

FACULDADE DE DIREITO DO SUL DE MINAS

DANIELLE DOMINGUES DE CARVALHO

**FORMAÇÃO PARA A CIDADANIA: UM DEBATE
SOBRE A EDUCAÇÃO NO ESTADO DEMOCRÁTICO**

Pouso Alegre – MG

2016

DANIELLE DOMINGUES DE CARVALHO

**FORMAÇÃO PARA A CIDADANIA: UM DEBATE
SOBRE A EDUCAÇÃO NO ESTADO DEMOCRÁTICO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito do Sul de Minas, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Constitucionalismo e Democracia.

Orientadora: Profa. Dra. Claudia Mansani Queda de Toledo.

Pouso Alegre – MG

2016

DANIELLE DOMINGUES DE CARVALHO

FORMAÇÃO PARA A CIDADANIA: UM DEBATE SOBRE A EDUCAÇÃO NO
ESTADO DEMOCRÁTICO

FACULDADE DE DIREITO DO SUL DE MINAS

Data da Aprovação 18/11/2016

Banca Examinadora

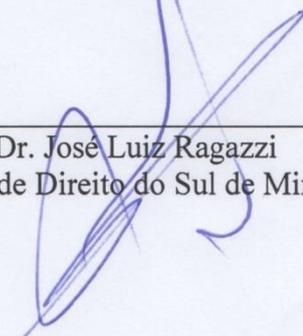


Profª Drª Cláudia Mansani Queda de Toledo
Orientadora
Faculdade de Direito do Sul de Minas



Profª Drª Lúcia Helena Polleti Bettini
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. José Luiz Ragazzi
Faculdade de Direito do Sul de Minas



Pouso Alegre - MG
2016

Aos meus pais, Sandra e Manoel, pelo apoio e incentivo.
Ao meu irmão Diogo, *in memoriam*, por ser meu anjo da guarda.
Ao meu amor, Gustavo, por me dar forças e estar sempre ao meu lado.

AGRADECIMENTOS

À Prof. Dr. Cláudia Mansani Queda de Toledo, pelas orientações realizadas e pelo carinho e acolhimento.

Ao Prof. Dr. Elias Kallás Filho, pelo apoio e orientações ministradas.

Aos Profs. Drs. Cícero Krupp da Luz, Eduardo Henrique Lopes Figueiredo, José Luiz Ragazzi, Paulo Eduardo Vieira de Oliveira e Rafael Lazzarotto Simioni pelo estímulo.

Às queridas amigas Maryane, Juliana e Natália, pelo convívio e amizade.

A todos os colegas do mestrado, em especial Carolina, Bruno, Isabela, Pâmella, Débora e Damáris, pelo companheirismo nessa caminhada e pela amizade.

“Educação não transforma o mundo.
Educação muda pessoas.
Pessoas transformam o mundo.” – Paulo Freire

RESUMO

CARVALHO, Danielle Domingues de. Formação para a cidadania: um debate sobre a educação no estado democrático. 2016. 134f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito do Sul de Minas. Programa de Pós-Graduação em Direito, Pouso Alegre, 2016.

O presente estudo debate sobre a educação no estado democrático como meio de formação para a cidadania. Buscou-se analisar a educação como direito fundamental e os processos dialógicos como contribuição para a formação de cidadãos ativos na sociedade democrática. Para tanto, o trabalho está dividido em três capítulos, no primeiro faz-se uma análise da educação nas constituições brasileiras para se chegar à regulamentação do direito à educação como está na Constituição de 1988. No segundo capítulo busca-se uma conceituação de cidadania, para obter sua significação na sociedade atual, como conceito que engloba direitos políticos, civis e sociais. No terceiro estabeleceu-se uma relação entre os conceitos de educação, cidadania e democracia para se chegar aos processos dialógicos e na participação dos indivíduos enquanto sujeitos políticos, posicionando-se contra toda submissão e passividade, propondo que essas práticas estejam voltadas para a tomada de decisões, dessa forma, a educação nas cidades se dará enquanto prática social e assim todos os ambientes participativos serão, em potencial, palco de educação e desenvolvimento para a cidadania. A pesquisa será eminentemente teórica a respeito dos institutos educação e cidadania e suas correlações, baseando-se em levantamento e análise bibliográfica, a qual será utilizada como base para produção do trabalho. Dessa forma, faz-se necessário, para atingir a conscientização, um ambiente social que oportunize as discussões, análises críticas e o conhecimento da realidade, tornando o indivíduo responsável pelo seu ambiente e por suas decisões, comprometendo-se, assim, com a comunidade em que está inserido. Dessa maneira, temos a ação social gerando a conscientização. As decisões devem ser tomadas junto com o povo e nunca para ou sobre o povo.

Palavras-Chaves: Constitucionalismo e Democracia. Cidadania. Educação. Processos Dialógicos.

ABSTRACT

CARVALHO, Danielle Domingues de. *Formation toward citizenship: a debate on education on the democratic state*. 2016. 134f. *Dissertation (Master in Law)* – Faculdade de Direito do Sul de Minas. Programa de Pós-Graduação em Direito, Pouso Alegre, 2016.

The present study debate on education in the democratic state of how training middle to citizenship. It sought to analyze education as fundamental right and dialogic processes as contribution to the training of active citizens in democratic society. Therefore, the work is divided into three chapters, not first make up a education analysis nas brazilian constitutions to reach the law regulation of education as it is in the constitution of 1988. In the second chapter seeks to a concept of citizenship, to get your significance in current society, as concept encompasses que political rights, civil and social. In the third set up a relationship between the concepts of education, citizenship and democracy to get to dialogic processes and participation of individuals as political subjects, positioning itself against all submission and passivity, proposing that these practices are geared towards taking decisions thus, education nas cities to dara as social practice and so all participatory environment serao, potential, stage of education and development for citizenship. The sera search eminently theoretical the respect of the institutes education and citizenship and its correlations, based on survey and bibliographical analysis, a wed sera used as a basis of pará labor production. Thus, it is required, paragraph achieve awareness, social que oportunize environment as discussions, analyzes reviews eo knowledge of reality, making the individual responsible for the environment and for their decisions, committing, so, with one in community i entered esta. In this way, we have a social action generating an awareness. As decisions must be taken along with the people and never paragraph or about people.

Keywords: *Constitutionalism and Democracy. Citizenship. Education. Dialogic Processes.*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. A EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS.....	14
1.1. A educação no Brasil colônia e no Brasil império	14
1.2. A educação da elite e a educação como direito social.....	19
1.3. Golpe militar de 1964	29
1.4. A constituição cidadã	35
2. A CIDADANIA SOCIAL PLENA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO ..	46
2.1. Construção de um conceito de cidadania	46
2.2. A cidadania nas constituições brasileiras	63
2.3. A cidadania na constituição de 1988	73
3. A EDUCAÇÃO E A FORMAÇÃO PARA A CIDADANIA DEMOCRÁTICA	90
3.1. Educação, Cidadania e Democracia.	90
3.2. Processos dialógicos	110
3.3. Educação política para a participação – Escolas do Legislativo	116
CONCLUSÃO.....	127
REFERÊNCIAS	130

INTRODUÇÃO

O presente estudo tratará sobre a educação como direito fundamental social previsto na Constituição Federal de 1988 aplicado notadamente quanto à dimensão do ensino escolar como contribuição para formação de cidadãos ativos na sociedade democrática, onde a busca é constante para se alcançar uma personalidade dentro da mesma e, assim, uma cidadania plena.

Diante dessa aproximação teórico-prática, o trabalho desenvolve-se a partir do objetivo de analisar como a educação cidadã, ou educação política contribui para a formação da cidadania democrática a partir dos espaços de participação e discussões, onde é fundamental o diálogo para essa relação, buscando suprir os déficits de cidadania na sociedade brasileira.

Segundo Paulo Freire, esse processo de educação acontecerá na medida em que as práticas forem baseadas no diálogo e na participação dos indivíduos enquanto sujeitos políticos, posicionando-se contra toda submissão e passividade, propondo que essas práticas estejam voltadas para a tomada de decisões. Dessa forma, a educação nas cidades se dará enquanto prática social e, assim, todos os ambientes participativos serão, em potencial, palco de educação e desenvolvimento para a cidadania:

Relações entre educação, enquanto processo permanente e a vida das cidades, enquanto contexto que não apenas acolhem a prática educativa, como prática social, mas também se constituem, através de suas múltiplas atividades, em contextos educativos em si mesmos.¹

Para o autor a prática educativa, baseada no diálogo e na participação política, faz com que as pessoas possam fazer a leitura do mundo de forma crítica, possibilitando refletir sobre o que é verdadeiro e não somente aquilo que interessa às classes dominantes.

Dessa forma o interesse se deu após indicações acadêmicas de que é possível a inserção da educação para a cidadania na educação básica escolar, ensinando às crianças que a cidadania vai muito além do voto, mas proporciona uma ativa participação na sociedade, cobrando e sugerindo concretização de direitos fundamentais. Uma vez que ainda não está regulamentado o ensino da Constituição nas escolas, uma ilustração de meios para essa

¹ FREIRE, Paulo. *Política e educação: ensaios*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 16

concretização seria as Escolas do Legislativo, como na cidade de Pouso Alegre – MG, com o projeto Câmara Mirim, com a Constituição em Miúdos, que visa levar esse conhecimento básico da Constituição às crianças e adolescentes, impulsionando um pensamento crítico o que acarretará em uma geração mais consciente.

O tema em questão é atual e tem relevância para a sociedade brasileira, uma vez que não há equilíbrio válido nas relações sociais entre pessoas desiguais em nível educacional. A educação equânime insere-se como elemento de coalizão social, ou seja, é por meio da educação que se fazem ou se constituem os cidadãos em condições de iguais.²

A falta de concretização do direito à educação impede o acesso à inserção social plena do ser humano, obrigando-o a tornar-se alienado que segundo Marilena Chauí, o que reduz o homem como ser social, tornando-o também um alienado social e politicamente, pois passa a desconhecer as suas condições histórico-sociais.³

Dessa forma o trabalho explana pontualmente sobre a sedimentação da educação nas Constituições Brasileiras, marcada por períodos de grandes conquistas e avanços no sentido da cidadania, pleno desenvolvimento da pessoa e profissionalização, mas também por períodos de retrocesso social com perdas de garantias e enfraquecimento das instituições de ensino, como os governos ditatoriais, exemplificado pela Constituição de 1969 (Emenda nº 1 à Constituição de 1967). E assim, o direito à educação nos dias atuais inserido na Constituição Federal de 1988 (artigos 205 a 214), onde é garantido como um direito público subjetivo e também tem um *status* de direito fundamental-social, pela influência histórica da Declaração Universal dos Direitos Humanos no sistema jurídico brasileiro com as consequências sobre a eficácia e aplicabilidade.⁴

Por sua vez, prosseguindo no pensamento abordamos a cidadania, definida por Thomas Humphrey Marshall através da sua decomposição em três elementos de uma qualidade atribuída ao indivíduo em determinada sociedade: civil, político e social. A

² TOLEDO, Cláudia Mansani Queda de, TOLEDO, Flávio Euphrásio Carvalho de. Constituição e democracia social: a efetivação da educação como instrumento de redução das desigualdades sociais, in: *Direito, educação, ensino e metodologia jurídicos [Recurso eletrônico on-line]* organização: CONPEDI/ UNICURITIBA; coordenadores: Horácio Wanderlei Rodrigues, Orides Mezzaroba, Ivan Dias da Motta. Florianópolis: FUNJAB, 2013.

³ CHAUI, Marilena, *Convite à filosofia*. São Paulo: Ática, 2012.

⁴ MARTINES JÚNIOR, Eduardo. *Educação, Cidadania e Ministério Público – o artigo 205 da Constituição e sua abrangência*. São Paulo: Verbatim. 2013. p. 35.

incorporação desses elementos ao conceito de cidadania é dividida pelo autor em três momentos históricos, séculos XVIII, XIX e XX.⁵

Assim, a primeira fase corresponde ao século XVIII e à afirmação dos direitos civis, qual é inerente o conjunto de direitos relativos à liberdade individual: liberdade civil, de expressão, pensamento e crença, direito à propriedade e de celebrar contratos e direitos à prestação jurisdicional. O elemento político, datado do século XIX, equivaleria ao direito de participar do exercício do poder político, tanto como no exercício do poder como na expressão de sua vontade individual através do voto. E, por sua vez, ao século XX cabe o elemento social que é composto pelo rol de direitos sociais: do direito à saúde aos direitos previdenciários, garantidos aos indivíduos e à comunidade segundo uma concepção de dignidade humana prevalente em determinada sociedade.⁶ Para Marshall, a expressão integral da cidadania requer um estado de bem estar social liberal e democrático.⁷

A pesquisa evolui para, após essa abordagem, descrever como a cidadania está inserida na Constituição de 1988, abordando não só seu aspecto político, aquele que é costumeiramente tratado com prioridade pelos doutrinadores, mas também sem esquecer que esse é apenas um dos aspectos da cidadania, ou seja, não se pode tê-la como conceito completo apenas com os direitos políticos, uma vez que direitos civis e direitos sociais também fazem parte desta.

Por sua vez, o último capítulo estabelecerá uma relação entre educação, cidadania e democracia, a partir das ideias trazidas ao trabalho nos capítulos anteriores, apoiada em Norberto Bobbio, segundo o qual, democracia e o exercício da cidadania não se dão somente pela escolha de representantes tanto para o Legislativo como para o Executivo, mas defende que o mais importante para consolidar a intersecção entre estes institutos pretendidos no trabalho, é de uma quantidade de espaços congruentes, nos quais o cidadão poderá decidir sobre seu destino, assim:

Hoje, se se quer apontar um índice do desenvolvimento democrático este não pode mais ser o número de pessoas que tem o direito de votar, mas o numero de instancias (diversas daquelas políticas) nas quais se exerce o direito de voto; sintética, mas eficazmente: para dar um juízo sobre o estado da democratização num dado país o critério não deve mais ser o de “quem” vota, mas o de “onde” se vota (e fique claro

⁵ MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 302.

⁶ Ibidem. p. 302 e 303.

⁷ KYMLICKA, Will; NORMAN, Wayne. *Return of the Citizen: a survey of recent work on citizenship theory*, in: *Ethics*, v. 104, n. 2, 1994, p. 354

que aqui entendo o “votar” como ato típico e mais comum do participar, mas não pretendo de forma alguma limitar a participação ao voto.” [...] Devemos procurar ver se aumentou não o número de eleitores mas o espaço no qual o cidadão pode exercer seu próprio poder de eleitor.⁸

Levantando-se assim uma pertinente questão a respeito da democracia, do momento de seu fortalecimento, uma vez que o cidadão ativo (sujeito social), não pode limitar-se somente a exercer a sua cidadania à época das eleições com seu voto, sejam eleições municipais, estaduais ou nacionais, a cidadania se constrói no processo democrático mais amplo, onde o cidadão participa dos espaços públicos de debate e de decisões consequentes.

A pesquisa será complementada pelo relato/discussão da experiência da Escola do Legislativo de Pouso Alegre - MG, especialmente nos projetos Câmara Mirim e Constituição em Miúdos, cuja perspectiva geral é de promover a interação entre a Câmara Municipal de Pouso Alegre – MG e a escola, permitindo ao estudante compreender o papel do Legislativo Municipal dentro do contexto social em que vive, contribuindo assim para a formação da sua cidadania e entendimento dos aspectos políticos da sociedade brasileira.

No tocante ao exercício da cidadania ativa, a educação tem papel fundamental, e por muito tempo uma afirmação a que muitos regimes autoritários se apegavam para retardar o processo de participação da população nas decisões coletivas era de que havia a necessidade de se educar primeiro o indivíduo, para que depois ele pudesse exercer sua cidadania. Nesse sentido, Miguel Arroyo destaca a tese da imaturidade do povo brasileiro como algo que perpassa a história e legitima a instalação de regimes autoritários, tornando-os como contingente excluído das decisões políticas:

A tese da imaturidade e do despreparo das camadas populares para a participação e para a cidadania é uma constante na história do pensamento e da prática política... Tanto nos longos períodos de exclusão do povo da participação, como nos curtos de abertura, o exercício da cidadania não é permitido porque o povo não está preparado. O que diferencia, neste particular, as elites autoritárias das liberais é que estas se declaram a favor de educar as camadas populares para, um dia, participarem: o dia em que essas elites as julgarem capacitadas.⁹

Essa afirmação, educar primeiro para depois dar o poder de decisão e participação, acaba se tornando um mecanismo de controle das camadas dominantes em detrimento da plena capacitação humana, e tem por objeto implícito a sua submissão nesse processo. Assim,

⁸ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 68 e 69.

⁹ ARROYO, Miguel. Educação e exclusão da cidadania; in: BUFFA, Ester (org). *Educação e Cidadania – quem educa o cidadão?* São Paulo: Cortez, 2003, p. 33

a educação para cidadania, ao contrário desse formato, torna-se libertadora das camadas dominadas.

A pesquisa será eminentemente teórica a respeito dos institutos educação e cidadania e suas correlações, baseando-se em levantamento e análise bibliográfica, a qual será utilizada como base para produção do trabalho, pois, nos dizeres de Antônio Joaquim Severino: “a ciência apreende seus objetivos como fenômenos – ela se atém a essa fenomenalidade. Busca estabelecer relações de causa e efeito entre os fenômenos.”¹⁰

Nesse sentido ainda, o mesmo autor assim preceitua:

A ciência utiliza-se de um método que é próprio, o método científico, elemento fundamental do processo do conhecimento realizado pela ciência para diferenciá-la não só do senso comum, mas também, das demais modalidades de expressão da subjetividade humana, como a filosofia, a arte, a religião. Trata-se de um conjunto de procedimentos lógicos e de técnicas operacionais que permitem o acesso às relações causais constantes entre os fenômenos.¹¹

É a partir dos preceitos, sobre vulto de Antônio Joaquim Severino, que se articulam os institutos educação e cidadania para buscar suas correlações na sociedade democrática de direito.

¹⁰ SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*, 23 ed. e atual. São Paulo: Cortez, 2007. p. 110.

¹¹ *Ibidem*. p. 102.

1. A EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

O presente capítulo pretende analisar o direito à educação no Brasil, desde o período colonial, que se deu com a chegada dos portugueses e da Companhia de Jesus às terras brasileiras até a Constituição vigente no país hoje, a Constituição Federal de 1988. Para tanto, passaremos pelos períodos da história política brasileira que está intimamente ligada à história jurídica, sendo que cada período da experiência política tem sua respectiva Constituição.

Esta pesquisa não pretende esgotar o tema do direito educacional em todas as constituições brasileiras, nosso objetivo aqui é sondar como cada período político do país teve influência em cada constituição para, então, chegarmos na Constituição vigente de 1988. Dessa forma, começaremos pelo período colonial, onde se iniciou a história educacional brasileira com a chegada dos Jesuítas no país, e conseqüentemente a vinda da Família Real Portuguesa, que culminou com a declaração de Independência em 1822, e a promulgação da primeira Constituição Brasileira, em 1824. Logo após temos o primeiro período republicano no país e a Constituição de 1891, que priorizou a educação das elites e a Constituição de 1934, a qual priorizava as questões sociais, e nesse diapasão tivemos, também, as Constituições de 1937 e 1946. A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº1 de 1969 consolidaram o período de maior retrocesso no campo dos direitos sociais no país, quando se instalou o regime militar.

Ainda sob a influência do regime militar, iniciou-se uma luta pela redemocratização do país, o que resultou na promulgação da Constituição de 1988, denominada por Ulisses Guimarães de “Constituição Cidadã”, onde os direitos sociais, em especial o direito à educação, estão expressos e revestidos de fundamentalidade. Passemos, pois, à análise do assunto.

1.1. A educação no Brasil colônia e no Brasil império

O período colonial marca o primeiro contato que tivemos com a educação no Brasil, marcado pela presença dos portugueses que tinham o objetivo de exploração comercial –

embora o fim declarado pelos Portugueses fosse a expansão da fé católica, e dos Jesuítas (a partir de 1549) da Companhia de Jesus¹².

Essas duas empreitadas caminhavam juntas, dentro de um raciocínio simples: seria mais fácil submeter o índio, conquistando suas terras, se os portugueses se apresentassem em nome de Deus, abençoados pela Igreja. Assim, a realeza e a Igreja aliaram-se na conquista do Novo Mundo (missão colonizadora), para alcançar de forma mais eficiente seus objetivos; a primeira procurava facilitar o trabalho missionário da Igreja e esta, na medida em que procurava converter os índios aos costumes europeus e à religião católica, favorecia o trabalho colonizador e de exploração da Coroa portuguesa.¹³

Os Jesuítas logo se deram conta de que o ensino da leitura e da escrita era fundamental para o sucesso da evangelização e a conversão dos índios à fé católica. Para eles, o colégio significava letras; letras significavam o suporte da fé e, por isso, o colégio era o instrumento da obra religiosa. Dessa forma, ao lado da catequese, organizavam nas aldeias escolas de ler e escrever, nas quais também se transmitiam o idioma e os costumes de Portugal.¹⁴

Nesse diapasão, os integrantes da Companhia de Jesus passaram a realizar, em solo brasileiro, o que podemos entender como o primeiro antecedente histórico de ensino formal, a partir do momento em que lhes coube administrar aos índios uma nova cultura, pautada em valores cristãos e em padrões europeus, visando a adaptá-los à nova realidade advinda do processo de ocupação.¹⁵

No ensino das primeiras letras, os jesuítas mostraram grande capacidade de adaptação. Penetravam com igual facilidade na casa-grande dos senhores de engenho, na senzala dos escravos e nas aldeias indígenas. Em todos os ambientes procuravam orientar na fé jovens e adultos e ensinar as primeiras letras às crianças, adaptando-se às condições específicas de cada grupo. Para o trabalho junto aos índios aprendiam e ensinavam sua língua

¹² A Companhia de Jesus era uma ordem religiosa fundada em Portugal em 1534, dentro do movimento de reação da Igreja à reforma Protestante de Calvino e Lutero, e que tinha como objeto principal deter o avanço protestante por meio da educação das novas gerações e pelas ações missionárias em regiões que estavam sendo colonizadas, como era o caso brasileiro, ficando responsáveis quase exclusivos pela educação durante 210 anos. Cf. RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. *Direito Educacional: educação básica e federalismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 185.

¹³ PILETTI, Nelson. *História da Educação no Brasil*. 7. ed. 7. imp. São Paulo: Ática, 2010. p. 33.

¹⁴ *Ibidem*. p. 34.

¹⁵ SOUZA, Motauri Ciocchetti. *Direito Educacional*. São Paulo: Verbatim, 2010. p. 28.

nos colégios; utilizavam-se de órfãos vindos de Portugal para atrair mais facilmente as crianças índias e, através destas, buscavam conquistar seus pais.¹⁶

Os Jesuítas responsabilizaram-se pela educação dos filhos dos senhores de engenho, dos colonos, dos índios e dos escravos. A todos procuravam transformar em filhos da Companhia de Jesus e da Igreja, exercendo grande influência em todas as camadas da população.¹⁷

Com isso, uma ideia comum era a ereção de colégios, como ocorreu em 25 (vinte e cinco) de janeiro de 1554, quando José de Anchieta¹⁸ fundou e foi o primeiro professor do Colégio de São Paulo de Piratininga, de onde nasceu a cidade de São Paulo.¹⁹

Em uma de suas cartas, o padre José de Anchieta descreve o dia-a-dia da catequese no Brasil

“Ensinam-lhes os padres todos os dias pela manhã a doutrina, esta geral, e lhes dizem missa, para os que a quiserem ouvir antes de irem para suas roças; depois disso ficam os meninos na escola, onde aprendem a ler e escrever, contar e outros bons costumes, pertencentes à política cristã; à tarde tem outra doutrina particular a gente que toma o Santíssimo Sacramento. Cada dia vão os padres visitar os enfermos com alguns índios deputedos para isso; e se têm algumas necessidades particulares lhes acodem a elas; sempre lhes ministram os sacramentos necessários (...) O castigo que os índios têm é dado por seus meirinhos feitos pelos governadores e não há mais que quando fazem alguns delitos, o meirinho os manda meter em um tronco um dia ou dois, como ele quer; não tem correntes nem outros ferros da justiça (...) Os padres incitam sempre os índios que façam sempre suas roças e mais mantimentos, para que, se for necessário, ajudem com eles aos portugueses por seu resgate, como é verdade que muitos portugueses comem das aldeias, por onde se pode dizer que os padres da Companhia são pais dos índios, assim das almas como dos corpos”²⁰

Como podemos perceber, desde a colonização, com a chegada dos portugueses, e, conseqüentemente, dos Jesuítas com a Companhia de Jesus, notou-se a importância da educação para a transformação da sociedade. Sendo que o ensino das primeiras letras (o que corresponde, hoje, à educação básica) tornou-se fundamental para que se pudesse catequizar os índios, possibilitando sua conversão para a fé católica.

¹⁶ PILETTI, Nelson. *História da Educação no Brasil*. 7. ed. 7. imp. São Paulo: Ática, 2010. p. 34.

¹⁷ Ibidem. p. 34.

¹⁸ O padre José de Anchieta nasceu em Tenerife, nas ilhas Canárias, em 1534, e faleceu no Espírito Santo, em 1597. Veio ao Brasil junto com o governador Duarte da Costa, em 1553. Foi missionário e catequista. Participou da fundação do Colégio de São Paulo do Piratininga, em 25 de janeiro de 1554 (São Paulo). Foi reitor do Colégio de São Vicente e superior do Colégio do Espírito Santo. Cf. PILETTI, Nelson. Op. cit., p. 39

¹⁹ RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. *Direito educacional: educação básica e federalismo*. São Paulo: Quartier Latin. 2009. p. 186.

²⁰ PILETTI, Nelson. Op. cit. p. 39,40.

Essa educação jesuítica vigorará até o final do século XVIII, quando sofre o primeiro choque, com as reformas propostas pelo Marquês de Pombal²¹, Primeiro-ministro português que trouxe à Metrópole, mesmo que tardiamente, as experiências iluministas europeias.²² Em sua administração, entrou em conflito com os Jesuítas, atribuindo-lhes intenções de oposição ao controle do governo português. Do conflito chegou-se ao rompimento: por alvará de 28 de junho de 1759, o marquês de Pombal suprimiu as escolas jesuíticas de Portugal e de todos os seus domínios. Em seu lugar foram criadas as aulas régias – unidades de ensino, com professor único, instaladas para as disciplinas de Latim, Grego e Retórica –, que eram autônomas e isoladas, não se articulando entre si, e nem de longe chegaram a substituir o eficiente sistema de ensino organizado pela Companhia de Jesus.²³

Não houve uma efetiva implantação das mudanças por várias razões, tais como a falta de professores capacitados a imprimir a nova orientação educacional, já que os existentes eram formados seguindo orientações da Companhia de Jesus, e o distanciamento cultural imposto ao Brasil, para que as novas ideias liberais não difundissem interesses emancipatórios.²⁴

Com isso, o ensino brasileiro, no início do século XIX, estava reduzido a pouco mais que nada, em parte como consequência do desmantelamento do sistema jesuítico, sem que nada de similar fosse organizado em seu lugar.²⁵

Com a vinda da família real portuguesa em 1808 (fugindo da invasão napoleônica) e com a Independência em 1822, a preocupação fundamental do governo, no que tange à educação, passou a ser a formação das elites dirigentes do país. Ao invés de procurar montar um sistema nacional de ensino, integrado em todos os seus graus e modalidades, as autoridades preocuparam-se mais com a criação de escolas superiores e com a regulamentação das vias de acesso a seus cursos.²⁶

²¹ Sebastião José de Carvalho e Melo, o marquês de Pombal, foi primeiro-ministro de Portugal de 1750 a 1777. Em seu governo tomou várias medidas com vistas a centralizar a administração da colônia, de forma a controlá-la de maneira mais eficiente: suprimiu o sistema de capitânicas hereditárias, elevou o Brasil à categoria de vice-reinado, transferiu a capital de Salvador para o Rio de Janeiro. Cf. PILETTI, Nelson. *História da Educação no Brasil*. 7. ed. 7. imp. São Paulo: Ática, 2010. p. 36.

²² RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. *Direito Educacional: educação básica e federalismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 187.

²³ PILETTI, Nelson. Op. cit. p. 36.

²⁴ RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. Op. cit. p. 188.

²⁵ PILETTI, Nelson. Op Cit. p. 37.

²⁶ *Ibidem*. p. 41.

A Constituição de 1824, estabeleceu o direito à educação no Título 8º, artigo 179, incisos XXXII e XXXIII, que enumera os direitos civis e políticos dos cidadãos, vejamos:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

(...)

XXXII. A Instrucção primaria, e gratuita a todos os Cidadãos.

XXXIII. Collegios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes.²⁷

Compreendidos em harmonia com o resto da Constituição, o tratamento dispensado à educação na Constituição do Império do Brasil é bastante reduzido e reproduz o entendimento da época em que a educação ficava a cargo, preponderantemente, da família e da Igreja.²⁸

Com isso, nossa primeira Constituição, mesmo em face das profundas alterações estruturais decorrentes da recente independência, possuía, a respeito do tema, relevância de cunho essencialmente retórico, vez que o princípio não teria como se materializar no campo prático a mercê do insignificante número de estabelecimentos educacionais, situação que tornava óbvia e elitização do ensino.²⁹

No campo do ensino de primeiras letras, poucas foram as iniciativas do governo da União durante o Império, podendo ser reunidas nas seguintes:

- Em 1823, através de decreto de 1º de março, foi criada no Rio de Janeiro uma escola que deveria trabalhar segundo o método Lancaster, ou do ensino mútuo. Segundo esse método, baseado na obra de Joseph Lancaster (*Sistema monitorial* 1798), haveria apenas um professor por escola e, para cada grupo de dez alunos (decúria), haveria um aluno menos ignorante (decurião) que ensinaria os demais.
- A Constituição outorgada em 1824 limitou-se a estabelecer que “a instrução primária é gratuita a todos os cidadãos” (art. 179).
- Uma lei de 1827 determinou que deveriam ser criadas escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugarejos, e escolas de meninas nas cidades mais populosas, dispositivos que nunca chegaram a ser cumpridos.
- Em 1854, o ensino primário foi dividido em elementar e superior. No elementar ensinava-se instrução moral e religiosa, leitura e escrita, noções essenciais de gramática, princípios elementares de aritmética e o sistema de pesos e medidas; no superior poderiam incluir-se dez disciplinas desdobradas do ensino elementar.³⁰

Deixado ao encargo das províncias, o ensino primário era pouco difundido, entre outras, pelas seguintes razões: os orçamentos provinciais eram escassos; os escravos eram proibidos de frequentar a escola; o curso primário nem era exigido para o ingresso no

²⁷ BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil de 25 de Março de 1824*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 19 mai. 2015.

²⁸ MALISKA, Marcos Augusto. *O Direito à Educação e a Constituição*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editores, 2001. p. 21.

²⁹ SOUZA, Motauri Ciocchetti. *Direito Educacional*. São Paulo: Verbatim, 2010. p. 29.

³⁰ PILETTI, Nelson. *História da Educação no Brasil*. 7. ed. 7. imp. São Paulo: Ática, 2010. p. 43.

secundário.³¹ E, apesar de a Constituição do Império defender o princípio da instrução primária gratuita para todos os cidadãos, o ensino fundamental permaneceu em completo abandono, de tal forma que, ao final do Império, o País tinha cerca de 14 milhões de habitantes, dos quais 85% eram analfabetos.³²

1.2. A educação da elite e a educação como direito social

No primeiro período republicano de 1889 a 1930, a educação herdada do Império, a qual privilegiava a educação da elite³³ – secundária e superior – em detrimento da educação popular – primária e profissional –, foi colocada em xeque, sob os auspícios dos ideais republicanos e democráticos. Entretanto, na realidade o que se viu foram novas frustrações, tanto políticas, como sociais e educacionais, com o povo mantido alheio aos fatos.³⁴

A real inauguração da nova fase do Constitucionalismo brasileiro, o da República Federativa, veio com a promulgação da Constituição de 1891, e pretendeu transformar o Brasil dando-lhe outra característica política, que tinha como pano de fundo a democracia, a federação e o fim dos privilégios honoríficos.³⁵

Com a Constituição de 1891, o direito à educação sofreu algumas alterações, com ênfase no caráter laico e descentralizado do ensino. O rompimento com a Igreja Católica foi uma das basilares diferenças entre o regime republicano e o regime monárquico. Estabelecia no § 6º do art. 72, que numerava os direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, “será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos”³⁶. Outra característica que demonstrou a diferença com o modelo anterior foi o caráter descentralizado, como dispunha do art. 35:

2º) animar no País o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e comércio, sem privilégios que tolham a ação

³¹ PILETTI, Nelson. *História da Educação no Brasil*. 7. ed. 7. imp. São Paulo: Ática, 2010. p. 43.

³² GADOTTI, Moacir. *Perspectivas Atuais da Educação*. Porto Alegre: Artmed, 2000. p. 26.

³³ Entende-se, aqui, por elite as pessoas de um grupo social superior, um grupo dominante e localizado numa camada hierárquica superior da sociedade, devido à estratificação social que existia na época.

³⁴ RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. *Direito Educacional: educação básica e federalismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 189.

³⁵ MALISKA, Marcos Augusto. *O Direito à Educação e a Constituição*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editores, 2001. p. 23.

³⁶ BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 23 mai. 2015.

dos Governos locais; 3º) criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados; 4º) prover a instrução secundária no Distrito Federal.³⁷

Com a república e a adoção do sistema federalista, veio o regime dual de competências na área educacional. À União competia tratar dos ensinos secundário e superior, enquanto aos Estados estava delegada a tarefa de cuidar da formação educacional básica e em nível técnico, sem receberem, para tanto, qualquer repasse econômico.³⁸

Conforme dispunha o nº 2 do art. 65, que dizia ser “facultado aos Estados em geral, todo e qualquer poder ou direito, que lhes não for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição”³⁹, João Batista Herkenhoff escreve:

Como essa Constituição adotou o princípio de que caberiam aos Estados todos os poderes ou direitos não reservados à União, ficou entendido que às esferas estaduais, em matéria de educação, competiria: a) legislar sobre o ensino secundário e primário; b) criar e manter instituições de ensino superior e secundário, sem prejuízo de que também o Governo Federal pudesse fazê-lo; c) criar e manter as escolas primárias.⁴⁰

Excluiu-se o voto do analfabeto (art. 70), o que, de certa forma, estimulou o interesse pelo ensino, pois muitas pessoas analfabetas buscavam posições sociais de destaque, ou de mando. E os poucos dispositivos constitucionais sobre a educação foram suprimidos por leis ordinárias.⁴¹

É importante ressaltar que são poucas as diferenças político-ideológicas entre a Constituição Imperial e a Constituição de 1891. O modelo assumido pelo Império do Brasil era tendencialmente liberal, principalmente no sentido da garantia dos direitos civis e políticos. Dessa forma, no tocante à educação, o compromisso do Estado com os chamados direitos sociais não existia na Constituição de 1824, mas também não existiu na Constituição de 1891. Mudou-se a forma de Estado e de Governo, mas as linhas mestras do paradigma liberal continuaram inalteradas.⁴²

³⁷ BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 23 mai. 2015.

³⁸ SOUZA, Motauri Ciocchetti. *Direito Educacional*. São Paulo: Verbatim, 2010. p. 30.

³⁹ BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891*. Op. cit.

⁴⁰ HERKENHOFF, João Batista, Constituinte e Educação apud MALISKA, Marcos Augusto. Op. cit. p. 23,24.

⁴¹ RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. *Direito Educacional: educação básica e federalismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 190.

⁴² MALISKA, Marcos Augusto. *O Direito à Educação e a Constituição*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editores, 2001. p. 23.

Nos primeiros 20 (vinte) anos do século XX, inspirados nos ideais liberais, na crença do poder da educação, considerando a ignorância do povo como a causa de todas as crises do País, os sucessivos governos criaram numerosas Escolas Normais de formação de professoras primárias. Nesse período, surgiu o movimento cívico-patriótico, associado ao nome de Olavo Bilac, que postulava o combate ao analfabetismo.⁴³

Neste contexto, em 1924 foi criada a Associação Brasileira de Educação, composta dos mais renomados educadores e que impulsionou o movimento renovador da educação, que culminou no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) em favor do ensino fundamental público, laico, gratuito e obrigatório, que acabou sendo consagrado pela Constituição de 1934.⁴⁴

Este período pré-revolução de 1930, é marcado por numerosas reformas educacionais que procuravam estabelecer a estrutura e o funcionamento dos ensinos básico e superior, a saber: a Reforma Benjamin Constant (1890), a Reforma Epiácio Pessoa (1901), a Reforma Rivadávia Correia (1911), a Reforma Carlos Maximiliano (1915) e a Reforma João Luís Alves (1925). Os Estados também realizaram várias reformas, destacando-se a de Sampaio Dória, em São Paulo (1920), a de Lourenço Filho, no Ceará (1923), a de Anísio Teixeira, na Bahia (1925), a de Francisco Campos, em Minas Gerais (1927) e a de Fernando Azevedo, no Distrito Federal (1928).⁴⁵

Também foi promovido um inquérito pelo jornal O Estado de São Paulo, em 1926, em que foram ouvidos inúmeros educadores sobre os problemas e soluções para a educação em todos os níveis, e cujas ideias foram levadas adiante por meio de reformas educacionais e, outras, por meio do próprio governo federal pós-1930⁴⁶, e contribuíram não só para o debate teórico das questões da educação, mas, também, para o desenvolvimento concreto desse setor.⁴⁷

A Revolução de 1930, com as promessas getulistas de priorização das questões sociais, produziu transformações importantes no campo educacional, apontando o período pós-revolução como responsável pela construção do sistema educativo brasileiro, elaborado a

⁴³ GADOTTI, Moacir. *Perspectivas Atuais da Educação*. Porto Alegre: Artmed, 2000. p. 26.

⁴⁴ RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. *Direito Educacional: educação básica e federalismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 190.

⁴⁵ GADOTTI, Moacir. Op. cit. p. 27.

⁴⁶ RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. Op. cit. p. 191.

⁴⁷ GADOTTI, Moacir. Op. cit. p. 27.

partir de alguns princípios básicos, a saber: gratuidade e obrigatoriedade do ensino de 1º grau (atualmente o ensino fundamental); direito à educação; liberdade de ensino; obrigação do Estado e da família para com a educação e ensino religioso, de caráter facultativo e multiconfessional, e não apenas católico.⁴⁸

Muitos educadores reformadores da década anterior passaram a integrar a administração do ensino e a procurar colocar em prática suas ideias. Nesse diapasão, criou-se o Ministério da Educação e Saúde que foi chefiado por Francisco de Campos e, com isso, procurou-se inserir o governo federal no desenvolvimento da educação nacional como um todo, inclusive na educação popular, sempre abandonada por ele. Buscou-se criar uma rede articulada e integrada dos vários sistemas de ensino, desenvolvendo-se mecanismos para esta unificação, como a definição do papel do Ministério nesta orquestração.⁴⁹

Com a Constituição de 1934, um capítulo inteiro foi dedicado à educação, Capítulo II – Da Educação e Cultura, em bases renovadoras e descentralizadoras, prevendo a organização de um Plano Nacional de Educação e contendo pontos fundamentais das reivindicações católicas, que lograram restabelecer o ensino religioso nas escolas, além de diversas outras aspirações por que vinham batendo os pioneiros da renovação na educação.⁵⁰

Pela primeira vez, em um texto Constitucional nacional, o direito à educação foi elevado à categoria de direito subjetivo público, nos termos do artigo 149: “a educação é um direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no país, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica na Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana”.⁵¹

Dispôs-se competir à União traçar as diretrizes da educação nacional (art. 5º, XIV) e difundir, juntamente com os Estados, a instrução pública em todos os seus graus (art. 10, VI) e a estes, organizar e manter seus sistemas educativos, respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União (art. 151). Pelo art. 150, parágrafo único, “a”, garantiu-se a conjugação de esforços entre o poder público e a iniciativa privada para a gratuidade do ensino primário.

⁴⁸ PILETTI, Nelson. *História da Educação no Brasil*. 7. ed. 7. imp. São Paulo: Ática, 2010. p. 55,56.

⁴⁹ RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. *Direito Educacional: educação básica e federalismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 193.

⁵⁰ RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. Op. cit. p. 194.

⁵¹ MALISKA, Marcos Augusto. *O Direito à Educação e a Constituição*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editores, 2001. p. 26.

Preocuparam-se, também, os constituintes, em fixar à União o mister de elaborar o Plano Nacional de Educação (art. 150) e estabelecer percentual mínimo de aplicação de renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos (10% À União e aos Municípios e 20% aos Estados e ao Distrito Federal – art. 156).

Apesar de sua pouca duração, nas palavras de Lauro Luiz Ribeiro:

A Constituição de 1934 foi um marco, por representar grande avanço e conquistas do povo brasileiro no campo educacional, fazendo com que os Estados impulsionassem seus sistemas de ensino, por meio de suas constituições estaduais.

Na prática, todavia, ao lado do avanço da construção de um sistema nacional de educação, houve excessiva centralização. Quase tudo passou a depender da autoridade do Governo Federal. As escolas e professores ficavam engessados por leis, regulamentos, portarias, numa estrutura burocrática e rígida que, muitas vezes, assumia contornos de “polícia ideológica”.

