

LUTHIANNE PERIN FERREIRA LUNARDI

**AS (IM)POSSIBILIDADES DE UMA CIDADANIA PLURALISTA
A PARTIR DA TEORIA DO ESTADO CONSTITUCIONAL
COOPERATIVO DE PETER HÄBERLE**

Tese de Doutorado

Santo Ângelo - RS, 2021

LUTHIANNE PERIN FERREIRA LUNARDI

**AS (IM)POSSIBILIDADES DE UMA CIDADANIA PLURALISTA A
PARTIR DA TEORIA DO ESTADO CONSTITUCIONAL
COOPERATIVO DE PETER HÄBERLE**

Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI – Campus de Santo Ângelo como requisito para a obtenção do título de DOUTORA EM DIREITO

Orientador: Professor Dr. João Martins Bertaso

Santo Ângelo, agosto de 2021

UNIVERSIDADE REGIONAL INTEGRADA DO ALTO URUGUAI E DAS
MISSÕES – CAMPUS DE SANTO ÂNGELO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
PROGRAMA DE DOUTORADO

A Tese **As (im)possibilidades de uma cidadania pluralista a partir da teoria do Estado Constitucional Cooperativo de Peter Häberle**

Elaborada por Luthianne Perin Ferreira Lunardi

BANCA EXAMINADORA:

1. Prof. Dr. João Martins Bertaso (presidente da banca)
2. Prof. Dr. Rogério da Silva (membro externo)
3. Prof. Dr. Newton Cesar Pilau (membro externo)
4. Prof. Dr. Osmar Veronese (membro interno)
5. Prof. Dr. Gilmar Antonio Bedin (membro interno)
6. Prof. Dr. José Francisco Dias da Costa Lyra (membro suplente)
7. Profa. Dra. Janete Rosa Martins (membro suplente)

Orientador e Coordenador do Programa PPGD. Prof. Dr. João Martins Bertaso

Santo Ângelo - RS, 20 de agosto de 2021.

“A aprovação do presente trabalho acadêmico não significará o endosso do Professor Orientador, da Banca Examinadora e do PPGD à ideologia que o fundamentou ou que nele é exposta”.

Para Isabela, Eduardo e Guilherme,
na esperança de que construam
um mundo mais justo, livre e solidário
com igualdade de oportunidades e participação pluralista

AGRADECIMENTOS

Ao meu pai, Otávio Dárcio Ferreira, que já não está nesse plano físico, por sempre me incentivar na carreira do Direito, por sempre acreditar em mim e me inspirar a ser uma pessoa melhor;

Ao meu irmão Rodrigo Otávio Perin Ferreira, que também já não está mais aqui, por toda a convivência e alegria, teu sorriso ainda ilumina nossas vidas;

À minha mãe, Maria do Carmo Perin Ferreira, por ser meu “braço direito”, por não medir esforços para nos ver felizes;

Ao meu marido Maurício Luis Lunardi, por ser meu companheiro nessa jornada terrena, nas horas boas e nas nem tão boas assim;

Aos meus filhos Isabela, Eduardo e Guilherme Ferreira Lunardi, por me escolherem como mãe, por serem a razão da minha existência, por aceitarem minhas ausências, por tantas vezes que me pediram para brincar ou ajudar e eu tive que dizer que não podia porque estava estudando.

Ao meu orientador, Prof. Dr. João Martins Bertaso, por ter aceito me orientar em duas oportunidades, no mestrado e neste doutorado, por ser exemplo de que sabedoria pode, e deve, ser aliada à gentileza e humildade, por ser calma nas minhas angústias com relação à tese, por toda lucidez na orientação deste trabalho, por me incentivar sempre pelos caminhos da cidadania;

À URI Santo Ângelo, universidade na qual me formei e hoje tenho orgulho de trabalhar como professora.

Aos meus alunos, por serem motivação para que eu possa evoluir sempre.

A todos aqueles que me ajudaram, de uma forma ou de outra, a superar todas as dificuldades desse período do Doutorado, familiares, amigos e funcionários da universidade.

A Deus, por tudo.

“Todo o poder emana do povo [...]”

