



REGINA CELLI MARCHESINI BERARDI

Os objetivos constitucionais de preparo para o exercício da cidadania ativa em contexto de declínio do cidadão participativo no Estado Democrático de Direito

Dissertação em Ciências Jurídico-Políticas
com menção em Direito Constitucional

Setembro/2014



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

UNIVERSIDADE DE COIMBRA
Faculdade de Direito

2º CICLO DE ESTUDOS EM DIREITO



Os objetivos constitucionais de preparo para o exercício da cidadania ativa em contexto de declínio do cidadão participativo no Estado Democrático de Direito

REGINA CELLI MARCHESINI BERARDI

Dissertação apresentada ao 2º Ciclo de Estudos em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Jurídico-Políticas.

Menção: Direito Constitucional
Orientadora: Professora Doutora Maria Benedita Malaquias Pires Urbano.

COIMBRA - PORTUGAL

2014

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutora Maria Benedita Malaquias Pires Urbano
(Orientadora)

Membro da Banca

Membro da Banca

Aprovada em: _____ / _____ / _____.

“O pior analfabeto é o analfabeto político. Ele não ouve, não fala, nem participa dos acontecimentos políticos. Ele não sabe que o custo de vida, o preço do feijão, do peixe, da farinha, do aluguel, do sapato e do remédio dependem das decisões políticas. O analfabeto político é tão burro que se orgulha e estufa o peito dizendo que odeia a política.”

Bertold Brecht

“Não é possível refazer este país, democratizá-lo, humanizá-lo, torná-lo sério, com adolescentes brincando de matar gente, ofendendo a vida, destruindo o sonho, inviabilizando o amor. Se a educação sozinha não transformar a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda.”

Paulo Freire

AGRADECIMENTOS

Construir um trabalho acadêmico não é tarefa só individual, é fruto de uma ação coletiva e compartilhada. A concretização desta dissertação só foi possível com a participação de muitas pessoas que, em diferentes momentos, sonharam comigo. Cada pedaço desta realização tem o suor, a dedicação e apoio de muitos que me fizeram acreditar que o sonho que se sonha junto não é só um sonho, torna-se realidade. Primeiramente, o agradecimento mais importante: agradeço a Nossa Senhora que sempre passa na minha frente, a Deus e aos anjos e santos que sempre estão olhando por mim e intercedendo a meu favor. Sem essa força divina, principalmente nos momentos mais sozinhos, nenhuma conquista seria possível. Obrigada, meu Deus, porque contigo eu “posso ir muito além de onde estou, porque o seu amor me conduz, me ensina a voar, revigora minhas forças, me levantou quando caí e me deu suas próprias asas para que eu pudesse, com todas as dificuldades a continuar o voo, a subir sem me cansar, ir para frente sem me fatigar”¹.

Agradeço aos meus pais Débora e Antônio, porque sempre acreditaram em mim, me incentivaram a estudar, me ensinaram a lutar pelos sonhos, me transmitiram os valores mais humanos, por toda ajuda financeira e, principalmente, pelo amor incomensurável que vocês têm por mim. A vocês, meus pais queridos, sou eternamente grata por tudo que sou e onde cheguei. Obrigada aos meus irmãos Karina e Toninho, pela amizade sem igual, por trazerem a minha vida sentido, afeto e cor. Agradeço a minha amada e doce avó Regina, pela sua alegria e modo de viver que eu tanto admiro, pelos “mimos”, palavras sempre de otimismo, rezas e abraço sem igual. Obrigada aos meus cunhados e amigos Sandro e Lali, por todo carinho, companheirismo, conversas e alegria que me proporcionam. A minha Tia Cintia, a meus primos mais próximos: Giovanna e Fernando, Leonardo, Manoela e Raul, a Tia Simone e vó Ruth, a minha especial madrinha Carla, por serem parte da minha existência e por todo amor que sempre demonstram por mim. Muito obrigada pela compreensão de todos, ao serem privados em muitos momentos da minha companhia e atenção, e pelo profundo apoio, me estimulando nos momentos mais difíceis. A vocês minha estimada família e aos outros familiares, sou grata por tudo que consegui conquistar e pela felicidade que tenho.

Minha gratidão especial à professora Doutora Maria Benedita Malaquias Urbano, minha orientadora a quem devo não somente a orientação deste trabalho, mas também a confiança e o apoio acadêmico e pessoal que me foi dando ao longo deste percurso. Obrigada por sua

¹ Trecho da música Nas Asas do Senhor de Celina Borges.

dedicação, presteza e zelo para com as correções de meu trabalho, por todos os conhecimentos adquiridos durante as aulas de mestrado. Sem sua EXEMPLAR orientação nada disso seria possível. Um obrigado aos outros professores de mestrado, nomeadamente, o Doutor Fernando Alves Correia, Doutor Mario Reis Marques, Doutora Cláudia Cruz Santos, por todo conhecimento partilhado que muito me acrescentaram e colaboraram para a elaboração desta dissertação. Da mesma forma, quero agradecer aos membros da banca de Qualificação e Defesa de Mestrado, pelos conselhos, sugestões, críticas e interesse em contribuir para o desenvolvimento deste projeto. Agradeço também aos funcionários da Biblioteca da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, em especial, a Fátima, João e Ana, pelo excelente atendimento e por toda prontidão e atenção por todos os meus pedidos, durante as longas triagens bibliográficas.

Obrigada as minhas queridas amigas: Carla, Maria Fernanda, Liana e Lilian, pelo apoio e força de sempre; a minha Zanis, irmã de consideração, pelo zelo e cumplicidade de longa jornada, a Franklis e Helô, por toda amizade construída ao longo desses anos todos, as amigas Ló, Fer, Amanda, Claudinha, Nicole, Camila pela amizade em todos os momentos e que, mesmo longe algumas vezes, sempre torcem por mim.

Agradeço ainda imensamente a tia Vera, tia Regina, madrinha Zilda, Padre Márcio, pessoas abençoadas e de grande coração, anjos dos céus que sempre me incentivaram, me ensinam a cada dia, que rezam e torcem por mim.

Ao meu namorado Márcio, pelo apoio incansável nesse árduo percurso, por toda compreensão, revisão do texto, solicitude e, sobretudo, por me acalmar, motivar, por todo amor, paciência e superações conjuntas.

Por fim, gostaria de dizer que esses anos de mestrado, de muito estudo, esforço e determinação, todas essas pessoas e outras que infelizmente não pude mencionar, mas estão em meu coração, foram primordiais para a realização de mais este sonho e para a minha história. Fica aqui, através de palavras sinceras, um pouco da importância que vocês tiveram, e ainda têm, nesta conquista e a minha sincera gratidão a todos vocês.

ABREVIATURAS

CEFOP - Centro de Formação da Câmara dos Deputados

CIIE - Centro de Investigação e Intervenção Educativas

CNE - Conselho Nacional de Educação

CRB - Constituição da República Brasileira

CRP - Constituição da República Portuguesa

DUDH - Declaração Universal dos Direitos Humanos

DESC- Direitos Económicos, Sociais, Culturais

DLG- Direitos, Liberdades, Garantias

EC – Educação Cívica

EduCiParT – Educação para a Cidadania Participatória em Sociedades em Transição

FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo

FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia

FPCEUP - Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto

IBEAC – Instituto Brasileiro de Estudos e Apoio Comunitário

LDB – Lei de Diretrizes e Bases

LOE - Lei Orgânica de Educação da Espanha

ONG - Organizações não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

SAC-SP – Sistema de Atendimento ao Cidadão

STJ - Superior Tribunal de Justiça

UE – União Europeia

UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

RESUMO

A presente dissertação trata da importância da participação política (como expressão da cidadania) para a democracia e da educação como um dos instrumentos para promover a participação política. Este estudo surge face à preocupação com a apatia e o desinteresse pela participação e pelas coisas públicas, com o escopo de contribuir para a reflexão sobre o papel da educação, sobretudo por meio da educação cívica escolar, na formação do cidadão participativo, condição imprescindível para a sedimentação do regime democrático. A proposta fundamenta-se nas exigências constitucionais de preparo para a cidadania e a participação, as quais tem a cidadania como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Abordar-se-ão os temas de “cidadania”, “participação política”, “democracia” e “educação formal básica”, para discutir se o direito à educação, conforme está garantido nas Constituições Brasileira e Portuguesa, é suficiente e adequado para atingir o objetivo da participação política ou, se é necessária uma educação política específica, que vá além da mera instrução fornecida pelos Estados para a efetiva promoção da cidadania ativa.

Palavras-chave: Cidadania, Participação Política, Democracia, Educação.

ABSTRACT

This dissertation addresses the importance of political participation (as an expression of citizenship) to democracy and education as an instrument for promoting political participation. This study compared the concern arises with the apathy and disinterest in participation and public things, with the aim of contributing to the debate on the role of education, particularly through the school civic education, training, participatory citizen, essential condition for sedimentation of the democratic regime. The proposal is based on the Constitutional requirements of preparation for citizenship and participation, which has citizenship as a cornerstone of a democratic state. Will address up-themes of "citizenship", "political participation", "democracy" and "formal basic education", in order to discuss the right to education, as it is guaranteed in the Brazilian and Portuguese Constitutions, is sufficient and appropriate to achieve the goal of political participation or if a specific political education that goes beyond the mere statement provided by the States for the effective promotion of active citizenship is required.

Keyword: Citizenship, Political Participation, Democracy, Education.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I – CIDADANIA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	13
1. Da condição humana e da coesão social.....	13
2. Concepções republicana e liberal de cidadania e suas implicações práticas.....	17
3. Noções de cidadania: polissemia da palavra “cidadania”, a dificuldade de sua conceituação e seu contexto histórico	20
4. Novas cidadanias	25
4.1. Nova cidadania: Conceito de cidadania ativa e sua ideia de participação.....	26
5. Cidadania sob o enfoque jurídico-constitucional.....	28
5.1. Breves comentários sobre o direito à cidadania na Constituição Brasileira	28
5.2. Noções sobre alguns preceitos constitucionais de “cidadania” na Constituição Portuguesa	33
CAPÍTULO II – A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA PARA O FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA	36
1. Conceito e definições de participação política.....	36
1.1. Participação política segundo a classificação de Bobbio.....	38
1.1.1. Outros modos ou formas de participação e a sua classificação.....	40
1.2. Importância e objetivos da participação política para realização da democracia participativa ou semidireta	42
2. Democracia, participação política e seus fundamentos.....	47
2.1. Apatia política dos cidadãos e a crise no exercício da cidadania	52
3. Os direitos e deveres fundamentais do cidadão: participação política dentro do Estado Democrático de Direito	56
3.1. A participação política na República Democrática Brasileira	61
3.1.1. Alguns comentários sobre os mecanismos de participação ou instrumentos de democracia participativa no Brasil	62
3.2. A participação política na Constituição da República Portuguesa	72

**CAPÍTULO III – O DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE PREPARO
PARA O EXERCÍCIO DA CIDADANIA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO..... 82**

4.	A importância social e política da educação pública como preparação para cidadania.....	82
4.1.	Previsão Constitucional e Legislação Portuguesa	85
4.2.	Previsão Constitucional e Legislação Brasileira.....	91
5.	O direito à educação em algumas Constituições de países da Europa	96
5.1.	Algumas apreciações críticas sobre o direito à educação básica nas Constituições Europeias e Latinas.....	99
6.	A importância da educação política para o exercício da cidadania	101
6.1.	Educação cívica escolar como via para a construção do cidadão participativo	103
7.	O preparo para o exercício da cidadania na Constituição e na Lei de Diretrizes e Bases da educação brasileira.....	109
8.	O preparo para o exercício da cidadania na Constituição e na Lei de Bases do Sistema Educativo português.....	112
8.1.	Cidadania democrática e políticas educativas na Europa	117
9.	O sentido da exigência constitucional de preparo para o exercício da cidadania pela via da educação básica	120
10.	O direito à educação como um direito habilitante para o exercício da participação política e aprimoramento da democracia.....	124
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	126
	Referências Bibliográficas	133
	Sites Consultados	145

INTRODUÇÃO

Toda sociedade partilha valores e projetos comuns com o objetivo de criar, entre as pessoas, vínculos sociais e uma coesão social². Pode-se identificar aqui a relevância da ideia, pois se tornou recorrente a preocupação quanto à apatia política e ao desinteresse por parte dos cidadãos pelas coisas públicas e sociais. Assim sendo, apesar de as Constituições proclamarem os cidadãos à vida pública por meio de uma democracia pluralista, representativa e participativa, a realidade expõe outros cenários. Por isso, refletir-se-á aqui sobre o problema do déficit cívico e da falta de confiança nas instituições democráticas, presente tanto na sociedade brasileira como na portuguesa. Tal conjectura fundamenta-se, sobretudo, no fato de estar a cultura democrática muito limitada, sendo a elitização dos direitos uma das características mais acentuadas da sociedade contemporânea.

A prossecução da equidade, da coesão social e dos valores democráticos constitui uma prioridade política que, nos últimos anos, tem vindo a adquirir crescente importância em nível internacional. Uma das suas principais exigências é a de que os cidadãos, principalmente os jovens, sejam incentivados a participar ativamente na vida política. É neste cenário que vários documentos políticos relevantes reconheceram a importância de promover a cidadania ativa, a qual passou a ser, por isso, um dos principais objetivos dos sistemas educativos do mundo. Para chegar a tal concepção, este estudo abordará os temas de “cidadania”, “participação política”, “educação” e “democracia”, a fim de demonstrar a importância desses temas para o pleno desenvolvimento da personalidade humana, consolidado em uma democracia ética, para que com o conhecimento das exigências constitucionais, haja o efetivo preparo para o exercício da cidadania expressada pela participação política.

Para discutir o tema utilizaram-se, ao longo do texto, as ordens jurídicas portuguesa e brasileira como referências principais, através de uma pesquisa bibliográfica e documental em obras clássicas e contemporâneas,

² A educação define-se como veículo de culturas e de valores, como construção de um espaço de socialização, e como caminho de preparação de um projeto comum. (DELORS, 1998, p.48).

tanto específicas da área do direito, quanto de educação, ciência política e áreas afins. Feitas essas considerações, o foco principal deste trabalho é de contribuir com a discussão sobre a importância da educação política no processo de formação da cidadania ativa e no fortalecimento da democracia.

Como forma de análise sobre a problemática, abordar-se-á no primeiro capítulo, primeiramente, uma noção sobre a natureza humana e a necessidade de coesão social, passando após para o estudo da cidadania, com seus diferentes conceitos e sua dificuldade de conceituação. Estabelecidas as noções de cidadania, o segundo capítulo tem por escopo abordar as principais considerações sobre o instituto da participação política, estudando seus conceitos, multiplicidade de definições, formas de classificação, o problema da apatia política, e, sobretudo, discorrer sobre alguns mecanismos constitucionais que garantem ao cidadão uma participação mais efetiva *na res publica*.

Mas o ponto-chave da pesquisa, certamente, foi o desenvolvimento da perspectiva de uma educação voltada para a cidadania, tendo em vista a possibilidade de utilizá-la como eficaz instrumento de consciência política e emancipação social, necessária à efetivação da democracia. Consubstanciado nisso, vários dispositivos presentes nas Constituições Portuguesa e Brasileira, bem como garantidos em documentos internacionais, enunciam e fundamentam a difusão e a promoção do princípio democrático como fundamento do Estado, tornando-se o conteúdo nuclear do direito à educação.

Assim, o presente estudo propõe uma análise constitucional dos objetivos educacionais de participação política e sobre as competências essenciais de aprendizagem ao longo da vida, para que os jovens sejam ajudados a desenvolver competências sociais e cívicas definidas em termos de conhecimentos, aptidões e atitudes ao longo do seu percurso escolar. A relevância social desta pesquisa está na necessidade de alcançar uma sociedade mais comprometida com as questões públicas que atualmente é composta por uma parcela de cidadãos inativos que aceitam passivamente as injustiças, a corrupção e a miserabilidade.

Eivada desse sentimento de proatividade, de envolvimento social, consciente e preocupada com a necessidade urgente da construção de uma democracia sólida, é que surge o interesse pelo tema.

*A democracia é o governo do povo,
pelo povo, para o povo.*

Abraham Lincoln

1. Da condição humana e da coesão social

Quando se aborda o tema da cidadania, se está primeiramente tratando de uma questão própria da condição da existência dos homens. O cidadão existe num meio histórico, social, econômico, cultural, político que partilhando valores visa a garantir a coesão social. Sua existência vai se configurando a partir desses contextos, surgindo a necessidade de ele ser preparado para interagir com outros homens, instituições ou locais que partilham dessas mesmas condições.

O homem é o único ser da natureza capaz de pensar suas ações, aprender com elas e aprimorá-las. No homem, verifica-se uma tendência para agrupar-se, associar-se, porque assim ele se sente mais como ser humano. Ele depende de outros seres humanos e de interações sociais para se inserir no mundo e para poder identificar-se como ser humano, com consciência de si próprio. Corroborando esse entendimento, Paulo Freire afirma que “somos seres inacabados, sem instintos, sem programação biológica prévia”³, ou seja, somos seres históricos incompletos, inacabados, seres do mundo, e, portanto, acredita que somente com a consciência de dignidade e dos direitos é que se pode compreender a realidade em que se vive e a qual se deseja transformar.

Dessa maneira, os hábitos, os valores e a maneira de organização social não são dados de forma prévia pela natureza e os “indivíduos não tidos como pré-existentes à sociedade, é no contexto social que eles se tornam quem são”⁴. Assim, são frutos de uma construção histórica e transmitidos às gerações vindouras por meio da educação.

Existir como cidadão numa sociedade concreta e determinada é, então, poder compartilhar também dos bens materiais, compartilhar dos bens

³ FREIRE, 1987, p. 42.

⁴ URBANO, 2007, p.527.

simbólicos e dos bens sociais. É neste contexto que se pode afirmar que entre os objetivos da educação estão a socialização e a transmissão dos conhecimentos, valores e regras fundamentais da cultura de uma sociedade.

Faz-se importante mencionar rapidamente as teorias quanto à origem das sociedades para compreender qual a função do indivíduo na sociedade e no Estado, pois elas repercutem no próprio funcionamento e sobrevivência do Estado Democrático de Direito. Desta maneira, existem vertentes favoráveis à noção de sociedade natural, decorrente da própria natureza humana, as quais partilham do entendimento de que o homem aceita de forma voluntária e de maneira imprescindível as limitações da liberdade impostas pela vida social.

Com base nessa visão da sociedade natural, tem como explicação básica a condição do homem de ser sociável e da dependência natural de uns para com os outros. Essa questão se fundamenta na afirmação de Aristóteles de que “o homem é naturalmente um animal político”⁵. Segundo Aristóteles, somente uma pessoa de natureza vil ou superior ao homem buscaria viver isolado dos outros homens sem que a isso fosse coagido e alegava ainda que a diferença dos homens para com os outros animais é que os primeiros possuem razão, possuem sentimentos de bem e mal, justo e injusto, e os últimos são agrupamentos constituídos pelo instinto.

Robert Dahl, ao abordar a natureza da *polis* para os atenienses, afirma que segundo eles, ainda que exista um bom homem fora da *polis*, é claro que, “sem repartir a vida na pólis, ninguém poderia jamais desenvolver ou exercitar as virtudes e qualidades que distinguem os homens dos animais”⁶. No seu entender, os atenienses somente por meio da associação com os outros poderiam ter a esperança de se tornarem plenamente humanos. Em outras palavras, “a associação mais importante na qual cada um de nós vive, cresce e amadurece é, naturalmente a cidade. E assim é para todos, pois é da nossa natureza sermos sociais”⁷.

Assim sendo, para aqueles que partilham da posição baseada no fundamento natural da sociedade, há a necessidade de cooperação entre os seus membros, acreditando no impulso natural que os tornaria dependentes da

⁵ ARISTÓTOLES, *A Política*. ed., de Ouro. Rio de Janeiro, 1995. I. 9.

⁶ DAHL, 2012, p.20

⁷ *Idem*, p.20.

vida social. Sob outra perspectiva, há aqueles que negam o impulso natural e afirmam que só a vontade humana justifica a existência da sociedade, em outras palavras, sustentam que a sociedade é produto de um acordo de vontades, por meio de um contrato social.

Sem o intuito de aprofundar no estudo dessas teorias e dando um salto histórico das sociedades simples dos tempos remotos até as sociedades pluralistas e complexas atuais, pode-se afirmar que há elementos presentes em todas as sociedades, qual seja, uma finalidade ou valor social⁸.

Um dos objetivos da instituição escolar é educar de acordo com essas finalidades e valores das sociedades, todavia, conforme atenta Castoriadis há presença de uma anomalia do processo da formação humana (paideia), abandonada em face de um processo de escolarização voltado para um modo de vida heterônomo e moldada, por exemplo, no individualismo, na sociedade do consumo, educação para o mercado, privatização do ser humano, conformismo exarcebado. Segundo o autor, conseqüentemente, o homem privatizado não possui condições de interrogar o real e de viver qualquer projeto de vida coletivo⁹.

Diante disso, é possível verificar que atualmente em alguns grandes centros urbanos há ausência de uma “ética grupal”, faltam oportunidades de progresso e meios de satisfação das necessidades básicas das pessoas. A lógica estrutural desses lugares é a de recusar uma “atitude ética universalista”. Segundo Cortina: *vivimos-esto es innegable en una Aldea Global, que ha dejado chiquitos a los Estados-nación y requiere para sus problemas soluciones globales*¹⁰. Uma das formas de buscar corrigir essa carência de adesão dos membros de uma comunidade é incutir-lhes o sentimento de pertença, como sujeitos de uma sociedade justa. Isso porque,

⁸ Sobre a finalidade social os autores partilham de duas teorias. Os deterministas dizem que o homem está submetido, inevitavelmente, a uma série de leis naturais, sujeitas ao princípio da causalidade. Para eles não há um objetivo a atingir, havendo uma sucessão natural de fatos, que o homem não pode interromper. Já os finalistas sustentam que há uma finalidade social, livremente escolhida pelos homens. Essa finalidade deverá ser um valor, um bem, que todos considerem, isto é, o bem comum. (DALLARI, 2005, pp.22-23)

⁹ FERREIRA, CASTORIADIS, Cornelius. As encruzilhadas do labirinto II: os domínios do homem. São Paulo: Paz e Terra, 2002a., p. 334 *apud* FERREIRA, Evandson Paiva. *Paidéia democrática: da heteronomia à autonomia do agir ético – uma interrogação sobre o pensamento de cornelius castoriadis.* p.4, Disponível em: http://anaisdosimposio.fe.ufg.br/up/248/o/1.2.__30_.pdf. Acesso em 01/10/2014.

¹⁰ CORTINA, 1997. p.260.

segundo a mesma autora, todos são vítimas de uma mesma crise, corresponsáveis pelo enfraquecimento do tecido social¹¹.

Ainda na visão de Cortina:

Sólo la persona que se siente miembro de una comunidad concreta, que propone una forma de vida determinada; sólo quien se sabe reconocido por una comunidad de este tipo como uno de los suyos y cobra su propia identidad como miembro de ella, puede sentirse motivada para integrarse activamente en ella. (CORTINA, 1997, p.330)

Diante dos fatos explanados pela autora, percebe-se a importância da comunidade garantir a sua própria continuidade e seus valores comuns, estampados na ideia de pertença. *Não há mais espaço para a escassez de vínculo entre pessoas e grupos, a ausência de percepção global conduz ao empobrecimento da responsabilidade, aumentando a tendência de que cada um seja responsável somente por sua tarefa específica*¹². Para garantir efetivamente os direitos fundamentais, a participação política e a solidificação do regime democrático de direito, é preciso, primeiramente, reforçar nos indivíduos o sentimento de pertença a uma comunidade, na qual estes possam se responsabilizar em conjunto, conscientes de que todos são responsáveis pela construção da paz social. Nesse sentido, João Carlos Loureiro faz uma crítica sobre a falta de colaboração de todos e considera que “a enfermidade não se limita aos dirigentes, mas espelha-se também numa doença de cidadania”. Adverte o autor que em sociedades demasiadamente complexas, “um conjunto de bens só pode ser protegido e promovido eficazmente com a colaboração de todos”¹³.

Desta maneira, deve existir a colaboração do Estado para a reordenação de políticas públicas e políticas educacionais que preparem efetivamente o indivíduo para o exercício da cidadania, não o qualificando de “Estado salvador”, mas sim que ele em conjunto com a sociedade civil crie ou melhore a efetividade dos mecanismos para a associação voluntária dos cidadãos e para os instrumentos voltados à participação popular, a fim de promover a coesão social e atingir o *status* de participação democrática.

¹¹ *Idem*, p.29.

¹² MORIN, 2000, p.106.

¹³ LOUREIRO, 2010, p.21

2. Concepções republicana e liberal de cidadania e suas implicações práticas

Na história do pensamento ocidental, vêm aparecendo diversas formas de entender a cidadania, quase todas elas resumíveis, sobretudo pela doutrina americana, a duas matrizes, nomeadamente, a matriz republicana e a liberal-individualista¹⁴. Há autores que defendem que o pensamento republicano concebe Aristóteles como seu fundador, e, assim, possui raízes gregas. Por outro lado, parte da doutrina sustenta que o liberalismo se molda na tradição romana.

Ser cidadão na *polis* ou comunidade política era ser um participante ativo nos assuntos e decisões da cidade, era ser participante nas inúmeras atividades políticas e judiciais, em que as assembleias (seja elas deliberantes-*Bulé* e *Ekklesia*, seja elas judiciárias como o Areópago) realizavam a escolha de diversos cargos por eleições ou por meio de sorteio, como no caso das magistraturas.

Mas o pensamento republicano não ficou atado à Atenas de Péricles, tendo se adaptado à modernidade. A ênfase inicialmente colocada pelo pensamento republicano na promoção da cidadania como prática e na virtude cívica dos governantes (não bastava ao homem ser um cidadão, tinha de ser um bom cidadão), ideias às quais andava associado um conjunto extenso de obrigações sociocomunitárias, foi moderadamente atenuada pela afirmação, em setecentos, do conceito de liberdade (sobretudo como liberdade negativa), ideia fundamental da política moderna¹⁵.

Quanto à liberdade dos antigos, Constant assim a definiu:

“(...) consistia em exercer coletiva, mas diretamente, várias partes da soberania interna, em deliberar na praça pública sobre a guerra e a paz, em concluir com os estrangeiros tratados de aliança, em votar as leis, em pronunciar julgamentos, em examinar as contas, os atos, a gestão dos magistrados; em fazê-los comparecer diante de todo um povo, em acusá-los de delitos, em condená-los ou em absolvê-los; mas, ao mesmo tempo que consistia nisso o que os antigos chamavam liberdade, eles admitiam, como compatível com ela, a submissão completa do indivíduo à autoridade do todo. Não

¹⁴ Para uma visão comparada entre os dois modelos v., OLDFIELD, 1990, pp. 177-187.

¹⁵ URBANO, 2007, pp. 524-525.

encontrareis entre eles quase nenhum dos privilégios que vemos fazer parte da liberdade entre os modernos. Todas as ações privadas estão sujeitas a severa vigilância. Nada é concedido à independência individual, nem mesmo no que se refere à religião. A faculdade de escolher seu culto, faculdade que consideramos como um de nossos mais preciosos direitos, teria parecido um crime e um sacrilégio para os antigos. Nas coisas que nos parecem mais insignificantes, a autoridade do corpo social interpunha-se e restringia a vontade dos indivíduos. Assim, entre os antigos, o indivíduo, quase sempre soberano nas questões públicas, é escravo em todos seus assuntos privados. Como cidadão, ele decide sobre a paz e a guerra; como particular, permanece limitado(...); Entre os modernos, ao contrário, o indivíduo, independente na vida privada, mesmo nos Estados mais livres, só é soberano em aparência. Sua soberania é restrita, quase sempre interrompida(...)"¹⁶.

Contudo, não será foco deste adentrar o estudo comparativo entre à liberdade dos antigos e dos modernos nem quanto as particularidades dessas duas tradicionais matrizes, restringindo esta pesquisa a uma simples distinção prática da adoção de uma ou de outra matriz. Na feliz síntese de Urbano: *O pensamento republicano parte da ideia de que a comunidade política é homogênea, no sentido de que os seus membros partilham idênticos valores, idênticos deveres, obrigações e responsabilidades, em suma, partilham um idêntico modo de vida. Os cidadãos são indivíduos responsáveis e comprometidos uns com os outros. Trata-se de uma visão mais humanista e mais moralmente condicionadora, que apela a valores como abertura e inclusão*¹⁷.

Para essa matriz, a comunidade é essencial para o desenvolvimento da liberdade pessoal, e a cidadania é uma prática que possui a participação na vida política, a educação cívica e o serviço à comunidade como condições mínimas para sua efetivação¹⁸. Neste contexto, o modelo de cidadania, sob a ótica do republicanismo cívico, considera a cidadania como prática, na qual se observam as regras e limites sob uma forma de responsabilidade partilhada, identificando a comunidade à qual pertencem e aprendendo as práticas que a sociedade impõe.

Essa responsabilidade partilhada, de acordo com Paula Veiga, citando Mark Bovens, pode ser traduzida em responsabilidade passiva (*accountability* ou dever de prestar contas em português) e *responsabilidade ativa que possui*

¹⁶ CONSTANT, 1985, p.1-2.

¹⁷ URBANO, 2007, 529-530.

¹⁸ OLDFIELD, 1990, p.186.

*entre uns dos seus sentidos a responsabilidade cívica como a lealdade em relação aos outros cidadãos e em relação às instituições do Estado Constitucional Democrático de Direito.*¹⁹

Já para a visão liberal, os membros da comunidade estão mais preocupados e comprometidos com assuntos particulares, como família, amigos, trabalho²⁰ (comunidade política heterogênea) do que propriamente com política e, sendo a participação na vida política voluntária, se assim for a intenção do cidadão, as suas obrigações não ultrapassam esses círculos privados²¹.

Consequentemente, essa concepção de cidadania não cria elos sociais “para além daqueles que resultem de contrato”²², havendo uma nítida cisão de funções, dando margem para uma profissionalização da política e da governação por políticos, restando aos cidadãos o deleite passivo da proteção estadual²³. Em síntese, a cidadania liberal, no seu molde clássico, concebe o cidadão em cidadão passivo, ou seja, aquele que é titular de direitos civis e deve ser preservado da intromissão do Estado em sua vida privada, bem como cidadão ativo, que somado àquelas garantias é titular de uma participação política e de direitos políticos mediados pelo sistema representativo²⁴.

Na busca pela definição do conceito de cidadania, há autores que embora conscientes da dificuldade que a ideia de combinação gera procuram conciliar os elementos das duas matrizes com o objetivo de elaborar uma nova teoria sobre a cidadania²⁵. Por fim, Collins salienta que: *Esses autores propõem uma mudança de direção do liberalismo para uma direção aristotélica*

¹⁹ BOVENS *apud* VEIGA, 2006, p.409.

²⁰ Nesse sentido, Adela Cortina proclama que antes de ser o homem um animal político ele é um animal social que está envolvido em vários clãs sociais, família, vizinhos, religião, amigos, trabalho, sendo a política uma dessas esferas sociais (CORTINA, 2001, p. 33).

²¹ URBANO, 2007, p. 530.

²² CORTINA, 2001. p. 30.

²³ WALZER, 1996, pp.16-17.

²⁴ FURTADO, 2010. p.67.

²⁵ A filósofa política Chantal Mouffe busca respostas para uma cidadania moderna que seja capaz de absorver as conquistas liberais e as críticas comunitaristas. A relevância do dissenso numa sociedade democrática é chamada pela autora de Pluralismo Agonístico. Defende a ideia de adversário e sustenta que enquanto tal relação existe não há eliminação, mas sim respeito em face de impossibilidade de erradicação do antagonismo. Desta forma, enfatiza que o que é importante é recuperar “as noções de virtude cívica, vida pública, bem comum e comunidade política que foram abandonados pelo liberalismo, mas tem de ser reformuladas de forma a torná-las compatíveis com a defesa da liberdade individual”. (MOUFFE, 1996, p.151).

*em que haja a junção dos valores da participação política da virtude cívica, unidos com os princípios da liberdade e igualdade*²⁶.

3. Noções de cidadania: polissemia da palavra “cidadania”, a dificuldade de sua conceituação e seu contexto histórico

A palavra “cidadania” nos tempos atuais possui diversos significados, não é uma definição estática, mas um conceito histórico, cujo sentido varia no tempo, no espaço e se altera de acordo com o regime jurídico do país.

Seu conceito é complexo e amplamente discutido²⁷, trata-se de um vocábulo polissêmico que de acordo com o enfoque que se pretenda dar, pode corresponder: ao mero vínculo jurídico de um indivíduo a um Estado-nação consubstanciado à ideia de nacionalidade;²⁸ a condição da pessoa que é titular de direitos políticos; condição daquele que possui direitos sociais, econômicos e culturais a serem exigidos face ao Estado; a condição do indivíduo que possui deveres em virtude de pertencer a um corpo político, como, por exemplo, ocorre com a fiscalização do poder público.

²⁶ COLLINS, 2006, pp.1-2.

²⁷ É importante dizer que só o conceito de “cidadania” e a dificuldade de sua natureza linguística já demandariam uma dissertação. O jornalista brasileiro Roberto Pompeu de Toledo em seu texto “por favor, sem essa de cidadania”, apresenta o problema desse esvaziamento semântico da palavra. Segue um trecho irônico de sua crítica: “(...) O opositor enche a boca e denuncia o desrespeito à “cidadania”, a governista estufa o peito e reitera o compromisso com a “cidadania”. A ONG, do alto de sua neutralidade, convida à adesão à causa da “cidadania”. É a palavra mais pomposa em circulação no território nacional. Frequentemente se faz acompanhar de “resgate” – “resgate da cidadania”, está em um entre dois temas de redação nos vestibulares: “cidadania e sociedade”, “cidadania e educação”, “cidadania e...É sempre cidadania e alguma coisa. Também é muito cotada para título de conferências e seminários. Acharam bonita, caiu no gosto (...). A palavra partiu-se em mil significados, o que equivale a dizer que não tem mais nenhum (...). Disponível em: http://issuu.com/avallon_azevedo/docs/gazeta_regional_caieiras_-_edi_o_181_-fechado. Acesso em 15/03/2014.

²⁸ Sobre a necessidade de mudança do fundamento da cidadania, Liszt Vieira se posiciona no sentido de que a ideia de cidadania não pode mais ser ligada exclusivamente à ideia de Estado nacional, pois: a) os direitos humanos no plano internacional não estão circunscritos a uma proteção restrita ao Estado-nação; b) as migrações em massa e a multiplicação de refugiados modificam a composição da população que se torna heterogênea; c) a globalização acelera e aumenta as conexões globais e regionais. Nesse sentido, o autor advoga que a cidadania embasada na nacionalidade tornou-se um entrave à igualdade, à liberdade das pessoas, sugerindo que o fundamento da cidadania seja o local de residência e não mais a nacionalidade. (VIEIRA, 2001, p.34).

Segundo definição do dicionário técnico-jurídico, corresponde à “qualidade de cidadão, pessoa que está no gozo de seus direitos e deveres civis e políticos garantidos pela Constituição”²⁹.

Casalta Nabais define cidadania como: “a qualidade dos indivíduos que, enquanto membros ativos e passivos de um Estado-nação, são titulares ou destinatários de um determinado número de direitos e deveres universais e, por conseguinte, detentores de um específico nível de igualdade”³⁰.

Nesse sentido, Casalta Nabais menciona três elementos constitutivos da cidadania: “a) a titularidade de um determinado número de direitos e deveres numa dada sociedade determinada; b) a pertença a uma específica comunidade política (normalmente o Estado), frequentemente vinculada à noção de nacionalidade; e c) a capacidade de contribuir para a vida pública dessa comunidade por meio da participação”³¹.

Na tentativa de encontrar um conceito de cidadania, traça-se, a seguir, uma breve história da cidadania, todavia, mesmo sabendo que esse trajeto não é fácil e nem linear, é preciso apontar um ponto de partida, entre eles transporta-se à Grécia Antiga dos séculos VII-VIII a.C e seguintes, sabendo que nas cidades-Estado ou *polis* que se estabeleceu o ponto inicial do conceito de cidadania.

A condição de cidadão na cidade-Estado, mesmo levando em consideração a democracia de Atenas, era usufruída por poucos, com a exclusão dos escravos, estrangeiros³², sabendo que as mulheres também ficavam de fora das deliberações políticas. Era considerada uma espécie de democracia direta, sua estruturação dependia da manutenção de uma rígida hierarquia social, com baixíssima mobilidade, onde se negava o direito à participação a uma parcela considerável de indivíduos.

Dessa forma, a cidadania correspondia à plenitude do indivíduo, através de sua realização pública, qual seja, o poder de deliberar em

²⁹ GUIMARÃES, 2014, p. 189.

³⁰ NABAIS, 2006, p.637. Para uma análise sobre a ideia de cidadania solidária e o papel do direito fiscal como instrumento da cidadania v., mesma obra pp.642 e ss.

³¹ NABAIS, 2006, p.638.

³² A condição econômica do cidadão restringia o exercício de cidadania sendo certo que apenas alguns possuíam riqueza o bastante para viver sem maiores preocupações e, portanto, com disponibilidade de gastar horas e horas em conversas, debates. Essa barreira coincidia com o *status* de escravo e estrangeiro, haja vista que eles que sustentavam a economia da cidade antiga.

assembleia o destino comum da sociedade. Imperioso dizer que o conceito de cidadania era visto como a aptidão do indivíduo à participação política³³. Todavia, a participação dos cidadãos não se restringia às reuniões da Assembleia. Ela também abrangia uma participação ativa na administração da cidade, “era quase certo que cada cidadão ocuparia algum cargo público durante um ano, e vários desses tornar-se-iam membros do importantíssimo Conselho dos Quinhentos”³⁴. Em síntese, cidadão era o *status* daquele indivíduo autorizado a participar das decisões da *polis*.

Sob outra perspectiva, diferentemente do que se costuma afirmar acerca do modelo grego, Adela Cortina critica as noções tradicionais de cidadania presentes na Antiguidade grega, alegando que a noção originária de cidadania muito provavelmente constituiu um mito³⁵, dizendo que as sociedades antigas apresentavam sinais de corrupção e apatia.

Com efeito, sem o intuito de prolongar o debate sobre esses pontos de vista, salienta-se que o conceito de cidadania também esteve presente na civilização romana, estando associado à sujeição individual a um dado estatuto legal. A partir dessa perspectiva, “*a civitas é definida como a aglomeração humana na qual existe o respeito e o consentimento em relação à lei e ao direito. Não há res publica sem um governo justo, já que submetido ao direito*”³⁶.

Assim como os gregos, os antigos romanos viviam numa sociedade preconceituosa, havia diferentes classes de cidadãos e diferença de tratamento entre romanos e não romanos. A cidadania era baseada no conceito de *status civitatis* em que só poderia ter a cidadania quem fosse romano e livre, ou seja, a cidadania ligava-se à condição da pessoa face à cidade e à convivência.

³³ Nesse sentido, Aristóteles sintetiza o que é ser cidadão na Grécia Antiga: “aquele que tem o direito de participar da função deliberativa ou da judicial é um cidadão da comunidade na qual ele tem este direito” (...) (Política, Livro III, capítulo I). Assim, para ele o elemento-base da cidadania era a participação na comunidade política, o desenvolvimento pessoal, bem como a convivência social. Assim, pode-se afirmar que a ideia de participação – própria da concepção de cidadania ateniense – associa-se à noção de pertencimento a uma ordem social (e jurídica) dotada de coesão e poder de mando, a república, enquanto governo indireto do povo (ARISTÓTELES, 1997).

³⁴ DAHL, 2012, p.28.

³⁵ Em seus estudos, revela a existência de sinais de corrupção e apatia da sociedade ateniense para com a participação política dos cidadãos, enfatizando que “[...] só quando os interesses da cidade em seu conjunto estavam ameaçados entrava em ação a versão ideal da cidadania, mas, enquanto não acontecia, parece que os cidadãos tratavam de desvirtuar as leis em benefício de seus familiares e amigos”. (CORTINA, 2005, p. 42)

³⁶ DINIZ, 2006, pg. 49 e 50.

