

Verbetes Conceituais

Cidadania

Adalberto Cardoso¹ 

¹Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, IESP – UERJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

E-mail: acardoso@iesp.uerj.br

DOI: [10.17666/ebcs.2026.007](https://doi.org/10.17666/ebcs.2026.007)

PREÂMBULO

A cidadania é uma das noções centrais da vida política moderna. Ela designa, ao mesmo tempo, um pertencimento, um estatuto jurídico, um conjunto de direitos, uma forma de participação política e uma expectativa de reconhecimento social. Ser cidadão significa habitar um território e estar submetido às leis de um Estado e, também, participar, em maior ou menor medida, de uma comunidade política, ter direitos reconhecidos, deveres definidos e algum grau de capacidade para intervir nos destinos coletivos. Por isso, a história da cidadania é inseparável da história das formas de organização do poder, das lutas por direitos e dos modos pelos quais diferentes sociedades definiram quem pertence plenamente à comunidade política e quem permanece à sua margem.

A experiência histórica mostra que a cidadania nunca foi uma condição universal desde sua origem. Ao contrário, ela nasceu como privilégio restrito, associado a certos grupos e negado a muitos outros. Seu desenvolvimento pode ser lido como uma longa história de ampliação, conflito e redefinição. De um estatuto limitado a homens livres em cidades antigas, a cidadania passou a indicar direitos civis, políticos e sociais reconhecidos em sociedades nacionais modernas. Mas essa ampliação jamais foi linear. Em diferentes momentos, direitos foram conquistados, restringidos, retirados, suspensos ou subordinados a critérios de classe, gênero, raça, propriedade, nacionalidade, trabalho ou pertencimento religioso. A cidadania, portanto, é uma construção histórica.

SUMÁRIO

- | | |
|---|--|
| 1. Pólis e civitas | 6. Cidadania no Brasil |
| 2. Medievo | 7. Pós-abolição, racismo e cidadania civil |
| 3. Cidadania moderna | 8. Estadania? |
| 4. Cidadanias | 9. Ditadura e além |
| 5. Cidadania, direitos humanos e reconhecimento | 10. Conclusão |
| | 11. Referências bibliográficas |

Aprovado em: 28/07/2026

Editor(a) responsável: Mariana Chaguri



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Enciclopédia Brasileira de Ciências Sociais (EBCS). ANPOCS, 007 - 2026

1. Pólis e civitas

A palavra “cidadania” remete à tradição latina de *civitas*, isto é, a cidade ou comunidade política. No entanto, a experiência que costuma ser tomada como uma das matrizes históricas da cidadania ocidental encontra-se na Grécia antiga, sobretudo nas cidades-Estado, as *pólis*. Em Atenas, particularmente no período clássico, o cidadão era aquele que participava da vida pública, deliberava sobre os assuntos da cidade, podia ocupar cargos, votar em assembleias e integrar tribunais. A cidadania era, nesse sentido, uma prática ativa, que não se reduzia à posse de direitos individuais, mas envolvia participação direta nos assuntos comuns.

A cidadania grega, contudo, era profundamente excludente. A liberdade política dos cidadãos apoiava-se, em boa medida, na exclusão de muitos outros da comunidade cívica. A democracia ateniense, frequentemente celebrada como origem da participação política, era também uma ordem social fundada na separação rigorosa entre aqueles que podiam deliberar e aqueles que sustentavam a cidade sem participar de suas decisões. Os metecos, do grego *métoikos*, ou “aquele que vive junto”, são bons exemplos dessa segregação. Eram estrangeiros residentes, que mesmo vivendo de forma estável na cidade, não eram cidadãos. Em Atenas, por exemplo, podiam exercer atividades econômicas como comércio, artesanato, finanças e serviços especializados. Muitos deles eram essenciais para a vida urbana e econômica da pólis, mas não tinham direitos políticos: não podiam votar na assembleia, ocupar magistraturas, nem participar plenamente das decisões da cidade (Whitehead, 1977). Mulheres, escravizados e grande parte da população não eram cidadãos. A cidadania surgia, assim, como pertencimento ativo a uma comunidade política, mas apenas para uma minoria.

Em Roma, a cidadania ganhou feições distintas. Se na pólis grega ela estava associada à participação direta na deliberação política, em Roma ela passou a designar de modo mais forte um estatuto jurídico. Ser cidadão romano significava estar protegido por um conjunto de direitos reconhecidos pelo direito romano, incluindo direitos de propriedade, casamento, recurso jurídico e proteção legal. A cidadania romana expandiu-se ao longo do tempo, acompanhando a incorporação de povos, cidades e territórios ao domínio de Roma. Essa expansão ocorreu por meio de concessões individuais e coletivas, pela integração de elites locais e comunidades provinciais e, finalmente, por uma medida de alcance imperial. Ela culminou, em 212 d.C., com a Constituição Antoniniana, promulgada pelo imperador Caracala, que estendeu a cidadania romana à quase totalidade dos habitantes livres do Império, ressalvadas algumas exceções, como a dos *dediticii*, indivíduos que capitulavam diante de Roma depois de uma guerra (Lavan, 2016).