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar as possibilidades e impossibilidades para a cidadania pluralista no Brasil levando-se em consideração o Estado Constitucional Cooperativo de Peter Häberle. Peter Häberle traz, como matriz teórica, o Estado Constitucional Cooperativo, baseado em uma constituição aberta, uma constituição que está em constante transformação, que permite que os destinatários da norma sejam também seus intérpretes, trazendo a participação ativa dos cidadãos inclusive nas esferas mais altas do Poder Judiciário, permitindo que todos os grupos sociais possam opinar e apresentar sua voz, em igualdade de condições, assim como parte da cooperação entre os Estados para a realização dos direitos fundamentais. Para a realização dessa pesquisa, utiliza-se, quanto ao método de abordagem, o método indutivo, uma vez que são trazidas algumas premissas iniciais que permitem analisar a ligação entre a cidadania e o Estado Constitucional Cooperativo, mas não como uma resposta única e definitiva, e sim como algo que pode ser constantemente aperfeiçoado. Quanto ao método de procedimento, é utilizado o bibliográfico e documental, com análise de legislação. O trabalho está dividido em quatro capítulos. No primeiro é analisada a cidadania, toda a sua caminhada histórica a partir de algumas ideias dos antigos até a cidadania moderna, com as acepções atuais sobre o tema; no segundo, a relação da cidadania com os Estados de Direito, observando sua conceituação, as principais formas estatais, envolvendo o Estado Liberal, o Estado Social e o Estado Democrático de Direito; no terceiro, é feita uma análise do Estado e da cidadania nas sociedades complexas, multiculturais, plurais, evidenciando as dificuldades para a realização da cidadania no Brasil; e, no quarto, são verificadas as possibilidades e impossibilidades para a cidadania pluralista por meio do Estado Constitucional Cooperativo. Pretende-se evidenciar quais as dificuldades e tendências para essa cidadania e também as realizações da mesma a fim de proporcionar ao cidadão uma participação cada vez mais plural e efetiva na tomada de decisões da coisa pública para garantir a efetividade de seus direitos. Os estudos desenvolvem-se de acordo com a linha de pesquisa II - Políticas de Cidadania e Resolução de Conflitos, do Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* – Doutorado em Direito, da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI – Campus de Santo Ângelo/RS, uma vez que buscam uma ressignificação da cidadania de modo a ampliar a participação popular, com inclusão de grupos de forma pluralista e, com isso, propiciar a observância dos direitos fundamentais no Estado Constitucional Cooperativo, desenvolvido por Peter Häberle.

Palavras-Chave: Cidadania, Estado, Estado de Direito, Estado Constitucional Cooperativo, Pluralismo

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo analizar las posibilidades e imposibilidades de la ciudadanía pluralista en Brasil, tomando en cuenta el Estado Constitucional Cooperativo de Peter Häberle. Peter Häberle trae, como matriz teórica, el Estado Constitucional Cooperativo, basado en una constitución abierta, una constitución en constante cambio, que permite que los destinatarios de la norma sean también sus intérpretes, aportando la participación activa de la ciudadanía incluso en las más altas esferas. ámbitos del Poder Judicial, permitiendo que todos los grupos sociales expresen su opinión y presenten su voz, en igualdad de condiciones, así como parte de la cooperación entre Estados para la realización de los derechos fundamentales. Para la realización de esta investigación se utiliza el método inductivo, ya que se plantean unas premisas iniciales que nos permiten analizar el vínculo entre ciudadanía y Estado Constitucional Cooperativo, pero no como una respuesta única y definitiva, sino como algo que se puede mejorar constantemente. En cuanto al método de procedimiento, se utiliza el método bibliográfico y documental, con análisis de la legislación. El trabajo se divide en cuatro capítulos. En el primero se analiza la ciudadanía, todo su recorrido histórico desde algunas ideas de los antiguos hasta la ciudadanía moderna, con los significados actuales sobre el tema; en el segundo, la relación entre ciudadanía y Estado de Derecho, observando su conceptualización, las principales formas estatales, involucrando al Estado Liberal, al Estado Social y al Estado Democrático de Derecho; en el tercero, se realiza un análisis del Estado y la ciudadanía en sociedades complejas, multiculturales y plurales, destacando las dificultades para la realización de la ciudadanía en Brasil; y, en el cuarto, se verifican las posibilidades e imposibilidades de una ciudadanía pluralista a través del Estado Constitucional Cooperativo. Se pretende resaltar las dificultades y tendencias de esta ciudadanía y también sus logros con el fin de brindar a los ciudadanos una participación cada vez más plural y efectiva en la toma de decisiones en los asuntos públicos para asegurar la efectividad de sus derechos. Los estudios se realizan de acuerdo con la línea de investigación II - Políticas de ciudadanía y resolución de conflictos, del Programa de Postgrado Stricto Sensu - Doctorado en Derecho, de la Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões - URI - Campus de Santo Ângelo/RS, ya que buscar una redefinición de la ciudadanía con el fin de ampliar la participación popular, incluyendo los grupos de manera pluralista y, con ello, asegurar la observancia de los derechos fundamentales en el Estado Constitucional Cooperativo, desarrollado por Peter Häberle