Noutros termos, nessa sociedade um estrangeiro não era cidadão, assim como o escravo não o era mesmo que fossem nascidos em Roma. Além dessa diferenciação, menciona-se que havia outra distinção entre cidadão e cidadão ativo, sabendo que vários cidadãos não possuíam a cidadania ativa que correspondia ao direito de participar das assembleias e decisões políticas, possibilitando o ingresso a cargos públicos mais relevantes³⁷.

Por outro lado, embora as raízes do que se entende por cidadania esteja na Antiguidade Greco-Romana, para alguns autores o vocábulo “cidadania” (*citoyenneté*) é moderno³⁸ com vistas à liberdade e igualdade, surgindo no contexto do século XVIII, ocasião do Iluminismo e Revoluções Francesa, Inglesa e Americana, que visavam a eliminar alguns privilégios.

Com base nessa visão, Cortina destaca que:

“Aunque las raíces de la ciudadanía sean griegas y romanas, el concepto actual de ciudadano procede sobre todo de los siglos XVII y XVIII, de las revoluciones francesa, inglesa y americana y del nacimiento del capitalismo. La protección de los derechos naturales de la tradición medieval exige la creación de un tipo de comunidad política - el Estado nacional moderno - que se obliga a defender la vida, la integridad y la propiedad de sus miembros. Con la aparición del Estado moderno se va configurando el actual concepto de ciudadanía, ligado en principio a los dos lados de la expresión ‘Estado nacional’, ‘Estado’ y ‘nación’”. (CORTINA, 1999, pp. 55 e 56)

Observa-se que, para parte da doutrina, o conceito atual de cidadania aparece no contexto de formação dos Estados nacionais, já na modernidade, quando se faz necessário criar a noção de povo, como unidade constituída sob a soberania de um poder central. Nesse momento, o conceito de cidadania se

³⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. Educação e preparação para a cidadania.p.339. In: BENEVIDES, Maria Victoria e outros (Org). *Direitos Humanos, Democracia e República*. Homenagem a Fábio Konder Comparato. São Paulo: Editora Quartier do Brasil.2009.

³⁸ A cidadania moderna permitiu o afloramento do valor individual do homem ou individualismo, possuindo característica de proteção do indivíduo seja ela expressada sob a forma de direitos civis e direitos políticos, bem com a participação dos mesmos nos negócios públicos, de forma mais restrita e organizada em um sistema representativo. A essa ideia individualista que coloca o indivíduo concreto em primeiro lugar face ao Estado é denominada por Norberto Bobbio como “Era dos Direitos”.

associou à ideia de nacionalidade, ou como ilustra Canotilho³⁹, no momento que surge o código linguístico binário.

Diante do exposto, verifica-se que, no decorrer da história da humanidade, surgiram diversos entendimentos de cidadania em diferentes momentos. Entretanto, a cidadania moderna, embora influenciada por aquelas concepções mais antigas, ainda possui um caráter próprio com duas categorias: a formal e substantiva. A cidadania formal é, conforme o direito internacional, indicativo de nacionalidade, de pertencimento a um Estado-Nação.

Já a compreensão e a ampliação da cidadania substantiva ocorrem a partir do estudo clássico de T.H. Marshall⁴⁰ – Cidadania e classe social⁴¹ – que descreve a extensão dos direitos civis, políticos e sociais para toda a população de uma nação, extirpando o conceito clássico da cidadania liberal que estritamente se vinculava aos direitos políticos. Esses direitos tomaram corpo com o fim da Segunda Guerra Mundial após 1945, com aumento substancial dos direitos sociais – com a criação do Estado de Bem-Estar Social – estabelecendo princípios mais coletivistas e igualitários.

Segundo os ensinamentos de Marshall, *cidadão é aquele que, em uma comunidade política goza não só de direitos civis (liberdades individuais), nos quais insistem as tradições liberais, não só de direitos políticos (participação política), nos quais insistem os republicanos, mas também de direitos sociais (trabalho, educação, moradia, saúde, benefícios sociais em épocas de particular vulnerabilidade).*⁴²

Além disso, é fundamental observar que foi a partir de Marshall que se abriu campo para as muitas adjetivações que o termo cidadania passou a

³⁹ Para o autor a cidadania afere-se pela nacionalidade, uma qualidade concedida aos indivíduos que pertençam ao Estado-Nação (CANOTILHO, 2004, p. 5).

⁴⁰ Esse conceito de cidadania de Marshall foi muito difundido e com demasiada influência a partir da segunda metade do século XX, o qual defendeu um alargamento do sentido de cidadania por meio da incorporação dos direitos civis, políticos e sociais aos cidadãos, levando em conta as condições de desenvolvimento da cidadania específicas da Inglaterra do séc. XVIII. É de praxe que sua teoria seja utilizada como uma espécie de modelo teórico “ideal” de formação do conceito de cidadania, cujo principal objetivo foi analisar o efeito que a cidadania teria causado sobre a desigualdade social, traçando um estudo sobre o choque existente entre a “classe social”, que é um instituto de desigualdade e a “cidadania”, cuja intenção seria propagar a igualdade.

⁴¹ MARSHALL, 1950, p. 127.

⁴² CORTINA, 2005, pg. 53.

possuir, entre elas, cita-se, “cidadania social”, “cidadania política”⁴³, ou de grupos desfavorecidos, como “cidadania da mulher”, “cidadania do deficiente”, “novas cidadanias”, entre outras.

Para atingir os objetivos deste trabalho, optou-se por não segmentar o conceito de cidadania, apontam-se algumas noções sobre as várias acepções que o termo possui somente a título ilustrativo, sendo que interessa estudar a importância do preparo da cidadania enquanto objetivo constitucional de educar o cidadão para o exercício da cidadania ativa e para a participação política.

4. Novas cidadanias

A consolidação dos Estados constitucionais e, principalmente, com a retomada do regime democrático, a discussão sobre cidadania passa a ser latente principalmente na década de 1990, considerada a década do cidadão. As duas grandes revoluções do final do século XVIII, a Revolução Americana e Francesa, marcaram a gênese da concepção moderna de cidadania, época em que houve a afirmação do indivíduo como sujeito autônomo e a promoção da igualdade como ideal político.

A partir desse momento, toma-se por objetivo encontrar os meios para o fomento de uma cidadania responsável. Estabelecem-se como mecanismos de democratização a educação e a participação em ações voluntárias da sociedade civil. Daí a relevância de uma “cidadania ativa” para conseguir um bom funcionamento do regime democrático⁴⁴.

Na modernidade, evidencia-se um alargamento do sentido de cidadania denominada de “novas” cidadanias ou cidadania “global”. Aspira-se à mudança na concepção tradicional baseada na noção de Estado-nação⁴⁵, pois

⁴³ Curioso dizer que essas adjetivações podem acarretar redundâncias. Nesse sentido, Bovero, afirma, por exemplo, que a expressão “cidadania política” é uma expressão que em grego seria um belo pleonasma, “como *polites politicos*”. (BOVERO, 2002, p.120)

⁴⁴ LESDESMAN, 2000, p. 4.

⁴⁵ Paula Veiga afirma que os Estados não deixaram de existir, mas na realidade atual ele deixou de ser o exclusivo referencial para a aferição da cidadania em face às organizações internacionais de integração. De acordo com os ensinamentos da autora, a doutrina deve procurar novas formas de densificação da cidadania mais bem adaptada às tendências atuais (VEIGA, 2006, p.404).

as novas necessidades do mundo globalizado⁴⁶ exigem vínculos que vão além das fronteiras territoriais de cada nação. Há quem defenda o uso mais universal do termo cidadania:

Partindo dessa concepção, Vieira argumenta:

A cidadania clássica, baseada na nacionalidade, sempre excluiu os não-cidadãos dos direitos da cidadania, constituindo fator de desigualdade em relação a estrangeiros. Na democracia contemporânea, não é mais possível negar aos estrangeiros os direitos de plena cidadania, mantendo a discriminação de que tradicionalmente são vítimas. Assim como a cidadania foi historicamente estendida aos não-proprietários, aos trabalhadores, às mulheres, aos jovens, não há razão para negar hoje sua extensão aos estrangeiros residentes no país (...). (VIEIRA, 2001, p. 240)

Flávia Piovesan enuncia uma “redefinição da cidadania no Brasil”, defendendo o alargamento do conceito de cidadania na medida em que passa a incluir não apenas direitos previstos no plano nacional, mas também direitos internacionalmente enunciados, baseando seu entendimento na tutela internacional dos direitos humanos⁴⁷.

Há ainda autores, entre eles, Ricardo Lobo Torres que, no mesmo sentido da doutrina e jurisprudência americana, defende que o mínimo existencial integra o conceito de cidadania. Argumenta que sem o mínimo necessário à existência cessa a possibilidade de sobrevivência do ser humano, desaparecendo as condições iniciais de liberdade. Por óbvio que sem suprir as necessidades vitais de sobrevivência e com fome nenhum ser conseguirá sequer refletir sobre participação política⁴⁸.

4.1. Nova cidadania: Conceito de cidadania ativa e sua ideia de participação

⁴⁶ Paula Veiga defende a proposta de uma cidadania cosmopolita argumentada na supraconstitucionalidade dos valores democrático-constitucionais, do seu valor fundante na dignidade da pessoa humana, “numa ordem moral universal”. Sustenta a autora que o repertório teórico na contemporaneidade é diferente do da modernidade, haja vista ser o cidadão de hoje o da *República.com*. Propõe que esse novo repertório deve assentar numa cidadania inclusiva e no “binário pertença”, não aquela pertença a uma comunidade, mas àquela que possibilite no plano estrutural, a união indissolúvel entre cidadania e direitos humanos (VEIGA, 2010, pp.1109-1110).

⁴⁷ PIOVESAN, 2003, p.72.

⁴⁸ TORRES, 1999, pp. 262-263.

A ideia de cidadania ativa afirmou-se historicamente com o desenvolvimento dos movimentos socialistas, com a expansão dos movimentos de massas e com a luta pela conquista dos direitos universais.

Em relação às concepções modernas de cidadania, pode-se dizer que elas se concentram ora na participação política, ora na garantia de direitos. Segundo Comparato: *“a ideia-mestra da nova cidadania consiste em fazer com que o povo se torne parte principal do processo de seu desenvolvimento e promoção social: é a ideia de participação⁴⁹”*.

Para o pensamento freireano, por sua vez, cidadania diz respeito ao usufruto dos direitos civis, políticos e sociais, bem como à capacidade de participação ativa e consciente nos processos sociopolíticos, fazendo-se sujeito destes⁵⁰. Nas sociedades democráticas, abertas e plurais, embora deva haver o reconhecimento e até a “celebração” da diversidade social e cultural, também deve existir um sentimento de coletividade que parte do compartilhamento de certas características e projetos comuns.

Consubstanciado nessa visão, de todos os conceitos apresentados, partilha-se dos conceitos que priorizam a cidadania ativa, qual seja, aqueles que requerem a *“participação popular como possibilidade de criação, transformação e controle sobre o poder ou os poderes”* e ela depende do direito à educação⁵¹. Assim, o direito à cidadania corresponde, entre outros, ao direito de votar e ser votado, de participar de processos eleitorais, mas diz respeito também ao pleno exercício da liberdade e, ainda, a *“possibilidade concreta e não apenas teórica ou legal de participação na vida social com poder de influência e de decisão⁵²”*.

Essa nova concepção de cidadania é meio eficaz e imprescindível para o exercício da democracia, pois permite que o cidadão saia da posição de passividade e espectador das ações do Estado e se torne sujeito ativo de suas decisões, fiscalize a atuação dos servidores públicos e agentes políticos, participe de audiências públicas e elabore juízos de valor, assumindo a posição de coator e participante ativo em sociedade⁵³.

⁴⁹ COMPARATO, 1993, p. 85-106.

⁵⁰ FREIRE, 2001, p. 79.

⁵¹ BENEVIDES, 1991, p.20.

⁵² DALLARI, 2009, p. 345.

⁵³ COSTA, 2011, p.84.

Nessa nova cidadania, os cidadãos intervêm enquanto sujeitos e não como objetos da política. Na cidadania ativa, o cidadão tem “direito a ter direito⁵⁴” e nos dizeres de Dallari, ela expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo⁵⁵. De todo o exposto, evidenciou-se a dificuldade de atribuir ao termo “cidadania” uma noção consensual, fazendo-se necessário o foco no sentido atribuído à cidadania na Constituição Federal de 1988 e na Constituição Portuguesa de 1976, concentrando o trabalho na exigência constitucional de preparar para o exercício da cidadania e para a participação política. E, parece que esse sentido não pressuporia uma “nova cidadania”, mas sim a da ideia fundamental de participação política⁵⁶.

5. Cidadania sob o enfoque jurídico-constitucional

5.1. Breves comentários sobre o direito à cidadania na Constituição Brasileira

Quando se fala de cidadania sob o prisma constitucional, os trabalhos mais comuns estudam a relação entre os conceitos de “nacionalidade” e de “cidadania”, os quais aparecem muitas vezes como sinônimos. Outras abordagens identificam o conceito de cidadania com direitos políticos, sobretudo o direito ao voto. Há ainda o viés que prioriza uma ampliação de significados de cidadania que não a restringe somente à dimensão eleitoral. De forma sintética, do ponto de vista jurídico, o conceito de cidadania firmou-se no decorrer dos anos como o vínculo de uma pessoa ao Estado, “integrado por um conjunto de direitos, definido aos níveis constitucionais e legais”.

Portanto, há dois critérios para a concessão desse vínculo, *ius sanguinis* (princípio da descendência) e o *ius solis* (princípio territorial). Foi devido a essa ideia que o termo cidadania apareceu e ainda aparece

⁵⁴ O conceito de Hanna Arendt de cidadania como “direito a ter direitos” é entendido tanto no sentido de ter direitos e ter como usufruí-los, bem como gozá-los e fazer com que eles sejam causa de novos direitos permanentemente (ARENDR, 1989, p.330).

⁵⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Direitos e Deveres de Cidadania*. Disponível em <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/textos/deveres.htm>> Acesso em 29/04/2014

⁵⁶ FURTADO, 2010, p.94.

associada à nacionalidade, sendo com ela utilizado muitas vezes de forma sinônima⁵⁷.

No tocante aos conceitos e às questões que tratam das concepções de nacionalidade e de cidadania, afirma-se que no evoluir das Constituições Brasileiras elas se apresentaram de forma indistinta, mas também alcançaram suas distinções sob a égide da Constituição de 1988. Essa diferença constitucional com o uso desses dois termos não é algo peculiar somente na Constituição Brasileira, mas a não diferenciação entre nacionalidade e cidadania também pode ser vista na realidade americana e na Constituição Italiana. Destarte, a ruptura desses conceitos começa em 1937, mas é a Constituição de 1988 que dedica um capítulo próprio para nacionalidade (Título III, Capítulo II), traçando uma nítida diferenciação face à cidadania, sobretudo quando enuncia a competência da União para legislar sobre nacionalidade, cidadania e naturalização, tratando-os como institutos separados (art. 22º, XIII).

Com efeito, no que diz respeito às discussões que tratam do conteúdo da cidadania, cumpre salientar que sob esse enfoque a cidadania teria como conteúdo os direitos políticos e a ideia do gozo desses direitos, sendo que é notório que o vínculo entre cidadania e direitos políticos é uma das concepções predominantes na seara jurídica. Todavia, ressalte-se que embora haja ainda a noção de cidadania ligada à ideia do voto, a concepção jurídica de cidadania após a Constituição Brasileira de 1988, a qual elencou a cidadania como um dos fundamentos do Estado brasileiro, foi de um conceito mais amplo⁵⁸, apresentando dimensões que vão além do voto. A participação do cidadão nos negócios do Estado foi aprimorada, evidenciando uma forte intenção participativa que por ocasiões iguala o cidadão à imagem do eleitor, exigindo a posse do documento eleitoral⁵⁹ para a efetivação da participação cidadã⁶⁰.

⁵⁷ VEIGA, 2006, p.396.

⁵⁸ O termo cidadania é compreendido no sentido restrito, como titular de direitos políticos, como no caso do uso da palavra “cidadão” como condição de titular da ação popular; e com sentido amplo, como por exemplos, no art. 1º, II da Constituição, em que a cidadania é descrita como fundamento do Estado Democrático de Direito e no caso das outras formas de participação, nomeadamente, o plebiscito, iniciativa popular, referendo, abrangendo também a possibilidade da participação da composição de órgãos e comitês do Poder Público.

⁵⁹ Nesse sentido foi o julgado RT 436/131 E RTJ 89/240 o qual entendeu ser fundamental a juntada do título de eleitor para a legitimidade de propositura da ação popular.

⁶⁰ FURTADO, 2010, p. 81.

Importante ressaltar que na atual Constituição não há um conceito de cidadania, e as referências a ela não foram feitas de forma uniforme⁶¹. Existem vários dispositivos constitucionais que mostram que a sua concepção não se restringe ao voto. Dessa maneira, há autores que, buscando achar o sentido de cidadania no texto constitucional, defendem três noções de cidadania: “a cidadania ativa”; “cidadania política”, “cidadania nacional ou a chamada de cidadania universal”. Assim, o art. 5º, LXXIII⁶² e 61º CRB ao tratar do “cidadão”, “está a falar do eleitor, está a tratar da “cidadania ativa” que corresponde à qualidade do titular de direitos políticos ativo (capacidade eleitoral ativa), implicando na manifestação política por meio do voto, que busca a participação do povo no processo político-eleitoral”⁶³.

O art. 58 § 2º, inciso V⁶⁴, art. 64 do ato das disposições transitórias e 74⁶⁵ estão a se referir ao ser humano, titular de direitos fundamentais (cidadania nacional ou universal); os artigos 1º, inciso II⁶⁶; 5º, incisos LXXI⁶⁷ e

⁶¹ Essa terminologia polissêmica exigiu com que a doutrina e os Tribunais definissem seu sentido em cada um dos dispositivos constitucionais.

⁶² Art. 5º, LXXIII - qualquer **cidadão** é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

⁶³ MORAES & KIM, 2013, p.36.

⁶⁴ Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação(...); § 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou **cidadão**. (...).

⁶⁵ Trata da atuação integrada dos Poderes da República, inclusive no sistema de controle interno de suas contas públicas. O parágrafo 1º e 2º estabelece que os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. E ressalta no parágrafo 2º que qualquer **cidadão**, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. Assim, “ao tratar da participação do cidadão não se está a referir ao eleitor somente, tanto que esse dispositivo é regulamentado pelo instituto da denúncia popular prevista na Lei nº 8.443/92”. (KIM, Richard Pae. *O Conteúdo Jurídico de Cidadania na Constituição Federal do Brasil*. In: MORAES & KIM, 2013, p.25)

⁶⁶ Art. 1º “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

⁶⁷ LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à **cidadania**.

LXXVII⁶⁸, e 205⁶⁹, por sua vez, ao enunciarem “cidadania”, estão a tratar da “cidadania nacional” que, no Brasil, se confunde com a “cidadania universal”, na medida em que se referem a nacionais e aos estrangeiros, mesmo que não domiciliados no país⁷⁰.

Já os arts. 22 inciso XIII⁷¹ e arts. 14 e 15⁷² da CRB estão a abordar os direitos políticos dos cidadãos, estão a cuidar das questões da elegibilidade e inelegibilidade, além das restrições e limites aos direitos políticos, correspondendo à “cidadania política”⁷³. Ademais, pode-se conceber a cidadania também como um conjunto de direitos e deveres que autorizam, além de outras atividades, a participação política na gestão dos negócios públicos por intermédio dos mecanismos da democracia representativa (voto, candidatura a cargos públicos) e por meio de instrumentos de democracia direta, como por exemplo, o plebiscito, referendo e iniciativa popular, participação em órgãos, conselhos, comitês gestores que auxiliam na gestão das ações do Poder Público; o exercício da fiscalização do poder; a reivindicação de direitos frente aos poderes públicos.

Segundo Pedro Demo, a cidadania plena e basilar é “*aquela que sabe tomar consciência das injustiças, descobre os direitos, vislumbra estratégias de reação e tenta mudar o rumo da história (...). Por isso, podemos dizer, sumariamente, que cidadão é o homem participante.*”⁷⁴ Posiciona-se no sentido de que o cidadão tem o direito e dever de tomar parte na vida política e na condução dos assuntos políticos de sua nação, diretamente ou por intermédio de representantes, livremente eleitos, bem como o direito de serem

⁶⁸ LXXVII - são gratuitas as ações de *habeas corpus* e *habeas data*, e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da **cidadania**. § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata

⁶⁹ Art. 205. “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”.

⁷⁰ KIM, Richard Pae. *O Conteúdo Jurídico de Cidadania na Constituição Federal do Brasil*. In: MORAES & KIM, 2013, p.37.

⁷¹ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...)- XIII - nacionalidade, **cidadania** e naturalização.

⁷² Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; II - incapacidade civil absoluta; III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII; V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

⁷³ MORAES & KIM, 2013, p.37.

⁷⁴ DEMO, 1993, p.71.

esclarecidos a respeito dos atos do Estado e de outras instituições públicas. Mas também, o direito de ser informado pelo governo e pelas demais autoridades a respeito da gestão dos assuntos públicos. Estes são direitos e garantias de participação política que buscam efetivar, no plano político, o direito constitucional elevando à categoria de direito fundamental o direito à cidadania.

Quanto ao tema dos direitos humanos e sua relação com a cidadania, imprescindível mencionar que há doutrinadores que reconhecem a existência de uma quarta geração ou dimensão de direitos humanos⁷⁵, entre eles Paulo Bonavides que defende que a quarta geração de direitos identificar-se-ia com a universalização de direitos fundamentais já existentes, como os direitos à democracia direta, à informação e ao pluralismo⁷⁶.

Da leitura acima, verifica-se que a Constituição de 1988 enuncia exemplos que podem ser entendidos na concepção de cidadania no seu sentido político (tanto no sentido restrito como que limitado ao direito eleitoral, como mais alargado para contemplar outras formas de participação), bem como exalta entre outros, os direitos sociais e econômicos, não havendo mais a confusão terminológica entre “nacionalidade”⁷⁷ e “cidadania”⁷⁸.

Assim, para que as Constituições democráticas e os direitos políticos não sejam utópicas folhas de papéis⁷⁹, faz-se necessária a concretização dos direitos fundamentais e exige-se a participação efetiva do povo na *res publica* que não se esgota na mera formação de instituições representativas ou na

⁷⁵ Nesse sentido Paulo Bonavides, citado por Maria Benedita Urbano acrescenta uma quarta dimensão de direitos que contempla os direitos à democracia direta, à informação e ao pluralismo, os quais são frutos da globalização dos direitos fundamentais. Assim, a democracia positivada enquanto direito de quarta dimensão há de ser uma democracia direta (URBANO, 2010, p.1024). Para melhor estudo sobre essa quarta geração de direitos, recomenda-se ver Bonavides (BONAVIDES, 2009, p.211) que afirma que “cidadão é o indivíduo que seja titular dos direitos políticos de votar e ser votado, e suas consequências”.

⁷⁶ Ainda que a referência a “pluralismo político” possa indicar à primeira vista um princípio de preferências políticas ou ideológicas, sua interpretação deve ser feita de modo mais abrangente, de maneira a indicar a necessidade de pluralismo na *polis*, como um direito fundamental à diferença em muitos aspectos da convivência em sociedade. como por exemplo, as de natureza política, religiosa, econômica, social, cultural, entre outros.

⁷⁷ O conceito de “nacionalidade” é mais vasto do que “cidadania”, e é pressuposto desta, haja vista que “só o titular da nacionalidade brasileira pode ser cidadão”. (SILVA, 2006, p.211).

⁷⁸ De acordo com José Afonso da Silva cidadania conforme disposto no art.1º qualifica os participantes da vida do Estado, é propriedade das pessoas inseridas na sociedade estatal, atributo político derivado do “direito de participar no governo e direito de ser ouvido pelos representantes políticos” (SILVA, 2006, p.211).

⁷⁹ Expressão utilizada por LASSALLE, Ferdinand. *Que é uma Constituição*. Trad. Walter Stommer. Edições e Publicações Brasil. São Paulo, 1933, p.64.

democracia representativa, mas que promova a participação da população nas decisões importantes do Estado. Para entender a verdadeira cidadania histórica, é necessário fundir este conceito com a participação política, tema que será abordado no capítulo a seguir.

5.2. Noções sobre alguns preceitos constitucionais de “cidadania” na Constituição Portuguesa

A Constituição de 1976 não define quem são os cidadãos portugueses e, diferentemente das constituições monárquicas⁸⁰, não fixou os critérios-base de definição de cidadania, restringindo-se no art. 4º, que “são cidadãos portugueses todos aqueles que como tal sejam considerados pela lei ou por convenção internacional”. Na Constituição de 1976, houve a substituição do termo nacionalidade (que era designação clássica nas constituições anteriores) pelo de cidadania. O art. 12º da CRP trata do princípio da universalidade e no número 1, enuncia que “todos os cidadãos gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres consignados na Constituição.” Da leitura da expressão⁸¹ “*todos os cidadãos*” é possível dizer que cidadão representa de forma genérica o titular da qualidade de cidadão português⁸².

O Art. 15º diz respeito aos estrangeiros, apátridas e cidadãos europeus, dizendo que: “1. Os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português. 2. Exceptuam-se do disposto no número anterior os direitos políticos, o exercício das funções públicas que não tenham carácter predominantemente técnico e os direitos e deveres reservados pela Constituição e pela lei exclusivamente aos cidadãos portugueses. 3. Aos cidadãos dos Estados de língua portuguesa com residência permanente em Portugal são reconhecidos, nos termos da lei e em condições de reciprocidade, direitos não conferidos a estrangeiros, salvo o acesso aos cargos de

⁸⁰ Artigos 21º a 23º da Constituição de 1822, artigos 7º e 8º da Carta de 1826, artigos 6º e 7º da Constituição de 1838.

⁸¹ Canotilho e Vital Moreira afirmam ainda que a Constituição ao enunciar direitos fundamentais utiliza sem distinção muitas fórmulas, tais como *os cidadãos* arts. 14º, 29º-6º, 45º etc, *todos os cidadãos* arts. 13º, 35º, 44º, etc., *todos* arts. 20º, 26º, 27º, 36º, etc. Afirmando também que existem direitos exclusivos de portugueses como os do art.33º,3 e os exclusivos dos estrangeiros art.15º.

⁸² CANOTILHO & MOREIRA, 1993, p.122.

Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Presidentes dos tribunais supremos e o serviço nas Forças Armadas e na carreira diplomática. 4. A lei pode atribuir a estrangeiros residentes no território nacional, em condições de reciprocidade, capacidade eleitoral activa e passiva para a eleição dos titulares de órgãos de autarquias locais. 4.(...)”.

Já no art. 26º⁸³ é feita remissão a sete direitos distintos abrangendo o que a literatura juscivilista chama de direitos de personalidade. O direito de cidadania (nº 1 e 4) corresponde ao direito à Pátria e ao direito à qualidade de membro da República Portuguesa. Segundo Canotilho, “consiste no direito a adquirir (ou a readquirir) a qualidade de cidadão português, se preenchidos os respectivos requisitos”⁸⁴, não podendo a privação ser fundada em hipótese alguma em motivos políticos. Os casos de perda de cidadania devem estar tipificados na lei.

O 164º dispõe sobre a reserva absoluta de competência legislativa em que na alínea *f* enuncia os casos de aquisição, perda (art. 26º, nº 4) e reacquirição da cidadania portuguesa, elencando toda matéria que tradicionalmente é contemplada pela lei da nacionalidade.

Da leitura de alguns dispositivos constitucionais citados acima em que a expressão “cidadania” aparece, é possível dizer que embora os preceitos constitucionais versem em grande parte sobre a cidadania como nacionalidade, o que se verifica no ordenamento jurídico português é que, com a mesma tendência que está ocorrendo no Brasil, vem sendo agregado um conceito mais amplo de cidadania como participação política para além desse vínculo ou ultrapassando-o em novos moldes⁸⁵. Nesse sentido, Miranda espera um *status activae civitatis* baseado no *jus domicilii*; uma democracia mais inclusiva e com o anseio em encerrar os mesmos celeumas, pelo menos, a nível local, por aqueles que habitam em certas regiões e que aceitem os valores de liberdade e igualdade da comunidade de acolhimento.

Por fim, afirma o autor que essa tendência ocorre, pois, diferentemente de décadas passadas quando os direitos políticos eram reservados, em cada

⁸³ Art. 26, 1. “A todos são reconhecidos os direitos à identidade pessoal, ao desenvolvimento da personalidade, à capacidade civil, à cidadania, ao bom nome e reputação, à imagem, à palavra, à reserva da intimidade da vida privada e familiar e à protecção legal contra quaisquer formas de discriminação”.

⁸⁴ CANOTILHO & MOREIRA, 1993, p.180.

⁸⁵ MIRANDA, 2007, p.126.

Estado, aos seus cidadãos em nome do princípio da soberania. Vem-se observando uma crescente extensão desses direitos políticos, com notoriedade para o direito de sufrágio que salvo exceções previstas em lei, passa a incluir algumas vezes estrangeiros e apátridas. “Tal é uma consequência, na Europa de fenômenos como surto de imigração e a ideia de cidadania europeia”⁸⁶.

⁸⁶ *Idem*, p.126.

CAPÍTULO II – A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA PARA O FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA

*“A participação é um antídoto
contra a tirania”*

Adela Cortina

1. Conceito e definições de participação política

A palavra participação tem origem latina *participatio*, *participaciones*, *participatum* e significa “tomar parte em”, “compartilhar”, associar-se pelo sentimento ou pelo “pensamento”⁸⁷.

Foi com os trabalhos de Milbrath⁸⁸ em 1965 que muitos conceitos de participação ganharam força. Pode-se dizer que as suas pesquisas, no começo, definiam a participação como o conjunto de atividades que dizem respeito ao momento eleitoral. Alusivas dessa interpretação são definidas por de Verba e Nie, que por participação política entendem ser: “(...) *atividades realizadas por cidadãos privados que buscam de modo mais ou menos direto, influenciar a seleção dos funcionários governamentais e/ou as ações que eles tomam*”⁸⁹. De forma parecida, Huntington e Nelson conceituam participação política como uma atividade “realizada por cidadãos privados com o objetivo de influenciar a tomada de decisão do governo (tradução nossa)”⁹⁰.

Merecem destaque as ideias de Delfino e Zubieta:

“La participación política, como condición necesaria supone: la referencia a individuos como ciudadanos, la implicación de una actividad, la presencia de una acción volitiva y la referencia a la política y el gobierno. Es la actividad que busca influir en el gobierno o el proceso político, que se dirige a alterar de alguna manera padrones sistemáticos de comportamiento social. De este modo, las actividades sin una clara proyección política como las acciones

⁸⁷ AVELAR, 2004, p.223.

⁸⁸ MILBRATH, 1965, p.2.

⁸⁹ VERBA & NIE, 1972, p. 2.

⁹⁰ HUNTINGTON, S. & NELSON, J. M. *No easy choice: political participation. In Developing Countries*. Cambridge: Harvard University Press, 1977. p. 17, citado por RIBEIRO, Ednaldo Aparecido & BORBA, Julian. **As dimensões da participação política no Brasil. p.13.** Disponível em: <http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/viewFile/261/191>. Acesso em 03/06/2014.

comunitarias o barriales, no serían participación política sino que estarían contempladas en nuevas modalidades como la participación ciudadana o social. Asimismo, la participación política debe restringirse al acto en sí mismo por lo que queda excluida la consideración de las intenciones y los resultados obtenidos”⁹¹. (DELFINO & ZUBIETA, 2010, pp. 211-220)

Existem definições que fazem referência de forma única ao ato eleitoral, outras, recorrem a todo tipo de ação política, mesmo que não esteja relacionada ao momento eleitoral. Aparecem, também, definições que excluem ações violentas e outras que as incluem, ou ainda, que se centram nos comportamentos que afetam a composição das instituições do sistema político.

O conceito de participação política é muitas vezes considerado na sua acepção literal, isto é, no sentido semântico geral, comumente utilizado pelas ciências sociais. Nesse sentido, “a participação pode ser compreendida como a integração de um indivíduo num grupo, não em qualquer grupo, todavia, numa sociedade política – grupo em que há a consciência da existência de interesses derivados comuns (...)”⁹².

De forma geral, a participação política define-se como toda atividade dos cidadãos dirigida a intervir na designação de seus governantes ou a influir na formação da política estatal. Correspondem às ações coletivas ou individuais, legais ou ilegais, de apoio ou de pressão, por meio das quais uma ou muitas pessoas pretendem incidir nas decisões a respeito do tipo de governo que deve reger uma sociedade, no modo como se dirige ao Estado em cada país, ou em decisões específicas do governo que afetam uma comunidade ou seus membros individuais.

Diante da multiplicidade de sentidos, para a presente abordagem cumpre tratar o seu significado de maneira vulgar, correspondendo a uma tendência para os indivíduos se desinteressarem por matérias políticas, que por sua vez, pode ser explicada por causas muito diversas. Utiliza-se o conceito de forma geral de participação⁹³, ora falando da participação institucional, ora da não institucional, que em síntese corresponde ao conjunto

⁹¹ DELFINO & ZUBIETA, 2010. Disponível em: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-16862010000100020> Acesso em 07/04/2014.

⁹² RIBEIRO, 2012, pp.106-107.

⁹³ Alguns exemplos de participação: jurídica (ação popular existe tanto no Brasil como em Portugal, e só no caso brasileiro a ação civil pública); política (participação em audiências públicas com a exposição de políticas públicas), por meio do princípio da publicidade.

de ações cívicas que incluem o exercício do direito de voto e demais direitos políticos, a manifestação pública e a intervenção nas mais diversas organizações e associações de interesses da sociedade civil.

De toda forma, é nítido que todas as definições sobre a participação política, sem o intuito de adentrar na polêmica do caráter relativo da noção de influência e do problema do grau de participação, possuem ao menos um elemento comum. Diante disso, as ações políticas estão empenhadas em influir nas decisões ou nas ações dos representantes do governo, assim como na eleição dos mesmos. Assim sendo, a influência pode ser vista em todos os conceitos como objetivos da participação.

Entre as evidências encontradas, neste contexto, o importante é entendê-las como um processo no qual os indivíduos se reconheçam como sujeitos políticos, mas também, que exercem seus direitos políticos garantidos constitucionalmente. Na prática, isto está intrinsecamente ligado à consciência dos cidadãos ao exercício de cidadania ativa e às capacidades de influir com processos de mudanças e para o bem comum.

1.1. Participação política segundo a classificação de Bobbio

A participação política transporta a uma série de atividades que vão do exercício do voto à difusão de informação política⁹⁴. Diferentes modos são utilizados para classificar a participação política.

Bobbio, por exemplo, divide a participação política de três formas. A primeira está relacionada ao termo “presença”, que corresponderia a um comportamento meramente passivo do indivíduo (assistir a comícios, participar de reunião, etc.); a segunda se vincularia à expressão “ativação”, em que o indivíduo exerceria inúmeras atividades a ele delegadas, como a participação em manifestações, o envolvimento em campanhas eleitorais, entre outras); e a terceira, a “participação em sentido estrito”, em que a pessoa colabora de forma direta na elaboração de uma decisão política.

A manifestação da participação política ativa, em que se remete às formas de “participação” e “ativação” em sentido estrito de Bobbio, pode ser

⁹⁴ BOBBIO, 2000, p.888.

classificada em quatro grupos, nomeadamente, objetiva, subjetiva, convencional e difusa.

a) Participação política objetiva

Seria aquela prevista em lei e exercida de modo (semi)direto. Além das capacidades eleitorais ativas e passivas, votar e ser votado. É frequente nos países democráticos encontrarem-se os seguintes instrumentos: iniciativa popular, o referendo popular, plebiscito, o veto popular, *recall* e a ação popular.⁹⁵

b) Participação política subjetiva

Pode ser comparada aos direitos instrumentais políticos. Entre eles, direito de criar e integrar partidos políticos; liberdade de opinião e liberdade de expressão; liberdade de associação, para além do direito de integrar partidos políticos; liberdade de reunião pacífica e manifestação; liberdade de informação e direito de acesso a documentos oficiais⁹⁶.

c) Participação política convencional

Esta pode ser entendida por atos do cotidiano comum com efeitos políticos, como, por exemplo, o são: a promoção de conscientização crítica; o trabalho para partidos políticos; a persuasão de pessoas a votar; a participação em campanhas; a doação a partidos políticos; a participação em comícios políticos; a produção de artigos jornalísticos com reflexos políticos; a participação de protestos e a participação em greve⁹⁷.

⁹⁵ LAMOUNIER, 2011, p. 64.

⁹⁶ *Idem*, p. 64.

⁹⁷ *Idem*, pp. 64-65.

d) Participação política difusa

É aquela participação em que o cidadão exige do Estado, por via judicial, a prestação de direito fundamental subjetivo violado, bem como a sua reparação. Essa exigência possui como meios processuais ações como: ação direta de inconstitucionalidade por omissão; ação civil pública; mandado de segurança; mandado de injunção; *habeas corpus*, recurso de amparo, entre outros. Essa participação possibilita a defesa dos direitos das minorias como efeito derivado da possibilidade de modificação das políticas públicas⁹⁸.

1.1.1. Outros modos ou formas de participação e a sua classificação

A participação política pode realizar uma vasta diversidade de atividades, como votar⁹⁹ ou se candidatar a algum cargo eletivo, apoiar um candidato ou agremiação política, campanha política, contribuir financeiramente para um partido político, participar de reuniões, manifestações ou atividades de protesto e comícios públicos. Mas também, discutir matérias políticas, sobretudo por canais da internet, atividades comunitárias, atividades particulares, entre outros, variando os graus de intensidade da cooperação ou de iniciativa pessoal. Assim, as atividades de participação têm sido classificadas de variados modos, em virtude de muitos critérios, em diferentes momentos históricos.

Nesse sentido, é o entendimento de Martins:

“Em sentido geral, as formas de participação política referem-se ao conjunto de instrumentos que permitem por em prática a ação política dos cidadãos. Do ponto de vista normativo, associam-se aos direitos inscritos na ordem legal que conferem aos indivíduos a possibilidade de intervenção no processo político (p.ex.: direito de voto, de associação, de reunião e manifestação, de candidatura a cargos eletivos, de iniciativa legislativa), pelo que, nestes termos, a atividade política expressa a utilização desses direitos. As formas de participação são entendidas também como meios através dos quais os cidadãos podem influenciar as decisões políticas admitindo-se,

⁹⁸ LAMOUNIER, 2011, p. 65.

⁹⁹ “As eleições, embora indispensáveis, não garantem a democratização nem asseguram a qualidade da democracia, mas apenas demonstram que a escolha de representantes esta submetida à soberania popular” (RANIERI, 2009. p. 200).

neste caso, o recurso a formas não consentidas ou a formas que, sendo permitidas, rompam com os requisitos prescritos em lei (p.ex.: protestos, boicotes, manifestações, bloqueios de vias públicas e greves). Ainda noutra acepção, podem considerar-se como instrumentos de contato de governantes e governados, através dos quais os primeiros buscam requisitar os apoios necessários ao exercício das suas funções e os segundos manifestam exigências, no sentido em que requerem determinadas respostas dos governantes às suas pretensões¹⁰⁰.

Interessante é o entendimento de Molina Vega & Pérez Baralt para os quais a classificação da participação pode ser dividida da seguinte forma:

a) A Legalidad. Las actividades de participación pueden ser **legales** o **ilegales**; **b) Legitimidad.** Las actividades de participación pueden ser consideradas como **legítimas** o **ilegítimas** en cuanto a su aceptación tanto por parte de la población como por la comunidad internacional; **c) Institucionalidad.** Se considera a la participación política como **institucional** (mecanismos gubernamentales de toma de decisiones: p. ex. referendos, *elecciones*, organismos consultivos, etc) o **no institucional** (comprende actividades que no forman parte de los canales oficiales para el establecimiento de políticas, y que están dirigidas a ejercer presión sobre ellos. P.ex.: manifestaciones, *campañas electorales*, peticiones individuales o colectivas a organismos públicos, promoción de intereses de grupos determinados o clases sociales, militancia y actividad dentro de los *partidos políticos*, etc.) **d) Consecuencias da participación.** Esta puede ser **decisiva** (Las decisiones de los ciudadanos vinculan el gobierno). (p. ex.: caso de las elecciones y referendo en algunos países) o **consultiva** (Decisiones dónde el gobierno no está obligado a instrumentar). P.ex.: referendos consultivos, iniciativa popular legislativa y en general obliga a la participación no institucional; **e) Forma de ejercicio.** La participación política puede ser **directa**, cuando el ciudadano ejecuta la acción participativa (p.ex.: referendos e elecciones), o **indirecta** ejercida mediante representantes; **f) Obligatoriedad.** Distingue entre la participación **obligatoria** (p. ex.: referendos para aprobar una reforma constitucional) y **facultativa** (p.ex., cuando se faculta a un número determinado de *electores* u a uno o varios de los poderes públicos (presidente, parlamento, etc.) para solicitar la convocatoria de un *referéndum* con la finalidad de decidir sobre la revocatoria de una ley o parte de ella¹⁰¹.

