 1% dos eleitores¹¹.

Cuida-se de reserva do poder decorrente da soberania aos eleitores, cidadãos com direitos políticos ativos, o que se mostra evidente e necessário, na medida em que a Constituição está a transferir parte da legitimidade de iniciativa das leis, da participação no processo legislativo do país, portanto, de transferência do Poder, a alguns membros da sociedade qualificados constitucionalmente.

Por outro lado, a Constituição Federal, ao prever em seu art. 58, *caput*, que o Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação e que as suas comissões, em razão da matéria de sua competência (§ 2º.), cabe solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão (inciso V), evidentemente está a fazer menção não apenas ao eleitor, no exercício de seus direitos políticos, mas a qualquer pessoa que esteja no país, seja residente ou domiciliada no país, ou mesmo, ao brasileiro ou estrangeiro que esteja simplesmente de passagem pelo nosso país. Nesse dispositivo, o termo “cidadão” tem sentido amplo, no sentido de possibilitar a requisição de qualquer indivíduo que esteja em território brasileiro.

Esse também é o sentido que pode ser extraído da leitura do art. 74, CF, que trata da atuação integrada dos Poderes da República, inclusive no sistema de controle interno de suas contas públicas, com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e

¹¹ MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 2002. p. 1113.

haveres da União; e, por fim, apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Nesse caso, embora se tenha buscado uma harmonização entre o controle interno e externo, o próprio controle interno pode ser exercido com o auxílio da sociedade e de seus membros, no caso, do cidadão. Assim, estabelecem os seus § 1º e 2º (art. 74, CF) que os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. E ressalta no seu § 2º que qualquer **cidadão**, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. Ao tratar da participação do cidadão, não se está a referir ao eleitor tão somente, tanto é que este dispositivo é regulamento pelo instituto da denúncia popular, prevista na Lei nº 8.443/92 (arts. 53 a 55) que prevê a apuração sigilosa dos fatos até que seja verificada a sua procedência ou não¹².

Aliás, os arts. 53 a 55 da Lei nº 8.443/92, que estabelecem este procedimento, além de não fazerem menção aos requisitos da prova de ser o indivíduo cidadão para os fins desta lei, apenas estão a tratar da garantia de um sistema de apuração sigilosa, não havendo mecanismos para se impedir ou não de se efetivar a apuração da denúncia ainda que efetivada por um estrangeiro, por exemplo. Também não se poderia concluir ser possível deixar de se apurar uma denúncia de violação às regras financeiras ou administrativas na gestão do patrimônio público pelo simples fato de a denúncia não ter sido apresentada pelo cidadão-eleitor.

Podemos, ainda, observar que a Constituição Federal, ao se referir ao cidadão brasileiro, não está apenas a se dirigir ao eleitor, mas a todos os residentes no país ao mencionar, em seu art. 64, que a

¹² Vide texto normativo: Art. 53. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. § 1º (Vetado). § 2º (Vetado). § 3º. A denúncia será apurada em caráter sigiloso, até que se comprove a sua procedência, e somente poderá ser arquivada após efetuadas as diligências pertinentes, mediante despacho fundamentado do responsável. § 4º. Reunidas as provas que indiquem a existência de irregularidade ou ilegalidade, serão públicos os demais atos do processo, assegurando-se aos acusados a oportunidade de ampla defesa. Art. 54. O denunciante poderá requerer ao Tribunal de Contas da União certidão dos despachos e dos fatos apurados, a qual deverá ser fornecida no prazo máximo de quinze dias, a contar do recebimento do pedido, desde que o respectivo processo de apuração tenha sido concluído ou arquivado. Parágrafo único. Decorrido o prazo de noventa dias, a contar do recebimento da denúncia, será obrigatoriamente fornecida a certidão de que trata este artigo, ainda que não estejam concluídas as investigações. Art. 55. No resguardo dos direitos e garantias individuais, o Tribunal dará tratamento sigiloso às denúncias formuladas, até decisão definitiva sobre a matéria [...] § 2º O denunciante não se sujeitará a qualquer sanção administrativa, cível ou penal, em decorrência da denúncia, salvo em caso de comprovada má-fé.

[...] Imprensa Nacional e demais gráficas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, promoverão edição popular do texto integral da Constituição, que será posta à disposição das escolas e dos cartórios, dos sindicatos, dos quartéis, das igrejas e de outras instituições representativas da comunidade, gratuitamente, de modo que cada **cidadão brasileiro** possa receber do Estado um exemplar da Constituição do Brasil.

Aqui, há que se inferir que o objetivo da regra constitucional é a de dar ciência plena a todos os membros da sociedade o texto da nossa Carta Magna.

3. A “cidadania” na Constituição Federal

Na análise do sentido constitucional de “cidadania”, observamos que o texto maior manteve o sentido original utilizado na Grécia clássica, este sob o sentido de “designar os direitos relativos ao cidadão”, ou seja, os direitos do indivíduo que vive na sociedade, hoje no campo ou nas cidades, onde participa ativamente de negócios e das decisões políticas. Cidadania pressupõe, portanto, todas as implicações decorrentes de uma vida em sociedade, em um país.

Esse sentido pode ser extraído dos seguintes textos constitucionais, a saber:

O art. 1º, inciso II, da CF estabelece que a República Federativa do Brasil, formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos a **cidadania**.

Nesse dispositivo, temos de interpretar no sentido da extensão máxima, reconhecendo-a como dever do Estado Democrático de Direito de reconhecer e garantir a proteção da dignidade da pessoa humana, sem qualquer discriminação ou exclusão. Não há como se entender, em um processo hermenêutico sobre esse dispositivo, que se dê uma visão meramente formalista do Estado de Direito, que exclua determinados indivíduos ou que se afaste do seu conteúdo político, ético ou social, sob pena de se aceitar em nome de um “Estado de Direito”, ainda que sob a denominação “democrática”, quaisquer atividades que importem

em resultados outros que não a promoção da dignidade da pessoa humana ou que sejam autorizados privilégios ou injustiças.

Ao tratar em seu art. 5º, inciso LXXI que, conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à **cidadania**, refere-se evidentemente às prerrogativas decorrentes não só da condição do indivíduo como eleitor, neste último caso, mas de garantir as prerrogativas inerentes, principalmente, aos direitos fundamentais do indivíduo.

Sobre a legitimidade para a utilização do mandado de injunção, a primeira corrente, denominada restritiva, é encabeçada por Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que defende que os direitos e garantias constitucionais protegidos são unicamente aqueles que se referem à nacionalidade, à soberania e à cidadania. Assim sustentou o constitucionalista: “A meu ver, o mandado de injunção tem um campo restrito. Cabe quanto à falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania”¹³. Disto resulta, pelo nobre autor, que o instrumento constitucional não alcança outros direitos, por exemplo, os elencados entre os direitos sociais e se restringe a garantir os direitos, liberdades e prerrogativas diretamente vinculados ao status de nacional (os do art. 5º, cujo *caput* reconhece aos brasileiros determinados direitos fundamentais, ou que possam ser deduzidos pelo Capítulo III do Título II, capítulo este relativo à nacionalidade), ao de cidadão, quer dizer, o nacional politicamente ativo que, como integrante do povo, o soberano na democracia, tem a participação no governo, como o direito de voto, e a elegibilidade.