Palabras clave: Ciudadanía, Estado, Estado de derecho, Estado constitucional cooperativo, Pluralismo.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the possibilities and impossibilities for pluralist citizenship in Brazil taking into account Peter Häberle's Cooperative Constitutional State. Peter Häberle brings, as a theoretical matrix, the Cooperative Constitutional State, based on an open constitution, a constitution that is constantly changing, which allows the recipients of the norm to also be its interpreters, bringing the active participation of citizens even in the highest spheres of the Judiciary Power, allowing all social groups to express their opinion and present their voice, under equal conditions, as well as part of the cooperation between States for the realization of fundamental rights. To carry out this research, the inductive method is used, as the method of approach, since some initial premises are brought up that allow us to analyze the link between citizenship and the Cooperative Constitutional State, but not as a single and definitive answer, but as something that can be constantly improved. And as for the method of procedure, bibliographic and documentary analysis is used, with analysis of legislation. The work is divided into four chapters. In the first, citizenship is analyzed, its entire historical journey from some ideas of the ancients to modern citizenship, with the current meanings on the subject; in the second, the relationship between citizenship and the rule of law, observing their conceptualization, the main state forms, involving the Liberal State, the Social State and the Democratic State of Law; in the third, an analysis of the State and citizenship in complex, multicultural and plural societies is carried out, highlighting the difficulties for the realization of citizenship in Brazil; and, in the fourth, the possibilities and impossibilities for pluralist citizenship through the Cooperative Constitutional State are verified. It is intended to highlight the difficulties and trends for this citizenship and also its achievements in order to provide citizens with an increasingly plural and effective participation in decision-making in public affairs to ensure the effectiveness of their rights. The studies are carried out according to research line II - Citizenship Policies and Conflict Resolution, of the Postgraduate Program *Stricto Sensu* - Doctorate in Law, of the Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai and Missões - URI - Campus de Santo Ângelo/RS, as they seek a redefinition of citizenship in order to broaden popular participation, including groups in a pluralistic way and, with this, promote the observance of fundamental rights in the Cooperative Constitutional State, developed by Peter Häberle.

Keywords: Citizenship, State, State of Law, Cooperative Constitutional State, Pluralism