Assistimos à luta entre o dever ser e o ser, entre os avanços legislativos – mesmo em patamar constitucional – e o imobilismo social em prol do privilégio das elites dominantes. Também denotou-se o poder político a serviço de interesses econômicos e o governo federal espalhando seus domínios para além do razoável e necessário, por meio do controle das verbas públicas.⁵²

A repressão ao movimento comunista de 1935, de acordo Nelson Piletti, alimentou o autoritarismo de Vargas e seu governo. Com o apoio de amplos setores do Exército e das classes dominantes, e inspirado até certo ponto no exemplo do fascismo italiano e do nazismo alemão, Getúlio passou a conspirar para perpetuar-se no poder. A conjuntura internacional parecia favorável a uma solução autoritária. Na segunda metade da década de 30, o fascismo e o nazismo eram vistos por muita gente como regimes “dinâmicos”, bem mais vigorosos que as “decadentes” democracias, que não haviam resolvido os principais problemas do povo.⁵³

Com a Constituição de 1937, o Brasil viveu a sua experiência sob um regime altamente concentrador do poder em nível federal. Essa constituição evidenciava alguns mitos como o patriotismo, os símbolos nacionais, a figura do presidente. Escreve Pedro Calmon, que pelo golpe de Estado de 10 de novembro de 1937, o governo do Sr. Getúlio Vargas substituiu a Constituição de 16 de julho de 1934 pela Carta então outorgada. Feita sem a colaboração dos partidos nem as injunções da opinião, a carta de 10 de novembro havia de refletir a ideia de um governo forte, ou “Estado Novo”, afinal anti-partidário (o Presidente da

⁵² RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. *Direito Educacional: educação básica e federalismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 194,195.

⁵³ PILETTI, Nelson. *História da Educação no Brasil*. 7. ed. 7. imp. São Paulo: Ática, 2010. p. 87.

República como chefe da política nacional). Estabeleceu a preeminência incontestável do executivo.⁵⁴

Apesar do Golpe, mudou-se a Constituição, mas não a orientação educacional delineada para o Plano Nacional de Educação, porque o governo era o mesmo. Os princípios consagrados na Constituição de 1934 foram mantidos na de 1937, como se observa da dicção, por exemplo, do art. 15, IX, que fixa a competência da União para estabelecer as bases e determinar os quadros da educação nacional; do art. 16, XXIV, que atribui também à União, privativamente, o poder de legislar sobre diretrizes de educação nacional, e dos artigos 128 a 134, que compuseram o capítulo da “Educação e Cultura”.⁵⁵

O ensino primário sofreu sua primeira regulamentação nacional desde 1827, expressão clara da omissão do governo central no que diz respeito ao ensino elementar, situação que em parte continua até hoje, embora os burocratas ministeriais não deixem de reafirmar a prioridade da educação básica. Foram definidas as três finalidades do ensino primário: proporcionar a iniciação cultural, formação e desenvolvimento da personalidade e elevar o nível dos conhecimentos necessários à vida na família, à defesa da saúde e à iniciação no trabalho. A escolarização primária era dividida em duas categorias: o ensino primário fundamental, destinado às crianças de sete a doze anos e ministrado em dois cursos sucessivos: o primário elementar, com duração de quatro anos, e o primário complementar, de um ano; e o ensino primário supletivo, destinado aos adolescentes e adultos.⁵⁶

No período de redemocratização da vida nacional, da derrubada de Getúlio (1946) até o Golpe Militar em 1964, desenvolveram-se vários movimentos populares em defesa da educação que motivaram sucessivas campanhas como: Aperfeiçoamento e Difusão do Ensino Secundário, Erradicação do Analfabetismo, Educação de Adultos, Educação Rural, Educação do Surdo, Reabilitação dos Deficientes Visuais, Merenda Escolar e Material de Ensino.⁵⁷

Apesar da mudança de regime e da nova Constituição, a legislação educacional herdada do Estado Novo vigorou até 1961, quando teve início a vigência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Esse fato, contudo, não impediu que numerosas campanhas

⁵⁴ CALMON, Pedro. Curso de Direito Constitucional Brasileiro apud MALISKA, Marcos Augusto. *O Direito à Educação e a Constituição*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editores, 2001. p. 28.

⁵⁵ RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. *Direito Educacional: educação básica e federalismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 195.

⁵⁶ PILETTI, Nelson. *História da Educação no Brasil*. 7. ed. 7. imp. São Paulo: Ática, 2010. p. 92.

⁵⁷ GADOTTI, Moacir. *Perspectivas Atuais da Educação*. Porto Alegre: Artmed, 2000. p. 27.

fossem organizadas visando à ampliação e à melhoria do atendimento escolar, refletido na expansão do número de matrículas.⁵⁸

A Assembleia Nacional Constituinte, tomando como base a Constituição de 1934, em sua índole socialdemocrática, promulgou a quinta Constituição do Brasil, em 18 de setembro de 1946. Em matéria de educação, a Constituição manteve a competência da União de legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, não excluindo a competência dos Estados de legislarem de forma supletiva ou complementar (art. 5º XV “d” e art. 6º).⁵⁹

Um capítulo sobre educação ficou consagrado e enraizado em bases constitucionais, o que irá se registrar, sucessivamente, em todas as Constituições até à Constituição de 1988. A Constituição de 1946, no que tange aos sistemas de ensino, trouxe normas programáticas para possibilitar a descentralização dos encargos educacionais da esfera da União para os Estados e Distrito Federal, pelo reconhecimento explícito dos sistemas estaduais de ensino. Surgiu o sistema federal de educação em caráter supletivo, porém nos estritos limites das necessidades locais.⁶⁰

A Constituição adotou, como princípios da legislação do ensino, a obrigatoriedade do ensino primário, dado em língua nacional; a gratuidade do ensino primário oficial, e ao ulterior oficial somente àqueles que provassem falta ou insuficiência de recursos; ensino primário gratuito, mantido por empresas industriais, comerciais e agrícolas, nas quais trabalhassem mais de cem pessoas; a necessidade de empresas industriais e comerciais ministrarem, em cooperação, cursos de aprendizagem aos seus trabalhadores menores, respeitados os direitos dos professores; caráter facultativo do ensino religioso; exigência de concurso de provas e títulos para provimento das cátedras no ensino secundário oficial e no superior oficial ou livre, sendo garantida a vitaliciedade aos professores admitidos por concursos; garantia da liberdade de cátedra (art.168 e incisos).⁶¹

⁵⁸ PILETTI, Nelson. *História da Educação no Brasil*. 7. ed. 7. imp. São Paulo: Ática, 2010. p. 99.

⁵⁹ MALISKA, Marcos Augusto. *O Direito à Educação e a Constituição*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editos, 2001. p. 31.

⁶⁰ BOAVENTURA, Erivaldo M. A educação nos 50 anos da Constituição de 1946. *Revista de informação legislativa*, Brasília, v. 33, n. 132, out./dez. p. 29-35, 1996. p. 32.

⁶¹ MALISKA, Marcos Augusto. Op. cit. p. 32.

No final da década de 50 e início da década de 60, o debate educacional intensificou-se. O sucesso alcançado pela aplicação do Método Paulo Freire⁶² despertou a atenção do presidente João Goulart (1963) que tentou expandi-lo para todo o território nacional. O golpe militar de 1964 interrompeu esse ambicioso projeto e o seu autor foi exilado.⁶³

Neste período, também houve avanço com a equiparação do ensino técnico-profissional ao ensino secundário – até então o único caminho para o ensino superior –, com a expansão do debate e reivindicação de ampliação do acesso à escola pública e gratuita; foi editada, atendendo ao comando do artigo 5º. XV, “d” da CF/46, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (lei nº 4.024, de 1961).⁶⁴

Em síntese, as “diretrizes e bases” designam a estrutura da educação nacional. Tem natureza de lei nacional que alcança União, e por conter diretrizes, não é uma lei exaustiva, pormenorizada, devendo fixar seus limites no estabelecimento de linhas mestras, princípios gerais, ficando seu arcabouço por ser adaptado às peculiaridades de cada localidade.⁶⁵

A conclusão de Rui Barbosa, de acordo com Nina Beatriz Ranieri, foi de que a lei de diretrizes e bases “é apenas uma lei de princípios, princípios estes que não admitem nem comportam regulamentação do Poder Executivo federal. Esses princípios são necessários e suficientes por si e são dirigidos aos legisladores federal, estaduais e municipais. A lei de princípios da educação nacional é legislação indireta; não dispõe diretamente sobre as relações administrativas entre as partes (entre as administrações e aos administrados).”⁶⁶

Esta primeira Lei de Diretrizes e Bases passou por longo período de gestão (o primeiro projeto foi encaminhado em 1948 pelo Ministro da Educação, Clemente Mariani, e o texto final aprovado em 1961), em que polarizam os debates entre duas tendências: a dos defensores do ensino público, representados pelos educadores filiados ao movimento da educação nova, em oposição aos defensores do ensino privado, que se bifurcam em dois

⁶² O Método Paulo Freire consiste numa proposta para a alfabetização de adultos desenvolvida pelo educador, em 1962 quando era diretor do Departamento de Extensões Culturais da Universidade do Recife, e criticava o sistema tradicional que utilizava cartilhas como ferramenta central da didática para ensinar a leitura e a escrita, dessa forma, formou um grupo para testar o método na cidade de Angicos, RN, onde alfabetizou 300 cortadores de cana em apenas 45 dias, comprovando a ineficácia do sistema atual para alfabetização. Cf. BRANDÃO, Carlos Rodrigues. *O que é Método Paulo Freire*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

⁶³ GADOTTI, Moacir. *Perspectivas Atuais da Educação*. Porto Alegre: Artmed, 2000, p. 27.

⁶⁴ RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. *Direito Educacional: educação básica e federalismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 197.

⁶⁵ Ibidem. p. 198.

⁶⁶ RANIERI, Nina Beatriz. *Educação Superior, direito e Estado: Na Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96)*. São Paulo: Universidade de São Paulo, Fapesp, 2000.

ramos: confessional (católico) e leigo. E a Lei de Diretrizes e Bases de 1961 acabou conciliando essas duas posições num texto ambíguo.⁶⁷

De acordo com Maria Luisa Santos Ribeiro, os argumentos principais da Igreja Católica eram:

a) a escola pública não tem uma “filosofia integral de vida”, pois os problemas do homem devem obrigatoriamente passar por uma solução religiosa da existência humana. Desta forma, a escola pública só institui, mas não educa; b) a criança não pertence ao Estado, cabendo aos pais direcionarem sua educação, física, intelectual, moral e religiosa, e não àqueles; c) os educadores defensores da escola pública eram socialistas, comunistas, inimigos de Deus, da Pátria e da Família; d) o Estado deveria financiar escolas particulares para que estas se tornassem gratuitas e os pais tivessem liberdade de escolha e não criar escolar.⁶⁸

E, de acordo com a mesa autora, em oposição, os defensores das ideias educacionais novas respondiam:

a) a escola pública estava atenta aos fins da educação, cabendo ao professor, independentemente de sua filosofia de vida ou de educação, trabalhar cientificamente, voltado aos fins da educação e aos meios de realiza-los; b) a criança não pertence nem ao Estado nem à família. Deve-se garantir e proporcionar a cada um condições para ser responsável pela própria formação, daí a maior adequação da escola pública; c) o real problema dos pais brasileiros, antes de poder escolher entre as que existem, é arranjar alguma escola para seus filhos; os que estão preocupados em escolher pertencem a uma minoria que pode pagar por este privilégio. A concessão de bolsa de estudos é ineficaz, porque descapitaliza o Estado em favor de grupos e não resolve o problema. O aluno carente tem uma família carente que depende dele muitas vezes financeiramente, de forma que o Estado deveria também fornecer uma ajuda de custo à família. Neste contexto – e para um país de escassez econômica como o nosso –, o mais lógico é que o Estado utilizasse esta verba de bolsa de estudos diretamente nas escolas públicas, cujo patrimônio continuaria sendo do Estado.⁶⁹

Durante os debates sobre o projeto de lei de Diretrizes e Bases na câmara dos Deputados foi produzido o “Manifesto dos Educadores” ao povo e ao governo, redigido pelo professor Fernando de Azevedo e assinado, dentre outros, por Anísio Teixeira, Florestan Fernandes, Hermes Lima, Sergio Buarque de Holanda, Fernando Henrique Cardoso, Darci Ribeiro, Cecília Meirelles e Miguel Reale⁷⁰, e que reflete o que havia de melhor no pensamento educacional da época (1959), cujos termos mostram-se bastante atuais – embora em seu texto faça remissão a outro Manifesto levado a público em 1932, assinado por parte

⁶⁷ GADOTTI, Moacir. *Perspectivas Atuais da Educação*. Porto Alegre: Artmed, 2000. p. 27.

⁶⁸ RIBEIRO, Maria Luisa Santos. *História da Educação Brasileira – A organização escolar*. 18. ed. rev. amp. Campinas: Autores Associados, 2003. p.166-169.

⁶⁹ Ibidem. p. 166-169.

⁷⁰ BARROS, Roque Spencer Maciel de (org.). *Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. São Paulo: Pioneira. 1960.

dos mesmos educadores e que já advertia para muitos fatos reproduzidos novamente em 1959, nada obstante fosse outra a realidade social.⁷¹

Ao mesmo tempo em que prosseguia a discussão das diretrizes e bases da educação, desenvolveu-se intensa campanha pela escola pública. Educadores e outros setores da sociedade, como órgãos de imprensa, sindicatos e outras categorias profissionais, empenharam-se para tornar realidade o preceito constitucional: “a educação é um direito de todos”. Mas, para que todos tivessem esse direito, seria necessário ampliar o número de escolas públicas e gratuitas, já que as particulares eram pagas e, dessa forma, só acessíveis a determinadas classes sociais.⁷²

No plano constitucional, a Carta de 1946 não trouxe outras inovações educacionais. Restaurou a obrigatoriedade de destinação de percentual mínimo (que se transformou em máximo, na prática) de receita dos entes federados na manutenção e desenvolvimento do ensino (art.169) – suprimida em 1937 –, mas trouxe normas que possibilitaram a descentralização dos encargos educacionais da esfera da União para os Estados e o Distrito Federal (art. 170 e 172). Iniciou-se a era da educação estadualista: o sistema federal de educação (organizado pela União), até então preferencial, passa a ser supletivo, e o de cada Estado passa a ser preferencial, respeitados os limites das ineficiências locais. É dizer, nas palavras de Lauro Luiz Gomes Ribeiro, “os Estados devem organizar seus sistemas de ensino em todos os graus – superior, secundário, primário, normal e profissional –, servindo o sistema federal apenas complementarmente, naquilo em que o sistema estadual for ineficiente”.⁷³

Nas palavras de Edivaldo M. Boaventura:

Realmente, com a Constituição de 1946 começou a fase da educação estadualista. Nesse processo de descentralização, vamos assistir ao pleno desenvolvimento da educação média a cargo dos Estados. Até 1946, eram poucos os estabelecimentos desse nível vinculados à administração estadual. Para atenuar a falta de flexibilidade usava-se a figura da extensão, criando-se estabelecimentos de ensino médio públicos, em bairros ou em cidades, vinculados a um estabelecimento inspecionado pelo Ministério da Educação. O rígido controle da União impediu o nascimento da educação secundária estadual por muito tempo.⁷⁴

⁷¹ RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. *Direito Educacional: educação básica e federalismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 200.

⁷² PILETTI, Nelson. *História da Educação no Brasil*. 7. ed. 7. imp. São Paulo: Ática, 2010. p. 103.

⁷³ RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. Op. cit. p. 203,204.

⁷⁴ BOAVENTURA, Edivaldo M. A educação nos 50 anos da Constituição de 1946. *Revista de informação legislativa*, Brasília, v. 33, n. 132, out./dez. p. 29-35, 1996.

A legislação educacional complementar (especialmente a Lei de Diretrizes e Bases de 1961) e essa descentralização vão permitir grande desenvolvimento dos sistemas estaduais, em todos os níveis, com destaque especial ao ensino médio, até então sufocado pelo rígido controle da União⁷⁵.

1.3. Golpe militar de 1964

A partir da madrugada de 31 de março de 1964, com a implantação do Golpe Militar e deposição do presidente constitucional João Goulart, a educação brasileira, da mesma forma que os outros setores da vida nacional, passou a ser vítima do autoritarismo que se instalou no País. Reformas foram efetuadas em todos os níveis de ensino, impostas de cima para baixo, sem a participação dos maiores interessados – alunos, professores e outros setores da sociedade –, tendo como resultado um alto índice de repetência e evasão escolar, escolas com deficiências de recursos materiais e humanos, professores mal remunerados e desestimulados, e elevadas taxas de analfabetismo.⁷⁶

O terror político alastrou-se para o campo educacional, numerosas escolas foram invadidas pela polícia, muitos professores e estudantes foram presos e exilados, e todas as escolas passaram a ser observadas por agentes dos órgãos de informações do governo, sob o controle do Serviço Nacional de Informações (SNI).⁷⁷

A título exemplificativo temos a invasão à Universidade de Brasília, que começou a funcionar em 1962, sob a coordenação de Darcy Ribeiro, seu primeiro reitor, em abril de 1964 a UnB foi ocupada por tropas do Exército, o que resultou na renúncia do reitor Anísio Teixeira, o que gerou pedidos de demissões solidárias, em massa, dos professores contrários à repressão e à renúncia do reitor, além da transformação da entidade estudantil UNE (União Nacional de Estudantes) em Diretório Nacional dos Estudantes, órgão dependente de verba e orientação do Ministério da Educação, a pretexto daquela estar exercendo atividade “subversiva” e que, na verdade, consistia em manifestações de protesto contra aquele estado

⁷⁵ RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. *Direito Educacional: educação básica e federalismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 204.

⁷⁶ PILETTI, Nelson. *História da Educação no Brasil*. 7. ed. 7. imp. São Paulo: Ática, 2010. p. 114.

⁷⁷ *Ibidem*. p. 115.

de coisas – reivindicação de ampliação de vagas em escolas públicas, cessação da ingerência externa.⁷⁸

Mas, é evidente que as atitudes do governo não poderiam se resumir à inviabilização do que vinha sendo tentado até então. Segundo Maria Luísa Santos Ribeiro: “rapidamente o governo deveria passar também a tomar iniciativas de criação/aprovação de um outro ordenamento legal das atividades educacionais em seus diferentes níveis, ordenamento legal já expressando as novas determinações político-econômicas a serem generalizadas e consolidadas”⁷⁹

Em 09 de abril de 1964, expediu-se o Ato Institucional nº 1 (AI-1), mantendo a ordem constitucional vigente (Constituição de 1946 e as Constituições estaduais), mas impondo várias cassações de mandatos e suspensão de direitos políticos sem a necessidade de justificção, julgamento ou direito de defesa. Para Presidente elegeu-se Marechal Humberto de Alencar Castello Branco, para um período complementar de três anos. Governou com base no Ato Institucional referido (AI-1) e em atos complementares.⁸⁰

Nova crise culminou com o Ato Institucional nº 2 (AI-2), de 27 de outubro de 1965, que acabou com as eleições diretas para presidente e governador, acabou com os partidos políticos de até então e impõe o “bipartidarismo”, com a instituição de um partido de apoio ao governo, a Aliança Renovadora Nacional (Arena), e um outro, de oposição, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Como observação Maria Luisa Santos Ribeiro refere-se ao “bipartidarismo” entre aspas, julgando serem necessárias, dado “os evidentes limites de um partido de oposição decretado por um poder executivo ditatorial”⁸¹

Vieram ainda o Ato Institucional nº 3 (AI-3), de 05 de fevereiro de 1966, que estabeleceu normas para as eleições federais, estaduais e municipais, e o Ato Institucional nº 4 (AI-4), de 12 de dezembro de 1966, que estabeleceu os procedimentos a serem obedecidos pelo Congresso Nacional para a votação do projeto de Constituição elaborado pelo Executivo.

⁷⁸ PILETTI, Nelson. *História da Educação no Brasil*. 7. ed. 7. imp. São Paulo: Ática, 2010. p. 115 e 116.

⁷⁹ RIBEIRO, Maria Luisa Santos. *História da Educação Brasileira – A organização escolar*. 12. ed. São Paulo: Autores Associados, 1993. p.166.

⁸⁰ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editores. 2015. 38ª ed. p. 88.

⁸¹ RIBEIRO, Maria Luisa Santos. Op. cit. p.157.

Tal projeto foi aprovado em 22 de dezembro de 1966, depois de sofrer algumas emendas, em 24 de janeiro de 1967 a nova Constituição foi promulgada⁸².

A outorga da Constituição de 1967 veio a resumir as alterações institucionais operadas na Constituição de 1946, que findava após sofrer vinte e uma Emendas regularmente aprovadas pelo Congresso Nacional com base em seu artigo 217⁸³, e o impacto de quatro Atos Institucionais e trinta e sete Atos Complementares, que tornaram compulsável o Direito Constitucional positivo então vigente.⁸⁴

A Constituição promulgada em 24 de janeiro de 1967 entrou em vigor em 15 de março de 1967, quando Marechal Arthur da Costa e Silva assumia a Presidência. Sofreu poderosa influência da Constituição de 1937, assimilando suas principais características, conforme José Afonso da Silva:

Deu mais poderes à União e ao Presidente da República. Reformulou, em termos mais nítidos e rigorosos, o sistema tributário nacional e a discriminação de rendas, ampliando a técnica do federalismo cooperativo, consistente na participação de uma entidade na receita de outras, com acentuada centralização. Atualizou o sistema orçamentário, propiciando a técnica do orçamento-programa e os programas plurianuais de investimento. Instituiu normas de política fiscal, tendo em vista o desenvolvimento e o combate à inflação. Reduziu a autonomia individual, permitindo suspensão de direitos e de garantias constitucionais, no que se revela mais autoritária do que as anteriores, salvo a de 1937. Em geral, é menos intervencionista do que a de 1946, mas, em relação a esta, avançou no que tange à limitação do direito de propriedade, autorizando a desapropriação mediante pagamento de indenização por títulos da dívida pública, para fins de reforma agrária. Definiu mais eficazmente os direitos dos trabalhadores.⁸⁵

Durou pouco, porém. No dia 13 de dezembro de 1968, sexta-feira, o País foi submetido ao Ato Institucional nº 5 (AI-5), que rompeu com a ordem constitucional vigente,

⁸² RIBEIRO, Maria Luisa Santos. *História da Educação Brasileira – A organização escolar*. 12. ed. São Paulo: Autores Associados, 1993. p. 157,158.

⁸³ Art 217 - A Constituição poderá ser emendada:

§ 1º - Considerar-se-á proposta a emenda, se for apresentada pela quarta parte, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ou por mais da metade das Assembléias Legislativas dos Estados no decurso de dois anos, manifestando-se cada uma delas pela maioria dos seus membros.

§ 2º - Dar-se-á por aceita a emenda que for aprovada em duas discussões pela maioria absoluta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em duas sessões legislativas ordinárias e consecutivas.

§ 3º - Se a emenda obtiver numa das Câmaras, em duas discussões, o voto de dois terços dos seus membros, será logo submetida à outra; e, sendo nesta aprovada pelo mesmo trâmite e por igual maioria, dar-se-á por aceita.

§ 4º - A emenda será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Publicada com a assinatura dos membros das duas Mesas, será anexada, com o respectivo número de ordem, ao texto da Constituição.

§ 5º - Não se reformará a Constituição na vigência do estado de sítio.

§ 6º - Não serão admitidos como objeto de deliberação projetos tendentes a abolir a Federação ou a República.

⁸⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2015. p. 88.

⁸⁵ *Ibidem*. p. 89.

ao qual se seguiram mais uma dezena e muitos atos complementares e decretos-leis, dando plenos poderes ao presidente para fechar o Congresso, cassar mandatos, suspender direitos políticos, etc. Com uma insidiosa moléstia o Presidente Marechal da Costa e Silva foi impossibilitado de continuar governando, dessa forma foi declarado temporariamente impedido do exercício da Presidência pelo Ato Institucional nº 12 (AI-12), de 01 de setembro de 1969, que atribuiu o exercício do Poder Executivo aos Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar, que completaram o preparo de novo texto constitucional, promulgado em 17 de outubro de 1969, como Emenda Constitucional nº 1 à Constituição de 1967, para entrar em vigor em 30 de outubro de 1969.⁸⁶ Os estudantes, professores e funcionários também teriam seu “cale-se”⁸⁷ ou seu AI-5 pelo Decreto-Lei nº 477, de 26 de fevereiro de 1969.⁸⁸

As reformas educacionais “outorgadas” envolveram a alfabetização de adultos, com a criação do Mobral (Movimento Brasileiro de Alfabetização), em dezembro de 1967 – com início das atividades somente em setembro de 1970 –, em que o verdadeiro foco não era a garantia de participação ativa de todos na política do país, mas a participação na vida econômica, não com relação à parte nos lucros, mas quanto à possibilidade de emprego como assalariado em um novo modelo de acumulação acelerada do capital internacional.⁸⁹ E Maria Luisa Santos Ribeiro chama a atenção para outros dois aspectos relevantes do pensamento político do regime militar a este respeito:

[...] o discurso da grandeza – Brasil-Potência – esbarra, em primeiro lugar, em termos educacionais, nos altos índices de analfabetismo. Todas as grandes nações resolveram esse problema e se o Brasil quisesse entrar para o “clube dos grandes” teria que, pelo menos, demonstrar que da parte do governo havia uma preocupação nesse sentido. Por outro lado, o governo tinha que demonstrar tal interesse, dado que internamente outras forças políticas haviam empunhado a bandeira da alfabetização a ponto de despertar muitos analfabetos para o seu direito à educação escolar.⁹⁰

⁸⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2015. p. 89.

⁸⁷ Referiu-se aqui a conhecida canção “Cálice”, composta por Chico Buarque de Holanda, Milton Nascimento e Gilberto Gil, numa alusão à “lei do silêncio” reinante durante a Ditadura Militar e que em certos trechos diz: “Pai, afasta de mim esse cálice [...] Como beber dessa bebida amarga, tragar a dor, engolir a labuta, mesmo calada a boca, resta o peito, silêncio na cidade não se escuta [...] Como é difícil acordar calado, se na calada da noite eu me dano [...] De que adianta ter boa vontade, mesmo calado o peito, resta a cuca, dos bêbados do centro da cidade”

⁸⁸ RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. *Direito Educacional: educação básica e federalismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 205.

⁸⁹ *Ibidem*. p. 206.

⁹⁰ RIBEIRO, Maria Luisa Santos. *História da Educação Brasileira – A organização escolar*. 12. ed. São Paulo: Autores Associados, 1993. p.168.

Tais reformas envolveram, também, a reforma universitária, pela lei nº 5.540/68, que possibilitou a intensificação do domínio da burocracia e do poder centralizado dentro da universidade brasileira, complementado por ações burocráticas por meio das quais o governo procurava neutralizar a luta dos estudantes pela ampliação de vagas nas escolas públicas, as principais modificações requeridas pelos educadores eram: a departamentalização, com a extinção da cátedra, dando um caráter empresarial e dinâmico à faculdade; a matrícula por disciplina; a institucionalização da pós-graduação, o curso básico, com o abandono do modelo da Faculdade de Filosofia e currículos flexíveis.⁹¹ Atribuem-se tais mudanças à ingerência norte-americana em assuntos educacionais brasileiros, que foi concretizada por acordos assinados entre o Ministério da Educação (MEC) e a Agência Interamericana de Desenvolvimento dos Estados Unidos (USAID – United States Agency International for Development) – chamados de Acordos MEC-USAID.⁹²

Por fim, a reforma do ensino de 1º e 2º graus, por meio da lei nº 5.692/71, alterando a estrutura do ensino com a unificação do curso primário e o ginásio num único curso de 1º grau, com oito anos de duração. Os ramos profissionalizantes do ginásio – industrial, comercial, agrícola e normal – desapareceram e o novo curso de 1º grau não oferecia formação profissional e, sim, educação geral, o que era aconselhável e oportuno, em termos pedagógicos, mas criticado por educadores, diante da realidade brasileira, em que grande parte dos alunos que iniciavam o 1º grau não chegava ao 2º grau por uma série de razões, entre elas a necessidade de trabalhar, o desinteresse pelo que era ensinado na escola e a repetência, deixando os estudos sem qualquer preparo profissional.⁹³

O ensino profissionalizante foi todo transferido para o 2º grau. Foram impostas várias disciplinas obrigatórias, sem contar o ensino religioso, facultativo para os alunos, o núcleo comum obrigatório passou a abranger de conteúdos específicos como, Comunicação e Expressão (Língua Portuguesa), três de Estudos Sociais (Geografia, História e Organização Social e Política do Brasil), dois de Ciências (Matemática e Ciências Físicas e Biológicas), e quatro Práticas Educativas (Educação Física, Educação Artística, Educação Moral e Cívica e Programas de Saúde), prejudicando a liberdade dos sistemas estaduais de ensino e matérias aptas a despertar discussão crítica, como a filosofia e sociologia, foram abandonadas. A extensão de quatro para oito anos de educação obrigatória, com a unificação do curso

⁹¹ RIBEIRO, Maria Luisa Santos. *História da Educação Brasileira – A organização escolar*. 12. ed. São Paulo: Autores Associados, 1993. p.169.

⁹² PILETTI, Nelson. *História da Educação no Brasil*. 7. ed. 7. imp. São Paulo: Ática, 2010. p. 118.

⁹³ *Ibidem*. p. 122.

primário com o ginásial, era exigência coerente com o discurso militar do Brasil-potência, pois a baixa média de escolaridade era um obstáculo ao sucesso que era divulgado.⁹⁴

Tecnicamente, a EC nº 1 à Constituição de 1967, não se tratou de emenda, mas de nova constituição. A emenda só serviu como mecanismo de outorga, uma vez que verdadeiramente se promulgou texto integralmente reformulado, a começar pela sua denominação: Constituição da República Federativa do Brasil, enquanto a de 1967 se chamava apenas Constituição do Brasil. Ela foi modificada por outras vinte e cinco emendas, afora a de nº 26, que, segundo José Afonso da Silva, não é emenda constitucional, uma vez que tal emenda, de 27 de novembro de 1985, ao convocar a Assembleia Nacional Constituinte, constitui, nesse aspecto, um Ato Político:

Se convocava a Constituinte para elaborar Constituição nova que substituiria a que estava em vigo, por certo não tem a natureza de emenda constitucional, pois esta tem precisamente sentido de manter a Constituição emendada. Se visava destruir esta, não pode ser tida como emenda, mas como ato político.⁹⁵

A luta pela normatização democrática e pela conquista do Estado Democrático de Direito começou assim que se instalou o golpe de 1964 e especialmente após o Ato Institucional Número 5 (AI 5), que de acordo com José Afonso da Silva, foi o instrumento mais autoritário na história política do Brasil⁹⁶ Uma grande esperança tomou as ruas a partir das eleições dos Governadores em 1982 e intensificou-se, quando, no início de 1984, a população participou dos comícios em prol da eleição direta do Presidente da República, interpretando o sentimento nacional de reequilíbrio da vida nacional, que só poderia consubstanciar-se numa nova ordem constitucional que fizesse o pacto político-social.⁹⁷

Apesar da frustração ocorrida em 1984, as forças democráticas não desanimaram. Tancredo Neves, então governador de Minas Gerais, lançou sua candidatura à Presidência da República, que, apesar de ocorrerem pela via indireta, sua proposta era por um fim no Colégio Eleitoral.⁹⁸

Segundo José Afonso da Silva:

⁹⁴ PILETTI, Nelson. *História da Educação no Brasil*. 7. ed. 7. imp. São Paulo: Ática, 2010. p. 122,123.

⁹⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 89.

⁹⁶ *Ibidem*. p. 90.

⁹⁷ *Ibidem*. p. 90.

⁹⁸ *Ibidem*. p. 90.

O povo emprestou a Tancredo Neves todo o apoio para a execução de seu programa de construção da Nova República, a partir da derrota das forças autoritárias que dominaram o país durante vinte anos (1964 a 1984). Sua eleição, a 15.1.85, foi, por isso, saudada como o início de um novo período da história das instituições políticas brasileiras, e que ele próprio denominara de a *Nova República*, que haveria de ser democrática e social, a concretizar-se pela Constituição que seria elaborada pela Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, que ele convocaria assim que assumisse a Presidência da República.⁹⁹

A posse para Presidente da República de Tancredo Neves se deu no dia 15 de março de 1985, porém quem assumiu interinamente foi Vice-presidente José Sarney, devido à doença de Tancredo Neves, que, no dia 21 de abril de 1985, foi efetivado no cargo com a morte do então Presidente eleito.¹⁰⁰

Mesmo José Sarney estando sempre do lado das forças autoritárias e retrógradas, deu sequência às promessas de Tancredo Neves e nomeou a Comissão de Estudos Constitucionais, que começou seus trabalhos sob intensas críticas da esquerda. E enquanto isso, cumprindo mais um compromisso da transição, enviou ao Congresso Nacional proposta de emenda constitucional convocando a Assembleia Nacional Constituinte, que foi aprovada como Emenda Constitucional número 26 (EC-26) promulgada em 21 de novembro de 1985, que, de acordo com José Afonso da Silva, não fora uma Assembleia, mas sim um Congresso Constituinte¹⁰¹, pois convocou-se os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para formar a Assembleia Nacional Constituinte.

Foi promulgada em 05 de outubro de 1988, após aprovação em dois turnos de discussão e votação, pela maioria absoluta dos membros da Assembleia Nacional Constituinte, a Constituição Federal de 1988, que é um texto moderno, com inovações de relevante importância para o constitucionalismo brasileiro e até mundial.¹⁰²

1.4. A constituição cidadã

A Constituição Federal de 1988 tem uma estrutura diferente das constituições anteriores. Compreende nove Títulos, que cuidam: (1) dos princípios fundamentais; (2) dos

⁹⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 90.

¹⁰⁰ BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. *José Sarney: Biografia / Período Presidencial*. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/jose-sarney/biografia-periodo-presidencial>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

¹⁰¹ SILVA, José Afonso da. Op. cit. p. 91.

¹⁰² Ibidem. p. 91.

direitos e garantias fundamentais, segundo uma perspectiva moderna e abrangente dos direitos individuais e coletivos, dos direitos sociais dos trabalhadores, da nacionalidade, dos direitos políticos e dos partidos políticos; (3) da organização do Estado; (4) da organização dos poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário, com a manutenção do sistema presidencialista, seguindo-se um capítulo sobre as funções essenciais à Justiça, com ministério público, advocacia pública (da União e dos Estados), advocacia privada e defensoria pública; (5) da defesa do Estado e das instituições democráticas, com mecanismos do estado de defesa, do estado de sítio e da segurança pública; (6) da tributação e do orçamento; (7) da ordem econômica e financeira; (8) da ordem social; (9) das disposições gerais; por fim, vem o Ato das Disposições Transitórias. Todo esse conteúdo distribuiu-se por 245 artigos na parte permanente e mais 73 na parte transitória, reunidos em capítulos, seções e subseções.¹⁰³

Na expressão de Ulysses Guimarães, Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, a Constituição de 1988 é a Constituição Cidadã, porque, segundo José Afonso da Silva, “teve ampla participação popular em sua elaboração e especialmente porque se volta decididamente para a plena realização da cidadania”¹⁰⁴.

A educação, na Constituição de 1988, é garantida como um direito público subjetivo e também tem um *status* de direito fundamental-social, pela incorporação da Declaração Universal dos Direitos Humanos no sistema jurídico brasileiro com as consequências sobre a eficácia e aplicabilidade¹⁰⁵, e está presente no artigo 6º que traz o rol de direitos sociais do cidadão brasileiro, e nos artigos 205 a 214, na Seção I (Da Educação), Capítulo III (Da Educação, Da Cultura e Do Desporto), Título VIII (Da Ordem Social).

Além da Constituição Federal, todas as transformações ocorridas no campo educacional têm outros marcos legais no ordenamento jurídico brasileiro, vejamos: a Emenda Constitucional 14/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996), Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (FUNDEF), Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei 8.069, de 13 de julho de 1990), Plano Nacional de Educação – PNE (Lei 13.005, de 25 de junho de 2014).

¹⁰³ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 92.

¹⁰⁴ *Ibidem*. p. 92.

¹⁰⁵ MARTINES JÚNIOR, Eduardo. *Educação, Cidadania e Ministério Público – o artigo 205 da Constituição e sua abrangência*. São Paulo: Verbatim. 2013. p. 35.

Analisaremos aqui os dispositivos constitucionais referentes à educação. A Constituição Federal de 1988 assegura o direito à educação, primeiramente no artigo 6º, no Capítulo II (Dos Direitos Sociais), do Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais), quando traz o rol dos direitos sociais:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Segundo José Afonso da Silva os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são:

Prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condições mais compatíveis com o exercício efetivo da liberdade.¹⁰⁶

Além do artigo 6º da Constituição Federal de 1988, a educação é tratada de forma específica na Seção I (Da Educação), do Capítulo III (Da Educação, Da Cultura e Do Desporto), do Título VIII (Da Ordem Social), nos artigos 205 a 214. O primeiro artigo (205) traz que a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família, e 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.

A interpretação do artigo 205 da Constituição, segundo Maria Gorete Ferreira, deixa claro que devemos entender a educação como um processo mais amplo, que abrange além da transmissão de conhecimento, valores culturais e sociais. Visando um processo integral de formação humana, não devendo limitar-se ao conceito menor de que educar é transmitir conhecimentos para serem armazenados no intelecto.¹⁰⁷

Nesse mesmo sentido, Jean Piaget esclarece que o desenvolvimento do ser humano está subordinado a dois grupos de fatores: os “fatores da hereditariedade e adaptação biológicas”, dos quais depende a evolução do sistema nervoso e dos mecanismos psíquicos elementares, e os “fatores de transmissão ou de interação sociais”, que desempenham um

¹⁰⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 288,289.

¹⁰⁷ FERREIRA, Maria Gorete. *Direito à Educação e Política de Acesso ao Ensino Superior: um debate sob a perspectiva dos beneficiários do ProUni*. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós Graduação em Direito da Faculdade de Direito do Sul de Minas – FDSM, Pouso Alegre, 2014.

papel de progressiva importância no desenvolvimento do ser humano, desde o berço, bem como durante todo o crescimento, na constituição do comportamento e da vida mental.¹⁰⁸ Falar de um direito à educação é, pois, em primeiro lugar, reconhecer o papel indispensável dos fatores sociais na própria formação do indivíduo.

Do ponto de vista da educação intelectual, o direito à educação tem como primeiro objetivo formar o raciocínio, e o indivíduo tem, segundo Piaget, “o direito de ser colocado, durante a sua formação, em um meio escolar de tal ordem que lhe seja possível chegar ao ponto de elaborar, até à conclusão, os instrumentos indispensáveis de adaptação que são as operações da lógica”¹⁰⁹. Ainda seguindo o pensamento de Piaget, ao lado da educação intelectual, a educação moral cumpre importante papel na formação do indivíduo, sendo que “se algumas condições inatas permitem ao ser humano a construção de regras e sentimentos morais, essa elaboração presume a intervenção de um conjunto de relações sociais bem definidas: em primeiro lugar, familiares; a seguir, de âmbito mais geral.”¹¹⁰ Dessa forma, direito à educação intelectual e moral implica algo mais que uma obrigação a cumprir: “trata-se de um direito a forjar determinados instrumentos espirituais, mais preciosos que quaisquer outros, e cuja construção requer uma ambiência social específica, construída não apenas de submissão”.¹¹¹

A educação é, portanto, não apenas uma formação, mas uma condição formadora necessária ao próprio desenvolvimento natural, segundo Jean Piaget:

Proclamar que toda pessoa humana tem o direito à educação não é pois unicamente sugerir, tal como o supõe a psicologia individualista tributária do senso comum, que todo indivíduo, garantido por sua natureza psicobiológica ao atingir um nível de desenvolvimento já elevado, possui além disso o direito de receber da sociedade a iniciação às tradições culturais e morais; é, pelo contrário e muito mais aprofundadamente, afirmar que o indivíduo não poderia adquirir suas estruturas mentais mais essenciais sem uma contribuição exterior, a exigir um certo meio social de formação, e que em todos os níveis (desde os mais elementares até os mais altos) o fator social ou educativo constitui uma condição do desenvolvimento.¹¹²

Afirmar que a educação é direito de todos é, pois, uma responsabilidade que vai muito além de garantir a possibilidade de leitura e escrita, significa, a rigor, “garantir para toda criança o pleno desenvolvimento de suas funções mentais e a aquisição dos

¹⁰⁸ PIAGET, Jean. *Para onde vai a educação?* 15. ed. Trad. Ivette Braga. Rio de Janeiro: José Olympio, 2000. p. 29.

¹⁰⁹ *Ibidem.* p. 32.

¹¹⁰ *Ibidem.* p. 32.

¹¹¹ *Ibidem.* p. 33.