Luís Roberto Barroso critica abertamente esse posicionamento salientando que, embora tenha sido inserido o complemento “inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania”, não há como se restringir o alcance do mandado de injunção apenas aos direitos individuais elencados no art. 5º, e aos direitos políticos dos arts. 12 a 16, como sustentado por Manoel Gonçalves Ferreira Filho e, ainda, salienta que

[...] com a vênia devida, tal interpretação se afigura antes ideológica que científica, e não corresponde nem à história, nem à teleologia do remédio jurídico introduzido. Como não há

¹³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 315.

cláusula restritiva, estão abrangidos todos os direitos constitucionais, sejam individuais coletivos, difusos, políticos ou sociais.¹⁴

Este último entendimento, que nos parece ser a mais acertada, ampliaria – a toda evidência – a legitimidade ativa na utilização do mandado de injunção não só aos nacionais ou eleitores, mas também a todos os indivíduos residentes no país, ou mesmo aos estrangeiros, desde que houvesse falta de norma regulamentadora a impedir o exercício de alguma prerrogativa deste gênero contemplada em lei, e não na própria Constituição. Aliás, conforme escólio de Celso Ribeiro Bastos, o dispositivo estende à tutela da referida garantia para os direitos contidos no Título II da Carta Política, ou seja, aqueles direitos referentes à liberdade, tributários da abstenção estatal, na medida em que se faz

[...] importante consignar que o propósito da garantia não é colher todo e qualquer direito da Constituição. O mandado de injunção só tem cabimento quando a falta de norma regulamentadora impede o exercício dos “direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania”. A expressão “direitos e liberdades constitucionais” aponta para as clássicas declarações de direitos individuais. No texto Constitucional, o tratamento desta matéria é feito de forma moderna, a consagrar não só os direitos e deveres individuais, mas para incluir debaixo do mesmo título “Dos direitos e garantias fundamentais”, os coletivos e os sociais. Destarte, é de se entender que a tutela do mandato de injunção alcança os direitos subsumidos debaixo do Título II da Constituição, aí incluídos obviamente os direitos de nacionalidade, os políticos e também os relativos à soberania nacional, embora com relação a esta última seja um tanto difícil saber em que consiste um direito individual dela extraível¹⁵.

O fato é que logo após o MI nº 107, no tema que se refere à omissão normativa, o Supremo Tribunal Federal realizou alterações

¹⁴ BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 249-250.

¹⁵ BASTOS, Celso. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Celso Bastos, 2002. p. 411.

significativas nas garantias estabelecidas pelo dispositivo constitucional mencionado e passou a conferir uma conformação mais ampla do que vinha sendo entendido, inclusive pela Excelsa Corte, até aquele momento.

Ao tratar a Constituição Federal em seu art. 5º, inciso LXXVII, que são gratuitas as ações de *habeas corpus* e *habeas data* e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da **cidadania**, também não vislumbramos como realizar uma interpretação restritiva à sua legitimidade ativa na utilização dos mecanismos constitucionais, mesmo porque a questão da legitimidade não só para ser paciente, mas também para impetrar o *habeas corpus* restou decidido pelo Supremo Tribunal Federal, no sentido de que o estrangeiro, ainda que não domiciliado no território nacional, não impõe sua desqualificação como sujeito de direitos e possuidor da titularidade às garantias legais e constitucionais, ou se autoriza que se adote contra este qualquer tratamento discriminatório ou arbitrário.

Nesse sentido, são diversos os julgados do Colendo Supremo Tribunal Federal (RDA 55/192; RF 192/122) e dos tribunais do país (RDA 59/326; RT 312/363), em que restaram salientados que o súdito estrangeiro, mesmo aquele que não é domiciliado no Brasil, tem plena legitimidade para impetrar os remédios constitucionais, como é o caso do mandado de segurança, do *habeas data* ou, notadamente, o *habeas corpus*, já tendo sido salientado em v. acórdão do STF que “é inquestionável o direito de súditos estrangeiros ajuizarem, em causa própria, a ação de *habeas corpus*, eis que esse remédio constitucional - por qualificar-se como verdadeira ação popular - pode ser utilizado por qualquer pessoa, independentemente da condição jurídica resultante de sua origem nacional” (RTJ 164/193-194, Rel. Min. Celso de Mello). Nesse sentido, também podemos verificar nos julgados publicados nas seguintes revistas: RTJ 134/56-58, RTJ 177/485-488 e RTJ 185/393-394.

O *habeas corpus*, inclusive, cuida-se de remédio garantidor do direito fundamental à liberdade de locomoção, inclusive aos cidadãos que possuem idade inferior a 18 anos de idade (STJ, HC nº 8.392-SP, Rel. Min. Félix Fischer, DJ de 10/05/1999; STJ, HC nº 8.499-SP, Rel. Min. Fernando Gonçalves, DJ de 17/05/1999).

Como já sustentado, a Constituição Federal, mesmo ao se referir à “cidadania”, não o fez de forma uniforme, ou seja, com sentido unívoco. Isto porque, ao mencionar em seu art. 22, inciso XIII e art. 62, § 1º, inciso I, letra a, utilizou-se do termo “cidadania” como a qualificação da situação do eleitor ou do titular do direito político de eleger ou de ser eleito, como podemos verificar de seus textos, que podemos denominar “cidadania política”.

Nessas hipóteses, pela correlação do termo “cidadania” com a “nacionalidade” e “direitos políticos” (este no último dispositivo), fica-nos evidente que a Constituição tratou da competência legislativa e normativa do Poder Executivo no âmbito da União para disciplinar a respeito de nacionalidade, suas espécies, os critérios de atribuição e nacionalidade derivada, a equiparação de direitos de nacionalidade e políticos a determinado grupo de pessoas denominados “cidadãos”, *verbi gratia*, tudo a ser normatizado de acordo com os preceitos constitucionais; por exemplo, como a aplicação do princípio da vedação ao tratamento diferenciado entre brasileiros natos e naturalizados (cf. art. 12, parágrafo 2º, da CF).

Também vedou a edição de medidas provisória sobre a matéria, tudo a tratar, à evidência, nestes dois dispositivos constitucionais, da cidadania política, dos limites (ou restrições) ao exercício dos direitos políticos dos cidadãos e a sua qualificação. A doutrina, aliás, há que desenvolver de forma mais aprofundada a diferenciação entre cidadania (aqui concebida como a cidadania política), os direitos políticos e o direito eleitoral.

4. O conteúdo jurídico de “cidadania” no Brasil: cidadania ativa, cidadania política, cidadania universal e cidadania nacional¹⁶

Quando a Constituição Federal, em seu art. 205, que se encontra inserido no Título VIII, da Ordem Social, Capítulo III, trata “da Educação, da Cultura e do Desporto”, estabelece que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”, evidentemente não está a tratar dos direitos políticos das crianças e adolescentes.

A definição é extremamente complexa, uma vez que não se trata de um conceito estanque, mas histórico, pois como já mencionado, varia no tempo e no espaço. Conforme Pinsky & Pinsky, a concepção de cidadania altera-se em função da época histórica e de acordo com

¹⁶ Parte deste capítulo, quando tratamos sobre os direitos fundamentais individuais, difusos e coletivos, foi retirada de estudo anteriormente publicado por este autor: KIM, Richard Pae. Titularidade dos direitos fundamentais difusos e coletivos. In: KIM, Richard Pae; BARROS, Sérgio Resende de; KOSAKA, Fausto Kozo Matsumoto (Coord.). *Direitos fundamentais coletivos e difusos: questões sobre a fundamentalidade*. São Paulo: Verbatim, 2012. p. 11-24.

o regime jurídico de cada país; e isto ocorre não só “pelas regras que definem quem é ou não titular da cidadania, mas também pelos direitos e deveres distintos que caracterizam o cidadão em cada um dos Estados nacionais contemporâneos”¹⁷. Para José Murilo de Carvalho, a cidadania plena “é aquela que combina liberdade, participação e igualdade para todos”¹⁸.