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 ASPECTOS BÁSICOS DE CIDADANIA	18
2.1 A cidadania moderna a partir da Revolução Francesa.....	18
2.1.1 Considerações sobre cidadania dos antigos.....	19
2.1.2 Os ideais franceses para a cidadania moderna.....	25
2.1.3 Algumas concepções que formaram a ideia do Estado Moderno.....	36
2.2 Principais acepções de cidadania na atualidade.....	41
2.3 Cidadania e sua vincularidade com os direitos humanos.....	52
3 CIDADANIA E A RELAÇÃO COM OS ESTADOS DE DIREITO.....	65
3.1 Aspectos gerais sobre o Estado.....	65
3.1.1 Noções básicas a respeito do Estado Moderno.....	65
3.1.2 O Estado de Direito e o Estado Constitucional.....	77
3.2 Estado Liberal e Estado Social relacionados à cidadania.....	82
3.2.1 Configurações do Estado Liberal.....	82
3.2.2 O Estado Social e a cidadania.....	88
3.3 Estado de Direito Democrático na perspectiva da cidadania.....	96
3.3.1 Estado Democrático de Direito e a cidadania.....	96
3.3.2 Desenvolvimento do Estado Democrático de Direito no Brasil.....	106
4 O ESTADO E A REALIZAÇÃO DA CIDADANIA EM SOCIEDADES COMPLEXAS.....	112
4.1 A complexidade das sociedades plurais.....	112
4.1.1 Sociedades complexas e Sociedade em Rede.....	113
4.1.2 Sociedades plurais e multiculturalismo.....	120
4.2 As insuficiências do estado para a realização da cidadania e a problemática brasileira dos três poderes.....	127
4.3 As dificuldades para a construção de uma cidadania no Brasil.....	140
5 CIDADANIA PLURALISTA E ESTADO CONSTITUCIONAL COOPERATIVO NA PROPOSTA DE PETER HÄBERLE.....	159
5.1 Caracterizando o Estado Constitucional Cooperativo de Peter Häberle.....	159
5.1.1 O Estado Constitucional Cooperativo de Peter Häberle e suas	

particularidades.....	160
5.1.2 A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição.....	171
5.2 Constituição da República Federativa do Brasil e as perspectivas do pluralismo considerando os Direitos humanos para o desenvolvimento da cidadania.....	176
5.2.1 Breve análise sobre as Constituições brasileiras.....	177
5.2.2 A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: o pluralismo e direitos humanos fundamentais.....	180
5.3 A cidadania pluralista por meio do Estado Constitucional Cooperativo de Peter Häberle.....	189
5.3.1 Dificuldades e tendências da cidadania e democracia no Estado Constitucional Cooperativo no Brasil.....	189
5.3.2 As possibilidades para a cidadania pluralista brasileira por meio do Estado Constitucional Cooperativo de Peter Häberle.....	196
6 CONCLUSÃO.....	215
REFERÊNCIAS.....	228

1 INTRODUÇÃO

Abordar a temática da cidadania é perceber o quanto a humanidade sempre lutou por ter seus direitos garantidos e protegidos contra as arbitrariedades daqueles que detinham o poder, o quanto a humanidade lutou para poder participar em igualdade de condições e poder expressar sua vontade para decidir os rumos dos seus locais de origem. A caminhada histórica por uma participação cidadã pluralista representa a busca por um local melhor para viver, onde se possa expressar sua opinião, decidir os rumos da localidade e ter igualdade de oportunidades. No entanto, a luta pela construção de uma cidadania pluralista teve que perpassar por muitas dificuldades ao longo dos anos até que os cidadãos e cidadãs pudessem exercer seus direitos com relação à coisa pública.

Na Antiguidade, nem todas as pessoas tinham direitos, muito menos participação na tomada de decisões para com a questão pública, tendo ocorrido muitas mudanças nesse conceito. Entretanto, mesmo com a longa caminhada pelo incremento de direitos aos cidadãos, a cidadania ainda precisa ser ressignificada, sendo necessário ampliar-se a participação popular na tomada de decisões, incluindo todos os grupos sociais, bem como tratá-los em igualdade de condições para que a cidadania seja realizada de uma forma mais participativa, pluralista e paritária.

Quando se aborda a cidadania, é importante mencionar a necessidade da presença de todas as dimensões desta, quais sejam, civil, política e social, bem como a participação efetiva da população, o que demonstraria uma cidadania com maior amplitude. No entanto, grande parte da população ainda não possui acesso aos direitos fundamentais básicos, como direito à vida com qualidade, saúde, educação, moradia digna, todos contidos na Constituição Federal. O Estado, que deveria promover tais direitos, ouvindo as necessidades do povo soberano no Estado Democrático de Direito, acaba, muitas vezes, negligenciando seu papel. É preciso que os cidadãos assumam seu papel originário, como reais soberanos do Estado Democrático brasileiro, conforme dispõe o parágrafo único do art.1º da Constituição da República Federativa do Brasil.

