



ESTUDOS ELEITORAIS

Volume 5 Número 2 maio/ago. 2010



NOÇÃO DE POVO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

PALHARES MOREIRA REIS

Professor Emérito da Universidade Federal de Pernambuco.
Professor Catedrático Honorário da Universidade Moderna
de Portugal. Professor de Direito Eleitoral da Faculdade de
Olinda. Doutor em Direito. Advogado.

Analisa os conceitos dos vocábulos população, nação e povo, brasileiro, eleitor e cidadão/cidadania, buscando apresentar a exata noção de como a questão foi entendida pelo Constituinte ao formular o texto constitucional. Explica que, quando se fala em cidadão na Constituição Federal, refere-se ao nacional devidamente inscrito no corpo eleitoral, ou seja, o eleitor é o nacional e cidadão formalmente alistado e inscrito no eleitorado, com os direitos e deveres prescritos na Carta Magna.

Palavras-chave: Conceito; vocábulo; povo; cidadão; cidadania; eleitor; Constituição Federal.

A Democracia, na expressão consagrada por Abraham Lincoln, é considerada o *governo do povo, pelo povo e para o povo*¹. Na Constituição brasileira de 1988, atualmente em vigor, a expressão *povo* surge por diversas vezes, dando uma explicação mais nítida de como se deve considerar o mencionado regime político. Ademais, também vêm no Texto Magno as expressões *brasileiro, eleitor e cidadão*, que igualmente deverão merecer uma explicação, a fim de que se possa ter a exata noção de como o Constituinte entendeu a questão. O mesmo se aplica com a expressão *população*.

¹Cfr. a respeito do tema Democracia: REIS, Palhares Moreira. *Teoria dos regimes políticos*. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1982. p. 71 (Fundamentos da Ciência Política, 4); igualmente, REIS, Palhares Moreira. *As eleições indiretas no Brasil*, cit., p. 599 e ss., especialmente, p. 620, e o capítulo sobre Regimes Políticos. Ainda REIS, Palhares Moreira. *Condições para o exercício do sufrágio*: um esboço de sistematização didática. Recife: Universidade do Recife, 1958.

São distintas as noções de *população*, *nação* e *povo*. A população é uma noção de ordem numérica, de caráter geográfico; representa apenas a presença de indivíduos num Estado, sejam nacionais, sejam estrangeiros, e não deve ser confundida com as noções de Nação e de Povo. A população compreende os cidadãos e os não possuidores dos direitos civis e políticos, sejam estes nacionais ou estrangeiros, ou mesmo classificáveis em outras categorias pouco encontráveis nos tempos atuais, como a dos escravos.

Vale acrescentar que o conceito de cidadania deixou de ser estritamente político para ter um sentido social e ademais variou no tempo. Atualmente, “ora ela é tratada como nacionalidade, ora traz em si juízos de valor, aparecendo associada ao aspecto positivo da vida social do homem, em contraste com a negatividade da não-cidadania, a marginalidade” (FERREIRA, 1993, p. 19). Hoje em dia não se fala, apenas, na cidadania *política*, mas com esta noção ampliada, podemos nos referir a uma cidadania que seja, ao mesmo tempo *civil*, *política* e *social*, deixando de tratar de uma situação abstrata, e partindo para uma referência a posições concretas, a exigências de homens reais, uma concepção mais próxima do marxismo do que do liberalismo dos iluministas.

Assim, pois, a cidadania identifica um indivíduo dentro de uma determinada sociedade. Neste aspecto, se confunde com a noção primeira de nacionalidade e se formaliza com o seu registro de nascimento². O cidadão é um indivíduo que pertence a uma sociedade específica e, dentro desta, a uma determinada classe social. O *não-cidadão* é o indivíduo que vive na marginalidade, que

²Por isso, há preocupação dos governos em ofertar mecanismos que facilitem os registros de nascimento. No Brasil, pela Constituição de 1988, *são gratuitos, para os reconhecidamente pobres, na forma da lei (a) o registro civil de nascimento e (b) a certidão de óbito*, como diz o inciso LXXVI do art. 5º da Constituição de 1988. Mais recentemente, a Lei nº 9.534, de 10/12/1997, determinou que a regra se aplicasse a todos, indistintamente, ao alterar a Lei de Registros Públicos (nº 6.015, de 31/12/1973), dando a seguinte redação ao art. 30:

Art. 30. Não serão cobrados emolumentos pelo registro civil de nascimento e pelo assento de óbito, bem como pela primeira certidão respectiva.