Para Pinsky & Pinsky, ser cidadão, titular da cidadania, é

[...] ter direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei: é, em resumo, ter direitos civis. É também participar no destino da sociedade, votar, ser votado, ter direitos políticos. Os direitos civis e políticos não asseguram a democracia sem os direitos sociais, aqueles que garantem a participação do indivíduo na riqueza coletiva: o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, a uma velhice tranquila. Exercer a cidadania plena é ter direitos civis, políticos e sociais [...]”¹⁹,

cuidando-se de elemento essencial para que o homem seja titular de liberdade e se encontre emancipado dentro da sociedade.

O texto do art. 205 da Constituição Federal, portanto, vincula a educação à formação da cidadania. A educação que não prepara o indivíduo para ser titular da cidadania e poder efetivamente exercê-la, em verdade, acaba por marginalizá-lo: o exclui do contexto de uma sociedade justa e igualitária e refrata o sistema da vida do indivíduo, não só pela omissão na prestação do serviço educacional (privado ou público), mas também quando ela é prestada de forma ineficiente e incompleta.

Luiz Antônio Miguel Ferreira, em importante trabalho sobre o tema, de forma percuciente, elenca as relações estabelecidas entre cidadania e educação²⁰:

[...] a) cidadão não é somente a pessoa maior de idade. A criança e o adolescente já se consideram como tal, a ponto de merecerem a proteção da lei

¹⁷ PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bessanezi (Org.). *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003. p. 9.

¹⁸ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 9.

¹⁹ PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bessanezi. Op. cit., p. 9.

²⁰ FERREIRA, Luiz Antônio Miguel. *O Estatuto da Criança e do Adolescente e o professor: reflexos na sua formação e atuação*. São Paulo: Cortez, 2008. p. 100-101.

e, também, a educação obrigatória; b) a educação que prepara para o exercício da cidadania é a ministrada pelo Estado, bem como aquela oferecida pela família, com a colaboração da sociedade; c) a educação do Estado, como preparo para o exercício da cidadania, não se limita apenas às crianças ou aos jovens, atingindo, também, os adultos que não tiveram acesso na idade própria; e, envolve todas as fases de ensino, englobando a Universidade, com especial atenção aquela responsável pela formação de novos educadores; d) a cidadania deve abranger a efetivação dos direitos civis, sociais e políticos; e) a educação não constitui a cidadania, no entanto fornece instrumentos básicos para o seu exercício; f) a educação, a transmitir-se, não se resume ao simples modelo tradicional de ensinar, constituindo-se, de maneira especial, na transmissão de valores; g) cidadania requer a prática de reivindicação, com a ciência de que o interessado pode ser o agente destes direitos; h) o exercício da cidadania requer o conhecimento dos direitos e também dos deveres; i) cidadania implica sentimento comunitário, em processo de inclusão; j) a prática da cidadania apresenta-se como instrumento indispensável para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Pudemos observar então que a Constituição Federal trata, em verdade, de duas espécies de cidadania. Ora a Carta da República está a tratar da qualidade do titular de direitos políticos, no seu sentido estrito – que no sentido proposto pelo constituinte, implica na participação ativa e passiva do cidadão na gestão dos interesses da sociedade e do Estado –, ora cuida da qualidade daquele que é titular de direitos fundamentais, vinculados à dignidade da pessoa humana.

Se analisarmos detidamente os dispositivos constitucionais acima comentados, retirando os dispositivos que tratam da competência legislativa, podemos verificar que não está a Carta Magna a tratar dos direitos políticos positivos passivos, ou seja, relacionados à capacidade eleitoral passiva, que implica no direito de ser votado. Portanto, quando a Constituição trata da figura do cidadão ou do conteúdo da cidadania, não faz, em momento algum, qualquer referência à titularidade daqueles que preenchem os requisitos da elegibilidade.

Temos então o primeiro sentido de cidadania, fixado pela Constituição Federal, que implica o direito à manifestação política por meio do voto, que os romanos e franceses já qualificaram de forma paradoxal como sendo “cidadania ativa”, no que foram imitados pelas constituições brasileiras desde 1824.

Conforme lembra Dalmo de Abreu Dallari,

[...] quanto à possibilidade de participar das atividades políticas e administrativas havia uma distinção importante entre os próprios romanos. Os romanos livres tinham cidadania: eram, portanto, cidadãos, mas nem todos podiam ocupar os cargos políticos, como o de senador ou de magistrado, nem os mais altos cargos administrativos. Fazia-se uma distinção entre cidadania e cidadania ativa. Só os cidadãos ativos tinham o direito de participar das atividades políticas e de ocupar os mais altos postos da Administração Pública [...] [N]o ano de 1791 os líderes da Revolução Francesa, reunidos numa assembleia, aprovaram a primeira Constituição francesa e aí já estabeleceram regras que deformavam completamente a ideia de cidadania. Recuperando a antiga diferenciação romana entre cidadania e cidadania ativa, os membros da assembleia e os legisladores que vieram depois estabeleceram que para ter participação na vida política, votando e recebendo mandato e ocupando cargos elevados na administração pública, não bastava ser cidadão. E dispuseram que para ter a cidadania ativa eram necessários certos requisitos²¹.

Este é então o primeiro sentido de cidadania: a qualidade do cidadão, titular dos direitos políticos ativos (capacidade eleitoral ativa), e que também implica em direitos políticos positivos, que por sua vez,

se desdobra em várias espécies, as quais buscam assegurar a participação do povo no processo político eleitoral. Tais espécies são as seguintes: direito de voto nas eleições, nos plebiscitos e nos referendos; direito de iniciativa popular; direito de ajuizar ação popular; direito de organizar

²¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. *A cidadania e sua história*. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/textos/historia.htm>>. Acesso em: 5 jan. 2019.

partidos políticos. Eles envolvem, em última análise, os sistema e procedimentos eleitorais²².

Volto a insistir que a Constituição brasileira não faz referência ao tratar dos termos “cidadão” e “cidadania” aos direitos políticos passivos e à exceção mencionada pela doutrina dos direitos políticos negativos, o que nos autoriza a concluir que não constituem elementos constitutivos destes institutos. Isso implica que mesmo aqueles que não são elegíveis, seja sob o aspecto específico ou amplo, caso tenham a capacidade jurídica para serem eleitores, estarão dentro do rol dos indivíduos considerados pela nossa Constituição como sendo “cidadãos”.

Um segundo sentido de “cidadania” e de “cidadão” estabelecido pela Constituição cuida da ideia-mestra da nova cidadania que, brilhantemente, Fábio Konder Comparato descreve como sendo aquela consistente em fazer com que o povo se torne parte principal do processo de seu desenvolvimento e promoção social: é a ideia de participação, que no seu entender deve instaurar-se em cinco níveis: a) na distribuição dos bens, materiais e imateriais, indispensáveis a uma existência socialmente digna; b) na proteção dos interesses difusos ou transindividuais; c) no controle do poder político; d) na administração da coisa pública e, e) na proteção dos interesses transnacionais²³.