Essa ampliação, contudo, não correspondeu a uma ampliação equivalente da participação política. No contexto imperial romano, a cidadania não se fundava na soberania popular nem na igualdade de intervenção dos cidadãos nas decisões coletivas. Seu sentido principal era jurídico e político-administrativo, isto é, ela integrava populações diversas a uma ordem legal comum, reconhecida pelo poder imperial, e definia uma forma de pertencimento mediada pelo direito romano. A própria noção de *civitas* exprimia essa dupla dimensão, visto que remetia tanto à comunidade política dos cidadãos, quanto à condição jurídica que vinculava os indivíduos à ordem romana. Assim, a cidadania não estava associada apenas à

participação direta na vida da cidade, como na experiência da pólis, sendo também uma condição jurídica reconhecida por uma ordem política territorialmente mais ampla. Essa dimensão seria decisiva para a tradição posterior, especialmente para o pensamento moderno sobre direitos civis, igualdade perante a lei e proteção dos indivíduos contra arbitrariedades.

2. Medieval

Com a crise do mundo antigo e a formação das sociedades feudais europeias, a cidadania perdeu a centralidade que tivera nas experiências clássicas. Na Idade Média, as relações sociais e políticas passaram a organizar-se predominantemente por vínculos pessoais de dependência, hierarquia, proteção e obrigação. A ordem feudal não se estruturava em torno de cidadãos iguais perante uma lei comum, mas de posições desiguais em uma sociedade estamental. Senhores, vassalos, clérigos, servos e corporações urbanas ocupavam lugares distintos, definidos por privilégios, deveres, jurisdições particulares e vínculos de dependência. A maioria da população, especialmente os servos, não dispunha de direitos políticos (Duby, 1982).

Isso não significa que todas as formas de vida urbana e participação coletiva tenham desaparecido. Como mostrou Max Weber em sua análise da cidade ocidental – na seção 7 de seu monumental *“Economia e Sociedade”* –, as cidades medievais puderam constituir espaços relativamente autônomos em relação à ordem senhorial, dotados de mercados, jurisdições próprias, associações corporativas e formas de autogoverno comunal. Nelas, o pertencimento urbano produzia direitos, obrigações e identidades coletivas específicas, distintas da condição servil predominante no mundo rural. No entanto, essa experiência não restaurava a cidadania antiga, nem antecipava uma cidadania universal. Tratava-se, antes, de uma forma localizada e corporativa de pertencimento cívico, fundada em privilégios, estatutos municipais, corporações de ofício e liberdades urbanas particulares, como bem documentou Marc Bloch no seu clássico *“A sociedade feudal”*.

Em outras palavras, a cidadania, como princípio geral de igualdade política, não organizava a sociedade. O que predominava era uma ordem de privilégios e deveres diferenciados, na qual os direitos derivavam do estatuto social, da posição corporativa, da religião ou da submissão a um senhor. Nesse sentido, na Idade Média não houve um completo desaparecimento de toda forma de pertencimento político, mas uma profunda transformação da tradição cidadã antiga.

3. Cidadania moderna

A cidadania moderna começou a ser desenhada a partir de intensas transformações da ordem medieval. A formação dos Estados territoriais, o fortalecimento das monarquias, a expansão do comércio, a Reforma e o Iluminismo alteraram progressivamente as bases do pertencimento político. Esse processo não foi simples nem uniforme, tampouco pode ser reduzido às revoluções dos séculos XVII e XVIII. Como mostrou Tocqueville no seu clássico *“O*

Antigo Regime e a Revolução”, muitas instituições que os contemporâneos atribuíram à Revolução Francesa vinham sendo preparadas lentamente no interior da própria monarquia, especialmente a centralização administrativa e sua uniformização, bem como o enfraquecimento dos corpos intermediários. Na Inglaterra, a tradição parlamentar, os conflitos em torno dos limites do absolutismo e documentos como o *Bill of Rights*, de 1689, contribuíram para a contenção do poder monárquico e para a afirmação de direitos. Na América do Norte, a independência das colônias inglesas e a Constituição dos Estados Unidos formularam princípios de representação, liberdade e governo limitado, embora restritos por critérios de propriedade, gênero, raça e escravidão (Wood, 1993). Na França, esse longo processo adquiriria feição por muito tempo tomada como “clássica”, com a Revolução de 1789 e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

A Declaração estabeleceu igualdade perante a lei, liberdade, propriedade, segurança e resistência à opressão como direitos fundamentais. Ao afirmar que a soberania residia na nação, ela deslocou a legitimidade política da pessoa do rei para o corpo dos cidadãos (Baker, 1990). A cidadania moderna passou a ser formulada, assim, em associação com a ideia de direitos universais e à noção de que os indivíduos, enquanto membros da nação, eram iguais perante a lei. Desde então, ser cidadão passou a significar participar de uma comunidade política nacional fundada, ao menos em princípio, na igualdade jurídica.