§ 1º Os reconhecidamente pobres estão isentos de pagamento de emolumentos pelas demais certidões extraídas pelo cartório de registro civil. (Os demais parágrafos do art. 30 são operativos).

não tem condições de participar adequadamente do processo de vida social e política e, muito menos, do mecanismo de decisão, especialmente o da escolha do governante.

O conceito atual de cidadania, para Marshall (1988, p. 9), pode ser dividido em três elementos, ou partes, que podem ser denominadas de *civil*, *política* e *social*, e que se impuseram na vida social em épocas sucessivas.

O *elemento civil* é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual.

Por *elemento político* se deve entender o direito de participar no exercício do Poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. As instituições correspondentes são o parlamento e os conselhos de Governo local.

O *elemento social* se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais.

Em princípio, as Constituições modernas estabelecem as cartas de direito, pelas quais se protege os direitos de todos os participantes da população, sejam nacionais (eleitores ou não), sejam estrangeiros residentes no País. A Constituição Brasileira de 1988 inaugura a Declaração de Direitos e Deveres Individuais e Coletivos com o mecanismo assecuratório ora referido³.

³Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes [...].

Importa, ademais, distinguir entre *nação*, grupo de indivíduos de origem homogênea em seus aspectos culturais, e *povo*, parcela dos nacionais que detêm a possibilidade do exercício da decisão política (REIS, 1979, p. 47), como se verá adiante.

Desde que a Democracia é uma expressão conotada à de *povo*, deve haver uma pesquisa sobre o que se entende como *povo*, na Constituição brasileira de 1988.

O primeiro momento em que a expressão *povo* aparece no texto constitucional é no parágrafo único do art. 1º, quando fala que a origem do Poder político do Estado brasileiro está no povo, e diz como este poder é exercido, *verbis*:

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Dita regra, contendo o germe da Democracia semidireta que se explicita no art. 14, modificou a explicitação contida no art. 2º do Código Eleitoral, elaborada em consonância com a Constituição de 1946, onde a ênfase estava na Democracia representativa, e a eleição indireta já existente para o Presidente da República se renunciava para os Governadores dos Estados:

Art. 2º Todo poder emana do povo e será exercido, em seu nome, por mandatários escolhidos, direta e secretamente, dentre candidatos indicados por partidos políticos nacionais, ressalvada a eleição indireta nos casos previstos na Constituição e leis específicas.

No *caput* do artigo se esclarece que o Brasil é uma república federativa, constituída em Estado Democrático de Direito, e apresenta os fundamentos deste⁴.

⁴Art. 1º 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:

- I – a soberania;
- II – a cidadania;
- III – a dignidade da pessoa humana;
- IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

No texto seguinte, o do art. 45, distingue-se a composição da Câmara dos Deputados, formada por representantes do *povo*⁵, daquela do Senado Federal, com representantes dos Estados e do Distrito Federal. Na verdade, a Câmara dos Deputados tem como base de cálculo para a representação de cada circunscrição, não os membros do *povo*, os eleitores, como foi pela EC nº 1 à Constituição de 1967 (Constituição de 1969)⁶, mas toda a população, como sempre ocorreu desde o Império⁷, levando-se em consideração o resultado dos censos demográficos.

O bem geral do *povo* brasileiro é uma das mais importantes missões do Governo, a ponto de haver a exigência constitucional que o Presidente e o Vice-Presidente da República prestem compromisso neste sentido⁸. O mesmo compromisso não está exigido dos congressistas, nem na Constituição, nem nos regimentos das casas respectivas.