Esse sentido mais amplo de cidadania está a permear a nossa Constituição Federal e não há dúvida de que se cuida de qualidade de qualquer indivíduo que esteja em nosso país, seja ele homem, mulher, criança ou adolescente, nacional ou estrangeiro, domiciliado ou não no nosso país e que deva receber tratamento digno pela sua condição como ser humano. E, embora o brasileiro não possa ser tratado de forma igual em países onde o regime político seja ditatorial, ou onde não estejam em vigor de forma ampla os direitos fundamentais do homem, nossa Constituição instituiu o Estado Democrático Social de Direito, que como bem sustentou Comparato, “a ideia de que a proteção da pessoa humana não se realiza apenas pelo instituto das liberdades públicas, pedra angular do Estado liberal, mas exige também a promoção compulsória da igualdade social, permeia todo o direito constitucional contemporâneo”²⁴.

²² BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal anotada*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 490-491.

²³ COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, abr. 1993. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451993000100005&script=sci_arttext>. Acesso em: 5 jan. 2019.

²⁴ COMPARATO, Fábio Konder. Op. cit.

O fato é que o Brasil tem inserido dentro do contexto nacional as normativas internacionais de direitos humanos, adequando-se à política mundial de proteção aos direitos humanos. Podemos, aliás, lembrar que o nosso país aprovou as seguintes Declarações que estão a tratar de Direitos Humanos: Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948); Declaração do Direito ao Desenvolvimento (1986); Declaração e Programa de Ação de Viena (1993); Declaração de Pequim (1995). Também ratificou os seguintes Tratados Internacionais de Proteção de Direitos Humanos, a saber, dentre outros: Preceitos da Carta das Nações Unidas (1945); Convenção contra o Genocídio (1949); Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951); Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados (1966); Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966); Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966); Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial (1968); Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969); Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (1984); Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984); Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (1985); Convenção sobre os Direitos da Criança (1989); Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (1994).

Ao inserir dentro do sistema jurídico nacional a proteção dos direitos fundamentais do indivíduo, podemos ousar concluir que a Constituição Federal adotou o que podemos denominar “cidadania universal”, na medida em que essas normativas vêm sendo acrescentadas à noção de “cidadania nacional”. É à luz desse choque de opiniões, o qual se acha, de resto, na origem da controvérsia contemporânea sobre o positivismo jurídico, que podemos entender o fato de que a Declaração de 1789 diz respeito, como autêntica fórmula de compromisso, aos direitos do homem e do cidadão.

A nova cidadania comporta, pois, duas dimensões: uma universal e outra nacional. “Todo homem é, doravante, protegido em seus direitos naturais, independentemente de sua nacionalidade; mas somente os nacionais são titulares de direitos políticos” [...]

O passo seguinte na constituição dessa cidadania universal consiste, sem dúvida, no reconhecimento da legitimidade ativa de pessoas privadas para a defesa dos direitos humanos da terceira geração, isto é, os que têm por objeto bens ou interesses

de natureza transnacional. Esse direcionamento tem-se feito sentir, sobretudo, em matéria de proteção ao meio-ambiente. Na recente Conferência das Nações Unidas sobre Ecologia, realizada neste ano de 1992 no Rio de Janeiro, a presença maciça de organizações não-governamentais de dezenas de países muito contribuiu para fazer chegar às delegações oficiais o clamor da opinião pública mundial, sobre a necessidade e urgência de proteção do patrimônio ecológico de toda a humanidade.²⁵

Não há dúvida de que o indivíduo é titular de direitos fundamentais, em especial, das liberdades inseridas naquelas denominadas primeira dimensão. Aliás, uma interpretação meramente gramatical do *caput* do art. 5º. da Constituição Federal poderia nos fazer inferir que apenas os brasileiros, natos ou naturalizados, bem como os estrangeiros residentes no país seriam titulares de direitos fundamentais. No entanto, como já salientado, a nossa Suprema Corte entendeu que, inclusive, os estrangeiros, que estejam de passagem pelo nosso país também podem ser titulares de direitos fundamentais (vide STF, 1ª Turma, RE nº 215.267/SP, Relatora Ministra Ellen Gracie).

Como se sabe, uma das características dos direitos fundamentais é a universalidade (no país), no sentido de que todos os seres humanos são seus titulares, independente de credo, raça, cor, sexo, posição social, convicções políticas ou filosóficas. Entretanto, importante salientar que com a especificação dos direitos fundamentais, alguns desses direitos não podem ser invocados por quaisquer pessoas, pois são essencialmente direcionados a determinadas pessoas, setores da sociedade ou, ainda, a grupo de pessoas, como, *verbi gratia*, os direitos dos trabalhadores, dos idosos ou dos deficientes. Ou seja, o titular e/ou o destinatário da norma poderá ser determinada pessoa ou grupos de pessoas, dependendo do interesse jurídico a ser tutelado.

Também não há que se olvidar que o reconhecimento do potencial normativo da Constituição colaborou para que o tema da eficácia horizontal dos direitos fundamentais fosse cada vez mais estudado. É fato que os direitos fundamentais foram concebidos, historicamente, para proteger os indivíduos dos abusos do poder estatal contra a liberdade e a dignidade humana. O reconhecimento do efeito horizontal parece ser necessário quando encontramos, entre os particulares em conflito,

²⁵ COMPARATO, Fábio Konder. Op. cit.

uma evidente desproporção de poder social. Entretanto, essa eficácia horizontal dos direitos fundamentais deve ser aplicada não só nos casos de visível desigualdade entre as pessoas privadas, mas também nas hipóteses em que houver igualdade efetiva, no entanto, a violação se mostre patente quando em desconformidade com o equilíbrio exigido dos direitos de cada um dos litigantes exigindo-se, neste caso, a ponderação dos direitos *prima facie* no caso concreto, para declarar o direito definitivo do vencedor, ou melhor, do titular do direito violado.

A regra, portanto, deve ser a de que a titularidade dos direitos sociais é efetivamente do cidadão, titular desta “cidadania nacional” – admitido em nosso sistema jurídico como sendo de uma “cidadania universal” –, e da sociedade, razão pela qual se impõe sua proteção na forma ampliada, difusa ou coletiva, sem afastar a possibilidade de haver, outrossim, proteção individual nos casos de ameaça ao mínimo existencial ou para os casos em que as regras autorizam que se garanta o acesso a políticas públicas já instituídas. Os mecanismos processuais de tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos resolve, parcialmente, o problema aqui colocado, relativamente à sua titularidade.

Evidente que, como já sustentado, aquele sentido de cidadão, como um morador da cidade, o natural e habitante das cidades antigas ou Estados modernos, que é sujeito de direitos políticos e que, ao exercê-los, intervém no governo do país²⁶, não mais há como prevalecer, seja porque o estudo sobre a cidadania já ultrapassou as discussões de natureza privatista e hoje se cuida de instituto de direito público, pois trata da relação jurídica do indivíduo, detentor dentro do sistema legislativo de uma posição jurídica, com o Estado, seja sob o aspecto político-social, seja sob a perspectiva jurídica.