No entanto, aqui também a universalidade era limitada. As mulheres permaneceram excluídas da cidadania política plena; os pobres foram frequentemente impedidos de votar por exigências de renda, propriedade ou alfabetização; e milhões de pessoas escravizadas nas Américas foram privadas da própria condição de sujeitos de direito. Além disso, populações classificadas e hierarquizadas por critérios de cor, origem, religião ou pertencimento colonial continuaram submetidas a formas legais e sociais de subordinação (Hunt, 2009). A França dos direitos do homem e do cidadão manteve por anos a escravidão em suas colônias. Aboliu-a durante a Revolução, em 1794, apenas para restabelecê-la sob Napoleão, em 1802. A independência dos Estados Unidos, por sua vez, conviveu com a escravidão e com a exclusão política de mulheres, indígenas, negros escravizados e, em muitos casos, homens pobres. As potências europeias que proclamavam direitos em seus territórios metropolitanos mantinham dominação colonial em outras partes do mundo. A modernidade emergente produziu, portanto, uma tensão constitutiva: proclamou a universalidade dos direitos, mas restringiu concretamente sua aplicação (Heater, 2004).

4. Cidadanias

Movimentos operários, socialistas, republicanos, feministas, anticoloniais e abolicionistas passaram a disputar o sentido da cidadania. Assim, a luta por sua ampliação atravessou o século XIX e o início do século XX. Nesse ponto pode ser produtivo trazer a contribuição de Thomas H. Marshall e alguns de seus críticos. Em seu curto, mas clássico ensaio intitulado *“Citizenship and Social Class”*, publicado originalmente em 1950, Marshall propôs compreender a cidadania moderna como composta por três dimensões: direitos civis, direitos políticos e direitos sociais (Marshall, 1950/1967). Os direitos civis envolveriam liberdades individuais,

propriedade, contrato, acesso à justiça e igualdade perante a lei. Os direitos políticos diriam respeito à participação no exercício do poder, sobretudo por meio do voto e da representação. Os direitos sociais, por sua vez, envolveriam o direito a um mínimo de bem-estar, segurança econômica, educação e participação na herança social da comunidade.

Marshall reconstruiu essa trajetória a partir da experiência inglesa. Em sua interpretação, os direitos civis teriam se consolidado no século XVIII, os direitos políticos no século XIX e os direitos sociais no século XX, especialmente com o desenvolvimento do Estado de bem-estar social. Sua análise tornou-se uma referência incontornável porque mostrou que a cidadania não se reduz à igualdade formal. Para que os indivíduos sejam cidadãos de fato, é necessário que tenham condições sociais mínimas para exercer sua liberdade e participar da vida coletiva.

A força da formulação de Marshall está em vincular cidadania e desigualdade social. A cidadania moderna introduziria um princípio de igualdade em sociedades capitalistas marcadas por desigualdades de classe. Ela não eliminaria automaticamente as desigualdades produzidas pelo mercado, mas criaria direitos que limitam seus efeitos e estabelecem um patamar comum de pertencimento social. O Estado de bem-estar social europeu, especialmente no pós-guerra, teria expressado essa tentativa de compatibilizar capitalismo, democracia e direitos sociais.

A leitura de Marshall, contudo, recebeu inúmeras críticas. Para alguns, sua sequência histórica (direitos civis, depois políticos, depois sociais) teria caráter excessivamente evolucionista, integrador e normativo, ao procurar generalizar o caso inglês. Ao contrário, a construção da cidadania seria resultado de conflitos sociais intensos, disputas políticas e transformações institucionais frequentemente descontínuas (Giddens, 2001). Marshall tenderia, assim, a apresentar como evolução pacífica aquilo que, historicamente, foi produto de lutas sociais e confrontos renhidos entre classes. A cidadania não seria a expressão natural de um progresso moral da sociedade inglesa, mas um resultado contingente das relações de poder.

Além disso, Giddens argumenta que Marshall teria subestimado o papel do Estado e da formação do sistema capitalista moderno na constituição da cidadania. A narrativa marshalliana sugeriria que os direitos sociais funcionam como corretivos externos às desigualdades de mercado, promovendo integração social e coesão nacional. Giddens, porém, insiste que a expansão dos direitos sociais está umbilicalmente ligada à consolidação administrativa do Estado-nação moderno, à organização institucional do capitalismo industrial e aos conflitos políticos associados à formação das classes trabalhadoras. Desse modo, os direitos sociais não representariam simplesmente uma humanização do capitalismo, mas também mecanismos de regulação política das tensões sociais.

De todo modo, a distinção entre direitos civis, políticos e sociais tornou-se ferramenta poderosa e incontornável na análise das diversas formas da cidadania, em diferentes contextos nacionais.

5. Cidadania, direitos humanos e reconhecimento

No século XX, a cidadania foi ampliada também no plano internacional. Após a Segunda Guerra Mundial e a experiência do nazismo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948 (da qual o Brasil é signatário), afirmou um conjunto de direitos inerentes a todos os seres humanos, independentemente de nacionalidade, raça, sexo, religião ou condição social. A linguagem dos direitos humanos não substituiu a cidadania nacional, mas a tensionou. A partir de então, os Estados passaram a ser julgados também por padrões internacionais de proteção da pessoa humana. A cidadania moderna passou a conviver com uma gramática mais ampla de direitos universais.