A Constituição fala de *população* direta e indiretamente. Indiretamente, quando no *caput* do art. 5º se refere aos brasileiros e estrangeiros residentes no País, como protegidos pelo sistema. Trata igualmente de brasileiros quando fixa as normas relacionadas com a nacionalidade, distinguindo os brasileiros natos dos brasileiros naturalizados⁹. E, dentro do preceito maior de igualdade, diz que não poderão ser estabelecidas distinções entre brasileiros natos e naturalizados, salvo as fixadas na própria Constituição. Ser brasileiro é exigência constitucional para ocupar cargos públicos específicos, como os de membros dos Tribunais Superiores, inclusive do Tribunal de Contas da União, e no que concerne aos cargos públicos em

V – o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

⁵Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

⁶EC nº 1, art. 39, § 2º. O número de deputados por Estado será estabelecido em lei, na proporção dos *eleitores nele inscritos*, conforme os seguintes critérios: [...]

⁷Diz o § 1º do art. 45. O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido em lei complementar, proporcionalmente à *população*...

⁸Art. 78 O Presidente e o Vice-Presidente da República tomarão posse em sessão do Congresso Nacional, prestando o compromisso de manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil.

⁹Art. 12 da Constituição.

geral, a regra de 1988, que os tornava privativos de brasileiros, foi temperada pela EC nº 19, admitindo-se a possibilidade de seu provimento por estrangeiros, na forma da lei.

Cuida também da população quando estabelece a necessidade de uma consulta plebiscitária para a alteração do mapa político, exigindo plebiscito das *populações* interessadas para a alteração, por incorporação, subdivisão, desmembramento ou anexação, de Estados e de Municípios¹⁰. No caso, porém, fala em população interessada, mas quem é consultado é o grupo de eleitores regularmente inscritos perante a Justiça Eleitoral e vinculados à área em questão, e não todos os habitantes das áreas que sofrerão desmembramento ou fusão.

Ainda a Constituição se refere, em várias passagens, às *populações* indígenas, as *populações* urbanas e rurais e fixa como base da representação em todas as Câmaras (salvo o Senado Federal), o tamanho da população.

A *nação*, grupo tipicamente comunitário, é formada de indivíduos dotados, quase sempre, de um conjunto de fatores comuns, de base natural ou cultural, como a raça, a língua, a religião, os costumes. E também pelas tradições de caráter histórico e pelos desejos de realização de objetivos comuns. O sentimento nacional, laço natural criador da comunidade, resulta de um traço de união entre o passado (tradições) e o futuro (as

¹⁰Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. [...]

§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei (redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 12/9/1996).

aspirações, o sonho do futuro partilhado entre os membros do grupo)¹¹.

Daí porque a Constituição, sabiamente, estabeleceu que o ensino da História do Brasil levará em conta as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do *povo brasileiro*¹². E bem assim assegura ao *povo* o direito a viver num meio ambiente equilibrado¹³. No entanto, quando usa a expressão *povo* nessas passagens, está se referindo, no primeiro caso, à *nação*, no segundo, à *população*.

O *povo* é uma parcela do grupo nacional que detém a possibilidade do exercício da decisão política, decisão esta que pode ser tomada dentro ou fora dos parâmetros constitucionais. Daí a necessidade de se fazer, imediatamente, uma distinção entre a *noção política* e a *noção jurídica de povo*.

Dependendo da concepção política adotada especificamente, a *noção de povo* pode se identificar com a totalidade da *Nação*, ou com uma das parcelas que a compõe, uma classe social, como os trabalhadores, por exemplo. Tal parcela é habilitada a exercer o Poder, dentro, fora ou mesmo contra o sistema jurídico existente, interferindo na alteração da ordem jurídica e da mudança dos governantes pelas vias legais e pela via revolucionária.

¹¹O ideal de vida em comum é o elemento mais importante para a sedimentação do sentimento nacional, sobretudo se for levado em conta o fato de existirem Estados compreendendo mais de uma *Nação*, como a *Bélgica* ou o *Canadá*, onde convivem membros de duas origens nacionais; ou a *Suíça*, com nações inteiramente distintas em suas origens raciais, linguísticas, culturais e religiosas. Acresça-se a este grupo os multinacionais representados pela extinta *União Soviética* e pela *Índia*, cada qual com mais de uma centena de nacionalidades, de origens diversas e estágios culturais inteiramente dispares. Não esquecer a união de povos distintos para a formação da *Iugoslávia*, cujo desaparecimento formal veio a causar uma das mais cruentas guerras de fundamento étnico da atualidade.

¹²Art. 242, § 1º.