Também não mais há como se acolher a tese de que os direitos da cidadania estão apenas restritos à relação do cidadão com o Estado, mas se mostra ampliada, o que deve levar-nos a concluir que o cidadão não é apenas o indivíduo detentor de direitos políticos, que apenas possui um título de eleitor “válido”, mas aquele que é detentor, em sentido amplo, de direitos fundamentais civis, políticos e sociais, mesmo que na forma técnica, jurídica, e não apenas para os cultores das ciências sociais e políticas, seja simplesmente um eleitor. Aliás, há tempos aguarda-se a diferenciação conceitual entre cidadão e eleitor no ramo do Direito, inclusive para se atender à utilização da nomenclatura

²⁶ QUINTANA, Juan Blasco. *Dicionário de Ciências Sociais*. Coordenação geral de Benedicto Silva Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1986. p. 177.

cidadão de forma mais ampla e abarcar a conceituação utilizada pelos sociólogos e cientistas políticos.

Inclusive, oportuno parece-me acrescentar que a relação jurídica processual, autônoma em relação à material, nada pode criar quanto ao direito material. Ademais, a existência de técnicas processuais de tutela dos direitos sociais torna desnecessária a própria discussão acerca da ideia de titularidade destes direitos. Aliás, quando se pensa em direito próprio ou alheio para discutir a natureza da legitimação processual dos direitos transindividuais, raciocina-se a partir de uma visão individualista, com a qual a noção de direito transindividual rompeu²⁷. Se o direito é da comunidade ou da coletividade, não é possível falar em direito próprio ou alheio, em princípio, mas não há motivos para se afastar a ideia de que o cidadão e a própria sociedade sejam efetivamente os beneficiários da tutela jurisdicional concedida, a garantir o direito subjetivo, em regra, daquele.

Não há dúvida de que em existindo um direito fundamental, conformado pelos princípios e regras, conforme lembrado por Robert Alexy, Luigi Ferrajoli, Ronald Dworkin, e a identificação do titular, ainda que este seja a sociedade, os cidadãos ou uma coletividade, há que se reconhecer existir um direito subjetivo público. É evidente que a aplicabilidade das normas constitucionais, em conformidade com as regras, deve garantir um direito. Aliás, verificamos avanços na doutrina, espelhados também nas lições de Alf Ross, no sentido de que possível se faz, mesmo nos direitos sociais, reconhecer-se a existência de direitos subjetivos, inclusive públicos. A saber, temos as seguintes afirmativas de renomados juristas: “Os direitos sociais são compreendidos como autênticos direitos subjectivos inerentes ao espaço existencial do cidadão, independentemente da sua justiciabilidade e exequibilidade imediatas”²⁸. “Em todos os direitos a ações positivas do Estado se coloca o problema de saber se e em que medida se pode e se deve impor a persecução dos fins do Estado através de direitos subjetivos constitucionais dos cidadãos”²⁹. “De um lado, o *direito subjetivo*, a possibilidade de exigir; de outro, o *dever jurídico*, a obrigação de cumprir. Quando a

²⁷ LINS, Liana Cirne. A tutela inibitória coletiva das omissões administrativas: um enfoque processual sobre a justiciabilidade dos direitos fundamentais sociais. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/Direitos_sociais_processo.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2019.

²⁸ CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 2001. p. 498.

²⁹ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 520.

exigibilidade de uma conduta se verifica em favor de um particular em face do Estado, diz-se existir um direito subjetivo *público*³⁰.

O fato é que podemos observar que dentro de nosso sistema constitucional, há efetivamente três noções de cidadania: a “cidadania ativa”, a “cidadania política” e a “cidadania nacional” que esta hoje se confunde, em razão da adoção das normativas internacionais de direitos humanos, com a “cidadania universal”.

A Constituição Federal, em seus arts. 5º, LXXIII e 61, ao tratar do “cidadão”, está a tratar do eleitor e, portanto, a toda evidência está a tratar da “cidadania ativa”, que consiste na qualidade da titularidade dos direitos políticos ativo (capacidade eleitoral ativa).

Por outro lado, a nossa Carta Magna, ao tratar em seus arts. 58, § 2º, inciso V; 64 e 74, da figura do cidadão, está a se referir ao ser humano, indivíduo titular de direitos fundamentais, e nos arts. 1º, inciso II; 5º, incisos LXXI e LXXVII; e 205, por sua vez, ao se referir a “cidadania”, está a tratar do que se pode denominar “cidadania nacional”, que em nosso país se confunde com a “cidadania universal”, na medida em não só se refere aos cidadãos nacionais, mas também aos estrangeiros, ainda que não domiciliados em nosso país.

A Constituição Federal, somente em seus arts. 22, inciso XIII e 62, § 1º, inciso I, letra a, ao utilizar o termo “cidadania”, está a tratar efetivamente dos direitos políticos do cidadão, ou seja, a cuidar da questão da elegibilidade e inelegibilidade, além dos limites (ou restrições) aos direitos políticos destes indivíduos, pois reserva a competência legislativa para tratar estes temas e impõe vedações à edição de medidas provisórias. Entendemos que, nesse caso, a Constituição está apenas a tratar da “cidadania política”.

5. O serviço público como instituto constitucional e a figura do “cidadão-usuário”

Embora profunda a divergência da noção de serviço público nas doutrinas jurídicas nacionais e estrangeiras, não há como negar que ainda prevalece a utilização desta terminologia a todos os serviços públicos prestados diretamente pelo Estado ou por seus delegados e que se revestem também de interesses coletivos e privatísticos³¹. Juristas,

³⁰ BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas – limites e possibilidades da constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 104.

³¹ Vide, este capítulo, material desenvolvido em outro trabalho: KIM, Richard Pae. Serviços e relação de consumo. *Revista de Direito e Legislação*, v. 6, p. 7-48, 2005.

como o da estatura de José Afonso da Silva, ainda sustentam que o serviço público, pela sua natureza estatal e por visar ao atendimento de necessidades comuns da coletividade, deve-se submeter ao regime jurídico de direito público³² e que, por isso, não poderia ser confundido com a atividade econômica estatal, sob a orientação de administradores de empresa privada e sob um regime de liberdade econômica.

Por sua vez, Celso Antônio Bandeira de Mello exclui do conceito de serviço público as atividades estatais como o exercício do poder de polícia, seja administrativo, de segurança ou judiciário, por entender que o poder de polícia possui regime jurídico próprio e não atende à utilidade da comunidade, o que deve ser a tônica dos serviços públicos, bem como as atividades decorrentes do exercício das funções administrativas, inclusive as de fomento, e as de administração da coisa pública.

Se é correto afirmar que a doutrina majoritária³³ vem sustentando ser este o entendimento que se deva considerar como sendo o mais adequado ao sistema jurídico vigente, com razão alguns publicistas enumeram os casos em que a Constituição Federal fixa as atividades consideradas como sendo serviço público, como os de natureza social e que importam muitas vezes em monopólios estatais, podemos ainda lembrar que no art. 37, § 6º da Constituição Federal, o termo “serviço público” inclui também as atividades relacionadas ao exercício de todas as funções públicas, inclusive, o poder de polícia, a gestão administrativa e até mesmo as atividades de fomento.

Com o devido respeito aos que pensam de forma diferente, não há como se conceber o serviço público exclusivamente como uma atividade econômica, que deva ter como fundamentos os princípios da ordem econômica fixadas no art. 170 da Constituição Federal. Isto porque, essa ordem econômica está fundada na valorização do trabalho humano e na iniciativa privada, ou seja, a Constituição consagra uma economia de mercado, de natureza capitalista, o que não há como se admitir quando se trata de um serviço em que o objetivo é atender essencialmente os interesses da coletividade³⁴.

³² SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 777-778.