¹¹² *Ibidem.* p. 33.

conhecimentos, bem como dos valores morais que correspondam ao exercício dessas funções, até a adaptação à vida social atual. É antes de mais nada, por conseguinte, assumir a obrigação – levando em conta a constituição e as aptidões que distinguem cada indivíduo – de nada destruir ou malbaratar das possibilidades que ele encerra e que cabe à sociedade ser a primeira a beneficiar, ao invés de deixar que se desperdicem importantes frações e se sufoquem outras.”¹¹³

Desta feita, ao estabelecer que a educação é um direito de todos e dever não só do Estado mas também da família, o constituinte estabeleceu um direito de trato contínuo e permanente, não se resumindo ao ensino formal. Começando, assim, com o nascimento da criança, momento em que se encontra ligada à família, prosseguindo durante toda a existência da pessoa humana, sendo posta sob a forma de experiências de vida e transmissão de valores culturais e sociais. Abarca, também, todas as práticas sociais e vivências a que o ser humano é exposto, bem como todos os ensinamentos transmitidos por terceiros, tanto nos bancos escolares, como no convívio em sociedade e no núcleo familiar.¹¹⁴ Esse conceito jurídico da educação está totalmente agasalhado na norma, ao declarar que ela visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, ao preparo para o exercício da cidadania e à qualificação para o trabalho. Conforme Eduardo Martines Júnior, “há íntima ligação entre essa disposição e os fundamentos e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (artigos 1º e incisos e 3º e incisos da Constituição Federal de 1988)”¹¹⁵.

Educar só tem sentido se for para desenvolver o ser humano, preparando-o adequadamente para o exercício da cidadania, valor de excepcional relevância em nosso Estado, o que se confirma logo no artigo 1º da Constituição, ao elencar a cidadania como fundamento do Estado Democrático de Direito. Além do mais, qualificar o ser humano para o trabalho é, sem dúvida, uma finalidade da educação, pois nota-se que o setor produtivo está passando por radicais mudanças, exigindo um elevado número de empregos e criando poucos em seu lugar. A modernização do comércio e dos serviços, da indústria e da agricultura está levando à automatização dos meios de produção em detrimento da mão de obra, impondo um redirecionamento de atividades. Esse processo exige treinamento dos empregados mais antigos e educação dirigida para os jovens. Aí a estrita colaboração da sociedade, que pode

¹¹³ PIAGET, Jean. *Para onde vai a educação?* 15. ed. Trad. Ivette Braga. Rio de Janeiro: José Olympio, 2000. p. 34.

¹¹⁴ SOUZA, Motauri Ciocchetti. *Direito Educacional*. São Paulo: Verbatim, 2010. p. 09.

¹¹⁵ MARTINES JÚNIOR, Eduardo. *Educação, Cidadania e Ministério Público – o artigo 205 da Constituição e sua abrangência*. São Paulo: Verbatim. 2013. p. 36

destinar recursos para essa finalidade, a exemplo dos sistemas SENAI, SENAC, SESC, entre outros.¹¹⁶

Todavia tanto o preparo para o trabalho como o desenvolvimento pleno do ser humano podem ser condensados no exercício da cidadania, nas palavras de Eduardo Martines Júnior:

Assim é que o efetivo exercício da cidadania, que se busca pela educação ampla, leva o indivíduo a exigir do Estado respeito à dignidade da pessoa humana, elevando os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, permitindo, além de tudo e em razão disso, o pluralismo político. Daí poderemos chegar aos objetivos da República Federativa do Brasil determinados pela Constituição, ou seja, construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais, bem como promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.¹¹⁷

E o autor continua:

[...] se assumida a educação com a importância dada pela Constituição, certamente veríamos colimados os objetivos. Para isso se deve educar. Vemos sentido na educação, se ela for capaz de elevar o ser humano, permitindo um nível de vida superior em sociedade, sem as profundas desigualdades hoje verificadas. Somente com a educação que o ser humano poderá libertar-se da pobreza, da discriminação, da desigualdade de classes, da perversa distribuição de renda, enfim, de vários fatores que encarceram o ser humano. É o que se deduz do artigo 205 da Carta Política.¹¹⁸

A consecução prática dos objetivos da educação constantes no artigo 205 (pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho) só será possível num sistema educacional democrático, onde a organização da educação formal via escola concretize os princípios contidos no artigo 206 da Constituição Federal de 1988, onde estão listados os princípios fundamentais do ensino¹¹⁹, descritos em oito incisos, porém não se limitando a estes.

A igualdade de condições para o acesso e permanência na escola significa a universalização do ensino, permitindo a todos de igual modo matricular-se, com o

¹¹⁶ MARTINES JÚNIOR, Eduardo. *Educação, Cidadania e Ministério Público – o artigo 205 da Constituição e sua abrangência*. São Paulo: Verbatim. 2013. p. 36

¹¹⁷ Ibidem. p. 37.

¹¹⁸ Ibidem. p. 37.

¹¹⁹ O texto constitucional traz o vocábulo “ensino” e não “educação”, gerando, pois, nosso entendimento de que se trata da educação escolar.

oferecimento de todas as condições necessárias para o aprendiz chegar ao final do programa.¹²⁰

A liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber é a liberdade de cátedra que vem assegurada no inciso II, Alexandre de Moraes afirma que “(...) a liberdade de cátedra é um direito do professor, que poderá livremente exteriorizar seus ensinamentos aos alunos, sem qualquer ingerência administrativa, ressalvada, porém, a possibilidade da fixação do currículo escolar pelo órgão competente”¹²¹. De fato, a liberdade do professor deve restringir-se a ensinar, transmitir seus pensamentos aos alunos, e não fixar conteúdos pois estes são responsabilidade da escola e dos órgãos competentes.

Pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino, é o princípio contido no inciso III e é decorrente das liberdades ditas anteriormente. Conforme o *caput* do artigo 205 o Estado chamou para si o dever de prestar a educação, bem como também é um dever da família com a colaboração e incentivo da sociedade. Por essa razão a primeira opção é o ensino público gratuito, devendo ser cumprido em estabelecimentos oficiais de forma gratuita, como determina o próximo inciso (IV): gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais. Como a opção constitucional foi que a educação é um dever do Estado, as instituições privadas exercem um papel subsidiário.¹²²

O inciso V estabelece a valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas, e é diretamente relacionado com o inciso VIII, piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal, bem como com o inciso VI, qual dispõem ser democrática a gestão do ensino público, na forma da lei, permitindo, assim, a participação de dirigentes, docentes e discentes nas decisões a ele relativas, sempre na forma da lei.

Por fim, o inciso VII nos traz a garantia de padrão de qualidade, quer para o ensino público com para o ensino privado, que por seus desdobramentos infraconstitucionais, de acordo do Eduardo Martines Júnior, suscita discussões acaloradas, com fortes críticas tanto ao

¹²⁰ MARTINES JÚNIOR, Eduardo. *Educação, Cidadania e Ministério Público – o artigo 205 da Constituição e sua abrangência*. São Paulo: Verbatim. 2013. p. 38.

¹²¹ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1999. p. 644.

¹²² MARTINES JÚNIOR, Eduardo. Op. cit. p. 38.

SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior), como ao ENADE (Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes).¹²³

O dever do Estado em relação à educação deve ser efetivado obedecendo às garantias oferecidas aos indivíduos, consubstanciadas, conforme Eduardo Martines Júnior:

Em ensino fundamental obrigatório e gratuito a todos, inclusive para aqueles que não o receberam na idade própria, em língua portuguesa salvo em relação às comunidades indígenas, que poderão utilizar também suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem; bem como o ensino religioso, de matrícula facultativa (art. 210, §§ 1º E 2º), oferecendo-lhes programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (art. 208, inc. VII), dado que não basta disponibilizar a sala de aula, mas necessário dar condições efetivas para se promover o ensino fundamental. Trata-se então da universalização do ensino fundamental combinada com a progressiva universalização do ensino médio (art. 208, inc. III)¹²⁴

O dever do Estado para com a educação é garantido pelo artigo 205 da Constituição Federal, que diz que a educação é direito de todos e dever do Estado e da Família, bem como no artigo 208 o qual impõe ao Estado um papel fundamental na efetivação desse direito garantindo: educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, assegurada inclusive sua oferta a todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; progressiva universalização do ensino médio gratuito; atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos de idade; acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

A obrigatoriedade do ensino fundamental encontra base na chamada dimensão objetiva dos direitos fundamentais, conforme Marcos Augusto Maliska, consistente não apenas na compreensão do direito fundamental como um direito subjetivo, mas como uma decisão valorativa de cunho jurídico-objetivo da Constituição, ou seja, o ensino fundamental transcende a dimensão individual para atingir uma dimensão social, comunitária.¹²⁵ É sob essa perspectiva que os parágrafos da Constituição disciplinam que “o acesso ao ensino obrigatório

¹²³ MARTINES JÚNIOR, Eduardo. *Educação, Cidadania e Ministério Público – o artigo 205 da Constituição e sua abrangência*. São Paulo: Verbatim. 2013. p. 39.

¹²⁴ Ibidem. p. 39.

¹²⁵ MALISKA, Marcos Augusto. Comentário ao artigo 208. In: CANOTILHO, J. J. Gomes *et al* (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

e gratuito é direito público subjetivo”, que o “não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente” e que “compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola”.

Nessa questão de zelar junto aos pais ou responsáveis pela frequência na escola, foi editada a Lei nº 10.287, de 20 de setembro de 2001, que altera o inciso VII do artigo 12 da Lei nº 9.394/96, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A lei modificadora determinou que o inciso terá a seguinte redação, *in verbis*: “notificar ao Conselho Tutelar do Município, ao juiz competente da Comarca e ao respectivo representante do Ministério Público a relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima de cinquenta por cento do percentual permitido em lei”. Na redação original, era obrigação dos estabelecimentos de ensino somente informar aos pais ou responsáveis. Agora, com essa notificação também aos órgãos mencionados, certamente o espírito da Constituição estará mais bem atendido.¹²⁶

A prestação do serviço de educação é uma atividade típica do Estado, que pode também ser realizada pela iniciativa privada em caráter complementar à ação estatal, mediante autorização do Poder Público e atendimento das normas gerais da educação nacional, conforme o artigo 209 da Constituição Federal de 1988.

Com intuito de assegurar a formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais, o dispositivo constitucional (art. 210) garante que serão fixados conteúdos mínimos para o ensino: o ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental; e o ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem. Desse modo o ensino fundamental deve combinar elementos comuns que compõem o currículo nacional com disciplinas e atividades que prestigiam os valores culturais e artísticos da região.

O artigo 211 estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração os seus sistemas de ensino. Cabendo à União organizar o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiando as instituições de ensino

¹²⁶ MARTINES JÚNIOR, Eduardo. *Educação, Cidadania e Ministério Público – o artigo 205 da Constituição e sua abrangência*. São Paulo: Verbatim. 2013. p. 39,40.

públicas federais e exercendo, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Os Estados e o Distrito Federal, por sua vez, atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio, já os Municípios, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil.

O artigo 212 estabelece que a União aplicará, anualmente, nunca menos que dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendidos a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Neste dispositivo a Constituição regulamenta a forma de financiamento dos investimentos públicos em educação, dispondo que a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25% no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Trata-se de norma que vincula o poder público à aplicação do mínimo exigido, sujeitando os administradores a serem responsabilizados pelo não cumprimento do dispositivo constitucional.¹²⁷

Quanto aos recursos públicos, estes são destinados às escolas públicas, podendo, contudo, conforme artigo 213, ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei que comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação e assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

O último artigo do Capítulo referente à educação, a artigo 214, estabelece o plano nacional de educação, de competência da União em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (art. 9º, inc. I, Lei 9.394/96), que terá duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar, melhoria da qualidade do ensino,

¹²⁷ MALISKA, Marcos Augusto. Comentário ao artigo 212. In: CANOTILHO, J. J. Gomes *et al* (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 7125.

formação para o trabalho, promoção humanística, científica e tecnológica do País, e estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Neste dispositivo a Constituição obriga o Poder Público a estabelecer metas de educação visando enfrentar os problemas mais graves que envolvem essa questão no país. A democratização trazida pela Constituição obriga o Poder Público a reverter décadas de descaso com a educação pública de qualidade e universal. Nas palavras de Marcos Augusto Maliska “se outrora a educação pública teve certa qualidade, ela não era universal, não estava acessível a todas as camadas da população. Hoje se faz necessário não apenas a sua universalização, mas que essa seja de qualidade, principalmente naquelas escolas que atendem a camada mais humilde da população, que mais necessita de uma educação que a desperte para a cidadania.”¹²⁸

Então, ao analisarmos a educação na história política e jurídica brasileira, percebemos como cada período político teve sua influência em cada uma das constituições, tivemos períodos marcados por grandes conquistas e avanços no sentido da cidadania, pleno desenvolvimento da pessoa e profissionalização, mas também por períodos de retrocesso social com perdas de garantias e enfraquecimento das instituições de ensino. Podemos perceber, dessa forma, como as experiências históricas nos contextos político e jurídico influenciaram na criação e promulgação da atual Constituição do Brasil.

A atual Constituição brasileira é denominada de Constituição Cidadã por ter, em sua criação, ampla participação popular, mas acima de tudo por ser voltada à plena realização da cidadania. O direito à educação, como visto, direito público subjetivo que tem *status* de direito fundamental-social, é um direito de todos e dever do Estado e da família que visa, entre outros, o pleno desenvolvimento da cidadania, que por sua vez é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. A pretensão deste trabalho é analisar como o direito à educação está intimamente ligado ao direito à cidadania, mas, para tanto, passemos à análise, no próximo capítulo, do direito à cidadania.

¹²⁸ MALISKA, Marcos Augusto. Comentário ao artigo 214. In: CANOTILHO, J. J. Gomes *et al* (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 7128.

2. A CIDADANIA SOCIAL PLENA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

De acordo com artigo 205 da Constituição de 1988, 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. Focar-se-á o presente capítulo ao estudo da cidadania, que além de ser um dos objetivos específicos da educação também é, principalmente, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, consagrados no artigo 1º da Constituição de 1988.

Para tanto, vamos dividir o estudo em três etapas, primeiramente na elaboração de um conceito de cidadania ou direito à cidadania, considerando que cidadania não só está diretamente ligada ao direito político de cada pessoa, mas também tem seu viés civil e social. Logo após faremos uma análise de como a cidadania esteve presente nas constituições brasileiras, perpassando a Constituição Imperial de 1824 até à Constituição de 1969 (Emenda Constitucional nº 1 da Constituição de 1967), para então chegarmos à Constituição de 1988, onde abordaremos seus aspectos político, civil e social.

Deixando claro, mais uma vez, que este trabalho não pretende esgotar o assunto estudado, mas sim analisar os pontos principais da cidadania para que, ao final, façamos uma análise de como a educação se relaciona intrinsecamente com a cidadania em seu aspecto social, sendo ao mesmo tempo elemento e pressuposto desta, elevando o indivíduo ao patamar de cidadão pertencente ao Estado Democrático de Direito.

2.1. Construção de um conceito de cidadania

Conceituar cidadania enseja dificuldades variadas, tanto no campo sociológico como principalmente no jurídico. Embora seja um vocábulo amplamente empregado, poucos se dedicaram a conceituar a cidadania ou o direito à cidadania. Como ponto de partida, podemos dizer, conforme Eduardo Martines Júnior, que a cidadania é o direito conferido àqueles que

têm vínculo com determinado Estado de concretizar todos os demais direitos, individuais ou coletivos, mediante a possibilidade de influir nas decisões políticas.¹²⁹

Cidadania, palavra originada de *civitas* (cidade em latim), não indica somente a qualidade daquele que abita a cidade, mas também, conseqüentemente, daquele que está sujeito às regras impostas. Conforme Cassiana Alvina Carvalho:

Cidadania é a qualidade ou o estado do cidadão; por sua vez, cidadão pode ser corriqueiramente conceituado como o indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos, no desempenho de seus deveres para com o Estado. No sentido etimológico, cidadão deriva da palavra *civita*, que em latim significa cidade, e que tem seu correlato grego na palavra *politikos*, aquele que habita na cidades. No sentido ateniense do termo, cidadania é o direito da pessoa em participar das decisões sobre os destinos da cidade por intermédio da *Ekklesia* (reunião dos pertencentes a comunidade) na *Ágora* (praça pública, onde se organizavam para deliberar sobre decisões de comum acordo). Dentro dessa concepção, surge a democracia grega, pela qual somente pequena parte da população determinava os destinos de toda a cidade (eram excluídos os escravos, mulheres e artesãos).¹³⁰

Na Teoria Geral do Estado, o termo cidadania aparece relacionado ao elemento povo, como integrante do conceito de Estado, já no Direito Constitucional, comumente é relacionada à nacionalidade e aos direitos políticos. Sendo assim, não apresenta um estatuto próprio na medida em que se relaciona com os elementos povo, nacionalidade e direitos políticos.

Importante ressaltar, pois, que a cidadania é um processo em constante construção, que teve origem, historicamente, com o surgimento dos direitos políticos no decorrer do século XVIII sob a forma de direitos de liberdade, como liberdade de ir e vir, de pensamento, de religião, rompendo-se com o feudalismo medieval na busca da participação da sociedade.

Nos primórdios da história da humanidade, os indivíduos eram nômades, dada a necessidade da busca pela alimentação e sobrevivência. Posteriormente, passaram a viver em tribos (clãs), por imperativo de sobrevivência, dada a necessidade de se reunirem esforços para as atividades necessárias à própria subsistência.¹³¹ Nesses agrupamentos surgiu a figura do líder o chefe que detendo a autoridade, ditava regras e aplicava sanções. Esse poder de ditar regras de comportamento evoluiu no curso da história, conforme ensina Dalmo de Abreu Dallari, “já nas sociedades primitivas, em consequência da tendência do homem para aceitar a

¹²⁹ MARTINES JÚNIOR, Eduardo. *Educação, Cidadania e Ministério Público – o artigo 205 da Constituição e sua abrangência*. São Paulo: Verbatim. 2013. p. 121.

¹³⁰ CARVALHO, Cassiana Alvina. *O multiculturalismo na sociedade (pós)moderna – (re)pensando a cidadania*. In: Ver. Fac. Dir. Sul de Minas, Pouso Alegre, 27: 23-31, jul/dez. 2008.

¹³¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1985. p.9

presença de um sobrenatural sempre que alguma coisa escapa à sua compreensão ou ao seu controle, fora admitido um poder desprovido de força material, reconhecendo-se como fonte do poder uma entidade ideal¹³²”. O autor afirma ainda que entre os antigos povos orientais, tanto quanto na antiguidade greco-romana, aquele que detinha o poder se apresentava como instrumento de representação da vontade divina, situação que ocorreu também no Ocidente, após o surgimento do cristianismo, e se estendeu até o século XVIII, com a afirmação do direito divino dos reis. Continua o autor: “é a partir do fim da Idade Média, entretanto, que se encontra a ideia de povo como unidade e fonte de direitos e de poder. Com os contratualistas essa ideia adquire grande força e vai se completando, chegando-se, então, à afirmação da existência de uma vontade geral e de direitos sociais, situados na base de toda organização social¹³³”.

A evolução do ser humano, social e culturalmente, acarretou o surgimento do Estado, ente com poder de criar normas jurídicas. A partir de então é possível dar início ao estudo da cidadania. Dessa forma, faremos algumas considerações sobre o modo como ela era tratada em Roma e na Grécia antiga.

O Direito antigo tinha uma relação muito próxima com a religião, uma vez que nas antigas cidades-estados, era considerado cidadão apenas aquele que se fazia presente nos cultos que ali se realizavam. Dessa participação derivava o reconhecimento dos direitos civis e políticos, como ensina Fustel de Coulanges, era cidadão todo homem que seguia a religião e honrava os deuses da cidade:

[...] aquele para quem o arconte ou o prítane oferece, a cada dia, o sacrifício; o que tem o direito de aproximar-se dos altares que pode penetrar no recinto sagrado onde se realizam as assembleias, assiste às festas, segue as procissões, e entra nos panegíricos, participa dos banquetes sagrados e recebe sua parte das vítimas. Este homem, no dia em que foi inscrito no registro dos cidadãos, jurou praticar o culto dos deuses das cidades e por eles combater.¹³⁴

Porém os estrangeiros não tinham acesso aos cultos, “a quem os deuses da cidade não protegem e que nem sequer tem o direito de invocá-los. Os deuses nacionais, que só querem receber orações e oferendas do cidadão, repelem todo homem estrangeiro.”¹³⁵ Logo, como não era permitida a sua entrada nos templos também não lhes eram concedido o status de cidadão. Dessa forma, era a religião que diferenciava o cidadão dos estrangeiros, não

¹³² DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1985. p. 38

¹³³ *Ibidem*. p. 38

¹³⁴ FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. *A cidade antiga*. Tradução de Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2002. p. 214.

¹³⁵ *Ibidem*. p. 214.

conferindo, pois, a estes o direito de cidadania.¹³⁶ Nem em Roma nem em Atenas o estrangeiro podia ser proprietário ou tinha o casamento reconhecido, sendo que os filhos nascidos de união com qualquer deles eram tidos como bastardos. E mais, não podiam firmar contrato com um cidadão ou, ao menos, a lei não reconhecia valor a ele, e nem podiam exercer o comércio. Ainda diz o autor:

A lei romana proibia-lhe herdar do cidadão e até que o cidadão herdasse dele. Levava-se tão longe o rigor deste princípio que, se algum estrangeiro obtivesse a cidadania romana, sem que seus filhos, nascidos anteriormente a essa graça obtivesse o mesmo favor, esse filho se tornaria, para seu pai, um estrangeiro, não podendo dele herdar. A distinção entre cidadão e estrangeiro tinha mais força do que o vínculo natural entre pai e filho.¹³⁷

Vale ressaltar que os escravos também não detinham o direito se cidadania, em verdade não possuíam direito algum, visto que eram tratados social e juridicamente como coisas. Darcy Azambuja comenta: “assim, por exemplo, quando Aristóteles diz que Atenas em tal época era uma democracia, não esqueçamos que mais da metade da população das cidades gregas era formada por escravos, sem direito algum; eram, pois, oligarquias”¹³⁸

Conclui-se, dessa forma, que no momento histórico comentado a cidadania era conferida apenas a algumas pessoas: os nacionais, brancos e participantes dos cultos religiosos. Apenas aqueles que possuíssem tais características eram considerados cidadãos e, dessa forma, podiam valer-se da tutela do direito bem como participarem politicamente da cidade-estado.

O Cristianismo, posteriormente, influi decisivamente nesse modelo de Estado, por meio da fixação de novos valores na consciência social aproximando-os da Igreja. Nos dizeres de Darcy Azambuja, o conceito de Estado elaborado na Antiguidade sofreu profunda alteração a partir do Cristianismo, dado o preceito cristão de dar a César o que é de César e a Deus o que é de Deus, que trazia consigo e impunha a separação dos poderes temporal e espiritual, uma vez que mandava obedecer às leis e autoridades do Estado, mas em

¹³⁶ Segundo Fustel de Coulanges: “A participação no culto trazia consigo os outros direitos. Como o cidadão podia assistir ao sacrifício que precedia a assembleia, podia também votar. Como podia sacrificar em nome da cidade, poderia ser prítane e arconte. Tendo a religião da cidade, podia invocar a lei e realizar todos os ritos do processo. O estrangeiro, pelo contrário, por não participar da religião, não tinha direito algum. Se entrasse no recinto sagrado que o sacerdote traçara para a assembleia, era punido com a morte. As leis da cidade não existiam para ele. Se cometesse algum delito, tratavam-no como um escravo e puniam-no sem processo, pois a cidade não lhe devia justiça alguma”. Cf. FULTEL DE COULANGES, Numa Denis. *A cidade antiga*. Tradução de Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2002. p. 216.

¹³⁷ FULTEL DE COULANGES, Numa Denis. *A cidade antiga*. Tradução de Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2002. p. 217.

¹³⁸ AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 37. ed. São Paulo: Globo, 1997. p. 140.

contrapartida declarava a independência da consciência humana, livrando-a da tutela opressiva dos reis e imperadores. Diz:

O Estado era soberano em seu domínio, mas esse domínio era agora limitado; a alma e o seu destino não pertenciam aos príncipes, mas a Deus. Além disso, o cristianismo, pregando a igualdade e a fraternidade entre todos os homens, substituía pelo amor o ódio ao estrangeiro e o chamava à comunhão dos mesmos direitos. Por isso, os Césares, mesmo os melhores, viram nos cristãos réu de traição contra o Estado e os perseguiram.¹³⁹

A religião na sociedade antiga caracterizava-se pela existência de vários deuses, cada um protetor de uma cidade ou família. Superada essa ideia de deuses domésticos pela propagação do cristianismo¹⁴⁰ cujos postulados pregavam o dever de benevolência e justiça entre todos os seres humanos, freando o ódio entre os povos, inicia-se, assim, a democratização do direito¹⁴¹. A concepção que se tinha de Estado foi influenciada por esse movimento, como ensina Fustel de Coulanges:

No tocante ao governo do Estado, podemos afirmar que o cristianismo o transformou na sua essência, precisamente porque não se ocupou dele. Nos velhos tempos, a religião e o Estado eram uma coisa só (...) A religião dominava o Estado e, pela escolha da sorte ou dos auspícios, designava-lhe os chefes; o Estado, por sua vez, intervinha no foro da consciência e punia toda a infração aos ritos e ao culto da cidade. Em vez disso, Jesus Cristo ensina que seu reino não é desse mundo. Separa a religião do governo. A religião, não sendo terrena, imiscui-se nas coisas da terra o mínimo possível.¹⁴²

Note-se, contudo, segundo Eduardo Martines Júnior, que, conquanto separada do Estado, a doutrina cristã trouxe em seu bojo diversos valores que acabaram influenciando decisivamente na formação das normas positivas que foram criadas desde então. Assim, é a partir dessa doutrina que a ideia de igualdade entre os homens começa a ganhar corpo, até se consagrar definitivamente no decorrer da história.¹⁴³

¹³⁹ AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 37. ed. São Paulo: Globo, 1997. p. 142.

¹⁴⁰ Fustel de Coulanges leciona: “O cristianismo trouxe ainda outras inovações. Deixou de ser a religião doméstica de uma família, a religião nacional de uma cidade ou de uma raça. O cristianismo não pertencia nem a uma casta, nem a uma corporação. Desde seu início, chamou a si toda a humanidade. Jesus Cristo disse aos seus discípulos: Ide e ensinai todos os povos.” Cf: FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. *A cidade antiga*. Tradução de Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2002. p. 414.

¹⁴¹ Segundo Fustel de Coulanges: “Fizeram-se contínuos esforços para libertar o homem do jogo da velha religião, na qual não se podia mais acreditar; o direito e a política, assim como a moral, soltaram-se aos poucos de suas cadeias. Notemos apenas que essa espécie de divórcio derivava do desgaste da antiga religião; se o direito e a política começavam a ser coisas independentes, era porque os homens tinham abandonado suas crenças; se a sociedade não se regia mais pela religião, era basicamente porque a religião perdera o seu vigor”. Cf: FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. *Op cit.* p. 413.

¹⁴² FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. *Op. cit.* p. 416.

¹⁴³ MARTINES JÚNIOR, Eduardo. *Educação, Cidadania e Ministério Público – o artigo 205 da Constituição e sua abrangência*. São Paulo: Verbatim. 2013. p. 125.

Com a queda de Roma e sua fragmentação em virtude das invasões bárbaras¹⁴⁴ inicia-se a Idade Média. Nesse momento histórico, “a força dominava e se impunha; a noção de Estado desapareceu novamente para surgir apenas a figura dos príncipes, que eram os chefes militares das diversas tribos bárbaras”¹⁴⁵. Surge então o feudalismo, em decorrência dos obstáculos apresentados ao desenvolvimento do comércio, por força das diversas invasões e guerras. Valorizava-se a posse da terra, de onde tiravam os meios de subsistência. Assim, nas relações entre o senhor feudal (proprietário) e os vassalos (trabalhadores) passa a existir uma “confusão entre setor público e privado”¹⁴⁶, como leciona Dalmo de Abreu Dallari:

Pela vassalagem os proprietários menos poderosos colocavam-se a serviço do senhor feudal, obrigando-se a dar-lhe apoio nas guerras e a entregar-lhe uma contribuição pecuniária, recebendo em troca a proteção. Outra forma de estabelecimento de servidão era o benefício, contratado entre o senhor feudal e o chefe de família que não possuísse patrimônio. Este último recebia uma faixa de terra para cultivar, dela extraindo o sustento de sua família, além de entregar ao senhor feudal uma parcela da produção. Estabelecido o benefício, o servo era tratado como parte inseparável da gleba, e o senhor feudal adquiria, sobre ele e sua família, o direito de vida e de morte, podendo assim estabelecer as regras de seu comportamento social e privado.¹⁴⁷

O sistema feudal baseava-se numa rígida estratificação social, que tinha o princípio do privilégio de nascimento como fundamento. Como a terra era basicamente a única fonte de produção e sobrevivência e constituía um bem fora do comércio, aqueles que tinham sua propriedade, nobres e membros da cúpula da Igreja, exerciam domínio político sobre a população. Dentro do domínio territorial do senhor feudal, as terras produtivas e seus rendimentos eram divididos entre as que cabiam ao senhor e as restantes para a sobrevivência dos camponeses, os quais, em contrapartida, eram obrigados a pagar a corveia ao senhor feudal (trabalho gratuito para o senhor feudal durante dois ou três dias da semana), além dos impostos ao rei, dízimos à Igreja, diversas taxas em moedas ou em produtos de suas colheitas particulares, a prestar serviços domésticos na casa ou castelo do senhor e nas igrejas, bem como participar das guerras ao lado do senhor.¹⁴⁸

¹⁴⁴ Dalmo de Abreu Dallari assim ensina: “As invasões bárbaras, iniciadas já no século III e reiteradas até o século VI, representadas por incursões de hordas armadas pelo território do Império Romano, constituíram-se num fator de grave perturbação e de profundas transformações na ordem estabelecida. Oriundos de várias partes da Europa, sobretudo do norte, os povos que os romanos denominavam bárbaros e que incluíam germanos, eslavos, godos, etc., introduziram novos costumes e estimularam as próprias regiões invadidas a se afirmarem como unidades políticas independentes, daí resultando o aparecimento de numerosos Estados”. Cf: DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1985. p.60)

¹⁴⁵ AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 37. ed. São Paulo: Globo, 1997. p. 144.

¹⁴⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. Op. cit. p.61

¹⁴⁷ Ibidem. p.61

¹⁴⁸ MARTINES JÚNIOR, Eduardo. *Educação, Cidadania e Ministério Público – o artigo 205 da Constituição e sua abrangência*. São Paulo: Verbatim. 2013. p. 126.

Nesse contexto econômico-social, onde havia uma multiplicidade de poderes (Estado e poderes menores de hierarquia indefinida) e de ordens jurídicas que influíam na esfera jurídica dos particulares (direito imperial, eclesiástico e comunal) ao arbítrio da autoridade que a emanava. Daí a dificuldade, nesse período histórico, de se falar em direito de cidadania em favor dos indivíduos. Conforme Eduardo Martines Júnior, a instabilidade política e social do período mencionado impedia a garantia de direitos elementares às pessoas que, inseridas no sistema feudal, não tinham outra opção senão subjugar-se aos seus senhores e, além disso, viam-se sujeitas a um poder estatal absoluto, que não lhes conferia garantias.¹⁴⁹ Disso tudo viu-se a necessidade de reorganizar o poder do Estado de forma que este prevalecesse sobre os poderes menores, e fosse capaz de criar uma ordem na sociedade. Aí reside, pois, o embrião do Estado moderno.

Vale ressaltar que ainda na era medieval se concebeu a Magna Carta inglesa (1215), jurada por João Sem Terra por exigência dos barões ingleses, a qual conferiu garantias a alguns indivíduos, obstaculizando o poder até então absoluto da autoridade real¹⁵⁰. Embora esse diploma legal não tenha estendido tais direitos a todos os ingleses¹⁵¹, trata-se de documento histórico que se reveste de relevância ímpar, por ter fixado valores que posteriormente iriam consagrar-se em declarações de direitos.

Dessa forma, foi no Estado moderno que ficou clara a ideia de direito da cidadania com o caráter geral que atualmente lhe é atribuído. Não se admitia mais os poderes incontestáveis que os Estados absolutistas constituíam. Era indispensável a existência de direitos que garantissem a liberdade individual dos particulares, dando-lhes segurança, bem

¹⁴⁹ MARTINES JÚNIOR, Eduardo. *Educação, Cidadania e Ministério Público – o artigo 205 da Constituição e sua abrangência*. São Paulo: Verbatim. 2013. p. 126.

¹⁵⁰ Dalmo de Abreu Dallari comenta: “Na realidade, não se pode dizer que as normas da Magna Carta constituam uma afirmação de caráter universal, de direitos inerentes à pessoa humana e oponível a qualquer governo. O que ela consagrou, de fato, foram os direitos dos barões e prelados ingleses restringindo o poder absoluto do monarca. Todavia, essa afirmação de direitos, feita em caráter geral e obrigando o rei da Inglaterra no seu relacionamento com os súditos, representou um avanço, tendo fixado alguns princípios que iriam ganhar amplo desenvolvimento, obtendo a consagração universal.” Cf: DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1985. p.182.

¹⁵¹ J. J. Gomes Canotilho acrescenta: “A proto-história dos direitos fundamentais costuma salientar a importância das cartas de franquias medievais dadas pelos reis aos vassallos, a mais célebre das quais foi a *Magna Charta Libertatum* de 1215. Não se tratava, porém, de uma manifestação de ideia de direitos fundamentais inatos, mas de afirmação de direitos corporativos da aristocracia feudal em face do seu suserano. A finalidade da *Magna Charta* era, pois, o estabelecimento de um *modus vivendi* entre o rei e os barões, que consistia fundamentalmente no reconhecimento de certos direitos de supremacia ao rei, em troca de certos direitos de liberdade estamentais consagrados nas cartas de franquia” Cf: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6 ed. Coimbra: Almedina, 1993. p. 502

como um sistema que possibilitasse a influência deles no exercício do poder estatal.¹⁵² Portanto a questão era encontrar o equilíbrio entre a liberdade do indivíduo e a autoridade do Estado. Com efeito, Darcy Azambuja afirma que ateus e deístas, assim como os materialistas ou espiritualistas ou ainda todas as escolas e sistemas, por motivos que podem até ser diversos, por certo reconhecem a liberdade como condição essencial à vida da personalidade humana. Diz ainda que “se não se pode conceber a sociedade sem autoridade, não se pode concebê-la também sem liberdade”¹⁵³ e que:

Se fosse possível suprimir totalmente a liberdade dos indivíduos, a sociedade se tornaria um rebanho de escravos embrutecidos, de onde desapareceriam em breve os últimos vestígios da Moral, do Direito, da Ciência, da Arte, da Civilização; uma sociedade onde não houvesse autoridade, soçobriria rapidamente no crime, na miséria e na morte. Autoridade e liberdade não são ideias antinômicas, mas condições necessárias e complementares da vida social e da civilização; onde uma delas falte, estas se tornam impossíveis.¹⁵⁴

Dessa forma, a oposição aos Estados medievais absolutistas tinha como fundamento a necessidade de segurança jurídica cuja existência demandava a presença desses dois fatores: autoridade estatal e liberdade individual.¹⁵⁵ Nesse contexto, não se pode olvidar da influencia decisiva do surgimento e desenvolvimento do sistema capitalista. A burguesia precisava cercar-se de garantias legais de que o Estado não influiria de maneira arbitrária em suas relações econômicas, inviabilizando todo o sistema econômico de mercado. De fato, como pondera J. J. Gomes Canotilho:

A economia capitalista necessita de segurança jurídica e a segurança jurídica não estava garantida no Estado Absoluto, dadas as frequentes intervenções do príncipe na esfera jurídico-patrimonial dos súditos e o direto discricionário do mesmo príncipe quanto à alteração e revogação das leis. Ora, toda a construção constitucional liberal tem em vista a certeza do direito. O laço que liga ou vincula às leis gerais as funções estaduais protege o sistema de liberdade codificada do direito privado burguês e a economia de mercado.¹⁵⁶

Diante disso e sob influxo decisivo do Iluminismo, dessa luta contra o absolutismo nasce o Estado democrático, por meio de três movimentos: a Revolução Inglesa, influenciada por Locke; a Revolução Americana, que culminou com a Declaração de Independência das treze colônias americanas; e a Revolução Francesa cujos princípios de caráter universal foram

¹⁵² MARTINES JÚNIOR, Eduardo. *Educação, Cidadania e Ministério Público – o artigo 205 da Constituição e sua abrangência*. São Paulo: Verbatim. 2013. p. 127.

¹⁵³ AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 37. ed. São Paulo: Globo, 1997. p. 152.

¹⁵⁴ *Ibidem*. p. 152.

¹⁵⁵ Segundo Darcy Azambuja: “É necessário, portanto, que sejam traçados limites para o exercício da autoridade pelo Estado e para o gozo da liberdade pelos indivíduos. Traças esses limites é função precípua do Direito, e como devam ser claros, e conhecidos por todos, para serem respeitados, as leis os declaram expressamente.” Cf. AZAMBUJA, Darcy. *Op. cit.* p. 153.

¹⁵⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6 ed. Coimbra: Almedina, 1993. p. 254.

consagrados na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, sob influência de Rousseau.¹⁵⁷

A partir da observação do processo de formação moderno da sociedade estatal inglesa, Thomas Humphrey Marshall conceitua cidadania através de sua decomposição em três elementos de uma qualidade atribuída ao indivíduo em determinada sociedade: civil, político e social. A incorporação desses elementos ao conceito de cidadania é dividida pelo autor em três momentos históricos, séculos XVIII, XIX e XX.¹⁵⁸

Dessa forma, é inerente ao elemento civil o conjunto de direitos relativos à liberdade individual: liberdade civil, de expressão, pensamento e crença, direito à propriedade e de celebrar contratos e direitos à prestação jurisdicional. O elemento político equivaleria ao direito de participar do exercício do poder político, tanto como no exercício do poder como na expressão de sua vontade individual através do voto. E, por sua vez, o elemento social é composto pelo rol de direitos sociais: do direito à saúde aos direitos previdenciários, garantidos aos indivíduos e à comunidade segundo uma concepção de dignidade humana prevalente em determinada sociedade.¹⁵⁹

Como dito, a primeira fase, atribuída por Thomas Humphrey Marshall ao século XVIII, corresponde à afirmação dos direitos civis, processo em que os tribunais cumpriram função essencial, dado seu empenho na defesa da liberdade individual. Na Inglaterra, relata o autor, isso seria expresso por diversos documentos: *habeas corpus Act*, *Tolerance Law* e abolição da censura de imprensa, emancipação católica, etc. Todas essas medidas expressavam o anseio da sociedade inglesa pela liberdade individual, onde as grandes manifestações foram as Revoluções Liberais. Contudo, a principal característica dessa primeira fase foi a conquista da liberdade individual. O autor explica que o direito a essa liberdade teve sua afirmação através do esforço dos tribunais em garanti-la em face de normas e costumes locais de cunho protecionista e corporativo. Segundo ele: “o reconhecimento do direito pressupôs a aceitação formal de uma mudança fundamental de atitude. A velha suposição de que os monopólios locais e de grupos era de interesse público foi substituída pelo novo pressuposto de que essas restrições eram uma ofensa para a liberdade do indivíduo

¹⁵⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1985. p. 129.

¹⁵⁸ MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 302.

¹⁵⁹ *Ibidem*. p. 302,303.

e uma ameaça para a prosperidade da nação”.¹⁶⁰ Essa derrubada de restrições locais não ocorreu somente com o direito à liberdade de trabalho, mas se repetiu com diversos outros direitos civis.

Notou-se, dessa forma, a universalização e a uniformização do *status*, agora, de cidadão, “este caráter democrático ou universal do *status* emergiu naturalmente do fato de que era fundamentalmente o *status* da liberdade, e na Inglaterra do século XVIII todos os homens eram livres”.¹⁶¹ A liberdade que os habitantes das cidades medievais gozavam, excluídos dos óbices inerentes à vida no feudo por esse pertencimento a determinada cidade (essa *cidadania*), alçou caráter de direito geral, estendendo-se a todos os nacionais, membros da sociedade inglesa, qualquer que fosse sua morada. Essa transformação foi decisiva, “quando a liberdade foi universal, a cidadania deixou de ser uma instituição local para converter-se em nacional”.¹⁶²

No tocante aos direitos políticos a evolução seria diferente, uma vez que esse *status* geral de liberdade desfrutado por todos os nacionais já era realidade. Ademias, direitos de participação política não eram desconhecidos, “no século XVIII os direitos políticos eram defeituosos não em seu conteúdo, mas em sua distribuição – é dizer defeituosos à luz dos padrões da cidadania democrática”.¹⁶³ Pode-se compreender, dessa forma, que a história da incorporação dos direitos políticos ao conceito de cidadania foi uma história de adaptação aos seus novos padrões universais e uniformes, movida, sobretudo, por reivindicações da classe operária em busca de maior igualdade política e um maior acesso ao processo parlamentar. Essa integração, que se estendeu pelo século XIX e alcançou o século XX, foi produto de uma tendência progressiva de se atribuírem direitos de participação política a novos segmentos da população, até que a dimensão de tais direitos alcançasse a extensão do conceito de cidadania, conforme erigido sobre o fundamento da universalização e da uniformização da liberdade.¹⁶⁴

Acerca dos direitos sociais, segundo Thomas Humphrey Marshall, houve uma evolução que se deu como decorrência de uma transformação no sentimento da sociedade em relação a eles. Entre as instituições do antigo regime na Inglaterra, havia a organização de um sistema de assistência e de regulação salarial cujas origens seriam as relações de caráter

¹⁶⁰ MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 305

¹⁶¹ *Ibidem*. p. 306

¹⁶² *Ibidem*. p. 306

¹⁶³ *Ibidem*. p. 307.