Desse modo, a cidadania representa uma caminhada para onde o Estado brasileiro pretende ir, sendo que essa cidadania deve representar os objetivos da República brasileira, onde a sociedade seja livre, justa e solidária, onde não existam desigualdades, ou que elas sejam minimizadas e onde as pessoas possam conviver respeitando a diversidade.

Entretanto, a realidade brasileira diverge dos ideais propostos pela Constituição da República Federativa do Brasil, embora esta seja ampla em direitos para os cidadãos e tendo avançado muito na realização de direito à população, ainda hoje poucos têm acesso a seus direitos, representando uma grande parcela que está excluída, não tendo voz e nem vez. O Estado brasileiro, que deveria ser um dos principais promotores dos direitos dos cidadãos, acaba em grande parte voltado para questões capitalistas e individualistas, demonstrando que o Estado que deveria ser “Democrático de Direito”, volta-se, muitas vezes, às questões particulares.

As questões sociais estão cada vez mais deixadas de lado, com pouquíssimos investimentos significativos em educação, saúde, habitação, geração de emprego e diminuição da violência. Tais temas mostram-se recorrentes nas preocupações dos brasileiros e pouco tem sido feito para que seja modificada a situação atual. O povo, que é o mandatário, aquele que outorga a procuração aos seus representantes eleitos, possui pouca ou nenhuma participação na tomada de decisões da coisa pública.

Em contrapartida, a despeito de tentativas de efetivação desses direitos, o cidadão permanece apenas com seu papel na dimensão eleitoral, outorgando sua participação e delegando a tomada de decisão para parlamentares que têm pouco comprometimento com a causa pública. O interesse maior é favorecer interesses pessoais, principalmente de grandes empresas que detém um poder invisível, mas extremamente prejudicial para a população mais pobre.

As desigualdades sociais e o desrespeito aos Direitos humanos seguem sendo realizados. O cidadão de hoje acaba por legitimar o poder desses que não o representam. O cidadão restou despolitizado e com sua força de participação neutralizada. Embora se tenha visto algumas manifestações populares recentemente, elas, na maioria das vezes, não revertem em favor da população.

Desse modo, a pesquisa tem por objetivo analisar a cidadania, sob o viés pluralista, e sua relação com a teoria do Estado Constitucional Cooperativo de

Peter Häberle a fim de verificar como a cidadania pode ser ampliada por meio dessa forma estatal. Peter Häberle traz, como matriz teórica, o Estado Constitucional Cooperativo, baseado em uma constituição aberta, uma constituição que está em constante transformação, que permite que os destinatários da norma sejam também seus intérpretes. Traz a participação ativa dos cidadãos inclusive nas esferas mais altas do Poder Judiciário e permite que todos os grupos sociais possam opinar e apresentar sua voz, em igualdade de condições, o que representa a cidadania pluralista.

O Brasil possui um Estado Democrático de Direito que mesmo assim não contribui para a efetivação de uma cidadania pluralista, uma vez que, conforme já mencionado, os representantes eleitos pelo povo, em sua grande maioria, não representam a vontade deste, ao contrário, representam os próprios interesses e daqueles que financiaram suas campanhas, em claro interesse capitalista e individualista, e o povo esporadicamente é consultado na tomada de decisões. De igual forma, a grande diversidade de culturas e identidades brasileiras se quer é levada em consideração para as políticas públicas e a maioria da população não tem pleno acesso aos direitos garantidos constitucionalmente.

Desse modo, deve ser repensada a participação popular dentro do Estado brasileiro. Existem vários mecanismos propostos por Häberle que possibilitariam a existência de um Estado Constitucional Cooperativo, que permitiria o desenvolvimento de uma democracia mais efetiva, na qual os próprios cidadãos também desempenham um papel ativo e não apenas delegando a tomada de decisão para seus representantes legais.

Desse modo, a fim de verificar essa ressignificação da cidadania, de modo a efetivá-la para todos os grupos constantes no corpo social, questiona-se: quais são as possibilidades e/ou impossibilidades para a realização da cidadania pluralista por meio do Estado Constitucional Cooperativo, conforme a teoria desenvolvida por Peter Häberle?