Além disso, é fundamental observar que independentemente da classificação adotada, não é possível estabelecer uma hierarquia de relevância das formas de participação política, nem atribuir-lhe significados qualitativos superiores ou inferiores. Com efeito, a importância atribuída às formas de participação política e a sua utilização são influenciadas pelo quadro de valores

¹⁰⁰ MARTINS, 2010, p. 241.

¹⁰¹ MOLINA VEGA & PÉREZ BARALT, 2001, p.18-21.

que sustentam as diversas concepções de democracia, bem como pelas concepções sobre o papel do indivíduo na realização do ideal democrático¹⁰².

O ideal democrático supõe cidadãos atentos à evolução da coisa pública e informados dos acontecimentos políticos. Todavia, numerosas pesquisas levadas a cabo nos últimos decênios evidenciam que o interesse pela política está circunscrito a um círculo bem limitado de pessoas, embora haja o relevo dado aos meios de comunicação de massa.

Sem se esquecer das particularidades de cada uma das formas de participação política, todas assumem a mesma importância, haja vista que “todas contribuem, cada uma à sua maneira, para a realização dos ideais da democracia participativa.¹⁰³”

Não obstante as inúmeras pesquisas realizadas, ainda não foi elaborada uma verdadeira e autêntica Teoria da Participação Política que conseguisse explicar a variedade de resultados¹⁰⁴ que causam o desinteresse pela participação política.

Diante disso, a análise do presente trabalho não procurou adotar qualquer tipo particularizado de classificação, demonstrando apenas que a sua terminologia é usada para designar uma variada série de atividades, restringindo a pesquisa na análise dos preceitos constitucionais relativos à participação política previstos nas Constituições Brasileira e Portuguesa.

1.2. Importância e objetivos da participação política para realização da democracia participativa ou semidireta

Salienta-se que, em grande parte dos Estados do mundo, a democracia é entendida como ideal reconhecido universalmente, objetivando, dentre outros fins, fomentar a proteção e realização efetiva dos direitos humanos, superar as desigualdades sociais e realizar a justiça social.

Apenas a título meramente formal, adota-se como classificação dos modelos de regimes democráticos a classificação de Paulo Bonavides¹⁰⁵ que

¹⁰² MARTINS, 2010, p. 243.

¹⁰³ *Idem*, p. 243.

¹⁰⁴ SANI, 2010, p.890.

¹⁰⁵ BONAVIDES, 2005, pp.270-277.

divide em: democracia direta, democracia indireta (representativa) e democracia semidireta (participativa). O presente trabalho concebe essa distinção formal, mas não tem a intenção de abordar em específico as particularidades de cada sistema, nem mesmo tem a pretensão de esgotar o tema que, por conter muitas formas de abordagens e conteúdo, não se consome em singelas linhas.

Ressalta-se que as atuais Constituições Portuguesa¹⁰⁶ e Brasileira consagraram o regime da democracia semidireta¹⁰⁷ ou participativa, haja vista que os cidadãos elegem seus representantes através do voto, bem como possuem garantidos mecanismos de participação popular direta. Neste trabalho, parte-se do entendimento de que a Democracia Participativa¹⁰⁸ é aquela que se apresenta tanto pelo exercício do poder mediante a representação quanto diretamente. Adota-se o conceito de democracia participativa como sinônimo de democracia semidireta.

Contemporaneamente é muito comum, em diversos sistemas democráticos, a ideia de que é necessário reforçar a sociedade civil e os laços cívicos que esta cria, sobretudo, como uma possível resposta frente à crise de cidadania, bem como da crise do Estado do Bem-Estar¹⁰⁹.

¹⁰⁶ “Relativamente à ideia de democracia participativa, com que a Constituição Portuguesa actual tempera a democracia representativa, v.: de um lado, os arts. 2.º e 109.º, em que se prescreve, respectivamente, como um dos objectivos da República Portuguesa o aprofundamento da democracia participativa e a participação directa dos cidadãos na vida pública como condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático; de outro, os arts. 9.º, alínea c), 56.º, n.º 2, alíneas a), b) e e), 60.º, n.º 3, 77.º, 98.º e 267.º, n.º 1, em que a participação se apresenta como tarefa fundamental do Estado ou concretiza específicos direitos de participação de determinados grupos ou categorias de cidadãos”. (NABAIS, Casalta, “O Princípio da Legalidade e os Actuais Desafios da Tributação” *In: Boletim da Faculdade de Direito*, 2002, p. 35, nota 52, p. 35, *apud* RIBEIRO, 2012, p.115).

¹⁰⁷ No tocante à democracia semidireta ou participativa, Pedro Lenza a define como sendo “um sistema híbrido, uma democracia representativa, com peculiaridades e atributos da democracia direta (LENZA, 2010, p.869), a qual constitui conforme Mônica de Melo um mecanismo capaz de propiciar (além da participação direta, concreta do cidadão na democracia representativa, controle popular sobre os atos estatais (Revista da PGE/SP, 336, dez 1993)”.

¹⁰⁸ Sobre esse assunto Gomes Canotilho e Vital Moreira entendem que a democracia participativa corresponde à intervenção dos cidadãos, individualmente ou, sobretudo, por meio de organizações sociais ou profissionais nas tomadas de decisões das instâncias do poder, ou nos próprios órgãos de poder. (CANOTILHO & MOREIRA, 1993, p.66).

¹⁰⁹ LOUREIRO, 2005, p.507, citando JUÁREZ, Miguel. “*La sociedad civil como possible respuesta de la crisis del Estado de Bienestar y sus limitaciones en el caso español*”. *Miscelánea Camillas* 63 (2005/122), p.92-112, releva a importância da sociedade civil como elemento na construção de uma rede de solidariedade, “indispensável para a garantia de uma dignidade humana não mutilada”, em tempo de crise do Estado Providência.

Na realidade o que se verifica na prática é a aspiração do cidadão contemporâneo que busca construir vários horizontes de participação democrática, seja ela institucional ou não. A participação é a base da democracia que cria hábitos interativos e esferas de deliberação pública as quais permitem a consecução de indivíduos autônomos. Além disso, como fica evidente, a participação faz com que as pessoas assumam democraticamente e coletivamente as decisões e atividades sobre as quais é importante exercerem o controle, para alcançar o autogoverno e o estabelecimento da harmonia e da governabilidade. Sobre a importância do exercício do controle, Adalberto Alves ao tratar da democracia e da participação popular, citando Karl Popper, enuncia que “*a coisa mais importante acerca da democracia não é a participação de todos no poder, mas a possibilidade de substituir pacificamente os maus governos*”. Desta feita, para o autor, a essência da democracia não se satisfaz meramente na participação popular e na soberania da maioria, mas especialmente na possibilidade de concreto controle da sociedade face aos governos, destituindo-o do poder quando este não gozar mais da legitimidade que o consagrou, acreditando que o governo da maioria é o meio mais apto para preservar essa liberdade de escolha política¹¹⁰.

Com efeito, a participação tende a criar também uma sociedade civil com fortes laços comunitários e identidade coletiva, ou seja, a geração de uma forma particular de vida construída em torno de uma pluralidade comum.

É evidente que a participação está longe de corresponder à supressão de todos os desejos e necessidades humanas, “independentemente dos limites materiais e estruturais que elas tenham”. Todavia, acredita-se que quanto mais pessoas participem desse processo, maior será a fortaleza¹¹¹ da democracia, melhorando o funcionamento do sistema. Assim, mais forte será também a sua legitimidade e a sua capacidade para fiscalizar o governo, impedir seus abusos e exercer os direitos políticos constitucionalmente garantidos.

¹¹⁰ ALVES, Adalberto. *Partidos políticos e crise de democracia*. Lisboa: edições margem, 1989. p.33 *apud* QUEIROZ, 2013,p.84.

¹¹¹ Segundo Boaventura, para o fortalecimento da democracia deve existir: a) o fortalecimento da demodiversidade, devendo o sistema político abrir mão de prerrogativas de decisão em favor de instâncias participativas; b) o fortalecimento da articulação contra a hegemonia entre o local e o global, pois as experiências democráticas mundiais precisam de apoio de atores democráticos transnacionais; c) Ampliação do experimentalismo democrático que permite a pluralização cultural, racial e distributiva da democracia para que possam se multiplicar os experimentos em todas as direções (SANTOS, 2002, pp.77/78).

Nesse sentido, a democracia possibilita uma forma de “autorrealização” valorizando a participação política como atividade cívica¹¹², voltada para o bem comum. Baseado nesse entendimento, alguns teóricos da democracia, nos últimos tempos, têm valorizado mais a participação política na perspectiva de “democratizar a democracia”¹¹³ através da atuação mais direta de sujeitos sociais coletivos e dos cidadãos em processos políticos, aderindo à chamada democracia participativa¹¹⁴.

A respeito da importância da educação para a participação, partilha-se dos entendimentos de Pateman que evidenciou que a principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa. Aliás, afirma o autor que é educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto na aquisição das práticas e procedimentos democráticos. E na mesma linha, Tarcísio da Silva enuncia que a participação, além de elemento instrumental no processo de tomada de decisões, exerceria uma função educativa no que diz respeito à preparação do povo para exercer a sua soberania¹¹⁵.

Ainda sobre a teoria da democracia participativa importante dizer que esta teoria não exclui a democracia representativa, mas o problema que aqui se discute não é o da fórmula democrática, mas o da sua qualidade. Não possuindo a intenção de substituir a fórmula, resta discutir o melhoramento da sua qualidade¹¹⁶.

¹¹² Sobre isso é a teoria democrática do pedagogo americano Dewey (*The Public and its Problems*, 1927), a qual consiste na participação cívica, apresentando-a como uma forma de expressão da liberdade e igualdade. Afirma Dewey que a democracia além de uma forma de garantir a liberdade individual garante a igualdade, pois entende que a experiência das decisões coletivas possibilita aos indivíduos atingirem o bem comum. (DEWEY apud RANIERI, 2009, p. 222-223).

¹¹² SARLET, 2012, p. 228.

¹¹³ Um dos primeiros estudos nesse sentido é o de Carole de Pateman, intitulado “Participação e Teoria Democrática”, que foi publicado originalmente em 1970. A teoria da democracia participativa de Pateman assenta nos contributos de alguns teóricos da democracia moderna que acreditam na participação, como Jean Jacques Rousseau, John Stuart Mill e G.H.D. Cole. Mas, recentemente, muitos outros trabalhos se juntam a este, destacando-se aqui o de Santos, “Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa”, (2002).

¹¹⁴ Nas democracias modernas, ao lado de um conceito de democracia representativa ou indireta tem sido cada vez mais dado relevo ao instituto da participação. O conceito de democracia representativa tem sido integrado pelo conceito de democracia participativa; o exercício do direito de voto é um dos momentos necessários, mas não o suficiente, para consentir que o povo participe no poder. (DUARTE, 2009, p. 22).

¹¹⁵ SILVA, Tarcísio da. Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade do Recife. In: AVRITZER & NAVARRO, 2003.

¹¹⁶ MARTINS, 2004, pp. 67-73 e 94-97.

Uma das formas de melhorar a qualidade da democracia é fomentar a participação política e, é nesse sentido, que os cientistas políticos Adrian Sgarbi e Christianne Assad prelecionam sete importantes argumentos para que aumente a participação popular ou aconteça a democracia participativa:

1) a democracia semidireta ou participativa é um processo permanente de educação para a participação ativa; 2) o regime democrático é fortalecido com a cobrança e o controle da população; 3) a participação corrige os vícios de sistemas de governo desassociados da opinião pública; 4) os pequenos partidos apoiados pela opinião pública são fortalecidos; 5) no âmbito municipal, o cidadão pode decidir sobre questões que lhe dizem respeito; 6) criação de novas lideranças a partir de pequenas comunidades; e 7) fonte de legitimação e recuperação da esfera política, podendo evitar cisões¹¹⁷.

O caráter educativo da participação política contribui para a afirmação do modelo democrático semidireto, como forma de governo adequado à concretização do Estado Democrático de Direito. “Pode ainda ser compreendida como mecanismo eficaz de controle do povo soberano sobre os atos dos seus representantes. A atuação participativa é, portanto, um instrumento de educação cidadã para a política”¹¹⁸.

Analisando esses argumentos, constata-se que a democracia participativa, não obstante seus obstáculos¹¹⁹ e críticas, proporciona a promoção da educação para a participação ativa e deve ser, portanto, complementar à democracia representativa, conjugando esta com os mecanismos de participação. Desta feita, defende-se uma combinação maior dos titulares do poder nas deliberações estatais, porque “o compromisso democrático nas Constituições necessita da adoção de uma iniciativa concorrente, partilhada entre o Legislativo e o Executivo, ora admitindo, ora

¹¹⁷ VERCH, Alessandra. *Entendendo a reforma política*. Pitanga Digital, Abril 15, 2013. Disponível em: <<http://pitangadigital.wordpress.com/2013/04/15/entendendo-a-reforma-politica-5-participacao-politica-e-instrumentos-de-democracia-direta/>> Acesso em 12/06/2014.

¹¹⁸ QUEIROZ, 2013, p.85.

¹¹⁹ No tocante aos obstáculos ao modelo semidireto de democracia, pode-se dizer que a cultura contrária à partilha do exercício do poder é uma grande causa. Nesse sentido, Lanuse Queiroz afirma que “em razão das sucessivas crises institucionais e desrespeito pelos direitos e garantias da cidadania, é frequente a recusa dos agentes políticos em partilhar o poder, bem como é comum a renúncia da própria sociedade em participar dos processos democráticos, promovendo o nivelamento de todos os agentes públicos pelo viés negativo de competência e atuação”. (QUEIROZ, 2013, p.56).

excluindo a participação do povo”¹²⁰. O ideal seria uma combinação entre democracia representativa e participativa como propõe Boaventura que se realizaria por meio de duas formas, pela coexistência e complementariedade¹²¹.

2. Democracia, participação política e seus fundamentos

Para além da igualdade material/substancial e da liberdade, existem dois outros fundamentos essenciais para qualquer democracia, nomeadamente, a soberania popular e a participação direta ou indireta, garantidoras da vontade popular. A vontade popular é com a dignidade da pessoa humana uma das bases da República, fundamentos e limites do Estado Democrático de Direito.

Forçoso reconhecer que o ponto central do Estado Democrático de Direito é a participação política que possui como características: a supremacia da Constituição; a divisão dos poderes; o respeito pelo princípio da legalidade; a declaração e garantia dos direitos individuais e a participação política com a organização democrática da sociedade¹²².

De acordo com essa assertiva, a Constituição da República Brasileira (CRB) no parágrafo único do seu art. 1º, proclama que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos, ou diretamente, nos termos dessa Constituição”. De igual maneira, a Constituição Portuguesa em seu nº 1 do art. 3º enuncia que “a soberania, una e indivisível, reside no povo, que a exerce segundo as formas previstas na Constituição”, redação parecida ao art.111º que substitui o conceito soberania pelo “poder político” que possui um conceito mais amplo¹²³.

Ademais, o artigo 2º da CRP também reafirma o princípio da soberania popular, dizendo que a Constituição da República Portuguesa é um Estado de direito democrático baseado na soberania popular que tem por objetivo a realização da democracia econômica, social, cultural e o aprofundamento da democracia participativa. Assim, ao tecer esses objetivos, “a CRP fez da

¹²⁰ BONAVIDES, 2005, p.205.

¹²¹ SANTOS, 2002, p.75.

¹²² SIQUEIRA Jr., 2010, p.105.

¹²³ CANOTILHO & MOREIRA, 1993, p.68.

participação popular e da democracia econômica e social, não simplesmente objetivos constitucionais parcelares, mas sim elementos primordiais “do próprio conceito global de Estado de direito democrático”¹²⁴. Como se tem reconhecido, as Constituições Portuguesa e Brasileira adotaram um conceito¹²⁵ dinâmico de democracia, correspondendo a um “processo de democratização¹²⁶” e não a uma fórmula abstrata, “imutável” quando alcançada¹²⁷. Em razão disso, o estudo da democracia é variável de acordo com cada ordenamento jurídico e com cada realidade democrática.

O que se vê claramente é que considerando a participação popular como elemento primordial “do próprio conceito global de Estado de direito democrático” e, sendo o Estado baseado na soberania popular, importante dizer que a soberania popular é realizada pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto. Diante dos fatos, fica evidente conforme observado no disposto no art. 14º, caput da Carta Brasileira e em Portugal no art. 10º, nº 1, ambas com idêntico valor para todos.

Além do sufrágio, em ambas as Constituições há previsão de outras formas de soberania e de exercício direto de poder político com o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular e, no caso português, existe também o referendo nacional, local, o referendo regional e o referendo para a instituição em concreto das regiões administrativas.

Pensando assim, pode-se afirmar que a participação política se faz diretamente por meio do referendo, plebiscito e da iniciativa popular, ou indiretamente por intermédio de representantes eleitos como um dos elementos constitutivos da cidadania.

Sobre a participação política por meio de representantes e na tentativa de apresentar um melhor modelo de liberdade para a modernidade, Stuart

¹²⁴ CANOTILHO & MOREIRA, 1993, p.65.

¹²⁵ Importante dizer que o “conceito constitucional de democracia é um conceito material alargado quer no sentido de exigir participação popular no próprio exercício do poder, quer no sentido de não ser contrário aos fins e ao objeto do exercício do poder”. (CANOTILHO & MOREIRA, 1993, p.64).

¹²⁶ De acordo com Robert Alan Dahl, existem cinco critérios que caracterizam o processo democrático, nomeadamente, a participação efetiva; a igualdade de voto; o entendimento esclarecido; o controle do programa de planejamento e a inclusão dos adultos. Embora o autor reconheça que um Estado nunca tem um governo de acordo total com esses critérios colacionados, entende que a não observância desses critérios corresponderia à ausência de igualdade política entre os membros de uma comunidade. (DAHL, 2001, pp. 49-52).

¹²⁷ CANOTILHO & MOREIRA, 1993, p. 66.

Mill¹²⁸ aponta para a configuração de governos representativos constitucionais, sendo um dos responsáveis pela consolidação da democracia representativa, bem como defendeu a ideia de que o governo somente satisfaria às necessidades do Estado social se, em contrapartida, existisse a participação do povo.

RANIERI, mencionando a significativa lição de Mill, aduz:

(...) é evidente que o único governo capaz de satisfazer inteiramente todas as exigências do Estado social é aquele em que o povo todo participe; que é útil qualquer participação mesmo nas funções públicas mais modestas; que a participação deverá ser por toda parte tão grande quanto o grau geral de melhoramento da comunidade o permita; e que é de desejar-se, como situação extrema, nada menos do que a admissão de todos a uma parte do poder soberano do Estado. Todavia, desde que é impossível a todos, em uma comunidade que exceda a uma única cidade pequena, participarem pessoalmente tão- só de algumas porções muito pequenas dos negócios públicos, segue-se que o tipo ideal de governo perfeito tem de ser o representativo¹²⁹.

Sobre o assunto, é de interesse destacar os ensinamentos de Maria Benedita Malaquias Pires Urbano, a qual afirma que o confronto da democracia direta com o modelo representativo mostrou as dificuldades técnicas que se apresentavam quando se pretendia implantar a democracia direta em Estados de grandes dimensões¹³⁰, logo, diante desse contexto, “surge então a ideia da imbricação do sistema de governo representativo com mecanismos que permitam uma participação directa e efectiva dos cidadãos – um sistema que não limitasse o povo à simples função eleitoral, característica daquele sistema de governo.”¹³¹

Dessa maneira, foram as limitações da democracia representativa que deram margem para a tendência que diz respeito à intervenção dos cidadãos,

¹²⁸ Mill buscou conciliar a democracia e o liberalismo com base na noção de participação, por meio do sufrágio, da participação da vida comunitária, do júri, demonstrou preocupação com a ampliação das capacidades humanas, fundamentais para a educação pública ou desenvolvimento político dos cidadãos. (MILL *apud* RANIERI, 2009, p. 218).

¹²⁹ MILL *apud* RANIERI, 2009, p. 218.

¹³⁰ Sob outro ponto de vista Jacques Rancière argumenta que a representação nunca foi um sistema inventado para amenizar o impacto do crescimento das populações, afirmando não ser ele uma forma de adaptação da democracia aos tempos modernos e aos vastos espaços. Sustenta o autor que é “de pleno direito uma forma oligárquica, uma representação das minorias que tem título para se ocupar dos negócios comuns”, alegando que são sempre os estados, as ordens e as possessões que são representadas em primeiro lugar. (...).(RANCIÈRE, 2014, p.69)

¹³¹ URBANO, 1993, p. 16.

“individualmente ou através de grupos, nas tomadas de decisão das instâncias do poder, ou nos próprios órgãos do poder explicando o fato das manifestações de democracia participativa terem vindo a aumentar ao longo das sucessivas revisões constitucionais, como ocorreu (em Portugal) com a introdução do referendo e da iniciativa popular, entre outros.¹³²”

Assim, com base nos princípios do regime democrático (princípio da soberania popular; da participação popular direta e da representação política), busca-se maior participação por meio de uma democracia efetiva e mais participativa e não apenas uma democracia eleitoral ou representativa. Isto porque, a democracia participativa prevista constitucionalmente é um meio de diminuir a distância entre o poder e os cidadãos, oriundo das fórmulas clássicas da democracia representativa, na tentativa de que o envolvimento cívico não se limite à periódica eleição dos órgãos representativos.

Com efeito, tendo visto que a democracia é consequência e realização do princípio da soberania popular¹³³ e que a participação política, social e econômica é expressa pelo povo por meio dessa soberania, pode-se afirmar que a participação é o alicerce da democracia e para que ela se solidifique deve haver uma participação concreta¹³⁴, expressa por meio das formas de cidadania ativa, para além dos clássicos esquemas da democracia representativa.

Por essas razões, para este estudo, cumpre salientar que não há como entender o conceito de cidadania dissociado da ideia de participação, nem o de participação sem o de democracia. Isto porque a participação política, como expressão de cidadania, representa a base essencial para a construção e manutenção do Estado Democrático de Direito, haja vista ser a participação popular fonte legitimada desta. Assim, a participação política para o presente trabalho implica a expressão dos direitos de cidadania ativa e a sua importância para o regime democrático.

De outro giro, os direitos de cidadania ativa são diversamente concebidos pelas tradições democráticas, variando de uma versão minimalista

¹³² RIBEIRO, 2012, pp.114-115.

¹³³ CANOTILHO & MOREIRA, 1993, p.490.

¹³⁴ MORAES & KIM, 2013, p.130.

que reduz os cidadãos ao papel passivo de “espectadores que votam¹³⁵” a uma visão comunitária que entende que a participação deve assumir várias formas em vários contextos.

De qualquer forma, independentemente da versão que se adote, a participação é relevante tanto por razões pessoais como sociais, pois permite o aumento da tolerância¹³⁶, da confiança interpessoal, inculca o sentido de comunidade, fomenta a cultura cívica, a solidariedade e o pluralismo.

Feitas essas observações, resta claro que o princípio democrático¹³⁷ denota essencialmente a exigência¹³⁸ da integral participação de todos e de cada uma das pessoas na vida política do país, com o intuito de garantir-se o respeito à soberania popular que em regra é exercida por meio da democracia representativa, sem, contudo esquecer-se da democracia participativa.

Finalmente, o problema da participação política está intrinsecamente em conexão com a democratização da sociedade, de forma que “democratizar a democracia através da participação, significa, em termos gerais, intensificar a optimização da participação direta e ativa de homens e mulheres (CRP, art. 109.º) no processo de decisão¹³⁹”.

¹³⁵ WALZER, 1995, p. 165.

¹³⁶ Ao abordar a temática dos valores dos países democráticos, Adela Cortina apontou a necessidade de fomentar uma educação para a tolerância, em suas palavras enuncia: “uno de los valores más mentados en los países democráticos y en los organismos educativos internacionales es la tolerancia. Se entiende que sin él no hay convivencia posible y, por tanto, que se debe fomentar en la educación”. (CORTINA, 2009, p.195).

¹³⁷ Ao consagrar o princípio democrático em seu artigo 2º e 9º/b, a Constituição Portuguesa não elegeu uma teoria específica de democracia. Ao contrário, buscou ordenar normativamente a democracia que se aplicaria ao país e se adequaria a uma realidade histórica, corroborando inclusive a concepção de Canotilho de que a democracia é um conceito em constante modificação e evolução, não sendo, portanto, estático.

¹³⁸ Há autores que atribuem aos direitos políticos (direitos de participação) como essenciais para a consolidação e manutenção do regime democrático e o seu exercício corresponde a um dever, uma obrigação moral histórica comum aos indivíduos de uma comunidade política, propugnando que a sociedade democrática desapareceria se estes se rejeitassem a exercer seus direitos de participação. Sob outra perspectiva, Vieira de Andrade rejeita a existência de um dever jurídico fundamental de participação política, enquanto elemento coprimordial do conteúdo dos direitos políticos dos cidadãos sob o argumento da realidade totalitária e da experiência histórica que se encobrem com a “super-participação”. (ANDRADE, 2001, pp.158-159).

¹³⁹ VILLMAR *apud* CANOTILHO, 2003, p.301.

2.1. Apatia política dos cidadãos e a crise no exercício da cidadania

A apatia política¹⁴⁰ pode referir-se a uma rejeição voluntária, como uma rejeição condicionada à atividade política por parte dos cidadãos. Noutros termos, pode estar relacionada com comportamentos que acusam um grau elevado de conformismo político, ou ainda, com a satisfação com o funcionamento da democracia, podendo referir-se a comportamentos ativos ou passivos dos cidadãos.

Dentre as inúmeras formas de abordar o tema da participação política, existe aquela que chama a atenção por verificar uma crescente alienação política ou acentuada apatia pela cidadania ativa.

Embora possa ser afirmado que a democracia não está em perigo, há de se reconhecer a sua decadência¹⁴¹ e a sua falta de qualidade à crise de cidadania¹⁴², evidenciada pela apatia dos cidadãos contemporâneos pela política e por uma passividade¹⁴³ dos mesmos no tocante à participação na coisa pública.

Sobre essa passividade na contemporaneidade, Newton Bignotto afirma que “no lugar de um cidadão ativo sempre atento aos rumores e

¹⁴⁰ Interessante vídeo é um “*Ted Talk*” de MESLIN, Dave, chamado *The antidote to apathy*, que fala sobre a suposta apatia das pessoas perante a política e desmistifica alguns lugares comuns sobre este assunto. Disponível em: <http://blog.lfzawacki.com/apatia-politica/>. Acesso em 16/06/2014.

¹⁴¹ Habermas em conferência internacional sobre a democracia na Europa, em 28 de outubro de 2013, na Fundação Calouste Gulbenkian em Lisboa, falou da crise das democracias nacionais causada pela globalização e pela desregulação dos mercados e a necessidade de introduzir processos de legitimação democrática a nível supranacional. Segundo o filósofo, a forma como as decisões dos governos dos Estados-nação são cada vez mais insignificantes face ao peso das organizações internacionais. Esta perda de influência dos Estados-nação explica aquilo que Habermas nomeia de síndrome pós-democrática, ou seja, “as atitudes ambivalentes dos cidadãos nas democracias ocidentais”, que decorre do “contraste entre a apatia e a alienação política crescente e a pressão de minorias activas e grupos de protesto para mais democracia directa”. Notícia retirada do sítio eletrónico <<http://www.publico.pt/mundo/jornal/saida-para-a-crise-da-democracia-e-tornala-transnacional-diz-habermas-27318692>>. Acesso em 20/06/2014.

¹⁴² Segundo Yvonne Hébert e Alan Sears, há uma percepção generalizada de crise da cidadania, sobretudo por conta da baixa participação dos cidadãos nas questões de ordem política, colocando em risco o funcionamento do sistema político vigente (HÉBERT & SEARS, 2002 p. 4).

¹⁴³ Estudos recentes efetuados por Vala, Cabral e Ramos demonstram que Portugal não se distancia desta realidade, evidenciando, até, um significativo défice de estruturação das atitudes políticas, bem como um distanciamento relativamente aos restantes países europeus do conjunto da UE, no que respeita ao potencial de participação extraeleitoral, fenómeno que tem vindo a crescer como compensação do declínio verificado na participação eleitoral (VALA, CABRAL, RAMOS, 2006).

movimentos da cidade, surgiu a figura do cidadão passivo, preocupado com a sobrevivência e obrigado a se distanciar da esfera na qual as decisões são efetivamente tomadas,¹⁴⁴ atitudes essas que comprometem a qualidade da democracia.

Ao abordar a temática da qualidade da democracia, Ranieri alega que não basta a existência da democracia, mas sim democracias efetivas e de qualidade, pois a efetividade e a qualidade são pré-requisitos para a concretização dos direitos fundamentais. É com base nessas considerações que surge a importância da participação política como expressão da cidadania para a consolidação dos regimes democráticos¹⁴⁵.

Além disso, cumpre salientar que a falta de confiança¹⁴⁶ nas instituições do Estado, a falta de crédito nos partidos políticos¹⁴⁷ não se trata de realidade apenas brasileira e portuguesa¹⁴⁸, mas um fenômeno em ascensão mundial, onde o número de cidadãos realmente envolvidos em organizações políticas é bastante pequeno¹⁴⁹.

Essa tendência de descrédito, desilusão com os regimes democráticos e diminuição da participação política, é ocasionada por diversos¹⁵⁰ fatores que

¹⁴⁴ BIGNOTTO, Newton. *Entre o público e o privado: aspectos do debate ético contemporâneo*. In: DOMINGUES, PINTO & DUARTE, 2002. p.288.

¹⁴⁵ RANIERI, 2009, p.15.

¹⁴⁶ Da leitura de dados apontados do Inquérito Social Europeu, verifica-se que Portugal, juntamente com Espanha têm níveis de confiança e interesse político mais baixo do que a maioria dos países europeus. (MENEZES & FERREIRA, 2012, pp. 13-14).

¹⁴⁷ Para Urbano, os partidos políticos são os principais articuladores e orientadores da vontade política dos eleitores. Aduz que ao exercerem essa função os partidos colaboram com os eleitores e ajudam-nos a notar as opções políticas em tela, a resultar em uma escolha consciente no momento das eleições (URBANO, 2009, p.70).

¹⁴⁸ Um exemplo que permite combater a ideia “Paternalista” de que o povo não se interessa por política e pela comunidade, foram as eleições de Portugal de 2011 para escolher o presidente da República, ocasião em que dois fenômenos ocorreram naquela eleição. De um lado houve elevados índices de abstenções (53,48%) e de outro houve quase duzentos mil votos em branco (4,26%), o que se pode afirmar que os cidadãos se mobilizaram o suficiente, saíram de suas casas e foram votar em “ninguém”, sendo esse exemplo um depoimento político de insatisfação, mas que também contraria a afirmação de que há cada vez menos participação. Assim os votos em branco demonstram que os cidadãos se preocupam com seu país, com a cidade, município, mas têm escolhido outras maneiras de externar a sua preocupação e interesse em participar (COSTA, 2011, p.251).

¹⁴⁹ Nesse sentido: (WALZER, 1996, p.19). “Ainda assim, o número de cidadãos realmente envolvidos em organizações políticas, realmente segurando um cargo político, é bastante pequeno, atualmente, vontade dos homens e mulheres comuns que dedicam tempo e energia para a política é limitada”. (*tradução nossa*).

¹⁵⁰ Muitos autores defendem que a desinformação dos cidadãos ligada à complexidade técnica das questões políticas, seria mais uma causa para dificultar a prática da intervenção do povo nas decisões políticas. (ZAMBUJA, 1968, p. 253).

contribuem para o seu alastramento¹⁵¹: como históricos de corrupção, religiosos, políticos, questões estruturais, de ordem pessoal, fraudes e fugas fiscais¹⁵², absentismo cívico e político, individualismo, consumismo, fatores e crises econômicos, culturais, sociais e declínio das formas tradicionais de participação política, como a militância partidária, déficit educacional, entre outros.

Algumas justificativas para que Brasil e outros países que tiveram consolidadas suas democracias, no fim do século XX, possuam uma participação política insatisfatória são bem lembradas por José Álvaro Moisés o qual preleciona:

“(…) nas novas democracias, além da duradoura influência de seu passado autoritário, os cidadãos têm experiência limitada de participação política, e sua possibilidade de compreender e acompanhar o complexo funcionamento das instituições voltadas a assegurar princípios como o primado da lei, a separação dos poderes e a obrigação dos governos de prestar contas depende, de um lado, da formação política pregressa desses cidadãos e de fatores que afetam a sua cognição política, como a escolaridade e, de outro, da avaliação que fazem sob a influência da percepção de distorções ou déficits institucionais.¹⁵³”

Canotilho em sua obra, *“Tomemos a Sério os Cidadãos Difíceis”*,¹⁵⁴ ilustra bem essa crise de cidadania das sociedades democráticas atuais, ensinando por meio da expressão “cidadãos difíceis” que hoje o cidadão é difícil porque nenhum dos locais clássicos do espetáculo político aparece hábil a aguentar as “novas práticas coletivas”¹⁵⁵. Explica que sendo as instituições difíceis e com cidadãos difíceis até o pensamento é difícil, acreditando ser a “rejeição da política, a desconfiança relativamente às instituições, aceitação de paradigmas da antipolítica”, algumas causas para a manifestação dessa cidadania difícil. No entendimento do ilustre autor, os locais tradicionais de

¹⁵¹ URBANO, 2007, p. 523.

¹⁵² Sobre a questão das fugas fiscais vale lembrar os ensinamentos de Loureiro que diz que em sociedades como a portuguesa e as do sul da Europa o desrespeito ao dever fundamental de pagar impostos “agrava as condições de financiamento de um conjunto de bens públicos”. Averte o autor que as fraudes fiscais lesam o Estado, todavia, essas atitudes não sofrem censura social grave, corroborando para que haja uma perda de relevância de uma cultura de deveres no espaço público e de importância do bem comum. (LOUREIRO, 2010, pp.21-22).

¹⁵³ MOISÉS, 2010, p. 89.

¹⁵⁴ CANOTILHO, 2009, p. 593.

¹⁵⁵ Sobre os novos espaços públicos participativos, citam-se os praticados em ambiente digital, os quais apresentam um leque inovador de potencialidades para a consolidação dos ideais democráticos, para a participação e cultura política dos seus cidadãos.

civilidade e de política (civilis/polis) não são, nos dias atuais, *politicamente simpáticos*, o Estado Social atualmente é difícil, *confrontando-se no seu ver “com as crises de socialidade.”*¹⁵⁶. Afirma ainda que “a ecologia política necessita de oxigênio cívico para viver”, argumentando que as transformações da política só serão claras se *levarem a sério os cidadãos difíceis*.

Na mesma linha, Bobbio registra sua preocupação com a apatia política decorrente do desinteresse da sociedade e advoga pela consolidação de amplos espaços sociais democráticos, como a escola, o trabalho e os ambientes familiares¹⁵⁷. Para o autor, a apatia política dos cidadãos compromete o futuro da democracia, inclusive nos países mais desenvolvidos.

Na realidade, como consequência dessa crise de cidadania, os direitos de participação política e os objetivos constitucionais de realização da democracia econômica, social, cultural,¹⁵⁸ bem como o aprofundamento da democracia participativa, garantidos tanto na Constituição Brasileira como na Portuguesa, não são observados, comprometendo a própria consolidação e fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

Tendo em vista esse quadro atual, alguns autores, entre eles Stuart Mill, reforçam a tese da necessidade de uma educação que forme cidadãos ativos, participantes, capazes de julgar e escolher, características primordiais numa democracia, mas não necessariamente preferidos por governantes que confiam na tranquilidade dos cidadãos passivos.

Diante dos fatos explanados, constata-se que, em decorrência da crise de cidadania vivida por muitos Estados democráticos, surge a ideia de que o Estado e as instituições devem promover a educação democrática para os cidadãos, pois, como se sabe, cidadãos não nascem cidadãos, mas necessitam serem formados, educados quanto a seus direitos e quanto ao cumprimento de seus deveres, para que conscientes e instruídos possam lutar para atingir os objetivos constitucionais de participação política.

¹⁵⁶ CANOTILHO, 2009, p.593.

¹⁵⁷ BOBBIO, 1986.

¹⁵⁸ Gomes Canotilho e Vital Moreira dizem que o conceito de democracia econômica, social e cultural, previsto na Constituição Portuguesa é a fórmula constitucional para aquilo que os vários países, entre eles, o Brasil, designam por Estado Social, que se traduz na satisfação dos níveis básicos de prestações sociais para todos, e na eliminação das desigualdades sociais (CANOTILHO & MOREIRA, 1993, p.66).

3. Os direitos e deveres fundamentais do cidadão: participação política dentro do Estado Democrático de Direito

Desde meados do século XX, a sociedade civil em tempos atuais, pelas conquistas históricas de conscientização democrática, passou a exigir transformações na estrutura dos governos representativos, impondo uma incisiva participação ativa nas questões públicas, na crença em novos movimentos sociais democráticos, para que mudanças significativas acontecessem. Dessa forma, levando em consideração que no século XXI a democracia apenas representativa não mais atende à efetiva concretização do princípio democrático, é necessário evoluir às novas tendências da democracia e aos mecanismos que atestem sua efetivação.

Com efeito, importa ressaltar que com a Declaração de 1948, o direito de participação (tanto direta como indireta) no governo passa a ser reconhecido como direito humano fundamental, exigência da própria dignidade da pessoa humana. A partir daí, os sistemas jurídicos dos Estados Democráticos passaram a inserir em suas Constituições o direito de participação política (direta e indireta) como fundamento dos regimes políticos dos Estados.

Atentos com essa tendência e em observância ao disposto na DUDH, a CRP de 1976 e a CRB de 1988 elencaram, no decorrer de seus textos, um rol de direitos e deveres que tomaram como eixo central o valor atribuído à dignidade da pessoa e, no que diz respeito ao ser político, sua condição primacial de sujeito portador do efetivo exercício dos direitos inerentes à cidadania foi além do sufrágio universal.

Feitas essas considerações iniciais, cumpre dizer que quando a doutrina aborda questões sobre direitos fundamentais é habitual que ela identifique muitas funções, o que dá margem para diversas classificações, abandonando-se o entendimento de que os direitos fundamentais possuem por finalidade puramente o controle da atividade do Poder Público. Contemporaneamente, podem ser mencionadas as seguintes funções desses direitos: “a) direito a prestações sociais (para conferir à sociedade os meios imprescindíveis ao seu justo desenvolvimento), b) direito à proteção (no intuito de proteger os direitos de um particular contra o outro) e c) direito à

participação (com a estruturação de vias para que o cidadão possa participar de forma direta na reivindicação de seus direitos)”¹⁵⁹. No tocante a este último, cumpre salientar que o Estado deve proporcionar a estruturação de mecanismos para que os cidadãos possam participar e exigir de forma direta os seus direitos.

Nesse sentido, cita-se a classificação dos direitos fundamentais que releva a função exercida pelos direitos fundamentais de Alexy¹⁶⁰, a qual foi parcialmente adotada por Canotilho. Segundo Alexy, os direitos fundamentais deveriam ser divididos em dois grandes grupos, os direitos fundamentais na condição de direitos de defesa e os direitos fundamentais como direitos a prestações. Estes últimos por sua vez dividir-se-iam em dois subgrupos, nomeadamente, o dos direitos a prestações em sentido amplo (englobando os direitos de proteção e os direitos à participação na organização e procedimento), bem como o dos direitos a prestações em sentido estrito (direitos a prestações materiais sociais).