¹⁶⁴ TURNER, Bryan S. *Outline of a Theory of Citizenship*, *Sociology*, v. 24, n. 2, 1990, p 191.

gremial nas comunidades locais e associações sociais, com escopo de proteção a seus membros. À medida que os anseios por liberdade universal e uniforme, sobretudo no âmbito econômico, corroem essa velha ordem, esses direitos sociais incipientes são encarados pejorativamente como componentes de um regime exclusivista e estratificado, que não podia mais se sustentar. Nesse curso, eles são vigorosamente afastados do conceito de cidadania que, segundo o autor, se formava.¹⁶⁵

Assim, os direitos sociais não poderiam ser entendidos como elementos da cidadania por não encontrar abrigo na lógica da transformação política da época, de valorização da liberdade individual econômica, liberdade de acesso ao trabalho, etc., expressão de um sentimento social desenvolvido justamente em contraposição ao modelo do antigo regime de privilégios de classes e corporações. Thomas Humphrey Marshall afirma que, naquele momento, socorros públicos de cunho social eram oferecidos somente “àqueles que, por doença ou idade, fossem incapazes de seguir pelejando, ou a todos aqueles seres indefesos que renunciavam à luta, reconheciam sua derrota e pediam clemência”. Essa renúncia, nessa lógica, era incompatível com a manutenção da condição de cidadania, pois a ideia de assistência pública aos incapazes de prover os próprios meios era considerada indigna por uma sociedade que primava o desenvolvimento social através do máximo desenvolvimento individual.¹⁶⁶

Afirmou Thomas Humphrey Marshall que:

[...]os necessitados perdiam de fato o direito da liberdade individual ao entrarem nos asilos de pobres e, por lei, qualquer tipo de direitos políticos que tivesse. [...] O estigma que acompanhava a assistência pública era expressão dos sentimentos profundos de gente que entendia que quem aceitava a assistência deveria cruzar a senda que separava a comunidade de cidadãos da companhia dos proscritos da sociedade¹⁶⁷

Porém, os abusos que esse modelo de exploração do trabalho humano mostrou na sociedade industrial fizeram com que em fins do século XIX e início do século XX essas concepções individualistas já estivessem superadas. Assim, as reformas institucionais que levaram à consolidação do Estado de Bem Estar Social permitiram a reconciliação dos direitos sociais com os direitos civis e políticos e sua incorporação ao *status* de cidadão

¹⁶⁵ MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 309.

¹⁶⁶ Ibidem. p. 309.

¹⁶⁷ Ibidem. p. 310.

nacional, conforme afirmam Will Kymlicka e Wayne Norman, “para Marshall, a expressão integral da cidadania requer um estado de Bem Estar Social liberal e democrático”¹⁶⁸

José Murilo de Carvalho registrou postura semelhante ao ensinar que, enquanto a função dos direitos civis é a de propiciar a vida em sociedade e a dos direitos políticos é garantir a participação na gestão dessa organização, a razão de ser dos direitos sociais seria possibilitar a participação na riqueza coletiva. Em suas palavras, “os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir a desigualdade excessiva e garantir a todos um mínimo de bem estar”¹⁶⁹

Retomando o pensamento de Thomas Humphrey Marshall, é importante ressaltar o caráter nacional. Seu conceito de cidadania refere-se a uma condição atribuída indistintamente aos membros de uma determinada sociedade, relativa à titularidade de todos os seus membros, igualmente, de direitos e deveres por ela selecionados. A universalização desse *status* seria interna a tal corpo social, ou seja, seria nacional. O autor explica não haver primado universal que arrole taxativamente quais são esses direitos e deveres, cuja seleção dependeria da própria evolução nacional. “Mas as sociedades em que a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem da cidadania ideal com a qual se pode medir o êxito e em função da qual podem dirigir suas aspirações. O avanço no caminho assim traçado é um impulso em direção a uma medida mais completa de igualdade, um enriquecimento do conteúdo de que é feito esse *status* e um aumento do número daqueles a quem é outorgado”¹⁷⁰

Já no caso norte-americano, os direitos de cidadania tiveram seu desenvolvimento dentro de uma concepção ativa. Direitos conquistados e não direitos atribuídos. Como na experiência francesa, essa formação foi impulsionada pela concepção de direitos fundamentais como sendo inafastáveis prerrogativas do cidadão livre. Todavia, segundo Bryan S. Turner, a grande diferença em relação ao caso francês pode ser encontrada na própria construção dos direitos de cidadania nos Estados Unidos. Neste país, a cidadania definiu-se, eminentemente, diante da tensão que opunha localismo a centralismo.¹⁷¹

¹⁶⁸ KYMLICKA, Will; NORMAN, Wayne. *Return of the Citizen: a survey of recent work on citizenship theory*, in: *Ethics*, v. 104, n. 2, 1994, p. 354

¹⁶⁹ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 10.

¹⁷⁰ MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 312 e 313.

¹⁷¹ TURNER, Bryan S., *Outline of a Theory of Citizenship*, *Sociology*, v. 24, n. 2, 1990, p 209

Conforme ensina Bryan S. Turner, na tradição norte-americana, “a dominância do individualismo e o alto valor do sucesso pessoal significaram que o ‘espaço público’ fosse comumente compreendido como envolvimento individual em associações voluntárias locais”, o que, na visão do autor representa um espaço público de atividade política deficiente. Ademais, esse foco na esfera privada, que expressa a ênfase na privacidade, na liberdade individual e na livre opinião, determinou o insucesso no desenvolvimento de um sistema nacional de Bem Estar Social satisfatório.¹⁷²

O ambiente social na França, no momento em que se deu a revolução, revelava que esta era questão de tempo. Não mais se tolerava a existência de privilégios de certas classes de pessoas em detrimento de outras. Com efeito, ensina José Damiano de Lima Trindade que, mesmo nas vésperas da revolução, ainda havia uma barreira histórica que persistia em dividir os servos das pessoas livres. E mesmo estas também eram divididas em classes sociais ou estados, como denominados na época. O clero, que ocupava o primeiro estado, a nobreza, que formava o segundo, e a plebe livre, que compunha o terceiro estado, podiam ser simbolizados por uma pirâmide, em que cada um dos estados (as classes) tinha uma função definida naquela sociedade. Explica:

O clero é encarregado do culto e das atividades que lhe estão ligadas no espírito da época (ensino, saúde, assistência, etc.); à nobreza incumbe a obrigação de administração e de defesa do grupo social; o terceiro estado ocupar-se-á da vida econômica da sociedade. O que é preciso notar é que cada uma destas categorias políticas é regida por regras de direito específicas. O clero tem suas próprias jurisdições, tal como a nobreza; o imposto não é devido nem pelo clero, nem pela nobreza, enquanto é pesadamente cobrado sobre os rendimentos do terceiro estado.¹⁷³

Dessa maneira, os nobres e a Igreja obtinham os meios econômicos de que necessitavam da atividade produtiva dos que pertenciam ao terceiro estado e que estavam sujeitos ao pagamento de tributos. Esse sistema de desigualdades foi um dos fatores que contribuiu para a revolução, além do absolutismo monárquico. De fato, “na França a absorção de poderes absolutos pela figura do rei havia atingido o seu ápice no início do século XVIII, durante o reinado do “rei sol” Luis XIV (a ele se atribuía a frase reveladora: *L’État c’est moi*). Desde então, a maior parte da aristocracia (excetuando apenas o pequeno círculo da nobreza

¹⁷² TURNER, Bryan S., *Outline of a Theory of Citizenship*, Sociology, v. 24, n. 2, 1990, p 209

¹⁷³ TRINDADE, José Damiano de Lima. Anotações sobre a história social dos direitos humanos. In: São Paulo (Estado). Procuradoria Geral do Estado. Grupo de Trabalho de Direitos Humanos. *Direitos humanos: construção de liberdade e da igualdade*. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1998. p. 34.

cortesã) foi esvaziado de funções políticas e era mantido afastado das decisões importantes do Estado.”¹⁷⁴

Após a Revolução Francesa, adotou-se na França a teoria da separação dos poderes, com o intuito de frear o caráter absoluto do poder estatal que caracterizava o modelo anterior. Era conveniente à burguesia intervir na política do Estado, daí seu interesse no estado constitucional que possibilitaria a “ascensão política da burguesia através da influência parlamentar. Todas as clássicas funções do Parlamento – legislação, fiscalização do governo, aprovação dos impostos – inseriam-se no complexo global dos postulados do liberalismo político, mas com evidentes incidências na constituição econômica.”¹⁷⁵

A importância da Revolução Francesa não se resume à democratização do exercício do poder político, mas também, são consagradas no texto da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão direitos individuais que se revestiam de generalidade¹⁷⁶, uma peculiaridade em relação aos documentos históricos anteriores, quais sejam a Magna Carta inglesa de 1215; Declaração de Direitos da Virgínia de 1776; Declaração de Independência dos Estados Unidos da América de 1776 e Constituição dos Estados Unidos da América de 1787, que traziam garantias individuais. Entre tais direitos individuais conferidos por esse documento histórico francês, figuravam o princípio da igualdade, da liberdade, da propriedade, da segurança, da resistência à opressão, da associação política, da legalidade, da reserva legal e anterioridade em matéria penal, da presunção de inocência, da liberdade religiosa, da livre manifestação de pensamento, etc.¹⁷⁷

Nesse período, também, surgiram as lutas pela implantação da educação obrigatória, cuja ideia foi defendida como meio de emancipação social e individual. Foi uma forma de legitimar uma nova ordem social nascente e desempenhou o papel de mecanismo de integração social dos Estados nacionais modernos, transformou-se também em uma forma de “vigilância” simbólica disciplinadora dos indivíduos. Nas primeiras leis que a propuseram como ideal, falava-se de sua utilidade social e acreditou-se que fosse um dever moral, o que

¹⁷⁴ TRINDADE, José Damião de Lima. Anotações sobre a história social dos direitos humanos. In: São Paulo (Estado). Procuradoria Geral do Estado. Grupo de Trabalho de Direitos Humanos. *Direitos humanos: construção de liberdade e da igualdade*. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1998. p. 8

¹⁷⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993. p. 255.

¹⁷⁶ José Afonso da Silva comenta: “A Declaração de Virgínia e a de outras ex-colônias inglesas na América eram mais concretas, preocupadas mais com a situação particular que afligia aquelas comunidades, enquanto a Declaração Francesa de 1789 é mais abstrata, mais ‘universalizante’ (...). Cf: SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 159.

¹⁷⁷ MORAES, Alexandre de. *Direitos Humanos Fundamentais*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000. p. 28.

mais tarde foi reconhecida como uma obrigação de estrito cumprimento e um direito das pessoas.¹⁷⁸

Segundo J. Gimeno Sacristán:

Os princípios da ideia da escolaridade maciça, até chegar a transformar-se na obrigatoriedade real para toda a população, tem início no século XVIII, especialmente depois de Rousseau publicar, em 1762, sua obra *Emílio*, na qual apresenta a educação como o meio de construir seres humanos plenos, como uma forma de fazer homens felizes. Essa visão otimista seria estimulada pelas ideias e esperanças que emanaram da Revolução Francesa. A mensagem ilustrada era clara: cultivando o povo, era possível libertá-lo da obscuridade, da tirania, da dependência dos poderes irracionais e da exclusão intelectual e política.¹⁷⁹

Entretanto as liberdades conquistadas não foram suficientes para promover a necessária justiça social. De fato, o neutralismo do Estado Liberal surgido após a Revolução Francesa acabou por acarretar injustiças, pois, embora o Estado não se intrometesse mais exageradamente nas liberdades dos particulares, dando-lhes a reclamada segurança jurídica, o sistema capitalista encarregou-se de piorar as já existentes desigualdades sociais, sobretudo no contexto da revolução industrial¹⁸⁰. Como sustenta Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a um só tempo crescia a produção industrial em benefício dos capitalistas, bem como a miséria e a exploração daqueles que eram juridicamente livres, detentores de iguais direitos (ao menos formalmente) daqueles a quem se subordinavam para subsistir. A substituição da força de trabalho operária por máquinas acarretava excesso de mão de obra. Assim, “a concorrência pelo emprego forçava o desempregado a aceitar salários ínfimos para tempo de serviço longo. Forçava a dissolução da família, obrigando a esposa a empregar-se, bem como os filhos, embora crianças, para que houvesse alimento para todos. Assim, o enriquecimento global

¹⁷⁸ GIMENO SACRISTÁN, J. *A educação obrigatória: seu sentido educativo social*. Trad. Jussara Rodrigues. Porto Alegre: ARTMED, 2001. p. 16.

¹⁷⁹ Ibidem. p. 16.

¹⁸⁰ José Damião de Lima Trindade acrescenta: “As consequências sociais da Revolução Industrial são bem conhecidas, mas é útil fixar na memória seus traços de maior relevo. Por um lado multiplicou enormemente a riqueza e o poderio econômico da burguesia. Por outro, desestruturou o modo tradicional de vida da população, tornando-o permanentemente instável, aprofundando dramaticamente as desigualdades sociais e fazendo tornarem-se familiares duas realidades terríveis: o desemprego e a alienação do trabalhador em relação ao seu produto. (...) Com a Revolução Industrial tudo se transformou: o empresário capitalista, dono dos novos meios de produção (máquinas, instrumentos, matérias primas e instalações passou a agrupar no seu estabelecimento grande número de assalariados sob seu comando e a habilidade individual perdeu importância, pois a fábrica mecanizada generalizou e radicalizou a divisão do trabalho, fragmentando a produção de cada artigo em etapas sucessivas e estanques, cada uma delas exigindo quase só movimentos repetitivos do trabalhador. Completava-se, assim, a separação do trabalhador em relação ao seu produto: não possuía mais os meios de produção, perdeu o domínio técnico do conjunto do processo produtivo e deixou de ser senhor dos resultados do seu trabalho.” Cf: TRINDADE, José Damião de Lima. Anotações sobre a história social dos direitos humanos. In: São Paulo (Estado). Procuradoria Geral do Estado. Grupo de Trabalho de Direitos Humanos. *Direitos humanos*: construção de liberdade e da igualdade. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1998. p. 8

redundava na prosperidade acrescida, e muito, de alguns e na miséria também acrescida, e muito, da maioria.”¹⁸¹

Diante disso, os textos constitucionais nascidos no início do século XX aumentaram o campo do direito da cidadania, com o fim de atender a tais preocupações sociais. É o que caracteriza a Constituição Mexicana de 1917, a Constituição de Weimar de 1919, a Declaração Soviética dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado de 1918, bem como da primeira Constituição Soviética do mesmo ano, e a Carta do Trabalho promulgada no Estado fascista italiano em 1927.¹⁸² Nesses diplomas, “ao lado de direitos que impunham ao Estado limitações, que lhe determinavam abstenção: não fazer, foram reconhecidos direitos a prestações positivas do Estado, que se vê obrigado, não raro, a criar serviços públicos para atendê-los (p. ex. previdência social)”¹⁸³

Segundo José Horácio Meirelles Teixeira:

O Estado Social, portanto, nada mais é que o Estado cuja atividade assume este sentido social, de realização cada vez maior e mais perfeita justiça social e do bem comum, e essa tarefa se realiza essencialmente sob três aspectos diferentes, embora intimamente entrosados e condicionados uns pelos outros: a) pelas limitações e restrições aos direitos (liberdades) individuais; b) pela prestação positiva, pelo próprio Estado, daquelas condições concretas, daqueles meios, necessários ao exercício efetivo dos direitos (ou liberdades) individuais; c) pela fixação, aos indivíduos, de certos deveres em relação ao Estado.¹⁸⁴

Durante a evolução histórica, tais valores são consagrados nos textos constitucionais subsequentes, com alguns acréscimos. Por influência das guerras ocorridas no século, surgiram, por exemplo, os chamados direitos de terceira geração, que se materializam em favor dos cidadãos por meio do direito a um meio ambiente equilibrado e saudável, à paz, à autodeterminação dos povos, etc.¹⁸⁵ Emanam-se, pois, que a evolução da sociedade deu oportunidade ao surgimento e à consagração de determinados valores em prol dos cidadãos, visto que a ocorrência de certos fatos influi diretamente na tábua axiológica da sociedade, o que, por sua vez, acarreta alteração nas normas jurídicas. De fato, como diz José Afonso da Silva:

¹⁸¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 29 ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p.283

¹⁸² MORAES, Alexandre de. *Direitos Humanos Fundamentais*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 30.

¹⁸³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Op. cit. p. 284

¹⁸⁴ TEIXEIRA, José Horácio Meirelles, *Curso de direito constitucional*. Texto revisado e atualizado por Maria Garcia. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991. p. 708

¹⁸⁵ MORAES, Alexandre de. Op. cit. p. 45.

O reconhecimento dos direitos fundamentais do homem, em enunciados explícitos nas declarações de direitos, é coisa recente, e está longe de se esgotarem suas possibilidades, já que cada passo na etapa da evolução da humanidade imorta na conquista de novos direitos. Mais que conquista, o reconhecimento desses direitos caracteriza-se como reconquista de algo que, em termos primitivos, se perdeu, quando a sociedade se dividira entre proprietários e não proprietários.¹⁸⁶

Historicamente, é notável, que a cidadania se afirmou perante o Estado, partindo da ausência quase absoluta de quaisquer direitos, para um estágio de defesa contra o Leviatã, incorporando as massas populares pela via dos direitos sociais, chegando a patamar no qual há direitos da própria humanidade, como os de terceira geração, bem como mecanismos de concretização, pelo poder de participação política e fiscalizatório.¹⁸⁷

O conceito de cidadania, de certa forma, que está sedimentado na doutrina acaba por ressaltar apenas o viés político, diferente do que se pretende com este trabalho. Começemos pelo significado da palavra. Segundo Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, é “qualidade ou estado de cidadão” e, por sua vez, cidadão é “o indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos de um Estado ou no desempenho de seus deveres para com este”¹⁸⁸. De Plácido e Silva não destoa, afirmando que embora derive de cidade, não se circunscreve a mostrar a qualidade daquele que habita, mas revela “a efetividade dessa residência, o direito político que lhe é conferido, para que possa participar da vida política do país em que reside”¹⁸⁹. Alexandre de Moraes, por sua vez, diz que cidadania representa um *status* e revela-se tanto como o objeto quanto como um direito fundamental das pessoas.¹⁹⁰

Mais próximos do que se busca neste trabalho está o conceito de Ricardo Cunha Chimenti *et al.*, para quem a cidadania, sob o prisma do princípio fundamental do Estado brasileiro, “é o direito de participar dos destinos do Estado (em especial participar de forma livre e consciente de suas decisões políticas) e, mais, o direito de usufruir dos direitos civis fundamentais previstos na Constituição”.¹⁹¹ Temos, também, o conceito de Nagib Slaibi Filho, que, não deixando de citar o conceito tradicional e focado no direito político, examina o tema com um pouco mais de profundidade, transitando também pelo conceito trivial de cidadania como sendo o conjunto de direitos e deveres que regem e definem a situação dos

¹⁸⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 149

¹⁸⁷ MARTINES JÚNIOR, Eduardo. *Educação, Cidadania e Ministério Público – o artigo 205 da Constituição e sua abrangência*. São Paulo: Verbatim. 2013. p. 131.

¹⁸⁸ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda, *Novo dicionário da língua portuguesa*. p.403

¹⁸⁹ DE PLACIDO E SILVA, José Oscar, *Vocabulário Jurídico*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986. v.I. p. 427.

¹⁹⁰ MORAES, Alexandre de, *Direito Constitucional*. 6 ed. São Paulo: Atlas, 1999. p. 52.

¹⁹¹ CHIMENTI, Ricardo Cunha et al., *Curso de direito constitucional: de acordo com a Emenda Constitucional n. 45/2004*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 33.

habitantes de um determinado país, para caminhar na conceituação do cidadão, dando-lhe sentido sociológico ou amplo, como chamou. É o indivíduo que possui a plenitude do exercício de todos os poderes que lhe são cabíveis em uma sociedade. Portanto, aquele que é discriminado, prossegue o autor, ou que não tenha condições de praticar ato que é deferido aos demais deverá ser tomado como uma pessoa com cidadania restrita, tal qual os grupos minoritários que são inibidos do exercício pleno de seus direitos. Essas pessoas estariam impossibilitadas do exercício da cidadania. E conclui: “Cidadania, neste sentido mais amplo, é conceito correspectivo com os de democracia e igualdade”.¹⁹² A cidadania, para Meirelles Teixeira, “consiste na prerrogativa que se concede a brasileiros, mediante preenchimento de certos requisitos legais, de poderem exercer direitos políticos e cumprirem deveres cívicos”.¹⁹³

Finalmente, para Maria Garcia “a cidadania é a quintessência da liberdade, o ápice das possibilidades do agir individual, o aspecto eminentemente político da liberdade”.¹⁹⁴ De fato, também entendemos o conceito de cidadania desse modo amplo, imbricado com a república e a democracia, sem deixar de mencionar, claro, o viés político e o relativo aos direitos sociais e individuais, que são englobados no aspecto civil. O enfoque que pretendemos dar à cidadania é o de sua construção, desde seu nascimento até a sua consolidação com a Constituição de 1988, que declarou, solenemente, a cidadania como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direitos. Para tanto, antes de analisarmos a cidadania na Constituição de 1988, analisaremos as constituições brasileiras, a partir da Carta Imperial de 1824, para demonstrar que a cidadania nunca deixou de estar presente nas Constituições, pouco mais ou pouco menos, para depois analisarmos a Constituição de 1988, a que Ulisses Guimarães chamou justamente de cidadã.

2.2. A cidadania nas constituições brasileiras

A Constituição vigente foi a primeira a destacar a cidadania como fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, inc. II), mesmo que se possa dizer que a cidadania nunca deixou de estar presente nas Constituições brasileiras – pouco mais, pouco menos – é

¹⁹² SLAIBI FILHO, Nagib, *Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 147.

¹⁹³ TEIXEIRA, José Horácio Meirelles, *Curso de direito constitucional*. Texto revisado e atualizado por Maria Garcia. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991. p. 565

¹⁹⁴ GARCIA, Maria, *Desobediência civil: direito fundamental*. 2. ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p.136.

fato que nenhuma deu tanta importância a esse pilar do Estado brasileiro. Como na história do direito mundial, no Brasil é notável a evolução da cidadania, até mesmo no período colonial, onde não se fala em Estado brasileiro, mas sua menção se faz necessária devido sua importância histórica, e que contribuiu para o nascimento, crescimento e amadurecimento da cidadania como conhecemos hoje.

Após o descobrimento do Brasil inicia-se sua colonização por meio do sistema de capitânicas hereditárias. Dividiu-se o território colonial em doze porções irregulares de terra, todas confrontando com o oceano. Foram doadas a particulares que estivessem dispostos a morar no Brasil e fossem ricos para proceder à colonização e defesa do território. Com isso, criaram-se núcleos de povoamento dispersos e quase sem contato uns com os outros. De fato, as capitânicas eram organizações sem qualquer vínculo entre si. Os donatários – seus titulares – dispunham de poderes quase absolutos. Exerciam seu governo com jurisdição civil e criminal, por intermédio de ouvidores nomeados por eles e juizes eleitos pelas vilas.¹⁹⁵

O ambiente jurídico-social, portanto, não autoriza dizer que se conferia o direito de cidadania aos indivíduos, já que estavam submetidos à autoridade absoluta do donatário, que exercia o poder político sem qualquer influência do povo. Na verdade, até a chegada da família real portuguesa no Brasil em 1808, conquanto tivessem ocorrido diversas alterações no modo de exercício do poder político da colônia, não houve alterações relevantes no que se refere aos direitos dos particulares. A partir do momento que Dom João VI e seus chegaram, contudo, iniciou-se a necessária organização política do Estado, com o surgimento do Conselho do Estado, da Intendência Geral de Polícia, do Conselho da Fazenda, do Conselho Militar, Academia da Marinha, Junta-Geral do Comércio, o Juízo os Falidos, o Banco dos Brasil, a Casa da Moeda, etc.¹⁹⁶

Proclamada a Independência do Brasil em 1822, o problema da unidade nacional surgiu como o primeiro ponto a ser resolvido pelos organizadores das novas instituições. O cumprimento desse objetivo dependia da estruturação de um poder centralizador e de uma organização nacional que freassem ou até acabassem com os poderes regionais e locais. Os estadistas do Império tinham pela frente a difícil tarefa de construir a unidade do poder, segundo os princípios do liberalismo, da declaração constitucional dos direitos do homem e

¹⁹⁵ MARTINES JÚNIOR, Eduardo. *Educação, Cidadania e Ministério Público – o artigo 205 da Constituição e sua abrangência*. São Paulo: Verbatim. 2013. p. 133.

¹⁹⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 74

da divisão dos poderes, conforme postulado pelo artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 (“não tem constituição a sociedade onde não é assegurada a garantia dos direitos nem determinada a separação dos poderes”)¹⁹⁷.

Nesse contexto, surgiu a Constituição Política do Império do Brasil, em 25 de março de 1824, cujas normas representam um avanço extraordinário em determinados aspectos da cidadania, ao menos do ponto de vista formal, já que efetivamente pouco se podia contra o excesso poder que possuía o Imperador que exercia o Poder Moderador. Com efeito, segundo Eduardo Martines Júnior, “se por um lado o Texto Magno não implementou um regime democrático em que o poder político necessitasse ter lastro na decisão do povo, pois persistiu no sistema monárquico e hereditário (o que seria a dimensão política da cidadania), de outro conferiu um rol extenso de garantias individuais aos súditos (art. 179 – dimensão civil da cidadania)¹⁹⁸.

A Constituição Imperial de 1824 afirmou em seu artigo 1º que “o *Imperio do Brazil é a associação Política de todos os Cidadãos Brasileiros. Elles formam uma Nação livre, e independente, que não admite com qualquer outra laço algum de união, ou federação, que se opponha á sua Independencia*. Por sua vez, os artigos 6º e 7º estabeleciam as condições para alguém ser considerado cidadão brasileiro ou perder essa condição, respectivamente.¹⁹⁹

A partir desses dispositivos, percebe-se que o direito constitucional imperial concebia cidadania como um conceito muito próximo, senão equivalente, ao de nacionalidade. De fato José Antônio Pimenta Bueno, ao comentar os artigos 6º e 7º da Constituição Imperial de 1824, capitula-os como regras de fixação de nacionalidade, fazendo diferença entre o simples nacional (mero cidadão) e o nacional titular de direitos políticos

¹⁹⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 76

¹⁹⁸ MARTINES JÚNIOR, Eduardo. *Educação, Cidadania e Ministério Público – o artigo 205 da Constituição e sua abrangência*. São Paulo: Verbatim. 2013. p. 134.

¹⁹⁹ Art. 6. São Cidadãos Brasileiros:

I. Os que no Brazil tiverem nascido, quer sejam ingenuos, ou libertos, ainda que o pai seja estrangeiro, uma vez que este não resida por serviço de sua Nação; II. Os filhos de pai Brasileiro, e Os ilegítimos de mãe Brasileira, nascidos em paiz estrangeiro, que vierem estabelecer domicilio no Imperio; III. Os filhos de pai Brasileiro, que estivesse em paiz estrangeiro em sorviço do Imperio, embora elles não venham estabelecer domicilio no Brazil; IV. Todos os nascidos em Portugal, e suas Possessões, que sendo já residentes no Brazil na época, em que se proclamou a Independencia nas Provincias, onde habitavam, adheriram á esta expressa, ou tacitamente pela continuação da sua residência; V. Os estrangeiros naturalizados, qualquer que seja a sua Religião. A Lei determinará as qualidades precisas, para se obter Carta de naturalisação.

Art. 7. Perde os Direitos de Cidadão Brasileiro:

I. O que se nataralisar em paiz estrangeiro; II. O que sem licença do Imperador aceitar Emprego, Pensão, ou Condecoração de qualquer Governo Estrangeiro; III. O que for banido por Sentença.

(cidadão ativo). Afirmava o jurista em seus comentários: “a qualidade de nacional ou brasileiro adquire-se pois segundo a lei civil e é distinta da de cidadão ativo; dizemos ativo para diferenciar de simples cidadão, que é sinônimo de nacional”²⁰⁰. E mais adiante o autor afirmou que a norma do artigo 6º não teria nem mesmo caráter constitucional: “entendemos que a disposição do artigo 6º da Constituição não tem caráter constitucional, e sim de lei ordinária (...) as leis constitucionais ou políticas só tem por objeto e fim definir e estabelecer as atribuições e relações dos poderes políticos, assim como dos direitos dos cidadãos ativos nessa ordem; nada tem com as relações de mera nacionalidade, que necessariamente pressupõem a carga de lei civil (...)”²⁰¹

A Constituição republicana de 1891 também traz o conceito de cidadania como análogo às noções de nacionalidade e titularidade de direitos de participação política. Na Seção I (Das Qualidades do Cidadão Brasileiro) do Título IV (Dos Cidadãos Brasileiros) a constituição definia aqueles que podiam ser considerados cidadãos (nacionais) brasileiros²⁰², identificava dentre estes quais era titulares de direitos políticos²⁰³ e como tais direitos eram suspensos²⁰⁴.

A afirmação do regime republicano no direito positivo nacional representou notável desenvolvimento para a cidadania, sobretudo pela evolução da noção de isonomia inerente a essa forma de governo e pela possibilidade de eleição democrática do exercente do poder político, o qual, além do mais, descentralizou-se por meio da extinção do Poder Moderador e

²⁰⁰ PIMENTA BUENO, José Antônio. *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*, Brasília. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/185600>>. Acesso em: 28 jan. 2016. p. 440

²⁰¹ *Ibidem*. p. 441.

²⁰² Art 69 - São cidadãos brasileiros: 1º) os nascidos no Brasil, ainda que de pai estrangeiro, não, residindo este a serviço de sua nação; 2º) os filhos de pai brasileiro e os ilegítimos de mãe brasileira, nascidos em país estrangeiro, se estabelecerem domicílio na República; 3º) os filhos de pai brasileiro, que estiver em outro país ao serviço da República, embora nela não venham domiciliar-se; 4º) os estrangeiros, que achando-se no Brasil aos 15 de novembro de 1889, não declararem, dentro em seis meses depois de entrar em vigor a Constituição, o ânimo de conservar a nacionalidade de origem; 5º) os estrangeiros que possuírem bens imóveis no Brasil e forem casados com brasileiros ou tiverem filhos brasileiros contanto que residam no Brasil, salvo se manifestarem a intenção de não mudar de nacionalidade; 6º) os estrangeiros por outro modo naturalizados.

²⁰³ Art 70 - São eleitores os cidadãos maiores de 21 anos que se alistarem na forma da lei.

§ 1º - Não podem alistar-se eleitores para as eleições federais ou para as dos Estados: 1º) os mendigos; 2º) os analfabetos; 3º) as praças de pré, excetuados os alunos das escolas militares de ensino superior; 4º) os religiosos de ordens monásticas, companhias, congregações ou comunidades de qualquer denominação, sujeitas a voto de obediência, regra ou estatuto que importe a renúncia da liberdade Individual.

§ 2º - São inelegíveis os cidadãos não alistáveis.

²⁰⁴ Art 71 - Os direitos de cidadão brasileiro só se suspendem ou perdem nos casos aqui particularizados.

§ 1º - Suspendem-se: a) por incapacidade física ou moral; b) por condenação criminal, enquanto durarem os seus efeitos.

§ 2º - Perdem-se: a) por naturalização em país estrangeiro; b) por aceitação de emprego ou pensão de Governo estrangeiro, sem licença do Poder Executivo federal.

§ 3º - Uma lei federal determinará as condições de re aquisição dos direitos de cidadão brasileiro.

do acolhimento do sistema tripartidário, com autonomia e harmonia entre os poderes. Com efeito, as perseguições e favoritismos presentes no regime anterior pela concentração do poder na figura do Poder Moderador tornaram-se constantes com a nova ordem jurídica. Paulo Bonavides, dissertando sobre o tema, diz que estavam em direção diametralmente oposta a estrutura vigente ao tempo do Império e a do Estado inaugurado, graças ao sistema republicano, à forma federativa, ao regime presidencialista e ao funcionamento da Suprema Corte, que a partir dali exercia o controle da constitucionalidade, ideias trazidas dos Estados Unidos como modelo de Estado Liberal, em franca ruptura com o anterior. Esse modelo se inspirava em valores de estabilidade jurídica sempre ligados ao conceito individualista de liberdade.²⁰⁵

Na Constituição Federal de 1934, por sua vez, as referências à expressão cidadão são secundárias, ou seja, buscam identificar critérios para titularidade de cargos públicos²⁰⁶ ou para o exercício do direito de petição²⁰⁷ e da declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios²⁰⁸. Porém, segundo José Afonso da Silva, o Texto de 1934, sob a influência da Constituição de Weimar, é “um documento de compromisso entre liberalismo e o intervencionismo”, seguindo a linha das Constituições estrangeiras do início do século. A cidadania começa a tomar as feições atuais, inclusive no que é pertinente aos direitos sociais, embora se reconheça que muito ainda está por vir. Com efeito, foram reconhecidos os sindicatos e as associações profissionais (art. 120) e determinou-se que a lei promovesse “o amparo da produção e o estabelecimento das condições de trabalho, na cidade e nos campo, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do país” (art. 121)²⁰⁹.

Diante disso, dissertando sobre a Constituição de 1934, ensina Paulo Bonavides:

Nela se insere a penetração de uma nova corrente de princípios, até então ignorados do Direito Constitucional positivo vigente no país. Esses princípios consagram um pensamento diferente em matéria de direitos fundamentais da pessoa humana, a saber, faziam ressaltar o aspecto social, sem dúvida grandemente descuidado pelas Constituições precedentes. O social aí assinalava a presença e a influência do modelo de Weimar numa variação substancial de orientação e de rumos para o constitucionalismo brasileiro.²¹⁰

²⁰⁵ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, São Paulo: Malheiros, 1998. p. 331.

²⁰⁶ Artigo 3º, § 2º; artigo 80, parágrafo único; artigo 82, § 2º, c; artigo 95, § 1º, da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil – 1934.

²⁰⁷ Artigo 113, nº 35. da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil – 1934.

²⁰⁸ Artigo 113, nº 38. da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil – 1934.

²⁰⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 82,83.

²¹⁰ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 332.

A Carta outorgada em 1937, na epígrafe “Da Nacionalidade e Da Cidadania”, entre os artigos 115 e 121²¹¹, regula a aquisição e a perda da nacionalidade brasileira e, em seguida, a titularidade, a suspensão e a perda dos direitos políticos. Isso leva a crer que tenha identificado o direito à participação política com a noção de cidadania. A mesma estrutura esteve presente no Capítulo I (Da Nacionalidade e Da Cidadania) do Título IV (Da Declaração de Direitos) da Constituição Federal de 1946.

A Constituição de 1937 foi promulgada por Getúlio Vargas sob o argumento de que alguns dos novos partidos políticos surgidos no país (partido fascista e partido comunista) representavam, por sua própria natureza, perigo imediato à democracia e às suas instituições, dessa forma como fora eleito pela Assembleia Constituinte para o quadriênio, dissolveu a Câmara e o Senado e revogou a Carta de 1934. A Constituição agora vigente, que na verdade pouco diferia daquela que substituíra no que tange aos diversos aspectos da cidadania (direitos políticos, sociais e garantias e direitos individuais). O fato é que não teve “aplicação regular. Muitos de seus dispositivos permaneceram letra morta. Houve ditadura pura e simples, com todo o Poder Executivo e Legislativo concentrado nas mãos do Presidente da República, que legislava por vias de decretos-leis que ele próprio depois aplicava, como órgão Executivo”.²¹² Dessa forma, o período em que ficou em vigor representou um retrocesso aos vaiados aspectos da cidadania.

²¹¹ Art. 115 - São brasileiros: a) os nascidos no Brasil, ainda que de pai estrangeiro, não residindo este a serviço do governo do seu país; b) os filhos de brasileiro ou brasileira, nascidos em país estrangeiro, estando os pais a serviço do Brasil e, fora deste caso, se, atingida a maioridade, optarem pela nacionalidade brasileira; c) os que adquiriram a nacionalidade brasileira nos termos do art. 69, n° s 4 e 5, da Constituição de 24 de fevereiro de 1891; d) os estrangeiros por outro modo naturalizados.

Art 116 - Perde a nacionalidade o brasileiro: a) que, por naturalização voluntária, adquirir outra nacionalidade; b) que, sem licença do Presidente da República, aceitar de governo estrangeiro comissão ou emprego remunerado; c) que, mediante processo adequado tiver revogada a sua naturalização por exercer atividade política ou social nociva ao interesse nacional.

Art 117 - São eleitores os brasileiros de um e de outro sexo, maiores de dezoito anos, que se alistarem na forma da lei. Parágrafo único - Não podem alistar-se eleitores: a) os analfabetos; b) os militares em serviço ativo; c) os mendigos; d) os que estiverem privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos.

Art 118 - Suspendem-se os direitos políticos: a) por incapacidade civil; b) por condenação criminal, enquanto durarem os seus efeitos.

Art 119 - Perdem-se os direitos políticos: a) nos casos do art. 116; b) pela recusa, motivada por convicção religiosa, filosófica ou política, de encargo, serviço ou obrigação imposta por lei aos brasileiros; c) pela aceitação de título nobiliárquico ou condecoração estrangeira, quando esta importe restrição de direitos assegurados nesta Constituição ou incompatibilidade com deveres impostos por lei.

Art 120 - A lei estabelecerá as condições de re aquisição dos direitos políticos.

Art 121 - São inelegíveis os inalistáveis, salvo os oficiais em serviço ativo das forças armadas, os quais, embora inalistáveis, são elegíveis.

²¹² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 84.

A Constituição de 1946, por sua vez, representa a redemocratização do país após a 2ª Guerra Mundial. Diferentemente das outras, a Constituição de 1946 não resultou de um projeto elaborado pelo Executivo, mas teve por parâmetros os Textos de 1891 e 1934. Conforme José Afonso da Silva:

Voltou-se, assim, às fortes formais do passado, que nem sempre estiveram conformes com a história real, o que constituiu o maior erro daquela Carta Magna, que nasceu de costas para o futuro, fitando saudosamente os regimes anteriores, que provaram mal. Talvez isso explique o fato de não ter conseguido realizar-se plenamente. Mas, assim mesmo, na deixou de cumprir sua tarefa de redemocratização, propiciando condições para o desenvolvimento do país durante os vinte anos em que o regeu.²¹³

Não houve, portanto, grandes inovações no campo da cidadania, ao menos do ponto de vista formal. De outro lado, no plano político, o período regido pela Carta de 1946 apresenta-se como um dos mais conturbados da história e culmina com o golpe militar de 1º de Abril de 1964, que instaurou uma ditadura terminada apenas com a promulgação da Constituição de 1988. Conforme Paulo Bonavides:

É de assinalar que durante a ditadura dos militares o Brasil testemunhou a ação de dois poderes constituintes paralelos: um, tutelado, fez sem grande legitimidade a Carta semi-autoritária de 24 de janeiro de 1967; o outro, derivado da plenitude do poder autoritário o autointitulado poder revolucionário, expediu, à margem da legalidade formalmente imperante, os Atos Institucionais, bem como a Emenda n. 1 à Constituição de 1967, ou seja, a “Constituição” da Junta Militar, de 17 de outubro de 1969.²¹⁴

Na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, a noção de cidadania parece apresentar-se com caráter restrito. Em ambas, o artigo 8º, inciso VII, alínea *o*, afirma ser competência da União legislar sobre nacionalidade, cidadania e naturalização. Na alínea *c* do inciso II do Artigo 144 da Constituição de 1967 (equivalente ao artigo 149 da Emenda nº1/1969), ao regular os direitos políticos, determina-se que eles serão perdidos pela aceitação de condecoração ou título nobiliário estrangeiros que importem restrição de direitos de cidadania ou dever para com o Estado brasileiro. Novamente o tema aparece essencialmente vinculado aos direitos políticos. Pontes de Miranda alertou, contudo, ao comentar a Constituição de 1967 emendada, que era costume na terminologia tradicional fazer sinônimos os significados de cidadão e nacional.²¹⁵

²¹³ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 86.

²¹⁴ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 332.