Ao mesmo tempo, a segunda metade do século XX repôs em outros termos as sempre disputadas ideias e práticas da cidadania. O movimento pelos direitos civis nos Estados Unidos, as lutas feministas, os movimentos anticoloniais, os movimentos indígenas, os movimentos negros, os movimentos de trabalhadores e, mais recentemente, as lutas por reconhecimento de diversidade sexual e de gênero ampliaram o significado da cidadania (Honneth, 2003). Cidadão deixou de ser apenas o indivíduo abstrato, formalmente igual perante a lei. A cidadania passou a envolver também combate a formas estruturais de discriminação e democratização efetiva das instituições.

Essa rápida trajetória histórica, telegráfica como requer o espaço disponível, revela que a cidadania, como a concebemos hoje, combina três dimensões. A primeira é jurídica: ser cidadão é ter direitos reconhecidos e garantidos por uma ordem legal. A segunda é política: ser cidadão é participar, direta ou indiretamente, das decisões coletivas. A terceira é social: ser cidadão é ter condições materiais e simbólicas de pertencimento à comunidade. Essas dimensões podem avançar juntas, mas frequentemente se desenvolvem de forma desigual. Em muitos países, há direitos políticos sem direitos sociais robustos; em outros, direitos sociais foram concedidos sem plena participação política; em outros, ainda, a igualdade legal convive com violência cotidiana, discriminação e exclusão.

6. Cidadania no Brasil

A luta pela cidadania no Brasil não seguiu o modelo inglês descrito por Marshall. Tampouco pode ser entendida como simples atraso em relação a uma trajetória europeia tomada como normal. Trata-se de uma formação histórica própria, marcada pela escravidão, pela fragilidade dos direitos civis, pela incorporação seletiva dos trabalhadores e pela persistência de profundas desigualdades de classe, raça, gênero e região. A questão central não é perguntar por que o Brasil demorou a realizar uma cidadania supostamente já pronta em outros contextos, mas compreender como a cidadania foi construída em uma sociedade cuja ordem social se organizou, durante séculos, pela negação sistemática da igualdade civil.

No período colonial, a organização da vida social e política não se fundava na figura do cidadão, mas em vínculos de sujeição à monarquia portuguesa, hierarquias de condição jurídica, pertencimentos locais e privilégios corporativos. A sociedade colonial era estruturada pela dominação metropolitana, pela escravidão africana, pela subordinação dos povos indígenas, pela desigualdade entre livres, libertos e escravizados, pelo patriarcalismo e pela presença normativa da religião católica. Havia formas de participação local, especialmente

nas câmaras municipais e em redes de poder ligadas à propriedade, à posição social, à cor e ao prestígio familiar. No entanto, essas formas não constituíam uma cidadania igualitária, elas eram, antes, modalidades restritas de participação de elites locais em uma ordem hierárquica, escravista e corporativa.

Em seu clássico *“Populações Meridionais do Brasil”*, de 1920, Oliveira Vianna chamou atenção para o peso da grande propriedade rural, do poder privado dos senhores locais e da fragilidade ou mesmo ausência de formas de solidariedade pública na formação social brasileira. Sem assumir seus pressupostos normativos, é possível reter de sua análise a intuição de que a passagem à ordem constitucional não poderia, por si só, converter súditos, dependentes, agregados, homens livres pobres, libertos e escravizados em cidadãos iguais perante a lei.

Na verdade, os homens livres pobres não estavam simplesmente fora da escravidão, como se constituíssem uma esfera social plenamente livre ao lado do mundo dos cativos. A ordem escravocrata estruturava também as relações entre livres. A dependência em relação aos grandes proprietários, a escassez de meios autônomos de sobrevivência, a instabilidade dos vínculos sociais e a presença recorrente da violência conformavam uma sociabilidade na qual a condição jurídica de livre não se traduzia em cidadania efetiva.

A independência, em 1822, rompeu o vínculo colonial e criou um Estado soberano, mas não eliminou essas hierarquias. A Constituição imperial de 1824 instituiu uma ordem constitucional monárquica, reconheceu direitos civis e políticos para os cidadãos brasileiros e estabeleceu instituições representativas. Havia eleições, Parlamento, partidos, imprensa, debates públicos e linguagem constitucional. No entanto, a nova ordem preservou a escravidão, restringiu fortemente a participação política e organizou a cidadania segundo critérios de liberdade, renda, sexo e posição social (Lynch, 2024).

A especificidade brasileira, pois, não estava no voto censitário, na exclusão das mulheres ou na participação política restrita, características comuns a muitas sociedades ocidentais do século XIX. O traço distintivo estava na articulação entre instituições liberais, escravidão duradoura e mandonismo local. A monarquia constitucional conviveu com uma ordem social em que milhões de pessoas eram juridicamente propriedade de outras, em que os libertos carregavam o estigma da escravidão, em que os pobres livres dependiam frequentemente da proteção de senhores e potentados, e em que a violência privada e estatal regulava as fronteiras da obediência social.