De forma similar, Canotilho prossegue em sua classificação afirmando que os direitos a prestações também devem ser vistos como direitos à participação na organização e procedimento. O autor refere-se à necessidade de “democratização da democracia” por meio da participação direta nas organizações, o que exigiria procedimentos. Afirma nesse sentido que “os cidadãos permanecem afastados das organizações e dos processos de decisão, dos quais depende afinal a realização dos seus direitos: daí a exigência de participação no controle das hierarquias, opacas e antidemocráticas empresas; daí a exigência de participação nas estruturas de gestão dos estabelecimentos de ensino; daí a exigência de participação na imprensa e nos meios de comunicação social”.

Através do direito de participação garantir-se-ia o direito ao trabalho, à liberdade de ensino e à liberdade de imprensa. Quer dizer: certos direitos fundamentais adquiririam maior consistência se os próprios cidadãos participassem nas estruturas de decisão – “*durch Mitbestimmung mehr Freiheit*” (através da participação maior liberdade)¹⁶¹”

¹⁵⁹ CUNHA; EPPLE & HERATH, 2008, p.984.

¹⁶⁰ ALEXY, 1997, p. 428.

¹⁶¹ CANOTILHO & MOREIRA, 1993, p.547.

De toda sorte, tais considerações “reforçam a tese de que os direitos fundamentais, para além de outorgarem legitimidade ao Estado Democrático de Direito, possuem um carácter democrático que, no contexto da dimensão organizatória e procedimental, se manifesta justamente no reconhecimento de uma democracia com elementos participativos”. Desta feita, tanto a Constituição Brasileira como a Portuguesa valorizam a chamada dimensão organizatória procedimental (também democrático-participativa) dos direitos fundamentais, elencando importantes instrumentos de participação direta da população no processo “político decisório” ¹⁶².

Diante da multifuncionalidade dos direitos fundamentais, particularizadamente no que reporta à função do direito à participação, a qual é constitucionalmente garantida, pode-se constatar que somente é permitido falar em Estado Democrático de Direito se houver a participação efetiva dos atores sociais. É primordial que se busque a efetivação do texto constitucional, através do fortalecimento dos mecanismos constitucionais de participação popular. Por essas razões, é indispensável que se reconheça a participação como um direito fundamental, mas numa democracia os direitos só são garantidos se houver em contrapartida o cumprimento dos deveres, entre eles o de pagar impostos e de participar na vida comunitária.

De acordo com Nabais, os deveres fundamentais passaram por uma evolução histórica dos clássicos deveres do Estado liberal (de defesa da pátria e de pagar impostos) até os deveres políticos (dever de sufrágio de participação política), económicos, sociais (como de frequentar o ensino básico), culturais (de preservar, zelar e valorizar o património cultural), e ecológicos que vão dos deveres autónomos aos direitos associados aos direitos¹⁶³.

Na Constituição Portuguesa, há previsão de deveres fundamentais entre eles o dever cívico de sufrágio (art. 49º, nº 2) e de educação (art. 36º, nº 5). Na Constituição Brasileira, constituem deveres: o exercício político por meio do voto, pela participação em referendos, plebiscitos e iniciativa popular, pela elegibilidade (art. 14º § 1º), pelo dever da educação (art. 205º) e pelo dever de escolaridade básica (art. 208º § 1º).

¹⁶² SARLET, 2012, p.197.

¹⁶³ NABAIS, 2004, pp. 44-45.

Têm-se, enfim, os deveres que constituem o *apport* do Estado social, ou seja, os deveres econômicos sociais e culturais, como os deveres de subscrever um sistema de segurança social, de proteger a saúde, de defender o meio ambiente, o patrimônio cultural e de frequentar o ensino básico, etc.

Nesse sentido, Wagner Oliveira e Ana Lúcia Oliveira enunciam:

O Estado moderno está necessariamente ancorado em deveres fundamentais (defesa da pátria, sufrágio universal, participação política, subscrever um sistema de segurança, etc.), que são justamente os custos para a existência e funcionamento de uma comunidade organizada¹⁶⁴.

Por assim o ser, resta claro que o conceito de cidadania passou a ser vinculado não apenas à participação política, representando um direito do indivíduo, mas também o dever do Estado em oferecer condições mínimas para o exercício desse direito, incluindo a educação e a participação nas decisões públicas.

Ao lado dessa ideia, Dallari ensina que:

É importante assinalar que os direitos da cidadania são, ao mesmo tempo, deveres. Pode parecer estranho dizer que uma pessoa tem o dever de exercer os seus direitos, porque isso dá impressão de que tais direitos são convertidos em obrigações. Mas a natureza associativa da pessoa humana, a solidariedade característica da humanidade, a fraqueza dos indivíduos isolados quando devem enfrentar o Estado ou grupos sociais. Acrescente-se a isso a impossibilidade de viver democraticamente se os membros da sociedade não externarem suas opiniões e vontade. Tudo isso torna imprescindível que os cidadãos exerçam seus direitos de cidadania¹⁶⁵.

Segundo a significativa lição de Dallari sobre o dever de participação política: “os indivíduos não devem ficar em atitude passiva, deixando as decisões para outros, porque correm o risco de que outros acabem dominando sem resistências.¹⁶⁶”.

Com efeito, os deveres fundamentais são a expressão da soberania baseada na dignidade da pessoa humana. O que significa dizer que a

¹⁶⁴ OLIVEIRA & OLIVEIRA, 2002. p. 914.

¹⁶⁵ DALLARI, Dalmo. Direitos e deveres da cidadania. 2009. Disponível em : www.dhnet.org.br/sos/textos/deveres.htm. Acesso em 03/07/2014.

¹⁶⁶ DALLARI, 2004, p. 33.

soberania do povo que compõe a sua organização política tem por base a dignidade do cidadão.

Outrossim, há relevância no que se diz respeito ao tema dos deveres fundamentais que são reconhecidos em plano internacional, conforme dispõe o artigo 29.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem: *“toda pessoa tem deveres para com a comunidade, em que o livre e pleno desenvolvimento de sua personalidade é possível.”* Esse dispositivo elenca os deveres dos indivíduos nas suas relações com a comunidade e com o Estado, demonstrando de forma clara o sentimento que predomina no contexto internacional, ao reconhecer a dignidade a todas as pessoas.

Na visão de Vieira de Andrade, o reconhecimento de deveres fundamentais está intimamente ligado à participação ativa dos cidadãos na vida pública, o qual requer um empenho solidário de todos na transformação das estruturas sociais,¹⁶⁷ necessitando, portanto, de um mínimo de responsabilidade social no exercício das liberdades individuais. Isto significa que implica a existência de deveres jurídicos (e não apenas morais) de respeito pelos valores constitucionais e pelos direitos fundamentais.

A Magna Carta Brasileira em seu Capítulo I do Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais) menciona, de forma expressa, direitos e deveres individuais e coletivos, demonstrando em seu conteúdo a sintonia com o regime jurídico dos direitos fundamentais, resguardadas as distinções entre as “diferentes dimensões de direitos fundamentais, bem como a sua natureza defensiva ou prestacional¹⁶⁸”.

Com base nessa visão, Ingo Sarlet entende que dependendo do caráter da norma jurídico-constitucional que fundamenta os deveres fundamentais, eles poderão ter eficácia e aplicabilidade imediatos, mas ressalta que tais características no âmbito dos deveres podem, dependendo da hipótese, ser entendidas de modo diferente do que acontece para os direitos fundamentais¹⁶⁹.

Na Constituição Portuguesa há previsão dos deveres fundamentais, como no tocante aos direitos, às liberdades e às garantias e o dever de

¹⁶⁷ ANDRADE, 2001, p.155.

¹⁶⁸ SARLET, 2012, p. 230.

¹⁶⁹ *Idem*, pp. 230-231.

sufrágio. Já em relação aos direitos e deveres econômicos, sociais e culturais, há a previsão dos deveres de escolaridade básica. De qualquer forma, segundo Vieira de Andrade, não se pode olvidar “que do ponto de vista filosófico ou jurídico, o estatuto das pessoas na sociedade política tem de incluir deveres fundamentais. Pode dizer-se até que a capacidade para ser titular de deveres, assumidos enquanto deveres morais ou de outra ordem, corresponde à natureza humana, sendo tal capacidade, como é, exclusiva da pessoa”¹⁷⁰.

Finalmente, enfatiza-se a importância do cumprimento dos deveres, sobretudo os de participação, utilizando-se as palavras de José Saramago “tomemos então, nós, cidadãos comuns, a palavra e a iniciativa. Com a mesma veemência e a mesma força que reivindicamos os nossos direitos, reivindicuemos também o dever dos nossos deveres. Talvez o mundo possa tornar-se um pouco melhor”¹⁷¹.

Assim, traçados esses breves comentários sobre direitos e deveres fundamentais, cumpre dizer que para atingir os ideais democráticos a Constituição Brasileira e a Portuguesa elencam muitos instrumentos de participação e exercício direto da democracia (ao lado da democracia indireta, exercida através do voto), os quais serão estudados a seguir.

3.1. A participação política na República Democrática Brasileira

A Constituição de 1988 é fruto de árdua mobilização popular contra o regime militar conhecida como “Constituição Cidadã.” Esta Constituição inaugurou um novo sistema jurídico embasado nos pressupostos da participação popular que é decorrente do Estado Democrático de Direito. É fundamental observar que a Constituição Brasileira não utiliza a expressão “participação”, todavia utiliza a expressão “democracia representativa” e “democracia direta”. Assim, ver-se-á que o constituinte elegeu alguns instrumentos para reaproximar o cidadão das decisões políticas, seja através

¹⁷⁰ ANDRADE, 2001, p.162.

¹⁷¹ Palavras de José Saramago na cerimônia de entrega do Prêmio Nobel de Literatura em Estocolmo, ocasião dos 50 anos da assinatura da Declaração Universal dos Direitos Humanos. (SARAMAGO, José. Discurso na cerimônia de entrega do Prêmio Nobel de Literatura, 1998 Disponível em: <http://caderno.josesaramago.org/98895.html>. Acesso em 02/04/14).

de democracia representativa (sufrágio universal), seja pelo caminho da democracia participativa (plebiscito, referendo, iniciativa popular).

3.1.1. Alguns comentários sobre os mecanismos de participação ou instrumentos de democracia participativa no Brasil

Não obstante o reconhecimento da importância da participação, percebe-se que o voto, embora relevante, não é suficiente para proporcionar a efetiva participação do povo no poder, por assim o ser, surgem outros mecanismos, conforme disposto a seguir. O presente tópico pretende abordar, de forma sucinta e não aprofundada, os mecanismos de participação popular, com o intuito de promover a reflexão acerca dos meios tradicionais que podem ser utilizados para tornar os cidadãos mais conscientes de seu papel político, sem qualquer intuito de esgotar o tema.

a) Sufrágio universal

A palavra sufrágio deriva do latim *suffragium* que significa aprovação ou apoio¹⁷². Trata-se de um direito que advém diretamente do princípio de que todo poder emana do povo que o exerce diretamente ou por meio de representantes eleitos. Este mecanismo representa uma instituição fundamental para a democracia representativa e é por meio de seu exercício¹⁷³ que os eleitores outorgam legitimidade aos governantes¹⁷⁴.

No entender de José Afonso da Silva "considera-se, universal o sufrágio quando se outorga o direito de votar a todos os nacionais de um país, sem restrições derivadas de condições de nascimento, de fortuna ou de capacidade especial¹⁷⁵". No Brasil, só é considerado eleitor quem preencher os requisitos da nacionalidade, idade e capacidade, além do requisito formal do alistamento eleitoral. Esses são os titulares do direito de sufrágio ativo e potencialmente do direito do sufrágio passivo. Este tipo de voto é um direito

¹⁷² DALLARI, 2006, p.214.

¹⁷³ A palavra "escrutínio" não deve ser confundida com "voto" ou "sufrágio". Escrutínio é o modo pelo qual este direito é exercido — secreto, individual, de igual valor, etc. Em síntese, direito (sufrágio), exercício (voto), escrutínio (modo de exercício). (DALLARI, 2006, p.214).

¹⁷⁴ DALLARI, 2007, p.214.

¹⁷⁵ *Idem*, p.215.

público subjetivo e democrático que se fundamenta no princípio da soberania popular e no seu exercício por meio de representantes.

Convém lembrar-se dos ensinamentos de German J. Bidart Campos, para quem, o processo eleitoral num sistema democrático não se esgota no sufrágio:

"Un lapso sin cronologías fijas y con un clima ambiental propicio de muy amplia libertad para la intervención, la participación y la competencia de las fuerzas políticas y de las personas; la igualdad de oportunidades para todas ellas; la transparencia de las campañas preelectorales; la correcta confección de los padrones electorales, su publicidad, y la legitimación de « los ciudadanos y los partidos para tener acceso a ellos, rectificarlos, impugnarlos, etc.; la libertad de información, de comunicación, y de expresión; la libertad de propaganda y publicidad en orden a las ofertas y programas electorales; el escrutinio también público y controlado, etc."¹⁷⁶.

Por fim, o sufrágio corresponde à instituição fundamental da democracia representativa, e é por meio do seu exercício que o eleitorado-instrumento técnico do povo outorga legitimidade aos governantes, em outras palavras, por meio dele consubstancia-se o consentimento do povo que legitima o exercício do poder¹⁷⁷.

b) Plebiscito, referendo e iniciativa popular

A CRB em seu art. 1º parágrafo único e artigo 14º refere-se à democracia participativa ou semidireta, caracterizando-a como pilar para que se possa falar, nos dias atuais, em participação popular no poder. De acordo com esse artigo, as formas de manifestação da soberania popular são o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular.

No plebiscito¹⁷⁸ e no referendo,¹⁷⁹ o povo opina acerca de determinada matéria, na iniciativa popular o poder é exercido através da Câmara dos

¹⁷⁶ CAMPOS, 1998, pp. 250/251.

¹⁷⁷ SILVA, 2006, p.214.

¹⁷⁸ No que diz respeito ao termo plebiscito, segundo URBANO, 1993, p.50, "provém esta forma do latim *plebis scitum*, cuja significação é a de um decreto da plebe (no sentido de decreto destinado unicamente à plebe e aprovado por esta nas suas assembleias próprias, os *consilium plebis tributum*). A plebe tomava assim decisões, sob propostas dos tribunos, que somente a ela diziam respeito- isto é, ela participava na criação de normas de direito, as quais formavam um ordenamento jurídico à parte dentro da *civitas*".

Deputados (art. 14º, III), Assembleia Legislativa (art. 27º, § 4º) e Câmara dos Vereadores (art. 29º, XIII). As duas formas de consulta são de voto obrigatório, seguindo os mesmos critérios da configuração do eleitor (voto obrigatório para os maiores de 18, menores de 70 anos e alfabetizados; voto facultado para os analfabetos, para os maiores de 70 anos e os jovens de 16 e 17 anos).

No ordenamento jurídico brasileiro, o referendo e o plebiscito são institutos diversos, contudo, muito próximos, diferenciando-se tão somente pelo momento em que são realizados. Tratar-se-á dos institutos do referendo¹⁸⁰ e do plebiscito conjuntamente para melhor distingui-los, a começar pela observação de que a lei os definiu como consultas formuladas ao povo para que delibere a respeito da matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

Importa fazer uma diferenciação entre os institutos elencando os pontos de aproximação e distinção. A semelhança entre eles está ligada ao fato de os dois serem formas de consulta para que o povo delibere sobre matérias de grande importância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. Por outro lado, a diferença reside no momento da consulta. No plebiscito, a consulta é prévia sendo convocada com anterioridade ao ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo por meio do voto, aprovar ou desaprovar o que lhe tenha sido submetido à apreciação, ficando o governante condicionado ao que for decidido pelo povo. Já no caso do referendo, primeiro tem-se o ato legislativo ou administrativo, para só então, submetê-lo à apreciação do povo que confirma (ratifica) ou o rejeita¹⁸¹.

De forma sintética, o referendo ratifica ou rejeita o projeto aprovado, e o plebiscito autoriza a formulação da medida requerida. Partilhando dessas

¹⁷⁹ De acordo com os ensinamentos de URBANO, 1993, pp.48-49, o termo referendo deriva “da expressão latina *ad referendum* (sob condição de referir, de reportar a), utilizada desde a época medieval em questões diplomática e também no campo das antigas confederações. A autora afirma que a expressão serve para referir o nexo existente entre mandantes e mandatários, com a preponderância dos primeiros sobre os segundos (e com a consequente subordinação destes últimos). Mais especificamente, esta expressão empregava-se naqueles casos em que os mandatários, no decorrer de sua atuação, se confrontavam com a tomada de decisões que ultrapassavam as instruções e/ou os poderes que lhes tinham sido confiados pelos mandantes (...). A expressão *ad referendum* designaria assim a existência de um acordo ou compromisso em vias de conclusão ou já concluído por um mandatário, o qual se encontrava, todavia, sob reserva de este mandatário dele dar conta às entidades competentes (mandantes)”.

¹⁸⁰ O referendo foi regulamentado pela Lei 9.709/98.

¹⁸¹ LENZA, 2010, p.870.

diferenças em virtude do momento de sua realização, interessante trazer à baila o entendimento de Moraes:

“Enquanto o plebiscito é uma consulta prévia que se faz aos cidadãos no gozo de seus direitos políticos, sobre determinada matéria a ser, posteriormente, discutida pelo Congresso Nacional, o referendo consiste em uma consulta posterior sobre determinado ato governamental para ratificá-lo, ou no sentido de conceder-lhe eficácia (condição suspensiva), ou, ainda, para restringir-lhe a eficácia (condição resolutiva)”¹⁸².

Com efeito, nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço no mínimo dos membros que compõem qualquer das casas do Congresso Nacional. É medida restritiva, pois só há previsão do referendo e do plebiscito por iniciativa parlamentar, não prevendo referendo de iniciativa do presidente da República e, muito menos, o de iniciativa popular¹⁸³.

De fato, o que se evidencia são a fragilidade e a imaturidade da democracia brasileira, pois esses mecanismos não foram quase utilizados até hoje. A propósito foi realizado o referendo para manutenção ou não do regime parlamentarista em 1963, ocasião em que foi decidido o retorno ao sistema presidencial, e outra iniciativa foi para a manifestação do eleitorado sobre a manutenção ou rejeição da proibição da comercialização de armas de fogo e munições em todo o território brasileiro, realizado em 2005, que nos termos da lei (Estatuto do Desarmamento) e por força do referendo continua permitido no Brasil.

Existiu ainda o plebiscito de 1993 para a escolha pelos eleitores entre a forma (republicano ou monarquista) constitucional e o sistema de governo do país (presidencialista ou parlamentarista).

Ocorre que, embora o Brasil tenha uma legislação recente a respeito do referendo, observa-se que o instituto precisa de melhor regulamentação, de maneira que se torne efetivamente um mecanismo de expressão da vontade popular, sendo primordial maior normatização em muitos aspectos: como caráter obrigatório ou facultativo; o efeito vinculante ou meramente indicativo; a

¹⁸² MORAES, 2003, p. 237.

¹⁸³ SILVA, 2006, p.223.

questão da iniciativa concedendo ao povo a possibilidade de propor ou ao menos decidir quais matérias são de relevância nacional; assim como outras questões que possuam ligação direta com o resultado das consultas, como a regulação dos debates e propagandas realizados previamente à votação.

No que diz respeito à **iniciativa popular** prevista no art. 5º da Constituição, ressalta-se que ela é uma forma de iniciativa legislativa pelo qual permite-se ao povo apresentar projetos ao Legislativo, desde que subscritos por número razoável de eleitores, qual sejam, no mínimo, por 1% do eleitorado nacional distribuído por, pelo menos, cinco Estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles (art. 61º, §2º da CRB). Exemplo de lei que adveio da iniciativa popular é a Lei Complementar nº 135/2010, denominada de Lei da Ficha Limpa que surgiu de uma campanha do “Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral”, formulada por várias organizações da sociedade civil que obtiveram 1,3 milhão de assinaturas para o projeto.

Ressalta-se que a lei de iniciativa popular só poderá dispor sobre um único assunto e não poderá ser rejeitada liminarmente por vícios de linguagem, imperfeições de técnica legislativa, cabendo à Comissão de Constituição e Justiça e Redação da Câmara dos Deputados corrigi-las para sua normal tramitação.

Há matérias sobre as quais a iniciativa popular não pode ser admitida, por exemplo, de assuntos relativos ao direito tributário, penal, financeiro e administrativo, os quais, exigem um conhecimento profundo de dados a respeito da máquina pública ou da participação vertical do Estado como ente abstrato.

Eis algumas críticas: a lei regulamentar é no sentido de ela não ter estabelecido um prazo compulsório para que o Congresso apreciasse o projeto de iniciativa popular. Com isso, nem mesmo o instrumento da ação de inconstitucionalidade por omissão pode ser utilmente manejado, pelas pessoas legitimadas a propô-la, tendo em vista a ausência de consequências do ato omissivo. Além disso, a Constituição não se pronuncia sobre a possibilidade de emenda constitucional por iniciativa popular. Ademais, ao condicionar os projetos de lei de iniciativa popular à subscrição mínima exorbitante acaba por impedir a sua viabilidade. Diante das críticas explanadas, novas regras devem ser criadas para oportunizar e incentivar a utilização desse instrumento.

Outrossim, existem ainda formas de participação popular dispersas pela Constituição que merecem ser mencionadas e que podem ser realizadas em diferentes lugares, desde as manifestações públicas até movimentos sociais organizados; dos conselhos populares e de cogestão administrativos, as assembleias, comissões de fábrica, associações, as redes, os fóruns da sociedade civil, entre outras formas de democracia participativa. A título exemplificativo, citam-se também os arts. 10; 11; 31, §3.^{o184}; 74, § 2^{o185}; 194 parágrafo único, VII; 206, VI; 216 § 1^o da CRB. Desta maneira, a democracia participativa também pode se manifestar no campo administrativo, embora seja fenômeno mais recente e com menos formalidades que os instrumentos de participação política, pode formar instrumentos de atuação vinculante (v.g; conselhos deliberativos) ou consultivos/não vinculantes (v.g; as audiências públicas; orçamentos participativo)¹⁸⁶.

Restringindo a pesquisa no plebiscito, no referendo e na iniciativa popular, a realidade brasileira demonstra que eles têm sido muito pouco utilizados, uma vez que a maioria dos cidadãos ignora ou não tem conhecimento desses institutos e, os partidos, na maioria das vezes, não possuem interesse em sua utilização por razões de exclusividade do processo decisório.

A inclusão desses três instrumentos de democracia participativa na Constituição de 1988 foi de um admirável progresso, porém, verdadeiramente, o país precisa de reformas urgentes na política, pois além de medidas que permitam sua real efetividade, o povo precisa ser instruído e motivado a utilizar esses mecanismos, caso contrário apenas uma elite¹⁸⁷ informada poderá fazer uso destes mecanismos. É preciso dar soberania concreta ao povo e, para

¹⁸⁴ Art. 31§ 3^o: “As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei”.

¹⁸⁵ Art. 74 § 2^o. “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”.

¹⁸⁶ BIM, Eduardo Fortunato. *Audiências Públicas no Direito Administrativo e Ambiental*. In: MORAES & KIM, 2013, p.211.

¹⁸⁷ Eduardo Fortunato Bim diz, por exemplo, que a iniciativa popular é excelente mecanismo contra a letargia do legislativo em questões urgentes, porém realça que tal uso nos Estados Unidos da América demonstrou que somente uma elite bem informada e educada, branca e com grande poder econômico costuma usar esse mecanismo. (*Idem*, p.211).

tanto, é essencial o fortalecimento da cultura de participação popular e de uma educação participativa.

c) Outros instrumentos de participação popular

Além dos instrumentos de participação popular elencados, há outros instrumentos de participação popular nos atos governamentais, entre eles, o *recall*, o veto que não faz parte do ordenamento jurídico do Brasil¹⁸⁸.

De origem norte-americana¹⁸⁹, o *recall* seria um mecanismo de revogação popular do mandato eletivo, em razão, por exemplo do descumprimento de promessas de campanha. Sobre esse instituto, José Afonso da Silva o denomina de “revogação popular”, definindo-o como “instituto de natureza política pelo qual os eleitores, pela via eleitoral, podem revogar mandatos populares¹⁹⁰”.

Imperioso destacar que o *recall* é uma figura controversa que suscita uma série de polêmicas, estudos, os quais não serão objetivos de aprofundamento neste estudo, cabendo por ora dizer que existem argumentos a favor e desfavoráveis ao uso do instrumento. Partilha-se do entendimento de Maria Benedita Malaquias Pires Urbano¹⁹¹ que enuncia como argumentos

¹⁸⁸ A Ordem dos Advogados do Brasil apresentou uma proposta de emenda constitucional (PEC nº 0073/2005) para acrescentar ao art. 14 da Constituição a possibilidade de revogação dos mandatos do presidente da República, deputados e senadores. O objetivo deste projeto é possibilitar a revogação do mandato do presidente da República e dos senadores, de forma individual, e a dissolução total da Câmara dos Deputados, após um ano da data da posse nos cargos respectivos. Além desse projeto, há em tramitação no Senado Federal outro projeto de Emenda à Constituição n.º 80/2003, de autoria do senador Antônio Carlos Valadares que prevê a inclusão do veto popular e do *recall* no ordenamento jurídico brasileiro.

¹⁸⁹ O *recall* é um mecanismo de democracia semidireta, tradicional em alguns Estados da Federação norte-americana, adotado no início do século XX que visa ao combate da corrupção e da incompetência das autoridades públicas, sobretudo em nível local. É considerado um direito político do cidadão, não sendo admitido seu uso contra autoridades federais. É utilizado em dezoito Estados, e o seu procedimento básico versa em duas fases. A primeira é de coleta de assinaturas dos eleitores, por meio de caução prévia em dinheiro e, conseguindo um percentual mínimo de assinaturas válidas, segue para uma segunda fase em que há uma eleição peculiar para destituir (e substituir) autoridades públicas estaduais e municipais (geralmente eleitas, inclusive juízes) ou para revogar decisão judicial (de juízo monocrático ou de segundo grau de jurisdição) que tenha negado a aplicação de lei. Sua utilização nos Estados Unidos é atualmente, sobretudo, em nível local, em que curiosamente permite seu uso excepcionalmente para destituição de diretores de escolas (ÁVILA, 2009, p.136).

¹⁹⁰ SILVA, 2006, p.21.

¹⁹¹ URBANO, 1993, p.83.

favoráveis¹⁹² ao instituto o fato de ele ser um meio de controle dos representantes, principalmente dos funcionários públicos; o de ser corolário lógico do direito de sufrágio, ou seja, alega que se o eleitor tem o direito de escolher o seu representante, por igual razão, tem o direito de destituí-lo, caso entenda que tenha feito uma má escolha; e defende também a autora que, por ser um meio idôneo para manter um diálogo permanente entre representante e representado, obriga, de certa forma, aquele a ouvir constantemente o sentimento dos eleitores e a prestar contas da sua atividade.

Em síntese, as opiniões contrárias ao instituto são no sentido de que ele corresponde a uma negação do princípio republicano, pois o mandato deve ser julgado pelo povo somente nas posteriores eleições. Há quem entenda que o *recall* sacrifica a estabilidade governamental e confere muito poder aos eleitores, prejudicando a independência do governante. Argumentam que ele torna a função pública menos atraente para as pessoas competentes ou sustentam o problema que diz respeito à dificuldade de obtenção do número mínimo de assinaturas exigido pelas legislações (principalmente em nível estadual, como por exemplo, ocorre nos EUA), bem como há opiniões que mencionam como desvantagens o eventual uso político do *recall* e o custo do procedimento¹⁹³. Advogam ainda no sentido de que “O *recall* diminui a liberdade do representante que poderá, em certas circunstâncias, em razão de sentimentos exacerbados da comunidade, tomar decisões inadequadas sobre questões complexas e de maior repercussão”¹⁹⁴.

Relevante dizer que há a questão do custo para realização do procedimento de *recall*. Sob esse ponto de vista Maria Benedita Malaquias Pires Urbano acrescenta que o fato de exigir dos representantes despesas

¹⁹² Conforme ensina Thomas E. Cronin, os defensores do *recall* apontam seis argumentos a favor do mecanismo. O primeiro deles é que ele garante a responsabilidade contínua das autoridades públicas, de maneira que os eleitores não precisam esperar até a próxima eleição para deitar fora agente público incompetente, desonesto, despreocupado ou irresponsável. O *recall* também é um mecanismo que funciona para averiguar a existência de influências impróprias em interesses específicos. Continua Cronin dizendo que assim “as autoridades públicas podem ser responsabilizadas pelos seus eleitores e não por aqueles que fizeram doação às campanhas eleitorais”. Argumenta ainda que o *recall* aceita que sejam conferidos mais mandatos às autoridades eleitas em virtude do sistema de controle exercido, o que possibilita aumentar a eficiência dos agentes públicos, para além de estes possuírem mais tempo para planejar e executar os projetos de governo. (CRONIN, Thomas E. Direct democracy: the politics of the initiative, referendum and recall. Cambridge MA: Harvard University Press, 1999, p. 133-135. In: ÁVILA, 2009, p.88 e 90.)

¹⁹³ ÁVILA, 2009, pp.135-136.

¹⁹⁴ *Idem* p.18.

excessivas pode levar à corrupção, haja vista que estes nem sempre possuirão um poder econômico suficiente para suportar uma segunda eleição¹⁹⁵. Para alguns há os problemas da grande dimensão dos países e do sistema eleitoral proporcional que, no caso particular do Brasil, dificultam a aplicação do instituto. Por fim, pode ser desvantajoso porque permite conceder o poder de julgar ao mais “apaixonado dos juízes, o próprio povo”¹⁹⁶.

Outro importante instrumento de participação, o **veto popular**, consiste num instrumento político, por meio do qual os cidadãos poderiam vetar um dado projeto de lei ou mesmo arquivá-lo, mesmo contra a vontade do Parlamento.

No entender de Canotilho “veto é o instrumento político que permite aos cidadãos exigir que uma determinada lei seja submetida a voto popular. Se esta votação conduzir a rejeição do acto legislativo este deverá ser considerado como nunca tendo existido no ordenamento jurídico. A iniciativa dos cidadãos assume-se como actividade de controlo legislativo.”¹⁹⁷

É necessário registrar que nem a CRB e tampouco a CRP consagraram o veto como mecanismo de participação popular direta. Na CRP, apenas existem o veto político e o veto por inconstitucionalidade¹⁹⁸ do presidente da República e dos representantes da República dos Açores e da Madeira.

A propósito desse instrumento, nos dizeres de Maria Benedita Malaquias Pires Urbano, esta figura encontra-se atualmente em desuso e aproxima-se à do referendo, com ela quase se confundindo, mas para a autora, embora similares, são duas técnicas de democracia semidireta distintas¹⁹⁹.

¹⁹⁵ URBANO, 1993, p.83.

¹⁹⁶ *Idem*, p.83.

¹⁹⁷ CANOTILHO, 2003, p.295.

¹⁹⁸ O veto pode fundamentar-se em razões políticas (veto político que ocorre sempre que o presidente da República se reporta ao mérito e oportunidade política das medidas legislativas) ou pode ter por base a decisão do Tribunal Constitucional pronunciando-se pela inconstitucionalidade do decreto ou de algumas das suas normas (veto por inconstitucionalidade).

¹⁹⁹ Elencando essas diferenças URBANO, 1993, p.78, salienta que “a intervenção popular que no veto é sempre a *posteriori* (a lei já está a vigorar, ou pelo menos, já está apta para tal), em relação ao referendo pode ter lugar antes (a regra) ou depois de a norma estar perfeita”. Por outro lado, aduz a autora que a iniciativa que no veto, enquanto instrumento de democracia semidireta, pertence apenas aos cidadãos eleitores, no referendo pode pertencer, e pertence em regra, aos órgãos representativos.

Tal como evidenciado por Urbano, “através do veto popular o povo não participa no processo de feitura das leis, uma vez que a eventual intervenção do povo tem lugar quando a lei, que nestes casos é criada exclusivamente pelo Corpo Legislativo, já está perfeita, tendo inclusivamente sido já publicada e encontrando-se apta a produzir efeitos”²⁰⁰.

Ainda na visão da autora “o papel do veto é, pois, o de rejeitar uma lei que já existe, “constituindo uma aplicação do princípio *qui tacet consentire videtur*: a lei existirá e vigorará, a menos que o povo acabe por manifestar, observados que sejam os prazos pré-estabelecidos, o seu desagrado mas propriamente, a sua desaprovação formal em relação a essa lei. Em termos jurídicos, o veto pode ser considerado como uma condição resolutiva à qual é subordinada por vezes a existência de uma lei” ²⁰¹.

Tecidas essas considerações, é de se registrar que a doutrina elenca tradicionalmente outros meios de exercício da democracia participativa. No caso brasileiro, aponta-se também a Ação Popular²⁰², Ação Civil Pública, o Orçamento Participativo²⁰³, os conselhos sociais e as audiências públicas.

Finalmente, salienta-se que os mecanismos da democracia semidireta, ressalvadas as críticas²⁰⁴ e a necessidade de melhoramento desses institutos,

²⁰⁰ URBANO, 1993, p.77.

²⁰¹ *Idem*, p.78.

²⁰² A ação popular possui previsão no art. 5º, LXXIII da CRB e é regulada pela Lei 4.717/1965. O nome “ação popular” deriva do fato de ela conceder ao povo, ou a parcela dele a legitimidade para pleitear, por qualquer de seus membros um interesse coletivo que lhes cabe *uti universi* como membro da sua comunidade. José Afonso da Silva, ao abordar o conceito de ação popular, afirma ser ela “um instituto processual civil outorgada a qualquer cidadão, como garantia político-constitucional (ou remédio constitucional) para a defesa do interesse da coletividade, mediante provocação do controle jurisdicional corretivo de atos lesivos do patrimônio público, da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural”. (SILVA, 2006, pp.170-173).

²⁰³ Além dos instrumentos de democracia participativa elencados na CRB, existe o orçamento participativo que é um mecanismo governamental também de democracia participativa que permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre os orçamentos públicos, geralmente o orçamento de investimentos de prefeituras municipais, por meio da criação dos Conselhos Setoriais de Políticas Públicas como espaços de controle social. Sua expressão inicial ocorreu em Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul e hoje se encontra localizada em diversos municípios do Brasil. Em Portugal também existe em algumas autarquias e juntas de freguesias com a particularidade que todos os orçamentos são consultivos e não vinculativos.

²⁰⁴ Entre as possíveis críticas a esses institutos, expõem-se: No plebiscito os cidadãos são chamados a decidir a respeito de matérias importantes para os rumos do país, mas, são os representantes do povo que escolhem quais são as matérias relevantes que o povo deverá se manifestar. De igual maneira, no referendo os cidadãos devem se pronunciar quanto a leis (ou dispositivos de leis), debatidas e votadas pelos representantes, podendo aceitar ou rejeitar a medida legislativa àqueles submetida. Todavia, como se percebe não são também os representantes do povo que elegem os dispositivos e leis que se sujeitarão ao referendo popular. Por sua vez, na iniciativa popular um determinado número de cidadãos pode propor a

podem ser “considerados equilibradores de uma estrutura política ultra representativa e ultra partidária”²⁰⁵. Ademais, contribuem de alguma maneira para o aperfeiçoamento da democracia representativa, proporcionando um resgate do conceito de soberania popular como princípio fundador de um regime democrático. Além disso “os instrumentos de participação são primordiais porque aproximam o cidadão dos assuntos da *polis/civitas*”²⁰⁶ e da responsabilidade para com a gestão da coisa pública, isto é, educam para a democracia.

De acordo com a leitura dos dispositivos constitucionais elencados, é forçoso mencionar que o rol constitucional não deve ser compreendido como meramente taxativo, haja vista que os institutos de participação popular não se restringem à disposição expressa, podendo ser criados a partir do interesse público, extraídos da interpretação da própria norma constitucional ou até mesmo diante de experiências exitosas de participação popular, tudo em nome do ideal da efetiva democracia.

De todo jeito, conclui-se que, na atual conjuntura social brasileira, predomina uma “quase democracia”²⁰⁷. Vive-se num ambiente em que há obediência ao princípio da soberania, com eleições diretas, livres e periódicas dos representantes. No entanto, verifica-se que a participação popular ou o exercício do poder pelo povo não foi até os dias atuais muito executados, não há relação direta entre os programas, práticas governamentais e a expressão da vontade popular que os legitima. De qualquer modo, resta claro que a CRB, ao positivar as garantias e os mecanismos de participação ativa da sociedade, o que se pretendeu foi a promoção e o fortalecimento da democracia.

3.2. A participação política na Constituição da República Portuguesa

elaboração de uma lei por meio de um anteprojeto, porém tal anteprojeto será submetido aos representantes do povo.

²⁰⁵ CANOTILHO, 2003, p.297.

²⁰⁶ BIM, Eduardo Fortunato. *Audiências Públicas no Direito Administrativo e Ambiental*. In: MORAES & KIM, 2013, p.208.

²⁰⁷ Outra realidade é encontrada na Suíça, país em que a Democracia Participativa encontra sua forma mais avançada. Nesse país o exercício de consulta popular é entendido como sendo um dever, inclusive com a cominação de multa pecuniária em caso de descumprimento. Pode-se afirmar que entre características marcantes da Suíça no tocante ao avanço conquistado nos procedimentos democráticos, reside no grau de informação e educação política da população.

Um dos traços característicos da organização do poder político na Constituição da República Portuguesa (CRP) reside na ampla consagração que tem as formas de democracia participativa.

O ponto de partida é a Revolução de 25 de abril de 1974 que proporcionou a participação política da sociedade e, conseqüentemente, avanços no processo de democratização do Estado e de fortalecimento da sociedade civil. A longa tradição autoritária de fazer política em Portugal, praticada pelas elites, excluiu muitas vezes os indivíduos, tanto do processo de construção do sistema político como, especialmente, do governo do poder político local e também nacional.

A formação da sociedade e da política portuguesa, em geral, caracteriza-se pelo domínio do Estado sobre a sociedade civil, pelos enormes obstáculos à construção da cidadania e à efetivação de direitos para uma participação política de forma autônoma²⁰⁸. Nos anos de 1990, aparece um novo modelo de administração, a administração pública participativa. É através da participação nestes mecanismos, de forma espontânea pelos cidadãos nos processos políticos locais, que muitos presidentes de câmaras assentam o novo modelo de administração na qual os cidadãos passam a tomar parte nas decisões políticas do município.

No tocante às normas constitucionais que asseguram a participação, cumpre primeiramente dizer que a República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo²⁰⁹ de expressão e organização político-democrática, no respeito e na garantia de efetivação de direitos e liberdades fundamentais²¹⁰ que tem por objetivo a

²⁰⁸ DUARTE, 2009, p.14.

²⁰⁹ Há muitos direitos fundamentais que garantem o pluralismo na Constituição Portuguesa, sendo certo que o pluralismo político abrange quer a liberdade de expressão e manifestação de opiniões públicas, quer a liberdade de organização política. Quanto aos primeiros, citam-se, nomeadamente, os de liberdade de expressão e informação (arts.37º e segs), associação (art. 46º), associação e partidos políticos (art. 51º), de reunião e manifestação (art. 45º), etc., que passam a ser “não somente direitos fundamentais dos cidadãos (vertente subjetiva) mas também elementos institucionais do sistema democrático-constitucional (vertente objetiva). O pluralismo político ou pluralismo partidário está garantido mesmo contra a revisão constitucional (art. 288º, i).” (CANOTILHO & MOREIRA, 1993, pp.64-65).

²¹⁰ Portugal é visto no critério das liberdades fundamentais como um Estado plenamente democrático, em que 95% dos portugueses são alfabetizados, apresentando alto índice de desenvolvimento humano e baixo índice de percepção da corrupção (www.transparency.org), conforme o Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento-PNUD. Já o Brasil, embora em termos de liberdades fundamentais, apresente um regime democrático sólido, com

realização da democracia econômica, social e cultural e o aprofundamento da participação.

No que diz respeito ao conceito de participação política adotado pela CRP, Canotilho ensina que não há grande diferença com o conceito de direitos políticos, afirmando que eles podem ser utilizados de forma sinônima. Assim, os direitos políticos ou de participação política são direitos dos indivíduos enquanto cidadãos, “membros da coletividade política organizada e integram a garantia do princípio democrático, constitucionalmente garantido”²¹¹.