²¹⁵ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcante, *Comentários à Constituição de 1967: com a emenda n. 1, de 1969*, Tomo IV. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970, p. 349

Carece de interesse, portanto, a análise dos direitos e garantias deferidos aos cidadãos na Constituição de 1967 e na Emenda de 1969, porque elas simplesmente não eram respeitadas pelo poder autoritário então governante. Com efeito, a forma de governo republicana, no período em comento, deturpou-se devido ao regime ditatorial imposto pela força. Nessa fase da história recente do país, não se observaram as principais características do regime republicano, porquanto os exercentes do poder político não detinham representatividade, exerciam perseguições a dissidentes do regime, impunham regras jurídicas unilateralmente, ao sabor da conveniência momentânea, em claro menoscabo ao Poder Legislativo.²¹⁶ Daí o motivo de a Constituição de 1988, com o desejo de que a história não se repetisse, afirma expressamente que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito e, dessa forma, garantir a preservação dos fundamentos republicanos por meio da consagração de um regime democrático. Nas palavras de José Afonso da Silva:

A democracia não precisa de pressupostos especiais. Basta a existência de uma sociedade. Se seu governo emana do povo, é democrática; se não, não o é. A sociedade primitiva fora democrática. A sociedade política – estatal – passara a não ser. Por isso, nesta “a democracia pressupõe luta incessante pela justiça social”. Não pressupõe que todos sejam instruídos, cultos, educados, perfeitos, mas há de buscar distribuir a todos instrução, cultura, educação, aperfeiçoamento, nível de vida digno. Bem o disse Claude Julien: “a democracia não pode resignar-se com os bidonvilles, os alojamentos insalubres, os salários miseráveis, as condições de trabalho miseráveis”. Fundamenta-se na garantia da igualdade, por isso não pode tolerar a extrema desigualdade entre trabalhadores e classe dominante.²¹⁷

Ensina-se que a democracia tem fundamento nos princípios da maioria, da igualdade e da liberdade. Em rápidas palavras, consagram-se as decisões da maioria do povo²¹⁸, cujos votos tem o mesmo valor, garantida, contudo, às minorias a possibilidade de expressão de suas opiniões e de luta civilizada por seus direitos. A conjugação da forma republicana de governo com a democracia figura-se essencial no campo da cidadania. Efetivamente, conquanto o regime republicano seja adotado no Brasil desde 1889, nos períodos em que o poder ficou centralizado nas mãos de ditadores, havia no país um arremedo de república. Durante a ditadura militar, os presidentes não foram eleitos pelo povo, houve fechamento do

²¹⁶ MARTINES JÚNIOR, Eduardo. *Educação, Cidadania e Ministério Público – o artigo 205 da Constituição e sua abrangência*. São Paulo: Verbatim. 2013. p. 143.

²¹⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 130.

²¹⁸ Hugo Nigro Mazzilli esclarece: “A democracia não é apenas o governo da maioria, e sim da maioria *do povo*. Isso significa que democracia não é governo da maioria das elites, nem da maioria das corporações, nem da maioria dos grupos econômicos e nem mesmo da maioria de alguns grupos políticos, que muitas vezes são aqueles que efetivamente fazem a lei, mas nem sempre defendem os interesses da população; democracia quer significar o governo da maioria do povo” Cf. Ministério Público e da defesa do regime democrático. In: MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto; VIGLIAR, José Marcelo Menezes (Coords.). *Ministério Público II - Democracia*. São Paulo: Atlas, 1999, p. 95.

Congresso Nacional, perseguições, prisões arbitrárias dos dissidentes do regime, etc. Nesse período, o poder centralizou-se no Executivo de tal maneira que se desvirtuou a forma republicana de governo, sobretudo pela falta de legitimidade popular do exercício do poder.²¹⁹

No regime democrático, a participação popular na formação da vontade do Estado é primordial. Com efeito, o povo é o titular do poder do Estado cujo exercício incumbe aos seus representantes eleitos. Assim, é imprescindível que se revistam de legitimidade popular os mandatos eletivos dados aos chefes do Poder Executivo e aos membros do Poder Legislativo (dimensão política da cidadania). Apenas desse modo os atos administrativos e normativos emanados desses poderes revelarão, em última análise, a vontade do detentor do poder, o povo (art. 1º, parágrafo único da CF 88)²²⁰. Nesse mesmo pensamento, não menos necessário se mostra o respeito ao princípio do contraditório nos processos judiciais, de modo a possibilitar a participação ativa do cidadão na concepção da sentença, ato estatal imperativo que deve submeter-se ao modelo democrático de Estado adotado pela Constituição da República.²²¹

No período histórico em que o país foi governado pelos militares, a cidadania restou vulnerada, sobretudo no campo dos direitos políticos e das garantias e direitos individuais do homem, que existiam apenas do ponto de vista formal. Diante de tudo isso, é lícito afirmar que a Constituição de 1988 não apenas consagrou a república como forma de governo, mas ainda se preocupou em preservar seus traços fundamentais, prevendo como imperativo o regime democrático e diversos outros institutos garantidores dos direitos individuais, sociais e políticos. Daí se infere a razão da e luta pela normalização democrática e, por conseguinte, pela conquista do Estado Democrático de Direito, ter começado assim que se instalou o golpe de 1964, ganhando força após o Ato Institucional nº 5, que foi o instrumento mais autoritário da história política do Brasil.²²²

²¹⁹ MARTINES JÚNIOR, Eduardo. *Educação, Cidadania e Ministério Público – o artigo 205 da Constituição e sua abrangência*. São Paulo: Verbatim. 2013. p. 144.

²²⁰ Necessário dizer aqui, contudo, que “nem sempre os *soi disant* representantes do povo dizem a vontade deste último quando legislam [...]. Muitas vezes votam de acordo com decisões de momento, não raro em contrariedade com os compromissos partidários ou até mesmo em contrariedade com as promessas eleitorais. Os interesses de grupos e de corporações não raro prevalecem, de forma que muitas vezes é mera hipocrisia supor que a lei corresponda ao interesse geral.” Cf: MAZZILLI, Hugo Nigro, Ministério Público e da defesa do regime democrático. In: MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto; VIGLIAR, José Marcelo Menezes (Coords.). *Ministério Público II - Democracia*. São Paulo: Atlas, 1999, p. 95.

²²¹ MARTINES JÚNIOR, Eduardo. Op. cit. p. 144.

²²² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 90

A constituição de 1988, já no seu artigo 1º, inciso II, consolidou a cidadania como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Essa norma reveste-se de extrema importância por ter natureza de princípio que irradia efeitos em todo sistema jurídico; donde a importância de lhe delimitar o âmbito de incidência. Nesse passo, entendemos relevante buscar o destinatário da cidadania e associá-lo ao *nacional*, para chegar a outra dimensão da falada acima (dimensão política da cidadania). O conceito de cidadania, nas palavras de Manoel Gonçalves Ferreira Filho é o “*status* de nacional acrescido dos direitos políticos (*stritu sensu*), isto é, poder participar do processo governamental, sobretudo pelo voto. Destarte, a nacionalidade – no Direito brasileiro – é condição necessária mas não suficiente da cidadania”.²²³

Nessa perspectiva, cidadania corresponde à nacionalidade²²⁴ e aos direitos políticos, de modo que a possuiriam somente aqueles indivíduos que se encontrassem inscritos na Justiça Eleitoral e aptos a exercer o direito de sufrágio (art. 14 e ss. da CF/88)²²⁵. Esses dispositivos regulamentam a forma pela qual os indivíduos podem influir nas decisões estatais do nosso Estado Democrático de Direito, por meio do sufrágio universal, do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular de lei.

Esse aspecto da cidadania, sem dúvida alguma, tem extraordinária relevância, pois é por meio dos direitos políticos, decorrentes da nacionalidade, que o indivíduo se habilita a influir nas decisões imperativas do Estado, mesmo que indiretamente. Dessa interpretação, conclui-se que os direitos políticos conferidos pela Constituição àqueles que preencheram os requisitos do artigo 14 constituem fundamento da República. Contudo, tal interpretação acaba por esvaziar o conteúdo do dispositivo, revelando-se mais acertado, segundo José Joaquim Calmon de Passos, o entendimento segundo o qual:

²²³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 29 ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p.114.

²²⁴ Nos ensinamentos de José Calmon de Passos: “Pode-se dar à palavra cidadão um significado mais restrito, associando-a a nacionalidade. Cidadão seria, nesse entendimento, o indivíduo que se vincula politicamente a um determinado Estado, entendendo-se cidadania como o laço que une juridicamente o indivíduo ao Estado e até certo ponto o Estado ao indivíduo. Ou, numa definição estritamente dogmática – laço jurídico-político de direito público interno, que faz o indivíduo um dos elementos componentes da dimensão pessoal do Estado.” Cf: PASSOS, José Joaquim Calmon de. Cidadania tutelada. *Revista de Processo*, São Paulo, Revista dos Tribunais, v. 18, n. 72, p. 124-143, out./dez. 1993. p. 129

²²⁵ Artigo 14, CF 88: Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular. § 1º O alistamento eleitoral e o voto são: I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos; II - facultativos para: a) os analfabetos; b) os maiores de setenta anos; c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos. § 2º Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.

[...] Sem descartar o pressuposto da nacionalidade, empresta ênfase aos direitos que dela decorrem. Mais exatos, portanto, os que, como Hauriou, imbricam na cidadania as liberdades políticas – direito de participação e as liberdades civis – direito de autodeterminação. O vínculo nacional, servos e vassallos também o tiveram, mas o participar da vida política do Estado e fazê-lo vendo respeitada a esfera da sua autonomia individual, seu direito de realizar-se como pessoa, seu direito de cumprir, com independência e eficácia, seu destino pessoal, no quadro de uma sociedade organizada, esta é a novidade que pede seja enfatizada. Em nosso século, algo foi acrescido a esse binômio – direitos civis, direitos políticos – os denominados direitos sociais.²²⁶

Na verdade, como se trata de dispositivo constitucional que irradia efeitos em todo o ordenamento jurídico, é necessário emprestar-lhe o maior alcance possível. Assim, faz-se mister interpretar o termo *cidadania* em sua acepção ampla, como sugere José Afonso da Silva ao comentar o inciso II do artigo 1º da Constituição:

A cidadania está aqui num sentido mais amplo do que o titular de direitos políticos. Qualifica os participantes da vida do Estado, o reconhecimento do indivíduo como pessoa integrada na sociedade estatal (art. 5º, LXXVII). Significa aí, também, que o funcionamento do Estado estará submetido à vontade popular. E aí o termo conexas-se com o conceito de soberania popular (parágrafo único do art. 1º), com os direitos políticos (art. 14) e com o conceito de dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), com os objetivos da educação (art. 205), como base e meta essencial do regime democrático.²²⁷

Dessa forma, cidadania deve ser vista em três aspectos: civil, relativo aos direitos e garantias individuais; político, no tocante aos direitos de nacionalidade e políticos; e social, concernente aos direitos sociais. Analisaremos, no próximo tópico, como esse conceito de cidadania se relaciona com a Constituição Federal de 1988, ainda que em seus aspectos mais relevantes.

2.3. A cidadania na constituição de 1988

Primeiramente, cabe aqui abordar a cidadania no seu aspecto político, aquela que é costumeiramente tratada com prioridade pelos doutrinadores. Sem esquecermos que esse é apenas um dos aspectos da cidadania, ou seja, não devemos ter como sinônimos direitos políticos e cidadania. Embora a própria Constituição em seu artigo 5º, inciso LXXIII, que cuida da ação popular, confunda os dois, uma vez que direitos políticos são apenas uma parte do todo que é a cidadania.

²²⁶ PASSOS, José Joaquim Calmon de. Cidadania tutelada. *Revista de Processo*, São Paulo, Revista dos Tribunais, v. 18, n. 72, p. 124-143, out./dez. 1993, p. 129.

²²⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 106,107.

A nacionalidade é pressuposto para o exercício dos direitos políticos. Ela é “o vínculo jurídico-político de Direito Público interno, que faz da pessoa um dos elementos componentes da dimensão pessoal do Estado, consoante conceito de Pontes de Miranda.”²²⁸ Apenas quem a tem pode participar da escolha de seus representantes políticos (art. 1º, parágrafo único, CF/88). A Constituição estabelece em seu artigo 12²²⁹ os modos de aquisição e de perda da nacionalidade. Na análise desse tema, José Afonso da Silva nos ensina que o regime representativo de governo desenvolveu técnicas para efetivar a participação dos representantes do povo nos vários órgãos governamentais. De início, esse desenvolvimento ocorreu de forma empírica, considerando que era necessária uma escolha, mas:

Aos poucos, porém, certos modos de proceder foram transformando-se em regras, que o direito positivo sanciona como normas de agir. Assim, o direito democrático de participação do povo no governo, por seus representantes, acabara exigindo a formação de um conjunto de normas legais permanentes, que receba a denominação de *direitos políticos*.²³⁰

A Constituição cuida dos direitos políticos a partir do artigo 14, prevendo as formas pelas quais o povo pode dar concretude ao regime democrático, participando efetivamente do exercício político. Com efeito, ali estão consagrados o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei como meios de participação direta no poder. Os dois primeiros diferenciam-se, segundo Alexandre de Moraes, porque o plebiscito é uma consulta prévia, da seguinte maneira:

Em nosso ordenamento jurídico-constitucional, essas duas formas de participação popular nos negócios do Estado divergem, basicamente, em virtude do momento de suas realizações. Enquanto o plebiscito é uma consulta prévia que se faz aos cidadãos no gozo de seus direitos políticos, sobre determinada matéria a se, posteriormente, discutida pelo Congresso nacional, o referendo consiste em uma

²²⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 307.

²²⁹ Art. 12. São brasileiros: I - natos: a) os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país; b) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço da República Federativa do Brasil; c) os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira; II - naturalizados: a) os que, na forma da lei, adquiram a nacionalidade brasileira, exigidas aos originários de países de língua portuguesa apenas residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral; b) os estrangeiros de qualquer nacionalidade, residentes na República Federativa do Brasil há mais de quinze anos ininterruptos e sem condenação penal, desde que requeiram a nacionalidade brasileira. § 1º Aos portugueses com residência permanente no País, se houver reciprocidade em favor de brasileiros, serão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro, salvo os casos previstos nesta Constituição. (...) § 4º - Será declarada a perda da nacionalidade do brasileiro que: I - tiver cancelada sua naturalização, por sentença judicial, em virtude de atividade nociva ao interesse nacional; II - adquirir outra nacionalidade, salvo nos casos: a) de reconhecimento de nacionalidade originária pela lei estrangeira; b) de imposição de naturalização, pela norma estrangeira, ao brasileiro residente em estado estrangeiro, como condição para permanência em seu território ou para o exercício de direitos civis;

²³⁰ SILVA, José Afonso da. Op. cit. p. 329.

consulta posterior sobre determinado ato governamental para ratificá-lo, ou no sentido de conceder-lhe eficácia (condição suspensiva), ou, ainda, para retirar-lhe eficácia (condição resolutiva)²³¹

Regulam-se ainda as condições de elegibilidade e de inelegibilidade, o direito de sufrágio, a ação de impugnação de mandatos eletivos e a possibilidade de perda e suspensão dos direitos políticos. O direito de sufrágio merece aqui algumas considerações, por sua relevância como meio de exercício de cidadania, sob prisma, agora, da ciência política, nos dizeres de Darcy Azambuja, pode ser visto sob o aspecto relativo à manifestação da concordância ou não do eleitor quanto a sua posição. Sendo assim, nas democracias diretas, que se caracterizam pelo cidadão decidindo as questões de governo, o sufrágio representa a aprovação ou não de uma determinada medida por parte do eleitor. Essa é a forma de expressar sua opinião sobre o tema ou proposta submetidos à sua consideração. E diz ainda:

Nos institutos de democracia semidireta, como o *referendum*, o veto popular etc., o sufrágio também exprime a opinião do indivíduo sobre a questão que lhe é submetida. No regime representativo, o sufrágio é processo legal para a designação, pelo eleitorado, das pessoas que devem desempenhar determinadas funções, chamadas funções eletivo. Assim se escolhem os membros do Poder Legislativo, o Presidente da República e outras autoridades.²³²

O direito de sufrágio é informado pelos princípios da liberdade, igualdade, universalidade e periodicidades. Diz-se universal porque abrange todos os cidadãos com capacidade eleitoral segundo a Constituição. Não há mais exclusão de mendigos ou daqueles que não atinjam determinada renda anual, como nos tempos anteriores²³³. No mesmo contexto, mostra-se inadmissível a retirada do direito de sufrágio por razões de sexo, raça, instrução, ideologia, religião, etc., pois, segundo José Afonso da Silva, a universalidade é princípio de base da democracia política, dado que esta se constrói na identidade entre governantes e governados, revelando-se tanto mais real quanto maior a ampliação do direito de sufrágio entre os nacionais. A característica do sufrágio universal, positivado no artigo 14 da Constituição, está na coincidência entre a qualidade de eleitor e a de nacional de determinado país, obviamente respeitadas certas limitações, pois “essa coincidência não é

²³¹ MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 2002. p. 537.

²³² AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 37. ed. São Paulo: Globo, 1997. p. 333.

²³³ Darcy Azambuja explica: “As primeiras Constituições escritas e leis que se lhes seguiram, ainda que inspiradas nas ideias igualitárias das doutrinas do Contrato Social, não deram o direito de voto a todos os membros da sociedade. A primeira grande exclusão foi das mulheres, até bem recentemente ainda. Os legisladores da Revolução Francesa, em contradição com as ideias de igualdade que pregavam, partiram do axioma de que sociedade deve ser dirigida pelos mais sensatos, mais inteligentes, mais capazes, pelos melhores, por uma elite enfim. É o que se denomina sufrágio restrito. Para descobrir essa elite dois critérios foram adotados: 1º) são mais capazes os indivíduos que possuem bens de fortuna; 2º) são mais capazes os que possuem mais instrução. É o sistema do senso alto, do voto restrito pelas condições de fortuna ou de instrução.” Cf: AZAMBUJA, Darcy. Op. cit. p. 333.

nem pode ser absoluta; assim, no Brasil, para ser eleitor uma pessoa fica sujeita a um duplo condicionamento, sem desrespeito à universalidade do sufrágio: a) um de fundo, porque precisa preencher os requisitos de nacionalidade, idade e capacidade; b) outro de forma, porque precisa alistar-se eleitora, e, assim, tornar-se titular do direito de sufrágio (art. 14, § 1º).²³⁴

O princípio da liberdade, por sua vez, garante que o direito de sufrágio seja exercido livremente, desprovido de qualquer tipo de ingerência alheia. Confere-se ao eleitor a segurança de poder formar sua opinião livre de coação física ou psicológica. Um meio de assegurar a efetividade desse princípio é a garantia expressa no *caput* do artigo 14 da Constituição de 1988, ou seja, de que o voto será secreto. O segredo do voto não deve ser limitado no momento em que o cidadão vota, bem como é mister que seja impossível a descoberta do teor do voto a *posteriori*.²³⁵ Como diz José Joaquim Gomes Canotilho, “o princípio do sufrágio secreto é uma garantia da própria liberdade de voto. Além de exigir, como se disse, a proibição de sinalização de voto, pressupõe também a impossibilidade de uma reconstrução posterior no sentido da imputabilidade subjectiva do voto”.²³⁶

Em harmonia com o regime republicano, no qual se interditam privilégios de nobreza e perseguições, o voto de um cidadão deve ter o mesmo valor do de qualquer outro. Na república, não pode haver classe de cidadãos cujo voto valha mais que de outra determinada classe (distintas por cor, sexo, renda, raça, etc.). Como afirma José Afonso da Silva sob o tema, não basta que seja reconhecido a todos o direito de votar, em atendimento à universalidade, pois mister se faz que cada um dos eleitores possua o mesmo número de votos dos demais, como regra, um voto para cada homem. Essa regra nada mais é que a aplicação do princípio da igualdade no campo político. E continua:

A igualdade do direito de votar se manifesta, em seu sentido mais rigoroso, no reconhecer de cada homem, a cada eleitor, um único voto (*one man, one vote*), pois cada cidadão tem o mesmo peso político e a mesma influência qualquer que seja sua idade, suas qualidades, sua instrução e seu papel na sociedade. O que importa mesmo, para a realização do princípio do sufrágio igual, é que a nenhum eleitor seja atribuído mais voto que a outros.²³⁷

²³⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 335.

²³⁵ MARTINES JÚNIOR, Eduardo. *Educação, Cidadania e Ministério Público – o artigo 205 da Constituição e sua abrangência*. São Paulo: Verbatim. 2013. p. 148 - 149

²³⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito constitucional*. 6 ed. Coimbra: Almedina, 1993. p 435.

²³⁷ SILVA, José Afonso da. Op. cit. p. 337.

Outra característica fundamental da forma republicana de governo é a periodicidade dos mandatos eletivos conferidos pelo povo por meio do voto, donde se infere o princípio da periodicidade do sufrágio. A respeito do assunto, assevera José Joaquim Gomes Canotilho que “embora seja diferente de sistema constitucional para sistema constitucional, o princípio democrático, na sua dimensão representativa, impõe o sufrágio periódico (art. 116º/1) e a renovação periódica dos cargos políticos (cfr. Art. 121º). Impede-se, com isto, a vitaliciedade de mandatos”²³⁸

Portanto, a integração dos referidos princípios confere ao eleitor, de um lado, condições democráticas para o exercício legal do sufrágio, de outro, revela facetas da forma de governo adotada pelo país cujas características precípua impõem o respeito à isonomia entre os cidadãos, à liberdade de escolha no momento do voto.²³⁹ Ainda na dimensão política do direito à cidadania, cabe mencionar o disposto no artigo 5º, inciso LXXIII da Constituição, qual diz: “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.” O dispositivo confere legitimidade ativa para o uso da ação popular a qualquer cidadão. Aqui, contudo, a palavra cidadania não tem o mesmo o significado amplo que possui no inciso II do artigo 1º da Constituição de 1988, usou-se, aqui, uma visão estreita do conceito de cidadania, igualando-a aos direitos políticos. Nesse sentido, dissertando sobre a legitimidade para a ação popular, escreve Hely Lopes Meirelles:

O primeiro requisito para o ajuizamento da ação popular é o de que o autor seja cidadão brasileiro, isto é, pessoa humana, no gozo de seus direitos cívicos e políticos, requisito esse que se traduz na sua qualidade de eleitor. Somente o indivíduo (pessoa física), munido de seu título eleitoral, poderá propor ação popular, sem o que será carecedor dela. Os inalistáveis ou inalistados, bem como os partidos políticos, entidades de classe, ou qualquer outra pessoa jurídica, não tem qualidade para propor ação popular (STF, Súmula 365). Isso porque tal ação se funda essencialmente no direito político do cidadão que, tendo o poder de escolher os governantes, deve ter, também, a faculdade de lhes fiscalizar os atos de administração.²⁴⁰

Logo, a legitimidade ativa da pessoa física para o exercício da ação popular pressupõe seu alistamento eleitoral. É o que exige expressamente o artigo 1º, parágrafo 3º da

²³⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito constitucional*. 6 ed. Coimbra: Almedina, 1993. p. 436.

²³⁹ MARTINES JÚNIOR, Eduardo. *Educação, Cidadania e Ministério Público – o artigo 205 da Constituição e sua abrangência*. São Paulo: Verbatim. 2013. p. 149

²⁴⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança, ação popular e ação civil pública*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 84.

Lei 4.717/54 (Lei que regula Ação Popular), *in verbis*: “A prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda.” Dito isso, não resta dúvida que em ambos os textos legislativos, a Constituição e a Lei da Ação Popular, o termo cidadania foi empregado como sinônimo de direitos políticos, o que, como já vimos aqui, representa apenas um dos aspectos da cidadania. É correto afirmar que a propositura de uma ação popular traduz o exercício da cidadania porque, por meio dessa demanda, um dos membros do corpo social busca em juízo prestação jurisdicional apta a satisfazer um interesse de toda a coletividade. Não se postulam interesses meramente individuais na ação popular. Isso é uma peculiaridade de tal ação, pois, o Código de Processo Civil adota um regime essencialmente individualista (art. 6º do CPC), em que se deve demonstrar interesse próprio para agir (art. 3º do CPC). Aumentou assim o campo de exercício da cidadania pelos eleitores, por alargar os limites fiscalizatórios que eles podem exercer sobre seus representantes no comando do poder político²⁴¹.

Outra forma de fiscalização por parte dos cidadãos dos atos do Poder Público encontra-se no parágrafo 2º do artigo 74 da Constituição de 1988²⁴², cujo *caput* prevê a existência de um sistema integrado de controle interno nos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Afirma o texto constitucional 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”. Dessa forma, enquanto o *caput* do artigo 74 prevê controle interno dos poderes, o parágrafo 2º, transcrito acima, prevê um sistema de controle externo. Nos dois dispositivos o cidadão é o eleitor, ou seja, mais uma vez o texto constitucional traz a cidadania com sinônimo de direitos políticos, que, como já explanado anteriormente, consiste em apenas um dos aspectos dela.

Curiosamente, como leciona Eduardo Martines Junior, em outra passagem, a Constituição não utiliza o vocábulo “cidadão”, ao dispor sobre a possibilidade de exame e

²⁴¹ MARTINES JÚNIOR, Eduardo. *Educação, Cidadania e Ministério Público – o artigo 205 da Constituição e sua abrangência*. São Paulo: Verbatim. 2013. p. 150

²⁴² Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - 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; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. § 1º 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. § 2º 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.

questionamento das contas municipais, nos termos do parágrafo 3º do artigo 31, preferindo usar “contribuinte”. Todavia é sabido que o constituinte não é legislador técnico, razão pela qual pode utilizar termos que à primeira vista podem parecer equívocos. No caso, evidentemente, não cabe apenas ao “contribuinte” fiscalizar as contas municipais, mas todo e qualquer cidadão, até em harmonia com a própria Constituição estabelece em relação aos Tribunais de Contas. De toda forma, é mais um mecanismo de exercício da cidadania pelo poder fiscalizatório conferido ao cidadão e que se aplica tanto no âmbito da União, como dos Estados, por força do artigo 75 da Constituição.²⁴³

Enfim, o aspecto político da cidadania traduz-se no direito à nacionalidade, nos direitos políticos e nos de fiscalização das atividades do Poder Público. Estes últimos são decorrentes do próprio regime republicano, em que se governa com responsabilidade, e da democracia, que tem o povo como titular do poder, por isso podem fiscalizar o exercício daqueles que são eleitos para exercê-lo.

No tocante ao aspecto civil do direito da cidadania, encontram-se as liberdades públicas²⁴⁴ e as garantias individuais, conquistadas na Revolução Francesa pela burguesia, cuja finalidade era tirar o poder incontestável do Estado absolutista. Elas se acham consagradas em diversos dispositivos espalhados pela Constituição, sobretudo no artigo 5º, que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos.

A constituição de 1988 trouxe em seu conteúdo um extenso rol de direitos fundamentais, que são “aqueles que reconhecem autonomia aos particulares, garantindo a iniciativa e independência aos indivíduos diante dos demais membros da sociedade política e do próprio Estado”²⁴⁵. Na lição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “A declaração contida na Constituição brasileira de 1988 é a mais abrangente e extensa de todas as anteriores. Inclui,

²⁴³ MARTINES JÚNIOR, Eduardo. *Educação, Cidadania e Ministério Público – o artigo 205 da Constituição e sua abrangência*. São Paulo: Verbatim. 2013. p. 150

²⁴⁴ Segundo José Joaquim Gomes Canotilho: “As liberdades estariam ligadas ao *status negativus* e através delas visa-se defender a esfera dos cidadãos perante a intervenção do Estado. Daí o nome de *direitos de liberdade, liberdades de autonomia e direitos negativos*. Por sua vez, os direitos estariam ligados ou ao *status activus* ou ao *status positivus*. Os direitos ligados ao *status ativus* salientam a participação do cidadão como elemento activo da vida política (direito de voto, direito aos cargos públicos). Aqui radicam expressões como *direitos políticos, direitos do cidadão, liberdade de participação*. Direitos são ainda as posições jurídicas do cidadão conexas com o *status positivus*: trata-se dos direitos dos cidadãos às prestações necessárias ao desenvolvimento pleno da existência individual. Daí a sua designação como *direitos positivos* ou *direitos de prestação*, modernamente conhecidos por *direitos econômicos, sociais e culturais*”. Cf: CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito constitucional*. 6 ed. Coimbra: Almedina, 1993. p 520.

²⁴⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 188.

como é obvio, as liberdades públicas, conferindo excepcional ênfase aos direitos concernentes à matéria penal. Por outro lado, inova, por exemplo, ao prever o direito de informação, a defesa do consumidor, etc.”²⁴⁶

A doutrina aponta, como visto, como características essenciais dos direitos fundamentais a historicidade, a inalienabilidade, a imprescritibilidade, a irrenunciabilidade,²⁴⁷ a inviolabilidade, a universalidade, a efetividade, a interdependência e a complementaridade.²⁴⁸ Em contrapartida, classifica-os, valendo-se do critério do objeto imediato do direito assegurado, como direito à vida, direito de igualdade, direito de liberdade e direito de propriedade.²⁴⁹ Destacando, primeiramente, o direito à vida (art. 5º, *caput*), que tem íntima relação com o princípio da dignidade da pessoa humana, consagrado como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (art. 1º, inc. III). Tércio Sampaio Ferraz Júnior traça interessante relação entre dignidade da pessoa humana e cidadania. Diz que os valores expressos no preâmbulo da Constituição de 1988 permitem entender uma exponencial preocupação da Constituição em traçar o espaço da cidadania “em termos de supremacia do valor síntese da dignidade humana. A forte insistência, não só da fraternidade, mas na proibição de discriminações de qualquer natureza, mostra que a dignidade humana é conjugação de liberdade como um princípio de sociabilidade”. Diz ainda que com isso resta afirmada a capacidade humana de tomar as rédeas de seu próprio destino, revelando cada um sua própria singularidades. A esse mesmo tempo, fica negado o isolamento, pois:

[...] afirma-se também o enraizamento social do homem, posto que sua dignidade repousa na pluralidade e no seu agir conjunto (Arendt, 1981:191): o homem como um ser distinto e singular entre iguais, base de cidadania. O sentido da dignidade humana alcança, assim, a própria distinção entre Estado e Sociedade Civil, ao configurar o espaço de cidadania, que não se vê absorvida nem por um nem por outro, mas deve ser reconhecida como um pressuposto de ambos.²⁵⁰

Nota-se que os direitos se interligam e complementam e são base de princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito dado pela Constituição de 1988. Não há dignidade humana sem cidadania. Conforme observa Alexandre de Moraes, a dignidade da pessoa humana constitui um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta de

²⁴⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 29 ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 288.

²⁴⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 183.

²⁴⁸ MORAES, Alexandre de. *Direitos Humanos Fundamentais*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000. p. 41

²⁴⁹ SILVA, José Afonso da. Op. cit. p. 190.

²⁵⁰ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Direito e cidadania na Constituição Federal. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, Centro de Estudos, n. 47-48, p. 17, jan./dez. 1997

maneira singular pela autodeterminação consciente e responsável da própria vida, exigindo o respeito por todas as demais pessoas. Segundo o mesmo autor:

[...] constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos. O direito à vida privada, à intimidade, à honra, à imagem, dentre outros, aparecem como consequência imediata da consagração da dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil.²⁵¹

Inferre-se, pois, que do direito à vida decorrem outros, em diferentes campos: direito à integridade física (art. 5º, incisos III, XLVII e XLIX), à integridade moral (artigo 5º, incisos V, X e XLIX), à privacidade e à intimidade (art. 5º, incisos X, XI e XII).²⁵² De fato, a Constituição não se limitou a garantir o nascimento com vida, mas sim todo desenvolvimento ileso do processo vital, em condições apropriadas.

Por sua vez, o direito de igualdade, também constante do *caput* do artigo 5º da Constituição, decorre do regime republicano, pois, como observa Geraldo Ataliba, careceria de sentido se os cidadãos se reunissem em república e fundassem um Estado outorgando uma Constituição que, a despeito de tudo isso, consagrasse a violação – direta ou indireta – da igualdade fundamental, postulado básico e condicionante da ereção do regime. Diz: “a *res pública* é de todos e para todos. Os poderes que de todos recebe devem traduzir-se em benefícios e encargos iguais para todos os cidadãos. De nada valeria a legalidade se não fosse marcada pela igualdade”.²⁵³

Esse relevante princípio encontra-se reafirmado em distintas passagens do Texto Constitucional, como se houvesse necessidade de insistir de outras maneiras e por distintos institutos na ideia de que os iguais devem ser tratados igualmente e dos desiguais desigualmente, à medida de suas desigualdades. A leitura da Constituição leva à conclusão de que o constituinte estava imbuído do propósito de marcar indelevelmente a ideia de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, como se a adoção do princípio republicano já não fosse o bastante. Prova disso é o disposto no artigo 3º, inciso III, que traz como um dos objetivos fundamentais da República a redução das desigualdades sociais e regionais; no artigo 5º, inciso I, que impõe a igualdade de direitos e obrigações para os homens e as mulheres, nos termos constitucionais; no artigo 7º, XXX e XXXI, cujas regras

²⁵¹ MORAES, Alexandre de. *Direitos Humanos Fundamentais*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000. p. 60.

²⁵² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 195.

²⁵³ ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 160.

proíbem distinções fundadas em certos fatores; e nos artigos 170, 193 e 196 e 205 referentes à seguridade social, direito à saúde, à educação e à preocupação com a justiça social como objetivo da ordem econômica.²⁵⁴

E para afirmar que a igualdade não está apenas no artigo 5º da Constituição, cumpre observar que o princípio vem repetido no artigo 150, inciso II da Constituição, vedando tratamento desigual de contribuintes em situação equivalente.²⁵⁵ Diante do exposto sobre o princípio da igualdade, exemplificado acima, concluímos que este decorre diretamente do regime republicano.

No que diz respeito ao direito de liberdade, há previsão em diversos dispositivos constitucionais e sob diferentes aspectos: liberdade de ação (art. 5º, inciso II), de locomoção (art. 5º, inciso LXVIII), do pensamento (art. 5º, incisos IV, VI, VII, VIII, IX), de reunião (art. 5º, inciso XVI), de associação (art. 5º, incisos XVII a XXI), de profissão (art. 5º, inciso XIII), sindical (art. 8º) e direito de greve (art. 9º)²⁵⁶. A essência da liberdade é consagrada no artigo 5º, inciso II da Constituição, nos seguintes termos: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Da leitura desse dispositivo decorre que ao indivíduo é permitido fazer tudo aquilo que a lei expressamente não vedar. Paralelamente à essa visão individualista do princípio da legalidade, cabe observar que, do ponto de vista do Direito Público, o teor do dispositivo leva à seguinte conclusão: como o cidadão só se obriga por força da lei, o Estado, por conseguinte, pode agir sobre aquele apenas quando nela fundamentado (art. 37, *caput*, da CF/88)²⁵⁷. Essa é a outra face do princípio em análise. O campo da liberdade individual, portanto, será delimitado pelo legislador ordinário. A lei demarcará a liberdade de fazer ou de agir dos indivíduos e autorizará a atuação restritiva por parte do Poder Público. Liberdade e o sistema estatal coativo, destarte, não são antagônicos,

²⁵⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 207.

²⁵⁵ Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...)II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos.

²⁵⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 29 ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 289.

²⁵⁷ Segundo Alexandre de Moraes: “Tal princípio visa combater o poder arbitrário do Estado. Só por meio das espécies normativas (CF, art. 59) devidamente elaboradas, conforme as regras de processo legislativo constitucional, podem-se criar obrigações para o indivíduo, pois são expressão da vontade geral. Com o primado da lei, sendo assegurada ao particular a possibilidade de recusar as imposições estatais que não respeitarem o devido processo legislativo”. Cf. MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 2002. p. 197.

desde que a legislação restritiva da liberdade individual provenha de autoridade com legitimidade para o exercício desse grave mister. José Afonso da Silva nos ensinou:

Desde que a lei, que obrigue a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa, seja legítima, isto é, provenha de um Legislativo formado mediante consentimento popular e seja formada segundo processo estabelecido em Constituição emanada também da soberania do povo, a liberdade não será prejudicada. Nesse caso, os limites a ela opostos póla lei são legítimos. A Constituição em vigor preenche as condições de legitimidade para embasar um alei legítima, dede que se harmonize com ela.²⁵⁸

Dessas considerações acerca do princípio da legalidade, é correto afirmar que tal princípio constitui traço essencial do Estado Democrático de Direito (artigo 1º, *caput*, da CF/88). Desse modo, os cidadãos não correm o risco de ver seus direitos e liberdades obstaculizados por um Estado totalitário e ditatorial, desde que respeitados as normas constitucionais, como ocorreu na história recente de nosso país. Conforme ensinamentos de Eduardo Martines Júnior, a nota democrática inserida no regime político do Estado brasileiro pela Constituição de 1988 exige que qualquer tipo de obrigação imposta ao cidadão provenha de ato normativo formulado pelo Poder Legislativo, que é formado por representantes de todas as camadas da sociedade. Não é admitida, de forma alguma, a anulação dos direitos e liberdades humanas à mercê de um poder político onipotente, sem controles e destituído de legitimidade popular. Trata-e, portanto, de grande avanço no âmbito do direito da cidadania, trazido pela Carta de 1988.²⁵⁹ Dessa liberdade principal decorrem todas as outras, como a de locomoção livre por território nacional, em tempo de paz, nos termos legais (art. 5º, inciso XV); a de reunião (inciso XVI); a de livre expressão do pensamento (inciso XI), entre outras. O texto constitucional foi generoso em reconhecê-las expressamente em favor do cidadão, tendo como intuito evitar os tristes acontecimentos ocorridos na ordem constitucional anterior, quando o titular do poder político censurava a manifestação do pensamento, expulsava do país dissidentes políticos, prendia-os arbitrariamente para interrogatório, etc. Sem dúvida isso não mais admite sob o prisma do atual ordenamento jurídico. “O exercício da cidadania constitui barreira intransponível à arbitrariedade.”²⁶⁰

Com vistas à finalização da análise do aspecto civil do direito da cidadania, cabem alguns comentários sobre o direito de propriedade (art. 5º, inciso XXII), cujos contornos estão delineados no próprio Texto: atendimento da função social da propriedade (arts. 5º, inciso

²⁵⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 229.

²⁵⁹ MARTINES JÚNIOR, Eduardo. *Educação, Cidadania e Ministério Público – o artigo 205 da Constituição e sua abrangência*. São Paulo: Verbatim. 2013. p. 155.

²⁶⁰ *Ibidem*. p. 155.

XXIII; 170, inciso III; 182, §2º; 184 e 186 da CF/88); possibilidade de desapropriação por utilidade, necessidade pública ou interesse social (art. 5º, inciso XXIV); impenhorabilidade da pequena propriedade rural trabalhada pela família por dívidas decorrentes de sua atividade produtiva (art. 5º, inciso XXVI), etc. A Constituição conferiu à propriedade a natureza de direito individual (art. 5º, inciso XXII). Deu-lhe ainda *status* de princípio da ordem econômica (art. 170, inciso II), subordinando-a, porém, ao atendimento de sua função social (art. 5º, inciso XXIII; e 170, inciso III). Assim, segundo José Afonso da Silva:

[...] ela não pode mais ser considerada como um direito individual nem como instituição de Direito Privado. Por isso, deveria ser prevista apenas como instituição da ordem econômica, como instituição de relações econômicas, como nas Constituições da Itália (art. 42) e de Portugal (art. 62). É verdade que o artigo 170 inscreve a propriedade privada e a sua função social como princípios da ordem econômica (incisos II e III). Isso tem importância, porque, então, embora prevista entre os direitos individuais, ela não mais poderá ser considerada puro direito individual, relativizando-se seu conceito e significado, especialmente porque os princípios da ordem econômica são preordenados à vista da realização de seu fim: assegurar a todos exigência digna, conforme os ditames da justiça social. Se é assim, então a propriedade privada, que, ademais, tem que atender à sua função social, fica vinculada à consecução desse princípio.²⁶¹

Com efeito, a Constituição condiciona o exercício da propriedade à sua função social, e está claramente ligada a outro aspecto da cidadania, sempre visando a atingir os objetivos fundamentais dispostos no artigo 3º. Vale ressaltar que toda propriedade deve alcançar sua função social, ou seja, públicas e privadas, pois, além disso, é princípio informador da ordem econômica. Na área da educação, a função social é ditada pelas necessidades da própria educação, motivo pelo qual somente mostrar-se-á cumprida se estiver em consonância com os valores do direito social à educação, além dos condicionantes mencionados no artigo 209 da Constituição.²⁶²

Como vimos, o direito da cidadania não se resume aos aspectos político e civil apontados anteriormente, pois, como podemos notar com a visão histórica tratada no trabalho, pretendemos trazer a construção da cidadania no tempo, partindo da visão estrita para a visão mais ampla, que, aliás, é apropriada com o mundo atual e com a Constituição vigente. Nesse sentido, a cidadania deve ser vista também sob o aspecto dos direitos sociais, os conhecidos direitos de segunda geração, cuja origem se deu com a Revolução Industrial e o desenvolvimento do modo de produção capitalista, fatores que contribuíram com o aumento

²⁶¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 263

²⁶² Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

da desigualdade social, o que levou, conseqüentemente, à intervenção Estatal, com o objetivo de garantir a igualdade entre os cidadãos e permitir o exercício da cidadania. Sob esse prisma que passamos a analisar os direitos sociais, dos quais ensina José Joaquim Gomes Canotilho:

Se o capitalismo mercantil e a luta pela emancipação da sociedade burguesa são inseparáveis da consciencialização dos direitos do homem, de feição individualista, a luta das classes trabalhadora e as teorias socialistas (sobretudo Marx, em *A questão judaica*) põem em relevo a unidimensionalização dos direitos do homem egoísta e a necessidade de completar (ou substituir) os tradicionais direitos do cidadão burguês pelos direitos do homem total, o que só seria possível numa nova sociedade.²⁶³

Mas, pouco importando a concordância com os ensinamentos marxistas, hoje se sabe que somente com a garantia dos aspectos econômicos, sociais e culturais, que permite o denominado fundamento existencial-material, atingir-se-á a dignidade do ser humano. Pode-se dizer igualmente que “as declarações universais dos direitos tentam hoje uma coexistência integrada dos direitos liberais e dos direitos sociais, econômicos e culturais, embora o modo como os Estados, na prática, asseguram essa imbricação, seja profundamente desigual”²⁶⁴

Deveras, no século passado, consagraram-se definitivamente os direitos sociais, ao lado dos direitos políticos e individuais, no momento em que o Estado avocou o dever de atender às necessidades humanas de subsistência²⁶⁵. Em consequência, cidadania não mais podia se resumir a direitos políticos de participação e direitos individuais, limitadores do poder político, porquanto passou a abranger também o direito de exigir do Estado prestações aptas a garantir condições sociais que propiciem meios materiais e morais de uma existência digna.²⁶⁶ Assim, “ser cidadão implica a efetiva atribuição de direitos nas três esferas

²⁶³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito constitucional*. 6 ed. Coimbra: Almedina, 1993. p 505.