³³ Eros Roberto Grau, por exemplo, defende que o “serviço público” importa em uma atividade econômica, motivo pelo qual as suas atividades deveriam se sujeitar aos princípios constitucionais referentes à ordem econômica (art. 170 da CF). Para o jurista e Ministro de nossa Corte Suprema, cuida-se de “atividade explícita ou supostamente definida pela Constituição como indispensável, em determinado momento histórico, à realização e ao desenvolvimento da coesão e da interdependência social (Duguit) – ou, em outros termos, atividade explícita ou supostamente defendida pela Constituição como serviço existencial relativamente à sociedade em um determinado momento histórico” (*Direito Constitucional – estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 267.).

³⁴ SILVA, José Afonso. Op. cit., p. 764.

Os fundamentos sociais, ideológicos e jurídicos da ordem econômica estão respaldados nas atividades criadora e lucrativas, essencialmente. E, embora a Constituição determine que deva ser respeitada a valorização do trabalho humano e conforme os ditames da justiça social, para o fim de se buscar moderar os excessos do capitalismo, tem-se que o sistema capitalista continua a ser, essencialmente, individualista - ou seja, fundado em regras privadas, como sempre sustentou Josephat Marinho (vide RDP 19/59).

Conforme escólio de Cristiane Derani, “a eficiência da administração é medida pelo restabelecimento de um Estado de direito responsável pela concretização do interesse coletivo, com a supressão da miséria, da exploração, da desigualdade das condições sociais”. E, ainda que o Estado exerça atividade econômica por meio de suas empresas estatais, sua eficiência “é encontrada com a satisfação social, através de produção de produto socialmente disponível e necessário à coletividade em geral”³⁵.

Ainda que o serviço seja prestado por concessionária, permissionária, ou sob qualquer outra forma de empreendimento, e ainda que sob a lógica concorrencial, por se tratar de atividade executada por particular,

[...] os serviços públicos devem se inspirar na solidariedade, o que implica escolhas sobre a extensão e a natureza das prestações ditadas pelo interesse coletivo e não pelo lucro. Isto não significa que a lógica concorrencial e a lógica social estejam em contradição, mas simplesmente que é necessário atingir o melhor equilíbrio entre os dois, quer dizer, que a rentabilidade e o valor da solidariedade devem ser conciliados³⁶.

Se é certo que o empresário, ou ainda, a sociedade empresária, possui como elemento de definição de sua atividade a intenção de lucro, por sua vez, a eficiência de sua atuação como prestador de serviço público e empresário deve ser o de equilibrar a busca pela concretização do interesse coletivo, da satisfação do usuário pela qualidade e do lucro.

O princípio da generalidade, conhecido também como da universalidade, implica que o Poder Público deve possibilitar que o maior número de pessoas possam ter acesso aos serviços públicos (*common*

³⁵ DERANI, Cristiane. *Privatização e serviços públicos*. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 150-151.

³⁶ DERANI, Cristiane. Op. cit., p. 152.

carriage). Esse tema está sendo objeto de estudo muito interessante por parte do professor da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Dr. Giovanni Clark, na Fundação Brasileira do Direito Econômico, bem como do Dr. Washington Peluso Albino de Souza ao proferir conferência que se acha publicada no volume 54 da Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, em que se discute a dicotomia entre a necessidade de se garantir o elemento que compõe a atividade empresarial, qual seja, o lucro, bem como o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, e a busca da universalização dos serviços públicos. Ou seja, como se atingir o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos de concessão e dos termos de permissão de serviços públicos, levando-se em conta os dispêndios com a execução do serviço público, da ampliação deste serviço (buscando-se alcançar, muitas vezes, pessoas que vivem em locais que distam dezenas e até centenas de quilômetros das grandes áreas urbanas), o prazo dessas delegações e, ainda, permitir o lucro? A resposta, com absoluta certeza, não é fácil, e as questões levantadas pelos usuários, que contestam, inclusive, a cobrança das chamadas tarifas mínimas, só serão resolvidas pelos nossos tribunais.

Ricardo Toledo Silva, professor titular da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, apresenta uma proposta de monitoramento dessa universalização, no sentido de construir um sistema de informações de domínio público. Para ele, os principais pontos propostos são:

[...] i) Oferta de infra-estrutura e distribuição espacial de capacidades, incluindo a localização das principais concentrações no espaço intra-urbano, em termos qualitativos e quantitativos, inclusive combinações de interesses com negócios imobiliários. ii) Padrões de informação técnica e operacional de interesse para a gestão urbana, a serem exigidos dos prestadores de serviço. iii) Integração tecnológica e gerencial entre sistemas de infra-estrutura de escopos distintos - em especial eletricidade, telecomunicações, abastecimento de água, resíduos sólidos, esgotos, gás - e os impactos de sua integração sobre suas estruturas de oferta, em conjunto e para cada uma delas. iv) Aplicabilidade de instrumentos de gestão urbana no planejamento e na regulação da oferta de serviços públicos em rede na Região Metropolitana de São Paulo, com ênfase nos impactos dessas ofertas sobre as

estruturas urbana, metropolitana e ambiental. v) A atitude dos reguladores setoriais com respeito a questões que envolvem o interesse público difuso, com especial atenção aos aspectos que afetam o desenvolvimento metropolitano, a justiça social e a sustentabilidade ambiental. vi) As prioridades setoriais na expansão da oferta: difusão de capacidades básicas X diversificação/aumento de qualidade dos serviços para atender aos mesmos segmentos sociais já atendidos com capacidades básicas³⁷.

Como um corolário do princípio da generalidade, essa universalização do serviço público só será possível se os preços forem módicos. É evidente que a dificuldade na composição dos preços também decorre desta dicotomia entre custar menos e atingir o maior número possível de pessoas. Não se trata de questão apenas mercadológica, porque não se pode aceitar que o serviço apenas alcance os locais com maior potencial em termos de mercado. A ampliação do serviço público deve ter como fundamento o interesse coletivo, ou seja, de todos os administrados, razão pela qual deve o serviço ser alcançado também por aquelas pessoas que em termos empresariais não poderiam ser incluídas em um aviamento com índice positivo.

Não significa, outrossim, que pelo princípio da modicidade, a pessoa jurídica de direito público deva subsidiar total ou parcialmente o preço público a ser cobrado do usuário, embora, em se tratando de atividades ligadas à prestação de serviços, que visam atender os direitos sociais, devesse o administrado exigir do poder público algum subsídio, nos casos em que a lei não preveja a gratuidade do serviço, eis que o Estado deve ter como objetivo fundamental a prestação de serviços na busca da tutela real dos direitos sociais e que garantam a dignidade humana, como a saúde – incluindo a higiene pública, educação – incluindo o transporte escolar, lazer – incluindo espetáculos públicos, etc.

O usuário é todo aquele que se utiliza do serviço público, independentemente da espécie, ou seja, seja o serviço próprio, impróprio, *uti universi* ou *uti singuli* (facultativo ou compulsório). E, o texto do art. 175, inciso II, da Constituição Federal estabelece que seja o serviço prestado diretamente pelo Poder Público (ou seja, pela Administração Direta ou Indireta), ou por meio de concessão ou permissão, a lei deverá dispor sobre os direitos dos usuários.

³⁷ SILVA, Ricardo Toledo. *Proteção ao consumidor de serviços públicos*. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 292.