O art. 9.º da CRP consagra como sendo uma das tarefas fundamentais do Estado português assegurar a participação democrática e os princípios democráticos dos cidadãos, garantindo, ao menos formalmente, o direito de participação. Nos termos da lei: Art. 9.º: “São tarefas fundamentais do Estado: (...); *b*) Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático; *c*) Defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais”.

A participação institucionalizada foi introduzida através da CRP de 1976, e os direitos de participação política estão dispostos nos arts. 48º (Participação na vida pública) a 52º (Direito de petição e direito de ação popular), fazendo parte do Título II, Capítulo II, com o título “Direitos, liberdades e garantias de participação política”, regulamentando questões como a participação na vida pública; o direito ao sufrágio; o direito de acesso aos cargos públicos, às associações e aos partidos políticos; o direito de petição e o direito à ação popular.

O artigo 48.º trata da participação na vida pública determinando que “1- todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos. 2. Todos os cidadãos têm o direito de ser esclarecidos objetivamente sobre atos do Estado e demais entidades públicas e de ser informados pelo Governo e outras autoridades acerca da gestão dos assuntos públicos”.

alternância de poder, eleições livres e legítimas, no plano dos direitos sociais, mesmo com alguma melhora, não apresenta condições favoráveis com avanços em termos de alfabetização e qualidade do ensino e, segundo o mesmo índice a percepção da corrupção é alta.

²¹¹ CANOTILHO & MOREIRA, 1993, pp.266-267.

Da leitura do dispositivo acima, resta clara a intenção do constituinte em garantir que os cidadãos tomem parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país. Salienta-se que esse preceito obteve como fonte²¹² o art. 21.⁰²¹³ da Declaração Universal dos Direitos do Homem e também pela similitude de formulação o art. 25.⁰²¹⁴ do Pacto Internacional Relativo aos Direitos Civis e Políticos. Ademais, pode-se dizer que o artigo 48º da CRP assume a característica de direito genérico de participação²¹⁵, “encerra em si o âmago da ideia de participação política, capturando o sentido que atravessa todos os direitos políticos, servindo assim como denominador comum a todos eles”²¹⁶.

Assim, a participação na vida política é composta de todos os direitos políticos e não somente os previstos no capítulo próprio, como o direito de sufrágio, mas todos os outros dispersos pela Constituição, como ocorre com o direito de manifestação (art.45º, 2), direito de constituir associação de moradores (art. 263º), além de muitas expressões constitucionais do princípio participativo.

O art. 49º trata do direito do sufrágio, também disposto no art.10º da CRP, que deve ser concedido a todos (princípio da universalidade, da igualdade, da generalidade) aos maiores de 18 anos, salvo incapacidades civis. Uma característica primordial do direito de sufrágio é o seu exercício pessoal que denota no princípio da personalidade do voto. É por isso que o direito do voto é intransmissível e impossível de ser exercido por representação ou procuração.

²¹² MIRANDA, 1977, p. 180. p. 178, nota 1.

²¹³ Artigo 21. 1. “Todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos. 2. Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país. 3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto”.

²¹⁴ Art. 25. “Todos os cidadãos gozarão, sem qualquer das distinções mencionadas no artigo 2.º, e sem restrições indevidas, dos seguintes direitos e oportunidades: a) Participar na direção dos assuntos públicos, quer diretamente, quer por intermédio de representantes livremente eleitos”; (...).

²¹⁵ RIBEIRO, 2012, p.108.

²¹⁶ *Idem*, p.109.

Imperioso mencionar a caracterização do sufrágio como dever cívico²¹⁷ disposto no nº 2, 2ª parte do art. 49º da CRP. Canotilho e Vital Moreira ao abordar esse artigo caracterizam “o direito de sufrágio não somente como direito subjetivo dos cidadãos mais ainda como elemento objetivo da ordem democrática-constitucional”²¹⁸. No que tange ao dever cívico, João Sérgio Ribeiro ensina também que embora exista o caráter implícito de dever, não há cominado na CRP qualquer sanção no caso de seu não exercício. Acrescenta o autor que essa dimensão de dever cívico exaure-se muitas vezes no direito de voto e “os direitos que lhes estão ligados de forma instrumental como, por exemplo, o dever de recenseamento eleitoral e o dever de colaboração com a administração eleitoral, não estando essa dimensão de dever imbuída nas restantes aceções do direito de participação política”²¹⁹.

Já na análise do art. 51º (associações e partidos políticos), verifica-se a reafirmação do direito de associação garantido pelo art. 46º. Os partidos políticos são expressão da liberdade de associação dos cidadãos, gozam de personalidade jurídica²²⁰, não são órgãos estatais nem associações de direito público, mas são associações privadas com funções constitucionais. São considerados ainda formas de expressão e de organização da vontade popular, ou seja, correspondem a uma expressão da liberdade de associação política dos cidadãos²²¹.

Diferentemente dos partidos políticos, são as associações políticas que possuem só alguns objetivos dos partidos políticos e, por assim o ser, não são beneficiadas do estatuto de partidos políticos nem podem apresentar candidaturas para concorrer ao exercício do poder. No que diz respeito à liberdade de associação disposto no nº 1 do art. 51º da CRP, esse preleciona que “a liberdade de associação compreende o direito de constituir ou participar em associações e partidos políticos e de através deles concorrer democraticamente para a formação da vontade popular e a organização do poder político.”

²¹⁷ A fórmula utilizada “dever cívico” significa que a Constituição Portuguesa não caracteriza o voto como um dever jurídico suscetível de sanção.

²¹⁸ CANOTILHO & MOREIRA, 1993, p. 270.

²¹⁹ RIBEIRO, 2012, p.118.

²²⁰ Os partidos políticos no Brasil são pessoas jurídicas de direito privado que após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, devem registrar seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral, de acordo com o artigo 17º, § 2, CRB/88.

²²¹ CANOTILHO & MOREIRA, 1993, p. 98.

A Constituição também consagra outros instrumentos de participação na vida política, como é o caso do direito de ação popular e direito de petição, consagrado no artigo 52.º da Lei Fundamental. No tocante à ação popular, o nº 3 do artigo enuncia que é conferido a todos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, o direito de acção popular nos casos e termos previstos na lei, incluindo o direito de requerer para o lesado ou lesados a correspondente indemnização, nomeadamente²²² para: a) promover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infracções contra a saúde pública, a qualidade de vida e a preservação do ambiente e do património cultural, b) Assegurar a defesa dos bens do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais.

É, assim, consagrada uma forma peculiar de participação dos cidadãos, individual ou coletivamente organizados, na defesa e preservação de valores essenciais, não precisando ser utilizada como *ultima ratio*, após esgotados outros meios judiciais e recursos. Ademais, ressalta-se que o papel desta para a promoção da participação é no sentido de que poderá desempenhar o aperfeiçoamento da mentalidade política dos cidadãos, “incutindo-lhes um sentimento de participação ativa na vida pública, não apenas dentro de certa periodicidade eleitoral, mas que responsabiliza os governantes pela amplitude do reexame jurisdicional que integra²²³”.

A Constituição remete à lei a definição dos casos e termos que os cidadãos e as associações podem recorrer à ação popular, traduzindo-se num alargamento da legitimidade processual ativa a todos os cidadãos, independentemente do seu interesse individual ou da sua relação específica com os bens ou interesse em causa²²⁴. O objeto da ação popular é a defesa dos interesses difusos, pois ela é de interesse de toda a comunidade, individualmente ou associadamente.

O direito de petição está elencado no art. 52º, 1²²⁵ da CRP. Interessante ressaltar que o direito de petição como direito político e como

²²² A norma tem carácter exemplificativo, como também permite a defesa dos consumidores (art. 60º da CRP).

²²³ FAGUNDES *apud* DUARTE, 2009, p. 23.

²²⁴ CANOTILHO & MOREIRA, 1993, p. 281.

²²⁵ Art.52,1. “Todos os cidadãos têm o direito de apresentar, individual ou colectivamente, aos órgãos de soberania, aos órgãos de governo próprio das regiões autónomas ou a quaisquer autoridades petições, representações, reclamações ou queixas para defesa dos seus direitos,

instrumento de participação dos cidadãos na vida pública caracteriza-se como um direito de participação e não como um direito pessoal, podendo ser exercido por qualquer pessoa, inclusive por estrangeiros, de maneira informal e também via “petições *on line*.”²²⁶ Em sentido genérico, engloba a petição propriamente dita, a representação e a queixa, independentemente da ocorrência de qualquer gravame pessoal, na defesa do interesse geral e da legalidade constitucional.

De fato, o âmbito dos direitos de participação política é muito extenso, pois abrange os direitos políticos dos cidadãos bem como abarca os direitos políticos de alguns grupos ou entidades coletivas de interesses setoriais. Na CRP encontram-se exemplos²²⁷: o direito das comissões de trabalhadores (art. 54.º) de participarem na elaboração da legislação do trabalho e dos planos econômico-sociais que consagrem o respectivo setor; o direito das associações sindicais (art.56.º) de participarem na gestão das instituições de segurança social e outras organizações que objetivem satisfazer os interesses dos trabalhadores; o direito das organizações representativas dos trabalhadores, das atividades econômicas e das famílias, das regiões autônomas e autarquias locais participarem na elaboração de grandes opções e dos planos de desenvolvimento econômico e social no âmbito do Conselho Econômico e Social; o direito dos trabalhadores rurais e dos agricultores participarem na definição da política agrícola, através das suas organizações representativas; o direito de participação dos interessados na gestão efetiva dos serviços da administração pública, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores (arts. 263.º à 265.º) e outras formas de representação democrática que reforçam o princípio participativo como o

da Constituição, das leis ou do interesse geral e, bem assim, o direito de serem informados, em prazo razoável, sobre o resultado da respectiva apreciação”.

²²⁶ Atualmente, esta forma de participação política institucionalizou-se e está presente em grande parte dos países ocidentais industrializados, seja ao nível do parlamento nacional como ao nível dos parlamentos regionais. Em Portugal e Alemanha funciona desde 2005 para a sugestão de medidas a serem tomadas pelo poder público. Escócia foi o primeiro país a implantar esse sistema de petições *on line* por um Parlamento Nacional eleito, em 2000. No Brasil, petições virtuais não possuem validade jurídica e só servem como uma forma de protesto e não como uma petição válida. Há um projeto de Resolução do Senado, nº 19 de 2013 de Pedro Taques PDT-MT que busca modificar essa situação.

²²⁷ MIRANDA, 1977, p. 180.

elencado nos arts 267.⁰²²⁸ (Estrutura da Administração) referentes à participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes dizem respeito²²⁹ e 268.⁰ (Direitos e garantias dos administrados), como por exemplo, o direito dos cidadãos de serem informados pela Administração, sempre que o requeiram.

Com efeito, a Constituição Portuguesa prevê ainda o referendo nacional (art. 115⁰), local (art. 240.⁰), o referendo regional (art. 232⁰, n^o 2) e o referendo para a instituição em concreto das regiões administrativas (art. 256⁰), como formas de decisão popular direta. Pode-se dizer, sinteticamente, que, no ordenamento jurídico português, o referendo visa a submeter à apreciação dos eleitores questão ou texto de grande relevo, delegando aos mesmos o poder de ratificar ou rechaçar as propostas que lhes sejam submetidas.

Entre as muitas expressões constitucionais do princípio participativo, importa dizer que ao lado das formas de exercício do poder existem muitas formas de participação no exercício do poder previsto na Constituição, entre elas, citam-se: representação em certos órgãos públicos (por ex: Conselho Superior de Magistratura); participação em associações públicas às quais o Estado confira determinados poderes públicos (art. 267⁰ - 1 e 5), participação no exercício de certos poderes ou atribuições do Estado, nomeadamente no Poder Legislativo, (arts. 54⁰-5/d e 56⁰-2/a²³⁰), participação em órgãos do Estado (por ex: Segurança Social, arts. 63⁰-2 e 56⁰-2/b (Direitos das associações sindicais e contratação coletiva), nos órgãos do serviço nacional de saúde (art. 64⁰-4), nas escolas (art. 77⁰-1 e 2) sob a forma de participação democrática no ensino), entre outros.

Enfim, nota-se a importância concedida à participação política dada pela CRP de 1976. É nesse sentido que se depreende da leitura de todos esses dispositivos acima expostos e do artigo 109.⁰ que dispõe que a

²²⁸ Art. 267.⁰ : "1. A Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática.", (Grifou-se), e ainda: "5. O processamento da actividade administrativa será objecto de lei especial, que assegurará a racionalização dos meios a utilizar pelos serviços e a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito." (Grifou-se) .

²²⁹ DUARTE, 2009, p. 22-23.

²³⁰ Art. 56.⁰ 2. "Constituem direitos das associações sindicais: a) Participar na elaboração da legislação do trabalho".

participação direta e ativa dos cidadãos na vida política constitui **condição e instrumento fundamental da consolidação do sistema democrático**.

Diante dos fatos explanados, é possível afirmar que os mecanismos democráticos encontram fundamento tanto internamente na Constituição como externamente por meio dos tratados os quais Portugal aderiu²³¹, como no caso, por exemplo, da Declaração dos Direitos dos Homens de 1948. Todavia, sem desconsiderar que atualmente a política doméstica e a internacional estão interligadas e sem ignorar o fato de que a esfera política nacional e a vida política internacional se encontram misturadas, optou-se por restringir o trabalho e citar apenas alguns mecanismos de participação política apenas de ordem interna.

Constata-se que existem várias razões para as debilidades de participação a nível interno. Pode-se dizer que vários direitos de participação estão impregnados de um vasto formalismo e tecnicidade, o que traz tamanhas dificuldades ao cidadão que possui menos conhecimentos e destreza sobre matérias legais, ou que possui dificuldade em conseguir apoio jurídico, ou mesmo o exercício desses direitos, o que provoca por vezes o seu afastamento²³².

A participação política, embora garantida constitucionalmente e apesar dos avanços importantes para promovê-la, ainda precisa dirimir sérios entraves, especialmente educacionais, culturais e econômicos²³³, porque

²³¹ O art. 25º do Pacto internacional sobre direitos civis e políticos, enuncia que “Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2º e sem restrições infundadas: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos; b) de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores; c) de ter acesso em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país). E, ainda sobre a participação política garantida em tratados internacionais, importante mencionar o Artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, ratificadas tanto por Brasil quanto por Portugal: “1. Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos. 2. Toda pessoa tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país. 3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.

²³² RIBEIRO, 2012, p.117.

²³³ Henrique Monteiro enfatiza a necessidade de repensar os valores democráticos nas sociedades atuais, em suas palavras: “Penso que numa altura em que na Europa, e até em Portugal, se começa a colocar em causa as virtudes da democracia, que nos trouxe nos últimos 40 anos (apesar da atual crise ter desacelerado ou invertido algum desse processo) o melhor nível de vida, a melhor saúde, a melhor educação, a melhor convivência, se torna importante voltarmos ao fundamental. À necessidade da liberdade, da democracia, da

predomina ainda uma cultura assistencialista do Estado, onde o serviço público é tido como se fosse uma oferta ou favor e não um direito do cidadão, bem como há uma crise de valores democráticos e de solidariedade. Isto reforça o sentimento anticívico, em que o indivíduo prefere perpetuar a prestação paternalista que o Estado oferece²³⁴.

De fato, a adoção dos mecanismos constitucionais não representa ainda o avanço desejado, tendo em vista que as grandes deliberações estatais permanecem afastadas do povo. No entanto, é importante e indispensável um melhor estudo quanto a sua utilização, efeitos e debilidades para o amadurecimento da cultura político-democrática de uma nação.

Finalmente, no que diz respeito a essa temática com conexão ao direito fundamental à educação básica, importante para o presente trabalho é dizer que ela é uma das maneiras que permite alcançar esses objetivos constitucionais de cidadania e de participação. A motivação para participar tem a ver com a extensão da educação²³⁵.

igualdade de oportunidades e da solidariedade ou fraternidade entre os homens. Por muito que estejam em crise alguns destes valores, será com eles, e não contra eles, que superaremos as dificuldades.”(MONTEIRO, Henrique. *O mito da democracia perfeita*. Disponível em: <http://expresso.sapo.pt/o-mito-da-democracia-perfeita=f854850>. Acesso em: 26/03/2014).

²³⁴ DUARTE, 2009, p.25.

²³⁵ *Idem*, p.123.

CAPÍTULO III – O DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE PREPARO PARA O EXERCÍCIO DA CIDADANIA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Um livro, uma caneta, uma criança e um professor podem mudar o mundo.

Malala Yousafzai

4. A importância social e política da educação pública como preparação para cidadania

Preliminarmente, cumpre esclarecer que sem se esquecer das particularidades e das terminologias reservadas aos sistemas educativos de Brasil e Portugal²³⁶, utilizar-se-ão, como uma forma de facilitar o estudo, as palavras “ensino básico,” “ensino fundamental” “educação básica”, “educação fundamental” “educação escolar pública”, “educação pública obrigatória” como sinônimos e quando a elas forem feitas remissões será no sentido daquela educação universal, pública, que compõe a escolaridade obrigatória e gratuita que é exigida e prestada pelos Estados. Abordar-se-á o signo *educação*, no enunciado direito à educação, enquanto processo formativo organizado por uma instituição, isto é, aquela que é concedida em instituições oficiais ou não oficiais²³⁷ que se submetem aos comandos do Estado e à sua fiscalização no tocante ao fornecimento obrigatório e a sua qualidade²³⁸.

Fazendo uma breve análise no tempo, verifica-se que a imposição do Estado da escolaridade compulsória e gratuita foi desenvolvida em várias partes do mundo, sobretudo no século XIX, sendo que em muitos lugares havia a exigência de alfabetização como condição para o voto, haja vista os anseios de consolidação da democracia representativa. Cumpre dizer que no século XIX e parte do século XX o direito ao voto não era garantido a uma grande

²³⁶ A educação escolar básica em Portugal é composta por: a) educação pré-primária ou pré-escolar; b) ensino primário, que é composto pelos 1º e 2º ciclos do ensino básico e c) ensino secundário inferior que coincide com o término do ensino básico. Já no Brasil, a educação escolar básica é composta pela pré-escola; pelo ensino fundamental e pelo ensino médio.

²³⁷ Tal como evidenciado por Canotilho a educação “designa principalmente o processo de aquisição e transmissão de conhecimento e valores (por meio da escola e de outros meios formativos),²³⁷” e afirma que a garantia do direito à educação é o ensino, isto é, o direito à educação formal por meio da escola. (CANOTILHO & MOREIRA, 1993, p.362).

²³⁸ ARNESEN, 2010, p.160.

parcela dos indivíduos no mundo, excluía-se negros, mulheres e analfabetos. Diante desses fatos, desde o século XVIII muitos autores tecem considerações a respeito da importância social e política da educação pública gratuita como preparação para cidadania.

Mas foi com o Iluminismo que surgiram a atribuição de uma natureza pública à educação e a necessidade social de prepararem os indivíduos a participar na sociedade em que viviam como sujeitos, eleitores conscientes e trabalhadores qualificados. Entre os pensadores, citam-se, Frederico da Prússia, Maria Tereza da Áustria, Immanuel Kant, John Locke, Nicolas de Condorcet²³⁹, George Washington, Thomas Jefferson e Benjamim Franklin²⁴⁰.

Autores como John Dewey, Stuart Mill, Tocqueville, Kant, Condorcet, Benjamim Franklin, George Washington e Thomas Jefferson defendem a necessidade da promoção da participação cívica e se preocupam com a qualidade da democracia, sendo que, para todos, é essa participação que gera a exigência da formação educativa dos cidadãos de maneira a inseri-los à vida coletiva²⁴¹.

Sobre a necessidade de educação e da troca de informação como elementos essenciais ao funcionamento do regime democrático, Thomas Jefferson, por exemplo, sustentava a educação como base fundamental à manutenção da liberdade das pessoas. Entendia a educação como ferramenta capaz de despertar em cada um o espírito necessário à manutenção do poder do povo, garantindo a liberdade e o afastamento da corrupção. Montesquieu, por sua vez, partilhava desse mesmo entendimento e afirmava que a troca de informações era ferramenta imprescindível ao pleno funcionamento da democracia²⁴².

²³⁹ Foi o francês Condorcet que estabeleceu uma ligação entre a instrução e a adesão dos cidadãos aos direitos do homem e à elaboração da vontade geral, afirmando que para se ter uma Constituição plenamente livre, em que todas as classes da sociedade gozem dos mesmos direitos, não se pode permanecer com a ignorância de uma parcela dos cidadãos, alegando que estes cidadãos ignorantes não podem ser obrigados a sentenciar sobre matérias que não conhecem, nem escolher quando não possuem condições de julgar (CONDORCET apud RANIERI, 2009, p.220). Relevante dizer que foi ele que pela primeira vez, no âmbito da elaboração teórica de uma forma específica de governo, concebeu as primeiras instituições de democracia semidireta, compatibilizando o sistema representativo com mecanismos de participação popular direta (URBANO, 1993, pp.16 e 19).

²⁴⁰ RANIERI, 2009, p.219.

²⁴¹ *Idem*, p.224.

²⁴² DANTAS, 2006, p.78; *Disponível em:*

<http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/imp44art06.pdf>. - Acesso em 17/06/2014.

Na tentativa de encontrar um sentido para o termo “educação cívica”, Robert Dahl afirma que essa instrução deve ser obtida nos meios formais de educação, como dever da instituição escolar, bem como na ampla disponibilidade da informação na imprensa e nas associações organizadas, das quais os cidadãos são membros²⁴³.

Com efeito, sabe-se que o princípio da soberania popular impõe deveres, entre eles o do ensino fundamental obrigatório. Assim, a educação ou instrução básica é inserida na Constituição Brasileira e Portuguesa como um direito social fornecido pelas instituições escolares, reconhecida como pilar de cidadania e como um importante instrumento para o preparo dos cidadãos para o exercício da participação política.

É nítida a relação de complementaridade entre os direitos de liberdade e os direitos sociais, uma vez que é por meio da efetivação dos direitos sociais que se garantem e se criam subsídios concretos para o exercício das liberdades. Nesse sentido, afirma-se que o direito à educação possui uma conexão com os direitos de participação política, sendo que a efetivação do primeiro (direito social à educação) é condição para o exercício das liberdades dos segundos (direitos políticos).

Ademais, imperioso dizer que a maioria dos países no mundo tutela em seus textos constitucionais o direito de acesso e a permanência de seus cidadãos à educação escolar básica. A educação escolar é uma dimensão que se funda na cidadania como princípio essencial à inserção de todos na participação social e política. É notória de qualquer forma a importância da educação para o desenvolvimento humano, social e político, e foi com base nessas necessidades que vários países do mundo tendem a considerar a educação até certo nível, geralmente o ensino primário e secundário, como um direito fundamental.

Em geral, é assegurada gratuitamente pelos poderes públicos e, na maior parte dos países, a escolarização é obrigatória²⁴⁴. Vê-se, portanto, que

²⁴³ DAHL, 2001, p. 78.

²⁴⁴ A finalidade da escola obrigatória é que todos os cidadãos compreendam os valores, os saberes, os comportamentos e as capacidades essenciais à sua inserção, integração e função na sociedade. A duração está relacionada a alguns vetores principais, como igualdade de oportunidades, desenvolvimento da personalidade, preparação para a vida cívica e o prolongamento da educação escolar obrigatória deve-se não apenas ao enriquecimento da

não existem quase países em que a educação não seja garantida em lei e com base nessa visão Bobbio salienta que “não existe atualmente nenhuma carta de direitos, para darmos um exemplo convincente, que não reconheça o direito à instrução crescente, de resto, da sociedade para sociedade primeiro elementar, depois secundária, e pouco a pouco até mesmo universitária”²⁴⁵.

Diante dos fatos explanados, é conveniente abordar a seguir as principais considerações a respeito da legislação constitucional relativa ao direito à educação fundamental obrigatória no Brasil, em Portugal, mas também em alguns países da Europa e América Latina.

4.1. Previsão Constitucional e Legislação Portuguesa²⁴⁶

Cumprir dizer que, da análise dos preceitos da Constituição Portuguesa de 1976, verifica-se que há artigos relativos à educação em geral e também há aos preceitos sobre ensino universitário (preceitos sobre ensino público e não público), indo do mais abrangente para o menos abrangente²⁴⁷.

Os termos “ensino” e “educação” muitas vezes são utilizados como sinônimos e apesar das diferenças²⁴⁸ ambos são essenciais para a formação do caráter e a formação intelectual da pessoa e são garantidos constitucionalmente.

O art.º 9.º, alínea *f* da Constituição da República Portuguesa (CRP) enuncia que entre as tarefas fundamentais do Estado está o asseguramento do ensino. Sabendo-se que o ensino faz parte do direito à educação, observa-se o

finalidade e dos conteúdos da educação, mas a uma forma de retardar o ingresso dos jovens num mercado de trabalho saturado e sem emprego (MONTEIRO, 2001, p. 372-373).

²⁴⁵ BOBBIO, 2004, p.69.

²⁴⁶ Além da previsão constitucional existem legislações ordinárias de grande importância para o estudo do direito à educação, entre elas, Lei de bases do ensino particular e cooperativo n.º 9/79; Decreto-Lei n.º 108/88, de 21 de março (trata da expansão da rede escolar); Lei n.º 46/86, de 14 de outubro (lei de bases do sistema educativo) e o Decreto-Lei n.º 16/94, de 22 de janeiro (estatuto do ensino particular e cooperativo).

²⁴⁷ MIRANDA, Jorge. Constituição da Educação. Parecer acerca da constitucionalidade da Lei nº 20/92, de 14 de agosto. In: Estudos em memória do professor Doutor João de Castro Mendes. Lisboa: Lex Edições Jurídicas, 1995, p. 481.

²⁴⁸ “Educação é soma de procedimentos pelos quais, em qualquer sociedade, os adultos tentam inculcar nos mais jovens as suas crenças, costumes e outros valores.(...). Ensino ou instrução visa, em particular, à transmissão dos conhecimentos e à formação intelectual”. (Definição técnica elaborada no âmbito das Nações Unidas, UNESCO, no documento *International Standard Classification of Education - I S C E D*, de 1997).

aspecto “eminente social” que a educação assume, conforme se vê do seguinte trecho de Jorge Miranda:

Mas a educação é eminentemente social por ser um instrumento de socialização, por ser obra coletiva de instituições e de grupos, por refletir as crenças e as ideologias existentes em dada sociedade, por ligar o seu passado e o seu futuro e poder contribuir tanto para a sua conservação como para a sua transformação. A educação interessa a toda a sociedade e interessa, portanto, ao Estado. Só é democrática a sociedade que, conferindo primazia à cultura, esteja empenhada numa educação aberta e igual para todos. (...) ²⁴⁹.

Com efeito, a CRP de 1976, no que diz respeito à realização da política de ensino, passou a incumbir ao Estado o dever do ensino básico universal, obrigatório e gratuito, a criação de um sistema público de educação pré-escolar, a garantia da educação permanente e a eliminação do analfabetismo e, ao final, o estabelecimento progressivo da gratuidade (art. 74, nº 2, alínea e) ²⁵⁰ de todos os níveis de ensino, de forma a proporcionar a todos os cidadãos, segundo as suas capacidades, o acesso aos mais elevados graus do ensino, da investigação científica e da criação artística (artigo 74º, nº 2, d).

O Estado ao enunciar que a gratuidade²⁵¹ deve ser alcançada progressivamente, em todos os graus de ensino, compreende que existe um

²⁴⁹ Intervenção na Assembleia Constituinte, reunião plenária de 10 de outubro de 1975 (MIRANDA, 1995, p. 47).

²⁵⁰ Jorge Miranda afirma que o que se entende por gratuidade nem sempre é analisado de forma consensual, advogando no sentido de que gratuidade é a ausência de pagamento do custo imediato do ensino, das despesas e gastos com pessoal de funcionamento das escolas, enquadrando nesse conceito o não pagamento de propinas ou mesmo de inscrições ou matrículas. Entende que o termo “gratuidade” pode significar, ainda, ausência de pagamento de despesas adicionais de ensino, por meio de variadas taxas, como por exemplo: taxas de utilização de biblioteca, de centros de documentação, de material informático, taxas de prestação de provas de frequência e de exames, taxas e emolumentos pela obtenção de diplomas, certificados e cartas de curso. E, por fim, o autor acredita que a gratuidade é também aquela dos livros e de materiais didáticos essenciais à atividade, bem como engloba nesse conceito a gratuidade de transportes para as escolas, bem como as refeições, bolsas de estudo, salário escolar, práticas desportivas e de assistência médica nas escolas e tudo mais que seja necessário para as aulas e pelo estudo. (MIRANDA, 1995, pp. 493- 494).

²⁵¹ A gratuidade também é disposta Artigo 3.º da Lei de Bases da Educação em Portugal, enunciando que: “1- No âmbito da escolaridade obrigatória o ensino é universal e gratuito. 2- A gratuidade prevista no número anterior abrange propinas, taxas e emolumentos relacionados com a matrícula, frequência escolar e certificação do aproveitamento, dispondo ainda os alunos de apoios no âmbito da ação social escolar, nos termos da lei aplicável. 3- Os alunos abrangidos pela presente lei, em situação de carência, são beneficiários da concessão de apoios financeiros, na modalidade de bolsas de estudo, em termos e condições a regular por decreto-lei”.

alargamento progressivo²⁵² dessa gratuidade, correspondendo à escolaridade básica obrigatória bem como ao ensino secundário e ao ensino superior²⁵³.

A respeito dessa imposição constitucional, muito se discutiu sobre a questão de que não deveria existir o pagamento de propinas no ensino superior. (Acórdãos proferidos pelo Tribunal Constitucional n.º 539/92; n.º 148/94 - Acesso ao ensino superior/propinas I, e n.º1/97- Acesso ao ensino superior/propinas II.)²⁵⁴. Todavia, o que se pode compreender sobre essa matéria é que o artigo citado, na verdade, refere-se a uma *imposição constitucional permanente*, cuja realização deve ser progressiva, tendo em vista os recursos públicos e a lei de financiamento do ensino superior.²⁵⁵

Diante disso, da leitura do mandado constitucional que obriga o estabelecimento progressivo da gratuidade de todos os graus de ensino entende-se que, no tocante ao ensino básico, deve existir uma gratuidade tanto universal, quanto integral. Já no tocante ao ensino superior, a título ilustrativo, a gratuidade ficaria vinculada às condições econômicas e sociais ou rendimentos dos agregados familiares. Em outras palavras, será gratuito e universal o ensino quando as condições dos alunos o reclamem, pois caso

²⁵² Canotilho e Vital Moreira entendem que embora na alínea e), n.º 2 do art. 74.º, da Constituição da República Portuguesa não se fale em “tendencialmente gratuito” como fez no caso da saúde, devem ser observadas prioridades por questão de limitação de recursos financeiros, devendo assim dar preferência aos alunos que estão em condições de mais necessidade de suportar os custos econômicos e financeiros referentes ao ensino superior.. (CANOTILHO & MOREIRA, 1993, p. 899).

²⁵³ O sistema educativo português é unificado, a escolaridade obrigatória é, desde 2009 (Lei 85/2009, de 27 de agosto), de 12 anos, e a estrutura do sistema educativo obrigatório inclui o ensino básico (1º, 2º e 3º ciclos com 9 anos de escolaridade) e o ensino secundário (3 anos).

²⁵⁴ Nas anotações desse acórdão, Canotilho partilhando do voto dos conselheiros Messias Bento, Alves Correia e Vítor Nunes de Almeida, assim entendeu: “Num quadro constitucional como o português (informado, em matéria de ensino superior, pelos princípios que atrás se apontaram), a exigência do pagamento de propinas aos alunos que as podem pagar só seria constitucionalmente ilegítima, se estas fossem de montante tal que daí resultasse a subversão da incumbência constitucional de o acesso ao ensino superior garantir a igualdade de oportunidades e a democratização do ensino”. (Revista de Legislação e Jurisprudência n.º 127.º, Coimbra: Coimbra Editora. Ano 1994-1995, p.116-155). Há ainda outros acórdãos que envolvem questões de Direito da Educação proferidas pelo Tribunal Constitucional, v., n.º121/99 (in DR, II, de 5 de julho de 1999); n.º 367/99 (in DR, II, de 09 de março de 2000); n.º 433/99 (in DR, II, de 3 de dezembro de 1999); n.º 180/99 (in DR, II, de 28 de julho de 1999, pp.11029); n.º 286/99 (in DR, II, de 21 de outubro de 1999, pp. 15778) ; n.º 390/99 (in DR, II, de 8 de novembro de 1999, pp. 16766 segs).

²⁵⁵ A Lei n.º 113/97, de 16 de setembro, veio a considerar um valor modesto de propinas que se limita a atualizar o anterior valor, há muito desatualizado, sob uma lógica de responsabilidade financeira envolvendo Estados, instituições e estudantes.

contrário seria ceifado o acesso daqueles que não tivessem condições de contribuir com o pagamento ou com a quota-parte²⁵⁶.

No tocante à democratização da educação, o art. 73º (Educação, cultura e ciência), nº 1 e 2, Capítulo III, nomeadamente, “Direitos e deveres culturais” dispõe que todos têm direito à educação e à cultura e que o Estado deve promover a democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para a *igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas*²⁵⁷, *sociais e culturais*, o desenvolvimento da personalidade e do *espírito de tolerância, de compreensão mútua, de solidariedade*²⁵⁸, *de responsabilidade*, para o progresso social e **para a participação democrática na vida coletiva**²⁵⁹.

Da leitura desses dispositivos, entende-se que o Estado, ao dar continuidade a esses objetivos, visa a realizar a democratização da “Educação para todos”, por meio da igualdade de oportunidades, sendo que essa igualdade de oportunidades emerge, na lei fundamental, **como exigência de inserção social e de equidade**.

Sob outro prisma, ressalta-se que, na CRP de 1976, como já dito existe o reconhecimento do direito à educação, à cultura e ao ensino, já na Constituição Brasileira não há essa diferenciação,²⁶⁰ e o regime jurídico para os direitos fundamentais é em tese o da aplicabilidade imediata.

²⁵⁶ MIRANDA, 2000, p.448-449.

²⁵⁷ No que diz respeito à seara econômica e social, cabe ao Estado garantir uma política científica, tecnológica condizente ao desenvolvimento do país (art. 81º, alínea l) e, por meio dos planos, coordenar a política econômica com a política educacional (art.91º).

²⁵⁸ Para o aprofundamento deste estudo sobre o princípio da solidariedade na educação (v., obra de Miguel Àngel Presno Linera e Ingo Wolfgang Sarlet. *Los Derechos Sociales como instrumento de Emancipación*. Cizur Menor: Aranzadi, 2010).

²⁵⁹ Na revisão constitucional de 1982, foram acrescentadas as expressões em itálico, com a preocupação de enfatizar a importância da educação como meio de democratização e de equidade, na linha do estabelecido na Lei de Base do Sistema Educativo-LBSE. No mesmo sentido, é disposto no art. 2.º da LBSE, “O sistema educativo é o conjunto de meios pelo qual se concretiza o direito à educação, que se exprime pela garantia de uma permanente ação formativa orientada para favorecer o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade”.

²⁶⁰ Jorge Novais discorre sobre as opções do legislador de diferenciação dos direitos fundamentais, alegando serem elas perfeitamente adequadas e razoáveis no contexto em que nasceram (disputas político-constitucionais), ou seja, momento em que era tácito o reconhecimento “superior” aos direitos de liberdade. Afirma ainda que essa classificação é oriunda do Direito Internacional e dos Direitos Humanos, sendo uma entre muitas classificações possíveis. (NOVAIS, 2010, pp. 334-335).

Nesse sentido encontram-se o n.º 1, 3 e 4 do art. 43.º (Liberdade de Ensinar e Aprender) que está inserido no Título II, dos “Direitos, Liberdades e Garantias” (Regime pleno da fundamentalidade formal e material reforçado) e arts. 73.º (educação, cultura e ciência) e art. 74.º (Direito ao ensino) da CRP, dispostos no Título III que disciplinam os direitos e deveres econômicos, sociais e culturais e que, portanto, não gozam da mesma fundamentalidade reforçada.

Cumprido salientar que para a Constituição Portuguesa há um regime comum, geral e aplicável a todos (tanto para os DLG e para os DESC) e existe um regime particular, específico aplicável a uma parte deles, que é correspondente ao regime dos direitos, liberdades e garantias (DLG) e direitos análogos a DLG.(art. 17º e segs).

De acordo com Canotilho, os direitos fundamentais constantes no Título II são heterogêneos e incluem não somente as tradicionais liberdades e garantias individuais de caráter pessoal e civil de conteúdo essencialmente negativo, mas ainda outros, entre eles os direitos ativos de intervenção e de participação política. Desta maneira, gozam do regime específico dos direitos, liberdades e garantias, não apenas os direitos de natureza análoga aos direitos, às liberdades e às garantias pessoais, mas também os de natureza análoga aos direitos, às liberdades e às garantias de participação política²⁶¹.

Assim, aos DLG aplicam-se não só os direitos fundamentais incluídos no Título II- que têm uma epígrafe correspondente, mas também os direitos fundamentais de natureza análoga. Há assim um regime específico dos DLG o que não significa dizer que existem dois regimes distintos para dois grupos diversos de direitos fundamentais. O que existe é um regime geral (a todos aplicável) e o regime especial que se soma àquele²⁶².

Postas essas considerações sobre o regime dos direitos fundamentais, no tocante ao direito à educação, à cultura e ao ensino, imperioso dizer que o direito ao ensino²⁶³ na CRP assume num primeiro momento o sentido de um direito de acesso à escola. Já o direito à escola na Constituição assume dois significados. O direito de acesso à escola comporta outros dois direitos de

²⁶¹ CANOTILHO, & MOREIRA, 1991, p.124.

²⁶² CANOTILHO & MOREIRA, 1991, p.120.

²⁶³ Constituem normas constitucionais referentes ao ensino em geral as constantes dos art. 41º, nº 5, 1ª parte, 74º, nºs 1, 2, 77º, nºs 1 e 2 e 164º, alínea i). A competência para legislar sobre as bases do sistema de ensino, conforme disposto no art. 164º, alínea i) é da Assembleia da República e é de sua competência exclusiva.

natureza diferente: a) uma liberdade de entrar nas escolas, o que significa que o Estado não pode impor barreiras ou restrições no acesso à escola pública e, portanto, assume uma natureza de direito negativo; b) um direito às escolas públicas em quantidade o bastante que possibilite o acesso de todos à escola, possuindo nesse caso a natureza de direito positivo, de direito social²⁶⁴.

Um segundo significado que o direito ao ensino assume é o direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar que consiste em: garantir as condições²⁶⁵ concretas para se poder ir à escola, como, por exemplo, a existência de escolas próximas, transportes, cantinas, entre outros e a garantia de idênticas oportunidades de sucesso escolar o “ que passa pela realização do ensino pré-escolar e por ações no plano dos conteúdos de ensino e dos métodos de avaliação, do apoio social escolar”²⁶⁶.

Sob esse enfoque, Canotilho defende que a CRP ao dizer que ao poder público incumbe garantir o acesso ao ensino ou o direito à educação, está determinando ao Estado uma competência (poder de atuar no campo do acesso ao ensino superior, no caso) à qual diz respeito a um dever não relacional do Estado (de criar condições de acesso ao ensino superior). Assim sendo, argumenta que aos particulares é conferido não um direito subjetivo definitivo (como na hipótese das condições mínimas de existência), mas de um direito subjetivo *prima facie*, ou seja, a norma justifica um direito a prestações, todavia, não possui por resultado obrigatório uma decisão individual, haja vista que em face do limite da reserva do possível e da necessária ponderação por meio dos poderes públicos quanto à maneira de realizar o direito²⁶⁷.

Por fim, mesmo levando em considerações os argumentos da reserva do possível na área da educação básica e sem a pretensão de aprofundar o

²⁶⁴ CANOTILHO & MOREIRA, 1993, pp. 364-365.

²⁶⁵ Nesse sentido, Jorge Miranda enuncia que existem várias dimensões de gratuidade, podendo ser ela parcial ou total, como por exemplo, a ausência de pagamento de despesas de ensino e isenção de propinas; ou mesmo em relação a livros, transporte, refeições, entre outros gastos. Assim sendo, afirma que há uma visão pobre do problema, pois no seu entender a gratuidade essencial não deveria ser uma gratuidade formal, mas a que possibilitasse a concretização da igualdade de oportunidades de acesso e de êxito escolar. Conclui, dizendo que o mandado constitucional somente na aparência se concretizará por meio de uma genérica isenção de taxas no ensino superior; realizar-se-á a menos pela isenção de propinas do que pela assunção pela coletividade dos outros custos do ensino referentes àqueles em que as capacidades econômicas e sociais não possibilitem que, por si ou por meio de suas famílias, os suportes. Ver: MIRANDA, 2000, p.450.