Além da violência entre os homens livres, havia a violência dos potentados locais e do Estado contra os escravizados e a população pobre de uma cidade como o Rio de Janeiro, como mostrou Tom Holloway em seu *“Polícia no Rio de Janeiro. Repressão e resistência numa cidade do século XIX”*, de 1997. A vida civil, pois, era vazada por violência institucional e entre os próprios “cidadãos”, impedindo que se fale em cidadania civil na Colônia ou no Império, ao menos para a maioria da população (escravizados, libertos e livres).

Por isso, a cidadania imperial deve ser entendida como uma cidadania estreita, dependente e escravista. Estreita porque era limitada a uma parcela diminuta da população; dependente porque mesmo entre os homens livres seu exercício era filtrado por relações de favor, tutela, patronagem e coerção; e escravista porque a própria existência da escravidão negava a milhões de pessoas a condição elementar de sujeitos de direito e contaminava o

conjunto da vida civil. Não se tratava apenas de uma contradição externa entre liberalismo e escravidão, como se as instituições políticas modernas estivessem simplesmente sobrepostas a uma sociedade arcaica. Tratava-se de uma forma histórica específica de liberalismo escravista, na qual direitos, representação e Constituição coexistiam com a negação cotidiana da liberdade civil para grande parte da população.

A Abolição da escravidão, em 1888, e a Proclamação da República, em 1889, poderiam ter inaugurado uma cidadania mais ampla. No entanto, isso não ocorreu. A República eliminou o voto censitário, mas excluiu analfabetos, mulheres, soldados rasos e religiosos sujeitos a voto de obediência. Em 1920, cerca de 65% da população brasileira de 15 anos ou mais era analfabeta. Como as mulheres, embora correspondessem a praticamente metade da população, também estavam excluídas do voto, a restrição era ainda mais ampla. Considerando que aproximadamente 27% das mulheres adultas eram alfabetizadas, pode-se estimar que cerca de 78% a 79% da população de 15 anos ou mais estava excluída da cidadania eleitoral apenas por dois critérios: o analfabetismo e o sexo (dados oriundos de estatísticas históricas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP). Além disso, a Primeira República foi marcada pelo poder das oligarquias regionais, pelo coronelismo, pela fraude eleitoral e pela violência privada. A cidadania política existia formalmente, mas seu exercício era controlado por elites locais, o que tornava impossível falar-se em soberania popular.

7. Pós-abolição, racismo e cidadania civil

Algumas leituras hoje clássicas sobre a construção da cidadania no Brasil, como a de Carvalho (2001), tendem a subestimar o peso do racismo na construção da cidadania pós-abolição. A República nasceu sem escravidão formal, mas, como reconhece Carvalho, não produziu uma política efetiva de incorporação dos libertos e de seus descendentes à comunidade de cidadãos. Ao contrário, a exclusão escolar, a repressão policial, a criminalização da pobreza, as barreiras ao acesso à terra e à representação política reproduziram desigualdades raciais profundas. Isto é, a ausência de critérios explicitamente raciais na definição legal da cidadania não significou igualdade racial efetiva. Significou, muitas vezes, que o racismo, um dos substratos da desigualdade racial, pôde operar por meio de mecanismos aparentemente universais, como alfabetização, propriedade, endereço, reputação moral e controle policial.

Desse ponto de vista, a cidadania brasileira do pós-abolição foi marcada por uma dupla negação. De um lado, negou cidadania política à maioria da população por meio da exclusão dos analfabetos, das mulheres e de outros grupos. De outro, negou cidadania civil substantiva à população pobre, submetida à violência, à precariedade material e à suspeição permanente e, no caso da população negra, ao racismo que, na verdade, atravessou toda a história brasileira no pós-escravidão e segue presente (Santos, 2022). A República ampliou formalmente o vocabulário da cidadania, mas preservou mecanismos sociais, jurídicos e policiais que mantiveram grande parte da população fora de uma experiência efetiva de igualdade, numa clara herança da ordem escravista.

8. Estadania?

Nesse quadro, a trajetória brasileira não pode ser lida como variação tardia do modelo descrito por Marshall. Desde cedo, a ordem constitucional brasileira reconheceu direitos políticos, mas de forma extremamente restrita e instável; os direitos civis permaneceram muito longe do horizonte efetivo das maiorias subalternas; e os direitos sociais se consolidaram, sobretudo no século XX, de modo especialmente dependente da regulação estatal. Mas essa constatação não autoriza concluir que a cidadania social tenha sido concedida de cima para baixo, como se os trabalhadores tivessem sido incorporados passivamente por um Estado demiúrgico. Essa leitura, presente em parte da sociologia e da ciência política brasileiras dos anos 1960 e 1970, foi duramente revista pela história social do trabalho a partir dos anos 1980, que recolocou os trabalhadores como sujeitos de organização, conflito, reivindicação e invenção política, tendo como estudo fundador o de Paoli et al. (1983).