No âmbito federal, como não existe apenas um diploma sobre os serviços públicos prestados diretamente pela Administração Pública e os direitos dos usuários, verificamos apenas algumas normas esparsas. No tocante à delegação negocial, a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que veio a dispor sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e deu outras providências, em seu Capítulo III, tratou dos “Direitos e Obrigações dos Usuários”, ao estabelecer, em seu artigo 7º que:

sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários: I – receber serviço adequado; II – receber do poder concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos; III – obter e utilizar o serviço, com liberdade de escolha, observadas as normas do poder concedente; IV – levar ao conhecimento do poder público e da concessionária as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes ao serviço prestado; V – comunicar às autoridades competentes os atos ilícitos praticados pela concessionária na prestação do serviço; VI – contribuir para a permanência das boas condições dos bens públicos através dos quais lhes são prestados os serviços.

(vide também a Lei estadual paulista nº 10.294, de 20 de abril de 1999, que dispõe sobre proteção e defesa do usuário do serviço público do Estado de São Paulo).

Embora poucos sejam os dispositivos dos diplomas mencionados, verificamos que, fundamentalmente, em nada acrescentaram às regras estabelecidas pelo Código de Defesa do Consumidor. Aliás, vê-se que as diretrizes das legislações de proteção ao usuário possuem apenas conteúdos genéricos. Nos casos de concessão e permissão, em regra, há relação de consumo, mas há situações em que mesmo havendo a cobrança de tarifas, se o serviço é utilizado, por exemplo, na atividade fim de um estabelecimento, estaremos fora dos limites garantidores do CDC.

O fato é que o usuário sempre será o termo genérico daquele que recebe um serviço público, sendo a espécie o usuário-consumidor (ou que será chamado apenas de consumidor, quando as normas protetivas dos usuários não beneficiarem ainda mais o consumidor).

Analisando os contextos sociais e políticos de nosso país, as conclusões mostraram-se óbvias: a sociedade está cansada dos déficits. Déficit nos serviços públicos, no sistema político e eleitoral, de ética e de cidadania. Acabamos de comemorar os 30 anos da Constituição Cidadã, promulgada em 5 de outubro de 1988, mas diante das discriminações legais e econômicas e das consequências do antivalor das desigualdades sociais e econômicas, em que uns são mais cidadãos do que outros, a sociedade mostra-se cansada.

Vou citar alguns exemplos do cotidiano. A mãe se pergunta a quem reclamar quando percebe que seu filho, que tem 14 anos de idade, ainda não sabe ler e escrever, embora tenha frequentado a escola pública durante toda a sua educação básica? O filho se pergunta, a quem reclamar quando o seu pai, que estava com pneumonia não conseguiu um atendimento eficaz e, por isto, veio a falecer dentro da ambulância a caminho do terceiro hospital? A quem reclamar quando o usuário do transporte urbano não consegue chegar à sua casa antes das 22 horas, quando sai diariamente de seu local de trabalho às 18 horas? A quem reclamar quando cada vez que chove a sua casa vira um lago em função das inundações? A quem reclamar quando se é assaltado pela quinta vez só naquele mês? Tudo parece não funcionar.

Também não há para quem pedir providências e a aplicação de sanções contra os responsáveis pelo caos. Embora em virtude de decisão, proferida em sede de liminar do Supremo Tribunal Federal, publicada no dia 2 de julho de 2013, ao menos uma pequena luz no final no túnel tenha-se acendido, quando por decisão do eminente Ministro Dias Toffoli, em Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO 24), promovida pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o Tribunal fixou o prazo de 120 dias para o Congresso Nacional editar a Lei de Defesa do Usuário do Serviço Público, que já deveria ter sido aprovada dentro deste mesmo prazo a contar da publicação da Emenda Constitucional no. 19/1998.

Ocorre que mesmo com a promulgação da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, o cenário parece não se ter alterado. As regras estabelecidas nessa lei, com todo o respeito, tem-se mostrado ineficazes para trazerem reais mudanças. A lei não prevê sanções políticas e muito menos se criam órgãos de controle com autonomia suficiente para aplicar sanções administrativas aos governos, gestores, prestadores de serviços públicos, agentes públicos e parceiros privados que possam garantir, efetivamente, um serviço de qualidade aos usuários.

6. Considerações finais

Como pudemos observar, o termo “cidadania” possui e ainda se encontra em processo evolutivo, com diferentes interpretações sobre o seu sentido e, portanto, sobre o seu conteúdo jurídico.

Embora tenhamos importantes discussões sobre quem deva ser considerado cidadão, diversas são as óticas sobre o assunto. Alguns sustentam a necessidade de se restringir a participação à eleição de seus representantes (ou seja, o cidadão como eleitor). Outros trabalham com a relevância de estimular o cidadão a participar das decisões políticas, uma vez que ele é o maior interessado, pois será também o destinatário das leis e das referidas decisões. E, por fim, temos o cidadão, como titular de direitos fundamentais individuais, difusos e coletivos, incluindo nessa categoria os usuários dos serviços públicos *lato sensu* e que, pelas obrigações constitucionalmente impostas, é titular de um direito a uma prestação eficiente pelos seus prestadores – não importando se é prestado diretamente pelo Estado ou por seus delegados.

Não podemos também olvidar que o sentido de cidadão e de cidadania se tem modificado, principalmente com o processo de globalização e de integração entre os Estados. Conforme bem sustentado por Artemis Cardoso Holmes, em seu trabalho acadêmico³⁸, o cenário internacional, com os processos integracionistas e a globalização estão criando a necessidade de se garantir aos cidadãos um novo status, um novo espaço de atuação, a fim de que possam participar das decisões que estão sendo adotadas e, agora, inclusive, fora do âmbito dos Estados-Nacionais, ou seja, fora de seu país, como vem ocorrendo na União Europeia. Esse processo integracionista vai ser capaz de incluir e não de excluir mais e mais os indivíduos, pois só assim é que se garantirá um sentimento de comunidade. Ademais, há que se evitar o sentimento de déficit democrático na medida em que a ampliação do sentido de “espaço” territorial, com a quebra de algumas barreiras físicas (nas fronteiras) e jurídicas a dividir os países e a necessidade de se garantir o sentimento de empoderamento em termos de garantia efetiva de direitos nesse processo integracionista, está a exigir efetivos espaços públicos e jurídicos para o exercício da cidadania, inclusive para que seja possível a participação política.

³⁸ HOLMES, Artemis Cardoso. *O novo conceito de cidadania e sua inserção no processo integracionista da União Europeia*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife. Disponível em: <<http://www.liber.ufpe.br/teses/arquivo/20040913102618.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2019.

Com o devido respeito àqueles que pensam o contrário, a “cidadania” não implica em um direito específico. Cidadania é a qualidade da pessoa, que deve ser tratada com respeito aos princípios democráticos e aos direitos humanos. Cuida-se de um status que antes se situava apenas no campo político e que hoje, crescendo-se o entendimento republicano de Estado por Habermas, não fica só restrito à garantia de um processo de formação de opinião e de vontade, mas também, como sustenta Boaventura de Sousa Santos, há que se “eliminar os novos mecanismos de exclusão da cidadania” (chamados por muitos de déficit de cidadania), “de combinar formas individuais com formas coletivas de cidadania”³⁹, a fim de incluir dentro do conceito de cidadania a solidariedade, a fim de trazer todos para a defesa do que é comum.

A noção ampla de cidadania implica na qualidade da pessoa de ser titular e de ver reconhecidos os seus direitos humanos, que não são mais localizados, mas que são e devem ser universais, razão pela qual se sustentou ser necessário o reconhecimento, em especial no Brasil, de que temos uma “cidadania universal”, que inclusive deve ser reconhecida aos nacionais ou não.