²⁶⁴ *Ibidem*. p. 505.

²⁶⁵ José Joaquim Calmon de Passos comenta que: “Será um erro pensar-se que essa dimensão do social em termos de prestações devidas aos indivíduos, capaz de lhes assegurar vida humana adequada, é fenômeno apenas identificável na idade contemporânea. Se podem ter faltado, antes, os pressupostos para sua juridicização, sempre existiram com suportes éticos dotados de alto poder de impositividade. A família, o clã, a corporação de ofício disso cuidaram antes, mas sempre o fizeram em nível privado. Quando a economia capitalista retirou das famílias e das corporações a função econômica voltada para atendimento das necessidades humanas de subsistência, deferida à empresas(em função do mercado), tornando-a social sem fazê-la política (não estatal), quando isso ocorreu aqueles que, tradicionalmente, foram os agentes da seguridade social perderam a capacidade de permanecer atendendo a essa função. E se as empresas – os novos agentes econômicos – não assumisse o Estado, progressivamente, o papel de Estado Providência, Estado do Bem-estar Social, intervencionista e paternalista o que acarretaria, necessariamente, o estreitamento da autonomia privada, conseqüentemente, de uma das dimensões da cidadania.” Cf: PASSOS, José Joaquim Calmon de. *Cidadania tutelada. Revista de Processo*, São Paulo, Revista dos Tribunais, v. 18, n. 72, p. 124-143, out./dez. 1993, p. 129.

²⁶⁶ Gilmar Ferreira Mendes ensina: “vinculados à concepção de que ao Estado incumbe, além da não-intervenção na esfera da liberdade pessoal dos indivíduos, garantida pelos direitos de defesa, a tarefa de colocar à disposição os meios materiais e implementar as condições fáticas que possibilitem o efetivo exercício das liberdades fundamentais, os direitos fundamentais a prestações objetivam, em última análise, a garantia não apenas da liberdade-autonomia (liberdade perante o Estado), mas também de liberdade por intermédio do Estado, partindo da premissa de que o indivíduo, no que concerne à conquista e manutenção de sua liberdade, depende em muito

mencionadas (política, civil e social) porque careceria de sentido participar do governo sem condições de fazer valer a própria autonomia, bem como sem dispor de instrumentos asseguradores das prestações devidas, pelo Estado, em nome da igualdade de todos”²⁶⁷. Essas prestações devidas pelo Estado não são promessas vazias, pois vêm consagradas no próprio texto da Constituição. Com efeito, o artigo 6º dispõe que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Segundo José Afonso da Silva, é correto dizer que:

Os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.²⁶⁸

A leitura do artigo 6º acima transcrito permite ver a relação íntima que tais direitos têm com o direito à vida (art. 5º, *caput*) e com o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc. III), e de fato aquele se esvaziaria substancialmente se não fossem garantidos a educação, o trabalho, a saúde, a moradia, etc., pois são elementos essenciais à vida humana. A constituição incumbiu o Estado de efetivar²⁶⁹ sua responsabilidade de assegurar tais prestações que são essenciais à existência do cidadão, mediante amplo acesso, em igualdades de condições, à utilização dos serviços que qualquer instituição pública criada para sua prestação (hospitais públicos, escolas públicas, INSS, etc.). Isso tudo, segundo José Joaquim Gomes Canotilho, “significa o reconhecimento do princípio da democracia econômica, social

de uma postura ativa dos Poderes Públicos”. Cf. MENDES, Gilmar Ferreira. *Os direitos fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional*. Repertório de Jurisprudência IOB: tributário, constitucional e administrativo, n. 9, p. 335, 1. quin. Maio 2002.

²⁶⁷ PASSOS, José Joaquim Calmon de. Cidadania tutelada. *Revista de Processo*, São Paulo, Revista dos Tribunais, v. 18, n. 72, p. 124-143, out./dez. 1993, p. 129.

²⁶⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 277;

²⁶⁹ O artigo 6º reveste-se de eficácia plena e aplicabilidade imediata. Nesse sentido, comenta Alexandre de Moraes: “A definição dos direitos sociais no título constitucional destinado aos direitos e garantias fundamentais acarreta duas consequências imediatas: subordinação à regra da auto-aplicabilidade prevista no parágrafo 1º do artigo 5º e suscetibilidades do ajuizamento do mandado de injunção, sempre que houver a omissão do Poder Público na regulamentação de alguma norma que preveja um direito social, e consequentemente inviabilize o seu exercício” Cf. MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 2002. p. 469.

e cultural não apenas como princípio objectivo, conformador de medidas estatais, mas também como princípio fundamentador de prestações subjectivas”²⁷⁰

Nessa perspectiva, o direito à educação encontra-se previsto nos artigos 205 a 214 da Constituição, como já analisado no capítulo anterior. Cabe aqui dizer apenas que se trata de direito cujo respeito é condição *sine qua non* para o efetivo exercício da cidadania por seu titular. De fato, como diz José Joaquim Calmon de Passos, “forma eficiente de limitar ou excluir a cidadania é manter o governado em um estado de não saber, para fazê-lo dominado. Destarte, é correto afirmar inexistir cidadania onde inexistente educação. Manter grandes camadas da população sem acesso à educação é dominação; e educá-los inadequadamente é, por igual, forma indireta, e perversa, de dominar.”²⁷¹ No mesmo sentido ensina Pontes de Miranda:

O Estado tardou em reconhecer as vantagens da instrução e educação do povo. Desconheceu, durante séculos e séculos, que somente se pode aumentar o valor do Estado, do país, aumentando-se o valor dos indivíduos. Ainda hoje, há os que, dirigentes de povos, acham prudente a ignorância do povo. Tal como tardaram em descobrir que a escravidão era o trabalho menos econômico e que dos Estados sem liberdades para os seus nacionais os outros Estados são senhores.²⁷²

Vimos, pois, que os direitos sociais conferem meios para o desfrute adequado dos direitos individuais. O direito à educação é talvez o melhor exemplo dessa afirmação, pois apenas o indivíduo que conhece os limites do poder político é que não aceita passivamente que o Estado aja abusivamente, em detrimento das liberdades e garantias constitucionais. O artigo 205 traz esse sentido ao afirmar que a educação visa ao “preparo para o exercício da cidadania”. E nesse sentido, não deixa de ser uma norma educativa, também, a constante do artigo 64 do ADCT (Atos das Disposições Constitucionais Transitórias), a qual determina à 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, promoverem edição popular do texto integral da Constituição, qual 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. O exercício da

²⁷⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 6 ed. Coimbra: Almedina, 1993. p. 544.

²⁷¹ PASSOS, José Joaquim Calmon de. Cidadania tutelada. *Revista de Processo*, São Paulo, Revista dos Tribunais, v. 18, n. 72, p. 124-143, out./dez. 1993, p. 131.

²⁷² PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968, v. 6. p. 318.

cidadania, também, ao conhecimento dos direitos e deveres de cada cidadão, sendo o conhecimento da Constituição um ponto de partida para uma educação cidadã.

Como determina a Constituição, a educação deve preparar a todos para o exercício da cidadania, permitindo que todos dela tenham consciência e ponham-na em prática, exigindo direitos e cumprindo deveres. Isso significa pensar cada cidadão tanto na perspectiva individual como na plural perante a sociedade, observando as condições de cada indivíduo como único. Educar para a cidadania é voltar-se para o ser humano ou, como disse Edgar Morin, “a educação do futuro deverá ser o ensino primeiro e universal centrado na condição humana. [...] Estes devem reconhecer-se em sua humanidade comum e ao mesmo tempo reconhecer a diversidade cultural inerente a tudo que é humano”.²⁷³

Por sua vez vale ressaltar aqui que o artigo 3º da Constituição, ao elencar os objetivos fundamentais da República, impõe ao Estado o dever de “construir uma sociedade justa e solidária” (inciso I), de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (inciso III) e de “promover o bem de todos” (inciso IV). Além do direito à educação, a seguridade social também busca implementar esses objetivos da República, prestando serviços na área da saúde, da previdência e da assistência social.

Ainda na dimensão social da cidadania temos, consagrado pela Constituição, o direito ao trabalho, elencado como direito social pelo artigo 6º. O artigo 170, por sua vez, estabelece que a ordem econômica funda-se na valorização do trabalho humano. E, além disso, o inciso IV do artigo 1º consagra o valor social do trabalho como um dos fundamentos da República. Não deixando de lado o disposto no artigo 205 da Constituição, onde é um objetivo da educação a “qualificação para o trabalho”.

Esses são os principais direitos consagrados na legislação que se inserem na dimensão social do direito da cidadania. Analisando o Texto Constitucional percebe-se como os cidadãos brasileiros, do ponto de vista formal, são privilegiados por terem seus direitos garantidos pela Constituição, no tocante aos direitos fundamentais e sociais, que tem aplicabilidade imediata. Porém, a realidade é bem diferente, sendo que a consagração desses direitos e de todos os aspectos da cidadania demanda tempo, esforço político e recursos econômicos. Dada à abrangência do termo cidadania em nossa sociedade atual, são várias as

²⁷³ MORIN, Edgar. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. 3. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 2001. p. 47.

situações que podem ser abordadas no caso do direito à educação, bem como ao trabalho e à saúde, moradia, transporte, dentre outros.

Pode-se dizer, nas palavras de Eduardo Martines Júnior, que a despeito das fundamentais conquistas democrática obtidas com o surgimento da Constituição de 1988, essas ainda dependem, para sua plena realização, de que parcelas inteiras da população possam sair da linha da pobreza. No Brasil democrático, cidadãos pobres continuam subsistindo sem acesso satisfatório à saúde, à educação, ao emprego, à assistência social, ao trabalho e à justiça. Por vezes empurrados para a marginalidade, são presos e afastados da possibilidade de ressocialização. É esse o enorme desafio que se apresenta ao Brasil em seu caminho para se tornar uma nação mais digna e civilizada: promover o crescimento econômico, reduzir as desigualdades e permitir que seus filhos desfrutem dos benefícios do desenvolvimento e dos direitos da cidadania. Esse *iter*, evidentemente, passa pelos direitos sociais, um dos aspectos daquela, e, dentro desse conjunto, sobressai o direito à educação.²⁷⁴

Percebe-se, até esse momento, que o principal problema enfrentado pela cidadania é seu conhecimento e exercício ativo por parte do cidadão. No próximo capítulo faremos uma relação entre educação, cidadania e democracia para demonstrar como a educação cidadã é indispensável para o exercício da cidadania democrática.

²⁷⁴ MARTINES JÚNIOR, Eduardo. *Educação, Cidadania e Ministério Público – o artigo 205 da Constituição e sua abrangência*. São Paulo: Verbatim. 2013. p. 161.

3. A EDUCAÇÃO E A FORMAÇÃO PARA A CIDADANIA DEMOCRÁTICA

O presente capítulo trabalhará a correlação entre os institutos educação, cidadania e democracia buscando demonstrar como esses direitos estão intimamente ligados, de forma que a educação cidadã é o caminho para a formação da sociedade democrática.

Dessa forma, primeiramente estabeleceremos uma relação entre a educação, a cidadania e a democracia, onde a linha que os separa é tênue, sendo o conceito muitas vezes confundido ou estabelecido como um só; prosseguindo, far-se-á um estudo dos processos dialógicos de Paulo Freire para então chegarmos à análise da educação política como meio para o aperfeiçoamento e alcance da cidadania democrática.

3.1. Educação, Cidadania e Democracia.

A observação da correlação entre esses institutos constitucionais, que não podem padecer de ausência de concretização, aparentemente se fortalece, nas palavras de Antônio Joaquim Severino:

“ao trabalhar com seu método, a primeira atividade do cientista é a observação de fatos. [...] Mas os fatos não se explicam por si sós. A percepção de uma situação problemática que envolve um objeto é o fator que desencadeia a indagação científica.”²⁷⁵

Dessa forma, apoiada em Severino, cuja primeira atitude do cientista é a observação dos fatos, de questões evidentes na sociedade, se pode perceber, sem estatísticas científicas e sociais, que nossa sociedade democrática sofre de déficits de cidadania, o que se evidencia a

²⁷⁵ SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. 23. ed. e atual. São Paulo: Cortez, 2007, p. 102.

partir de dois elementos identificados na cadeia de efeitos que gerou tais déficits atualmente verificados: a falta de instrução das massas e o despotismo administrativo do Estado.²⁷⁶

Além disso, ainda há, segundo Luis Rigal, três preocupações que orientam a reflexão sobre a educação na sociedade atual:

Preocupação ética. Refletir sobre a classe de pessoa que se quer chegar a ser e a sociedade em que se quer viver, bem como a classe de vida que se quer que ocorra nela;

Preocupação política. Relacionar permanentemente a questão da educação com a questão da construção, apropriação, legitimação e distribuição do poder na sociedade, bem como a construção de estruturas de poder que estabelecem relações de dominação e de subalternidade;

Preocupação epistemológica. Elaborar um pensamento de ruptura e superação do dado, coerente com a busca ética de gerar pensamento crítico que situe o conhecimento como momento dialético da práxis. Preocupação em compreender a realidade (para dar-lhe sentido) a fim de poder encarar a sua transformação. Concepção (e isto não é desdenhável, nem meramente complementar) que atribui à ação do homem um importante peso na construção da história, entendida como presente modificado (Freinmann, 1994). Nossa proposta equipare-se com a que Rorty denomina “olhar filosófico edificante”, que posa permanentemente no contingente e no não sistemático, buscando criar espaços abertos e dialéticos de construção-destruição de pensamento, não-obcecado pela segurança ou pelos conhecimentos imutáveis (Rorty, 1991).²⁷⁷

Na tradição democrática moderna, segundo José Gimeno Sacristán, e de maneira especial, na atualidade, em torno da relação entre a invenção da cidadania, da cultura e da educação constitui-se uma das grandes visões ou narrativas da educação. A cidadania constitui um grande projeto a partir do qual surge uma agenda de problemas a serem considerados a partir da educação, dando oportunidade para o desdobramento de um programa sugestivo de temas para abordar as finalidades e os conteúdos dos currículos, das práticas educativas, a micropolítica das instituições escolares e a política educacional em geral. É uma espécie de metáfora poderosa a partir da qual se pode fazer uma leitura proveitosa dos desafios que a educação tem proposto, em geral, e o currículo com seus conteúdos, em particular. Não escapam a suas implicações: “as estratégias que devem ser seguidas na configuração dos sistemas escolares, os critérios públicos para a seleção de conteúdos do currículo e do desenvolvimento da prática educativa (no que esta supõe de trato entre as pessoas, criação de certas atitudes necessárias, formas de trabalhar os conteúdos da cultura e os diferentes modos de controle que se desenvolvem nos ambientes escolares)”. A

²⁷⁶ CABRAL, Manuel Villaverde. *O exercício da cidadania política em perspectiva histórica (Portugal e Brasil)*. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000100005>. Acesso em: 28 fev. 2016.

²⁷⁷ RIGAL, Luis. A escola crítico-democrática: uma matéria pendente no limiar do século XXI. In: IMBERNÓN, Francisco (org). *A educação no século XXI – os desafios do futuro imediato*. Trad Ernani Rosa. 2. ed. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000. p. 172.

educação para a cidadania é toda uma visão de como se deve pensar, planejar e desenvolver a escolarização sob o ponto de vista de que assim se contribui para a reconstrução e a melhoria da sociedade. A metáfora da cidadania age em sentido propositivo para imprimir uma direção à prática educativa e preenchê-la de conteúdos e também atua como lente para realizar uma leitura crítica da realidade insatisfatória.²⁷⁸

Para o autor Gimeno Sacristán, há cinco razões fundamentais para relacionar a educação e a cidadania, para se entender suas implicações mútuas. A primeira razão tem a ver com o paralelismo que existe entre a capacidade criadora da educação e a da cidadania democrática, as quais podem apoiar-se reciprocamente como narrativas de progresso. Além da caracterização jurídica de cidadão, a educação pode colaborar na construção do cidadão estimulando nela as condições pessoais necessárias para o exercício ativo e responsável de seu papel como membro da *polis*: a racionalidade, a autonomia do pensamento e das virtudes cívicas, o pensamento crítico, a sensibilidade para com os que são diferentes dele, a cooperação, a capacidade de diálogo para resolver conflitos, a compreensão das interdependências em um mundo globalizado, a preocupação com os direitos humanos... É uma maneira de construir a democracia. Uma função que a educação cumpre procurando o conhecimento da vida social, praticando os hábitos coerentes, afirmando sentimentos e comportamentos nos sujeitos para que se instale a cultura que torne possível a vida cidadã e proporcionando a consciência da coletividade na qual se exerce como cidadão.²⁷⁹

A democracia é uma ordem para conviver racionalmente em uma sociedade aberta em que o poder do soberano ou das teocracias foi substituído pelo do povo, em que os cidadãos livres decidem seu futuro como indivíduos e como grupo, guiados pelo que consideram que é racionalmente conveniente. A democracia supõe uma espécie de consciência ou capacidade reflexiva de caráter coletivo que torna possível que a sociedade possa pensar a si mesma e buscar seu destino que está nas mãos dos cidadãos. E isso é, também, a educação. A democracia, como a educação, justifica-se na assunção de um certo otimismo “pedagógico”, enquanto pressupõe as possibilidades de melhorar como condição de partida do ser humano e da sociedade. “A cidadania democrática é um âmbito político de caráter educativo que torna possível a educação em sua plenitude porque liberta as pessoas

²⁷⁸ GIMENO SACRISTÁN, José. *Educar e conviver na cultura global: as exigências da cidadania*. Trad. Ernani Rosa. Porto Alegre: Artmed, 2002. p. 147,148.

²⁷⁹ Ibidem. p. 148.

das travas, proporcionando o *húmus* estimulante para a realização de suas possibilidades. São âmbitos onde se pode imaginar, projetar e decidir o que queremos ser.”²⁸⁰

A cidadania e a educação necessitam-se e vivificam-se reciprocamente, segundo Gimeno Sacristán. A participação na vida social requer ser alimentada pela educação para que a vida democrática seja uma cultura enraizada na mente e nos corações dos cidadãos, que sem isso ficaria reduzida a uma carcaça de procedimentos de participação formal. Somente assim será mais real e receberá o impulso para se expandir e para se fazer cada vez mais plena em um caminho sem fim, porque em cada momento histórico, em cada época e em cada situação haverá algo a que aspirar na trajetória do progresso. Não somente cabe olhar as escolas como agentes nutrientes das raízes da democracia, mas também como espaços sociais em que experimentar a micropolítica em escala de comunidade reduzida e em suas relações com outras nas quais está inserida, atuando no plano de organização, nas relações com o meio e nas práticas cotidianas dentro das salas de aula.²⁸¹

Prosseguindo no pensamento do autor, a segunda razão da ligação fecundante entre cidadania e educação reside em que aquela proporciona um padrão de referências, de normas e de valores em função do qual devemos pensar e realizar a segunda, selecionando adequadamente objetivos e conteúdos, assim como realizando práticas coerentes com os princípios derivados do entendimento do sentido da cidadania democrática. Os âmbitos nos quais é possível exercer a cidadania não só definem por si mesmos uma cultura necessária, como também são demarcações singulares para chegar a ser como seres culturais, para a expressão dos indivíduos, para sua construção como sujeitos e para uma determinada construção social a que eles se somam.²⁸²

O conceito de cidadania passa a ser um discurso e uma prática que foram utilizados para reproduzir a ordem social, mas que também arrastam uma longa tradição emancipatória que constituiu uma das grandes narrativas da educação – o reconstrucionismo social – que, depois de uma orientação democrática e com um impulso ético, viu nas escolas agentes para a melhoria da sociedade, da qual emanam orientações teleológicas ricas e precisas para a teoria e prática do currículo. “Essa pulsão moral esfriou no pensamento educativo, submetido a uma desideologização adormecedora, e desapareceu como referência para as práticas diante da

²⁸⁰ GIMENO SACRISTÁN, José. *Educar e conviver na cultura global: as exigências da cidadania*. Trad. Ernani Rosa. Porto Alegre: Artmed, 2002. p. 148,149.

²⁸¹ Ibidem. p. 149.

²⁸² Ibidem. p. 149.

obsessão por um pragmatismo tacanho. Os discursos conservadores, eficientistas e profissionais da educação ocuparam o campo da propositividade educativa, despojando-o de sua dimensão utópica e desviando a função cultural das escolas para proposições puramente acadêmicas e propedêuticas, para as quais o saber e o desenvolvimento da inteligência são regidos por referentes que nada têm a ver com sua aplicação na melhoria ou na reconstrução da sociedade.” Dessa perspectiva, a escola transforma-se em um ambiente onde é possível aprender o significado da cidadania e praticá-la, desde que esse ambiente permita. Trata-se de aproveitar e de não menosprezar o caráter transmissivo que a educação tem de um traço importante da cultura, como é a democracia.²⁸³

Existe uma terceira razão, para o autor, de ordem epistemológica. O universo discursivo sobre a cidadania é substantivo na hora de determinar o conteúdo semântico que atribuímos a conceitos-chave do discurso sobre educação para criar um novo sentido comum. As instituições educativas, os fenômenos e as ações que têm lugar em seu seio, seus fins, os próprios sujeitos tornam-se reais no contexto de determinadas condições de existência e também em relação ao significado que se atribui a eles nas tradições de pensamento. A cidadania é uma forma de ver, de entender e de aspirar a algo na educação. Ela proporciona uma plataforma discursiva importante para ver, entender e melhorá-la, para compreender o papel de seus agentes. É como uma lente através da qual vemos tudo o que se refere ao “educativo” e, especialmente, ao sujeito da educação, o aluno.²⁸⁴

Uma quarta razão reside nos desafios a que está sendo submetida a cidadania em algumas sociedades em que se globalizam as economias e os intercâmbios de todo tipo. Os estados tradicionais – âmbitos jurídicos e territoriais em que se regula e se exerce a condição de cidadão – perdem controle sobre opções que afetam nossas vidas, com o que diminui nossa já reduzida capacidade pessoal para intervir nas decisões que se relacionam com o bem comum. Os novos desafios da globalização exigem novos padrões de pensamento, outros padrões para as relações sociais e para a apresentação de reivindicações, também novas, geradoras de cultura de contraglobalização. A cidadania tem de ser reconstruída nos âmbitos político, econômico e cultural do mundo globalizado, diante do esvaziamento de competências do padrão político clássico em que nasceu e desenvolveu-se.²⁸⁵

²⁸³ GIMENO SACRISTÁN, José. *Educar e conviver na cultura global: as exigências da cidadania*. Trad. Ernani Rosa. Porto Alegre: Artmed, 2002. p. 149,150.

²⁸⁴ Ibidem. p. 150.

²⁸⁵ Ibidem. p. 151

A cidadania, como narrativa para a educação, ganha em nosso tempo todo seu vigor diante da necessidade de fortalecer os espaços públicos onde os indivíduos sintam-se agentes comprometidos e arraigados frente à deterioração que as seguintes condições negativas acumulam: 1) a destruição das relações sociais nas grandes cidades, 2) a aparição descontrolada da violência e da marginalização maciça, 3) a destruição das velhas redes de solidariedade, varridas pelo individualismo, 4) o solapamento dos estados de bem-estar que estruturam a fraternidade, 5) a perda de capacidade integradora dos laços familiares, 6) o esvaziamento da política e da democracia, carentes de canais de comunicação entre cidadãos e entre estes e a classe política, 7) a perda da importância de ação dos cidadãos diante do curso que tomam realidade políticas, econômicas, de formação de opinião, etc., que escapam ao seu controle e que os levam à abstenção, 8) a subtração aos cidadãos das decisões dominadas pelos especialistas e decididas em foros nos quais eles não têm nada para decidir, 9) a invasão de meios de comunicação, que o são em uma só direção, e 10) o surgimento do comunitarismo cultural como velha-nova fórmula de “patriotismo” que reconstrói os laços sociais em função de afinidades culturais.²⁸⁶

Finalmente, concluindo o pensamento de Gimeno Sacristán, a quinta razão, a mais evidente e elementar de todas: a educação inclui o cidadão nas sociedades modernas; carecer dela é ficar excluído da participação social. Estar ou não educado, ser ou não instruído, transforma-se hoje na chave que permite o exercício efetivo e real de uma cidadania democrática em relação aos três grupos de direitos que são atribuídos ao sentido moderno da mesma: o dos direitos civis (a liberdade individual: de consciência, de pensamento, de expressão); o dos direitos políticos (o de participação política), que formam o que se denominou direitos de primeira geração; e o dos direitos sociais (bem-estar-social, saúde, educação, trabalho, moradia, etc.), também chamados de segunda geração. Estes últimos transformam-se em condições para exercer e poder tornar efetivos os demais, porque sua posse ou carência determinam os requisitos mínimos para uma vida digna e o fato de estar incluído ou excluído da sociedade. Os direitos fundamentais de caráter liberal e democrático relacionados com as liberdades não podem alcançar seu cumprimento se não estiverem conectados aos direitos sociais (neste trabalho, a educação). Sem a realização destes, aqueles não passariam de meras declarações retóricas.²⁸⁷

²⁸⁶ GIMENO SACRISTÁN, José. *Educar e conviver na cultura global: as exigências da cidadania*. Trad. Ernani Rosa. Porto Alegre: Artmed, 2002. p. 151.

²⁸⁷ *Ibidem*. p. 152.

Para prosseguimento, desta pesquisa vamos destacar o conhecimento a respeito da noção de Estado de alguns autores clássicos, quais sejam John Locke, Jean-Jacques Rousseau e Karl Marx, uma vez que o conceito de Estado nos reporta às questões de direitos sociais, cidadania e democracia. Assim é necessário para a abordagem responsável do tema a busca de modelo explicativo da sociedade

Na visão de John Locke a formação de um governo se dá enquanto poder político que determinará as leis que salvaguardam a liberdade individual e o respeito à propriedade, mantendo a sua segurança e garantindo, assim, os direitos que eram denominados “naturais”, e esse poder devia ser governado para proteger a sociedade civil. Dessa forma, o Estado se torna o protetor do homem contra o seu estado de natureza. Para o autor, o estado de natureza é aquele em que a pessoa se afirma como sujeito de direito e de liberdade, bem como de igualdade; mas que apesar desse estado de natureza ser estabelecido pela liberdade há a necessidade da constituição de um governo para sanar os conflitos, destacando que o homem não nasceu para viver sozinho, sendo que a sociedade é o local determinando para a vivência humana. A partir desse momento, a sociedade política começa a existir entre os homens quando estes concordam em transferir seus poderes naturais para uma autoridade, que seja de escolha comum, e assim possa decidir sobre os problemas coletivos. Dessa forma, esse governo deverá proteger os direitos naturais dos homens, pois esses direitos pertencem ao homem no seu estado de natureza.²⁸⁸

Segundo John Dewey, Locke “designa por propriedade tudo que está implícito em ‘vida, liberdades e possessões’; o indivíduo tem a propriedade de si mesmo, de sua vida e de suas atividades: a propriedade, nesse sentido amplo, é que cabe à sociedade proteger.”²⁸⁹

John Locke desenvolve a ideia de contrato social como sendo um pacto, no qual as pessoas dão o seu consentimento para que se preserve a vida e a propriedade, e, assim, sejam protegidos pela lei e, sob essa medida, concordem com a formação da sociedade civil. “O início da sociedade política depende do consentimento dos indivíduos de se unir e compor uma sociedade; e que, quando estão assim associados, podem instituir a forma de governo que melhor lhes convier.”²⁹⁰ O autor valoriza a sociedade civil como algo que traz a razão ao indivíduo em busca de uma boa relação entre ele e a propriedade, promovendo a justiça.

²⁸⁸ LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2005. p. 140-144.

²⁸⁹ DEWEY, John. *Liberalismo, liberdade e cultura*, São Paulo: Nacional, 1970. p. 19

²⁹⁰ LOCKE, John. Op. cit. p. 144.

Já para Jean-Jacques Rousseau, o homem é corrompido pela sociedade civil e pela propriedade. A sociedade civil torna-se a base da desigualdade social, pois no momento em que o homem se apropria da posse da terra, gera um mecanismo de exclusão e de diferenciação entre as pessoas. Neste sentido, o Estado se torna, para o autor, uma criação da classe dominante para manter seus privilégios e garantir o direito de propriedade. Com a propriedade privada, a igualdade não pode mais existir. Esta sociedade abre caminho para os proprietários manterem a hegemonia e preservar a ordem, controlando e legitimando a divisão entre ricos e pobres, regularizando a desigualdade e se tornando a classe dominante.²⁹¹

Em sua obra “Contrato Social”, Rousseau afirma que a base da sociedade estava no interesse comum pela vida social, no consentimento unânime dos homens em renunciar às suas vontades particulares em favor de toda a comunidade. Assim, o Estado deveria estar a serviço dos interesses comuns, propiciando a igualdade entre todos. Para o autor, a busca de uma sociedade que seja democrática está vinculada à realização da vontade geral que implica em um contrato social, sendo a base legítima para uma comunidade que deseja viver sob o princípio da liberdade. Nesse sentido, essa sociedade não obedece apenas ao desejo de um grupo social, mas à vontade geral. A sua concepção sobre direito político é baseada no processo democrático, pois a soberania vem do povo, assim a participação do indivíduo na sociedade é de fundamental importância para um estado justo.²⁹²

Jean-Jacques Rousseau também afirma que a passagem do estado de natureza para o estado civil é determinada por uma mudança no homem. Essa mudança baseia-se pela sua conduta moral e, a partir desse momento, há a necessidade de pensar mais em suas atitudes. Sendo assim, o homem perde a sua liberdade natural e passa a ter a liberdade civil. É a partir desse estágio que se desenvolve a vontade geral. Para o autor, somente a vontade geral pode orientar um Estado para o bem comum, e ainda destaca que “o que existe de comum nesses vários interesses forma o liame social e, se não houvesse um ponto em que todos os interesses concordassem, nenhuma sociedade poderia existir. Ora, somente com base nesse interesse comum é que a sociedade deve ser governada.”²⁹³

Destaca-se no pensamento de Rousseau que a vontade de todos difere da vontade geral. A primeira está vinculada aos interesses particulares e à soma de suas vontades, a segunda está voltada aos interesses coletivos, comuns e de direcionamento público. Em seu

²⁹¹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. São Paulo: Nova Cultural, 2003. p. 82.

²⁹² ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. São Paulo: Nova Cultural, 2003. p. 83.

²⁹³ *Ibidem*. p. 85.

pensamento, a vontade particular tende a predileções e a vontade geral inclina-se para a igualdade:

Se, quando o povo suficientemente informado delibera, não tivessem os cidadãos nenhuma comunicação entre si, do grande número de pequenas diferenças resultaria sempre a vontade geral e a deliberação seria sempre boa. Mas quando se estabelecem facções, associações parciais a expensas da grande, a vontade de cada uma dessas associações torna-se geral em relação a seus membros e particular em relação ao Estado: poder-se-á então dizer não haver mais tantos votantes quantos são os homens, mas somente tantos quantas são as associações. As diferenças tornam-se menos numerosas e dão um resultado menos geral. E, finalmente, quando uma dessas associações for tão grande que se sobreponha a todas as outras, não se terá mais como resultado uma soma das pequenas diferenças, mas uma diferença única – então, não há mais vontade geral, e a opinião que dela se assenhoreia não passa de uma opinião particular.²⁹⁴

Prosseguindo o pensamento clássico ressaltam-se as teorias marxistas. Essas demonstram que o Estado surge das relações de produção. O que guia a sociedade são fruto das condições materiais e as relações econômicas, isto é, a sociedade civil. Para Karl Marx, é a sociedade que modela o Estado e não vice-versa. O que determina o Estado é o modo de produção dominante. Nessa concepção, o Estado não defenderia o bem comum, mas os interesses de um determinado grupo social que detivesse os meios de produção, sendo este a expressão política da dominação de uma classe sobre a outra.²⁹⁵

Marx, diferentemente de Locke e Rousseau, que tinham no Estado o regulador de uma vontade geral, apresenta um Estado vinculado às relações de produção da sociedade capitalista, que é dividida em classes, em que uma delas sempre domina a outra. Segundo este pensador, o Estado representa os interesses da classe dominante, sendo um instrumento dessa dominação. Demonstrou que na sociedade capitalista o Estado representa apenas esta classe e age conforme o interesse dela, reforçando as desigualdades sociais, essas, por sua vez, são provocadas pelas relações de produção do sistema capitalista, as quais dividem os homens em proprietários e não proprietários dos meios de produção. Nesse sentido, as desigualdades são a base de formação das classes sociais. Para o autor, na sociedade capitalista a classe dominante detém o poder econômico e também o poder político. Essas classes têm poder sobre o Estado, podendo manter o controle, a dominação e a manutenção da divisão da sociedade de classes, bem como a exploração dos trabalhadores.²⁹⁶

²⁹⁴ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. São Paulo: Nova Cultural, 2003. p. 92.

²⁹⁵ MARX, Karl. *O capital*. Volume I. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

²⁹⁶ *Ibidem*.

No pensamento de Marx é explícita a ideia da superação do Estado burguês e a ideia de que esse deveria garantir a ordem social. Para ele, era necessária uma nova concepção de sociedade e essa seria definida a partir da classe trabalhadora. Em sua obra “O Capital” demonstra a necessidade de um processo histórico para a sociedade chegar às condições materiais para que essa transformação ocorra, onde não haveria mais diferenciação entre o homem e o produto de seu trabalho, o que alcançaria o fim da relação de exploração e dominação. O objetivo seria uma concepção de homem como sujeito social e histórico.²⁹⁷

Carlos Nelson Coutinho, por sua vez, acredita que o Estado não pode mais estar a serviço e representar apenas uma classe social, seu um “comitê executivo da burguesia”, como denominou Marx, mas deve estar aberto a outros segmentos sociais e seus interesses. Apensar de ainda representar a classe dominante, o Estado não pode satisfazer somente o interesse de uma classe, tornando-se, assim, um local de disputa na luta de classes ou frações de classes. É nessa relação estabelecida ente o Estado e a Sociedade Civil que se tem o entendimento entre público e privado e onde serão verificados os conceitos de democracia e de cidadania.²⁹⁸

Toma como referência, Carlos Nelson Coutinho, a democracia como sendo sinônimo de soberania popular, “podemos defini-la como a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social.”²⁹⁹ E ainda retoma o conceito de Marx sobre a alienação, na qual o indivíduo não se apropria de todos os bens sociais criados por ele e também destaca a construção coletiva do espaço público desenvolvida por Rousseau:

Segundo Marx, os indivíduos constroem coletivamente todos os bens sociais, toda a riqueza material e cultural e todas as instituições sociais e políticas, mas não são capazes – dada a divisão da sociedade em classes antagônicas – de se reapropriarem efetivamente desses bens por eles criados. A democracia pode ser sumariamente definida como a mais exitosa tentativa até hoje inventada de superar a alienação na esfera pública. Desde Rousseau, o mais radical representante do pensamento democrático no mundo moderno, a democracia é concebida como a construção coletiva do espaço público, como a plena participação consciente de todos na gestação e no controle da esfera política. É precisamente isso o que Rousseau entende por “soberania popular”.³⁰⁰

²⁹⁷ MARX, Karl. *O capital*. Volume I. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

²⁹⁸ COUTINHO, Carlos Nelson. Cidadania, democracia e educação. In: *Espaço de construção da cidadania*. Séria IDEIAS, n. 24, São Paulo: Fundação para o desenvolvimento da Educação (FDE), 1994. p. 13-26.

²⁹⁹ COUTINHO, Carlos Nelson. *Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo*. São Paulo: Cortez, 2000. p. 50.

³⁰⁰ *Ibidem*. p. 50.

Haja vista essa concepção de democracia, Carlos Nelson Coutinho acredita que o que melhor expressa essa denominação de democracia é a ideia de cidadania. Para ele, cidadania é a capacidade dos indivíduos, ou do conjunto deles, de se apropriarem dos bens coletivos, que foram criados historicamente pelo conjunto da sociedade. E diz ainda que, a cidadania está vinculada à ideia de direitos, retomando a ideia de Locke, que baseou seu pensamento na questão das garantias dos direitos naturais pelo Estado e também destaca as contribuições do autor Thomas Humphrey Marshall, que como visto no capítulo anterior, define a cidadania e o desenvolvimento dos direitos dentro do processo histórico.³⁰¹

Relembrando, Thomas Humphrey Marshall divide o desenvolvimento da cidadania em três fases distintas da história: os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais. Os direitos civis, criados no século XVIII, são aqueles baseados na liberdade, no direito à propriedade e à igualdade perante a lei. Já os direitos políticos, que determina como sendo do século XIX, eram constituídos do direito de participar no exercício do poder político. Mas esse direito não era estendido a todos, pois só participavam do poder político aqueles que eram detentores de propriedades. Não era, portanto, um direito estendido a todos, pois estava atrelado às questões econômicas. Sendo assim, o direito político é visto como um direito secundário em relação aos direitos civis, que eram estendidos a todos os cidadãos na questão da liberdade e da igualdade. Somente no século XX que os direitos políticos atingem a cidadania com o direito do voto a todos os cidadãos. O direito social aparece no século XX como forma de diminuir a carência das camadas empobrecidas. Esse foi estabelecido num momento em que se desenvolvia o Estado e bem-estar social na Inglaterra e na Europa Ocidental. Os direitos sociais seria aqueles em que estaria garantida uma qualidade de vida mínima. Esses englobam o direito ao trabalho e direito do trabalhador, o direito à saúde e à seguridade social e o direito à educação.³⁰²

Apesar de serem considerados direitos da cidadania, ainda há dificuldades em se expandirem e se fazer apropriar desses direitos todas as camadas da população. Para, Maria Victoria Benevides, os direitos se tornam concessões de uma classe para a outra, retirando do seu seio o significado de direito como algo conquistado e se tornando um favor:

Nessa evolução – um avanço evidente no cenário do liberalismo – manifesta-se também a contradição entre teoria e prática, na medida em que direitos passam a ser

³⁰¹ COUTINHO, Carlos Nelson. *Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo*. São Paulo: Cortez, 2000. p. 50.

³⁰² MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 302-315.

entendidos como concessões. Isto é, direitos são concedidos não como prestações legítimas para os cidadãos livres e iguais perante a lei, mas como benesses para os protegidos, tutelados, clientelas. Deixam de ser direitos para serem alternativas aos direitos.³⁰³

Carlos Nelson Coutinho entende que os direitos sociais são conquistas da classe trabalhadora, bem como os direitos políticos, pois hoje o direito ao voto é universal. Os direitos de cidadania, assim como a democracia, vêm em decorrência da luta dos trabalhadores³⁰⁴. Já para Maria Victoria Benevides, cidadania não é só sinônimo de democracia, por isso chama de cidadania ativa aquela que representa a cidadania democrática no que diz respeito à soberania popular.

Desta forma, as palavras cidadania e cidadão, referem-se, necessariamente, à participação na vida da cidade, entendida como o espaço público para as decisões coletivas. Nessa democracia antiga havia a clareza do termo cidadania, porque só se admitia como cidadão o membro ativo, que participava da vida pública. Aquele que não era ativo (o escravo, a mulher, o estrangeiro, por exemplo), simplesmente não era considerado cidadão.³⁰⁵

Nesse sentido, a participação popular se torna o fundamento e a base da cidadania ativa, necessário, então, se faz a criação de espaços públicos para que a soberania popular não esteja restrita apenas ao processo eleitoral, mas que tenha a possibilidade de “criação, transformação e controle sobre o poder, ou os poderes”.³⁰⁶

Segundo Norberto Bobbio, a regra da democracia é a maioria tomando decisões coletivas. Para essa decisão é primordial que sejam garantidos os direitos de reunião e de associação. Esses direitos são as bases do Estado liberal. Para o autor, só um Estado democrático é capaz de garantir essas liberdades fundamentais. A relação entre o Estado liberal e o Estado democrático é a concessão dos direitos políticos como algo intrínseco aos direitos de liberdade, pois somente com o controle do poder haverá a garantia dos direitos de liberdade. Dessa forma, a democracia e o exercício da cidadania não se dão somente pelo voto em representantes tanto para o Legislativo como para o Executivo, mas defende que o mais importante é termos uma quantidade de espaços, nos quais o cidadão poderá decidir.

Hoje, se se quer apontar um índice do desenvolvimento democrático este não pode mais ser o número de pessoas que tem o direito de votar, mas o numero de instancias (diversas daquelas políticas) nas quais se exerce o direito de voto; sintética, mas eficazmente: para dar um juízo sobre o estado da democratização num dado país o

³⁰³ BENEVIDES, Maria Victoria. Democracia e cidadania. In: VILLAS-BOAS, Renata (org). *Participação popular nos governos locais*. São Paulo: Pólis, 1994. p. 7

³⁰⁴ COUTINHO, Carlos Nelson. *Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo*, São Paulo: Cortez, 2000. p. 55.