Essa revisão crítica permite também reler os limites da interpretação hoje clássica de José Murilo de Carvalho, especialmente sua noção de “estadania”. A noção designa uma forma de pertencimento político em que a relação dos indivíduos com os direitos é mediada fortemente pelo Estado, em lugar de resultar de participação autônoma e contínua da sociedade civil. Os direitos aparecem como concessões estatais, distribuídas de cima para baixo. Nessa leitura, o Estado surge como grande organizador da cidadania, mas também como seu limite: incorpora setores, reconhece grupos, regula direitos e distribui benefícios, ao mesmo tempo em que mantém ampla parcela da população à margem de direitos civis e políticos efetivos.

Ora, a legislação trabalhista, a previdência social, a Justiça do Trabalho, o salário-mínimo, a carteira profissional e, mais tarde, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) foram instituídos pelo Estado, mas não nasceram no vazio. Na sua origem – ou seja, nas décadas da Primeira República –, encontramos associações mutualistas, imprensa operária, sindicatos organizando mobilizações anarquistas, socialistas, comunistas, trabalhistas e católicas, disputas judiciais e pressões cotidianas no mundo do trabalho, incluindo inúmeras greves. O Estado varguista iniciado em 1930 selecionou, hierarquizou, disciplinou e enquadrando essas demandas, ao mesmo tempo em que incorporou parte delas em uma nova arquitetura institucional de direitos. A cidadania social brasileira foi, assim, simultaneamente conquista, regulação e controle.

Essa distinção é fundamental para evitar ou ao menos matizar uma imagem comum, elitista da cidadania brasileira. Os direitos sociais não foram simples dádivas estatais, ainda que tenham sido traduzidos juridicamente por um Estado fortemente centralizador e autoritário, como foi o Estado Novo varguista. Eles foram o resultado contraditório de lutas sociais que antecederam 1930 e continuaram depois dele, mas foram institucionalizados sob formas seletivas, corporativas e ocupacionais. Trata-se, portanto, de compreender como conflitos sociais reais foram processados por um Estado que reconhecia direitos ao mesmo tempo que limitava a autonomia sindical, definia categorias legítimas de trabalhadores e excluía amplas parcelas da população.

É nesse quadro que o conceito de “cidadania regulada”, formulado por Wanderley Guilherme dos Santos (1979), no seu também clássico “Cidadania e Justiça”, ganha força analítica. Ele denota, justamente, que a cidadania social brasileira não se expandiu de modo

universal, mas segundo critérios ocupacionais e legais definidos pelo Estado. O acesso aos direitos sociais dependia do pertencimento a ocupações reconhecidas e regulamentadas. O cidadão pleno, no campo dos direitos sociais, era o trabalhador inserido em uma ocupação legalmente reconhecida, portador de carteira de trabalho e vinculado ao sistema previdenciário correspondente. Por isso, o mercado de trabalho urbano tornou-se uma das portas principais de acesso à cidadania social. E, também, por isso, a cidadania incorporava alguns e excluía muitos: trabalhadores rurais, empregados domésticos, autônomos, desempregados e grande parte dos pobres urbanos ficavam fora do sistema ou nele entravam de modo precário.

Essa interpretação ajuda a compreender a centralidade simbólica e material da carteira de trabalho no Brasil. Mais do que um documento funcional, ela representava reconhecimento, pertencimento e dignidade. Ter carteira assinada significava estar dentro de um universo de direitos: férias, descanso semanal, aposentadoria, proteção contra acidentes, salário-mínimo, Justiça do Trabalho. Para milhões de trabalhadores, a cidadania social não aparecia como direito universal da pessoa, mas como efeito da inserção formal no mundo do trabalho.

Se isso é verdade, em Cardoso (2019) mostro que a regulação trabalhista brasileira não deve ser vista apenas como mecanismo de exclusão, embora a exclusão tenha sido profunda e persistente. Ela também ajudou a construir uma promessa de integração social pelo trabalho protegido. A sociedade brasileira constituiu, ao longo do século XX, uma espécie de horizonte normativo em torno do emprego formal, da carteira assinada e dos direitos trabalhistas. Mesmo quando grande parte dos trabalhadores estava fora desse padrão, era ele que definia a expectativa legítima de inclusão.

Essa qualificação permite superar uma possível leitura unilateral da cidadania regulada. Se, de um lado, ela foi seletiva e excludente, de outro produziu uma gramática social poderosa, na qual o emprego formal se tornou o principal caminho imaginado para a dignidade, a estabilidade socioeconômica e o reconhecimento. A cidadania regulada era, ao mesmo tempo, uma cidadania restrita e uma cidadania prometida. Ela excluía no presente, mas oferecia um horizonte de incorporação futura para aqueles que aspiravam entrar no mundo protegido dos direitos do trabalho. Mais importante do que isso: os trabalhadores precisaram lutar muito (nos sindicatos, nos locais de trabalho, nas ruas e na Justiça do Trabalho) para fazer valer os direitos inscritos na CLT. Luta renhida, diuturna, que, paradoxalmente, contribuiu para consolidar a ordem estatal brasileira em um de seus pontos mais sensíveis: as leis regulando a exploração do trabalho, núcleo duro da acumulação capitalista.