²⁶⁶ CANOTILHO & MOREIRA, 1993, p. 365.

²⁶⁷ CANOTILHO, 1988, pp.39-42.

debate sobre essa temática que é sobretudo extensa e merece reflexões minuciosas, defende-se que o dever de resguardar e garantir o direito ao ensino básico fundamental, universal²⁶⁸, obrigatório²⁶⁹ e gratuito²⁷⁰ é obrigação constitucional do Estado e compõe o denominando mínimo existencial²⁷¹.

4.2. Previsão Constitucional e Legislação Brasileira

O tema “educação” é inserido dentro da Constituição Brasileira no Título II- “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, no Capítulo II- “Dos Direitos Sociais”, sendo certo que nesse Título também apresenta temas como “Da Nacionalidade” (Capítulo III), “Dos Direitos Políticos” (Capítulo IV), e “Dos Partidos Políticos” (Capítulo V). Importante mencionar que a educação é também tratada mais adiante no Título VIII “Da Ordem Social”, desenvolvendo-a no Capítulo III “Da educação, da Cultura e do Desporto”.

De acordo com o modo como foi positivado o direito à educação na Constituição Brasileira e a maneira de sua localização, conclui-se que ele foi incluído como um direito fundamental ao passo que também foi consagrado e

²⁶⁸ A incumbência do Estado em assegurar um ensino básico, universal e gratuito impõe um dever de cidadania de adquirir ao longo da vida a melhor e mais adequada formação. Há, assim, uma estreita ligação entre o direito à educação e os demais direitos e deveres econômicos, sociais e culturais.

²⁶⁹ O n.º 1 do art. 6.º da Lei n.º 46/86 de 14 de outubro diz que: “O ensino básico é universal, obrigatório e gratuito e tem a duração de nove anos”.

²⁷⁰ Verifica-se que o ensino básico é obrigatório e universal por determinação constitucional e por beneficiar toda a comunidade, esta deve suportar de forma integral seu custo. (MIRANDA, 1995, p. 493).

²⁷¹ Ana Paula de Barcelos diz que o mínimo existencial é aquele formado por meio das condições materiais básicas para a existência, sendo uma fração nuclear da dignidade da pessoa humana, afirmando que esse núcleo é composto de quatro elementos: a educação fundamental, a saúde básica, a assistência aos desamparados e o acesso à justiça. (BARCELOS, Ana Paula de. A eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais. O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p.158. *In*: TORRES, 2004, p.459). Sobre essa temática, Ingo Wolfgang Sarlet advoga no sentido de que mesmo que o mínimo existencial tenha contato com muitos direitos sociais e existam áreas de convergência quanto ao conteúdo (âmbitos de proteção) não se deve confundir com o conteúdo essencial dos direitos sociais. Desta maneira, esse autor trata do direito à garantia de uma existência digna, analisando a problemática do salário- mínimo, da assistência social e do direito social à educação. (SARLET, 2012, p.323). Sobre o mínimo existencial na doutrina portuguesa, v., entre outros, (QUEIROZ, 2006, pp.93-95); (MOREIRA, 2007, p.147); (CANOTILHO, & MOREIRA, 1997, p.470); (CANOTILHO, 1999, p.475); (CANOTILHO, 1991, p.194); (NOVAIS, 2003, p. 130).

inserido entre os direitos sociais, sendo denominado, portanto, como direito fundamental social.

Nesse sentido, o art. 6.º inclui expressamente o direito à educação como um direito fundamental de matiz social, inserido no Título “Dos Direitos e Garantias Fundamentais” e protegido contra propostas de emenda constitucionais tendentes a aboli-lo (art. 60º § 4º) da CRB. O art. 6º limita-se a enunciar que a educação é um direito fundamental social, para posteriormente ratificar esse posicionamento, especificando esse direito e outros direitos e institutos correlatos, no seu Capítulo III do Título VIII, exatamente a partir do art. 205º a 208º, sendo que o conteúdo educacional constitucional está distribuído entre os arts. 205º e 214º.

O reconhecimento do direito à educação básica como direito fundamental social tem como consequência o fato de que, como direito prestacional, possui aplicabilidade imediata nos termos do art. 5.º § 1.º da Carta Magna Brasileira. Isto porque, o regime jurídico para os direitos fundamentais é o da aplicabilidade imediata. Assim, esse direito subjetivo a prestações, em matéria do ensino fundamental, encontra-se no âmbito da garantia do mínimo existencial²⁷², não se limitando a um mínimo vital²⁷³, abrangendo, portanto, a dimensão sociocultural²⁷⁴.

Outrossim, a força jurídica da proteção conferida ao ensino fundamental pode ser visto como direito de cidadania. Exemplo disso é o paradigmático caso de solicitação de segurança judicial ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) para autorização e reconhecimento de ensino domiciliar. O caso consistia na apreciação pelo STJ de mandado de segurança²⁷⁵ impetrado contra a decisão do Conselho Nacional de Educação (CNE) que negou autorização aos impetrantes para oferecerem, eles próprios, o ensino

²⁷² SARLET, 2012, p. 343. Com esse entendimento, é a Jurisprudência: AI 564. 035/SP – DJ 15-05-2007.

²⁷³ De forma geral, tanto o direito brasileiro como o português, de forma ampla, salvo particularidades, seguem a tradição alemã de fundar o direito ao mínimo existencial no direito à vida, na dignidade da pessoa humana, inclusive, vinculando-a ao pleno desenvolvimento da personalidade da pessoa humana, de modo que, com posições diferentes, o mínimo existencial corresponde não somente à garantia de sobrevivência física (redução do mínimo existencial ao mínimo vital) quanto engloba o que se convencionou de chamar de um mínimo existencial sociocultural. (SARLET, 2012, p.320.)

²⁷⁴ Esse é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, v. AI n.º564.035/SP (DJ 15-05-2007); Ag. RE n.º 592.937/SC (DJe n.º12-05-2009) e RE n.º 600.419 /DJe n.º 182, de 03-09-2009;

²⁷⁵ MS 7.407-DF (STJ).

fundamental a seus filhos no ambiente doméstico²⁷⁶. Os fundamentos dessa decisão baseiam-se, sobretudo, em três aspectos essenciais, descritos pelo relator min. Francisco Peçanha Martins:

a) Frequência à escola é direito dos menores, previsto na Constituição Federal e regulamentado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação e pelo Estatuto da Criança. Tal regulamento não pode ser desafiado pela convicção filosófica dos pais;

b) Mesmo reconhecida a capacidade dos pais, para ministrar boa educação, não basta para privar a criança do direito ao convívio escolar;

c) Não pode o Poder Judiciário desprezar o ordenamento jurídico em favor da convicção política e filosófica dos pais.

Da leitura do Acórdão, verifica-se que a fundamentação do min. relator reside na exigência da formação da cidadania em espaço público, como se verifica no trecho “os filhos não são dos pais, como pensam os Autores. São pessoas com direitos e deveres, cuja responsabilidade se devem forjar desde a adolescência em meio a iguais, no convívio social formador da cidadania”.

Com base no julgado, pode ser dito que o direito à educação fundamental obrigatória consiste em dois direitos de cidadania: o direito à formação que o ensino fundamental proporciona e o direito de recebê-lo em instituições de ensino fundamental, público ou privado. Pelo julgado, entende-se que o nexos entre o indivíduo e a participação na vida coletiva e no espaço público exige a transmissão formal, a cada geração, de todo um bloco de valores e princípios de ordem democrática, por meio do ensino escolar. E, tudo isso, é o que contempla o art.3º, 1º, da CRB, que dispõe sobre a soberania popular, a cidadania, dignidade humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, bem como o pluralismo político²⁷⁷.

No que diz respeito à estrutura da educação brasileira, pode-se dizer que ela é composta²⁷⁸ pela educação básica²⁷⁹ e educação superior. No

²⁷⁶ Diferente do que ocorre no Brasil que proíbe o ensino domiciliar são as Constituições da Áustria, Dinamarca, Finlândia, Irlanda, dos Países Baixos, Islândia, Bélgica as quais permitem a instrução elementar em casa (MONTEIRO, 2001, p.268).

²⁷⁷ RANIERI, 2009, pp.351-252.

²⁷⁸ Art. 21º da Lei 9.394/96 assim determina: A educação escolar compõe-se de: I- educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; II- educação superior.

tocante à educação básica que é foco do trabalho, afirma-se que de acordo com a lei ela tem por finalidade desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores.²⁸⁰ A educação básica corresponde a 18 (dezoito) anos de formação, sendo dividida da seguinte forma: no caso da educação infantil ela se realiza dos zero aos 5 anos, englobando as creches (para crianças de até 3 anos de idade); e pré-escolas²⁸¹ (para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade). Já no que diz respeito ao ensino fundamental, ela contempla as faixas etárias dos 6 aos 14 anos,²⁸² e o ensino médio: dos 15 aos 17 anos²⁸³.

²⁷⁹ Importante lembrar que representantes da UNESCO em dezembro de 2007, com vários países presentes na ocasião, redigiram um documento com o intuito de definir o conceito de educação básica para que esse pudesse ser utilizado nos próximos documentos da UNESCO. No ordenamento jurídico brasileiro, já foram estabelecidas todas as diretrizes entendidas como primordiais à educação básica, tendo a legislação do Brasil sido referencial pelos membros presentes no Encontro de Especialistas da ONU. Naquele documento, ficou estabelecido que: “A educação básica compreende noções tais como fundamental, elementar e educação primária e secundária. É garantida a todos, sem qualquer discriminação ou exclusão baseada em gênero, etnicidade, nacionalidade, origem social, condição física ou econômica, idioma, religião, opinião política ou pertencer o educando a uma minoria. A educação básica terá duração de 12 (doze) anos, sendo gratuita e compulsória, sem qualquer discriminação ou exclusão. Deve ser oferecida educação básica equivalente para jovens e adultos que a ela não tiveram acesso em idade apropriada. **A educação básica prepara o estudante para educação adicional, para a vida produtiva e para uma cidadania ativa.** Satisfaz necessidades de aprendizagem básicas, incluindo “aprender a aprender” e a aquisição de habilidades de matemática, leitura e escrita, conhecimento científico e tecnológico a ser aplicado na vida diária. A educação básica é direcionada ao desenvolvimento completo da personalidade humana. Desenvolve a capacidade de compreensão e pensamento crítico e inculca o respeito aos direitos humanos e valores, notadamente dignidade humana, solidariedade, tolerância, **cidadania**, senso de justiça e equidade. O Estado garante o direito à educação básica de boa qualidade, baseada em padrões mínimos, aplicáveis a todas as formas de prestação, ministrada por professores qualificados, além de administração efetiva, associada a um sistema de implementação e avaliação.” (*tradução livre*). UNESCO-HQ, Paris, pp. 17-18 Dezembro de 2007, *Experts’ Consultation on the Operational Definition of Basic Education*. Disponível em: [_http://www.unesco.org/education/infonote-en.pdf_](http://www.unesco.org/education/infonote-en.pdf).

²⁸⁰ Art. 22º da Lei n.º 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

²⁸¹ Art. 29º. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013). De acordo com o artigo 30 da referida lei, “a educação infantil será oferecida em: I - creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; II - pré-escolas, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade. (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013).

²⁸² Art. 32º. O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante: (Redação dada pela Lei nº 11.274, de 2006)

I - o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;

II - a **compreensão** do ambiente natural e social, **do sistema político**, da tecnologia, das artes e dos **valores em que se fundamenta a sociedade**;

Sobre a gratuidade do ensino prevista no art. 206º, inciso IV da CRB, cumpre salientar que ela abrange somente o ensino público em estabelecimentos oficiais. No direito brasileiro, diferentemente do que foi verificado no direito constitucional português, não existe a progressividade da gratuidade, nem mesmo a extensão dela às instituições privadas, nos termos definidos em Portugal.

Da leitura do artigo 32º da Lei 9.394/96, vislumbram-se de forma expressa os objetivos a serem perscrutados com a educação fundamental, nomeadamente, a educação para si e a educação para o outro.

Sob essa temática, Mônica Sifuentes entende que a educação para si diz respeito “à meta de cada indivíduo no seu aperfeiçoamento pessoal, pelo desenvolvimento da capacidade própria de aprendizagem, a compreensão do ambiente natural, social e político em que vive, da tecnologia, artes e valores em que se fundamenta a sociedade”²⁸⁴. Por outro lado, a autora diz que a educação para o outro é aquela que visa à educação como “prática social como instrumento” para aperfeiçoar a vivência em sociedade. Assim sendo, o legislador estabelece como objetivos o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem baseado na formação de atitudes e de valores, enfatiza o fortalecimento dos laços familiares, da solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se molda o convívio entre cidadãos²⁸⁵.

A fim de atingir esses objetivos, o legislador constituinte determinou que o ensino fundamental deveria ser compulsório e gratuito nas escolas públicas, assumindo a garantia de um direito público subjetivo.

III - o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores;

IV - o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.

²⁸³ Art. 35º. O ensino médio, etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, terá como finalidades:

I - a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos;

II - a **preparação básica para o trabalho e a cidadania** do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores;

III - o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico;

IV - a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina.

²⁸⁴ SIFUENTES, 2009, p.42.

²⁸⁵ *Idem*, p.42.

Dessa maneira, o art. 208º, §1.º da CRB declara que o “acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo,”²⁸⁶ existindo até mesmo norma que permite a responsabilização da autoridade competente pelo não oferecimento, oferta inadequada ou sem qualidade do ensino obrigatório gratuito (art.º 208, parágrafo 2.º).

Com efeito, de forma contrária ao que se passa com o ensino fundamental e com o direito à educação infantil a Constituição Brasileira não contempla um direito subjetivo a uma vaga no ensino médio²⁸⁷, nem mesmo garante direito a uma vaga em Instituição de Ensino Superior custeada pelo poder público.

Não obstante a importância dos artigos mencionados, salienta-se que existe, na legislação infraconstitucional, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, n.º 9.394, de 20/12/1996, que de forma similar ao enunciado na CRB, disciplina e elenca os objetivos de participação e de formação cívica, abordando também os princípios, os fins, a organização, os níveis e as modalidades da educação no Brasil, contemplando os profissionais da educação, bem como disciplina os recursos financeiros destinados à educação e, também, o Plano Nacional de Educação (Lei n.º 10.172, de 2001).

5. O direito à educação em algumas Constituições de países da Europa

A Constituição Espanhola de 1978, no Capítulo I “*De los derechos fundamentales y de las libertades publicas*”, trata de forma específica sobre o direito à educação, no qual protege a liberdade de cátedra como reflexo da liberdade de ensino própria do docente e detalha outras facetas constitucionais do direito à educação no art. 27º. Além disso, neste dispositivo está expresso o reconhecimento da educação como direito de todos, bem como a proteção de liberdade de ensino.

²⁸⁶ É importante colacionar algumas jurisprudências do Supremo Tribunal Federal sobre esse direito subjetivo, v. Acórdão RE n.º 43699/SP, Relator min. Celso de Mello, em que foi garantida a existência de um dever constitucional público, nomeadamente do município, em assegurar o atendimento gratuito de crianças até seis anos de idade em nível de pré-escola, a partir de um entendimento amplo do direito à educação.

²⁸⁷ O ensino médio é etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos abrange jovens dos 15 aos 17 anos.

Ainda no mesmo art. 27.º 2, a Constituição da Espanha estabelece que o objeto da educação é o desenvolvimento da personalidade humana em respeito aos princípios democráticos de convivência e aos direitos e liberdades fundamentais²⁸⁸. Estabelece ainda: I) o direito dos pais para que seus filhos recebam formação religiosa e moral, garantida pelo poder público; II) a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino básico, reconhecendo no direito interno o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966; III) a garantia do direito à educação por todos, por meio da programação geral de ensino por parte dos poderes públicos, com a participação dos setores afetados; IV) a liberdade de criação de centros docentes como reflexo da liberdade de ensino; v) a fiscalização do sistema educativo por parte dos poderes públicos; vi) a ajuda dos poderes públicos aos centros docentes que reúnam os requisitos que a lei estabeleça; VII) a autonomia das Universidades (n.º 10)²⁸⁹.

No tocante ao reconhecimento da força normativa imediata e à vinculação dos poderes públicos aos direitos e liberdades, incluída a educação, tem, em seu art. 53, nº 2, a reserva legal de proteção ao conteúdo essencial. Outrossim, a escolaridade obrigatória é, desde 1990, de 10 anos²⁹⁰, organizando-se em educação primária (1º ao 6º ano) e em educação secundária obrigatória (1º ao 4º ano).

Sobre o direito à educação na Constituição Italiana de 1948, pode-se dizer que ele está prescrito de forma expressa em seus arts. 33 e 34, nomeadamente na Parte “*diritti e doveri del cittadino*” título “*rapporti ético-sociali*”. Nestes artigos, a Constituição da República Italiana prescreve a liberdade de ensino, a possibilidade de criação de instituições privadas, sem custo para o Estado, com tratamento igualitário entre alunos de escolas privadas e públicas a ser estabelecido por lei e a autonomia universitária. Determina o acesso à escola por todos (e não apenas para cidadãos), a gratuidade e a obrigatoriedade da instrução inferior disponível em ao menos oito anos, o direito aos níveis mais elevados de estudos às pessoas

²⁸⁸ A Constituição Espanhola de 1978.

Disponível em: http://www.senado.es/constitu/indices/consti_esp.pdf. Acesso em 15/06/2013.

²⁸⁹ ELIPE SONGEL, p. 139-140.

²⁹⁰ Disponível em: <http://www.boe.es/boe/dias/2006/05/04/pdfs/A1715817207.pdf>.

necessitadas e a efetivação do direito à educação por meio de bolsas e subsídios às famílias, a ocorrer por meio de concurso.

Importante ressaltar três questões a respeito do direito à educação na Constituição Italiana: o fator histórico de tutela ao direito à educação como direito social e como direito de liberdade, estabelecido com dúplice natureza, com o intuito de se evitarem retrocessos ou manipulações de origem político-fascistas; a semelhança na previsão com o Brasil de “lesão jurídica subjetiva”²⁹¹ e de infração penal em caso de omissão do Poder Público, e o reconhecimento de direito público subjetivo de caráter público não individual²⁹².

A Constituição Francesa de 1958 no tocante à educação limita-se a adotar o preâmbulo da Constituição de 1946 que estabelece a garantia de igualdade de acesso²⁹³ de crianças e adultos à educação. Dispõe também sobre a formação profissional e a cultura, a gratuidade e a laicidade do ensino público gratuito em todos os níveis como obrigação do Estado e diz que a França é uma República social (Art. 1º).²⁹⁴ Cumpre advertir ainda que o direito à educação da França, em sua legislação infraconstitucional, (Decreto 86.217, de 18 de setembro de 1986) enfatiza que a igualdade de acesso à instrução é um dos princípios fundamentais do serviço público.

Assim, diante da breve análise da legislação exposta, acrescenta-se que os países europeus ora abordados possuem tradição em firmar posturas harmônicas às normas internacionais que dizem respeito à proteção e garantia da educação e recebem Declarações, Pactos, Convenções

²⁹¹ A positivação do direito à educação fundamental como direito subjetivo público/direito público subjetivo nas dimensões adotadas pela Itália e Brasil, embora haja alguma diferença entre os sistemas, possibilita maior consistência jurídica e efetividade ao direito à educação, pois permite considerável redução entre a abstração do direito social em face da possibilidade de concretização pela via da justiciabilidade.

²⁹² SIFUENTES, 2009, pp. 161-162.

²⁹³ Importante mencionar dois julgados “*numerus clausus*” prolatados pelo Tribunal Federal da Alemanha, nomeadamente, (BVerfGE 33, 303 (330 e ss); BVerfGE 39,258 e 39,276 e BVerfGE 43,29 e 59, 1 no sentido de que a garantia da liberdade de escolha da profissão estabelecida no art. 12º- I da Lei Fundamental Alemã, combinada com o princípio geral da igualdade, enunciado no art. 3º I, e com o ditame do Estado Social, disposto no art. 20º, garantem o direito de acesso ao ensino superior de escolha, condicionado à reserva do possível, a todos que preencherem os requisitos subjetivos.

²⁹⁴ Constituição Francesa de 1958. Disponível no sítio do *Conseil Constitutionnel*: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/> Acesso em 17/6/2013.

internacionais²⁹⁵, bem como recomendações da UNESCO²⁹⁶ que tratam da educação.

Por fim, cumpre dizer que a integração dos mencionados países na União Europeia os vincula aos direitos fundamentais e particularmente ao direito à educação, isto pode ser verificado desde o Tratado de Maastricht (art. 126.º n.º 1) até a proteção ao direito à educação pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem, pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia em seu art. 14.º e pelo Tratado de Amsterdã em seu artigo 149º.

Em última análise, salienta-se que o estabelecimento do direito à educação nos textos constitucionais permite que os Estados estabeleçam, expressamente, para além da garantia de alfabetização dos seus membros, os objetivos da dignidade da pessoa humana, do desenvolvimento das nações e da própria conservação do regime democrático.

5.1. Algumas apreciações críticas sobre o direito à educação básica nas Constituições Europeias e Latinas

A análise dos sistemas educativos da Europa permite dizer que o grau de alfabetização e sua qualidade nesse continente, sobretudo, nos países nórdicos e na Finlândia são altíssimos. Percebe-se que nesses países o tema relacionado ao ensino fundamental é frequentemente de competência do legislador ordinário ou é função das Constituições regionais, como é o caso da Espanha.

Em relação à educação básica em Portugal²⁹⁷, Espanha, Itália, países de formação latina, verificou-se em suas Constituições que há uma maior necessidade de positivação, atenção e presença destinada à educação básica. Esta necessidade surgiu tendo em vista que, em comparação com outros países do continente europeu, o nível de alfabetização e desenvolvimento desses países era bem inferior e, como consequência, surgiu a necessidade de

²⁹⁵ Cf. Art. 28º da Convenção sobre Direitos da Criança, adotada pela Resolução XLIV da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 20 de novembro de 1989.

²⁹⁶ Cf. BARBAS HOMEM, António Pedro. Fontes do Direito da educação na União Europeia. *In: Temas de Direito da Educação*. BARBAS HOMEM, António Pedro (coord.). Coimbra: Almedina, 2006, p.34.

²⁹⁷ Em Portugal no ano de 1938, a taxa de analfabetismo atingiu 61,7%, PORTUGAL, Ensino primário. Lisboa: Assembleia Nacional, 1938, p.3.

positivar nas suas Constituições a obrigatoriedade e gratuidade da educação básica, concedendo efetividade às normas a elas relacionadas.

Da leitura da Constituição Italiana e seus dispositivos que tratam sobre o direito à educação, evidenciou-se que este país assim como o Brasil adotou em seu texto constitucional o direito à educação fundamental como um direito subjetivo, embora com suas particularidades quanto ao momento em que ele é considerado.

Analisando as Constituições Latinas da Argentina, Chile, Peru, Costa Rica, Colômbia, afirma-se que exceto a Colômbia, nas demais Constituições não há obrigatoriedade da aplicação imediata das normas que dizem respeito à liberdade de ensinar e de aprender. Assim, pesquisou-se que as demais Constituições possuem somente obrigações genéricas quanto ao dever do Estado de promover a educação.

De todas as Constituições estudadas, observou-se que a Constituição Brasileira de 1988 é a mais detalhada e a que apresenta a forma mais avançada quanto ao cuidado e dedicação para com o direito ao ensino fundamental, sendo que o grande desafio é a luta pela efetividade destes direitos.

Feitas essas considerações, viu-se que toda a legislação Constitucional Brasileira e Portuguesa no tocante ao direito à educação fundamental está centrada de acordo com os valores democráticos constitucionais e fundada no desenvolvimento da personalidade de cada indivíduo, na contribuição para o progresso social, **na participação na vida política coletiva, fundamentos estes que se traduzem na necessidade de uma educação política que prepare para o exercício da cidadania.**

Por todo o exposto, partilha-se do entendimento que se faz necessário ao cumprimento da exigência constitucional de preparo para o exercício da cidadania e objetivos de participação, primeiramente, o fornecimento da educação básica escolar. Isto porque, por exemplo, o domínio do código alfabético e das técnicas de leitura e escrita não apenas propiciam o acesso à informação, como permitem a participação do cidadão nos espaços em que estas técnicas são necessárias. Além disso, uma alfabetização adequada e o estímulo ao desenvolvimento da fluência já são um grande caminho para o acesso a códigos linguísticos mais complexos e elaborados, como é o caso da

linguagem e técnica jurídica, os quais se alcançam mediante o processo de formação de conceitos²⁹⁸.

6. A importância da educação política para o exercício da cidadania

O ser humano não nasce como a deusa grega Atena, saída pronta, acabada e adulta da cabeça de Zeus. É, portanto, o único ser vivo que tem real necessidade e verdadeira capacidade de educação²⁹⁹.

Já dizia Montesquieu ser impossível a consolidação de um regime democrático sem educação democrática. Assim, a análise desse tópico parte do princípio de que só é possível estimar e apreciar aquilo que se conhece, conhecer torna-se necessário.

Tendo em vista que a criação de qualquer hábito se faz pela repetição, é preciso começar a engatinhar em termos de instaurar uma educação e cultura política eficaz, para promover mais participação política, haja vista ser a cultura de participação ainda incipiente tanto no Brasil como em Portugal. De fato, só quem conhece os direitos, deveres, o funcionamento das instituições e as garantias constitucionais podem defendê-la e exigir o seu cumprimento³⁰⁰.

Para ser plena, a cidadania exige que os indivíduos tenham conhecimentos sobre como funciona o ambiente político. Acredita-se que quanto maior for a capacidade crítica da sociedade, mais legítimas serão as decisões tomadas por quem governa.

Maria Victoria Benevides, ao abordar a importância da educação como sinônimo da capacidade de o indivíduo entender seus direitos e deveres na sociedade, diz que a educação política ocorre por meio de um processo de debate, busca por informação e participação³⁰¹. Assim, a democracia apresenta como condição primordial para sua própria existência a exigibilidade de indivíduos capacitados para fazer escolhas.

Feitas essas considerações iniciais, cumpre dizer que o estudo dessa temática justifica-se, pois como é sabido, em Estados de Direitos Democráticos

²⁹⁸ BORBA, 2010, p. 2.878.

²⁹⁹ MONTEIRO, 2003, p. 724.

³⁰⁰ REIS, 1998, p. 13.

³⁰¹ BENEVIDES, 1991.

como o são Brasil e Portugal em que é necessária a presunção da lei, faz-se essencial que esses Estados forneçam conhecimentos políticos, por meio de uma educação formal capaz de promover a participação política, pois esta é um direito fundamental essencial para dar vida à democracia.

Conforme ensina Ferreira Filho, para que o indivíduo possa se governar é necessário que atinja certo grau de amadurecimento e experiência no trato da coisa pública, contudo, é imprescindível que tenha, no mínimo, certo nível cultural, e não apenas certo nível de alfabetização, não obstante ser difícil, mas não impossível, determinar esse nível. O autor destaca a importância de certo grau de instrução e compreensão, que o habilite a compreender e promover as mudanças políticas necessárias³⁰².

É óbvio que o fato de os Estados proporcionarem uma educação escolar específica para a cidadania não corresponde a uma loteria premiada capaz de proporcionar mais participação política ou mesmo dar certeza de que serão formados futuros cidadãos participativos e comprometidos com os objetivos constitucionais de cidadania.

De toda forma, as gerações vindouras, caso se faça uma opção pela educação política e pela promoção da cultura política, serão ao menos de forma potencial, bem mais esclarecidas e conscientes de seus direitos e deveres do que a geração presente.

O interesse em se preocupar com a promoção da cultura cívica é fruto da esperança de que ela possa fomentar mudança de mentalidade cultural, mas consciência de que ela é o resultado de um complexo processo de socialização realizado entre gerações³⁰³: *“a major part of political socialization, then, involves direct exposure to the civic culture and the democratic polity themselves. In this way each new generation absorbs the civic culture through exposure to the political attitudes and behavior of the preceding generations”*.³⁰⁴

Ainda sobre a importância do tema como um caminho à promoção da cidadania, Jorge Miranda, em prefácio do livro de Mônica Sifuentes, alega que tanto Brasil como em Portugal ou em qualquer lugar do mundo, “nenhum

³⁰² FERREIRA FILHO, 2011, p. 130.

³⁰³ Essa é a afirmação de Almond e Verba na obra *The Civic Culture* (1963), os quais discorrem sobre as transformações culturais do pós-guerra, seus impactos no sistema político, introduzindo a emergência de uma cultura de participação. A partir de então, a cultura política torna-se objeto de inúmeras pesquisas sobre crenças, valores e efeitos sobre a democracia.

³⁰⁴ ALMOND, 1989, p. 368.

desafio se mostra tão decisivo no presente e para o futuro como a educação”. Para ele, retirar as crianças da rua e inseri-las na escola, conceder-lhes livros e meios para o estudo, garantir-lhes segurança, motivá-las a refletir por si mesmas, é fundamental para “torná-las senhoras dos seus direitos e dos seus deveres, e este é o único caminho da cidadania, da paz e do progresso”³⁰⁵.

Dessa maneira, partindo da constatação da necessidade de educação política como um caminho para o exercício da cidadania e para a participação na vida coletiva, bem como do desejo das sociedades contemporâneas de preservarem suas convicções políticas, sociais, religiosas e filosóficas, surge a ideia de que incumbe à educação escolar a tarefa de formar cidadãos mais ativos, politicamente conscientes, capacitando-os a participarem, como cidadãos da democracia³⁰⁶.

Assim sendo, mesmo considerando o ambiente de apatia à participação política dos dias atuais, marcado pela dissolução do espaço público³⁰⁷, ganha espaço, aparentemente sob o olhar paradoxal, no Brasil, em Portugal e em muitos países do mundo, o discurso de que é responsabilidade da escola a instrução cívica e a alfabetização política dos indivíduos voltada para o exercício e preparo da cidadania.

6.1. Educação cívica escolar como via para a construção do cidadão participativo

A promoção da educação cívica (EC) vem sendo tratada como essencial para a consolidação e difusão dos princípios democráticos. Nesse sentido tem-se o Relatório Internacional da UNESCO, conhecido como Relatório Jacques Delors, o qual apresenta recomendações que norteiam as políticas públicas do mundo sobre o direito à educação. Esse relatório trata, dentre muitos assuntos, da exigência de compreensão pacífica e mútua entre os países do mundo,

³⁰⁵ SIFUENTES, 2009, p.12.

³⁰⁶ PÉREZ, 2014, p.115.

³⁰⁷ Na obra “A condição Humana”, Hannah Arendt afirma que os acontecimentos do século XX, da “Era Moderna”, como a ascensão dos sistemas totalitários e da sociedade competitiva de consumo, permitiram a deterioração do espaço público, desencadeando o isolamento dos cidadãos, não apenas daqueles “excluídos da participação ativa no governo” do país, mas acima de tudo entre a sua própria classe” quanto às questões de interesse público. (ARENDR, 2007, p.363).

apresentando quatro pilares essenciais, nomeadamente, “aprender a conviver, aprender a conhecer, aprender a fazer e aprender a ser”³⁰⁸. Ressalta-se que foi acrescentado a esses pilares na Conferência Internacional Transdisciplinariedade: *Join Problem Solving Among Science, Technology and Society* em Zurique no ano 2000, mais dois, quais sejam, “**aprender a participar e a antecipar**”³⁰⁹ evidenciando essa tendência global em incentivar as políticas educacionais de participação democrática.

De fato, o tema da educação para cidadania surge como maior preocupação no final dos anos de 1980 em praticamente todo o mundo. Todavia, os princípios e as práticas desenvolvidas de educação cívica ou educação política formal no passado autoritário de muitos países acabaram por criar certa desconfiança ou mesmo uma concepção geral negativa sobre a responsabilidade e o papel da escola na condução deliberada de programas formais de educação política.

Mesmo diante dessas dificuldades, os Estados buscaram promovê-la, entre as diversas maneiras, pelo ensino formal através de disciplinas³¹⁰ curriculares. Desta maneira, as matérias podem ser ministradas sob a forma quer de uma disciplina autônoma específica com diferentes nomenclaturas de país para país, quer de forma integrada noutras disciplinas (como História, Geografia, etc.), ou por meio de uma temática transversal³¹¹ ao currículo a

³⁰⁸ DELORS, 2010, pp.13-14.

³⁰⁹ COLL, NICOLESCU, ROSENBERG e OUTROS, 2002, p.11.

³¹⁰ Em 2008, essa temática passa a ser incorporada aos programas brasileiros Estaduais de educação, dentro das propostas curriculares das disciplinas de Sociologia, Filosofia e História. No Estado de São Paulo matérias como democracia, direitos humanos, cidadania, formas de Estado e formas de governo são parte dos temas políticos abordados nas propostas curriculares de Filosofia, Sociologia, História para o ensino médio e para o ensino fundamental. *Disponível em:* (Cf. <http://rededosaber.sp.gov.br/contents/SIGS>), Acesso em 02/07/2014.

³¹¹ Em quesito de estratégia curricular, identificam-se três tipos de abordagens: i) disciplina específica dotada de um horário prescrito, sendo quase sempre de frequência obrigatória; II) área integrada numa outra disciplina, onde a EC é um tema inserido em disciplinas obrigatórias ou noutras áreas curriculares (Como associações entre a Educação Cívica e outras disciplinas (obrigatórias e opcionais), entre elas: História, Geografia, Economia, Sociologia, Lei, Educação para os Valores e Estudos Religiosos.); e III) transversal que implica a sua inclusão em todas as disciplinas escolares. Imperioso dizer que estas abordagens não se excluem mutuamente, sendo frequente que em cada país se acumulem duas abordagens em simultâneo, podendo ser diferente a estratégia curricular na educação primária das restantes dos ciclos do Ensino Básico. Em Portugal, bem como em Eslováquia, Lituânia e Reino Unido - Inglaterra é tratada de modo transversal e integrada numa outra disciplina.

incluir em todas as disciplinas lecionadas, como tem sido adotada por diversos países³¹², sobretudo em nível europeu.

Em Portugal, por exemplo, o tema é bastante discutido, existindo inclusive disciplina curricular específica de Formação Cívica, sendo ainda primordial dizer que segundo pesquisas³¹³ da rede europeia de educação (Eurídice), Portugal é o terceiro país da União Europeia que dedica mais tempo de ensino à formação cívica, e um dos que começa mais cedo a ensinar práticas de cidadania aos alunos.

Restringe-se, por ora, o trabalho à pesquisa do “preparo para a cidadania” com o enfoque na educação cívica escolar, sobretudo, por meio do espaço concedido a ela no currículo. Ressalta-se que no âmbito do ensino formal ela aparece sob muitas formas de estratégias curriculares, como por exemplo, transversal ao currículo, disciplina específica e/ou integrada noutras disciplinas. De toda forma, independentemente do tipo de estratégia que se adote, na maioria dos países aparece, entre os objetivos de suas políticas educativas, a participação ativa no processo democrático.

Desta feita, o principal objetivo desta área disciplinar consiste em assegurar que os jovens se tornem cidadãos ativos capazes de contribuir para o desenvolvimento e o bem-estar da sociedade em que vivem. Todavia, embora a maioria dos sistemas educativos enuncie a relevância desta matéria, bem como a da aquisição de competências sociais e cívicas, as formas escolhidas para ensiná-la a nível escolar são diferentes de país para país e às vezes diferentes de região para região, dentro de um mesmo país.

³¹² A educação para a cidadania existe como disciplina obrigatória no ensino primário em cinco países europeus Bélgica, Estônia, Suécia, Romênia e Grécia, enquanto os outros vinte que estão entre França, Itália, Áustria, Reino Unido incluem-na na educação secundária. Em Portugal, um decreto de 2001 integra a “Educação para a cidadania” em todas as áreas curriculares do ensino básico e secundário e prevê que seja igualmente ministrada através de atividades temáticas, além de especificar os objetivos de aprendizagem que lhe estão associados. No Brasil, há entre outros, pendente de julgamento o projeto de lei do Senado Federal nº 02/2012, remetido atualmente à Câmara dos Deputados, que pretende criar as disciplinas de “Ética e Cidadania Moral” para o Ensino Fundamental e “Ética Social e Política” para o Ensino Médio, na tentativa de prover uma educação moral extradoméstica para crianças e adolescentes (PÉREZ, 2014, p.115).

³¹³ Dados extraídos do jornal de notícias do sítio eletrônico http://www.jn.pt/PaginaInicial/Sociedade/Educao/Interior.aspx?content_id=2560633

A educação para a cidadania compreende de modo geral quatro questões principais: a) a literacia política; b) o espírito crítico; c) as atitudes e os valores; e d) **a participação ativa.** ³¹⁴

Cumpra advertir, no entanto, que até hoje ela não foi adotada de forma tranquila e clara em grande parte de países, até mesmo em países de intensa participação popular, seja sob o argumento de muitos governos de que ela possui papel de doutrinação ou cunho ideológico³¹⁵, seja pelas muitas barreiras técnicas, financeiras, de conteúdo, didáticas, existentes nas políticas curriculares, necessitando de mais difusão, debate, inclusive interdisciplinar, para possibilitar concretas reformas a fim de que os objetivos constitucionais de cidadania não sejam simples folhas de papel.

Dessa maneira, objetiva-se debater se a educação para a cidadania garantida constitucionalmente, na legislação infraconstitucional em Portugal e no Brasil, tem sido adequada e suficiente para atingir os objetivos constitucionais de participação democrática.

Primeiramente cumpre desmistificar o argumento de governantes, partidos, entre outros segmentos, de que a educação para a cidadania como disciplina obrigatória apresenta viés partidário e, portanto, não poderia ser ofertado em sala de aula. Combatendo esses argumentos, afirma-se que se a intenção de um professor for realmente doutrinar partidariamente seus alunos, não será a falta de uma disciplina que tolherá sua conduta.

³¹⁴ EURYDICE, 2012, p. 17.

³¹⁵ Nesse sentido ideológico foi o caso da “Educação Moral e Cívica” lecionada no Brasil no período ditatorial. (REZENDE, João Francisco. Educação escolar, hábitos e atitudes políticas: considerações sobre a experiência brasileira, In: DANTAS e all. Educação Política: reflexões e práticas democráticas.(Cadernos Adenauer XI (2010) nº3, p.22) e, por exemplo, também na Espanha no período franquista onde existia a matéria de “Formação do Espírito Nacional” nos currículos escolares. Em 2004, o governo espanhol adotou, assim como outros governos europeus, a resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre o Programa Mundial de Educação em Direitos Humanos, que recomendava a inclusão desses conteúdos no ensino obrigatório. Todavia, a celeuma gerada por diversos setores da população espanhola levou o governo a objetar e judicializar esta matéria curricular, que foi censurada por supostamente doutrinar os estudantes. Assim, a adesão dessa disciplina vem sendo imensamente discutida, e a controvérsia sobre a implementação deste assunto tem sido produto de confronto ideológico entre grupos políticos de diferentes sinais, pois para alguns essa educação de valores é contrária ao pluralismo, à autonomia regional, sendo a questão até levada ao Tribunal Constitucional bem como chegou ao Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, em Estrasburgo (França) e no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas em Genebra. Em 2012, esta se transformou, produto da vontade política expressa pelas urnas, denominando-se Educação Cívica e Constitucional. (PÉREZ, 2003, p.115).

Em realidade, um jovem que vai à escola e tem contato com disciplinas referentes às ciências humanas, biológicas e exatas pode, em sua vida profissional, esquecer parte desses conteúdos ou não aproveitá-los e ainda assim, ele adquiriu conhecimento ou os aprendeu, e tais aspectos são considerados importantes para sua formação³¹⁶.

Embora concorde com o lecionamento da disciplina curricular como umas formas de preparar os indivíduos para atingir os objetivos constitucionais de participação e cidadania, partilha-se do entendimento de que a simples informação ou transmissão de conteúdos não é o suficiente, pois esta pode ser obtida de forma fácil, rápida, ao alcance de muitos, como bem fazem os meios de comunicação de massa.