³⁰⁵ BENEVIDES, Maria Victoria. Op. cit. p. 13.

³⁰⁶ Ibidem. p. 20.

critério não deve mais ser o de “quem” vota, mas o de “onde” se vota (e fique claro que aqui entendo o “votar” como ato típico e mais comum do participar, mas não pretendo de forma alguma limitar a participação ao voto.” [...] Devemos procurar ver se aumentou não o número de eleitores mas o espaço no qual o cidadão pode exercer seu próprio poder de eleitor.³⁰⁷

Levanta-se aqui uma pertinente questão a respeito da democracia, do momento de seu fortalecimento, uma vez que o cidadão ativo (sujeito social), não pode limitar-se somente a exercer a sua cidadania à época das eleições com seu voto, sejam eleições municipais, estaduais ou nacionais, a cidadania se constrói no processo democrático, onde o cidadão participa dos espaços públicos de debate e de decisões.

A participação das pessoas que se mobilizam para garantir seus direitos sociais nos remete para a valorização dos direitos políticos, pois os dois estão ligados, uma vez que o fortalecimento dos direitos políticos organiza as pessoas para a conquista dos direitos sociais, estabelecendo a cidadania ativa, que “é aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas, essencialmente, criador de direitos para abrir novos espaços de participação política.”³⁰⁸

Dessa forma, tanto Norberto Bobbio quanto Maria Victoria Benevides destacam que a participação do cidadão e a soberania popular são princípios fundamentais e que devem ser estimulados e criados diversos mecanismos para que essa participação seja efetiva, como o plebiscito, o referendo, os projetos de iniciativa popular, entre outros.

Há um pressuposto que se faz necessário em relação às questões sobre democracia e cidadania, que é a criação de um sentimento de identidade, no qual os indivíduos se sintam cidadãos. Para tanto, Vera Telles analisa que a ausência de espaços públicos, que proporcionem essa identidade social e também a negação dos direitos, pode prejudicar o convívio coletivo:

A ausência de espaços de reconhecimento e de vínculos propriamente civis, traduz-se nas dificuldades de formular os dramas cotidianos (individuais e coletivos) na linguagem pública dos direitos, tendendo, por isso mesmo, a ser equacionados no interior dos códigos morais da vida privada. É nisso que a negação dos direitos, o não reconhecimento dos outros como sujeitos de interesses e aspirações legítimas, afeta sociabilidade, cultura e identidade.³⁰⁹

³⁰⁷ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 68,69.

³⁰⁸ BENEVIDES, Maria Victoria. Democracia e cidadania. In: VILLAS-BOAS, Renata (org). *Participação popular nos governos locais*. São Paulo: Pólis, 1994. p. 16.

³⁰⁹ TELLES, Vera. Sociedade civil, direitos e espaços públicos. In: VILLAS-BOAS, Renata (org). *Participação popular nos governos locais*. São Paulo: Pólis, 1994. p. 45.

A redução dos espaços públicos faz com que o sujeito fique submetido às questões impostas pelo mercado, gerando a exclusão e a não identidade social na medida em que gera cada vez mais desigualdades e injustiças, negando, assim, “a dimensão ética da vida social através da recusa de um sentido de responsabilidade pública e de obrigação social”³¹⁰

A autora ainda defende que, para a realização da democracia, são necessários o fim dos privilégios e a disseminação de um pensamento que proporcione a cultura da igualdade, reconhecendo que todos os indivíduos são sujeitos de direitos:

Longe de corresponder a um processo harmonioso e linear, esta é uma construção a cada momento feita e refeita no terreno conflituoso e sempre problemático da vida social. Mas sinaliza um campo no qual a utopia democrática pode ser formulada na aposta de que homens e mulheres descubram o sentido do espaço público no qual as diferenças se expressam e se representam numa interlocução possível; no qual valores circulam, argumentos se articulam e as opiniões se formam; no qual parâmetros públicos podem ser construídos e reconstruídos como balizas para o debate em torno de questões pertinentes; e no qual, enfim, a dimensão ética da vida social pode se constituir através da convivência democrática com as diferenças e os conflitos que elas carregam, exigindo por isso mesmo, de cada um, a cada momento, o exercício desta capacidade propriamente moral de discernimento entre o justo e o injusto. Esta medida, por ser desprovida de garantias e pontos fixos, ainda mais nesse final de século que fez desmoronar antigas certezas, só pode ser construída numa permanente e sempre renovada negociação.³¹¹

Como expressa o artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, “todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos”, a igualdade é questão fundamental em uma democracia. Essa afirmação nos faz refletir até que ponto a questão da igualdade é tida como algo inerente à pessoa e se é respeitada como um valor, no que diz respeito a sermos iguais perante uma coletividade e termos os mesmos direitos nos acessos básicos à vida de cada ser humano.³¹²

Celso Lafer, por outro lado, questiona o fato de a igualdade ser uma convenção e não um dado natural, uma vez que é a sociedade que decide o que ela significa, garantindo, só nessa condição, os direitos de sermos iguais:

Nós não nascemos iguais: nós nos tornamos iguais como membros de uma coletividade em virtude de uma decisão conjunta que garante a todos direitos iguais. A igualdade não é um dado [...] Ela é construída, elaborada convencionalmente pela ação conjunta dos homens através da organização da comunidade política. Daí a indissolubilidade da relação entre o direito individual do cidadão de autodeterminar-

³¹⁰ TELLES, Vera. Sociedade civil, direitos e espaços públicos. In: VILLAS-BOAS, Renata (org). *Participação popular nos governos locais*. São Paulo: Pólis, 1994. p. 45.

³¹¹ Ibidem. p. 48.

³¹² MORTATTI, Maria Eloísa Velosa. *Gestão democrática como um processo de educação para a cidadania – dissertação – programa de pós graduação em educação, mestrado. Área de concentração: Estado, Sociedade e Educação. Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2006. p .25*

se politicamente, em conjunto com seus concidadãos, através do exercício de seus direitos políticos, e o direito da comunidade de autodeterminar-se, construindo convencionalmente a igualdade.³¹³

A igualdade torna-se um valor ético retratado pela sociedade principalmente a partir da Revolução Francesa. Ao longo da história verifica-se que a questão da desigualdade era uma relação natural. Muitos eram considerados inferiores e alguns nem eram considerados pessoas, como os escravos na Grécia antiga, e os estrangeiros, que eram excluídos da sociedade por não poderem cultuar os deuses da cidade; na história recente do Brasil a escravidão, os períodos ditatoriais, e tantos outros momentos nos quais o ser humano foi violentado e tratado de forma discriminatória e até mesmo cruel. Foi na construção de uma consciência coletiva que se consolidou o direito de que todos nascem iguais.

Uma sociedade democrática faz da igualdade uma questão fundamental, que deve ser entendida fora da questão da uniformidade, uma vez que os seres humanos são, por sua natureza, diferentes, mas são iguais em dignidade e direito. Por isso, Celso Lafer ressalta o pensamento de Hannah Arendt sobre a necessidade de separar a esfera pública da esfera privada:

Na esfera do público, que diz respeito ao mundo que compartilhamos com os outros e que, portanto, não é propriedade privada de indivíduos e/ou do poder estatal, deve prevalecer, para se alcançar a democracia, o princípio da igualdade. Este não é dado, pois as pessoas não nascem iguais e não são iguais nas suas vidas. A igualdade resulta da organização humana. Ela é um meio de se igualizar as diferenças através das instituições. É o caso da *polis*, que torna os homens iguais perante a lei. Por isso, perder o acesso à esfera do público significa perder o acesso à igualdade. Aquele que se vê destituído da cidadania, ao ver-se limitado à esfera do privado fica *privado* de direitos, pois estes só existem em função da pluralidade dos homens, ou seja, da garantia tácita de que os membros de uma comunidade dão-se uns aos outros. É neste sentido preciso que para Hannah Arendt a política institui a pluralidade humana e um mundo comum.³¹⁴

A igualdade como um direito humano deve ter como fator primordial para sua realização a cidadania. É ela que vai garantir que se estabeleça uma relação de proteção fazendo com que se torne um valor universal no âmbito da sociedade. A cidadania dará o valor real da existência desse direito, fazendo com que a esfera pública se diferencie da esfera privada, tornando assim a igualdade um princípio na esfera pública.³¹⁵

³¹³ LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos – um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988. p. 150.

³¹⁴ Ibidem. p. 152.

³¹⁵ MORTATTI, Maria Eloísa Velosa. *Gestão democrática como um processo de educação para a cidadania – dissertação – programa de pós graduação em educação, mestrado. Área de concentração: Estado, Sociedade e Educação. Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2006. p. 26*

Para essa mudança de valores, a sociedade deve estabelecer os direitos como algo fundamental para a democracia e o exercício da cidadania ativa se torna indispensável para alcançar essa finalidade. Nesse sentido, destaca-se a organização dos movimentos sociais, que tem como característica descentralizar os espaços públicos visando a reivindicações dos direitos de uma coletividade. Para Vera Telles, os movimentos sociais tornam-se objeto principal na redefinição das relações entre Estado e sociedade.³¹⁶

Em análise, Marilena Chauí relata que os movimentos sociais têm dois polos. Em um deles, os movimentos se dirigem ao Estado, utilizando a pressão para reivindicar seus direitos sociais, o outro é absorvido pela esfera estatal. Esses movimentos também têm a função de criar novos sujeitos sociais e de expressar as ideias de igualdade e justiça. Sendo assim, a democracia se trona local de conflitos, pois passa a ter como característica a criação de direitos novos em função das condições históricas e das lutas sociais, por força das classes populares que são as protagonistas nos movimentos sociais em conflito com um Estado que favorece a classe dominante.³¹⁷

A autora destaca ainda, três aspectos no debate sobre cidadania no Brasil. O primeiro, sobre a questão legal, que diz respeito à participação do cidadão por meio de eleições e dos partidos políticos, sendo a cidadania uma referência ao “direito de representação política”. O segundo está vinculado ao Estado de Direitos, destacando os aspectos legais, no qual a cidadania está atribuída à tese dos direitos e das liberdades civis. O terceiro refere-se às lutas das classes populares, por intermédio dos movimentos sociais, para abrir espaço e garantir a participação nas decisões sobre as suas condições de vida e de trabalho.³¹⁸

Quando se examina o largo espectro de lutas populares nos últimos anos pode-se observar que a novidade dessas lutas se localiza em dois planos principais: a) no plano político, a luta não é pela tomada do poder, mas pelo direito de se organizar politicamente e pelo direito de participar das decisões, rompendo a verticalidade do poder autoritário; b) no plano social, mais amplo, nota-se que as lutas não se concentram na defesa de certos direitos ou em sua conservação, mas na luta para conquistar o próprio direito à cidadania, pelo reconhecimento de novos direitos e, portanto, de novos sujeitos sociais.³¹⁹

³¹⁶ TELLES, Vera. Sociedade civil, direitos e espaços públicos. In: VILLAS-BOAS, Renata (org). *Participação popular nos governos locais*. São Paulo: Pólis, 1994. p. 52

³¹⁷ CHAUI, Marilena. *Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo: Cortez, 1990.

³¹⁸ Ibidem. p. 297

³¹⁹ Ibidem. p. 297

A autora salientou, pois, a importância dos espaços públicos de participação política para que se estabeleça a divisão do poder e o princípio da igualdade no processo democrático, apontando para a necessidade da descentralização das discussões sobre políticas públicas, com participação popular para possibilitar a ampliação da democracia e o exercício da cidadania ativa.

No tocante ao exercício da cidadania ativa, a educação tem papel fundamental, e por muito tempo uma afirmação a que muitos regimes autoritários se apegavam para retardar o processo de participação da população nas decisões coletivas era de que havia a necessidade de se educar primeiro o indivíduo, para que depois ele pudesse exercer sua cidadania. Nesse sentido, Miguel Arroyo destaca a tese da imaturidade do povo como algo que perpassa a história e justifica a instalação de regimes autoritários, tornando o povo excluído das decisões políticas:

A tese da imaturidade e do despreparo das camadas populares para a participação e para a cidadania é uma constante na história do pensamento e da prática política... Tanto nos longos períodos de exclusão do povo da participação, como nos curtos de abertura, o exercício da cidadania não é permitido porque o povo não está preparado. O que diferencia, neste particular, as elites autoritárias das liberais é que estas se declaram a favor de educar as camadas populares para, um dia, participarem: o dia em que essas elites as julgarem capacitadas.³²⁰

Esse discurso, educar primeiro para depois dar o poder de decisão e participação, acaba se tornando um mecanismo de controle das camadas dominantes em detrimento do povo, objetivando a sua submissão nesse processo. A ideia de que a educação para a cidadania fazia-se necessária anteriormente à sua participação vem ao encontro do pensamento atual, como podemos observar nos estudos de Miguel Arroyo:

O pensamento político-educativo do século XVII não parece estar tão distante do pensamento e do comportamento político adotado três séculos depois por governos liberais e por progressistas e democratas para com os “irracionais e desordeiros” assalariados. Ainda se justifica a tutela do Estado e a exclusão da cidadania, em nome da minoridade moral e da irracionalidade política dos assalariados. A liberal-democracia continua condicionando o direito dos trabalhadores a serem membros do corpo político a que mostrem ter aprendido “o padrão moral exigido a um ser racional”³²¹

O vínculo estabelecido entre educação e cidadania como sendo uma condição para a participação política age, segundo o mesmo autor, como justificativa para a exclusão da cidadania:

³²⁰ ARROYO, Miguel. Educação e exclusão da cidadania. In: BUFFA, Ester (org), Educação e Cidadania – quem educa o cidadão? São Paulo: Cortez, 2003. p. 33.

³²¹ Ibidem. p. 46

Sem dúvida que os educadores e a pedagogia não criam essas justificativas, porém, quando se continua defendendo a vinculação tão mecânica entre educação, cidadania e participação, continua se reforçando aquela lógica mais global em que ambos nasceram vinculados. Passar por alto dessa lógica global e dos efeitos reais que ela legitimou e continuar defendendo a educação como o ritual sagrado de passagem para o reino da liberdade é uma forma de contribuir para que a cidadania continue a ser negada, reprimida e protelada.³²²

Miguel Arroyo continua seu pensamento destacando o fato de a educação se tornar pré-requisito para a cidadania diminuir ou alongar o período de participação dos trabalhadores no âmbito político, no qual não estariam preparados para defender os interesses da burguesia:

Diríamos que exatamente por serem de fato o supremo manancial da riqueza da nação não é que não podiam ser aceitos como capazes de ação política. Como nos lembra Marx, o mesmo mecanismo através do qual se dá a formação da riqueza, a acumulação do capital, produz, ao mesmo tempo, necessariamente, o seu contrário, a acumulação da miséria e o pauperismo de um excessivo exército de reserva: saem daí as “Classes perigosas”, temidas pela sua irracionalidade política. Os trabalhadores não foram considerados apenas como pobres, objeto de caridade, nem como ignorantes, objeto de educação, mas foram considerados como classes perigosas, objeto de temor, de caridade, filantropia e educação, o que mostra que a submissão das camadas inferiores não era um fato, mas uma forma de propaganda ideológica da minoria dirigente civilizada.³²³

E continua a reflexão respondendo a uma questão pertinente no sentido de que os trabalhadores são excluídos do processo de decisão política, alegando que esse está ligado ao processo educativo:

Como manter esse manancial de riqueza tão explosivo? Condenando suas ações políticas como irracionais, mantendo-os excluídos do poder, das decisões e da política. Não é uma questão pedagógica, mas uma questão política, uma expressão do confronto entre as duas classes em formação. Reduzir a questão da cidadania dos trabalhadores a uma questão educativa é uma forma de ocultar a questão de base. É o que vem se tentando fazer nos últimos séculos, quando se coloca a educação como pré-condição para a cidadania.³²⁴

A ideia de primeiro educar para a cidadania vem atrelada a interesses de protelar essa participação e desenvolvimento político das camadas trabalhadoras, pois segundo Norberto Bobbio “a educação para a democracia surgiria no próprio exercício da prática democrática.”³²⁵ Dessa forma, a participação em espaços políticos faz com que os indivíduos se eduquem para essa participação e não necessariamente o contrário. Ao requestrar um ambiente político de discussão, reflexão e diálogo, o cidadão aprende, ensina por meio de sua vivência e se educa através da interação com outros cidadãos e com sua cidade.

³²² ARROYO, Miguel. Educação e exclusão da cidadania. In: BUFFA, Ester (org), Educação e Cidadania – quem educa o cidadão? São Paulo: Cortez, 2003. p. 40.

³²³ Ibidem. p. 47.

³²⁴ Ibidem. p. 47.

³²⁵ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 43.

Essa relação entre educação e cidadania, segundo Miguel Arroyo, existe “no sentido de que a luta pela cidadania, pelo legítimo, pelos direitos, é o espaço pedagógico onde se dá o verdadeiro processo de formação e constituição do cidadão”, dessa forma, a participação política deve se tornar uma condição na vivência do povo e, insistindo-se nisso, o exercício da cidadania criará uma cultura de participação.³²⁶

Num Estado democrático estabelecido constitucionalmente é prevista a permanência do Estado de Direitos, no qual os indivíduos são iguais e tem o exercício do poder regulamentada pelas leis. Esse Estado pode garantir direitos, mas isso não significa que esse indivíduo se torne um cidadão ativo, podendo apenas receber esses direitos de forma passiva, continuando por longo tempo, governado e tutelado.

Na concepção clássica, observa-se a vinculação da cidadania à noção de direitos. À liberdade dos cidadãos (ainda que restrita a poucos, aos proprietários) era dirigida pela razão, utilizando o pensamento, a lógica e o cálculo utilitário. A cidadania do século XIX, ao contrário dos séculos anteriores, se dirige a todos, inclui as massas, mas para discipliná-las e domesticá-las. Espera-se que os membros do tecido social, através da educação, participem do convívio social de forma harmoniosa. Os direitos sociais não são conquistados. São outorgados pelo Estado. Neste processo, onde a educação tem destaque, a prática pedagógica enfatiza as estratégias de persuasão, esclarecimento e moralização de cada futuro cidadão.³²⁷

Maria da Glória Gohn também destaca a influência do Estado na vinculação dos direitos, sendo um facilitador na obtenção desses, inviabilizando o processo de organização da população para o exercício reivindicatório e cidadão deste processo.

O século XX trará novas acepções ao conceito de cidadania. O projeto burguês enfatizará a questão dos direitos dos indivíduos, menos como direitos e mais como deveres. Deveres para com o Estado, o interlocutor oficial da sociedade. O estado passa a regulamentar os direitos dos cidadãos e a restringi-los, ou cassá-los, em determinadas conjunturas históricas. A questão da cidadania deixa de ser conquista da sociedade civil e passa a ser competência do Estado.³²⁸

Para Patrice Canivez, ressaltando o pensamento de Aristóteles, para quem o conceito de cidadão autêntico é definido como aquele que participa de assembleias do povo e que se envolve de maneira ativa na vida da cidade, ou seja, governa junto com o Estado. É diante deste aspecto que se mostra a educação para a cidadania, nas palavras do autor:

Essa educação não pode simplesmente consistir numa informação ou instrução que permita ao indivíduo, enquanto governado, ter conhecimento de seus direitos e de seus deveres, para a eles conformar-se com escrupulo e inteligência. Deve

³²⁶ ARROYO, Miguel. Educação e exclusão da cidadania. In: BUFFA, Ester (org), Educação e Cidadania – quem educa o cidadão? São Paulo: Cortez, 2003. p. 79.

³²⁷ GOHN, Maria da Glória. *Movimentos Sociais e Educação*, São Paulo: Cortez, 1994. p. 14.

³²⁸ *Ibidem*. p. 14.

fornecer-lhes, além dessa informação, uma educação que corresponda à sua posição de governante potencial.³²⁹

A educação legítima e determina formas de vida política fazendo com que valores sejam propagados como objetos dessa aprendizagem. Em geral, os valores priorizados são: a igualdade, o respeito aos direitos humanos, a solidariedade e o respeito à vontade da maioria, sem desprezar o direito das minorias.

Segundo Maria Victoria Benevides, a educação para a democracia comporta duas dimensões:

A formação para os valores republicanos e democráticos e a formação para a tomada de decisões políticas em todos os níveis, pois numa sociedade verdadeiramente democrática ninguém nasce governante ou governado, mas pode vir a ser, alternativamente – e mais de uma vez no curso da vida – um ou outro.³³⁰

A autora continua a reflexão sobre a questão da educação para a democracia, destacando a importância de se despertar valores nos indivíduos:

Em sua primeira dimensão, a Educação para a Democracia consiste na formação do cidadão para viver os grandes valores republicanos e democráticos – de certo modo identificados com a tríade da Revolução Francesa e com as gerações de direitos humanos (do século XVIII ao século XX), que englobam as liberdades civis, os direitos sociais e os de solidariedade dita “planetária”. A educação como formação e consolidação de tais valores torna o ser humano ao mesmo tempo mais consciente de sua dignidade e da de seus semelhantes – o que garante o valor da solidariedade – assim como mais apto para exercer a sua soberania enquanto cidadão. Trata-se, pois, de uma curiosa inversão política, como se fosse um paradoxo: nas democracias a educação pública pode ser um processo iniciado pelo Estado, mas ela visa a fortalecer o povo perante o Estado, e não o contrário.³³¹

Ainda conforme a mesma autora, a educação para a democracia tem como base a cidadania ativa, estabelecendo a relação entre a participação e os valores como liberdade, igualdade e solidariedade.

Ao discutir os valores democráticos é importante, no entanto, estabelecer certas prioridades e destacar o valor da solidariedade. A liberdade e a igualdade estão, como se vê, estreitamente ligadas à tolerância. Mas esta é uma virtude passiva, ou seja, é a aceitação da alteridade e das diferenças, mesmo que seja uma aceitação crítica. Enquanto que a solidariedade é, em si mesma, uma virtude ativa – por isso muito mais difícil de ser cultivada –, pois exige uma ação positiva para o enfrentamento das diferenças injustas entre os cidadãos. A educação para esses três valores deve ser diferenciada. Não basta educar para a tolerância e para a liberdade, sem o forte vínculo estabelecido entre igualdade e solidariedade. Esta implicará no despertar dos sentimentos de indignação e revolta contra a injustiça e, como proposta pedagógica, deverá impulsionar a criatividade das iniciativas tendentes a

³²⁹ CANIVEZ, Patrice. *Educar o cidadão?* Campinas, São Paulo: Saraiva, 1991. p. 31.

³³⁰ BENEVIDES, Maria Victoria. Educar para a democracia. *Revista Lua Nova*, São Paulo, CEDEC, n. 38, 1996. p. 226

³³¹ *Ibidem*. p. 228.

suprimi-la, bem como levar ao aprendizado da tomada de decisões em função de prioridades sociais.³³²

Nesse sentido, a educação para a cidadania não pode ser apenas uma transmissora de informação, na qual o indivíduo tenha o conhecimento de seus direitos e deveres, mas sim, deve levar em conta espaços de vivência dos procedimentos de igualdade e solidariedade, tendo em vista o exercício reivindicatório e de reflexão dialógica sobre as demandas necessárias para a melhora nas condições de vida na cidade.

3.2. Processos dialógicos

Paulo Freire é considerado um dos pensadores que são referência tanto nacional como internacional neste assunto. Para ele, esse processo de educação acontecerá na medida em que as práticas forem baseadas no diálogo e na participação dos indivíduos enquanto sujeitos políticos, posicionando-se contra toda submissão e passividade, propondo que essas práticas estejam voltadas para a tomada de decisões. Dessa forma, a educação nas cidades se dará enquanto prática social e, assim, todos os ambientes participativos serão, em potencial, palco de educação e desenvolvimento para a cidadania:

Relações entre educação, enquanto processo permanente e a vida das cidades, enquanto contexto que não apenas acolhem a prática educativa, como prática social, mas também se constituem, através de suas múltiplas atividades, em contextos educativos em si mesmos.³³³

Para o autor a prática educativa, baseada no diálogo e na participação política, faz com que as pessoas possam fazer a leitura do mundo de forma crítica, possibilitando refletir sobre o que é verdadeiro e não somente aquilo que interessa às classes dominantes. Nesse sentido, destacamos a reflexão de Licínio C. Lima, ao se reportar a Paulo Freire, sobre a questão da participação: “a participação de que fala é uma participação no processo de decisão, um ato de “ingerência”, e não a atitude de espectador que se limita a assistir ou, de mais ou menos longe, a contemplar.”³³⁴

E continua sua afirmação:

³³² BENEVIDES, Maria Victoria. Educar para a democracia. *Revista Lua Nova*, São Paulo, CEDEC, n. 38, 1996. p. 234.

³³³ FREIRE, Paulo. *Política e educação: ensaios*. São Paulo, Cortez, 2003. p. 16.

³³⁴ LIMA, Licínio C.. *Organização Escolar e Democracia Radical: Paulo Freire e a Governação Democrática da Escola Pública*. São Paulo: Cortez, 2000. p. 33.

Ao propor uma aprendizagem da democracia através do seu exercício e da sua própria existência, “aprendendo democracia prática da participação”, rejeita as teorias elitistas da democracia e opõe-se a perspectivas formalistas e instrumentais, subordinadas à “liderança competitiva”, “organização oligárquica” e à “racionalidade burocrática”³³⁵

Esse processo de aprendizagem democrática tem como característica o despertar da consciência para a verdadeira participação, aquela que possa gerar uma organização dos sujeitos, na qual tomem decisões, e que realmente gere uma redistribuição de poder. Paulo Freire nos mostra, então, como essa educação torna-se permanente:

A educação é permanente na razão, de um lado, da finitude do ser humano, de outro, da consciência que ele tem de sua finitude. Mais ainda, pelo fato de, ao longo da história, ter incorporado à sua natureza “não apenas saber que vivia, mas saber que sabia e, assim, saber que podia saber mais”. A educação e a formação permanente se fundam aí crítica.³³⁶

Dessa reflexão nota-se que os processos de participação popular vêm gerando atores políticos responsáveis por tomar decisões e emitir opiniões. É inserido nos movimentos sociais, nas associações de moradores, nos sindicatos que ele aprende e desenvolve-se enquanto pessoa humana e cidadão ativo. Assim, a educação também é um processo de conhecimento que forma-se na prática educativa do cotidiano, destacando aqui que esse ensinamento não se dá pela transmissão passiva de conhecimentos, onde uma pessoa transmite a outra recebe a informação, mas acontece por intermédio da sua própria construção, onde o sujeito, participando, elabora suas experiências educativas de forma criativa, baseado na sua realidade e gerando, a partir daí, atitudes participantes, de decisões e envolvimento com a realidade que lhe é apresentada, interferindo e transformando, assim, a sociedade e a si mesmo.

Para Paulo Freire é importante que se respeitem os saberes das pessoas com as quais se quer fazer um diálogo educativo. Ensinar, então, é aproveitar a experiência vivida pelos alunos em suas regiões, gerando discussões que trazem para o sujeito a leitura de seu mundo e assim o subsidia para que possa modificar sua realidade, fazendo com que exista um caráter formador nessa mobilização estabelecida.³³⁷

Destaca, também, a prática da solidariedade como característica importante no processo democrático:

³³⁵ LIMA, Licínio C.. *Organização Escolar e Democracia Radical: Paulo Freire e a Governação Democrática da Escola Pública*. São Paulo: Cortez, 2000. p. 33.

³³⁶ FREIRE, Paulo. *Política e educação: ensaios*. São Paulo, Cortez, 2003. p. 20.

³³⁷ FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996. p. 39.

A solidariedade social e política de que precisamos para construir a sociedade menos feia e menos arestosa, em que podemos ser mais nós mesmos, tem na formação democrática uma prática de real importância. A aprendizagem da assunção do sujeito é incompatível com o treinamento pragmático ou com o elitismo autoritário dos que se pensam donos da verdade e do saber articulado.³³⁸

Os seres humanos são capazes de pensar o mundo a partir da consciência de sua existência, sendo aquele que aprende e transforma.

Quer dizer, já não foi possível existir sem assumir o direito e o dever de optar, de decidir, de lutar, de fazer política. E tudo isso nos traz de novo à imperiosa prática formadora, de natureza eminentemente ética. E tudo isso nos traz de novo a radicalidade da esperança. Sei que as coisas podem até piorar, mas também que é possível intervir para melhorá-las.³³⁹

Essa interferência nas condições de vida do mundo é base fundamental da educação para a cidadania, tendo como princípio básico o exercício desta para que se aprenda a realizar mudanças em prol dos menos favorecidos, inviabilizando, assim, a prática clientelista tão enraizada em nossa sociedade. Nesse sentido, temos os homens como sujeitos que fazem a história e, por isso, tornam-se “seres da decisão, da ruptura, da opção”.³⁴⁰

A partir dessas relações com a realidade, com sua integração, o desenvolvimento da sua capacidade de decisão e sua ação, interagindo como sujeito que interfere e transforma sua realidade, podendo, assim, ser um agente ativo, começa-se a definir esse sujeito como um ser consciente ou que esteja despertando para a conscientização. Esse indivíduo, segundo Paulo Freire, “já não se satisfaz em assistir. Quer participar. A sua participação, que implica numa tomada de consciência apenas e não ainda uma conscientização – desenvolvimento da tomada de consciência – ameaça as elites detentoras de privilégios.”³⁴¹

Faz-se necessário, para atingir a conscientização, um ambiente social que oportunize as discussões, análises críticas e o conhecimento da realidade, tornando o indivíduo responsável por seu ambiente e por suas decisões, comprometendo-se, assim, com a comunidade em que está inserido. Dessa maneira, temos a ação social gerando a conscientização. As decisões devem ser tomadas junto com o povo e nunca para ou sobre o povo. Paulo Freire nos fala sobre o oposto desta situação, que é o que ainda temos, ou seja, a base de servir o povo por intermédio do assistencialismo:

³³⁸ FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996. p. 47.

³³⁹ Ibidem. p. 58.

³⁴⁰ Ibidem. p. 145.

³⁴¹ FREIRE, Paulo. *Educação como prática da liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967. p. 63.

No assistencialismo não há responsabilidade. Não há decisão. Só há gestos que revelam passividade e “domesticação” do homem. Gestos e atitudes. É esta falta de oportunidade para a decisão e para a responsabilidade participante do homem, característica do assistencialismo, que leva suas soluções a contradizer a vocação da pessoa em ser sujeito, e a democratização fundamental, instalada na transição brasileira, a que já nos referimos.³⁴²

No processo de conscientização, o sujeito sente-se corresponsável com a sua comunidade e não mero espectador da vida. Sente-se parte integrante, pois pode decidir sobre sua vida e a de sua comunidade. Sendo assim, a educação, segundo Paulo Freire, deve ser facilitadora da reflexão, proporcionando para o indivíduo o desenvolvimento da capacidade deste poder de decisão:

É preciso, na verdade, não confundirmos certas posições, certas atitudes, certos gestos que se processam, em virtude da promoção econômica – posição, gestos, atitudes que se chamam tomada de consciência – como uma posição crítica. A criticidade para nós implica na apropriação crescente pelo homem de sua posição no contexto. Implica na sua inserção, na sua integração, na sua representação objetiva da realidade. Daí a conscientização ser o desenvolvimento da tomada de consciência. Não será, por isso mesmo, algo apenas resultante das modificações econômicas, por grandes e importantes que sejam. A criticidade, como entendemos, há de resultar de trabalho pedagógico crítico, apoiado em condições históricas propícias.³⁴³

Há a necessidade de se estabelecer um diálogo, para que essa consciência possa ser desenvolvida, já que numa relação onde não exista diálogo existe paternalismo, no qual o mais forte concede benefícios a outros, estabelecendo uma relação de aceitação e não de decisão dialógica. “a dialogação implica na responsabilidade social e política do homem. Implica num mínimo de consciência transitiva, que não se desenvolve nas condições oferecidas pelo grande domínio.”³⁴⁴

Dentro do processo de colonização brasileira verifica-se que não foi proporcionada uma participação na resolução de situações-problema que propiciassem uma vivência comunitária, não havendo, assim, uma “vivência de participação popular na coisa pública.”³⁴⁵ Essa falta de participação dificulta a constituição da consciência, desfavorecendo o ambiente democrático.

Não poderíamos, dentro destas circunstâncias, marchar para formas de vida democrática, que implicava num alto senso de participação nos problemas comuns. Senso que se “instala” na consciência do povo e se transforma em sabedoria democrática.³⁴⁶

³⁴² FREIRE, Paulo. *Educação como prática da liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967. p. 66.

³⁴³ Ibidem. p. 69.

³⁴⁴ Ibidem. p. 78.

³⁴⁵ Ibidem. p. 79.

³⁴⁶ Ibidem. p. 79.

A questão da não vivência democrática tornou-se desfavorável à solidariedade entre os indivíduos, fazendo com que cada um somente se abrisse para a solidariedade familiar, dificultando o desenvolvimento de um valor democrático. Para a formação dessa consciência, é necessário que os homens sejam envolvidos em determinadas condições, que estejam engajados no debate para a solução dos problemas que são coletivos. Para tanto, é necessário que se tenha conhecimento da coisa pública e que tenham a oportunidade de participar da construção dessa sociedade.

Cada vez mais nos convencíamos ontem e estamos convencidos hoje de que, para tal, teria o homem brasileiro de ganhar a sua responsabilidade social e política, existindo essa responsabilidade. Participando. Ganhando cada vez maior ingerência nos destinos da escola do seu filho. Nos destinos do seu sindicato. De sua empresa, através de agremiações, de clubes, de conselhos. Ganhando ingerência na vida do seu bairro, se sua Igreja. Na vida de sua comunidade rural, pela participação atuante em associações, em clubes, em sociedades beneficentes.³⁴⁷

Para Paulo Freire aprender democracia é viver a democracia. Este saber se incorpora aos homens pela experiência demonstrada no dia-a-dia de quem vive e exerce o seu direito de participar. Nesse sentido, destaca-se que “é próprio da consciência crítica a sua integração com a realidade.”³⁴⁸ Dessa forma, os homens tornam-se sujeitos do mundo, pois essa conscientização possibilita a inserção no processo histórico como sujeito e não mais como objeto, como aquele que tem uma consciência servil, como destacou Paulo Freire, inicialmente, em seu livro “Pedagogia do Oprimido”.

Paulo Freire nos mostra que a consciência crítica faz com que os trabalhadores tenham a capacidade de reconhecer a realidade opressora e, para se libertar, é necessário uma “práxis autêntica,”³⁴⁹ isto é uma ação baseada na reflexão para que seja possível transformá-la, “quanto mais as massas populares desvelam a realidade objetiva e desafiadora sobre a qual elas devem incidir sua ação transformadora, tanto mais se ‘inserem’ nela criticamente.”³⁵⁰

A classe dominante pode, em determinadas situações, utilizar-se das políticas sociais para desmobilizar a classe trabalhadora e tentar cooptá-la. Então, para que estes não sejam manipulados, é necessário tomar consciência de que as conquistas sociais fazem parte da luta

³⁴⁷ FREIRE, Paulo. *Educação como prática da liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967. p. 100.

³⁴⁸ Ibidem. p. 114.

³⁴⁹ FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 38.

³⁵⁰ Ibidem. p. 40.

de classes e que, portanto, quem conseguiu a obtenção desses direitos sociais e políticos foram os próprios trabalhadores.³⁵¹

Há que se estabelecer uma relação de diálogo com a classe trabalhadora para acontecer essa libertação, uma vez que durante nossa história, essa classe foi rebaixada como aquela que não sabe pensar ou decidir e que “alguém” tem que fazer isso por ela. Esse preconceito tem que ser quebrado pelo próprio trabalhador, a partir de seu próprio pensamento, para que desalienado possa alcançar a consciência crítica. Por isso, Paulo Freire defendia que “o diálogo crítico e libertador, [...], que supõe a ação, tem que ser feito com os oprimidos, qualquer que seja o grau em que esteja a luta por sua libertação”³⁵²

Nesse sentido, o processo educativo torna-se uma tarefa na qual, educador e educando, ou, liderança e massa, sejam ambos os sujeitos desse processo, sendo capazes e entendê-lo, de conhecê-lo, mas também de recriá-lo de forma crítica. “Deste modo, a presença dos oprimidos na busca de sua libertação, mais que pseudoparticipação, é o que deve ser: engajamento.”³⁵³ Pode-se, portanto, afirmar que a tomada de consciência se dará por intermédio da reflexão de temas que façam parte da realidade de cada cidadão, refletindo e agindo sobre o local onde está inserido, podendo identificar as suas dificuldades e os motivos pelos quais essas dificuldades existem, dando suas opiniões e decidindo como interferir nesta situação. Isso traduz a relação teoria-práxis, ou nos ensinamentos de Paulo Freire: ação-reflexão-ação, que viabilizam o processo de desalienação da realidade.

O importante, do ponto de vista de uma educação libertadora, e não “bancária”, é que, em qualquer dos casos, os homens se sintam sujeitos de seu pensar, discutindo o seu pensar, sua própria visão do mundo, manifestada implícita ou explicitamente, nas suas sugestões e nas de seus companheiros.³⁵⁴

Para Paulo Freire é na teoria dialógica, ou seja, através do diálogo, que os homens se descobrem como sujeitos ativos podendo, dessa forma, agir para a transformação da sua realidade em colaboração e em solidariedade com os oprimidos, ainda que essa ação signifique lutar contra os interesses das classes dominantes.

³⁵¹ COUTINHO, Carlos Nelson. *Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo*, São Paulo: Cortez, 2000. p. 50.

³⁵² FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 52.

³⁵³ Ibidem. p. 56.

³⁵⁴ Ibidem. p. 120.

3.3. Educação política para a participação – Escolas do Legislativo

Analisando o cenário da educação na sociedade brasileira, se percebe a evidente situação a qual está relegada a educação quanto à sua concretização, ao reforço, nos dizeres de Cláudia Mansani Queda Toledo:

Desta forma, por meio das diversas aproximações com a realidade, verifica-se que não há suficiência para a concretização do direito à educação, simplesmente por existir uma definição constitucional, assim como há, em diversas disposições constantes da própria Constituição Federal de 1988, contradições no que diz respeito à educação, seus conceitos, abrangência, objetivos, responsabilidades e, diante disso, indica-se a necessidade de busca de uma proposta de efetivação do direito à educação, o que se admite somente sob a perspectiva e alcance da qualidade para a educação.³⁵⁵

Ainda, segundo a autora a educação tem um caráter de instrumento para o aperfeiçoamento da cidadania:

Mais do que agente compensador a resgatar os homens da fome, da miséria e da ignorância, os direitos sociais visam à equalização de oportunidades, pois restará prejudicada a possibilidade de evolução do ser humano que for saciado apenas em sua fome física, estomacal. É preciso que o indivíduo desenvolva o seu potencial de saciar a própria fome. É preciso que o prestame Estatal sirva à independência do ser humano e não à dependência futura de outras fomes subsequentes.³⁵⁶

E continua a autora:

[...] Aliado a isso, o principal valor que se agrega ao pensamento inclusivo é que o ser humano não vive isolado de seu meio social, isto é, vive em constante interação com seus semelhantes, o que implica ao raciocínio que não o indivíduo pode estar em situação de desigualdade no embate de convivência social, perante seus semelhantes. Não há equilíbrio válido nas relações sociais entre pessoas desiguais em nível educacional. A educação equânime insere-se como elemento de coalizão social, ou seja, é por meio da educação que se fazem ou se constituem os cidadãos.³⁵⁷

Visto que o alicerce para a completa cidadania é a educação, nos dizeres, ainda de Francisco José Contreras Peláez: “[...] a educação é algo de tão vital importância para a saúde e prosperidade de uma nação, que é considerada como algo que o indivíduo tem o dever de procurar, até onde as suas capacidades o permitem.”³⁵⁸

Dessa forma, tem-se num Estado democrático, a participação das pessoas como base no processo de decisão dos assuntos que são de interesse público. Maria Victoria Benevides

³⁵⁵ TOLEDO, Cláudia Mansani Queda. *O direito fundamental à educação: uma nova perspectiva para o Estado Democrático de Direito*. Tese de Doutorado apresentada ao CPF da Instituição Toledo de Ensino, Bauru/SP, 2012. p. 61.

³⁵⁶ Ibidem. p. 155.

³⁵⁷ Ibidem. p. 155.