Por outras palavras, ao buscar fazer valer os direitos inscritos na lei, os trabalhadores reforçaram a legitimidade de uma ordem institucional que reconhecia direitos, mas o fazia de maneira seletiva, segmentada, excludente e produtora de desigualdades. O país construiu instituições trabalhistas relativamente robustas para uma parte da força de trabalho, mas nunca universalizou plenamente o assalariamento protegido. A informalidade, o trabalho doméstico, o trabalho rural precário e múltiplas formas de inserção instável permaneceram estruturais. Daí a tensão permanente entre a promessa integradora dos direitos (ou da cidadania social), que adquiriu feição utópica, e a realidade hodierna, marcada por insegurança e vulnerabilidade para a maioria dos ocupados.

9. Ditadura e além

A ditadura militar, instaurada em 1964, acrescentou novas camadas a essa trajetória. De um lado, houve expansão de certos direitos sociais e previdenciários, inclusive com a incorporação gradual de trabalhadores antes excluídos, como os rurais. De outro, os direitos políticos foram duramente restringidos e os direitos civis violados de maneira sistemática. A cidadania brasileira mostrou novamente sua combinação desigual: alguma ampliação social podia coexistir com repressão política, censura, tortura e supressão de liberdades. A cidadania não avançava como conjunto integrado de direitos, mas de forma fragmentada e contraditória (Carvalho, 2001).

A Constituição de 1988 rompeu, nesse sentido, com o núcleo mais restritivo da cidadania regulada. Ao organizar a seguridade social em torno de saúde, previdência e assistência, ela deslocou parte da proteção social do vínculo ocupacional para a condição de cidadania (Fleury, 1994). O Sistema Único de Saúde (SUS) é talvez o exemplo mais forte dessa mudança: o acesso à saúde deixou de depender da contribuição previdenciária ou da inserção formal no mercado de trabalho, passando a ser definido constitucionalmente como direito de todos e dever do Estado. A assistência social, especialmente depois da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), também ampliou a proteção para além do emprego, ao se constituir como política de seguridade social não contributiva.

No entanto, a universalização constitucional não eliminou os problemas históricos. Os direitos civis continuam desigualmente distribuídos: a violência policial, o racismo, a desigualdade no acesso à justiça, a precariedade das prisões e a insegurança cotidiana nas periferias mostram que a igualdade perante a lei permanece incompleta. Os direitos políticos foram ampliados com o sufrágio universal, mas convivem com desigualdades de informação, de financiamento de trajetórias políticas e de influência ante as agências do Estado. Os direitos sociais avançaram, mas são pressionados por restrições fiscais, desigualdades federativas, informalidade persistente e crises econômicas recorrentes, como debatido na obra *Trajeto das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos (2015)* organizada por Marta Arretche.

Além disso, as transformações recentes do mundo do trabalho trazem novos problemas para a construção da cidadania. A expansão da informalidade, da terceirização, da pejetização, do trabalho por plataformas e de formas intermitentes de ocupação minam o modelo de cidadania construído em torno do emprego formal. Se, durante boa parte do século XX, a carteira assinada foi o principal passaporte para a cidadania social, o que acontece quando parcelas crescentes da população trabalham fora da relação salarial protegida? Como garantir direitos sociais quando o assalariamento formal deixa de oferecer um horizonte plausível de incorporação universal?

Essas perguntas mostram a atualidade do debate sobre cidadania regulada. A Constituição de 1988 reduziu a dependência da cidadania social em relação ao vínculo ocupacional, mas não a eliminou. Os direitos do trabalho continuam a constituir um núcleo central da cidadania social brasileira, embora esse núcleo esteja cada vez mais tensionado. Trabalhadores informais, plataformizados ou intermitentes contribuem para a produção de riqueza, mas frequentemente permanecem fora dos mecanismos clássicos de proteção. A

promessa integradora dos direitos do trabalho torna-se mais difícil de realizar quando o próprio trabalho se torna instável, fragmentado e desprotegido (Cardoso, 2019).

Não se trata, obviamente, de defender o retorno ao passado trabalhista. A cidadania regulada foi importante, mas sempre excluiu muitos. O desafio contemporâneo é preservar o princípio da proteção social associado ao trabalho sem reproduzir sua forma seletiva e ocupacionalmente restrita. Isso implica pensar direitos vinculados ao trabalho em sentido amplo, e não apenas ao emprego formal; implica também fortalecer direitos universais independentes da posição no mercado de trabalho, como saúde, assistência, educação, moradia, transporte, segurança e acesso a renda.

10. Conclusão

A construção da cidadania no Brasil remete à tensão permanente entre promessa universalista, exclusão social e regulação seletiva. A linguagem constitucional dos direitos conviveu com a escravidão, o poder privado, o racismo, a fragilidade da igualdade civil, a participação política restrita e a institucionalização seletiva da proteção social. Em 1988, a cidadania foi constitucionalmente universalizada, mas sua realização concreta permaneceu atravessada por desigualdades históricas, informalidade persistente, diferenças territoriais e raciais e violência cotidiana. Não se trata, portanto, de uma sequência de atrasos diante de um modelo externo, mas de uma trajetória específica de construção de direitos em uma sociedade marcada por desigualdades profundas e multidimensionais e pela seletividade das instituições.