Com o devido respeito, a utilização das terminologias “cidadão” e “cidadania”, com sentidos diversos, não contribui para a adequada compreensão dos dispositivos legais e tampouco para a segurança jurídica. Assim sendo, diante da própria evolução dos sentidos jurídicos e pelos argumentos elencados neste trabalho, *de lege ferenda*, sugerimos a modificação, no futuro, dos termos mencionados neste trabalho, substituindo-se o termo “cidadão” por “eleitor” nas hipóteses previstas nos arts. 5º, LXXIII e 61, da Constituição Federal, mantendo-se a designação “cidadão” nos arts. 58, § 2, inciso V; 64 e 74, todos da CF, que deve ser entendido como “indivíduo titular de direitos fundamentais” e na sua relação com o Estado, “usuário de serviço público em sentido amplo”.

Quanto ao termo “cidadania”, a fim de se evitar a polissemia adotada pela nossa Carta Magna, sugere-se da mesma forma, *de lege ferenda*, a utilização do termo “cidadania política” para os arts. 22, inciso XIII e 62, § 1º, inciso I, letra a; e, nos arts. 1º, inciso II; 5º, incisos LXXI e LXXVII, e 205, sugere-se a manutenção do termo “cidadania”, que a toda evidência e pelos fundamentos mencionados neste trabalho, deve ser entendido como “cidadania nacional”, que em nosso país se confunde com a “cidadania universal”.

³⁹ SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 2006. p. 276.

Como salientado no capítulo anterior, creio que a efetiva implantação da lei do usuário do serviço público e o seu cirúrgico aprimoramento deva ser uma agenda urgente de todos, inclusive dos atuais movimentos democráticos. Recentemente, tive o privilégio de reler artigo do culto professor Paulo Ferreira da Cunha, catedrático de Direito na Faculdade de Direito da Universidade do Porto, que ao tratar das crises econômica e política na Europa, alertou de forma inteligente que por detrás delas existe uma crise fundante que é a crise na ética pública, pelo esquecimento dos valores morais e a sua substituição por antivalores como o egoísmo, a exploração, o belicismo, o racismo e todas as formas de discriminação⁴⁰.

Os atuais movimentos da sociedade são o sintoma de uma geração que está a passar por uma crise profunda, qual seja, a erosão da Esperança. É verdade que usualmente nas crises impera o egoísmo, do “salve-se quem puder”. Entretanto, somos um país de solidários, que aprenderam neste curto espaço de tempo, com pouco mais de 518 anos de história nacional e de apenas 194 anos de independência, que a fraternidade e a democracia social são os recursos para uma sobrevivência onde a ineficiência estatal e a demagogia se encontram instaladas.

Encerro minhas reflexões, salientando que o “cidadão-usuário” (mais uma qualificação jurídica que se dá ao cidadão brasileiro ou universal) ainda não encontra suficiente aparato nas regras infraconstitucionais, a garantir o cumprimento de todos os princípios estabelecidos no caput do art. 37 da Constituição de nossa República e de seus direitos fundamentais como titular do direito de receber serviços públicos de qualidade. O desafio está posto, sob a esperança de que este seja atingido antes dos próximos trinta anos de nossa Carta.

⁴⁰ CUNHA, Paulo Ferreira da. *Da crise atrás da crise* – resenha. Disponível em: <file:///C:/Users/rppki/Downloads/fulltext_stamped.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2019.

Referências

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas – limites e possibilidades da constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BASTOS, Celso. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Celso Bastos, 2002.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal anotada*. São Paulo: Saraiva, 2007.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 2001.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CASTILHO, José Roberto Fernandes. *Cidadania: esboço de evolução e sentido da expressão*. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista2/artigo8.htm>>. Acesso em: 5 jan. 2019.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. A nova cidadania. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, abr. 1993. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451993000100005&script=sci_arttext>. Acesso em: 5 jan. 2019.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Estado de direito e cidadania. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Org.). *Direito constitucional – estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 194-200.

_____. *A cidadania e sua história*. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/textos/historia.htm>>. Acesso em: 5 jan. 2019.

DERANI, Cristiane. *Privatização e serviços públicos*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

DWORKIN, Ronald. *Los derechos en serio*. Barcelona: Ariel, 2002.

FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías – la ley del más débil*. Madrid: Trotta, 2006.

FERREIRA, Luiz Antônio Miguel. *O Estatuto da Criança e do Adolescente e o professor: reflexos na sua formação e atuação*. São Paulo: Cortez, 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1997.

GORDILLO, Agustín. *Tratado de derecho administrativo*. Belo Horizonte: Del Rey; Fundación de Derecho Administrativo, 2003. t. 2: La defensa del usuario y del administrado.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Org.). *Direito constitucional – estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2001.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *O serviço público e a constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2003.

HOLANDA, Aurélio Buarque de. *Dicionário Aurélio Buarque de Holanda Ferreira*. Curitiba: Positivo, 2010.

HOLMES, Artemis Cardoso. *O novo conceito de cidadania e sua inserção no processo integracionista da União Europeia*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife. Disponível em: <<http://www.liber.ufpe.br/teses/arquivo/20040913102618.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2019.

JUSTEN, Mônica Spezia. *A noção de serviço público no direito europeu*. São Paulo: Dialética, 2003.

KIM, Richard Pae. O conteúdo jurídico de cidadania na Constituição Federal do Brasil. In: MORAES, Alexandre de; KIM, Richard Pae (Coord.). *Cidadania: o novo conceito jurídico e sua relação com os direitos fundamentais individuais e coletivos*. São Paulo: Atlas, 2013. p. 17-41.

_____. Serviços e relação de consumo. *Revista de Direito e Legislação*, v. 6, p. 7-48, 2005.

_____. Titularidade dos direitos fundamentais difusos e coletivos. In: KIM, Richard Pae; BARROS, Sérgio Resende de; KOSAKA, Fausto Kozo Matsumoto (Coord.). *Direitos fundamentais coletivos e difusos: questões sobre a fundamentalidade*. São Paulo: Verbatim, 2012. p. 11-24.

LACHAUME, Jean-François et al. *Grands services publics*. Paris: Armand Colin, 2000.

LASSALE, Ferdinand. *A essência da Constituição*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

LINS, Liana Cirne. *A tutela inibitória coletiva das omissões administrativas: um enfoque processual sobre a justiciabilidade dos direitos fundamentais sociais*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/>

cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/Direitos_sociais_proces-
so.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2016.

MOLLE, Willem. *The economics of European integration – theory, prac-
tice, policy*. Vermont: Dartmouth Publishing Company Limited, 1994.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legisla-
ção constitucional*. São Paulo: Atlas, 2002.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bessanezi (Org.). *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003.

QUINTANA, Juan Blasco. *Dicionário de Ciências Sociais*. Coordenação
geral de Benedicto Silva Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1986.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela mão de Alice: o social e o político
na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 2006.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São
Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, Ricardo Toledo. *Proteção ao consumidor de serviços públicos*.
São Paulo: Max Limonad, 2002.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. A conceituação da cidadania brasileira e a
Constituição Federal de 1988. In: MORAES, Alexandre de (Coord.). *Os
20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo:
Atlas, 2009. p. 333-346.

VENTURA, Dayse (Org.). *Direito comunitário do Mercosul*. Porto Alegre:
Livraria do Advogado, 1997.