Portanto, é primordial ir além da mera transmissão de conhecimentos, buscando para além deste, a formação que corresponda a um processo de sedimentação com mais profundidade, um processo que seja capaz de desenvolvimento integral do homem e de todas as suas potencialidades, de forma que a personalidade se molde em todas as dimensões, não só cívica e política, mas física, intelectual, social, moral, religiosa, profissional e econômica.

Sob outro prisma, há autores que defendem que não deve ser papel da escola por meio do ensino formal básico ensinar as pessoas a serem cidadãos, como se isso se restringisse a um conteúdo a ser transmitido³¹⁷. Sob esse ponto de vista, Arroyo entende que o professor e a instituição escolar não podem dizer que uns podem e outros não podem ser cidadãos. Sustenta o autor que os exemplos mais bárbaros de atrocidades cometidas sobre a espécie humana, como as do nazifascismo, foram geridos por povos que detinham os mais altos índices de escolaridade, defendendo que não basta ter conhecimento para ser virtuoso.

Sob outro ponto de vista, Adela Cortina fala que a educação cívica é um dos meios para se conseguir uma boa *polis*, buscar o bem comum e a participação política e deve ser iniciada na escola. Segundo a autora, a educação é um meio indispensável porque acredita que é possível aprender a

³¹⁶ DANTAS, 2010, p.6.

³¹⁷ BORBA, 2010, p. 2.879.

ser cidadão como quase tudo o que é importante na vida³¹⁸. E finaliza dizendo que a cidadania é um resultado tanto de um processo formal quanto informal, em suas palavras: *“la ciudadanía, como toda propiedad humana, es el resultado de un quehacer, la ganancia de un proceso que empieza con la educación formal (escuela) e informal (familia, amigos, medios de comunicación, ambiente social)”*³¹⁹.

Com efeito, com o mesmo intuito de se promover mais educação política e letramento político, aparecem as tentativas de implantação no currículo obrigatório de disciplinas escolares que abordem noções básicas de direito, da Constituição, dos regimes e instituições democráticos e promovam uma alfabetização jurídica. Cabe destacar que as críticas a essa implementação recebem os mesmos argumentos que rejeitam a ideia de uma disciplina específica sobre educação cívica. De toda forma, aqueles que defendem a implantação da “educação jurídica” ou “educação constitucional”, “educação cívica” ou outras denominações similares deparam-se com a difícil tarefa que é a delimitação do conteúdo, ou mesmo de um parâmetro de alfabetização jurídica mínima, necessária ao pleno exercício da cidadania³²⁰.

Em que pesem os argumentos contra ao lecionamento dessas disciplinas, a verdade é que a educação cívica em contexto educativo, em particular na escola, é adotada em muitos países do mundo e, da análise de várias pesquisas sobre educação cívica escolar bem como da leitura dos objetivos constitucionais de participação política presentes nas Constituições Brasileira e Portuguesa, é possível afirmar que os programas de educação cívica fornecidas pelo ensino formal nas escolas podem exercer um efeito relevante em seus alunos no sentido de torná-los mais conhecedores do sistema político e potencialmente capazes de compreenderem, assumirem e desenvolverem condutas políticas congruentes ao sistema democrático³²¹.

É nesse sentido que se reflete sobre a necessidade de mais e melhor educação política, acreditando-se que ela deva sim começar na escola, mas que não fique só a ela a responsabilidade de promovê-la. Além disso, entende-se que ela não deve ser efetuada apenas na forma de disciplina curricular

³¹⁸ CORTINA, 2009, p.43.

³¹⁹ *Idem*, p.32-33.

³²⁰ BORBA, 2010, p. 2881.

³²¹ GALSTON, 2001, p. 217.

teórica, mas que de forma transdisciplinar promova políticas pedagógicas³²² estimuladoras da participação ou até mesmo por meio de iniciativas educativas em parcerias com outras instituições públicas ou privadas.

Para tanto, para que os indivíduos participem na vida política do Estado de forma concreta, é essencial a prestação de uma educação qualitativa que ultrapasse o atual método de ensino. Faz-se necessária uma educação que possibilite a compreensão da cidadania como participação social e política, assim como exercício de direitos e deveres políticos, civis e sociais.

Imperioso ressaltar ainda que em nossos Estados Democráticos de Direito há uma necessidade de preparação e formação dos cidadãos para viver em sociedade, fazendo-se necessários conhecimentos básicos sobre o funcionamento das instituições democráticas, de mecanismos de representação, dos direitos e deveres intrínsecos à cidadania, os quais permitem uma transmissão formal de valores e de princípios democráticos em cada geração, o que se faz por meio, entre várias maneiras, do ensino formal escolar³²³.

7. O preparo para o exercício da cidadania na Constituição e na Lei de Diretrizes e Bases da educação brasileira

A visão constitucional brasileira de cidadania no tocante ao seu compromisso com a educação, conforme elencado no art. 205º da Constituição, traduz a noção de “preparo” e de “exercício”. Assim, a cidadania seria concebida como algo que se exerce, correspondendo a uma prática e realização de obras concretas por meio de inserções na vida política nacional, não restrita somente ao momento das eleições, mas em todas as maneiras cabíveis de participação permitidas por uma democracia.

Quando se fala em educação como “preparo para o exercício da cidadania”, em nível escolar, pressupõe-se que exista uma formação preparatória cronologicamente anterior ao “exercício”, pois o exercício

³²² A educação para a cidadania poderia envolver simulações de situações práticas como a formação de miniparlamento, utilização de instrumentos tradicionais de democracia como o uso do voto para que os alunos decidam questões pedagógicas dentro da sala de aula; participação dos alunos em processos decisórios de conselhos escolares, entre outros.

³²³ RANIERI, 2009, p.7.

implicaria que o agente fosse cidadão³²⁴. Sobre essa questão, Furtado ensinanos que o “preparo” é atividade dentro da instituição escolar; o exercício é atividade fora dela³²⁵.

A educação não constitui a cidadania, no entanto fornece instrumentos básicos para seu exercício. Consubstanciado nisso, quando a Constituição Federal em seu art. 205º afirma ser o **objetivo³²⁶ da educação o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para cidadania e sua qualificação para o trabalho”** o que se pretendeu foi a opção pela formação integral, **vinculando a educação à formação da cidadania**. O legislador brasileiro almejou definir a educação como um processo amplo de formação do indivíduo que pode ocorrer não apenas na instituição escolar, consubstanciado em diversas maneiras de convivências sociais.

Ao lado dessa ideia, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional trata da importância dos valores na educação escolar enunciando que o fim último da educação é a formação da cidadania que deve estar interligada às finalidades da Educação Básica, com seus princípios e valores. Assim, além dos preceitos constitucionais que tratam dessa matéria importa dizer que na LDB há dispositivos que reafirmam a necessidade e os fins da educação para a cidadania, como se vislumbra da leitura dos arts. 2º, 3º, VIII, 22º, 26º § 1º, 27º, I e 32º, II, III, 35º e 36º, colacionados a seguir:

Art. 2º. A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, **seu preparo para o exercício da cidadania** e sua qualificação para o trabalho”.

Art. 22º. A educação básica tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o **exercício da cidadania** e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores.

Art. 26º, § 1º. Os currículos a que se refere o caput devem abranger, obrigatoriamente, o estudo da língua portuguesa e da matemática, o **conhecimento** do mundo físico e natural e **da realidade social e política**, especialmente do Brasil.

³²⁴ FURTADO, 2010, p.130.

³²⁵ *Idem*.

³²⁶ O art. 205º da Constituição Brasileira ao dizer ser objetivo da educação formar a “pessoa” para o exercício da cidadania não fez restrição aos estrangeiros residentes no país e, consequentemente, não é vedado esse direito ao ensino. Da mesma maneira, a Constituição Portuguesa consagrou o princípio da universalidade ao determinar, no art. 73º, ser a educação um direito de todos, não limitado aos portugueses, sendo que este artigo foi ampliado pelo art. 74º, nº 2, alínea j, realizada pela quarta revisão constitucional que de forma expressa garantiu aos filhos dos imigrantes, substrato adequado para a concretização do direito ao ensino.

Art. 27º. Os conteúdos curriculares da educação básica observarão, ainda, as seguintes diretrizes: I - **a difusão de valores fundamentais ao interesse social, aos direitos e deveres dos cidadãos, de respeito ao bem comum e à ordem democrática;**

Art. 32º. O ensino fundamental, com duração mínima de oito anos, obrigatório e gratuito na escola pública, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante: II - **a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político,** da tecnologia, das artes e **dos valores** em que se fundamenta a sociedade; III - o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a **formação de atitudes e valores;**

Art. 35º. O ensino médio, etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, terá como finalidades: I - a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos; II - **a preparação básica para o trabalho e a cidadania** do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores; III - o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a **formação ética** e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento **crítico;** IV - a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina;

Art. 36º. O currículo do ensino médio observará o disposto na Seção I deste Capítulo e as seguintes diretrizes: I - destacará a educação tecnológica básica, a compreensão do significado da ciência, das letras e das artes; o processo histórico de transformação da sociedade e da cultura; a língua portuguesa como instrumento de comunicação, **acesso ao conhecimento e exercício da cidadania;**

Há artigos, ainda, que corroboram a intenção de preparo para cidadania e participação no Estado Democrático, como por exemplo, o disposto pelo art. 206º, VI da CRB, e, de forma idêntica, pelo art. 3º, VIII da LDB, os quais falam sobre a gestão democrática do ensino público.

Ademais, partindo do entendimento de que um dos fins da escola é formar cidadãos que terão direitos e obrigações junto à sociedade e, tendo em vista os objetivos de preparo para a formação do cidadão participativo presentes nos dispositivos acima colacionados, observa-se a necessidade do aprimoramento e de maiores estudos sobre a educação cívica no ensino fundamental. Diante disso, compreende-se que a educação básica deve garantir ao aluno condições para o desenvolvimento do cidadão participativo, proporcionando conhecimentos e práticas que efetivamente viabilizem os objetivos constitucionais de participação e os estabelecidos para a educação na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, bem como permita o exercício concreto dos direitos civis, políticos e sociais.

Por fim, conforme já dito, quando se fala em preparo para o exercício da cidadania são frequentes as discussões sobre necessidade de criação de

um aprendizado e de uma educação específica para promover a participação política como expressão da cidadania, na expectativa de que esse conhecimento fomente a ideia do cidadão participativo. Foi com base nisso que surgiram várias propostas legislativas no Brasil, em Portugal e na Europa que abordam conteúdos de natureza jurídica, como direitos humanos, direito constitucional, noções de direito, sustentando que a transmissão desses conteúdos por meio da instituição escolar são indispensáveis para a conduta cidadã. Todavia, para além da instituição escolar há outras instituições que possibilitam o fomento para a participação, conforme abordar-se-á a seguir.

8. O preparo para o exercício da cidadania na Constituição e na Lei de Bases do Sistema Educativo português

Após a Revolução de Abril de 1974, a cidadania une-se a um projeto de sociedade mais igualitária, este anseio correspondia à elevação cultural do povo português, por meio do combate ao analfabetismo e à educação de adultos, os quais foram implementados pelas campanhas de alfabetização realizadas nesse período³²⁷.

Mais recentemente, nas últimas quatro décadas as preocupações com a educação para a cidadania em Portugal, têm sido desenvolvidas por várias componentes curriculares, como a educação cívica, a formação pessoal e social e a educação para a cidadania. Reorganizando o sistema curricular educativo de 2001 (Decreto-lei n.º 6/2001), cria-se a “Integração, com carácter transversal, da educação para a cidadania em todas as áreas curriculares” e estabelecem-se áreas de Formação Cívica e Área de Projeto como “espaços privilegiados de consciência cívica dos alunos como elemento fundamental no processo de formação de cidadãos responsáveis, críticos, ativos e intervenientes, com recurso, há trocas de experiências vividas pelos alunos e à sua participação individual e coletiva no dia a dia da turma, da escola e da comunidade”. A questão é, então, assumida como essencial na medida em que de um ponto de vista transdisciplinar (atravessa as várias disciplinas),

³²⁷ PINTASSILGO & MOGARRO, 2009, pp. 51-68.

interdisciplinar (área de projeto) e simultaneamente disciplinar (formação cívica) inclui o ensino básico e o secundário³²⁸.

Cumprir tecer algumas considerações sobre o dever de formação cívica que visa à participação política, democrática e à democratização do ensino. A seguir alguns dispositivos legais e constitucionais que reafirmam essa exigência:

O art. 1º da Lei de Bases do Sistema Educativo português preleciona entre os princípios que “o sistema educativo é o conjunto de meios pelo qual se concretiza o direito à educação, que se exprime pela garantia de uma permanente acção formativa orientada para favorecer o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e **a democratização da sociedade**”. Assim, dentre as finalidades gerais apontadas nesse artigo, na linha do texto constitucional, à escola portuguesa, avulta a democratização da sociedade. Para tanto, deve a educação “promover o espírito democrático e pluralista, respeitador, dos outros e de suas ideias aberto ao diálogo e à livre troca de opiniões, formando cidadãos capazes de julgarem com espírito crítico e criativo o meio social em que se integram e de se empenharem na sua transformação progressiva (art. 2º, 5 da Lei de Bases)”

O Art. 3º da lei trata dos princípios organizativos, com destaque para a alínea; b) que fala da contribuição para **a formação do carácter e da cidadania** e do preparo para uma reflexão consciente sobre os **valores morais e cívicos**; alínea c que enuncia também a necessidade do asseguramento da **formação cívica e moral** dos jovens e alínea l que reforça a contribuição para o desenvolvimento do espírito e da prática democráticos, por meio da adoção de estruturas e processos participativos na definição da política educativa, na administração e gestão do sistema escolar e na experiência pedagógica quotidiana, em que se integram todos os intervenientes no processo educativo, em especial os alunos, os docentes e as famílias.

O artigo 7º, da Lei de Bases do Sistema Educativo português é minucioso e chega a ser exaustivo ao arrolar entre **os objetivos sociais da educação básica, o de proporcionar aos alunos a experiência que**

³²⁸ MARTINS, 2010, p. 190.

favoreça a sua maturidade cívica e socioafetiva, criando neles atitudes e hábitos positivos de relação e cooperação, quer no plano dos seus vínculos de família, quer no da intervenção consciente e responsável na realidade circundante.(art. 7º, alínea *h*).

O Art. 9º de forma similar enuncia: “O ensino secundário tem por objetivos: (...) o aprofundamento dos elementos fundamentais de uma cultura humanística, artística, científica e técnica que constituam suporte cognitivo e metodológico apropriado para o eventual prosseguimento de estudos e para **inserção na vida ativa**”.

Sobre essa temática, a CRP, o art. 74º, nº 1 e 2, dispõe que todos possuem o direito ao ensino como sendo uma garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e de êxito escolar, devendo permitir a **habilitação dos cidadãos a participarem democraticamente** numa sociedade livre e promover a compreensão mútua, a tolerância e o espírito da solidariedade (art. 73º, nº 2). Assim, a CRP ao dizer que o ensino deve contribuir para habilitar os cidadãos a participar democraticamente na sociedade, deixa claro que as funções constitucionais do ensino são congruentes com a função da escola num Estado de Direito Democrático e social, de maneira a formar cidadãos livres, civicamente ativos e solidários.

Quanto à democratização da educação, cita-se o art. 73º, nº 1, que estabelece que o Estado deve promover a democratização da educação e propiciar as **demais condições para que a educação realizada por meio da escola e de outros meios de formação** colabore para o desenvolvimento da sociedade, para o progresso social e **para a participação democrática na vida coletiva** (art. 73º, nº 2 da CRP) ³²⁹.

Em relação ao direito de **participação da gestão democrática** das escolas, o art. 77º, nº 1 e 2 da CRP, estabelece que os professores e alunos possuem esse direito, cabendo à lei regular as maneiras de participação das associações de professores, de alunos, de pais, das comunidades e das instituições de carácter científico na definição da política de ensino³³⁰.

³²⁹ Cfr. o artigo 26º, nº 2, da Declaração Universal dos Direitos do Homem.

³³⁰ MIRANDA, Jorge. Constituição da Educação. Parecer acerca da constitucionalidade da Lei nº 20/92, de 14 de agosto. In: Estudos em memória do professor Doutor João de Castro Mendes. Lisboa, Lex Edições Jurídicas. p. 482-483.

A justificação desse direito de participação na gestão democrática se baseia nas ideias constitucionais de democratização do Estado e da sociedade, de democratização da educação e da cultura e de **aprofundamento da democracia participativa**³³¹. Essa regulamentação visa a promover a participação dos alunos na gestão da escola, quer como delegados de turma quer em conselhos de estudantes quer como representantes dos alunos nos órgãos de gestão.

Todavia, há diversos fatores que influenciam o nível de participação dos estudantes na vida escolar, nomeadamente, a cultura política específica de cada nação, o grau de aplicação dos regulamentos existentes, o tempo decorrido desde a sua entrada em vigor, entre outros.

Pelo exposto, da leitura das normas da legislação de Bases do sistema educativo e preceitos da Constituição Portuguesa em matéria de direito fundamental à educação básica, é possível dizer que houve a intenção do legislador constitucional em preparar os cidadãos portugueses ao exercício da cidadania e para a participação democrática na vida coletiva. Essa preparação deve ser iniciada na escola por meio de políticas de participação para que os jovens sejam formalmente ensinados a participar, começando a se familiarizar com os procedimentos democráticos, por meio da participação no processo de tomada de decisões da sua escola. Existem, assim, “oportunidades para aprender e experimentar a educação para a cidadania numa série de contextos (...) através de processos que englobam toda a escola”, mas também através de “atividades e experiências que envolvem a comunidade em geral³³²”. A ideia seria potencializar essas práticas participativas nas escolas, a nível local, para que como uma epidemia viral elas se dissipem a nível nacional, induzindo mais participação e, aos poucos, seja “uma forma de acostumar os indivíduos a exercer os seus direitos e deveres como cidadãos”³³³.

Desta feita, da leitura dos dispositivos constata-se também que a Lei de Bases do Sistema Educativo elenca como objetivo da educação a promoção para a cidadania ativa e do espírito democrático participativo. Esses dispositivos fazem conexão com os preceitos constitucionais, sobretudo com o

³³¹ CANOTILHO & MOREIRA, 1993, p.376.

³³² KERR, 2004, p. ii.

³³³ URBANO, 2007, p.537.

art. 9º, alínea *b* e *c* da CRP que diz ser tarefas do Estado o incentivo à participação democrática na resolução dos problemas nacionais, o respeito dos cidadãos pelos princípios do Estado de direito democrático e com o art. 2º da CRP que consagra como objetivos do Estado de direito democrático o aprofundamento da democracia participativa.

Assim sendo, em face dessas diretivas constitucionais, é grande o desafio que o sistema educativo português enfrenta, pois para efetivar esses objetivos de participação é necessário implantar, pela via da educação formal, mecanismos que permitam a transmissão de conhecimentos, competências e atitudes que possibilitem aos alunos tornarem-se cidadãos ativos e capazes de moldar o futuro da sociedade democrática.

Assim, ficam claras as necessidades de preparar o cidadão para a participação no ordenamento jurídico português, de modo a permitir que todos os cidadãos compreendam os valores da sociedade, reconheçam seus direitos e assumam seus deveres e os cumpram, condutas essenciais à inserção, integração, participação política e consolidação do regime democrático.

Todavia, a lei por si só garante esses objetivos havendo grande dificuldade de sua real implementação a nível escolar, pois como se sabe não há consensos sobre o que ensinar e como ensinar os temas referentes à cidadania. A dificuldade se justifica face à grande diversidade de práticas, de temas, estudos, conteúdo, de modos de ensinar que mudam conforme os professores e de escola para escola.

Dessa maneira, não há a intenção de esgotar esse tema e um melhor estudo deve ser feito nessa área a fim de que de forma interdisciplinar sejam essas questões mais bem estudadas, para que a instituição escolar possa atender verdadeiramente aos objetivos constitucionais de preparo para o exercício da cidadania e de colaborar para mais participação política.

A promoção de mais participação é válida, sobretudo quando se observam análises de resultados de estudos³³⁴ sobre o desenvolvimento cívico em Portugal que em comparação com outros países europeus demonstra que

³³⁴ AZEVEDO, Cristina e MENEZES, Isabel (2008). Transition to Democracy and Citizenship in Portugal: Changes and Continuities in the Curricula and in Adolescent's Opportunities for Participation, in *Journal of Social Science Education*. n.º 9, vol. 1, pp. 131-148) MENEZES, Isabel; AFONSO, Maria; GIÃO, Joana e AMARO, Gertrudes (2005). Conhecimentos, concepções e práticas de cidadania dos jovens portugueses. Um estudo internacional. Lisboa: Ministério da Educação - Direção Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular.

os conhecimentos dos adolescentes sobre as instituições democráticas e sobre as competências de cidadania, em particular, a participação na vida política, estão aquém do que seria desejável numa sociedade democrática.

Partilha-se, por fim, do entendimento de Floridalma Meza Palma que defende que a educação para a cidadania deve ser exercida em diferentes níveis (formais e não formais), com uma *“formación cívica-política continua, “que lleve a la práctica de una ciudadanía ética, responsable, emprendedora, justa, solidaria y dispuesta a contribuir en la construcción de una sociedad democrática, en la que todos sus miembros satisfagan sus necesidades básicas y el bien común sea una realidad”*³³⁵

8.1. Cidadania democrática e políticas educativas na Europa

Grande parte dos países europeus realça em sua legislação educacional a importância de promover uma cultura de escola participativa que incentiva os jovens a se tornarem cidadãos ativos e responsáveis. A educação para a cidadania democrática centra-se na oferta de oportunidades de aquisição permanente, aplicação e difusão de conhecimentos, valores, princípios e procedimentos democráticos relacionados em uma variedade de ambientes de ensino e recursos formais e não formais de aprendizagem³³⁶. No tocante a essa educação para a cidadania na Europa, importante mencionar o Conselho³³⁷ de Europa cujos principais objetivos são defender:

“Los derechos humanos, la democracia pluralista y la preeminencia del derecho, favorecer la toma de conciencia y el desarrollo de la identidad cultural de Europa así como de su diversidad, buscar soluciones comunes a los problemas a los que se enfrenta la sociedad, tales como discriminación hacia las minorías, xenofobia, intolerancia, bioética y clonación, el terrorismo, tráfico de los seres humanos, delincuencia organizada y corrupción, *ciber* criminalidad, violencia hacia los niños, – Desarrollar la estabilidad democrática en Europa acompañando las reformas políticas, legislativas y constitucionales”.

³³⁵ PALMA, 2014, p. 136.

³³⁶ GUTIÉRREZ, MARTOS & LOZANO. 2010, p. 88.

³³⁷ Conselho da Europa foi criado em 5 de maio de 1949, é uma organização internacional com sede em Estrasburgo, cuja missão principal é promover a democracia, proteger os direitos humanos e o Estado de direito. O Conselho declarou 2005, ano Europeu da Cidadania.

Além de políticas educacionais desenvolvidas pelo Conselho da Europa, o Parlamento Europeu e o Conselho têm promovido iniciativas paralelas, para apoiar a cidadania europeia ativa, que enfatizam a necessidade de encorajar participação ativa dos cidadãos na Europa.

Nesse sentido, em 26 de janeiro de 2004, o Conselho cria um programa de ação comunitária para a promoção da cidadania europeia ativa (Jornal Oficial da União Europeia, 2004), e, entre muitos objetivos lá elencados, cita-se o de "incentivar iniciativas de entidades na promoção de uma cidadania ativa ³³⁸".

Em 2009, o Parlamento Europeu por iniciativa da Comissão da Cultura e da Educação evidenciou a necessidade do bloco europeu em informar a sociedade civil sobre seus direitos e deveres e sobre o funcionamento da União Europeia. Essa necessidade surgiu porque conforme dados disponibilizados pela Comissão de Petições, poucos cidadãos sabiam como utilizar ou tinham conhecimento sobre o direito de petição e outros direitos.

Reforçando a intenção de garantir o preparo para a cidadania democrática e aumentar o conhecimento dos cidadãos sobre a utilização dos instrumentos democráticos, em 2010, todos os Estados-Membros da União Europeia adotaram a Carta do Conselho da Europa sobre Educação para a Cidadania Democrática e para Direitos Humanos. A Carta refere-se à educação para a cidadania democrática e à educação para os direitos humanos na qual estabelece, entre seus objetivos e princípios, o desenvolvimento e a promoção das práticas e atividades de ensino e de aprendizagem que valorizem os princípios e valores da democracia e dos direitos humanos, consagrando, sobretudo, a governança das instituições de ensino. Possui ainda a intenção de motivar a responsabilização e a participação ativa dos alunos, dos profissionais de educação e de outras partes interessadas, incluindo os pais³³⁹.

Feitas essas considerações, importa ressaltar que há ao menos duas formas de facultar aos cidadãos uma experiência prática da educação para a cidadania. Em primeiro lugar, através de uma cultura de escola baseada na

³³⁸ GUTIÉRREZ, MARTOS & LOZANO. 2010, p. 88.

³³⁹ Capítulo II, art. 5º, alínea *f* da Carta do Conselho da Europa sobre Educação para a Cidadania Democrática e os Direitos Humanos.

participação e na democracia e, em segundo lugar, através do envolvimento em atividades cívicas a nível local ou na sociedade em geral.

No que diz respeito à promoção de uma cultura escolar que enfatize a participação, citam-se abaixo, brevemente, práticas de participação promovida pelas escolas na Europa, destinadas a reforçarem a participação dos estudantes na gestão e na tomada de decisões das escolas bem como outras que promovem e apoiam o desenvolvimento de modelos eficazes de participação dos alunos a nível local, vejamos:

No Reino Unido, o *Pupil Participation Project* (Projeto de Participação dos Alunos) do governo do País de Gales (WAG) encoraja as escolas a permitir que as crianças e os jovens façam ouvir a sua voz e participem nas decisões que os afetem. Iniciado em 2005, este projeto tem por escopo produzir informações, orientações e materiais para as crianças, jovens e para os adultos que os apoiam. Prevê a criação de uma rede de profissionais entre as autoridades locais do País de Gales que promovam e apoiem o desenvolvimento de modelos eficazes de participação dos alunos a nível local³⁴⁰.

Na Polónia, a escola secundária *Bednarska*, em Varsóvia, criou já há 20 anos um sistema de democracia escolar interna, denominado “República Escolar dos Dois Territórios”. Os alunos, professores, pais e diplomados partilham os poderes decisórios nos órgãos escolares que se assemelham a órgãos do Estado. Uma constituição escolar define os papéis e as funções do parlamento, do conselho e do tribunal escolares, nos quais os estudantes participam em pé de igualdade com os outros membros da comunidade escolar³⁴¹.

Na Itália, o objetivo do programa de âmbito nacional permanente “Cidadania e Constituição” (*Cittadinanza e costituzione*) consiste em realçar e consolidar os valores associados à Constituição Italiana.

Em Portugal, por exemplo, há a participação em um programa internacional denominado Eco-Escolas, na área de “educação ambiental”. É um Programa coordenado em Portugal pela Associação Bandeira Azul que se destina a todos os graus de ensino (do pré ao superior), em que a gestão

³⁴⁰ VASSILOU, 2012, p.52.

³⁴¹ *Idem*, p.53.

escolar assenta-se numa abordagem democrática e participativa e objetiva sensibilizar os estudantes para as questões de desenvolvimento sustentável, incentivando as crianças e os jovens a assumirem um papel ativo na forma como a sua escola pode ser gerida em benefício do ambiente. Os projetos realizam-se dentro e fora da aula, através de atividades comunitárias.

Finalmente, de acordo com as recomendações da Educação para a Cidadania da UE (para além de uma disciplina curricular específica da escolaridade obrigatória) deve englobar todas as atividades educativas, formais, não formais ou informais, objetivando o desenvolvimento da compreensão mútua, do diálogo intercultural e inter-religioso, da solidariedade, da igualdade, da convivência entre os povos, do desenvolvimento social e da cultura democrática³⁴².

Assim sendo, entende-se que a educação para a cidadania na Europa faz-se necessária como uma resposta a valores negativos que crescem nas sociedades, como apatia política e cívica, falta de confiança nas instituições democráticas, corrupção, racismo, xenofobia, intolerância, discriminação ou exclusão social. Todavia, a oferta educativa deve ser embasada em princípios inerentes a Estados Democráticos de Direito, como por exemplo, os de direitos e responsabilidades cidadãos; a participação política, cívica, social e cultural, a alteridade, equidade, a coesão social e a solidariedade³⁴³.

9. O sentido da exigência constitucional de preparo para o exercício da cidadania pela via da educação básica

O direito à educação não é ideologicamente imparcial e pode ser entendido como um problema político em que a cultura política e a crença nas instituições democráticas fazem parte desse problema, sendo essa uma das abordagens possíveis do conceito atual de cidadania³⁴⁴. Muitos dispositivos tanto na Constituição Portuguesa quanto na Brasileira, dispõem sobre a sua finalidade, com juízos de valor. A promoção do ideal republicano e

³⁴² GUTIÉRREZ, MARTOS, DOMENE & LOZANO, 2010, p. 107.

³⁴³ *Idem*, p. 88.

³⁴⁴ RANIERI, 2009, p. 359.

democrático, disposto no art. 1º da CRB e art. 1º da CRP, faz parte do conteúdo político nuclear do direito à educação.

Nesse sentido, o direito à educação corresponde a necessidades individuais e coletivas e o seu conceito no Estado Democrático de Direito não pode ser separado dos objetivos fundamentais da República Brasileira (art. 3º da CRB) e no caso do direito português das tarefas fundamentais do Estado (art. 9º, sobretudo alíneas, *b, c, d, f da CRP*).³⁴⁵

Assim, é possível concluir que da sistemática das Constituições Brasileiras e Portuguesas, o pleno desenvolvimento da personalidade³⁴⁶ humana de forma alguma pode ser desvinculada do espaço público (arts. 48º, nº 1 e 2) e da participação na vida da coletividade. Nesse sentido foi o determinado, por exemplo, no art.109º da CRP que enuncia que a participação direta “constitui condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático”. A propósito desses objetivos constitucionais, entende-se que a educação é um veículo necessário para atingir tais objetivos.

Aferem-se em ambas as Constituições e em suas legislações infraconstitucionais que a ética e os valores democráticos perpassam a prática escolar de várias formas. Para além dos conteúdos curriculares, há a exigência constitucional da gestão democrática (art. 206º VI da CRB e art. 77º, nº 1 e 2 da CRP); o exercício das liberdades inerentes à educação (art. 206º, I, II, III da CRB e art. 43º da CRP); a gratuidade do ensino público (art. 206º, IV, da CRB e art.74º, nº 2, alínea *a e*); o atendimento ao educando por meio de programas suplementares (art. 208º, VII da CRB e art. 27º/32º da Lei n. 49/2005-Lei de Bases do Sistema Educativo Português); a autonomia das universidades (Art. 207º da CRB e 76º, nº 2 da CRP) são alguns exemplos dessa característica.

Ademais, conforme já abordado, muitos preceitos dispostos não somente nas Constituições mais nas Leis de Bases do Sistema Educativo,

³⁴⁵ Art.9.º São tarefas fundamentais do Estado: “(...). b) Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático; c) Defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais; d) (...); f) Assegurar o ensino e a valorização permanente, defender o uso e promover a difusão internacional da língua portuguesa; (...)”.

³⁴⁶ O Art. 73º, nº 2 da CRP, dispõe que: “O Estado promove a democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, o desenvolvimento da personalidade e do espírito de tolerância, de compreensão mútua, de solidariedade e de responsabilidade, para o progresso social e para a participação democrática na vida coletiva”.

tanto no Brasil como em Portugal e na Europa, confirmam a necessidade da educação para a cidadania. Nesse sentido foram citados os arts. 2º, 22º, 26§ 1º, 27º, I e 3/2º, II, III, 35º e 36º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira e arts. 2º, nº 5; art. 7º, alíneas *l*) e *n*) e art. 9º, a) da Lei n. 49/2005 de 30 de agosto, da Lei de Bases do Sistema Educativo português.

De toda forma, é necessária a transmissão formal, a cada geração, de todo um bloco de valores e princípios de ordem democrática, entre as muitas maneiras, por meio do ensino formal. Nesse sentido, a soberania popular, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho, da livre iniciativa e do pluralismo político (arts. 2º da CRP³⁴⁷ e 1º, V, da CRB), presentes em ambas as Constituições, comprovam esse nexos.

Com efeito, a educação está positivada no texto constitucional e assim fica visível o reconhecimento formal de que ela é interesse público. Dessa maneira, o preparo para a cidadania “não é uma vantagem, uma habilitação ou uma conquista individual, mas medida de interesse público e condição de funcionamento da sociedade estatal”³⁴⁸.

Com base nessa afirmação, existem estudos³⁴⁹ atuais na seara da Ciência Política que demonstram que o baixo grau de conhecimento sobre a importância e funcionamento das instituições democráticas (entre elas, por exemplo, o Poder Legislativo) denuncia o déficit de conhecimento político que delas distancia o pensamento, a avaliação crítica dos cidadãos e a participação política, prejudicando a democracia. Por óbvio que se pode afirmar que o aumento do grau de conhecimento político, por via da educação, poderá contribuir a médio e a prazos mais alargados para combater o desinteresse e ampliar a participação política. Mas é necessário um grande esforço de

³⁴⁷ Artigo 2.º “A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando à realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa.”

³⁴⁸ RANIERI, 2009, p.357.

³⁴⁹ Nesse sentido, v., SCHLEGEL, Rogério. Avaliação dos serviços públicos e desconfiança no governo: como entender a experiência recente e o sentido da causalidade. Relatório parcial individual da pesquisa de Iniciação Científica apresentado à FAPESP vinculado ao Projeto de Pesquisa Temático “A desconfiança dos cidadãos nas instituições democráticas” coordenado pelo Professor Titular MOISÉS, José Álvaro e FERRARI, Diogo Augusto. 2008. Educação política: uma análise qualitativa da educação política em seis grupos focais. Relatório final individual da pesquisa de Iniciação Científica apresentado à FAPESP vinculado ao Projeto de Pesquisa Temático “A desconfiança dos cidadãos nas instituições democráticas” coordenado pelo Professor Titular José Álvaro Moisés”.

educação, não apenas aquela garantida pelo Estado na forma do direito fundamental à educação básica, mas também uma política, da qual a educação cívica escolar faz parte, a fim de começar a incutir na mentalidade coletiva das pessoas essa exigência constitucional de preparo para a cidadania³⁵⁰, cujo sentido se configura na própria exigência de conservação e aprimoramento do Estado Democrático de Direito.

Sob esse enfoque Viera de Andrade conclui que a escolaridade básica é um “dever de consumo reverso de um direito a uma prestação Estatal”. Deve ser compreendido, portanto, como um direito-dever de dupla natureza que tem a função de tutelar a dignidade do cidadão, a garantia de um mínimo de igualdade de oportunidades e, também, **da preservação e do funcionamento regular de um Estado Democrático moderno.**³⁵¹ Isto porque, conforme visto, “o direito à educação tem no Estado não só um prestador por excelência”, mas ainda um “beneficiário do direito” em virtude do regime democrático vigente³⁵².

Diante dessas considerações, constata-se que a ausência de uma educação cívica inviabiliza o exercício legítimo da soberania popular. Sem soberania popular o Estado Democrático perde a sua razão de existir e, por conseguinte, as instituições ficam desprestigiadas. Indubitavelmente, a participação ativa e passiva do povo no processo político é primordial ao conceito de democracia: não há democracia sem participação³⁵³.

O despertar da sociedade depende, principalmente, de uma educação de qualidade que conjugue não apenas o lecionamento de disciplinas básicas, mas também que permita aprendizagem das instituições democráticas, noções de cidadania consubstanciada nos valores morais e éticos. O grande enigma da educação, segundo Castoriadis é “ajudar os seres humanos a aceder à autonomia ao mesmo tempo em que absorvem e interiorizam as instituições existentes, ou apesar disso”³⁵⁴.

³⁵⁰ RANIERI, 2009, pp.356, 369.

³⁵¹ ANDRADE, 2001, p.165.

³⁵² RANIERI, 2009, p.354.

³⁵³ BONAVIDES, 2001, pp. 58-59.

³⁵⁴ CASTORIADIS, 1992, p.158.

10. O direito à educação como um direito habilitante para o exercício da participação política e aprimoramento da democracia

A importância do direito fundamental à educação é inegável e envolve elementos de direitos sociais, culturais³⁵⁵, econômicos e políticos em um só direito, permitindo o exercício das liberdades individuais e coletivas. Para o presente caso, possibilita também o exercício dos direitos de participação e dos mecanismos de democracia participativa, como o direito de petição; o direito ao voto; plebiscito; referendo; iniciativa popular, entre outros.

Tal concepção foi explicitada pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no seu Comentário Geral 11 (E/C.12/1999/4), o qual enuncia que o direito à educação:

Foi classificado, de vários modos, como um direito econômico, um direito social e um direito cultural. É tudo isso. É também, de muitos modos, um direito civil e um direito político, dado que também é central para a realização plena e efetiva destes direitos.

Nesse sentido, pode ser afirmado que o direito à educação, mais do que qualquer outro, trata-se de “um direito de empoderamento” (*empowerment right*), não apenas pelo fato de fornecer desenvolvimento pessoal, moral e autonomia intelectual a cada pessoa humana, mas como um contributo para a mobilidade social, sendo que desse desenvolvimento depende o conhecimento de outros direitos. Ademais, é importante para o desenvolvimento e para a consciência do dever de respeitar, defender os direitos de si e dos outros³⁵⁶.

Reafirmando a importância do direito fundamental à educação, Canotilho afirma que a realidade do nível de ensino de um Estado e outros dados reais “condicionam decisivamente o regime jurídico-constitucional do estatuto positivo dos cidadãos”³⁵⁷. Para, além disso, sua relevância leva em consideração a dignidade da pessoa humana que busca proteger “as

³⁵⁵Sobre essa temática, Reis Monteiro, afirma que o direito à educação tem um conteúdo transversal (*cross-sectoral nature*) e que o direito à educação é geralmente incluído na categoria dos direitos culturais, mas o seu conteúdo atravessa as outras categorias de direitos. (MONTEIRO, 2013, p.18);

³⁵⁶ MONTEIRO, 2013, p.20.

³⁵⁷ CANOTILHO, 2003, p.473.

necessidades vitais das pessoas e preservar todas as facetas da vida humana da degradação, da instrumentalização e da submissão”³⁵⁸.

Com efeito, a ideia da educação como direito “troncal” e habilitante para aquisição de outros direitos ocupa lugar de destaque no seio dos direitos fundamentais, pois é um instrumento essencial ao desenvolvimento da pessoa em si e ao exercício dos demais direitos civis, econômicos, sociais, culturais, sedimentando a ideia da cidadania como o “direito de ter direitos”³⁵⁹.

Desse modo, entender a educação como um direito habilitante para o exercício da participação política e para o aprimoramento da democracia se faz relevante, pois o cidadão desprovido do saber necessário ao gozo de suas liberdades, do conhecimento de seus direitos e do exercício de suas obrigações, encontra-se negado em sua dignidade. Por assim o ser, é imperioso dizer que a educação pública deve ser oferecida com a qualidade adequada e que, para além de uma mera instrução, possibilite o necessário preparo para o exercício da cidadania, cumprindo a sua função social.

Consubstanciado nisso, o Estado como sociedade política deve atender ao interesse público, criando meios para o exercício efetivo da cidadania, possibilitando aos seus titulares que são sujeitos do direito à educação básica a possibilidade de gozar da proteção estadual³⁶⁰. Essas expectativas manifestam-se nas exigências da cidadania que demandam participação política e contribuição individual e coletiva para a edificação das aspirações nacionais. Neste contexto, “os indivíduos não podem considerar desligados ou irresponsáveis pelos valores que fundamentam o regime jurídico que lhes assegura os próprios direitos”³⁶¹.

Feitas essas considerações, percebe-se que quando o assunto é o preparo para o exercício da cidadania a maioria dos países centra suas políticas educacionais de acordo com os valores democráticos constitucionais. Identifica-se aqui a relevância da afirmação, pois o direito à educação básica e política significa educar para a participação que por consequência permite o aperfeiçoamento da democracia.