Como procurei sugerir, a cidadania brasileira se constrói para além do Estado, ainda que tendo nele o ponto de condensação dos direitos conquistados. Ela não pode ser corretamente compreendida sem levar em conta movimentos sociais, associações de moradores, sindicatos, movimentos negros, feministas, indígenas, sem-terra, sem-teto e organizações populares de um modo geral. Esses atores contestaram a cidadania restrita e reivindicaram o direito a ter direitos, além de mostrarem que a cidadania é também prática social e conflito, não apenas estatuto legal.

Na verdade, a trajetória histórica mais ampla, da pólis grega à cidadania social moderna, deixa claro que a cidadania sempre foi construída por meio de lutas contra exclusões. A trajetória brasileira mostra que essas exclusões assumiram formas próprias, associadas à escravidão, ao autoritarismo político, ao trabalho regulado, à informalidade e à desigualdade social. A cidadania no Brasil foi, ao mesmo tempo, promessa de igualdade, conquista social, regulação estatal e campo permanente de conflito. Foi prometida como igualdade, frequentemente representada ideologicamente como dívida estatal (como na imagem de Vargas como “pai dos pobres”), conquistada por lutas sociais e limitada pela persistência de hierarquias profundas.

O futuro da cidadania brasileira depende, em grande medida, da capacidade de o país enfrentar essas heranças. Isso significa fortalecer direitos civis em uma sociedade ainda marcada por violência e desigualdade perante a lei, proteger direitos políticos diante de permanentes ameaças autoritárias, ampliar direitos sociais em um contexto de mudanças no

trabalho e restrições fiscais e reconhecer sujeitos historicamente excluídos da comunidade política plena.

A cidadania nasceu como privilégio de poucos e tornou-se, ao longo da história, uma linguagem universal de direitos. No entanto, essa universalidade nunca se realizou automaticamente. Ela precisou ser reivindicada por aqueles que estavam fora de seus limites: trabalhadores, mulheres, escravizados, negros, pobres, migrantes, colonizados, indígenas, moradores de periferias, pessoas sem propriedade, sem carteira, sem voz ou sem reconhecimento. Nesse sentido, a cidadania é menos um ponto de chegada do que um campo permanente de disputa. Sua história é a história da ampliação da comunidade dos que contam como sujeitos de direitos. No Brasil, como em boa parte do mundo, essa história permanece aberta.

11. Referências bibliográficas

Textos gerais de referência

- Heater, Derek. (2004). *A brief history of citizenship*. Edinburgh University Press.
- Honneth, Axel. (2003). *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. Editora 34.
- Hunt, Lynn. (2009). *A invenção dos direitos humanos: uma história*. Companhia das Letras.
- Marshall, Thomas H. (1967) *Cidadania, classe social e status*. Zahar. (Obra original publicada em 1950)

Uma crítica a Marshall

- Giddens, Anthony. (2001) *O Estado-nação e a violência: segundo volume de uma crítica contemporânea ao materialismo histórico* (B. Guimarães, Trans.). Edusp.

Cidadania na antiguidade e no medievo

- Duby, Georges. (1982). *As três ordens ou o imaginário do feudalismo*. Estampa.
- Lavan, Myles. (2016). The spread of Roman citizenship, 14–212 CE: quantification in the face of high uncertainty. *Past & Present*, (230), 3–46. <https://doi.org/10.1093/pastj/gtv043>.
- Whitehead, David. (1977). *The ideology of the Athenian metic*. Cambridge Philological Society.

Cidadania na era das revoluções:

- Baker, Keith M. (1990). *Inventing the French Revolution: Essays on French political culture in the eighteenth century*. Cambridge University Press.
- Wood, Gordon S. (1993). *The radicalism of the American Revolution*. Vintage Books.

Cidadania no Brasil: textos de referência

- Carvalho, José Murilo. (2001). *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Civilização Brasileira.
- Lynch, Christian. (2024). *Fundações do pensamento político brasileiro: a construção intelectual do Estado no Brasil*. Topbooks.
- Santos, Wanderley Guilherme dos. (1979). *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Campus.

Cidadania no Brasil: revisões críticas

- Cardoso, Adalberto. (2019). A construção da sociedade do trabalho no Brasil: uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades (2. ed.). Amazon.
- Fleury, Sonia. (1994). *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina*. Editora Fiocruz.
- Paoli, Maria Célia, Sader, Eder, & Telles, Vera da Silva. (1983). Pensando a classe operária: os trabalhadores sujeitos ao imaginário acadêmico. *Revista Brasileira de História*, 3(6), 129–149.

Santos, Ynaê Lopes. (2022). *Racismo Brasileiro. Uma história da formação do país*. Todavia.

VER TAMBÉM:

[Democracia](#) | [Direitos civis](#) | [Direitos sociais](#) | [Proteção social](#) | [Escravidão](#) | [Desigualdade](#) | [Participação política](#)
| [Representação política](#)

COMO CITAR ESTE VERBETE:

Cardoso, Adalberto. (2026). Cidadania. In *Enciclopédia Brasileira de Ciências Sociais (EBCS)*. ANPOCS. 10.17666/ebcs.2026.007.