O estudo é complexo e demanda uma análise prévia do desenvolvimento histórico da cidadania e do Estado para que se possa entender a caminhada perpassada até a atualidade e analisar como o Estado Constitucional Cooperativo pode viabilizar a cidadania pluralista, de forma participativa e paritária. Com vistas a atingir essa finalidade, a pesquisa está dividida em quatro capítulos.

No primeiro capítulo, será delineada a cidadania moderna, de modo a apresentar alguns aspectos básicos da cidadania, perpassando a cidadania moderna a partir da Revolução Francesa. Inicia-se pela observação dos primórdios da cidadania, com as primeiras noções na Grécia e na Roma antigas, passando pelos ideais franceses para a cidadania moderna e, ainda algumas concepções que formaram a ideia do Estado Moderno. Na sequência, serão vistas as principais acepções de cidadania na atualidade e a vincularidade da cidadania com os direitos humanos.

No segundo capítulo, será feita a relação entre a cidadania com os Estados de Direito. As primeiras questões a serem analisadas serão os aspectos gerais sobre o Estado, como as principais noções desse conceito e o surgimento do Estado Moderno, bem como as principais concepções de Estado de Direito e de Estado Constitucional. Nesse sentido, se fará, na sequência, um estudo sobre os principais Estados de Direito, analisando os Estados Liberal e Social, sempre observados sob a ótica da cidadania, bem como, ao final do capítulo, será delineado o Estado Democrático de Direito.

No terceiro capítulo, serão analisadas as principais dificuldades apresentadas pelo modelo moderno de Estado e de cidadania, considerando sua realização em sociedades complexas, plurais e diversificadas. Será feita, num primeiro momento, a conceituação de sociedades complexas, sociedade em rede, bem como das sociedades plurais e multiculturais. Em seguida, serão analisadas as insuficiências do Estado para a realização da cidadania e as dificuldades para a construção de uma cidadania no Brasil

No quarto e último capítulo, momento culminante do estudo, serão verificadas as possibilidades e impossibilidades de realização da cidadania de viés pluralista, para contemplar todos os cidadãos, por meio do modelo de Estado Constitucional Cooperativo, em Peter Häberle. Inicia-se pela verificação das características do Estado Constitucional Cooperativo de Peter Häberle, fazendo uma análise desta forma estatal, bem como da sociedade aberta dos intérpretes da Constituição, que é uma das características desse Estado.

A seguir, serão observados os dispositivos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, perpassando por uma breve análise sobre as Constituições brasileiras, para analisar-se a Constituição Federal de 1988, na perspectiva do pluralismo e dos direitos humanos fundamentais. Ao final, então,

será verificada a realização de uma cidadania pluralista a partir do Estado Constitucional Cooperativo de Peter Häberle, iniciando pelas dificuldades para a consolidação dessa forma estatal no Brasil para finalmente chegar-se às possibilidades para a cidadania pluralista brasileira no Estado Constitucional Cooperativo de Peter Häberle.

Para a realização desse trabalho, optou-se, com relação ao método de abordagem, por utilizar o indutivo, em razão de serem estudadas algumas concepções que permitem estabelecer uma relação entre a cidadania pluralista e a teoria do Estado Constitucional Cooperativo, de Peter Häberle, mas não como algo acabado e, sim, como uma construção que pode ser sempre melhorada. O método de pesquisa utilizado foi o bibliográfico e documental, utilizando-se também de análise de legislações.

O trabalho realizado encontra-se na linha de pesquisa II - Políticas de Cidadania e Resolução de Conflitos, do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu – Doutorado em Direito, da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI – Campus de Santo Ângelo/RS. Relaciona-se, assim, com o desenvolvimento de uma ressignificação da cidadania, objetivando ampliar-se a participação popular, incluindo-se todos os grupos societários de forma pluralista e, com isso, visando à efetivação dos direitos fundamentais, constitucionalmente garantidos, no Estado Constitucional Cooperativo, desenvolvido por Peter Häberle.