³⁵⁸ MARQUES, 2010, p. 566.

³⁵⁹ HARENDT apud RANIERI, 2012, p.15.

³⁶⁰ WALZER, 1996, pp. 16-17.

³⁶¹ RANIERI, 2009, p. 289.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho não tem a pretensão de esgotar a discussão deste tema tão complexo, abrangente e de análise multidisciplinar. Não se pretendeu ser mais do que uma introdução, um conduzir sobre o debate do papel da educação no processo de formação do cidadão participativo e da participação política para o aprimoramento da democracia.

Por longos anos o exercício da política e cidadania ficou reservado a pequenos grupos, muitos cidadãos eram excluídos da participação eleitoral, pois não sabiam ler, escrever ou efetuar operações matemáticas. A vinculação entre a educação e cidadania como requisito para a participação foi utilizada durante séculos para justificar a exclusão e a condenação das classes populares à condição de incivilizados e como sujeitos não aptos para a política. Desta maneira, o direito de participar na vida política em igualdade de condições é uma conquista recente que para ser efetiva e não apenas uma conquista formal há muito ainda o que ser feito³⁶².

Em virtude dessa conquista, as Constituições democráticas de Brasil e Portugal caracterizam-se pelo seu preciosismo principiológico, garantidoras da ampla participação política por meio do modelo representativo e mecanismos de participação, bem como sinalizam a possibilidade do desenvolvimento do modelo participativo em complementação ao representativo.

A reflexão a respeito da cidadania permite elaborar um diálogo entre a democracia representativa e a democracia participativa. É essencial a prática da democracia participativa para que o Estado Democrático de Direito não se desfaleça, mas principalmente, para que a representação não seja apenas “teatral”. Seria, portanto, considerável que a “participação e a educação para a cidadania andassem de mãos dadas³⁶³”. Tanto a Constituição Brasileira quanto a Portuguesa, no que se refere aos direitos fundamentais, inclusive aos direitos políticos, não são apenas democracias eleitorais, mas democracias efetivas que possuem positivadas, nos seus respectivos ordenamentos jurídicos, formas e garantias de participação política que dão vida ao sistema político,

³⁶² LACERDA, 2000, p. 142.

³⁶³ URBANO, 2007, p.538.

como por exemplo, o direito de manifestações, a liberdade de expressão, direito de concorrer a cargos políticos, de fiscalizar os governantes, de eleger e participar nas decisões públicas por meio dos mecanismos do referendo, plebiscito e iniciativa popular, bem como muitos outros instrumentos de participação popular na administração pública.

Mas, em que pesem as inúmeras formas de participação disponíveis, há uma crescente diminuição da participação política, pois verifica-se que para além das falhas institucionais e burocracias técnicas, existem condições socioeconômicas que inviabilizam a sua utilização, as quais são agravadas pelo descrédito e desilusão com os regimes democráticos ocasionados por diversos fatores como históricos de corrupção, questões estruturais, de ordem pessoal, por falta de tradição cultural ou mesmo de educação política.

Assim, o modelo democrático-representativo mostrou-se insuficiente para atender aos anseios sociais e permitir a real manifestação da vontade de todos os cidadãos, culminando em uma crise de representatividade que acarreta um sentimento de apatia política, de insatisfação social com o governo, dando margem para o enfraquecimento da participação na *res publica* e aumento da distância entre governantes e governados.

A mudança nesse cenário é urgente. A participação é um antídoto contra a tirania³⁶⁴ e, portanto, deve ser entendida como um instrumento de defesa dos próprios cidadãos. De qualquer forma é certo que, para que se possam alcançar os objetivos constitucionais de participação, é fundamental a concretização de uma educação que prepare para o exercício da democracia participativa e cumpra efetivamente os objetivos constitucionais de participação e aperfeiçoamento da democracia. Para tanto, o processo de conscientização que caminha a uma participação ativa passa pela edificação e recriação de uma cultura política, pois para chegar a tal concepção, entende-se que ela deve ser iniciada na instituição escolar.

Partindo dessa concepção, oportunamente, Jorge Miranda afirma que ou para conservar ou para transformar a sociedade, a cultura é fundamental, pois ela é uma das dimensões da sociedade, pois, “nenhuma Constituição pode ser

³⁶⁴ CORTINA, 1999, p. 101.

desprendida da cultura cívica e política, das tradições, das atitudes mentais, das ideologias, das crenças, dos valores dominantes do país e do sentimento jurídico coletivo.”³⁶⁵

É bem verdade que a comunidade deve garantir a sua própria continuidade, mas principalmente os seus valores comuns que são estampados na ideia de pertença. Com base nisso, a educação dos jovens torna-se um dever de cidadania, pois a comunidade deve preservar os recursos naturais, cabendo também aos cidadãos a responsabilidade “pela manutenção da identidade e da continuidade de uma particular comunidade política” ³⁶⁶.

Portanto, não é suficiente que a Constituição garanta os mecanismos de participação política, nem que enuncie e associe o direito à educação a esses objetivos, se não garantir sua concreta fruição, pois tais mecanismos devem ser efetiva e ostensivamente utilizados por uma população consciente, responsável e politicamente engajada. Todavia, deve haver independentemente de suas eventuais debilidades e desafios, o lecionamento ou o aprimoramento de disciplina curricular específica para a educação política, seja ela sob a denominação de educação cívica, jurídica, constitucional ou democrática como vem sendo instaurado por muitos sistemas educativos no mundo.

Isto porque, o direito à educação básica, embora essencial e adequado ao preparo para o exercício da cidadania, manifestamente torna-se insuficiente para levar a cabo a construção diária dos ideais democráticos e os fundamentos constitucionais de participação política. Para atingir tal objetivo, é necessário um grande esforço de educação, não apenas aquela garantida pelo Estado na forma do direito fundamental à educação básica, mas também uma política, da qual a educação cívica escolar faça parte. Assim, torna-se proeminente começar a incutir na mentalidade coletiva das pessoas essa exigência constitucional de preparo para a cidadania³⁶⁷, cujo sentido se configura na própria exigência de conservação e aprimoramento do Estado Democrático de Direito.

³⁶⁵ MIRANDA, 1995, p. 479.

³⁶⁶ OLDFIELD, 1990, p.181.

³⁶⁷ RANIERI, 2009, pp.356, 369.

Entre as evidências encontradas, constatou-se que a aprendizagem de conteúdos específicos para a preparação do indivíduo para a cidadania não condiciona que esse conhecimento proporcione a conduta que se espera do cidadão. A mera aprendizagem e a transmissão de conhecimentos, por si só, não são capazes de garantir a formação de condutas ilibadas e cidadãos eivados de valores morais. Todavia, mesmo sabendo que não há como garantir que haverá zelo pelas instituições democráticas e efetiva participação política para além do voto obrigatório (no caso brasileiro), a instituição escolar deve cumprir o seu papel de iniciação no mundo, na cultura, tradições públicas³⁶⁸ e realizar os objetivos educacionais de preparação para o exercício da participação.

Dessa maneira, entende-se que a educação política assim como a instrução obrigatória referente ao direito fundamental à educação são essenciais e adequadas, mas ainda não são por si só suficientes. Uma verdadeira educação que prepare para o exercício da cidadania é aquela promovida por processos educacionais contínuos que visem à participação política que não ocorre apenas nas instituições escolares de ensino básico em forma de disciplina, mas é promovida e realizada por várias instituições e organizações, tais como pela família, clubes, igrejas, sindicatos, associações, empresas, órgãos do Estado, como Judiciário, escolas do Legislativo, organizações não governamentais, fundações, jornais, recursos eletrônicos, instituições culturais, entre outros canais.

Em virtude dessas razões, não é possível argumentar que a educação para a cidadania se limite ao ensino básico das escolas, até porque a mudança de currículos, reciclagem de professores e mentalidade da sociedade demanda certo tempo. Caso contrário, somente haveria cidadãos ativos e responsáveis daqui a duas ou mais gerações, comprometendo a evolução cultural, política e social da nação.

Diante dos motivos explanados, cumpre dizer que o fomento para o interesse pela política é compromisso de uma nação que se pretende democrática, e, consubstanciado nessa afirmativa, é necessário que essa educação não fique só internalizada sob os muros das instituições educativas.

³⁶⁸ FURTADO, 2010. p.134.

É partilhando de um “patrimônio axiológico comum”³⁶⁹ que a participação se torna possível, e é por meio dela que os indivíduos podem defender seus direitos e suas liberdades básicas.

Essa mudança deve ser iniciada com uma educação que promova uma maior participação e, para tanto, é preciso começar antes de tudo a promover a participação em nível local, sobretudo nas escolas, em associações diversas, de bairros, movimentos cívicos e religiosos, pois a participação induz participação.³⁷⁰ É iniciando um processo de consciência local-micro de mudança de mentalidade e de participação nos espaços públicos que se espera atingir a consciência global-macro, em que cada homem possa ser verdadeiramente cidadão do mundo, e não somente de um Estado particular³⁷¹.

Com essas mudanças de realidade, os cidadãos terão a consciência de que possuem uma função a desempenhar na elaboração e conservação de “uma democracia que se quer ser ética³⁷²” e isso se faz necessário para que o “homem não se compreenda apenas como destinatário do direito e titular de direitos, mas autenticamente como sujeito do próprio direito, e assim, não apenas beneficiário dele, mas comprometido com ele.”³⁷³

De forma alguma se pretende que a população governe o país, nem se almeja que faça da participação uma forma de vida³⁷⁴ que implique na abdicação dos interesses da pessoa em favor da comunidade³⁷⁵, mas sim que os cidadãos exerçam um papel mais ativo e assumam um papel de fiscalização e reivindicação. É saindo da inércia apática que a Constituição de um Estado mantém sua força normativa, pois é preciso para além do conteúdo garantido pelos instrumentos de participação, que aconteça a participação efetiva de todo o povo na busca pelo respeito e implementação do que preceitua o referido diploma. Assim sendo, nem tudo são obstáculos e dificuldades, é com base nesse engatinhar de participação localizada que os indivíduos vão se

³⁶⁹ URBANO, 2007, p.538.

³⁷⁰ OLDFIELD, 1990, p.184.

³⁷¹ BOBBIO, 2004, p.4.

³⁷² URBANO, 2007, p.537.

³⁷³ NEVES, 2012, p.75.

³⁷⁴ URBANO, 2007, p. 538.

³⁷⁵ VEIGA, 2006, p.411.

levantando e criando a noção de que sua voz é ouvida e de que podem sim influir os seus caminhos e decisões, mesmo em nível de política nacional³⁷⁶.

Diante dessas considerações, pode-se afirmar que em um Estado Democrático de Direito onde há o império da lei, em que se presume o conhecimento dela e onde não se pode alegar o seu desconhecimento para se escusar de cumpri-la, os cidadãos, mesmo que visem apenas a alcançar a realização dos seus “projetos pessoais de felicidade” sem maiores envolvimento com os assuntos públicos, precisam cumprir, respeitar deveres e responsabilidades sociais, o que exige e justifica o seu preparo para a cidadania.

Somente a partir daí que se poderá ter uma democracia mais participativa³⁷⁷, em que Estado e sociedade se aproximem, com a contínua inclusão dos membros na respectiva comunidade, de forma que todos dividam um mesmo “denominador comum, um mesmo chão comum, que assim os torne cidadãos de corpo inteiro dessa comunidade”³⁷⁸.

³⁷⁶ URBANO, 2007, p.537.

³⁷⁷ COSTA, 2011. p.112.

³⁷⁸ NABAIS, 2006, p. 638.

*“A educação não
transforma o mundo. A educação
muda pessoas. Pessoas
transformam o mundo.”*

Paulo Freire

Referências Bibliográficas

ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

ALMOND, G; VERBA, S. **The civic culture: political attitudes and democracy in five nations**. Princeton: Princeton University Press, 1989.

ANDRADE, Vieira. **Os Direitos Fundamentais na Constituição da República Portuguesa de 1976**. 2ª ed. Coimbra: Almedina. 2001.

ARENDT, Hannah. **As Origens do totalitarismo**. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Cia das Letras, 2007.

ARENDT, Hannah. **As Origens do totalitarismo**. Trad.: Robert Raposo. São Paulo: Cia das Letras, 1989.

ARISTÓTELES, **A Política**. 3º edição. Tradução: Mário da Gama Kury, Brasília: Editora UnB, 1997.

ARISTÓTELES. **A Política**. Rio de Janeiro: Edições de Ouro, 1978.

ARNESEN, Erik Saggi. **Educação na Constituição Federal de 1988**. Dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2010.

AVELAR, Matheus Rocha. **Manual de Direito Constitucional**. Curitiba: Juruá, 2004.

ÁVILA, Caio Márcio De Brito. Recall – **A Revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro**. Dissertação de doutorado apresentado junto à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

AZEVEDO, Maria da Conceição. **Educação e Cidadania em contexto Europeu**. In: Educação e Cidadania. Carlos Fernandes Maia (org.) Braga: SNPL, 2002.

BARCELOS, Ana Paula de. **A eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais: O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, In: TORRES, Ricardo Lobo. **Diálogos Constitucionais: Brasil/Portugal**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania e Democracia**. ISSN: 0102-6445. Nº 33 São Paulo: Lua Nova - Revista de Cultura e Política, 1994.

BENEVIDES, Maria Victoria. **A Cidadania Ativa. Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular**. São Paulo: Editora Ática S.A., 1991.

BENEVIDES, Maria Vitória. **A Educação para a cidadania: prova de erudição.** (Concurso de Titularidade na área da Sociologia da Educação). Faculdade de Educação. São Paulo: USP, 1996.

BITTAR, Eduardo. **Doutrinas e filosofias políticas: contribuições para a história da ciência política.** São Paulo: Atlas, 2002.

BOBBIO, Norberto. (Trad. Alfredo Fait). 2ª ed. **O Direito e Estado no Pensamento de Emanuel Kant.** São Paulo: Mandarim, 2000.

BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos.** 7ª ed. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia.** 6.ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 17ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 6ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa – Por um Direito Constitucional de luta e resistência – Por uma Nova Hermenêutica – Por uma repolitização da legitimidade,** 1ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa – Por um Direito Constitucional de luta e resistência – Por uma Nova Hermenêutica – Por uma repolitização da legitimidade,** 3ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política.** 11ª edição. São Paulo: editora Malheiros, 2005.

BORBA, Dalton José. BLAUTH, Flávia Noemberg Lazzari. **A Educação para o Exercício da cidadania: uma análise crítica e transdisciplinar do analfabetismo jurídico.** COMPENDI: Ceará, 2010.

BOVERO, Michelângelo. **Contra o governo dos piores: uma gramática da democracia.** Trad. Daniela Beccaccia Versiani: Rio de Janeiro, 2002.

CAMPOS, German Bidart. **Manual de la Constitución Reformada,** Tomo II, Primera Reimpresión, EDIAR, Buenos Aires, 1998.

CAMPS. **El malestar de la vida pública.** Barcelona: Grijalbo, 1996. In: BRANCO, L. A escola, comunidade educativa e a formação dos novos cidadãos. Lisboa: Instituto Piaget, 2007.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Tomemos a sério os direitos económicos, sociais e culturais.** In: Estudos em homenagem ao professor António de Arruda Ferrer Correia. Coimbra: Boletim da Faculdade de Direito, 1991.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Tomemos a sério os cidadãos difíceis**. Texto Tópico foi elaborado para o XIV Curso Internacional de Cascais, em 16 de junho de 2007, *In*: BENEVIDES, Maria Victória. BERCOVICI, Gilberto. MELO, Claudinei de. (organização). *Direitos Humanos, Democracia e República*. Homenagem a Fábio Konder Comparato. São Paulo: Editora Quartier do Brasil, 2009.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **A Cidadania como Argumento na Constituição Europeia**. Seminário de Verão ministrado na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra em 15 de julho de 2004.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª edição. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Estudos sobre Direitos Fundamentais. O Círculo e a linha da liberdade dos antigos à liberdade dos modernos na teoria republicana dos direitos fundamentais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.

CANOTILHO, J.J. MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada**. 3ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes & MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

CARRION, Eduardo K. Machado. **Apontamentos de direito constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

CASTORIADIS, Cornelius. **As encruzilhadas do labirinto III: o mundo fragmentado**. Tradução de Rosa Maria Boaventura, São Paulo: Paz e Tera, 1992.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e Democracia**. São Paulo: Moderna, 1984.

COLL, Agustí Nicolau, NICOLESCU, Basarab, ROSENBERG, Martin e Outros. Trad. VERO, Judith, SOMMERNAN, Américo, LEITE, Maria Mercê Rocha. **Educação e Transdisciplinariedade II**. Coordenação executiva CETRANS- São Paulo: TRIOM, 2002.

COLLINS, Susan. **Aristotle and Rediscovery of Citizenship**. New York, 2006.

COMPARATO, Fábio Konder. **A nova cidadania**. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. São Paulo: Abril, nº 28-29, 1993.

CORTELLA, Mário Sérgio. **Política: para não ser idiota**. Campinas: Papyrus 7 Mares, 2010.

CORTINA, Adela. **Alianza y Contrato. Política, Ética y Religión**. Madrid. 2001.

CORTINA, Adela. **Cidadãos do mundo: para uma teoria da cidadania**. Tradução de Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Loyola, 2005.

CORTINA, Adela. **Ciudadanos del mundo**. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

CORTINA, Adela. **Ciudadanos del mundo**. Madrid: Alianza Editorial, 2009.

CORTINA, Adela. **Los ciudadanos como protagonistas**. Barcelona, 1999.

COSTA, Denise Souza. **O Direito fundamental à educação, democracia e desenvolvimento sustentável**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

COSTA, Denise Souza. **O Direito fundamental à educação, democracia e desenvolvimento sustentável**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

COSTA, Marta Nunes da. **Constituição, Democracia e Orçamento Participativo-Perspectiva Comparada entre Brasil e Portugal**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Nº 59, Jul/Dez. Belo Horizonte: Nova Fase, 2011.

DAHL, Robert, A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DAHL, Robert, A. **A democracia e seus críticos**. Tradução Patrícia de Freitas Ribeiro; revisão da tradução de Aníbal Mari. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Educação e Preparação para a Cidadania**. In: BENEVIDES, Maria Victoria; BERCOVICI, Gilberto, MELO; Claudineu (organização). **Direitos Humanos, Democracia e República**. Homenagem a Fabio Konder Comparato. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 25ª edição. São Paulo: Saraiva, 2005.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

DANTAS, Humberto. Apresentação: O caráter essencial da educação política e o desenvolvimento da democracia no Brasil: In: **Educação Política: reflexões e práticas democráticas**. Cadernos Adenauer XI (2010) nº3.

DELFINO, Gisela I, ZUBIETA, Elena M. **Participación política: concepto y modalidades**. Anuario de Investigaciones XVII – ISSN: 0329-5885 vol.17, pp. 211-220, Ciudad Autónoma de Buenos Aires ene./dic. 2010.

DELORS, Jacques (Org). ***Learning: The Treasure Within Report to Unesco of the International Commission on Education for the Twenty-first Century***. Trad: José Carlos Eufrázio. São Paulo: Cortez Editora, 1998.

DELORS, Jacques (Org). ***Educação: um tesouro descobrir- Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional Sobre educação para o séc. XXI***. Publicado pelo Setor de Educação da Representação da UNESCO no Brasil, com o patrocínio da Fundação Faber-Castell, uma parceria para promover uma educação de qualidade para todos no Brasil. Tradução: Guilherme João de Freitas Teixeira. Brasília: junho de 2010.

DEMO, Pedro, ***Participação é conquista***. São Paulo: Cortez, 1993.

DIAMOND, Larry. ***Cultivating democratic citizenship: Education for a new century of democracy in the Americas***. Social Studies, v. 88, n. 6, p. 51-244, nov-dez. 1997.

DINIZ CAMPOS, Juliana Cristine; DINIZ, Márcio Augusto de Vasconcelos. ***O Acesso à Educação na Ordem Constitucional Brasileira: A Consolidação da Cidadania no Estado Democrático de Direito***. In: Anais do XVII Congresso Nacional do Conpedi. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008.

DINIZ, Márcio Augusto de Vasconcelos. ***O Princípio da Legitimidade do Poder no Direito Público Romano e sua Efetivação no Direito Público Moderno***. São Paulo: Renovar, 2006.

DOMINGUES, Ivan; PINTO, Paulo Roberto Margutti; DUARTE, Rodrigo. ***Ética, política e cultura***. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

DUARTE, Ana Catarina. ***Cidadania e cultura política: estudo do orçamento participativo em Portugal (2000-2008)***. Universidade Técnica de Lisboa - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 2009.

DURKHEIM, Emile. ***Educação e Sociologia***. Lisboa: Edições 70, 2007.

EISENSTADT, S. N. ***Os regimes democráticos: Fragilidade, continuidade e transformabilidade***. Lisboa: Celta, 2000.

EURYDICE. ***A educação para a cidadania na Europa***. Lisboa: Eurydice, novembro de 2012, ISBN-978-972-614-549-3.

ELIPE SONGEL, Juan Antonio. ***Historia Constitucional del Derecho a la Educación en España Política y Derecho***. Valencia: Editorial Nomos.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. ***Curso de Direito Constitucional. 37ª edição revista e atualizada***. São Paulo: Saraiva, 2011.

FREIRE, Paulo. ***Política e educação***. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FREIRE, Paulo. ***Pedagogia do oprimido***. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FURTADO, Marcelo Gasque. **A formação do cidadão conforme a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 2010.

GALSTON, W. **Political Knowledge, Political Engagement, and Civic Education**. Annual Review of Political Science, v. 4, 2001.

GALVÃO, Roberto Carlos Simões. **Socialização da Política: o papel da educação**. *Revista Eletrônica de Educação*, v. 2, n. 1, jun. 2008. Artigos. ISSN 1982-7199. Programa de Pós-Graduação em Educação.

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. **Dicionário Técnico Jurídico**. 17ª Edição. São Paulo: Ridel, 2014.

GUTIÉRREZ, Maria Puig. MARTOS, Soledad Domene. LOZANO, Juan Antonio Morales. **Educación para la Ciudadanía: Referentes Europeos**. Universidad de Sevilla. Facultad de Ciencias de la Educación. Departamento de Didáctica y Organización Educativa, 2010.

HARADOM, Michael & FRANCISCO, Eliana. A ação afirmativa e educação política: o caso Fersol. *In: Educação Política: reflexões e práticas democráticas*. Cadernos Adenauer XI (2010), nº3.

HÉBERT, Yvonne, SEARS, Alan. **Citizenship Education**. Canadian Education Association: Canadá, 2002.

KINZO, M.D. **Partidos, eleições e democracia no Brasil pós 1985**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, n. 54, 2004.

LACERDA, Denise. **Cidadania, Participação e Exclusão. Uma análise do grau de instrução no eleitorado brasileiro**. Itajaí: Editora Unvali, 2000.

LAMOUNIER, Daniel de Paula. **A busca da felicidade pelos caminhos da Participação Política e a crise da Representação Política Brasileira**. Dissertação de Mestrado apresentado junto à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Portugal. 2011.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 14ª ed., São Paulo: Saraiva, 2010.

LESDESMAN, Manuel Pérez. **Ciudadanos y Ciudadanía: un análisis introductorio**. Madrid: Editorial Pablo Iglesias, 2000.

LETRIA, José Jorge. **A cidadania explicada aos jovens e aos outros**, Lisboa: Terramar: 2000, *In: Educação e Cidadania*. Carlos Fernandes Maia (org.) Braga: SNPL, 2002.

LINERA, Miguel Ángel Presno. SARLET, Ingo Wolfgang. **Los Derechos Sociales como Instrumento de Emancipación**. Cizur Menor: Aranzadi, 2010.

LOUREIRO, João Carlos. **Silêncio no espaço público? (Algumas notas sobre religião, esfera pública e constituição.** Separata Estudos. Revista do Centro Académico de Democracia Cristã Nova Série,nº 5, Coimbra, 2005.

LOUREIRO, João Carlos. **Adeus ao Estado Social?** 1ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, Novembro de 2010.

LUÑO, Antonio Enrique Perez. **Derechos Humanos, Estado de derecho y Constitución.** 8ª ed. Madrid: Tecnos, 2003.

MALISCA, Augusto Marcos. **O direito à educação e a constituição.** Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2001.

MARQUES, Mário Reis. **A Dignidade Humana como Prius Axiomático.** In: Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Jorge de Figueiredo Dias. vol. IX Coimbra, 2010.

MARSHALL, T.H. **Citizenship and Social Class and Others Essays.** Cambridge University Press, 1950.

MARTINS JR., J.P. & DANTAS, H. **O índice de participação e a importância da educação.** Campinas: Opinião Pública, v. 10, n. 2, 2004.

MARTINS, M. Meirinho. **Enquadramento do Orçamento Participativo – Participação Democrática e Direitos de Cidadania** In: Forum Lisboa 26 de Outubro 2004, Lisboa: Assembleia Municipal de Lisboa, pp. 67-73 e 94-97.

MARTINS, Maria José D., MOGARRO, Maria João. **A Educação para a cidadania no século XXI.** Revista Iberoamericana de Educação, nº 53 2010, (ISSN: 1022-6508).

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança.** 28ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELO, Marcus André. **Entrevista.** Revista Veja – Edição 2395,- Ano 47, nº 42, Editora ABRIL: 15 de Outubro de 2014, pp.15-17.

MENEZES, Isabel. FERREIRA, Pedro. **Educação Participatória em Sociedades em Transição: uma visão europeia, ibérica e nacional das políticas e práticas da educação para a cidadania em contexto escolar.** ISBN: 978-989-8471-09-3 Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação. Porto: Centro de Investigação e Intervenção da Educação, 2012.

MILBRATH, L. W. **Political Participation.** Chicago: Rand Mc Nally, 1965.

MIRANDA, Jorge. **A Constituição Portuguesa Anotada.** Tomo I. Coimbra: Coimbra Editora, 2005.

MIRANDA, Jorge. **Constituição da Educação. Parecer acerca da constitucionalidade da Lei nº 20/92, de 14 de Agosto.** In: Estudos em

memória do professor Doutor João de Castro Mendes. Lisboa: Lex Edições Jurídicas, 1995.

MIRANDA, Jorge. ***Liberdade de ensino e democracia (1975)***. In: Escritos vários sobre a Universidade. Lisboa: Ed. Cosmos, 1995.

MIRANDA, Jorge. ***Manual de Direito Constitucional. Tomo IV. Direitos fundamentais***. 3ª edição, Revista e Atualizada. Coimbra: Coimbra Editora. 2000.

MIRANDA, Jorge. ***Manual de Direito Constitucional. Tomo VII. Estrutura Constitucional da Democracia***. Coimbra: Coimbra Editora. 2007.

MIRANDA, Jorge, ***O quadro de direitos políticos na Constituição***. In: *Estudos sobre a Constituição*, 1.º Vol., Livraria Petrony, 1977, Lisboa.

MOISÉS, José Álvaro. Cultura política, instituições e democracia – lições da experiência brasileira. MOISÉS, José Álvaro (org). ***Democracia e confiança: Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?*** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.

MOUFFE, Chantal. ***O Regresso do Político***. Trad. Ana Cecília Simões. Lisboa: Gradiva, 1996.

MOLINA VEGA, José Enrique. PÉREZ BARALT, Carmen. ***Participación Política y Derechos Humanos***. Vol. 34-35 - Costa Rica: Revista IIDH, 2001.

MONTEIRO, A. Reis. ***História da Educação. Do antigo “direito de educação ao novo direito à educação”***. São Paulo: Cortez, 2006.

MONTEIRO, A. Reis. ***O Pão Do Direito à Educação***. vol. 24, n. 84. Educ. Soc., Campinas: Educação Social, 2003.

MONTEIRO, A. Reis. ***Sobre o Direito à Educação***. Artigo disponibilizado em aulas de Pós Graduação de Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2013.

MONTEIRO, Agostinho Reis. ***Educação para a Europa***. 1ª Edição, Porto: Campo das Letras, 2001.

MONTESQUIEU. ***O Espírito das Leis. Livro Décimo Primeiro***. Capítulo VI São Paulo: Abril Cultural, 1973.

MORAES, A. de. ***Direito Constitucional***. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MORAES, Alexandre, KIM, Richard Pae (coordenadores). ***Cidadania: O novo conceito jurídico e sua relação com os direitos fundamentais individuais e coletivos***. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários a uma educação do futuro**. São Paulo: Cortez, 2000.

MOTTA, Elias de Oliveira. **Direito educacional e educação do século XXI**. Brasília: Unesco, 1997.

NABAIS, Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do Estado fiscal contemporâneo**. Coimbra: Livraria Almedina, 1998.

NABAIS, Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do Estado fiscal contemporâneo**. Coimbra: Almedina, 2004.

NABAIS, Casalta. **Solidariedade Social, Cidadania e Direito Fiscal**. In: **Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco**. Volume II, Edição da Faculdade de direito da Universidade de Lisboa. 2006.

NEVES, Castanheira. **O direito e com que sentido? O Problema atual da Autonomia do Direito**. 3ª ed. Lisboa: Instituto Piaget, 2012.

NOVAIS Jorge Reis. **As restrições aos Direitos Fundamentais não Expressamente Autorizados pela Constituição**. Coimbra: Livraria Almedina, 2003.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Sociais: Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

OLDFIELD, Adrian. **Citizenship: na unnatural practice? In The Political Quarterly**. 0032-3179 Vol. 61, nº 2 Abril-Junho, 1990.

PÉREZ, Teresa González. **La educación Cívica en España: Retrospectiva y Perspectiva**. Vol. 18, n.42, jan/abr, 2014.

PERUZZO, Cecília M. K. **Comunicação nos movimentos populares: a participação na construção da cidadania**. Petrópolis: Vozes, 1998.

PINTASSILGO, Joaquim; MOGARRO, Maria João. **Educação, cidadania e alfabetização em contexto revolucionário**. In: M. F. C. SANCHES (org.). **A escola como espaço social: leituras e olhares de professores e alunos**, Porto: Porto Editora, 2009.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. São Paulo: Max Limonade, 2003.

QUEIROZ, Cristina. **O princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais: princípios dogmáticos e prática jurisprudencial**. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

QUEIROZ, Lanuse da Silva. ***A Crise Da Democracia Representativa-Da corrupção e fragilidade das instituições políticas à falta de confiança dos cidadãos.*** Dissertação de mestrado apresentada junto à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Coimbra, 2013.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. ***O Estado Democrático de Direito e o sentido da exigência de preparo da pessoa para o exercício da cidadania pela via da educação.*** Tese apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo para obtenção do título de livre-docente. São Paulo, 2009.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. ***O Regime Jurídico do Direito à Educação na Constituição Brasileira de 1988*** In: Estudos em Homenagem ao Professor Dr. Jorge Miranda, Vol. III Coimbra: Coimbra Editora, Faculdade de Direito de Lisboa, 2012.

RANCIÈRE, Jacques. ***O ódio à democracia.*** Tradução Mariana Echalar. 1ª edição. São Paulo: Boitempo, 2014.

REBOUR, Oliver. ***A filosofia da educação.*** Lisboa: edições 70, 2000.

REIS, Jaime. ***O analfabetismo em Portugal no século XIX: uma interpretação.*** in Colóquio, Educação e Sociedade, 2, Fevereiro, 1993.

REZENDE, João Francisco. ***Educação escolar, hábitos e atitudes políticas: considerações sobre a experiência brasileira.*** In: DANTAS e all. ***Educação Política: reflexões e práticas democráticas.*** Cadernos Adenauer XI (2010) Nº3, p.22).

RIBEIRO, João Sérgio. A Debilidade do Direito de Participação Política. In: Anuário Publicista da Escola de Direito da Universidade do Minho – Tomo I, – ***Responsabilidade e Cidadania.*** Coordenação: Joaquim Freitas da Rocha. Departamento de Ciências Jurídicas Públicas Escola de Direito da Universidade do Minho Campus de Gualtar. ISBN: 978-989-97970-0-0. Braga 2012.

ROCHA, Filipe. ***Educar em valores.*** Aveiro: Estante Editora, 2006.

ROSA, Beatriz de Castro. ***Educação para a cidadania: uma exigência constitucional para a efetivação do regime democrático no Brasil.*** Dissertação de Mestrado em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza – UNIFOR, 2007.

SANI, Giacomo. ***Dicionário de Política.*** 13ª edição, vol 2. Brasília: Editora Unb, 2010.

SAMPAIO, Thiago; SIQUEIRA, Marina Siqueira. ***Impacto da educação cívica sobre o conhecimento político: a experiência do programa Parlamento Jovem de Minas Gerais.*** Vol.19, nº2 – ISSN: 0104-6276 pp. 380-402. Campinas: Opinião Pública, 2013.

SAMPER ORDEIG, L. ***El Derecho a la Educación en la constitución de 1978.*** Barcelona: Cedex, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11^a. edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação popular na administração pública: o direito de reclamação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SEBASTIÃO, Sônia M. Pedro. **A Democracia Direta Ainda Interessa? O caso suíço**. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2005.

SIFUENTES, Mônica. **Direito fundamental à educação: a aplicabilidade dos dispositivos constitucionais**. 2.^a Edição. Revisada, Atualizada e Ampliada. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 31^a Edição. Organizadores: Nagib Slaibi Filho. Priscila Pereira Vasques Gomes. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SILVA, Jorge Pereira da. **Direitos de cidadania e direito à cidadania: princípio da equiparação, novas cidadanias e direito à cidadania portuguesa como instrumento de uma comunidade constitucional inclusiva**. Lisboa: Observatório da Imigração, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Poder constituinte e poder popular: estudos sobre a Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, José Afonso. **Comentário Contextual à Constituição**. 3^a edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. Malheiros, São Paulo. 2008.

SILVA, Tarcísio da. *Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade do Recife*. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

SINTOMER, Yves. **O poder ao povo: júris de cidadãos, sorteio e democracia participativa**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

SIQUEIRA JUNIOR, Paulo Hamilton & OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado de. **Direitos humanos e cidadania**. 3^a ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

STERMAN, Manoel. **A educação e a liberdade**. Tese apresentada na Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1952.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 14^o ed., Revista e ampliada. São Paulo: Malheiros, 1998.

TORRES, Ricardo Lobo. **A cidadania multidimensional na era dos direitos**. In: TORRES, Ricardo Lobo (Org) *Teoria dos Direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

TORRES, Ricardo Lobo. **Diálogos Constitucionais: Brasil/Portugal**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. **Cidadania para uma democracia ética**. Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra. (Separata), vol. LXXXIII, 2007.

URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. **Globalização: Os Direitos Fundamentais sob Stress**. *Stvdia Ivridica* 101-Ad Honorem-5. Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra. Coimbra: Coimbra Editora.

URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. **Representação Política e Parlamento: contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de proteção do mandato parlamentar**. Coimbra: Almedina, 2009.

URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. **O referendo – perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. Coimbra Editora, 1993.

VALA, J. CABRAL, M. RAMOS. **A. Atitudes sociais dos portugueses: valores sociais: mudanças contrastes em Portugal e na Europa**. Lisboa: ICS, 2006.

VEIGA, Feliciano. **Os direitos dos alunos jovens: diferenciação e promoção**, in M. F. SANCHES; F. VEIGA; F. SOUSA e J. PINTASSILGO (orgs.), **Cidadania e liderança escolar**. Porto: Porto Editora, 2007.

VEIGA, Paula. **Alguns Dilemas da Emancipação na da Cidadania na Era Cosmopolita**. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. *Stvdia Ivridica* 1001, Ad-Honorem-5, Coimbra, 2010.

VEIGA, Paula. **Cidadania-cambiante de um conceito e suas incidências político constitucionais**. In: Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Volume LXXXII, 2006.

VERBA, S. NIE, N. H. **Participation in America - Political Democracy and Social Equality**. Harper & Row Publishers: New York, 1972.

VERNANT, Jean-Pierre, **As origens do pensamento grego**. 18.^a ed. Trad. Ísis Borges B. da Fonseca. Rio de Janeiro: Difel, 2009.

VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

WALZER, Michael. **Citizenship in a changing society**. Lisboa, 1996.

WALZER, Michael. *The civil society argument*. In R. Beiner (Ed.), **Theorizing citizenship**. Albany: State University of New York Press, 1995.

YOUSAFZAI, Malala. ***Eu sou Malala: a história da garota que defendeu o direito à educação e foi baleada pelo Talibã***/ Malala Yousafzai com Christona Lamb.-1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

ZAMBUJA, Darcy. ***Teoria Geral do Estado***. Porto Alegre: Editora Globo, 1968.

Sites Consultados

CONSTANT, Benjamin. ***Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos***, Revista Filosofia Política, nº 2, 1985. In: <http://caosmose.net/candido/unisinos/textos/benjamin.pdf>. Acesso em 15/05/2014.

CUNHA, Camila Santos da; EPPLE, Cristiane; HERATH, Maikiely. ***O direito fundamental de participação social no estado Democrático de direito***. Trabalho publicado nos Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em Brasília – DF nos dias 20, 21 e 22 de novembro de 2008, p.894. Disponível em: http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/04_365.pdf Acesso em 11/05/2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. ***Direitos e Deveres de Cidadania***. Disponível em <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/textos/deveres.htm>> Acesso em 29/04/2014

DANTAS, Humberto. ***Educação Política e Ausência de Participação no Brasil. 2006***. Disponível em: <http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/imp44art06.pdf>. Acesso em 17/06/2014.

KERR, D. et al., 2004. ***Citizenship Education Longitudinal Study: Second Annual Report. First Longitudinal Survey. Making Citizenship Education Real***. Research Report RR531. [pdf] Disponível em: <https://www.education.gov.uk/publications//eOrderingDownload/RR531.pdf>. Acesso em: 19/06/2014.

FERREIRA, Evandson Paiva. ***Paidéia democrática: da heteronomia à autonomia do agir ético – uma interrogação sobre o pensamento de cornelius castoriadis***. p.4, Disponível em: http://anaisdosimposio.fe.ufg.br/up/248/o/1.2.___30_.pdf. Acesso em 01/10/2014.

MESLIN, Dave. *The antidote to apath.* Disponível em: <http://blog.lfzawacki.com/apatia-politica/>. Acesso em 16/06/2014.

MONTEIRO, Henrique. *O mito da democracia perfeita.* Disponível em: <http://expresso.sapo.pt/o-mito-da-democracia-perfeita=f854850>. Acesso em: 26/03/2014.

PALMA, Flóridalma Meza. *La participación política de la juventud para el desarrollo nacional.* Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/1695-1442-4-30.pdf>. Acesso em 25/03/2014.

RIBEIRO, Ednaldo Aparecido & BORBA, Julian. *As dimensões da participação política no Brasil.* Disponível em: <http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/viewFile/261/191>. Acesso em 03/06/2014.

SARAMAGO, José. *Discurso na cerimônia de entrega do Prêmio Nobel de Literatura.* 1998. Disponível em: <http://caderno.josesaramago.org/98895.html>. Acesso em 02/04/14.

TOLEDO, Roberto Pompeu de. *Por favor, sem essa de cidadania.* Disponível em: http://issuu.com/avallon_azevedo/docs/gazeta_regional_caieiras_-_edi_o_181_fechado. Acesso em 15/03/2014.

VERCH, Alessandra. *Entendendo a reforma política.* Pitanga Digital, Abril 15, 2013. Disponível em: <http://pitangadigital.wordpress.com/2013/04/15/entendendo-a-reforma-politica-5-participacao-politica-e-instrumentos-de-democracia-direta/>. Acesso em 03/04/2014.

<http://www.publico.pt/mundo/jornal/saida-para-a-criese-da-democracia-e-tornala-transnacional-diz-habermas-27318692>. Acesso em 20/06/2014.

<http://www.onu.org.br/nacoes-unidas-estimulam-a-participacao-dos-jovens-na-democracia>. Acesso em 15/09/2014.

<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>.

http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/con1988_05.10.1988/con1988.pdf.

http://www.senado.es/constitu/indices/consti_esp.pdf. Acesso em 15/06/2013.

<http://www.boe.es/boe/dias/2006/05/04/pdfs/A1715817207.pdf>.

<http://www.senato.it/documenti/repository/constituzione.pdf>. Acesso em 16/6/2013.

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/>. Acesso em 17/6/2013.

www.transparency.org/cpi2012/results. Acesso em 10/05/2013.

http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. Acesso em 05/08/2014.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm. Acesso em 05/08/2014.