³⁵⁸ PELAEZ, Francisco José Contreras. *Derechos sociales: teoría e ideología*, Madrid: Tecnos: 1994, p. 28.

demonstra essa prática para a educação política, a qual faz com que o cidadão seja ativo e se desenvolva no âmbito da participação popular. Para a autora, aprende-se a votar, votando.³⁵⁹

Nessa mesma linha de pensamento, Norberto Bobbio escreve sobre o valor do voto no processo de educação política:

A participação no voto tem um grande valor educativo: é através da discussão política que o operário (te manual labourer), cujo trabalho é repetitivo e cujo ambiente de fábrica é angustiante, consegue compreender a relação entre eventos distantes e seu interesse pessoal e estabelecer relações com cidadãos diversas das suas cotidianas relações de trabalho, tornando-se, assim, membro consciente de uma grande comunidade.³⁶⁰

Para que esse empenho e conscientização possam acontecer, é necessário que os espaços de participação popular e as informações sejam garantidos aos indivíduos, para que possam vivenciar a cidadania, que Maria Victoria Benevides destaca como ativa. Segundo a autora, há uma diferenciação entre o cidadão que é mero eleitor e o cidadão que exige a participação de forma igualitária. O primeiro é aquele que só obedece às leis e contribui para que a ordem estabelecida permaneça, sendo esse tipo de cidadão que a classe dominante quer gerar, isto é, aquele que vota e volta para casa sem criticar nada. O segundo reivindica seus direitos e cria espaços sociais para se conquistar novos direitos exercendo, assim, a cidadania ativa.³⁶¹

Destaca, também, a importância de se criar mecanismos de informação e de organização para que a participação popular possa acontecer em um ambiente democrático, sendo a educação política uma educação para a participação. Para tanto, faz-se necessária uma mudança de mentalidade:

A democratização em nosso país depende, nesse sentido, das possibilidades de mudança nos costumes – e nas “mentalidades” – em uma sociedade tão marcada pela experiência do mando e do favor, da exclusão e do privilégio. A expectativa de mudança existe e se manifesta na exigência de direitos e de cidadania ativa; o que se traduz, também, em exigências por maior participação política – na qual se inclui a institucionalização dos mecanismos de democracia semi-direta.³⁶²

Enfim, destaca-se que a educação para a cidadania ou para a vivência política deve fazer com que o indivíduo seja sujeito social, perdendo a noção de objeto ou ser passivo, em que só recebe os “benefícios” da classe política. O cidadão deve ter acesso às informações

³⁵⁹ BENEVIDES, Maria Victoria. Democracia e cidadania. In: VILLAS-BOAS, Renata (org), *Participação popular nos governos locais*. São Paulo, Polis, 1994. p. 25.

³⁶⁰ BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1988. p. 69.

³⁶¹ BENEVIDES, Maria Victoria. Op. Cit. p. 13.

³⁶² BENEVIDES, Maria Victoria. *Cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 2003. p. 194.

para que possa exercer a cidadania ativa e criar novos elementos culturais, potencializando a sua criatividade, conhecendo a história de luta dos povos pela realização de seus direitos, para que não o aceite como sendo mera concessão de classe dominante. Seu processo de formação deve ser crítico e este deve se interessar em assumir a vivência deste processo, tendo a liberdade, a igualdade e a solidariedade como princípios componentes do conceito de cidadão. A educação política é um direito de todos, bem como a participação nas decisões públicas.³⁶³

O perfil da escola crítico-democrática, para Luis Rigal, depende da transformação das instituições escolares em relação aos aspectos: objetivos da escola, a relação ensino-aprendizagem, o currículo, o sujeito e o professor. Quanto aos objetivos, a escola deve cumprir um papel relevante na formação de cidadãos, como sujeitos políticos, para uma democracia substantiva que os exige protagonistas, ativos e organizados: “formar governados que possam ser governantes.” Uma escola formadora de cidadania possui dois objetivos fundamentais, o primeiro de “contribuir no plano público, para o desenvolvimento de uma cultura do discurso crítico sobre a realidade concreta”, e o segundo, “socializar os valores e as práticas da democracia nos âmbitos institucionais cotidianos que facilitem a participação ativa e crítica e as experiências de organização.” Dessa forma a escola pode criar consciência sobre as diferenças existentes entre cada indivíduo na sociedade e fomentar o desenvolvimento de um pensamento autônomo, capaz de processar criticamente tal conhecimento de acordo com as necessidades e os interesses de formações sociais concretas.³⁶⁴

Prosseguindo no pensamento do autor, quanto à instituição, o tema central é reivindicar a singularidade da natureza educativa da escola, substituindo a visão empresarial da gestão como gerenciamento e educando como cliente. Para facilitar a formação cidadã, devem-se fortalecer os espaços e as práticas democráticas, incluindo a participação dos diversos atores na tomada de decisões, e fortalecer a autonomia de professores e alunos. Dar prioridade à reconstrução da esfera pública e definir um papel ativo da instituição escolar em sua consolidação supõe uma nova proposição dos vínculos e das articulações como o contexto institucional e social imediato.³⁶⁵

³⁶³ MORTATTI, Maria Eloísa Velosa. *Gestão democrática como um processo de educação para a cidadania* – dissertação – programa de pós graduação em educação, mestrado. Área de concentração: Estado, Sociedade e Educação. Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2006. p. 40.

³⁶⁴ RIGAL, Luis. A escola crítico-democrática: uma matéria pendente no limiar do século XXI. In: IMBERNÓN, Francisco (org). *A educação no século XXI – os desafios do futuro imediato*. Trad. Ernani Rosa. 2. ed. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000. p. 189.

³⁶⁵ Ibidem. p. 190.

Já em relação ao ensino-aprendizagem, Rigal preceitua, que a velocidade da mudança científica e tecnológica e a enorme quantidade de informação que gera, que é preciso processar, questionar a ênfase que a escola da modernidade dava aos processos de instrução e transmissão. Essa análise precisa ser deslocada para os processos de produção de conhecimento (como aprender) e de reconstrução de conhecimento (reelaboração crítica). Essa orientação deve reforçar a escola em sua condição fundamental de “produtora crítica de sentido” e contribuir para que o pedagógico não seja uma mera dimensão técnico-instrumental centrada na aprendizagem individual. Para isso, deve-se “resgatar novamente a importância dos processos de ensino-aprendizagem como instâncias de produção dialógica coletiva e de negociação cultural.”³⁶⁶

Por sua vez, o currículo deve ser considerado um pouco cultural, núcleo de relações entre educação, poder, identidade social e construção da subjetividade; uma forma institucionalizada para construção de sujeitos, para a produção de identidades individuais e sociais. Como produto cultural, “o currículo é um campo privilegiado na escola para a construção e para a disputa hegemônica.” Muitas vezes é produto de confrontos, negociações, imposições, e dificilmente concebe-se o currículo como um sistema congruente e articulado. Propõe-se, dessa forma, uma estratégia real e efetivamente participativa para o currículo, que reconheça o papel ativo que cumprem professores e alunos em sua realização e execução e resgate os importantes elementos que, a partir da sua prática, podem ser trazidos para uma “construção curricular colaborativa entre agentes sociais distintos.”³⁶⁷

Por fim, no pensamento do mesmo autor, tem-se o sujeito e o professor. A constituição de sujeitos sociais (entendidos como atravessados por uma pluralidade de posições pelas quais sua configuração ocorre no âmbito de várias formações discursivas) deve basear-se em uma pedagogia da diferença e pela igualdade. Reconhecer as diferenças é aceitar e respeitar as singularidades culturais e procurar preservá-las na constituição pedagógica dos sujeitos. Porém, não só existem diversidades culturais, pluralidade de sentidos e valores; também há “heterogeneidades estruturais entre dominadores e dominados” que devem ser consideradas por uma proposta pedagógica com pretensão igualitária, isto é, sociedade não só mostra diversidade, mas também desigualdades. Já a respeito do professor, deverá ser requalificado como profissional e como protagonista. Essa requalificação deve incluir a

³⁶⁶ RIGAL, Luis. A escola crítico-democrática: uma matéria pendente no limiar do século XXI. In: IMBERNÓN, Francisco (org). *A educação no século XXI – os desafios do futuro imediato*. Trad. Ernani Rosa. 2. ed. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000, p. 190.

³⁶⁷ Ibidem. p. 191.

modificação racional da formação docente, a potencial melhora de suas condições de trabalho e a eliminação dos mecanismos de controle técnico, de modo que fortaleça sua autonomia e valorize sua prática. Isto significa superar seu papel de “roldana de transmissão, passivo e instrumental”; tampouco voltar à concepção do positivismo pedagógico e seu papel como mediador coercitivo, moralizador e normalizador, e sim aproximá-lo do intelectual transformador, crítico e emancipador: “desafio para a formação e o acompanhamento dos docentes que permitam a reflexão sobre suas próprias práticas e o questionamento das estruturas institucionais em que trabalham.”³⁶⁸

Na realidade brasileira, ainda não alcançamos esse pensamento de mudar a escola para uma educação cidadã, mas podemos ilustrar tal pensamento com duas iniciativas, uma no âmbito Nacional e outra na esfera Municipal, em âmbito nacional temos o projeto de lei do senado de autoria do senador Romário, que busca implementar o ensino da Constituição nas escolas. Na esfera Municipal temos o exemplo da Escola do Legislativo Professor Rômulo Coelho na cidade de Pouso Alegre – MG, com seus projetos Câmara Mirim e Constituição em Miúdos.

Na esfera Nacional, o senador Romário (PSB-RJ) apresentou o projeto de Lei do Senado nº 70/2015, que inclui o estudo da Constituição Federal nos ensinos fundamental e médio. Pela proposta, a disciplina “Constitucional” deve formar um cidadão consciente de seus direitos individuais e deveres sociais. A proposta altera a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996). O senador argumenta que os jovens, ao completarem 16 anos e adquirirem o direito ao voto, devem estar preparados para participar ativamente da sociedade. “O objetivo deste projeto é expandir a noção cívica dos nossos estudantes, ensinando-lhes sobre seus direitos constitucionais, como cidadão e futuro eleitor e, em contrapartida, aprenderem sobre seus deveres”, explica. O parlamentar também destaca que após as manifestações de junho, quando milhões de pessoas foram às ruas protestar contra serviços públicos ruins e corrupção, tornou-se necessária mais atenção aos jovens. “Os estudantes devem ter uma base educacional sólida para compreender a importância de ser um

³⁶⁸ RIGAL, Luis. A escola crítico-democrática: uma matéria pendente no limiar do século XXI. In: IMBERNÓN, Francisco (org). *A educação no século XXI – os desafios do futuro imediato*. Trad. Ernani Rosa. 2. ed. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000. p. 191,192.

cidadão consciente e as consequências geradas à gestão pública ao escolher um candidato despreparado ou ficha suja”, argumenta o autor.³⁶⁹

Esse projeto de lei corrobora o que se tem estudado neste trabalho, que a educação política, ou educação cidadã, visa ensinar os indivíduos de seus direitos individuais e deveres sociais, para que assim possa exercer plenamente sua cidadania. No entanto, esse projeto também nos leva a refletir sobre a tese da imaturidade do povo, destacada por Miguel Arroyo, vale recordar:

A tese da imaturidade e do despreparo das camadas populares para a participação e para a cidadania é uma constante na história do pensamento e da prática política... Tanto nos longos períodos de exclusão do povo da participação, como nos curtos de abertura, o exercício da cidadania não é permitido porque o povo não está preparado. O que diferencia, neste particular, as elites autoritárias das liberais é que estas se declaram a favor de educar as camadas populares para, um dia, participarem: o dia em que essas elites as julgarem capacitadas.³⁷⁰

Esse discurso, educar primeiro para depois dar o poder de decisão e participação, acaba se tornando um mecanismo de controle das camadas dominantes em detrimento do povo, objetivando a sua submissão nesse processo. O projeto de lei (PLS 70/2015), já foi aprovado no Senado Federal e encaminhado para a Câmara dos Deputados, uma vez tornando-se lei, até o ensino da Constituição ser implantada nos ensinos fundamental e médio, há um longo percurso, tanto técnico como social, pois precisa haver a mudança de mentalidade da sociedade. Por essas razões, acreditamos que as Escolas do Legislativo é uma prática mais eficaz para proporcionar a educação cidadã ou educação democrática.

O que nos leva à segunda ilustração, de âmbito Municipal, qual destaca a educação política aplicada pelas Escalas do Legislativo em vários Municípios brasileiros, onde a busca para difundir a política e a educação cidadã na sociedade é constante, desenvolvendo trabalhos em diversas diretrizes, abrangendo servidores públicos, sociedade civil e jovens estudantes do ensino fundamental e médio, fortalecendo o Poder Legislativo, valorizando a participação popular e diminuindo a distância entre representantes e representados.³⁷¹

Essas Escolas têm como maior finalidade promover o aperfeiçoamento das atividades legislativas através de eventos educativos de formação, capacitação e qualificação

³⁶⁹ *Projeto Constituição na Escola*. Disponível em: <<http://www.romario.org/portfolio/all/constituicao-na-escola/>>. Acesso em: 3 fev. 2016.

³⁷⁰ ARROYO, Miguel. Educação e exclusão da cidadania. In: BUFFA, Ester (org). *Educação e Cidadania – quem educa o cidadão?* São Paulo: Cortez, 2003. p. 33

³⁷¹ *Blog Escola do Legislativo de Pouso Alegre*. Disponível em: <<http://escolalegislativopousoalegre.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 23 fev. 2016.

de servidores da administração pública. Para tanto a Associação Brasileira das Escolas do Legislativo e de Contas (ABEL), que é uma sociedade civil sem fins lucrativos que congrega Escolas, Centros de Treinamento, Institutos de Estudos e Pesquisa e entidades afins vinculadas ao Poder Legislativo, estabeleceu objetivos visando à cidadania ativa de cada cidadão brasileiro, quais sejam, promover aperfeiçoamento das atividades legislativas através de eventos educativos de formação, capacitação e qualificação de servidores, e incentivar o intercâmbio de informações de interesse comum; a) promover aperfeiçoamento das atividades legislativas através de eventos educativos de formação, capacitação e qualificação de servidores, e incentivar o intercâmbio de informações de interesse comum; b) difundir informações sobre os programas de ensino, pesquisa e extensão desenvolvidos pelas Escolas do Legislativo; c) estimular, divulgar e fortalecer programas de educação para cidadania desenvolvidos pelas Escolas, como forma de apoio às comunidades e à sociedade civil; d) incentivar e orientar parcerias e programas de racionalização e otimização de recursos alocados às Escolas; e) apoiar as formas de comunicação entre as Escolas, com eventos periódicos, publicações, listas de discussão, videoconferências, dentre outros meios; f) fomentar e apoiar a criação de Escolas nas Casas Legislativas, em níveis estadual e municipal, onde estas ainda não existam; g) defender os interesses das Escolas associadas; h) apoiar e desenvolver programas para o fortalecimento do Poder Legislativo; i) ser fórum de debates em assuntos de relevância nacional, e de interesses específicos das associadas.³⁷²

Dentre os Municípios que possuem Escola do Legislativo está o Município de Pouso Alegre – MG, onde são desenvolvidos os projetos Câmara Pré-Mirim, Câmara Mirim, Câmara Jovem, Parlamento Jovem de Minas (PJ Minas - em parceria com a Assembleia Legislativa de Minas Gerais), Câmara Universitária (em parceria com a Faculdade de Direito do Sul de Minas) e Câmara do Idoso. Dessa forma, buscando atingir o maior número de cidadãos possível, desde a Câmara Pré-Mirim à Câmara do Idoso. Dentre os projetos desenvolvidos pela Escola do Legislativo de Pouso Alegre – MG destaca-se, neste trabalho, o projeto Câmara Mirim.

A Câmara Mirim, que é um dos projetos desenvolvidos pela Escola do Legislativo Professor Rômulo Coelho da Câmara Municipal de Pouso Alegre, Minas Gerais, foi criada

³⁷² Associação Brasileira das Escolas do Legislativo e de Contas – ABEL. Disponível em: <<http://www.portalabel.org.br/a-abel>>. Acesso em: 23 fev. 2016.

através da Resolução Municipal nº 993 de 22 de novembro de 2004³⁷³, que instituiu no âmbito do Município de Pouso Alegre – MG, o programa “vereador mirim/A câmara vai à escola”, com o objetivo geral de promover a interação entre a Câmara Municipal de Pouso Alegre – MG e a escola, permitindo ao estudante compreender o papel do Legislativo Municipal dentro do contexto social em que vive, contribuindo assim para a formação da sua cidadania e entendimento dos aspectos políticos da sociedade brasileira.

Os objetivos deste projeto, conforme a Resolução 993/2004, são: proporcionar a circulação de informações nas escolas sobre projetos, leis e atividades gerais da Câmara Municipal de Pouso Alegre/MG; possibilitar aos alunos o acesso e conhecimento dos Vereadores da Câmara Municipal de Pouso Alegre/MG e as propostas apresentadas no Legislativo em prol da comunidade; favorecer atividades de discussão e reflexão sobre os problemas da cidade de Pouso Alegre/MG que mais afetam a população; proporcionar situações em que os alunos, representando as figuras dos vereadores, apresentem sugestões para solucionar importantes questões da cidade ou determinados grupos sociais; sensibilizar professores, funcionários e pais de alunos para participarem do projeto “vereador mirim/a câmara vai à escola” e apresentarem sugestões para o seu aperfeiçoamento.

Na região de Pouso Alegre, várias cidades criaram suas Câmaras Mirins, porém, somente a de Pouso Alegre permanece com atividades e se atualiza constantemente. A não continuidade dessas escolas se deu por dois motivos: falta de interesse político, considerando que os políticos têm pouco interesse em dar continuidade em projetos iniciados por gestões anteriores; e por receios dos possíveis questionamentos que estas Câmaras Mirins poderiam fazer na Câmara de Vereadores.³⁷⁴ Na cidade, a Câmara Mirim vem se tornando um espaço de aprendizagem e de grandes debates sobre vários assuntos, e isso tem contribuído para que seus participantes permaneçam no programa sem desistência.³⁷⁵

³⁷³ BRASIL. Câmara Municipal de Pouso Alegre. *Resolução Municipal Nº 00993/2004*. Disponível em: <<http://consultapousoalegre.siscam.com.br/DetalhesDocumentos.aspx?IdDocumento=44698>>. Acesso em: 3 fev. 2016.

³⁷⁴ Resposta obtida através de entrevistas realizadas na fase exploratória do artigo “Educação Cidadã: desafio interdisciplinar”, de autoria de Maria do Carmo Freitas Macedo *et al*, onde se investigou a organização e o funcionamento de uma Câmara Mirim – a Câmara Mirim de Pouso Alegre e suas repercussões na formação do cidadão. Cf: MACEDO, Maria do Carmo Freitas; TELLES, Beatriz Marcos; SILVESTRE, Ana Carolina Faria; FRANCO, Monica Fonseca. *Educação Cidadã: desafio interdisciplinar*. Interdisciplinaridade / Grupo de Estudos e Pesquisa em Interdisciplinaridade (GEPI) – Educação: Currículo – Linha de Pesquisa: Interdisciplinaridade – v. 1, n. 3 (out. 2013) – São Paulo: PUCSP, 2013. Periodicidade semestral. p. 50–62.

³⁷⁵ MACEDO, Maria do Carmo Freitas; TELLES, Beatriz Marcos; SILVESTRE, Ana Carolina Faria; FRANCO, Monica Fonseca. *Educação Cidadã: desafio interdisciplinar*. Interdisciplinaridade / Grupo de Estudos e Pesquisa

Como resultado das experiências vividas nesse projeto, em parceria com o Senado Federal e com a Associação Brasileira das Escolas do Legislativo e de Contas (ABEL) e com a Câmara Municipal de Pouso Alegre, foi lançado no ano de 2015 o livro “Constituição em Miúdos”, que é resultado do trabalho incansável da equipe da Escola do Legislativo Professor Rômulo Coelho, da Câmara Municipal de Pouso Alegre - MG, que mobilizou jovens participantes do projeto Câmara Mirim para a tarefa de divulgar a Constituição Federal. O livro, de fácil compreensão e de leitura agradável, é acessível para os estudantes do ensino fundamental (e está disponível para download na página eletrônica do Senado Federal), propiciando-lhes uma primeira aproximação do conteúdo de nossa Carta Magna. Conhecer a Constituição da República, lei máxima de nosso país, é etapa imprescindível no esforço de desenvolver em nossos estudantes o letramento necessário para viver plenamente a cidadania e a competência para participar politicamente da construção de uma sociedade mais democrática.³⁷⁶

Validando, dessa forma, o estabelecido no artigo 64 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que garante 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, 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.”

Neste caso, onde é garantido que todo cidadão brasileiro deve possuir um exemplar da Constituição Federal, temos que levar em consideração que uma parcela muito pequena dos cidadãos brasileiros é capaz de compreender a Constituição Federal de 1988, dado a tecnicidade de seu texto, levando à grande parte da população ao desconhecimento de seus direitos e obrigações. Com a Constituição em Miúdos essa realidade tende a acabar, pois, uma vez que se educa politicamente o jovem (criança/adolescente), nasce daí, uma geração de cidadãos conscientes de seu lugar no Estado democrático, possuidor de uma cidadania ativa, o que leva à implantação dessa consciência nas próximas gerações.

em Interdisciplinaridade (GEPI) – Educação: Currículo – Linha de Pesquisa: Interdisciplinaridade – v. 1, n. 3 (out. 2013) – São Paulo: PUCSP, 2013. Periodicidade semestral. p.52

³⁷⁶ SMITH, Ruth. *Constituição em Miúdos*. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/514442/001045274_Constituicao_em_miudos.pdf?sequence=8>. Acesso em: 3 fev. 2016. p.8

Como cidadania é conceito amplo, polissêmico, que ao longo de nossa história vêm se reconfigurando em cada novo contexto,

Cidadania que gire em torno do estatuto de pertencimento de um indivíduo a uma comunidade politicamente articulada, que lhe confira direitos e obrigações. Uma cidadania que explicita seus vínculos e compromissos com o mundo que desejamos construir e preservar. Cidadania que pressupõe a busca por modo de viver e conviver solidariamente, respeitando e fazendo respeitar cláusulas acordadas. Cidadania que pressupõe pluralismo de opinião e livre acesso à expressão pública. Que resgata a ideia de participação ativa dos cidadãos nos assuntos da comunidade, presente na ideia de cidadania grega e romana, mas que alarga o conceito de cidadão, que era por demais excludente nessas sociedades. Cidadania que continua alargando os direitos dos indivíduos, mas que revela também os compromissos desses indivíduos com a coletividade. Cidadania diferenciada e profunda, marcada por múltiplas vozes e linguagens, num mundo também múltiplo, que é ponto de partida para uma variedade ética-política que se apresenta mais como uma oportunidade do que um desastre, mais uma promessa do que uma ameaça.³⁷⁷

Tal cidadania, como qualquer outra coisa, tem que ser aprendida. Os jovens não se tornam bons cidadãos por acidente, da mesma forma que não se tornam acidentalmente bons profissionais em diversas áreas. É preciso proporcionar-lhes o encorajamento necessário para aprender a conhecer, agir e pensar como cidadãos. A educação para a cidadania deve dar a confiança aos jovens para reivindicar os seus direitos, e reconhecer que direitos implicam obrigações. Deve promover o respeito para com a lei, a justiça e a democracia. Alimentar o interesse pelo bem comum, ao mesmo tempo incentivar a independência do pensamento. Para tanto, é preciso fornecer informação e promover a capacidade do cidadão de se pronunciar sobre temas fundamentais da cidadania. Conteúdos, valores, princípios e atitudes devem ser conhecidos e, também, formas de ação adequadas a situações e contextos diversos. Num esforço de tradução do discurso jurídico na busca da construção do sentido por meio da narrativa.³⁷⁸

Educar politicamente para a cidadania é, principalmente, educar um sujeito participativo para ser um sujeito crítico, no sentido de coparticipante da democracia. Essa é a verdadeira educação para uma nova cidadania, que é uma postura que precisa ser estimulada. Os direitos e deveres civis e políticos, devem ser trabalhados por meio de valores éticos. É necessário compatibilizar cidadania, política e diversidade, através de princípios éticos. Educar é uma ação que propõe a convivência social, a cidadania e a tomada de consciência política, fazendo de cada sujeito um autor de transformação social. A partir de transformações

³⁷⁷ SMITH, Ruth. *Constituição em Miúdos*. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/514442/001045274_Constituicao_em_miudos.pdf?sequence=8>. Acesso em: 3 fev. 2016. p. 9.

³⁷⁸ *Ibidem*. p. 9.

curriculares na educação básica que ocorreram no Brasil nas últimas décadas e com as mudanças no ensino através de discussões pelos estudiosos da educação, novos paradigmas propõem uma formação ampla dos indivíduos por meio da escola e a adequação dos conteúdos para uma construção crítico-reflexiva dos alunos diante da dinâmica mundial.³⁷⁹ E nada melhor para isso, como as Escolas do Legislativo, que promovem debates e construção de conhecimento e pensamento para os jovens integrantes, pois nada melhor para exercer a cidadania democrática que a sua vivência.

Em fim, esses exemplos comprovam como que é através do diálogo que os homens se descobrem como sujeitos ativos, podendo agir para a transformação de sua realidade em colaboração com o oprimido, e que a consciência crítica faz com que os cidadãos tenham a capacidade de reconhecer e lutar contra a realidade opressora. O processo educativo torna-se uma tarefa na qual, educador e educando, ou liderança e povo, sejam ambos sujeitos desse processo, sendo capazes de entendê-lo, de conhecê-lo, mas também de recriá-lo de forma crítica. Um cidadão ativo reivindica seus direitos e cria espaços sociais para se conquistar novos direitos exercendo, assim, a cidadania ativa e democrática.

³⁷⁹ MACEDO, Maria do Carmo Freitas; TELLES, Beatriz Marcos; SILVESTRE, Ana Carolina Faria; FRANCO, Monica Fonseca. *Educação Cidadã: desafio interdisciplinar*. Interdisciplinaridade / Grupo de Estudos e Pesquisa em Interdisciplinaridade (GEPI) – Educação: Currículo – Linha de Pesquisa: Interdisciplinaridade – v. 1, n. 3 (out. 2013) – São Paulo: PUCSP, 2013. Periodicidade semestral. p. 52.

CONCLUSÃO

Ao longo do presente trabalho, buscou-se analisar a educação como direito fundamental social previsto na Constituição Federal de 1988 e sua correlação com os institutos cidadania e democracia, para assim, perceber como a contribuição da educação cidadã busca suprir os déficits de cidadania que a sociedade brasileira possui.

A partir do estudo histórico do direito à educação no Brasil, desde o período colonial, com a chegada dos portugueses e da Companhia de Jesus às terras brasileiras, à Constituição vigente no país, a Constituição Federal de 1988. Para tanto, passou-se pelos períodos da história política brasileira que são intimamente ligados à história jurídica, sendo que cada período da experiência política teve sua respectiva Constituição. Dessa forma, ficou claro que a história da educação no Brasil é marcada por períodos de grandes conquistas e avanços no sentido da cidadania, mas também por períodos de retrocesso social com perdas de garantias e enfraquecimento das instituições de ensino, como nos períodos ditatoriais, ilustrado pela Constituição de 1969 (Emenda nº 1 à Constituição de 1967). O que acarretou na regulamentação do direito social à educação como é hoje na Constituição de 1988, tendo a educação como direito de todos e dever do Estado e da família a qual será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, do preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Avançou-se, pois, nos estudos sobre a cidadania, que é um objetivo específico da educação, bem como, e principalmente, um fundamento do Estado Democrático de Direito. Essa análise foi feita primeiramente com a construção de um conceito de cidadania, demonstrando que hoje se considera seu sentido mais amplo, englobando os direitos civis, políticos e sociais, partindo, então para sua contextualização nas Constituições brasileiras e na atual Constituição de 1988, que foi a primeira Constituição do Brasil a elencar como fundamento do Estado Democrático de Direitos a cidadania. Assim, se tem a cidadania hoje como um conceito que engloba tanto os direitos políticos como os civis e sociais. Dessa forma, o indivíduo tem através do direito à cidadania direitos políticos, civis e sociais garantidos. Da mesma forma que o exercício dessa não se resume ao direito de voto, mas também, à ampla participação do cidadão na vida política, podendo debater sobre questões comuns da vida em sociedade.

Por fim, com o último capítulo, fez-se uma correlação entre os institutos educação, cidadania e democracia, sendo a educação um meio para a formação da cidadania democrática. Passou-se por uma breve análise dos processos dialógicos de Paulo Freire para, então, chegarmos à ideia de que os espaços públicos de debates e discussões são imprescindíveis para a formação da cidadania ativa dos cidadãos, e, dessa forma, destacaram-se iniciativas como as Escolas do Legislativo.

Os processos dialógicos são um conceito de Paulo Freire onde se estabelece que a educação acontecerá na medida em que as práticas forem baseadas no diálogo e na participação dos indivíduos enquanto sujeitos políticos, posicionando-se contra toda submissão e passividade, propondo que essas práticas estejam voltadas para a tomada de decisões, dessa forma, a educação nas cidades se dará enquanto prática social e assim todos os ambientes participativos serão, em potencial, palco de educação e desenvolvimento para a cidadania.

Como ilustrações que confirmam tal pensamento temos a Câmara Mirim e a Constituição em Miúdos, desenvolvidos na Escola do Legislativo Professor Rômulo Coelho da Câmara Municipal de Pouso Alegre – MG, corroborando que os processos dialógicos, ou seja, através do diálogo entre os indivíduos pertencentes a uma sociedade, que os homens se descubrem como sujeitos ativos, podendo agir para a transformação de sua realidade.

Por fim, esse trabalho atingiu seus objetivos ao analisar a educação como direito fundamental social previsto na Constituição Federal de 1988 aplicados no ensino escolar como contribuição para a formação de cidadãos ativos na sociedade e para o aperfeiçoamento da cidadania. Analisamos como a educação é fundamental para a criação de cidadãos críticos.

A educação para a cidadania não pode ser apenas uma transmissora de informações, na qual o indivíduo tenha conhecimento de seus direitos e deveres, mas sim, deve levar em conta os espaços de vivência dos procedimentos de igualdade e solidariedade, tendo em vista o exercício reivindicatório e de reflexão dialógica sobre as demandas necessárias para a melhora nas condições da vida em sociedade.

Assim, essa concepção de educação cidadã que é a educação buscada nos ditames constitucionais, especificamente no artigo 205 da Constituição de 1988, pois a garantia de que a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família, a qual será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade visando ao preparo para a cidadania, não será

efetiva com a educação escolar garantida pelo Estado hoje, a busca pelo aperfeiçoamento da cidadania deve ter como principal meio a busca de uma educação política e democrática, criando oportunidades para a formação crítica dos cidadãos, buscando a formação de cidadãos ativos e propiciando a educação de governados que um dia poderão ser governantes.

Dessa forma, faz-se necessário, para atingir a conscientização, um ambiente social que oportunize as discussões, análises críticas e o conhecimento da realidade, tornando o indivíduo responsável pelo seu ambiente e por suas decisões, comprometendo-se, assim, com a comunidade em que está inserido. Dessa maneira, temos a ação social gerando a conscientização. As decisões devem ser tomadas junto com o povo e nunca para ou sobre o povo.

REFERÊNCIAS

ARROYO, Miguel. *Educação e exclusão da cidadania*; in: BUFFA, Ester (org), Educação e Cidadania – quem educa o cidadão? São Pauo: Cortez. 2003.

Associação Brasileira das Escolas do Legislativo e de Contas – ABEL. Disponível em: <<http://www.portalabel.org.br/a-abel>>. Acesso em: 23 fev. 2016.

ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2. ed, São Paulo: Malheiros, 2001.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 37. ed. São Paulo: Globo, 1997.

BARROS, Roque Spencer Maciel de (org.). *Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. São Paulo: Pioneira. 1960.

BENEVIDES, Maria Victoria. Democracia e cidadania. In: VILLAS-BOAS, Renata (org), *Participação popular nos governos locais*. São Paulo: Pólis, 1994.

BENEVIDES, Maria Victoria. Educar para a democracia. *Revista Lua Nova*, São Paulo, CEDEC, n. 38, 1996, p. 223-238

Blog Escola do Legislativo de Pouso Alegre. Disponível em: <<http://escolalegislativopousoalegre.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 23 fev. 2016.

BOAVENTURA, Erivaldo M. A educação nos 50 anos da Constituição de 1946. *Revista de informação legislativa*, Brasília, v. 33, n. 132, out./dez. p. 29-35, 1996.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, São Paulo: Malheiros, 1998.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. *O que é Método Paulo Freire*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. *José Sarney: Biografia / Período Presidencial*. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/jose-sarney/biografia-periodo-presidencial>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

BRASIL. Câmara Municipal de Pouso Alegre. *Resolução Municipal Nº 00993/2004*. Disponível em: <<http://consultapousoalegre.siscam.com.br/DetalhesDocumentos.aspx?IdDocumento=44698>>. Acesso em: 3 fev. 2016.

BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil de 25 de Março de 1824*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 19 mai. 2015.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 23 mai. 2015.

CABRAL, Manuel Villaverde. *O exercício da cidadania política em perspectiva histórica (Portugal e Brasil)*. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000100005>. Acesso em 28 de fevereiro de 2016.

CALMON, Pedro. Curso de Direito Constitucional Brasileiro apud MALISKA, Marcos Augusto. *O Direito à Educação e a Constituição*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editos, 2001.

CANIVEZ, Patrice. *Educar o cidadão?* Campinas, São Paulo: Saraiva, 1991

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6 ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CARVALHO, Cassiana Alvina. O multiculturalismo na sociedade (pós)moderna – (re)pensando a cidadania. In: *Ver. Fac. Dir. Sul de Minas*, Pouso Alegre, 27: 23-31, jul/dez. 2008.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CHAUÍ, Marilena. *Convite à filosofia*. São Paulo: Ática, 2012.

CHAUÍ, Marielna. *Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo: Cortez, 1990.

CHIMENTI, Ricardo Cunha et al., *Curso de direito constitucional: de acordo com a Emenda Constitucional n. 45/2004*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

COUTINHO, Carlos Nelson. Cidadania, democracia e educação, in: espaço de construção da cidadania. Séria IDEIAS, n. 24, São Paulo: Fundação para o desenvolvimento da Educação (FDE), 1994.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo*, São Paulo: Cortez, 2000.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 11. ed, São Paulo: Saraiva, 1985.

DE PLACIDO E SILVA, José Oscar, *Vocabulário Jurídico*. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986. v.1.

DEWEY, John. *Liberalismo, liberdade e cultura*. São Paulo: Nacional, 1970.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Direito e cidadania na Constituição Federal. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, Centro de Estudos, n.º 47-48, jan./dez. 1997.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda, *Novo dicionário da língua portuguesa*.

- FERREIRA, Maria Gorete. *Direito à Educação e Política de Acesso ao Ensino Superior: um debate sob a perspectiva dos beneficiários do ProUni*. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós Graduação em Direito da Faculdade de Direito do Sul de Minas – FDSM, Pouso Alegre, 2014.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 29 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- FREIRE, Paulo. *Educação como prática da liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- FREIRE, Paulo. *Política e educação: ensaios*. São Paulo: Cortez, 2003.
- FULTEL DE COULANGES, Numa Denis. *A cidade antiga*. Tradução de Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- GARCIA, Maria, *Desobediência civil: direito fundamental*. 2. ed. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- GADOTTI, Moacir. *Perspectivas Atuais da Educação*. Porto Alegre: Artmed, 2000.
- GIMENO SACRISTÁN, José. *A educação obrigatória: seu sentido educativo social*. Trad. Jussara Rodrigues. Porto Alegre: Artmed, 2001.
- GIMENO SACRISTÁN, José. *Educar e conviver na cultura global: as exigências da cidadania*; trad. Ernani Rosa. Porto Alegre: Artmed. 2002.
- GOHN, Maria da Glória. *Movimentos Sociais e Educação*, São Paulo: Cortez, 1994.
- HERKENHOFF, João Batista, Constituinte e Educação apud MALISKA, Marcos Augusto. *O Direito à Educação e a Constituição*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editos, 2001.
- KYMLICKA, Will; NORMAN, Wayne. Return of the Citizen: a survey of recent work on citizenship theory, In: *Ethics*, v. 104, n. 2, 1994.
- LIMA, Licínio C.. *Organização Escolar e Democracia Radical: Paulo Freire e a Governação Democrática da Escola Pública*. São Paulo: Cortez, 2000.
- LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos – um dialogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.
- LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2005.
- MACEDO, Maria do Carmo Freitas; TELLES, Beatriz Marcos; SILVESTRE, Ana Carolina Faria; FRANCO, Monica Fonseca. *Educação Cidadã: desafio interdisciplinar. Interdisciplinaridade / Grupo de Estudos e Pesquisa em Interdisciplinaridade (GEPI) –*

Educação: Currículo – Linha de Pesquisa: Interdisciplinaridade – v. 1, n. 3 (out. 2013) – São Paulo: PUCSP, 2013. Periodicidade semestral.

MAZZILLI, Hugo Nigro, Ministério Público e da defesa do regime democrático. In: MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto; VIGLIAR, José Marcelo Menezes (Coords.). *Ministério Público II - Democracia*. São Paulo: Atlas, 1999.

MALISKA, Marcos Augusto. *O Direito à Educação e a Constituição*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editos, 2001.

MALISKA, Marcos Augusto. Comentário ao artigo 208. In: CANOTILHO, J. J. Gomes *et al* (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINES JÚNIOR, Eduardo. *Educação, Cidadania e Ministério Público – o artigo 205 da Constituição e sua abrangência*. São Paulo: Verbatim. 2013.

MARX, Karl. *O capital*. Volume I. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança, ação popular e ação civil pública*. 11ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Os direitos fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional*. Repertório de Jurisprudência IOB: tributário, constitucional e administrativo, n. 9, 1. quin. Maio 2002.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MORAES, Alexandre de. *Direitos Humanos Fundamentais*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

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

MORIN, Edgar. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. 3ª ed. São Paulo: Cortez; Brasília; UNESCO, 2001.

MORTATTI, Maria Eloísa Velosa. *Gestão democrática como um processo de educação para a cidadania – dissertação – programa de pós graduação em educação, mestrado. Área de concentração: Estado, Sociedade e Educação. Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2006.*

PASSOS, José Joaquim Calmon de. Cidadania tutelada. *Revista de Processo*, São Paulo, Revista dos Tribunais, v. 18, n. 72, p. 124-143, out./dez. 1993.

PELAEZ, Francisco José Contreras. *Derechos sociales: teoria e ideologia*, Madrid: Tecnos: 1994.

PIAGET, Jean. *Para onde vai a educação?* 15. ed. Trad. Ivette Braga. Rio de Janeiro: José Olympio, 2000.

PILETTI, Nelson. *História da Educação no Brasil*. 7. ed. 7. imp. São Paulo: Ática, 2010.

PIMENTA BUENO, José Antônio. *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*, Brasília. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/185600>>. Acesso em: 28 jan. 2016.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcante, *Comentários à Constituição de 1967: com a emenda n. 1, de 1969*, Tomo IV, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1970.

Projeto Constituição na Escola. Disponível em: <<http://www.romario.org/portfolio/all/constituicao-na-escola/>>. Acesso em: 3 fev. 2016.

RANIERI, Nina Beatriz. *Educação Superior, direito e Estado: Na Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96)*. São Paulo: Universidade de São Paulo, Fapesp, 2000.

RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. *Direito Educacional: educação básica e federalismo*. São Paulo: Quartier Latin. 2009.

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. *História da Educação Brasileira – A organização escolar*. 12. ed. São Paulo: Autores Associados, 1993.

RIGAL, Luis. A escola crítico-democrática: uma matéria pendente no limiar do século XXI. In: IMBERNÓN, Francisco (org). *A educação no século XXI – os desafios do futuro imediato*. Trad. Ernani Rosa. 2. ed. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. São Paulo: Nova Cultural, 2003.

SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*, 23 ed. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2015.

SLAIBI FILHO, Nagib, *Direito Constitucional*, Rio de Janeiro: Forense, 2004.

SMITH, Ruth. *Constituição em Miúdos*. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/514442/001045274_Constituicao_em_miudos.pdf?sequence=8>. Acesso em: 3 fev. 2016.

SOUZA, Motauri Ciocchetti. *Direito Educacional*. São Paulo: Verbatim, 2010.

TEIXEIRA, José Horácio Meirelles, *Curso de direito constitucional*. Texto revisado e atualizado por Maria Garcia. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

TELLES, Vera. Sociedade civil, direitos e espaços públicos. In: VILLAS-BOAS, Renata (org), *Participação popular nos governos locais*. São Paulo: Pólis, 1994.

TRINDADE, José Damião de Lima. *Anotações sobre a história social dos direitos humanos*. In: São Paulo (Estado). Procuradoria Geral do Estado. Grupo de Trabalho de Direitos Humanos. *Direitos humanos: construção de liberdade e da igualdade*. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1998.

TOLEDO, Cláudia Mansani Queda. O direito fundamental à educação: uma nova perspectiva para o Estado Democrático de Direito, Tese de Doutorado apresentada ao CPF da Instituição Toledo de Ensino, Bauru/SP, 2012.

TOLEDO, Cláudia Mansani Queda de, TOLEDO, Flávio Euphrásio Carvalho de. Constituição e democracia social: a efetivação da educação como instrumento de redução das desigualdades sociais, in: Direito, educação, ensino e metodologia jurídicos [Recurso eletrônico on-line] organização : CONPEDI/ UNICURITIBA; coordenadores: Horácio Wanderlei Rodrigues, Orides Mezzaroba, Ivan Dias da Motta. – Florianópolis : FUNJAB, 2013.

TURNER, Bryan S., Outline of a Theory of Citizenship, *Sociology*, v. 24, n. 2, 1990.

FICHA CATALOGRÁFICA

C331f Carvalho, Danielle Domingues de.

Educação e a Formação para a Cidadania Democrática/Danielle Domingues de Carvalho. Pouso Alegre – MG:FDSM 2016.
134p.

Orientadora: Profa. Dra. Cláudia Mansani Queda de Toledo.
Dissertação (mestrado) – Faculdade de Direito do Sul de Minas, Mestrado em Direito.

1. Constitucionalismo e Democracia. 2. Cidadania. 3. Educação. 4. Processos Dialógicos. I. Toledo, Cláudia Mansani Queda de. II. Faculdade de Direito do Sul de Minas. Mestrado em Direito. III. Título.

CDU 340