¹³Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Do ponto de vista jurídico e político, a noção de Povo se relaciona com o grupo que manifesta sua decisão política através do processo legalmente estabelecido, no caso democrático através do sistema de sufrágio. Então, a noção de *Povo* se confunde com a de *Eleitorado*, uma vez que só os eleitores estão aptos a oferecer, pela via legal (eleição, plebiscito, referendo), a decisão política em cada caso (REIS, 1979, p. 46 e ss).

Se bem que, como foi dito, a noção de cidadania é, hoje, muito mais ampla, quando a Carta Magna fala em cidadão vincula o termo à noção política, entendendo como cidadão o nacional inscrito na lista eleitoral.

Há, sempre, além da confusão entre os termos *população*, *nação* e *povo*, que por vezes são utilizados indistintamente, outras mais, com as noções de *eleitor* e de *cidadão*.

A rigor, a expressão constitucional *cidadão* é confundida com a voz *eleitor*, ou seja, somente se considera a noção jurídico-política, e não os demais aspectos da cidadania. Então, quando fala em cidadão, o texto constitucional está se referindo ao nacional devidamente inscrito no corpo eleitoral¹⁴.

Assim, pois, vê-se que qualquer *cidadão* pode defender o patrimônio público através da ação popular prevista no art. 5º, LXXIII¹⁵; ou denunciar desmandos perante o Tribunal de Contas da

¹⁴Em aberto a questão de considerar a noção de cidadania de modo amplo, no que concerne às possibilidades de ação como as ora descritas. Há quem defenda que esse direito de ação é ampliado para atender a todos quantos se enquadrem na noção sociológico-política de cidadão, enquanto outros permanecem fiéis ao entendimento de que os cidadãos, no caso, são apenas os que possam provar a condição de eleitor em dia com as obrigações eleitorais, grupo no qual se encontra o Autor destas linhas,

¹⁵Art. 5º [...] LXXIII – 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.

União¹⁶; pode ser chamado a depor perante Comissão do Congresso Nacional ou de suas Casas¹⁷.

O eleitor é o nacional e cidadão formalmente alistado e inscrito no Corpo Eleitoral – ou eleitorado. Não podem participar do corpo eleitoral, por exemplo, os estrangeiros¹⁸. Nos Municípios, a eleição de Prefeito e de Vice-Prefeito pode ocorrer em dois turnos, quando a comunidade contar mais de duzentos mil eleitores¹⁹. E cinco por cento do eleitorado municipal tem direito à iniciativa legislativa popular²⁰.

Já no âmbito nacional, a iniciativa legislativa popular é dada a 1% do eleitorado nacional²¹.

Finalmente, os Constituintes pensaram na necessidade de que todos os cidadãos tivessem conhecimento do texto da Constituição de 1988, determinando a distribuição deste a todos os cidadãos brasileiros²².

¹⁶Pelo § 2º do art. 74, no sistema de controle das finanças públicas, 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.

¹⁷No § 2º do art. 58 diz que às comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, em razão de matéria de sua competência, cabe (V) solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão.

¹⁸Art. 14. [...] § 2º Não podem alistar-se como *eleitores* os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.

¹⁹II – eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas às regras do art. 77 no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores.

²⁰XIII – iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado (Item renumerado pela Emenda Constitucional nº 1, de 31/3/1992).

²¹Art. 61, § 2º A iniciativa popular 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.

²²No art. 64 do ADCT se determina que a 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,

REFERÊNCIAS

FERREIRA, Nilda Teves. *Cidadania, uma questão para a educação*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993. p. 19.

MARSHALL, T. H. *Cidadania e classe social*. Brasília: Fundação Projeto Rondon, 1988. p. 9. (Leituras sobre cidadania, v. 1).

REIS, Palhares Moreira. *Condições para o exercício do sufrágio*: um esboço de sistematização didática. Recife: Universidade do Recife, 1958.

_____. *As eleições indiretas no Brasil*. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1999. p. 599 e ss. (Fundamentos da Ciência Política, 2).

_____. *O estado e seu ordenamento jurídico*. 2. ed. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1979. p. 47. (Fundamentos da Ciência Política, 3).

_____. *Teoria dos regimes políticos*. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1982. p. 71. (Fundamentos da Ciência Política, 4).

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.